



บทที่ 4

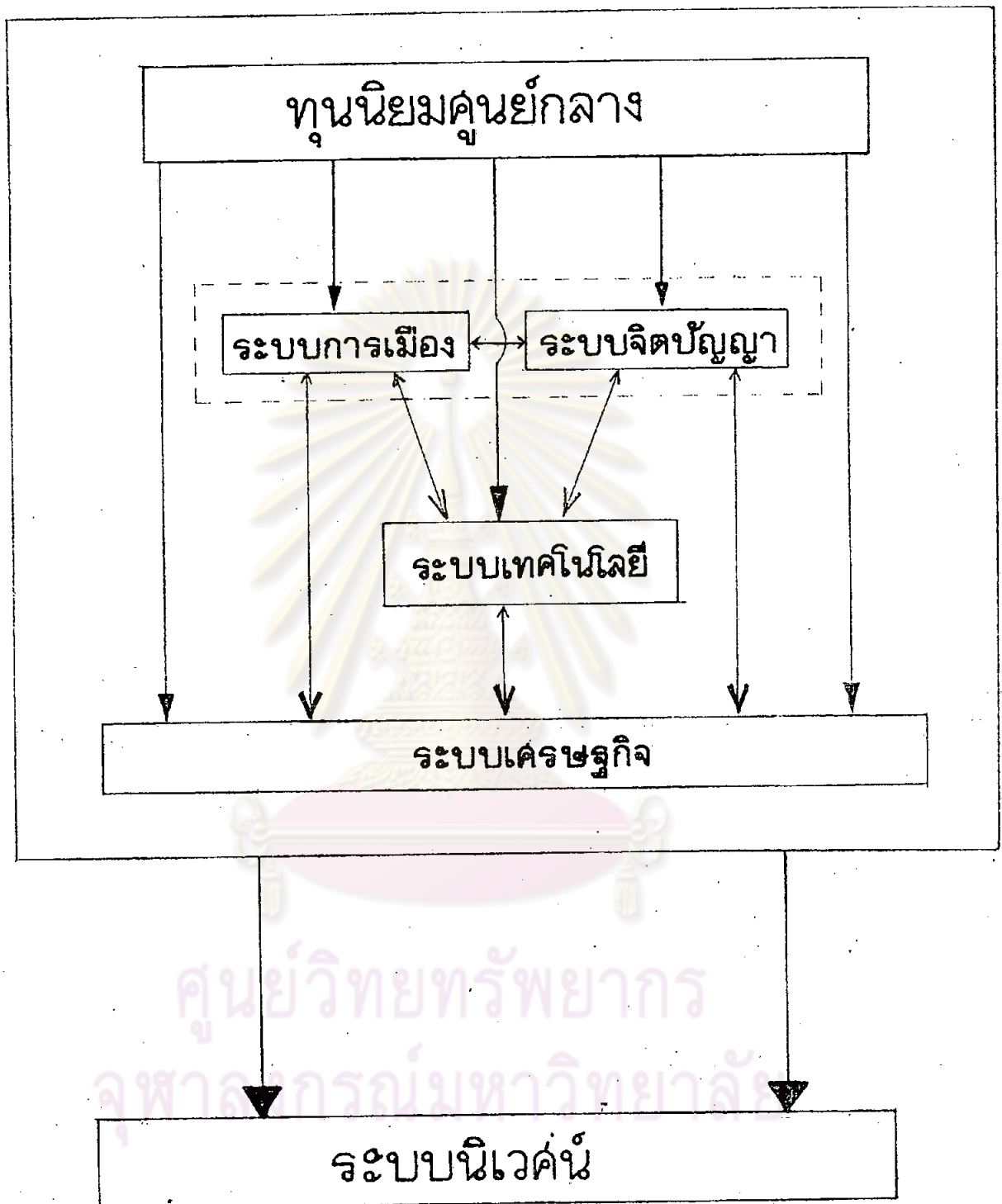
บทวิเคราะห์

ในบทนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาทั้งหมดออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ คือ

1. การเปลี่ยนแปลง กับ ปัญหาระดับชาติ และแนวโน้มในอนาคต
2. การเปลี่ยนแปลง กับ ปัญหาระดับเมืองหลวง และแนวโน้มในอนาคต
3. การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัย และ  
แนวโน้มในอนาคต

ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นทั้ง 3 ผู้ศึกษาใคร่ขอนำเสนอ "ภาพรวม" (wholistic figure) ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ณ ภูมิภาคลุ่มน้ำเจ้าพระยา ไว้เป็นพื้นฐานแนวทางในการพิจารณาประเด็นทั้ง 3 ที่จะกล่าวถึงต่อไป ไว้ในขั้นแรกนี้ก่อน เพราะภาพรวมดังกล่าว เป็นผลลัพธ์จากการพยายามของผู้ศึกษาที่จะชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (changes) ที่เกิดขึ้นในระดับระบบสังคมรัฐทั้งระบบ (State Social-System as a whole) ซึ่งมีผลกระทบต่าง ๆ (effects) ต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับเมืองทั้งเมือง (City as a whole) และในทำนองเดียวกัน และในขณะเดียวกัน ก็ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับเมืองทั้งเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่าง ๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร ๗ ปลายทางของ "ทิศทางแห่งการมีอำนาจเหนือ" หรือ "ทิศทางแห่งการกำหนดต่อ" (direction of domination) ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นถึงสมมุติฐานเบื้องต้น และแนวทางแห่งการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ (ดูหน้า ๓๐-๓๑) ดังนี้

แบบภูมิที่ 4.1 แสดงความสัมพันธ์ของระบบโครงสร้างทางสังคม ระบบเทคโนโลยี และ ระบบนิเวศน์ กับ ทุกกิจกรรมศูนย์กลาง



#### 4.1 การเปลี่ยนแปลง กับ ปิตุหารระดับชาติ และแนวโน้มในอนาคต

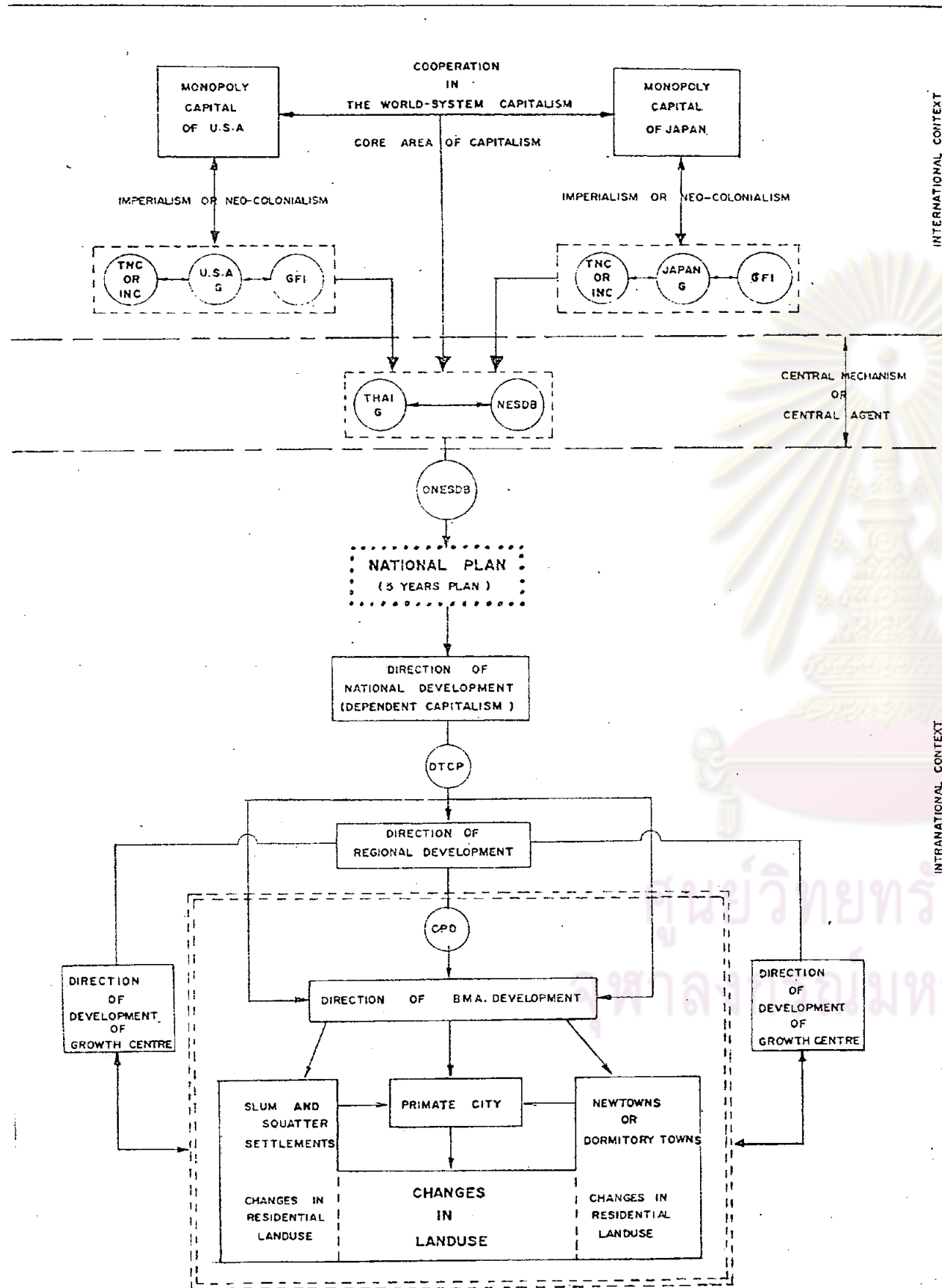
ระบบรัฐแห่งที่ราชลุ่มน้ำเจ้าพระยา (ในรูประบบการสัมพันธ์อย่างหลวม ๆ ระหว่างราชสำนักต่าง ๆ แห่งนครรัฐต่าง ๆ ซึ่งครอบครองพื้นที่อาณาบริเวณที่ใกล้เคียงกันในภูมิภาคนี้ และซึ่งต่างก็มี "อำนาจปกครอง" ของตนเองในระดับหนึ่ง, ทั้งพึ่งกันระดับหนึ่ง, และต่อสู้ขัดแย้งกันในระดับหนึ่ง มาโดยตลอด ได้วิวัฒน์เปลี่ยนแปลงผ่านช่วงเวลายาวนานกว่า 400 ปี นับแต่การถือกำเนิดขึ้นของศูนย์อำนาจรัฐ/ราชสำนัก ณ นครรัฐอโยธยา ในปี ๑๔๔๙/1350 ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิด "ช่องว่างแห่งอำนาจ" ขึ้นในแถบที่ราชลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ในช่วงระหว่างกลางคริสต์ศตวรรษที่ 12 ถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 13 จนกระทั่งถึงวันเวลาแห่งการยกเลิกล่มสลายลงของราชสำนักและอำนาจรัฐแห่ง นครรัฐอโยธยา ด้วยการถูกโจมตีทำลายล้างโดยกองกำลังแห่งราชสำนัก อลองพญาแห่งนครรัฐอังวะ ในปี ๒๓๑๐/1767 ความสำคัญของ "พื้นที่บางกอก" ในฐานะอาณาบริเวณอันเป็นสถานที่ตั้งของศูนย์อำนาจรัฐ (ใหม่ขึ้นเมืองต้น) จึงได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก (ดูภาคผนวก หน้า 14-37)

กระบวนการจัดตั้งและสถาปนา โครงสร้างส่วนบนแห่งใหม่ในแบบเก่าขึ้น ณ พื้นที่บางกอก ซึ่งกินคามเวลายาวประมาณ 4 ทศวรรษ (๒๓๑๐-๒๓๕๒/1767-1809) ในรัชสมัยของกษัตริย์ผู้ทรงพระปรีชาสามารถทางการรบสองพระองค์ ได้เป็นรากฐานเบื้องต้นอันสำคัญยิ่งที่เกื้อหนุนให้พื้นที่บางกอกกลายมาเป็นพื้นที่ที่สำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะ และรวมศูนย์ (centralized) ยิ่งขึ้นทุกทีในช่วงเวลาต่อมา คือ สมัยอำนาจรัฐใหม่ขึ้นเจริญวัย แห่งปลายยุคนครรัฐ/อาณาจักร ๒๓๕๒-๒๔๓๔ /1809-1892), สมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิแห่งสยามแห่งต้นยุคประเทศไทย (๒๔๓๔-๒๔๗๕/1892-1932), สมัยรัฐประชาชาติสยาม/ไทยแห่งยุคประเทศไทยครั้งที่ 2 (๒๔๗๕-๒๕๐๐/1932-1957), สมัยรัฐประชาชาติไทยแห่ง "การพัฒนา" ระยะที่ 1 (๒๕๐๐-๒๕๑๔/1957-1972), และสมัยรัฐประชาชาติไทยแห่ง "การพัฒนา" ระยะที่ 2 (๒๕๑๔-๒๕๒๔/1972-1986) ที่เรากำลังดำเนินชีวิตอยู่ทุกวันนี้ ระบบรัฐแห่งที่ราชลุ่มน้ำเจ้าพระยา ณ สมัยต่าง ๆ 5 สมัยดังกล่าวข้างต้น ล้วนแล้วแต่มีเมือง ณ พื้นที่บางกอก เป็นเมืองศูนย์อำนาจรัฐมาโดยตลอด อย่างไม่เคยเปลี่ยนแปลง (หากเปลี่ยนแปลงก็ตรงที่ ระดับแห่งการรวมศูนย์ได้ เดิมใหญ่ขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะนับแต่สมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิแห่งสยาม เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับแต่เริ่มต้น "แผนพัฒนา" ในปี ๒๕๐๔ จวบจนทุกวันนี้) ไม่ว่าสิ่งใด ๆ อื่น ๆ จะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดก็ตาม

การครอบงำ หรือการมีอำนาจเหนือ (domination) ในนายทุนผูกขาดแห่งทุนนิยม  
 ศูนย์กลาง (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น) มีต่อศูนย์กลางแห่งระบบรัฐประชาชาติไทย (ไม่ว่า  
 จะเรียกชื่อว่า "รัฐบาล", "คณะปฏิวัติ", หรือคณะปฏิรูปก็ตาม) ได้สำแดงออกอย่าง เป็นรูปธรรม  
 ในกระบวนการวางแผนระดับสูง/ระดับชาติ (โดยรัฐบาลและคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ; ต่อไปจะเรียกว่า สภาพัฒนา) ซึ่งถูกควบคุมแนวทาง การจัดทำ, เนื้อหา  
 และปฏิบัติการต่าง ๆ แห่ง "แผนพัฒนา" อย่างต่อเนื่องยาวนาน 25 ปี (๒๕๐๔-๒๕๒๙) ภายใต้  
 คำว่า "ความช่วยเหลือ" (ซึ่งแท้จริงก็คือ การครอบงำนั่นเอง) ทั้งทางเศรษฐกิจ, การเมือง/  
 การทหาร, วัฒนธรรม/การศึกษา, และเทคโนโลยี ได้ส่งผลกระทบทั้งโดยตรงโดยอ้อมต่อ  
 สภาพการณ์ทางกายภาพ, สภาพการณ์ทางชีวภาพ, สภาพการณ์ทางสังคม, และสภาพการณ์ทาง  
 เทคโนโลยี ทั้งในระดับประเทศ, ระดับภาค, ระดับเมือง, และระดับพื้นที่ย่อยต่าง ๆ อย่าง  
 มหันต์ การครอบงำทุก ๆ ประการที่ได้เป็นมา และที่กำลัง เป็นอยู่สามารถแสดงให้เห็น เป็นภาพ  
 รวมคร่าว ๆ ในรูปแผนภูมิ ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 4.2  
 LOCATION OF STUDY AREA  
 UNDER  
 THE NATIONAL PLAN RELEVANT TO THE WORLD-SYSTEM CAPITALISM

TNC OR INC = TRANSNATIONAL CORPORATION OR INTERNATIONAL CORPORATION  
 G = GOVERNMENT  
 GFI = GLOBAL FINANCIAL INSTITUTION  
 NESDB = NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT BOARD  
 ONESDB = OFFICE OF NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT BOARD  
 DTCP = DEPARTMENT OF TOWN AND COUNTRY PLANNING  
 CPD = COUNTRY PLANNING DIVISION  
 BMA = BANGKOK METROPOLITAN AUTHORITY  
 === BMA AND ITS VICINITY

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 มหาวิทยาลัยมหิดล

จากแผนภูมิที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น ณ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดำเนินมาภายใต้หรือขึ้นคือแนวทางการพัฒนาภาค อันตั้งขึ้นคือ แนวทางการพัฒนาชาติ ภายใต้ "แผนชาติ" (อีกชั้นหนึ่ง) ในแง่องค์กรกระบวนการนี้ ถูกควบคุม อำนวยการโดย 2 องค์กรระดับสูงทางการวางแผน (upper-level planning agency) คือ รัฐบาล และ สภาพัฒนา, 1 องค์กรระดับกลางทางการวางแผน (middle-level planning agency) คือ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, และ 1 องค์กรระดับล่าง (lower-level planning agency) คือ กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

ภายใต้สภาพเงื่อนไขดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งเป็นเพียงส่วนย่อยส่วนหนึ่งในกระบวนการแปลงสภาพการใช้ที่ดินโดยส่วนรวมของเมืองและปริมณฑล จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลลัพธ์ปลายทาง ที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้การควบคุมแนวทาง เป็นชั้น ๆ ในระดับบน ๆ ขึ้นไป จากการศึกษาทั้งหมดเท่าที่ผ่านมาของผู้ศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาจำเป็นต้องเชื่อว่า

1. เราไม่สามารถศึกษาเข้าใจลึกซึ้งใน "สภาพการณ์ปลายทางเบื้องล่าง" ได้เลย หากเราไม่สามารถมองเห็นสายสัมพันธ์ต่าง ๆ (และผลกระทบต่าง ๆ สู่เบื้องล่าง ในแต่ละชั้น) ระหว่าง "เงื่อนไขเมืองบน" และ "การเปลี่ยนแปลงเมืองบน" กับ "การเปลี่ยนแปลงเมืองล่าง" (ซึ่งเป็นเพียงผลลัพธ์ปลายทาง)
2. เราไม่สามารถศึกษาเข้าใจลึกซึ้งใน "แนวทางพัฒนาประเทศ" ที่ผ่านมาได้เลย หากเราจำกัดโลกทัศน์ (world view) ของเราอยู่เพียงภายในกรุงเทพมหานคร และ/หรือ ภายในปริมณฑลแห่งการพิจารณาในระดับภายในประเทศ (intra-national context)
3. เราไม่สามารถศึกษาเข้าใจลึกซึ้งใน "แนวทางพัฒนาประเทศ" ที่ผ่านมาได้เลย หากเราไม่สามารถสืบสาวไปถึง "คั่นคออันแท้จริง" (นายทุนผูกขาดระดับโลก) ที่ควบคุมของการพัฒนาประเทศ ซึ่งอยู่ในปริมณฑลแห่งการพิจารณาระดับนานาชาติ (inter-national context)

4. เราไม่สามารถศึกษาเข้าใจลึกซึ้งใน "แนวทางพัฒนาประเทศ" และ "ผลลัพธ์อันเสาร้ายที่เกิดขึ้นจากแนวทางพัฒนาประเทศ" ได้เลย หากเราไม่สามารถเข้าใจในบทบาทของ และการเชื่อมโยงระหว่าง กลไกต่าง ๆ (mechanism) ภายในประเทศ (รัฐบาลและสภาพันธ์) กับ ภายนอกประเทศ (บรรษัทระหว่างประเทศ, รัฐบาลต่างชาติ, และสถาบันการเงินระดับโลก โดยมี "ทุนผูกขาด" เป็นตัวครอบงำกลไกทั้งสองระดับ

หากปราศจากซึ่งการศึกษา เข้าใจในเรื่องราวอย่างน้อย 4 ประการข้างต้นแล้ว การเข้าใจในขั้นที่ศึกษา (ซึ่งเป็นเพียงขั้นที่รองรับผลกระทบจากเงื่อนไขเบื้องต้น) อย่างลึกซึ้งเป็นระบบก็ไม้อาจเกิดขึ้นได้

การเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นภายใต้แผนพัฒนาฯ 5 ฉบับ ได้ก่อให้เกิดอย่างมหาศาลแก่ประชาชนชาวไทย (และส่วนหนึ่งก็คือ ประชากรเมืองหลวง) โดยส่วนรวมเพียงใด และอย่างไรนั้น หอจะแยกแยะจำแนกออกได้เป็น 5 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ระบบนิเวศน์ กระบวนการทำลายสภาพแวดล้อมให้เสื่อมโทรม โดยนายทุนผูกขาดต่างชาติ และโดยนายทุนกลุ่มต่าง ๆ ภายในชาติ โดยการร่วมมือ (เพื่อร่วมผลประโยชน์) กับ ข้าราชการชั้นสูง และผู้มีอิทธิพลชั้นสูงกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล จอมพล ป. และมาเข้มข้นอย่างยิ่งตั้งแต่สมัยรัฐบาล สฤษดิ์ เป็นต้นมา จวบกระทั่งปัจจุบัน พร้อม ๆ กับการสะสมความมั่งคั่งของนายทุนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในที่สุด สภาพแวดล้อมในปัจจุบันกำลังอยู่ในระดับใกล้วิกฤตยิ่งขึ้นทุกทีแล้ว ตัวอย่าง 2 ประการที่ชัดเจนยิ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ก็คือ

- 1.1 ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ทั้งที่เกิดขึ้นจากการตัดไม้เพื่อนำไปแปร เป็นเงินตรา เสริมความมั่งคั่งของนายทุน และข้าราชการหลายกลุ่ม และที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตไฟฟ้า ซึ่งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ก็คือ นายทุนต่างชาติที่ให้รัฐบาลไทยกู้ผ่านทางสถาบันการเงินระดับโลก และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ (ผู้ยิ่งใหญ่ในวงการไฟฟ้าแห่งชาติ) ส่วนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ เฉพาะหน้าก็คือ ชาวกรุงเทพฯ ที่ได้รับไฟฟ้าจากการสร้างเขื่อนนั้น (แต่ในระยะยาวก็ย่อมได้รับผลร้ายจากภาวะนี้

อย่างหนักเฉียงไม่ได้) และสำหรับผู้ที่ได้รับผลร้ายก็คือ เกษตรกรภายในพื้นที่ของโครงการ (และเกษตรกรที่รับผลกระทบทางอ้อมจากถาวรนั้น เช่น ชาวสมุทรสาคร ที่ถูกน้ำเค็มรุกฉ่ำเข้ามาทำลายดินถิ่นแห่งการยังชีพของพวกตน) และชาวภาคกลางกับชาวภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ที่ต้องประสบกับอุทกภัยอันเกิดจากการลดจำนวน (พื้นที่) ป่าไม้ลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลตัวเลขเหล่านี้

ปี	พื้นที่ป่าไม้ (ตร.กม.)	เป็นร้อยละของพื้นที่ประเทศ
๒๕๐๑	298,120	58
๒๕๑๔	190,180	37
๒๕๒๔	128,500	35
๒๕๒๘	113,080	22

ที่มา : ฝ่ายภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม กรมป่าไม้

นอกจากผลร้ายต่าง ๆ ดังกล่าว สัตว์ป่าพันธุ์ต่าง ๆ ก็ได้ถูกทำลายให้สูญพันธุ์ไปอย่างรวดเร็ว

12. ทริทยากรแร่คิงก ที่ถูก "ส่งออก" ไปยังตลาดสิงคโปร์จำนวนมาก ๆ โดยไม่ถนอมไว้ใช้ในอนาคต จนน่าเกรงว่าในอนาคต ประชาชนชาวไทยจะไม่สามารถมีแร่ชนิดนี้ใช้อย่างเพียงพอ และกลับต้อง "นำเข้า" แร่ชนิดนี้ โดยจะต้องใช้จ่ายด้วยราคาแพง ซึ่งก็เท่ากับการเพิ่มภาระให้แก่การขาดดุลย์การค้าที่รุนแรงอยู่แล้วให้เข้าไปใกล้จุดวิกฤตยิ่งขึ้น นอกจากนี้ "รายได้" ที่ได้จากการส่งออกคิงกก็มีได้ช่วยลดภาวะความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่คนไม่กี่คน

13. น้ำในแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่เป็นพิษยิ่งขึ้นทุกวัน โดยรัฐบาลไม่อาจยับยั้งภาวะเป็นพิษดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันเหตุการณ์ สัตว์น้ำต่าง ๆ ที่มีประโยชน์มากมายในอดีต ก็จึงร่อยหรอลงทุกทีอย่างน่าเสียดายยิ่ง



2. ระบบเศรษฐกิจ ปัญหาในระบบเศรษฐกิจ ที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาหนี้สินที่รัฐบาลชุดต่าง ๆ ใ้ก่อขึ้น ไทยรัฐ ฉบับวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๔ ระบุว่า จนถึงสิ้นปี ๒๕๒๔ รัฐบาลไทยมียอดหนี้สินสูงถึง 481,901.5 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สินที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินในประเทศ 250,000 ล้านบาท และหนี้สินที่กู้ยืมจากต่างประเทศ 231,905.5 ล้านบาท (๒๕๒๔ : 4) ส่วนหนึ่งของภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นเป็นหนี้สินที่มาจากภาระกู้ยืมในวงราชการ ดร.วิวัฒน์ชัย อัครถาวร ระบุว่า การก่อหนี้ทางทหารในช่วงเวลาเพียง 6 ปี (๒๕๑๔-๒๕๒๐) มีมูลค่าสูงกว่าจำนวนเงินกู้เพื่อโครงการด้านการเกษตร ในช่วงเวลา 19 ปี (๒๕๔๐-๒๕๖๒) เสียอีก (อาทิตย์-เคล็ดลับ : 16) กระนั้นก็ตามในปลายปี การก่อหนี้ทางทหารกว่าหมื่นล้านบาทด้วยการซื้อเครื่องบินรบ F-16 ท่ามกลาง การคัดค้านจากประชาชนหลายกลุ่มหลายกระแส ก็ยังผ่านความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีที่มี พลเอก เปรม เป็นประธานได้อย่างไม่คิดขัด สิ่งนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ในทัศนะของรัฐบาลไทยและชนชั้นนำแห่งกองทัพไทยนั้น ไม่ว่าประเทศ ชาติจะคงมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นเพียงใดจากการก่อหนี้ทางทหาร ภาระหนี้สินนั้นก็ไม่สำคัญเท่ากับการผลักดันให้กองทัพไทยมีอาวุธที่ทันสมัยตามแบบอเมริกัน ศาสตราจารย์ ชินนิชิ อิชิบุระ แห่งมหาวิทยาลัยเกียวโต เปิดเผยว่า เงินกู้จาก ต่างประเทศที่ไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยแต่ละปี ถูกอุกคลินเข้าไปในภาครัฐบาล 60 % ที่เหลือ 40 % เป็นเงินกู้เข้าสู่ภาคเอกชน (ไทยรัฐ, ๘ มีนาคม ๒๕๒๔ : 16) ในระยะหลังนี้ การแทรกแซงทาง เศรษฐกิจของนายทุนญี่ปุ่นต่อระบบเศรษฐกิจ ไทยได้ขยายตัวมากขึ้น (ดู : ขุนทอง อินทร์ไทย, ๒๕๒๖ : 44-59) ดร.สุธี ประศาสน์ เศรษฐฯ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ได้กล่าวถึงกลยุทธ์ของนักลงทุน ญี่ปุ่น ในการสัมมนา "ญี่ปุ่น, เอเชีย, และประเทศไทย" ที่โรงแรมแกรนด์ พาเลซ ทิทยา ระหว่างวันที่ ๓-๔ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่า รูปแบบการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น พลิกแหล่งไปจากเดิม คือ จะดำเนินการสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศที่รับความช่วยเหลือ กำหนดการลงทุนขนาดใหญ่ หรือระดับชาติขึ้นมา แล้วทางฝ่ายญี่ปุ่นโดยบริษัท ข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น ก็จะคาน้ำเข้ามารับ ประมูลโครงการ เป็นการดิ้นกันแข่งขันที่จะเข้ามารับช่วงชิง นับเป็นรูปแบบที่แนบเนียน และน่ากลัวสำหรับประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือ (ไทยรัฐ, ๘ มีนาคม ๒๕๒๔ : 16)

ดร.ฉนิติก อีรเวกิน ได้กล่าวถึงเศรษฐกิจไทยในสมัยปัจจุบัน ไว้ในบทความ "เศรษฐกิจแบบพึ่งพา" ว่า "...ชะตาชีวิตเศรษฐกิจของประเทศไทย แขนงอยู่กับการตัดสินใจ หรือ ชะตาของเศรษฐกิจโลก... ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่เศรษฐกิจโลกซบเซา ประเทศไทยก็จะได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว... กิจกรรมทางเศรษฐกิจกว่า 41 % ของประเทศไทย เกิดจากการคิดซื้อค้าขายกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศมหาอำนาจ... ได้มีส่วนทำให้เกิดสภาวะพึ่งพารัฐในทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มต้นจากการเป็นผู้ผลิตพืชผลทางเกษตร ในลักษณะชำนานาญเฉพาะชนิดเพื่อป้อนสู่ตลาดโลก อันมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การเปิดประตู... ทำการค้ากับโลกภายนอกอย่างจริงจัง สมัยรัชกาลที่ ๔..." (มติชน, ๒๒ มกราคม ๒๕๒๕ : 7) นายแพทย์ ประเวศ วะสี ก็ชี้ว่า "...เราได้เอาเศรษฐกิจหรือการผลิตแบบชาวบ้าน เช่น การทำนาแบบวิถีการดั้งเดิม ไปผูกกับเศรษฐกิจโลกซึ่งเป็นเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ ทำให้เกิดสภาพการเสียเปรียบและไร้อำนาจต่อรอง..." (มติชน, ๒๒ มกราคม ๒๕๒๕ : 7)

ในการสัมมนาไตรภาคีเกี่ยวกับ "ปัญหาแรงงาน" ซึ่งจัดโดย สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๕ มกราคม ๒๕๒๕ ดร.นิคม จันทรวินิจ ได้นำเสนอรายงาน เรื่อง "ภาวะเศรษฐกิจและผลกระทบทางด้านแรงงาน" ซึ่งชี้ว่า "ในเดือนกันยายน ๒๕๒๕ มีตัวเลขผู้ว่างงาน 1.7 ล้านคน หรือประมาณของกำลังแรงงานเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง และในจำนวนนี้เป็นคนหนุ่มสาวที่สำเร็จการศึกษาาระดับค่อนข้างสูงถึง 200,000 คน แสดงให้เห็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล และอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีคนงานที่ทำงานแล้ว ถึง 5-10 ปี ซึ่งมีภาระหน้าที่ต่อครอบครัวถูกปลดออกจากการงานในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมาของปี ๒๕๒๕ ตามรายงานของกรมแรงงานประมาณ 58,000 คน และตามรายงานของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย จะมีการเลิกจ้างประมาณ 100,000 คน ซึ่งนับว่าสูงที่สุดเท่าที่เคยประสบมา ทำให้ผู้ประสบความเดือดร้อนจากการขาดรายได้ประมาณ 400,000-500,000 คน..." (มติชน, ๒๒ มกราคม : 16) นอกจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจข้างต้น มีปัญหาทางเศรษฐกิจกำลังรุกกระหน่ำ "ประชากรล้นใหญ่ของประเทศไทย" ซึ่งเดิมภาวจะยากไร้ของพวกเขา

ซึ่งเคยถูกขูดรีด "พรีเมียม" โดยรัฐบาลไทยผ่านทางพ่อค้าส่งออกข้าวมานานแล้ว ให้อย่างยิ่งยั้ง ในสถานการณ์ปัจจุบันก็คือ "ปัญหาฟาร์มแอ็กต์" อาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กล่าวถึง การผลประโยชน์ที่พ่อค้าส่งออกข้าวจะได้รับจากการยกเลิก นโยบายเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (พรีเมียม) สำหรับข้าวเกรดต่ำ และการผลักดันให้ไปผู้ชานา (มติชน, ๒๗ มกราคม ๒๕๒๕ : 4) ว่า "...รัฐบาล ได้หยิบยื่นลากลอยให้แก่ผู้ส่งออก เป็นจำนวนรวมกันทั้งสิ้นมากกว่า 100 ล้านบาท และผู้ที่ได้มากก็คือ ผู้ส่งออกรายใหญ่ ๆ ที่มีสต็อกมาก เพราะผู้ส่งออกเหล่านี้เมื่อ ครั้งซื้อข้าวสาร เข้าสต็อกได้คำนวณค่าพรีเมียมเป็นต้นทุนระดับส่งออก และรับซื้อ ข้าวจากโรงสีและชานาในราคาที่ต่ำ... เมื่อผู้ส่งออกให้กระทรวงพาณิชย์คืนละ 200 บาท ซึ่งทำให้ต้นทุนส่งออกสูงขึ้น อย่างเก่งก็จะสามารถโก่งราคาขายต่างประเทศได้เพียง 50 บาท อีก 150 บาท ผู้ส่งออกก็ต้องซื้อข้าวสารจากโรงสี ค่าลงคืนละ 150 บาท โรงสีก็จะต้องซื้อข้าว เปลือกเกรดดีจากชานาค่าลงไม่อีก ซึ่งแน่นอนขณะที่กระทรวงพาณิชย์เก็บค่าพรีเมียมได้คืนละ 200 บาท เราได้รายได้ จากต่างประเทศเพียง 50 บาท แต่ชานาต้องจ่ายอีกถึงคืนละ 150 บาท ซึ่งนับ ได้ว่าเป็นการได้ไม่เท่าเสียอย่างแน่นอน..." และหลังจาก "พิจารณาอย่างรอบ- คอบ" แล้ว เขาสรุปว่า "...ผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการ เก็บพรีเมียมข้าว เกรดดี..." มี 4 ราย คือ

- 1) กระทรวง เกษตรฯ ผู้รักษาและผู้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- 2) องค์การคลังสินค้า ผู้ก่อกั้นสินกับธนาคารพาณิชย์ไว้จากการขาดทุนจำนวน ประมาณ 6 พันล้านบาท และ กรม อนุมัติให้เอาเงินกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกรที่มาจากเงินพรีเมียมข้าวใช้หนี้แทนเดือนละ 50 ล้านบาท
- 3) กระทรวงพาณิชย์ ในฐานะผู้ค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ (G to G) ได้รับการ ลดหย่อนไม่ต้องเสียค่าพรีเมียม จึงสามารถส่งผลประโยชน์ให้กับผู้ส่งออกหรือ โรงสีบางราย โดยรายชื้อซื้อข้าวสารส่งมอบรัฐบาลต่างประเทศจากโรงสี หรือผู้ส่งออกบางรายในราคาสูงกว่าราคาตลาด (ภายใน) ได้

- 4) ประเทศสหรัฐอเมริกา (คู่แข่งชั้นรายสำคัญในตลาดการค้าข้าวต่างประเทศ) ซึ่งกำลังมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกข้าวสารของเขาให้มีราคาต่ำ เพื่อแข่งขันกับตลาดไทยโดยเฉพาะตลาดข้าวเกรดดี การเก็บหรือเก็บข้าวเกรดดีในสภาพการณ์เช่นนี้ จะทำให้ไทยสูญเสียตลาดข้าวคุณภาพดีให้อเมริกามากขึ้น เพราะผู้ส่งออกไทย จะสามารถสู้ตลาดและราคากับผู้ส่งออกอเมริกาได้ยากลำบากขึ้น เพราะขณะที่ผู้ส่งออกอเมริกาได้รับการสนับสนุนการส่งออก แต่เราเก็บภาษีส่งออก

ในเดือนถัดมา อาจารย์ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ได้กล่าวอย่างมั่นใจในการสัมมนา เรื่อง "ฟาร์มแอ็กต์...มหันตภัยจากมหาสมุทร" ซึ่งจัดโดย "หนังสือพิมพ์มติชน" ว่า "...เราน่าจะเป็นนักเลงผู้เขาจนสุดฤทธิ์ ดูซิว่าใครจะอยู่ได้ ผมเชื่อว่าต้นทุนข้าวของเราต่ำกว่าเขาเยอะ และถ้าในระยะยาวถ้าเราทำกันจริง ๆ โดยไม่กคชชชชชชช แต่ฉันนี่ไม่มีหลักประกันใด ๆ ชุคลอย ๆ ได้ ผมเชื่อว่า อีกไม่นาน ราคาข้าวกระเดื่องขึ้น หรือเขียวก็กลับมาใหม่ อะไรก็อะไรก็กลับมาใหม่ อย่าให้ผมพูดเลยว่า เขาคุยอะไรกันอยู่ในวงการเวลานี้..." (มติชน, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ : 4)

จิตร ศิริธรรานนท์ เลขาธิการสมาคมโรงสีข้าวไทย ได้กล่าวถึง ภาวะการตลาดของข้าวไทย ที่ขึ้นต่อ "การส่งออก" ว่า "...ทุกวันนี้ ราคาข้าวสารถูกกำหนดโดยผู้ส่งออกที่กรุงเทพฯ ถ้าทำนขายข้าวกับต่างประเทศมาได้ราคาดีหน่วย ราคาที่เปิดรับซื้อก็จะสูงหน่วย แต่ถ้าขายมาราคาคงต่ำ ก็หมายความว่าราคาข้าวที่เปิดรับซื้อก็จะตั้งต่ำลงไป...มันน่าแปลกที่ว่าข้าวที่เราผลิตได้นี้ ประมาณ 68 % บริโภคภายในประเทศที่เหลือส่งออกขายต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่การบริโภคภายในอัตราสูงกว่า แต่ราคาข้าวภายในประเทศกลับถูกกำหนดโดยการส่งออก ซึ่งมีปริมาณเพียง 32 % เท่านั้น..." (มติชน, ๓๐ กันยายน ๒๕๒๔ : 1-2)

เรื่องสุดท้าย ที่ควรกล่าวถึงในประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ก็คือ เรื่องโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก บนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี ๒๕๒๖ ที่รัฐบาลประกาศมาตรการจำกัดเงินเชื่อ 1๐ % การประกาศลดค่าเงินบาท ๗ ปลายปี ๒๕๒๖ และการประกาศนโยบายในการจัดหางบประมาณแบบ "zero

growth" สำหรับปี ๒๕๒๔ แนวความคิดในเรื่องโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก เริ่มต้นครั้งแรกในสหภาพฯ ในช่วงประมาณปี ๒๕๒๔-๒๕๒๖ คือ เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ใหม่ ๆ ในครั้งแรก ๆ นั้น ธนาคารโลกมีท่าทีว่าจะสนับสนุนโครงการนี้ แต่ต่อมาในระหว่างช่วงปี ๒๕๒๗-๒๕๒๘ กลับแสดงท่าทีว่าไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ โดยเสนอให้รัฐบาลทบทวนความเป็นไปได้ (fessibility) ของโครงการนี้ใหม่อีกครั้ง ในช่วงเวลาเดียวกัน สถาบันการเงินระดับโลก ซึ่งสังกัดกลุ่มทุนผูกขาดญี่ปุ่น (OECF) ก็ได้แทรกตัวเข้ามาประกาศสนับสนุนโครงการนี้ โดยมี นายสมหมาย สุนทระกุล รัฐมนตรีคลัง ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับเชื่อถือจาก OECF และรัฐบาลญี่ปุ่น ในที่สุดการต่อสู้ระหว่าง OECF (ญี่ปุ่น) และ World Bank (สหรัฐฯ) เกี่ยวกับโครงการนี้ ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในเดือนธันวาคม ๒๕๒๔ โครงการนี้ (ด้วยการผลักดันของ OECF ผ่านทางนายสมหมาย) ก็ได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หนังสือพิมพ์มติชนฉบับวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๔ ได้พาดหัวข่าวใหญ่ที่สุดว่า "อีสเทิร์นซีบอร์ด ผ่านฉลุย คลังขึ้นมั้นรับหนี้หมิ่นล้าน" กลุ่มผู้ผลักดันโครงการนี้ อ้างว่าโครงการนี้จะส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอันมากในอนาคต สองสัปดาห์ต่อมา ดร.ลิขิต อิวะกิน ได้เขียนบทความ "โครงการชายฝั่งทะเลตะวันออก : นัย และ ข้อคิด" ลงในหนังสือมติชน ฉบับวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๔ เพื่อพยายามชี้ให้เห็นผลร้ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันสืบเนื่องมาจากโครงการนี้ โดยยกข้อมูลสถิติจากกองทุนประชาชาติ สหภาพฯ ปี ๒๕๒๖ มาแสดง ดังนี้

ผลิตภัณฑ์รายภาคต่อหัว ปี ๒๕๒๖

ทั่วประเทศ	18,770	บาท
กรุงเทพมหานคร	51,441	บาท
ภาคกลาง	24,002	บาท
ภาคใต้	16,148	บาท
ภาคเหนือ	12,148	บาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,146	บาท
ภาคตะวันออก	34,653	บาท
ภาคตะวันตก	21,312	บาท

จะเห็นได้ว่า เงินทุนนับหมื่นล้านบาทที่จะทุ่มลงไปในโครงการนี้ ๕ ภาคตะวันออก จะทำให้ความแตกต่างระหว่างภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว (๓๔,๖๕๓ บาท กับ ๗,๑๔๖ บาท) ขยายตัวมากขึ้นอีก แทนที่จะลดช่องว่างแห่งข้อแตกต่างที่เป็นอยู่ให้แคบลง โดยการหันมาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุด ๒ ภาค ด้วยการทุ่มงบประมาณลงไปเพื่อพัฒนา ๒ ภาค ดังกล่าวอย่างจริงจัง รัฐบาลไทยกลับพยายามส่งเสริมภาคที่ปัญหาความยากจนอยู่ในระดับสุดท้าย (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่งเสริมอย่างเข้มข้นจริงจังมาตลอดอยู่แล้ว) คร.ลิขิต อีรเวทิน จึงสรุปว่า "...ความจำเริญในทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ๒ ทศวรรษ จนทำให้ประเทศได้แปรเปลี่ยนมาเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมท่ามกลางความยากจนในชนบท และช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนเหมือนเดิม น่าจะเป็นบทเรียน หรือ ข้อคิด สำหรับผู้วางแผนพัฒนาทั้งหลาย..."

๓. ระบบการเมือง สัมฤทธิ์ผลของนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ของรัฐบาล พลเอก เปรม ติ๊กอกให้เกิดการอ่อนตัวลงของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (ต่อแต่นี้ไปจะเรียกว่า พคท.) นักศึกษา ปัญญาชน ที่เข้าร่วมกับ พคท. ภายหลังเหตุการณ์ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้เริ่มทยอยกลับเข้าสู่เมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ขบวนการดังกล่าว ได้ส่งผลให้ภาพจน์ของรัฐบาล พลเอก เปรม ในสายตาของชาวต่างชาติดีขึ้นมาก ซึ่งนั่นย่อมเท่ากับว่า เสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เปรม ในสายตาของนักลงทุนมั่นคงกว่ารัฐบาล ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๙-๒๕๒๓ (รัฐบาลธานินทร์ และ รัฐบาลเกรียงศักดิ์) ประกอบกับการประคับประคองระบบประชาธิปไตย บนพื้นฐานของการเลือกตั้งให้อุปรودปลดปล่อยมาแม้จนทุกวันนี้ (กว่า ๖ ปี) แม้วาระบบรัฐสภาแบบมีวุฒิสมาชิกจากการแต่งตั้งยังคงดำรงอยู่ และแม้ว่า นายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ตาม (หากได้รับการสนับสนุนเพียงพอจากพรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ) แต่กระนั้นก็ตามงบประมาณรายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบภายในก็ยังคงมีสัดส่วนสูงสุด คือ ประมาณ ๒๕.๓ % , ๒๕.๒ % และ ๒๔.๗ % ในปี ๒๕๒๖ ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่าโดยเนื้อหาแล้ว สถานการณ์ทางการเมือง

เมืองของประเทศ มิได้มีคุณภาพดีนอที่พยายามแสดงออกในทางรูปแบบ  
 ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือ การอนุมัติการสั่งซื้อ F-16 ให้แก่กองทัพไทย ในปี  
 ๒๕๒๔, การยุบสภาถึง 2 ครั้ง ในช่วงเวลาของรัฐบาล พลเอก เปรม, การ  
 ทำรัฐประหาร 2 ครั้ง ในช่วงเวลาดังกล่าว, และการสนับสนุนทางการเมือง/  
 การทหารของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่มีที่ท่าลดลงแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม  
 ยังคงต้องกล่าววาระบบการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยในระดับประเทศ ซึ่งเพิ่งจะ  
 ก่อตั้งขึ้นใหม่อีกครั้ง เมื่อ 7 ปีมาแล้ว, ระบบการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยในระดับ  
 กรุงเทพมหานคร ซึ่งเพิ่งจะก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณ 6 เดือนมาแล้ว, และท้ายที่สุด  
 ระบบการเลือกแบบประชาธิปไตยในระดับเขต ซึ่งเพิ่งจะก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก  
 เมื่อประมาณ 6 เดือนมาแล้ว ทำให้เราพอมีความหวังบ้าง กับการพัฒนาต่อไปของ  
 ระบบประชาธิปไตย หากสามารถยืนยาวต่อไปได้

4. ระบบจิตปัญญา หรือ วัฒนธรรม แม้ว่าอิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีและสัญลักษณ์ค่านิยม  
 ต่าง ๆ แบบอเมริกัน จะยังคงดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่น ในระบบการศึกษาไทยและ  
 ในหมู่ชนชั้นนำของประเทศ แต่กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของมวลชนชาว  
 ไทย ในแนวทางที่ต่อต้านลัทธิค่านิยมต่างชาติ (นิยมไทย) และต่อต้านฟาร์มอังกด์ และ  
 การยกมือสนับสนุนมติของเสียงส่วนใหญ่ ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ  
 ที่ให้ประณามรัฐบาลสหรัฐฯ ที่ส่งฝูงเครื่องบินไปถล่มลิเบีย ซึ่งถือว่าละเมิดกฎบัตร  
 สหประชาชาติ และข้อปฏิบัติระหว่างประเทศ ได้เป็นเงื่อนไขที่เอื้อต่อการปลดปล่อย  
 คนเองออกจากกรอบโครงทางความคิด และอุดมการณ์แบบอเมริกัน อย่างไรก็ตาม  
 เงื่อนไขดังกล่าวก็ยังคงถูกพิสูจนด้วยเหตุการณ์ที่เป็นจริงที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต
5. ระบบเทคโนโลยี เท่าที่ผ่านมามีได้แผนพัฒนา 5 ฉบับ ลักษณะพึ่งพิงระบบ  
 เทคโนโลยีของประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง คราวจนถึงปัจจุบัน มิได้ส่อแนวโน้มว่าจะ  
 ลดน้อยถอยลงแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามกลับส่อแนวโน้มว่า การพึ่งพิงจะเข้มข้น  
 รุนแรงยิ่งขึ้นต่อไป บนเงื่อนไขของกระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรมแบบพึ่งพิง  
 (dependent industrialization) และกระบวนการเติมโตอย่างเกินเลย  
 เกินขนาด (over urbanization) ของกรุงเทพมหานคร

กล่าวโดยสรุป การปลดปล่อยระบบทั้ง 4 (ข้อ 2-5) ข้างต้น ออกจากการครอบงำ โดยทุนนิยมศูนย์กลาง (โดยเฉพาะระบบการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นมากที่สุด) เป็นเงื่อนไขจำเป็น (necessary condition) ที่สำคัญที่สุดที่จะยกระดับคุณภาพของสภาพการณ์ทางกายภาพ, สภาพการณ์ทางชีวภาพ, และสภาพการณ์ทางสังคม ของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในปัจจุบันสะท้อนแนวโน้มว่า ประเทศเกษตรกรรมยากจนทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยไม่อยู่ในภาวะที่จะดำเนินการปลดปล่อยตนเองได้แต่เพียงลำพัง โดยปราศจากซึ่งความร่วมมือกันในหมู่ประเทศคือพัฒนาด้วยกัน ซึ่งผู้ศึกษาคาดหมายว่า คงจะต้องกิน ความเวลาทางประวัติศาสตร์อย่างน้อยก็หลายทศวรรษ นับจากช่วงเวลาปัจจุบัน (ดูแผนภูมิที่ 4.1)

#### 4.2 การเปลี่ยนแปลง กับ มาตรการระดับเมืองหลวง และแนวโน้มในอนาคต

ดังได้บรรยายไว้ในบทที่ 3 ถึง วิวัฒนาการของเมือง (urban evolution) หรือวิวัฒนาการเป็นไปของเมือง (urbanization) ผ่านช่วงเวลาแห่งยุคสมัยต่าง ๆ จาก "กรุงธนบุรี" ในสมัยอาณาจักรใหม่ขึ้นเมืองสืบ มาสู่ "กรุงเทพมหานคร" ในปัจจุบัน จะเป็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลง และปัญหาต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบนพื้นที่ "บางกอก" วางอยู่บนฐานของกระบวนการรวมศูนย์อย่างเกินเลยเกินขนาด (over centralization) ซึ่งเข้มข้นรุนแรงอย่างยิ่ง นับตั้งแต่การถือกำเนิดขึ้นเองของ "Greater Bangkok Plan 1990" ในปี ๒๕๐๓ แผนพัฒนาฉบับที่ 1, พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงทุน, และติดตามมาด้วยการก่อสร้าง infrastructure (ถนน ประปา ไฟฟ้า) ที่รัฐบาลเผด็จการทหาร จอมพล สฤษดิ์ ได้ผลักดันให้เกิดขึ้นด้วยการนำประชาชาติเข้าผูกพันกับเงินลงทุนของต่างชาติ และการปฏิวัติต่างชาติอย่างเอาจริงเอาจัง อย่างต่อเนื่องมาจนทุกวันนี้ ซึ่งสะท้อนแนวโน้มว่าไม่อาจสิ้นสุดลงได้โดยง่าย จนปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องควบคุมการก่อหนี้ เพราะภาระชำระหนี้ในปีที่ผ่านมา สูงถึง 27.7 % ของรายได้จากการส่งออกและค่าบริการ ซึ่งนับเป็นยอดภาระหนี้ที่สูงอย่างน่าห่วงใย และหากสูงถึง 30 % เมื่อไร เขาเรียกว่า "ประเทศล้มละลาย" (ดู : มติชนรายวันฉบับครบรอบ 8 ปี, ๒๕๒๔ : 44-45) และในปัจจุบันก็ได้ก้าวมาถึงจุดที่เรียกว่า "refinance" หรือ การปฏิหนี้ใหม่ชำระหนี้เก่า แล้ว

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับ คร.กนก วงษ์ตระหง่าน (๒๕๒๔ : 22) ที่เห็นว่า การพัฒนาการของ กรุงเทพมหานครจะต้องคำนึงถึง กระบวนการคลี่คลายเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลก และลักษณะเฉพาะของประเทศ (national conditions) เช่น ความเข้มแข็งของอาณาจักร,



แผนภูมิ 4.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่เมืองกับเงื่อนไขทางสังคมประวัติศาสตร์

ชื่อพื้นที่	ขนาดพื้นที่	ชื่อเมือง	ขนาดพื้นที่เมือง	ชื่อศูนย์อำนาจรัฐ	รูปแบบบริวาร	ยุคสมัย	ช่วงปียาวนาน
					ชื่อรัฐ		
1 "บางกอก"	บริเวณฝั่งตะวันออกของคลองบางกอกน้อย-ชักพระ-บางกอกใหญ่ในปัจจุบัน ซึ่งสมัยนี้ยังเป็นลำน้ำเจ้าพระยาที่ไหลอ้อมโค้ง			"ราชสำนัก..."	นครรัฐ/อาณาจักร "รัฐ..."	ยุคนครรัฐอาณาจักร สมัยอาณาจักรศรีเทพ	ก่อนปี ๑๖๓๓ ก่อนปี 1350 ๗ ปี
2 "บางกอก"	บริเวณสองฟากฝั่งคลองลัด บางกอกที่คั่นยาวขยายกว้างขวางขึ้นจนกลายเป็นแม่น้ำ	"ธนบุรีศรีมหาสมุทร"	บริเวณริมฝั่งตะวันตกของคลองลัด บางกอกที่คั่นยาวขยายกว้างขวางขึ้นจนกลายเป็นแม่น้ำ	"ราชสำนักอยุธยา"	นครรัฐ/อาณาจักร "รัฐอยุธยา"	ยุคนครรัฐอาณาจักร สมัยอาณาจักรเก่า	๑๖๓๓ - ๑๖๓๘ 1350 - 1767 ๔17 ปี
3 "บางกอก"	บริเวณสองฟากฝั่งลำน้ำเจ้าพระยาส่วนที่เคยเป็นคลองลัดบางกอก	"กรุงธนบุรี" "กรุงรัตนโกสินทร์เหนืออยุธยา"	บริเวณภายในกำแพงเมืองทั้งสองฟากฝั่งลำน้ำเจ้าพระยาส่วนที่เคยเป็นคลองลัดบางกอกและขยายกว้างออกไปถึงคลองโองอ่างในสมัยรัชกาลที่ 1	"ราชสำนักกรุงธนบุรี" "ราชสำนักกรุงรัตนโกสินทร์"	นครรัฐ/อาณาจักร "รัฐกรุงธนบุรี" "รัฐกรุงรัตนโกสินทร์"	ยุคนครรัฐอาณาจักร สมัยอาณาจักรใหม่ขึ้นเมืองคน	๑๖๓๘ - ๑๗๘๒ 1767 - 1809 ๔๒ ปี
4 "บางกอก"	บริเวณสองฟากฝั่งลำน้ำเจ้าพระยาส่วนที่เคยเป็นคลองลัดบางกอก	"กรุงรัตนโกสินทร์เหนืออยุธยา"	ชุมชนเริ่มพัฒนาแน่นขึ้นและเริ่มขยายขอบเขตไปถึงคลองมหาดหลวงในรัชกาลที่ 4	"ราชสำนักกรุงรัตนโกสินทร์"	นครรัฐ/อาณาจักร "รัฐกรุงรัตนโกสินทร์"	ยุคนครรัฐอาณาจักร สมัยอาณาจักรใหม่ขึ้นเจริญด้วย	๑๗๘๒ - ๑๗๘๔ 1809 - 1892 83 ปี
5 "กรุงเทพระมหานคร"	บริเวณพื้นที่บางกอกและอาณาบริเวณข้างเคียงทุกทิศทาง (ขอบเขตแคบกว่ากันในแต่ละรัชกาล)	"กรุงเทพ"	เริ่มขยายตัวตั้งโดยทุกทิศทางโดยเฉพาะด้านเหนือและตะวันออกโดยเขตคลองมหาดหลวงออกไปมากจนทุกทิศ	"ราชสำนักกรุงเทพ"	"ประเทศชาติ" "ประเทศสยาม"	ยุคประเทศชาติ สมัยรัฐสยามอาณาจักรแห่งสยาม	๑๗๘๔ - ๑๗๘๘ 1892 - 1932 40 ปี
6 "จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี"	ขยายใหญ่ขึ้นรวมมีบุรีคานะตะวันตกเฉียงเหนือ (พระนคร) และราชบุรีบูรณะคานะตะวันตกเฉียงใต้ (ธนบุรี)	"กรุงเทพ-ธนบุรี"	ขยายตัวอย่างกว้างทุกทิศทางโดยเฉพาะด้านเหนือและตะวันออกภายหลังการตีถนนหนทางโดยถนนพระยาจักร์ทางทิศเหนือและถนนเพชรบุรีและถนนสุขุมวิททางทิศตะวันตกเฉียงใต้ในสมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์	"คณะราษฎร" รัฐบาลคณะปฏิวัติ คณะต่าง ๆ	"ประเทศชาติ" "ประเทศสยาม/ไทย"	ยุคประเทศชาติ สมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์/ไทย	๑๗๘๘ - ๑๙๐๐ 1932 - 1957 25 ปี
7 "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี"	รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เข้าเป็นจังหวัดเดียว รวมทั้งพื้นที่ทั้งหมด 1,568.74 ตร.กม. หรือประมาณ 980,462.5 ไร่	"นครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี"	ขยายตัวอย่างรวดเร็วทุกทิศทางโดยเฉพาะด้านเหนือและตะวันออก ตามแนวถนนสายต่าง ๆ ที่ตัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว	"รัฐบาลคณะปฏิวัติ คณะต่าง ๆ	ประเทศชาติ "ประเทศไทย"	ยุคประเทศชาติ สมัยพัฒนาประเทศไทยขึ้นเมืองคน	๑๙๐๐ - ๑๙๐๔ 1957 - 1972 15 ปี
8 "กรุงเทพมหานคร"	พื้นที่เท่ากันกับนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเพียงเปลี่ยนชื่อ และสภาพภาพเท่านั้น (1,568.74 ตร.กม.)	"กรุงเทพมหานคร"	ขยายตัวอย่างรวดเร็วมากทุกทิศทางโดยเฉพาะด้านเหนือและตะวันออกตามแนวถนนสายต่าง ๆ ที่ตัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว	คณะปฏิรูปา รัฐบาล คณะปฏิวัติ คณะต่าง ๆ	ประเทศชาติ "ประเทศไทย"	ยุคประเทศชาติ สมัยพัฒนาประเทศไทยช่วงปัจจุบัน	๑๙๐๔ - ๑๙๗๒ 1972 - 1986 16 ปี



การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดิน

ช่วงสมัย

- 1 พื้นที่เกือบทั้งหมด (ยกเว้นบ้านเรือน, คู-คลอง, ทางเดิน, วัด ?) เป็นพื้นที่ว่าง และคงปรากฏชุมชนเกษตรกรรมริมน้ำอยู่บ้างแล้ว เพราะเป็นบริเวณที่อุดมสมบูรณ์
- 2 พื้นที่เกือบทั้งหมด (ยกเว้นบ้านเรือน, คู-คลอง, ทางเดิน, วัด) เป็นพื้นที่ว่าง และพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่นา และบางบริเวณของพื้นที่ฝั่งตะวันตกเป็นส่วน เริ่มปรากฏชุมชนเมืองอยู่เพียงเฉพาะบริเวณเล็ก ๆ ริมน้ำฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนที่เคยเป็น "คลองลัดบางกอก"
- 3 พื้นที่เกือบทั้งหมด (ยกเว้นบริเวณริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนที่เคยเป็น คลองลัดบางกอก ซึ่งปรากฏสภาพเป็นชุมชนเมืองมีการใช้ที่ดินเพื่อราชการ, การค้า, ที่อยู่อาศัย, และสาธารณูปโภค-สาธารณูปการในรูประบบคู-คลอง)
- 4 พื้นที่เมืองเริ่มปรากฏการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม-ท่าเรือ, สภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย, พาณิชยกรรม, และราชการออกนอกกำแพงเมืองไปทางทิศใต้, ตะวันออก, และเหนือ ทางด้านตะวันตกส่วนใหญ่เป็นย่านพักอาศัยและที่สวน-ที่นา อย่างไรก็ตาม ที่นาและที่สวนรอบนอกยังคงสภาพเดิม เสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากบางบริเวณที่เริ่มมีการขุดคู-คลองเพิ่มขึ้น เพื่อเปลี่ยนพื้นที่ว่างให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม (เพื่อการส่งออก)
- 5 พื้นที่เมืองประเภทต่าง ๆ เริ่มซับซ้อนขึ้น และขยายตัวออกไปทุกทิศทาง โดยเฉพาะด้านเหนือและตะวันออก สภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเริ่มขยายตัวออกไปตามถนนสายต่าง ๆ ที่เริ่มต้นเป็นรากฐานให้แก่ระบบการเดินทางสัญจรแบบใหม่ แทรกแซงระบบคู-คลองดั้งเดิม ในระยะนี้ ย่านพักอาศัยจะอยู่ในแถบชุมชนเก่าฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ และชุมชนเก่าฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ และขยายตัวขึ้นไปในบริเวณเขตดุสิต ในปัจจุบัน - สภาพการใช้ที่ดินเพื่อราชการยังคงอยู่ภายในเขตเมืองเก่าเป็นหลัก ส่วนอุตสาหกรรมอยู่ทางตอนใต้ริมแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นบริเวณท่าเรือ นอกจากนี้ ในช่วงระยะนี้ได้เริ่มปรากฏแนวโน้มของพื้นที่เมืองรุกล้ำพื้นที่ว่าง และพื้นที่เกษตรกรรมทางด้านเหนือของเมือง เมื่อมีการก่อสร้างสนามบินขึ้นที่ดอนเมือง

- 6 การขยายตัวของพื้นที่พักอาศัย, พาณิชยกรรม, อุตสาหกรรม, และราชการ เริ่มพุ่งสู่ทิศเหนือและทิศตะวันออก อุตสาหกรรมยังคงอยู่ทางด้านใต้เป็นหลัก ยกเว้นสนามบินทางด้านเหนือ พาณิชยกรรมเริ่มหนาแน่นขึ้นในบริเวณเขต สัมพันธวงศ์, ป้อมปราบ, บางรัก, ปทุมวัน, และพญาไทในปัจจุบัน โดยเฉพาะถนนเยาวราช, เจริญกรุง, ราชวงศ์, เสือป่า, สุรวงศ์, สีลม, พระรามที่ 4, สุขุมวิท, และเพชรบุรี
- 7 การก่อสร้างระบบถนนคอนกรีตมาตรฐานอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ทำให้รูปแบบของเมืองและโครงสร้างการใช้ที่ดินเริ่มเปลี่ยนแปลงสู่สภาพ "มหานครคอนกรีต" ที่ระบบคู-คลองดั้งเดิมถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว เริ่มปรากฏย่านพักอาศัยขนาดใหญ่ในเขตชานเมืองบริเวณต่าง ๆ ทำให้พื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมถูกรุกล้ำอย่างจริงจังขนานใหญ่เป็นครั้งแรก ขนาดของสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยที่เกิดขึ้นและขยายตัวในระยะนี้ ทำให้ย่านพักอาศัยเก่าแก่ดั้งเดิมสองฟากฝั่งแม่น้ำ และภายในเขตเมืองเก่า เริ่มถูกเทียบรัศมีด้วย สภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย "สมัยใหม่" ที่มีขนาดใหญ่และขยายตัวอย่างรวดเร็ว
- 8 เป็นช่วงเวลาที่ย่านถนนคอนกรีตมาตรฐานยังคงถูกเสริมสร้างขยายใหญ่ขึ้นอย่างไม่ลดละเริ่มก่อสร้างระบบทางด่วน และพยายามสร้างถนนวงแหวนให้ใกล้ครบวง ทั้ง middle และ outer พร้อม ๆ กับระบบคู-คลองถูกทำลาย, สูญเสียคุณค่าต่าง ๆ, และถูกเพิกเฉยไม่เห็นคุณค่า ย่านพักอาศัยในเขตชานเมืองขนาดใหญ่/ขนาดยักษ์ ถูกก่อสร้างขึ้นอย่างจริงจัง รวมทั้งการปรากฏตัวเป็นครั้งแรกของสถาปัตยกรรมสำหรับการพักอาศัยที่เรียกว่า "แฟลต" และ "คอนโดมิเนียม" ซึ่งถูกก่อสร้างขึ้นโดยนักธุรกิจด้านบ้านและที่ดิน รวมทั้งภาครัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเพิ่งถูกก่อตั้งสถาปนาขึ้นในคอนต้นช่วงระยะนี้ (๒๕๑๖)
- นอกจากนี้ มหาวิทยาลัย เปิดแห่งแรกของประเทศได้ดึงดูดกิจกรรมทางสังคมและย่านพักอาศัย มาอยู่ใกล้บริเวณมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้นทุกขณะ ผลลัพธ์ก็คือ การร่อยหรอลงของพื้นที่ว่าง และพื้นที่เกษตรกรรมอย่างรวดเร็วในเขตชานเมือง โดยการรุกล้ำของสภาพการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะประเภทเพื่อการอยู่อาศัย และพาณิชยกรรม จนในที่สุดสภาพเสมือน "เมืองที่หักหลังนอน" ของคนทำงานในเมือง ได้เริ่มก่อรูปที่ทันสมัยย่านพักอาศัยดั้งเดิม ทั้งขนาดที่ดิน วัสดุ การออกแบบ, และราคาบ้าน ควบคู่ไปกับกระบวนการขยายตัวทุกทิศทางของชุมชนแออัดของผู้อยากไร้ (ซึ่งเปรียบเสมือนบ้านของกองทัพแรงงานของเมือง)

โครงสร้างทางชนชั้น, ความเป็นอิสระของแรงงาน, ลักษณะการรวมทุน เป็นต้น และเห็นด้วยกับ  
 ความเห็นที่ว่า การขยายตัวอย่างขนานใหญ่ของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา  
 นั้น เกิดขึ้นจากเงื่อนไขพื้นฐานที่ว่า การสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย กับ ระบบทุนนิยม  
 โลก ได้ขยายตัวอย่างสูง (๒๕๒๔ : ๒๓) นอกจากนี้ เงื่อนไขที่ชนชั้นนำแห่งระบบรัฐ โดยผ่าน  
 ทางรัฐบาล คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปคณะต่าง ๆ มุ่งส่งเสริมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้พัฒนา  
 ไปสู่สภาพเมืองมหานครแบบประเทศทุนนิยมศูนย์กลางมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากงบประมาณ  
 ที่ทุ่มเทให้กับภูมิภาคนี้อย่างมหาศาล ในขณะที่ภูมิภาคส่วนอื่น ๆ มิได้รับงบประมาณ (อย่าง เป็น  
 สัดส่วนกัน) อย่างเหมาะสมกับสภาพและขนาดของพื้นที่

ดังนั้น ครามเท่าที่กรุงเทพมหานครยังคงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมสำคัญ ๆ ทุกประเภท  
 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์รวมของระบบการเมืองและระบบการวางแผน, ระบบการเงินการ  
 ธนาคารและงบประมาณแผ่นดิน, และระบบการศึกษาและสื่อมวลชน กรุงเทพฯ ก็ยังคงเป็นศูนย์  
 รวมแห่งปัญหาทางกายภาพ ชีวภาพ และสังคม ในตัวของมันเอง และในอีกด้านหนึ่งก็เป็นศูนย์กลาง  
 แห่งการก่อให้เกิดปัญหาแก่ภูมิภาคส่วนอื่น ๆ ของประเทศต่อไปในอนาคต

#### 4.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และ แนวโน้มในอนาคต

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. การขยายตัวของธุรกิจบ้านและที่ดินจัดสรร
2. การขยายตัวของชุมชนแออัด
3. การขยายตัวของคอกแถวและบ้านสร้างเอง
4. โครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ และโครงการต่าง ๆ ในภาครัฐบาล

##### 4.3.1 การขยายตัวของธุรกิจบ้านและที่ดินจัดสรร

ในช่วงระยะปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ รัฐบาลเริ่ม เข้มงวดกับการจัดสรรบ้านและที่ดินตามประกาศ  
 คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขหลายประการ ผลจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกเมื่อกลาง  
 ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วไป นอกจากจะทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างและ  
 ค่าแรงงานพุ่งขึ้นแล้ว ยังมีผลให้กำลังซื้อบ้านของประชาชนถดถอยลงไปด้วยระยะนั้น สถานการณ์

ทางการ เมืองไม่มีความแน่นอน ในขณะที่เดียวกัน ผู้จัดสรรก็ใหม่ใหม่เข้ามาแทน ลดอัตราเงินค่านั่ง  
ปีระยะเวลาการผ่อนส่งให้ยาวขึ้น ตลอดจนแถบของที่ดินต่าง ๆ ให้กับผู้อยู่บ้าน แต่สถานการณ์ก็  
ไม่ดีขึ้น กลับเป็นการ เพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการจัดสรรขึ้นไปอีก ภาวะเช่นนี้ ทำให้ผู้ลงทุนหรือ  
นักพัฒนาและผู้สนับสนุนการลงทุน อันหมายถึงสถาบันการเงินต้องพิจารณาดำเนินงานกันอย่างระมัด  
ระวังยิ่งขึ้น ทำให้หมู่บ้านจัดสรรหลายโครงการต้องลดประมาณการก่อสร้างลง และปริมาณการ  
ขยายก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ยอดการผลิตในตลาดช่วงนี้ จึงตกลงมาอย่างเห็นได้ชัด หมู่บ้านจัดสรร  
ได้ชมเช้ามารถลดจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ทำให้การขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร เชื่องช้าลง  
(วงเดือน เกษสุภะ, ๒๕๒๗ : 116-117) โดยสรุปแล้ว สถานการณ์ที่ทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรร  
ภาคเอกชนซบเซาไปในขณะนี้ ก็คือ

1. ภาวะเงินเฟ้อและภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นผลให้อำนาจซื้อของประชาชนลดลง ในขณะที่เดียวกัน ราคาบ้าน และที่ดินได้สูงขึ้น ความสามารถในการผ่อนชำระของประชาชนจึงลดลงด้วย
2. อัตราการขยายตัวของจำนวนบ้านจัดสรรในย่านต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่จำนวนผู้ซื้อซึ่งประกอบด้วย ครูว์เรือนที่มีรายได้ปานกลางกับรายได้สูง มีอยู่จำกัด และเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่า
3. เนื่องจากราคาบ้านและที่ดินได้สูงขึ้นมาก จำนวนเงินค่านั่งจึงสูงขึ้นตามไปด้วย แม้ว่าผู้จัดสรรจะพยายามลดอัตราส่วนเงินค่านั่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังนับว่าอยู่ในระดับสูง เกินกว่าที่จะเอื้อต่อการ เติบโตของตลาดบ้านและที่ดินในช่วงเวลานั้น
4. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจขึ้น ประชาชนบางส่วนยังรีรอในการตัดสินใจซื้อบ้านเป็นของตนเอง

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้การขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรหยุดชะงักไป อย่างไรก็ดี ด้วยแรงกระตุ้นทางการเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งเริ่มการให้สินเชื่อระยะสั้นเพื่อการก่อสร้าง และสินเชื่อระยะยาวเพื่อการซื้อบ้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ยังคงทำให้อุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยพอดำเนินต่อไปได้ แม้จะตกอยู่ในภาวะวิกฤต เรื่องสินเชื่อและต้นทุนในการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้วก็ตาม

ท้วงระหว่างปี ๒๔๔๖-๒๔๕๒ ธุรกิจบ้านและที่ดินเริ่มเฟื่องฟูขึ้นอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาล  
 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับภาครัฐบาลไว้อย่างชัดเจนว่า จะ  
 สร้างที่อยู่อาศัยขึ้นให้ได้ถึง 120,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี โดยให้การเคหะแห่งชาติ  
 เป็นผู้ดำเนินงาน นับเป็นการกระตุ้นความมั่นใจในตลาดที่อยู่อาศัยภาคเอกชนขึ้นมาอีกมาก นอกจากนี้  
 มีธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้หันมาสนับสนุนการเงินแก่ภาคเอกชนอย่างจริงจังขึ้น ตั้งแต่  
 ปี พ.ศ. ๒๔๕๐ โดยการให้สินเชื่อระยะยาวแก่ผู้ซื้อบ้านหรือผู้ปลูกบ้าน และให้สินเชื่อแก่โครงการ  
 บ้านจัดสรรทั้งในลักษณะดิน เชื้อ เพื่อการพัฒนาที่ดินและก่อสร้าง ควบคู่กับการให้สินเชื่อระยะยาวแก่  
 ประชาชนในการผ่อนส่งบ้านภายในโครงการด้วย ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์และ  
 บริษัทเงินทุนทั่วไป ทำให้จำนวนลูกค้าที่มาใช้บริการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพิ่มขึ้นอย่าง  
 รวดเร็ว จนเหนือกว่าสถาบันการเงินใด ๆ ของภาคเอกชนในยุคนี้

การแข่งขันกันในด้านคุณภาพและการจัดการในหมู่ผู้ดำเนินงานธุรกิจด้านที่ดินและบ้าน เช่น  
 การจัดสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ การจัดบริการการรักษาความสะอาด ความปลอดภัย ตลอดจนด้าน  
 สาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นอย่างดี รูปแบบของอาคารมีหลากหลายให้เลือก และราคาแตกต่างกัน  
 กันออกไป โดยใช้ความรู้ทางสถาปัตยกรรมมากขึ้น ได้พยายามออกแบบบ้านในราคาถูกลง พร้อมกับ  
 คนมีรายได้ประมาณเดือนละ 3,000-8,000 บาท สามารถซื้อได้โดยไม่ต้องร่อนมากนัก ซึ่งทั้ง  
 หมดนี้เป็นผลกระตุ้นให้ภาวะการผลิตบ้านจัดสรรขยายตัวอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากว่า การขอ  
 อนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในปี ๒๔๕๒ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๔๕๑ ถึงกว่าร้อยละ 35 (วงเดือน เกษสุภาะ,  
 ๒๔๕๗ : 119)

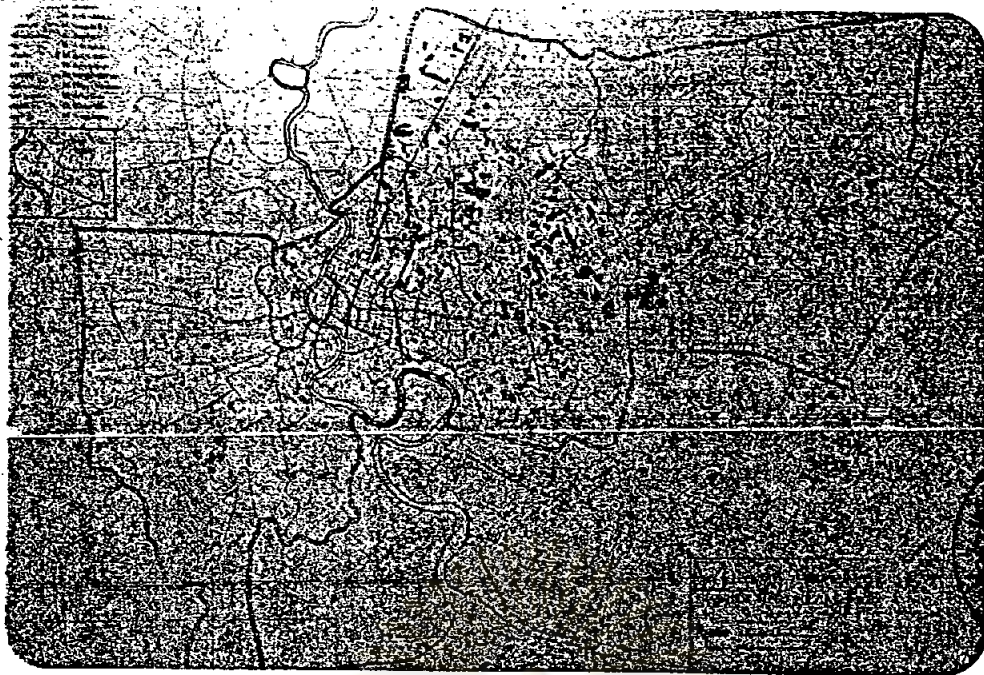
นอกจากการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรในแถบชานเมืองด้านตะวันตก และโดยเฉพาะด้าน  
 เหนือและด้านตะวันออกแล้ว ในระยะนี้ ได้เริ่มปรากฏโครงการที่อยู่อาศัยประเภททาวน์เฮาส์ขึ้นใน  
 บริเวณเขตเมืองชั้นใน มากมายหลายโครงการ พร้อม ๆ กับการประกาศ พ.ร.บ.อาคารชุด  
 ในพระราชกฤษฎีกาเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๒ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๐  
 ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ เป็นต้นมา ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินแบบใหม่ล่าสุด คือ  
 กรรมสิทธิ์บนอากาศ (Air Right) เป็นครั้งแรกในประเทศไทย (มานพ พงศทัต และ ศักดิ์ชัย  
 ศิริจันทร์ภาณุ, ๒๔๕๔ : 2)

วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ อัตราดอกเบี้ยที่ถ่วงถ่วงขึ้น และภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ  
 ซึ่งเป็นผลผลิตจากวิกฤตการณ์ของระบบทุนนิยมโลก ส่งผลให้ธุรกิจบ้านและที่ดินต้องซบเซาลงอีกครั้ง

หนึ่งในระหว่างช่วงปี ๒๕๓๓-๒๕๓๔ ในระยะนี้มีกองทุนได้หันไปใช้วิธีแบ่งเป็นโครงการย่อย ๆ ลักษณะการดำเนินโครงการที่เคยก่อสร้างล่วงหน้าเป็นจำนวนมาก ได้แปรเปลี่ยนเป็นการสร้างบ้านตัวอย่างไว้ แล้วค่อย ๆ สร้างบ้านตามการสั่งจองของลูกค้าเป็นราย ๆ ไป

ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มลดลง ทำให้ธุรกิจบ้านและที่ดินทำท่าจะฟื้นตัวขึ้นอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ภาวะน้ำท่วมขนาขนาดใหญ่ในปี ๒๕๒๖ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ศึกษา และนโยบายจำกัดดินเชื่อไม่เกิน 18 % ของรัฐบาล ในปี ๒๕๒๗ รวมทั้งการประกาศลดค่าเงินบาทได้เป็นอุปสรรคขัดขวางในระดับหนึ่งที่ทำให้การขยายตัวของธุรกิจบ้านและที่ดิน ไม่อาจเติบโตได้เร็วนัก โดยเฉพาะบ้านและที่ดินสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง แต่ธุรกิจบ้านและที่ดินสำหรับผู้มีรายได้สูงกลับปรากฏว่า ได้เริ่มคืบ เติบโตขึ้นในแถบบริเวณสองฟากถนนศรีนครินทร์ ซึ่งเป็นถนนคอนกรีตมาตรฐาน (เพิ่งก่อสร้างแล้วเสร็จเปิดใช้งานในปี ๒๕๒๖) ที่สามารถติดต่อกับพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของเมืองได้หลายเส้นทาง โดยเฉพาะการขึ้นสู่ระบบถนนทางด่วน โดยผ่านทางถนนบางนา-ตราด และการเข้าสู่เขตเมืองชั้นในโดยผ่านทางถนนพัฒนาการ-เพชรบุรีตัดใหม่ ในปี ๒๕๒๔ จึงเริ่มปรากฏบ้านจัดสรรราคาสูง เช่น หมู่บ้านเสรี (ใหม่), หมู่บ้านคันทรี่วิลล่า, หมู่บ้านเอื้อสุข แพนชั่นปาร์ค, หมู่บ้านลินเก๊า เป็นต้น สำหรับทางด้านเหนือ ก็ปรากฏบ้านจัดสรรราคาสูงด้วยเช่นกัน เช่น การ์เดนท์ไฮมวิลเลจ, ลิวลีย์, และล่าสุดก็คือ โครงการเมืองเอก ซึ่งสร้างบนที่ดินถึง 2,000 ไร่ และตั้งเป้าไว้ว่าจะสร้างที่พักอาศัยถึงกว่า 1,900 หน่วย

จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ เรื่อง เคหะการและชุมชนแออัด (Bangkok Metropolitan Region : Housing and Poor Sector Study, Draft Final Report, November 1985) โครงการเคหะชุมชนในภาคเอกชนจำนวน 103,801 หน่วย (643 โครงการ) ที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปี ๒๕๑๗ ซึ่งมีจำนวนอยู่เพียง 18,686 หน่วย (หรือคิดเป็น 4.24 % ของ housing stock ทั้งหมดในปีนั้น) มาเป็น 122,487 หน่วย (ซึ่งคิดเป็น 14.28 % ของ housing stock ทั้งหมดในปี ๒๕๒๗) ปรากฏว่า 443 โครงการ อยู่ในเขตพื้นที่ศึกษา (4 เขต) ในขณะที่อีก 200 โครงการที่เหลือกระจายตัวอยู่ในอีก 13 เขต (ดูตาราง 4.1 และ 4.2 และแผนที่ 4.1 ประกอบ) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า โครงการเคหะชุมชนในภาคเอกชนส่วนใหญ่ (ประมาณ 70 %) กระจายอยู่ในเขตพื้นที่ศึกษา ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้อาศัยข้อน้ำบาดาล เป็นแหล่งน้ำดื่มน้ำใช้หลัก เพราะการประปานครหลวงไม่อาจบริการด้านน้ำประปาให้แก่โครงการ เหล่านี้ได้เพียงพอ ผลลัพธ์ก็คือ การทรุดตัวของแผ่นดินในเขตพื้นที่ศึกษา จนเป็นเหตุให้เกิดภาวะน้ำท่วมขนาใหญ่ใ



A rectangular title block with a decorative border. On the left is a logo consisting of a stylized 'M' inside a square. To the right of the logo, the text reads "BANGKOK METROPOLITAN REGIONAL DEVELOPMENT STUDY". Below the title, there is a legend with three entries, each with a small colored square and corresponding Thai text.



แผนที่ 4.1



ตารางที่ 4.2 Housing Stock ในกรุงเทพมหานครจำแนกโดยประเภทของโครงการเคหะชุมชน  
ปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๗

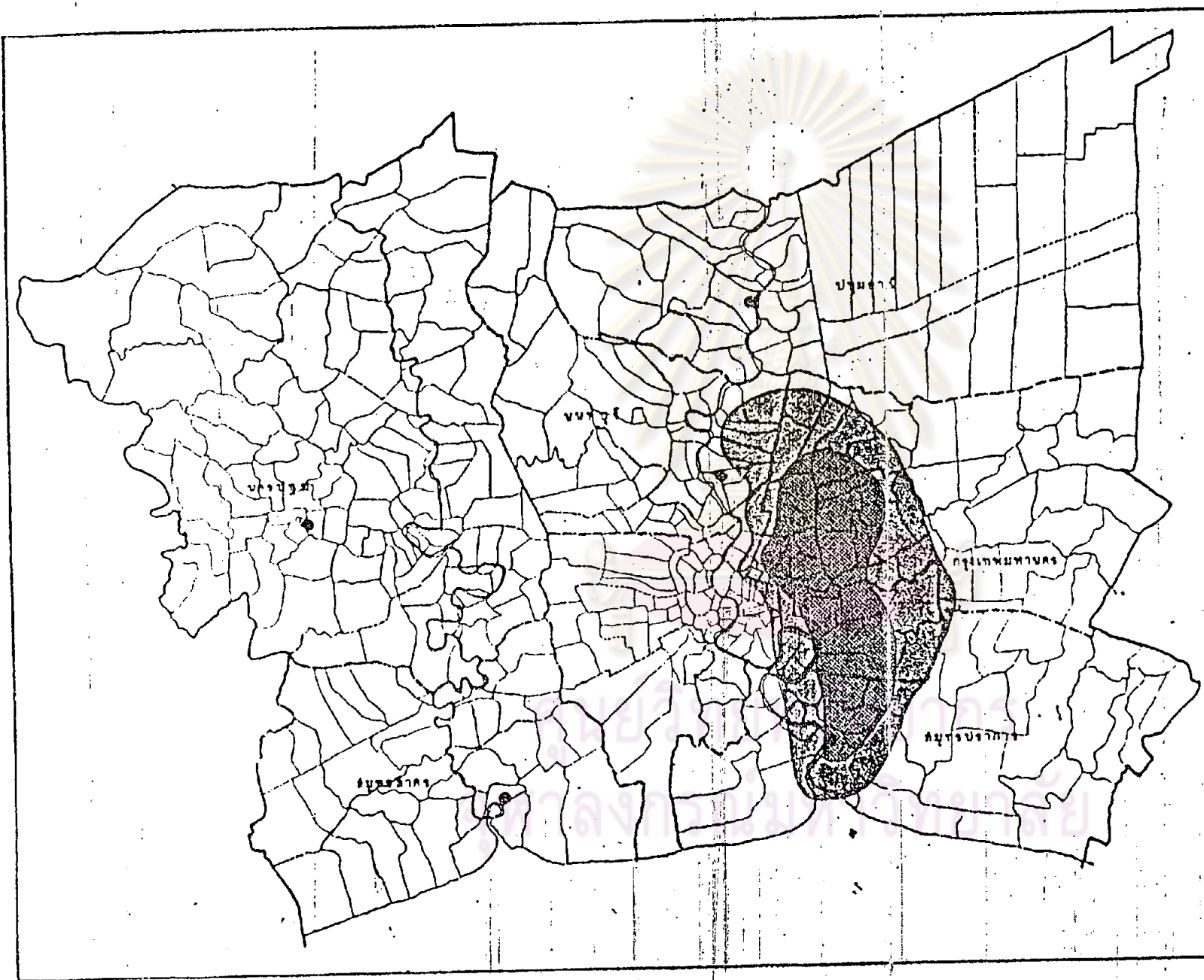
ประเภทของโครงการ	จำนวน		ร้อยละ	
	๒๕๑๗/1974	๒๕๒๗/1984	๒๕๑๗	๒๕๒๗
1. โครงการห้องแถว	3,684	10,798	0.83	1.30
2. โครงการเคหะเอกชนโดยนักพัฒนา	18,686	122,487 <sup>1/-</sup>	4.24	14.88
3. โครงการที่เจ้าของที่ดินจัดสรรเอง	18,835	46,388	4.27	5.64
4. อาคารเดี่ยว	242,351	353,860	54.93	42.99
5. บ้านคลอง	21,868	21,592	4.96	2.62
6. โครงการเคหะสาธารณะ				
- ภาครัฐ.	9,377	47,882	2.13	5.82
- มิใช่ภาครัฐ.	ไม่มีข้อมูล	26,826		3.26
7. สลัมและชุมชนรูกง	104,323	152,211	23.64	18.50
8. อื่น ๆ	22,060	41,160	5.00	5.00
รวม	441,194	823,204	100	100

1/ รวมอาคารคเมนต์เดินขึ้น 21,070

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, ๒๕๒๔ : 4

ตารางที่ 4.3 จำนวนของโครงการเคหะชุมชนของเอกชน จำนวนรายเขต ในปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘

เขต	จำนวนของโครงการ เคหะชุมชน ในปี ๒๕๖๗	จำนวนของโครงการ เคหะชุมชน ในปี ๒๕๖๘	จำนวนของโครงการ เคหะชุมชน ที่เพิ่มขึ้น	จำนวนของโครงการ เคหะชุมชนที่ ขยายโครงการ ในระหว่างปี ๒๕๖๗-๒๕๖๘
พระนคร	-	-	-	-
ป้อมปราบ	-	-	-	-
ปทุมวัน	-	-	-	-
สัมพันธวงศ์	-	-	-	-
บางรัก	1	5	4	-
ยานนาวา	3	30	27	1
คูสิต	7	34	27	3
พญาไท	11	25	14	2
ห้วยขวาง	22	57	35	7
พระโขนง	57	177	120	19
บางเขน	35	141	106	21
บางกะปิ	63	245	182	48
มีนบุรี	-	6	6	-
ลาดกระบัง	-	5	5	-
หนองจอก	-	-	-	-
ธนบุรี	-	-	-	-
คลองสาน	-	-	-	-
บางกอกน้อย	5	22	17	-
บางกอกใหญ่	-	3	3	-
บางขุนเทียน	2	29	27	-
ภาษีเจริญ	5	35	30	-
ราษฎร์บูรณะ	3	17	14	-
ตลิ่งชัน	-	19	19	-
หนองแขม	-	7	7	-
รวม	214	857	643	101



0 4 8 ១២  
 ១២៥០០០០ ១៥០០០០០  
 ១៥០០០០០

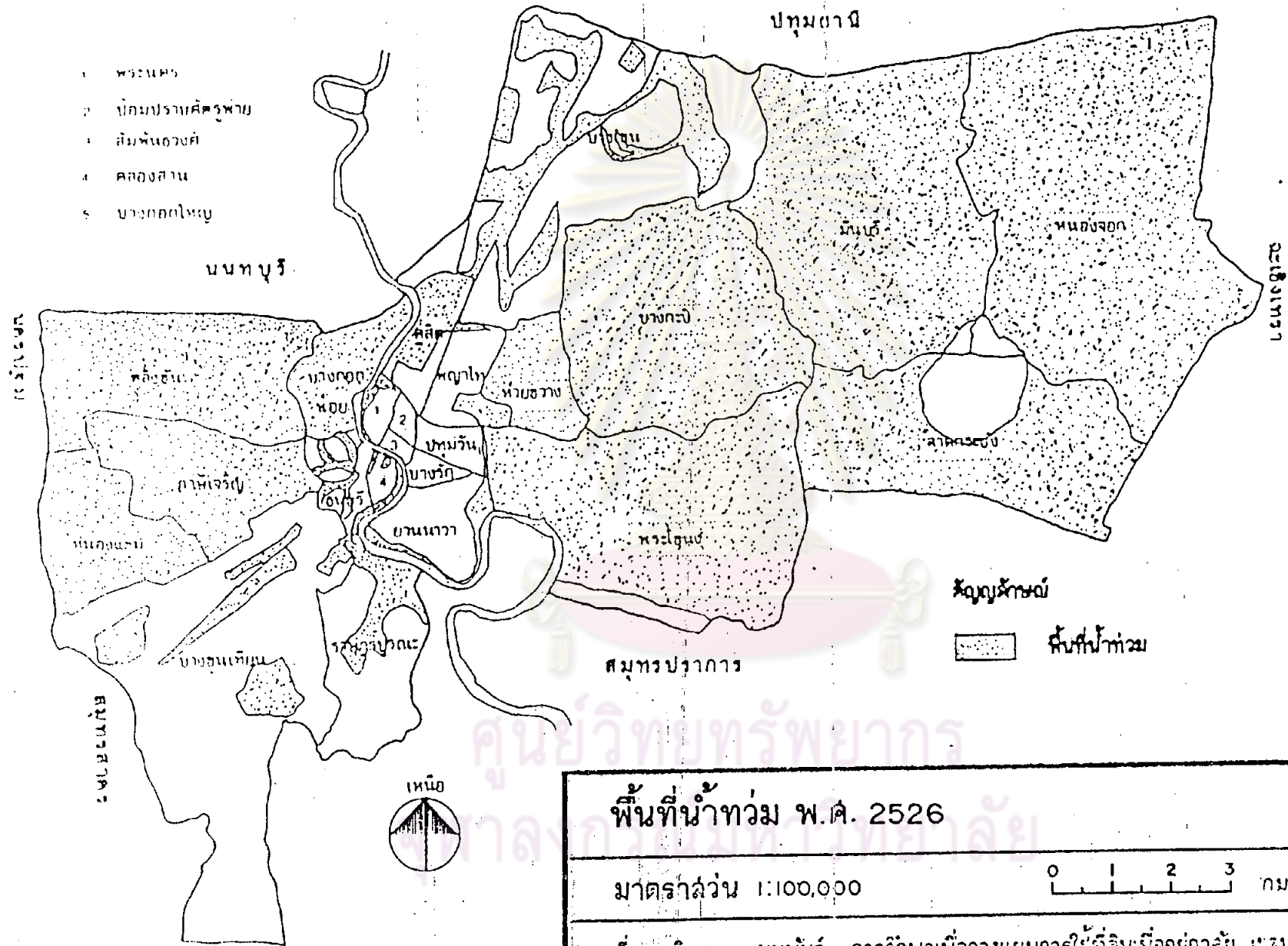
និយមន័យ

- ក្រសួង ០ ដល់ ៥០០
- ក្រសួង ៥-១០ ដល់ ៥០០
- ក្រសួង ៥ ដល់ ៥០០

ស្រុក ស្រីសោភ័ណ

ឆ្នាំ ២០២២

ស្រុក ស្រីសោភ័ណ



- ๑ พระโขนง
- ๒ ป้อมปราบศัตรูพ่าย
- ๓ สัมพันธวงศ์
- ๔ คลองสาม
- ๕ บางกอกใหญ่

**พื้นที่น้ำท่วม พ.ศ. 2526**

มาตรฐาน 1:100,000 0 1 2 3 กม. แผนที่ 4.3

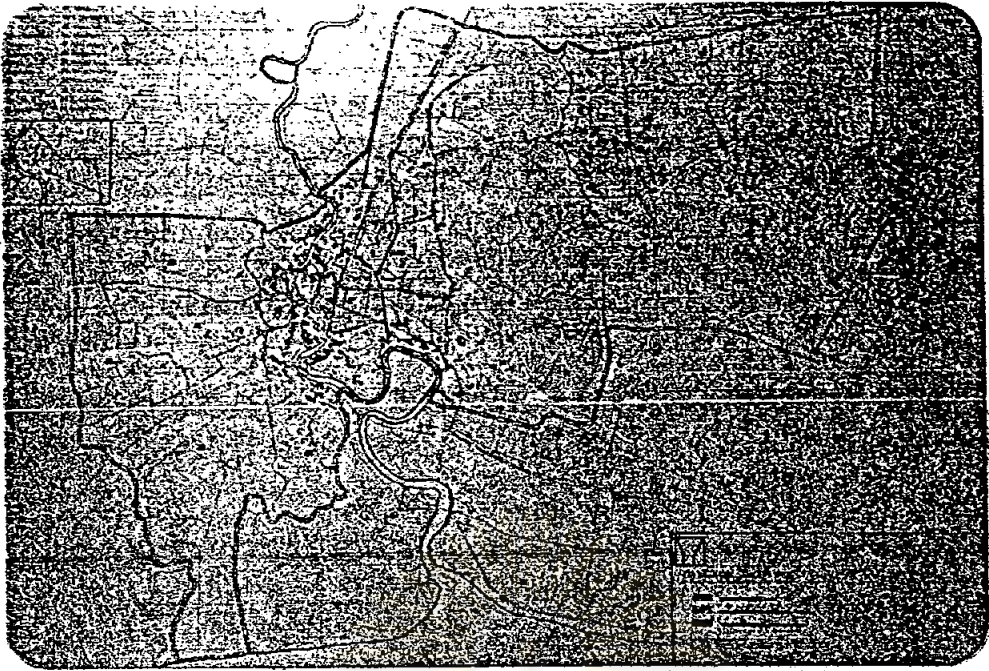
ที่มา: จินตนา นนทบุรี, การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเรื่ออยู่อาศัย แถบบางกะปิ, 2529

เขตพื้นที่ศึกษา ในปี ๒๕๒๓ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปี ๒๕๒๖ (ดูแผนที่ 4.2 และ 4.3 ประกอบ)

อย่างไรก็ตาม ภาวะ "น้ำท่วม" ในปี ๒๕๒๗ และ ๒๕๒๘ที่ผ่านมา (ซึ่งผู้ศึกษาไม่เชื่อว่าเป็นผลผลิตจากประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันน้ำท่วม แต่น่าจะเป็นเพราะ "ภาวะน้ำไม่มาก" ในปีดังกล่าวมากกว่า) ทำให้การขยายตัวของธุรกิจบ้านและที่ดินในเขตพื้นที่ศึกษายังคงเติบโตได้ต่อมา แต่นั่นมิได้เป็นหลักประกันว่าในปีต่อ ๆ ไป จะไม่เกิดภาวะน้ำท่วมขนานใหญ่ขึ้นอีก หากเป็นปีที่น้ำมาก ดังนั้น ผู้ศึกษายังคงคาดการณ์ว่า ภาวะน้ำท่วมขนานใหญ่ขึ้นอีก หากเป็นปีที่น้ำมาก ดังนั้น ผู้ศึกษายังคงคาดการณ์ว่า ภาวะน้ำท่วมขนานใหญ่จะบังเกิดขึ้นอีกในพื้นที่ศึกษาในอนาคต อันยอมนำมาซึ่งความทุกข์ระทมขมขื่น และการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมาก ดังที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในปี ๒๕๒๖

#### 4.3.2 การขยายตัวของชุมชนแออัด

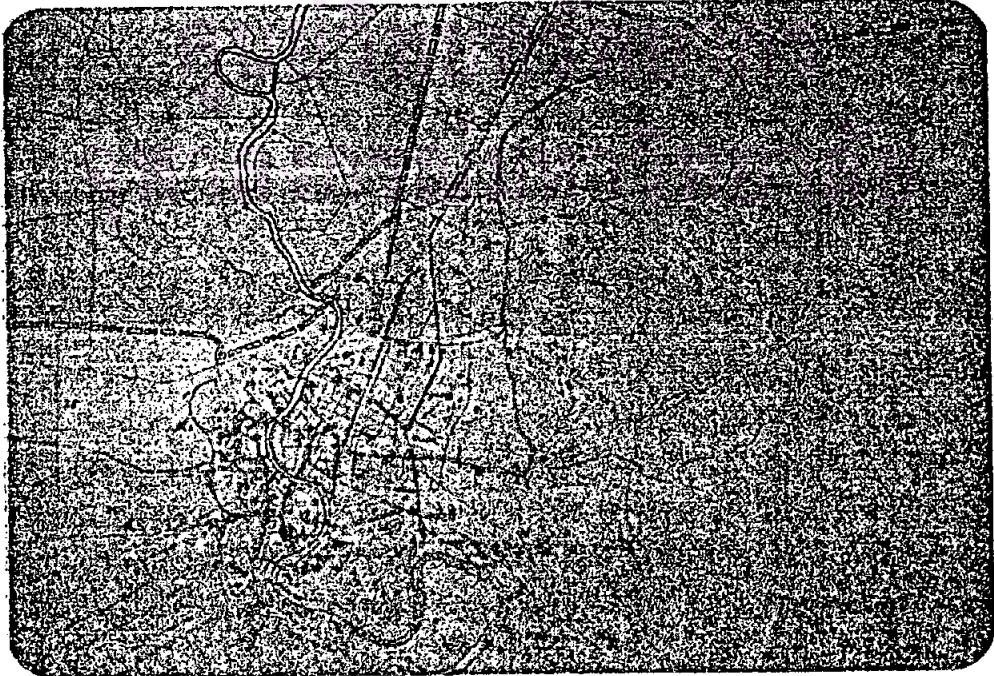
นับแต่การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมครั้งแรกในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ริมถนนราชดำเนินกลางทั้งสองฝั่งในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. ซึ่งเป็น "...การกระจายแหล่งเสื่อมโทรมครั้งที่ 1 ทั้งนี้ เพราะทางราชการมิได้มีแผนหลักที่จะรองรับการจัดหาที่อยู่ให้ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมนั้น..." (ชลิตภากร วีรพลิน, ๒๕๒๔: 107) ต่อมา ในปี ๒๕๐๑-๒๕๐๓ เทศบาลนครกรุงเทพและกระทรวงมหาดไทย ได้ทำการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ จำนวน 121 ไร่ ซึ่งมีประชากรประมาณ 1,320 ครอบครัว หรือประมาณ 10,000 คนเศษ แล้วใช้ที่ดินดังกล่าวสร้างเป็นสถาบันราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานองค์การซีโต้, โรงพยาบาลรามธิบดี เป็นต้น ทางราชการได้ปลูกบ้าน 6 หลังขึ้นเพื่อรับการย้ายที่อยู่ของประชากรเหล่านั้น ณ บริเวณถนนแจ้งวัฒนะ ซึ่งห่างจากแหล่งเสื่อมโทรมเดิมประมาณ 20 กิโลเมตร ทำให้มีผู้ย้ายเข้าอยู่น้อยมาก พวกที่เหลือจึงไปสร้างแหล่งเสื่อมโทรม ณ บริเวณอื่นๆ ต่อไป "...นับเป็นการกระจายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม ครั้งที่ 2..." (๒๕๒๔ : 107) ต่อมาก็มีการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ณ บริเวณอื่น ๆ อีก คือ บริเวณม่อนไก่ ถนนพระรามที่ 4 และบริเวณหมู่บ้านถวน สะพานขาว จากผลการดำเนินการที่ขาดแผนหลักในการปรับปรุงแก้ไขที่ถูกต้อง ผลลัพธ์ก็คือ การกระจายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม จากเดิม 4 แห่ง เป็น 15-50-150-300 จนกระทั่งประมาณ 400 แห่ง ในปี ๒๕๒๔ (๒๕๒๔: 108)



 A map of the Bangkok Metropolitan Region, similar to the one above, but with a title block and legend. The title block contains the text "BANGKOK METROPOLITAN REGIONAL DEATH CERTIFICATE" and a small icon of a house. Below the title block is a legend with three entries, each consisting of a small square and a line of text.
 

BANGKOK METROPOLITAN REGIONAL DEATH CERTIFICATE

	_____
	_____
	_____



ตารางที่ 4.4 จำนวนของชุมชนแออัดจำแนกรายเขต ในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๗

เขต	จำนวนของชุมชนแออัด		เพิ่มขึ้น	หรือลดลง	พื้นที่เปรียบเทียบ	
			๒๕๑๗-	ระหว่างปี	จำนวนชุมชนแออัด	
	๒๕๑๗	๒๕๒๗	๒๕๒๔	๒๕๑๗-	ปี ๒๕๒๗	
				๒๕๒๗	เพิ่ม	ลด
พระนคร	12	14	4	2	6	2
ป้อมปราบ	10	9	-	1	-	-
ปทุมวัน	17	15	-	2	-	1
สัมพันธวงศ์	11	10	-	1	-	-
บางรัก	2	2	2	2	-	-
ยานนาวา	91	102	20	9	3	11
ดุสิต	77	73	15	19	13	18
พญาไท	60	46	8	22	4	3
ห้วยขวาง	43	44	14	13	-	6
พระโขนง	121	138	39	22	8	29
บางเขน	81	118	43	6	2	10
บางกะปิ	29	48	27	8	-	4
มีนบุรี	3	5	2	-	-	-
ลาดกระบัง	-	-	-	-	-	-
หนองจอก	-	-	-	-	-	-
ธนบุรี	21	22	3	2	2	2
คลองสาน	36	35	1	2	1	1
บางกอกน้อย	64	72	32	24	4	3
บางกอกใหญ่	30	52	26	4	1	-
บางขุนเทียน	11	34	25	2	-	3
ภาษีเจริญ	13	53	42	2	-	-
ราษฎร์บูรณะ	35	70	39	4	2	10
คลองสาน	1	14	13	-	-	-
หนองแขม	12	27	21	6	1	2
รวม	780	1,003	376	153	103	46

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, ๒๕๒๔ : 12

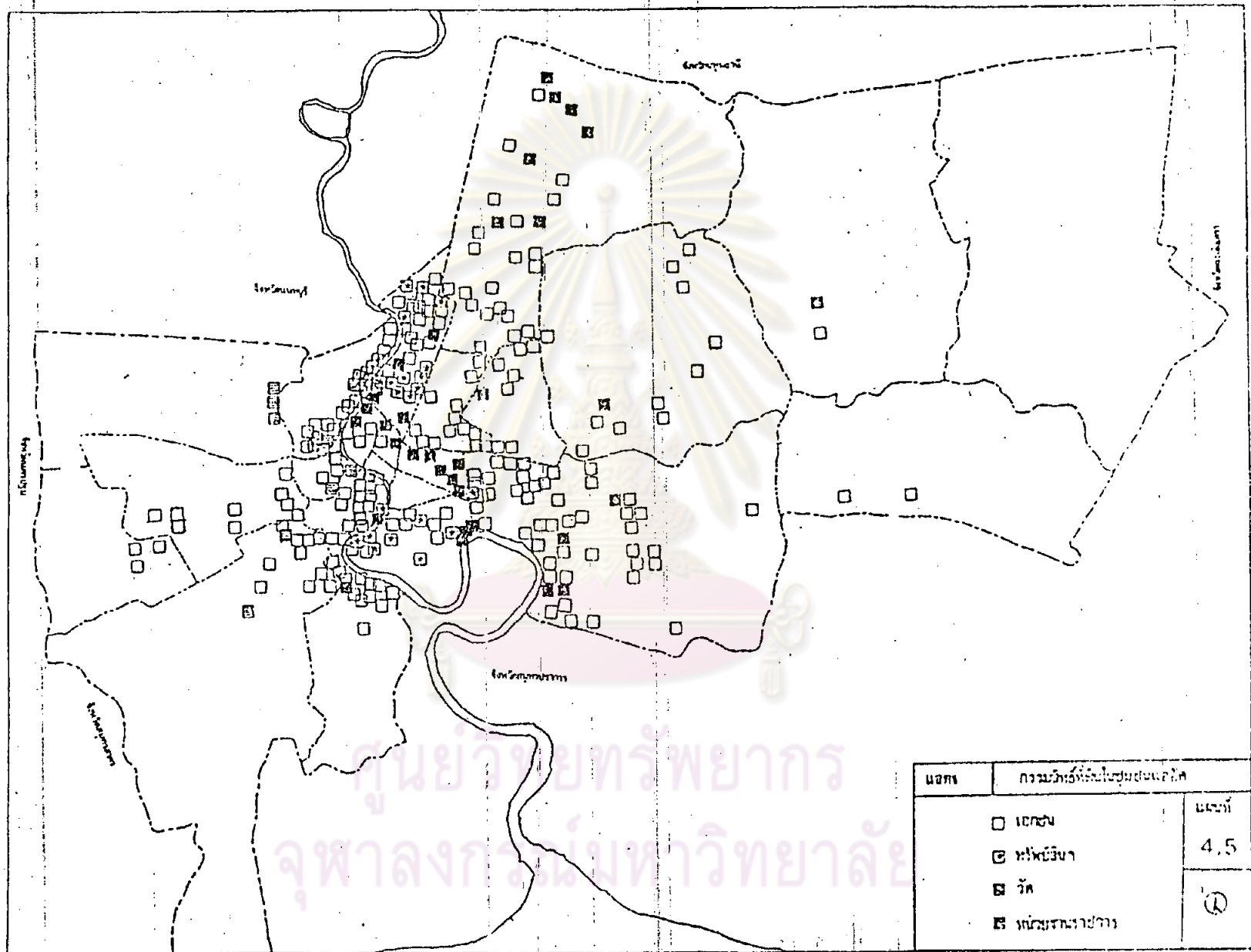
ตารางที่ 4.5 แสดงกรรมสิทธิ์ของที่ดินในชุมชนแออัด

ผู้ครอบครองที่ดิน	ชั้นใน		ชั้นกลาง		ชั้นนอก		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เอกชน	57	63.33	122	79.22	17	73.91	196	73.41
ทรัพย์สินฯ	13	16.67	11	7.14	-	-	24	8.99
วัด	4	4.44	4	2.59	6	26.09	14	5.24
หน่วยงานราชการ	16	17.77	17	11.04	-	-	33	12.36
รวม	90	100.00	154	100.00	23	100.00	267	100.00

ที่มา : ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, งานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ที่มา: จันทิมา จัตุรัสโยภักดิ์ , การศึกษารูปแบบการกระจายตัวของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร, 2529

จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ (Bangkok Metropolitan Region :  
Husing & Urban Poor Sector Study, Draft Final Report, November 1985)

ระบุว่า ชุมชนแออัด 780 แห่ง ที่กระจายตัวอยู่ทั่วไปใน 22 เขต ในปี ๒๕๑๗ ได้เพิ่มขึ้นเป็น  
1,003 แห่งใน 22 เขตเดิม ในปี ๒๕๒๗ สำหรับในเขตพื้นที่ศึกษาปรากฏว่า ในปี ๒๕๑๗มีชุมชน  
แออัดอยู่ 274 แห่ง และเพิ่มเป็น 348 แห่ง ในปี ๒๕๒๗ (ดู : ตารางที่ 4.3 และแผนที่ 4.4  
ประกอบ)

จากแผนที่ 4.4 และตารางที่ 4.3 จะเห็นได้ว่า ชุมชนแออัด 494 แห่ง (ในจำนวน  
ทั้งหมด 780 แห่ง) ในปี ๒๕๑๗ กระจายตัวอยู่ 6 เขต คือ เขตพระโขนง, เขตยานนาวา,  
เขตบางเขน, เขตดุสิต, เขตบางกอกน้อย, และพญาไท (121 แห่ง, 91 แห่ง, 81 แห่ง,  
77 แห่ง, 64 แห่ง, และ 60 แห่ง ตามลำดับ) แต่ครั้งถึงปี ๒๕๒๗ ปรากฏว่า ชุมชนแออัดที่  
เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๗ ได้กระจายตัวออกไป ทั้งทางทิศตะวันตก และทิศตะวันออก และได้ลွ่งล้ำ  
ออกไปสู่เขตเมืองชั้นนอกด้วยแล้ว คือ ในเขตคลองชัน, เขตหนองแขม, เขตบางขุนเทียน ทาง  
ด้านตะวันตก และในเขตมีนบุรี ทางด้านตะวันออก จนกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครได้ปรากฏ  
ชุมชนแออัด หรือแหล่งเสื่อมโทรมกระจายตัวอยู่เกือบทั่วทุกเขตแล้ว (ยกเว้น ลาดกระบัง และ  
เขตหนองจอก ซึ่งเป็นเขตที่อยู่ห่างจากเขตเมืองชั้นในมากที่สุด)

ประชากรกว่า 1 ล้านคน ในชุมชนแออัดในปัจจุบัน ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วไปแทบทุกเขต  
ดังกล่าวข้างต้น แท้ที่จริงก็คือ กองทัพแรงงาน ซึ่งเป็นแรงงานพื้นฐานในการผลิต และการบริการ  
ประเภทต่าง ๆ ในเมืองหลวง ประชากรเหล่านี้ได้สอดแทรกตัวเองอยู่ในทุก ๆ ภาคการผลิต  
และมักอาศัยอยู่ในบริเวณที่ใกล้แหล่งงานขนาดใหญ่ เช่น ในเขตพระโขนง และยานนาวา และตาม  
บริเวณต่าง ๆ ที่สามารถรุกล้ำเข้าครอบครองพื้นที่ได้ (อย่างน้อยก็อย่างชั่วคราว) ไม่ว่าจะเป็นที่  
ของเอกชน เช่น วัด, ทรัพย์สินฯ, และที่ดินของรัฐบาล (ดูตารางที่ 4.4 และแผนที่ 4.5 ประกอบ)

กล่าวสำหรับในพื้นที่ศึกษาแล้ว (ดูแผนที่ 4.4 ประกอบ) ชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วง  
ระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๗ มีลักษณะการตั้งหลักแหล่งอยู่ตามบริเวณใกล้ถนนสายสำคัญ ๆ ภายในเขต  
พื้นที่ศึกษา อันได้แก่ ถนนวิภาวดีรังสิต, ถนนพหลโยธิน, ถนนลาดพร้าว, ถนนรัชดาภิเษก, ถนน  
คลองตัน-หัวหมาก, ถนนสุขุมวิท 2, ถนนสุขุมวิท 3, ถนนสุขุมวิท 77 (อ่อนนุช และถนน  
สุขุมวิท 103 (อุดมสุข) สันนิษฐานว่า ประชากรดังกล่าวสะดวกต่อการเดินทางเข้ามาใช้แรงงาน

ภายในเขตเมืองชั้นใน และเขตเมืองชั้นกลาง ๗ บริเวณที่เป็นแหล่งงานทั้งหลาย (ในขณะที่ชุมชนแออัด คำนวณวันคอกของเมืองจะคั้งหัดกแหล่งอยู่ตามริมคลองต่าง ๆ เป็นหลัก)

หากเราพิจารณาการครอบครองพื้นที่ (spatial occupation) ของชุมชนแออัดกับเคหะชุมชนแบบอื่น (ดูแผนที่ 4.1 และแผนที่ 4.4 ประกอบ) จะเห็นได้ชัดเจนว่า พื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมภายในเขตพื้นที่ศึกษา ถูกรุกล้ำโดยบ้านจัดสรรและโครงการเคหะชุมชนที่ก่อสร้างโดยการเคหะแห่งชาติมากกว่าถูกรุกล้ำโดยชุมชนแออัด แต่ภายในเขตเมืองชั้นใน ชุมชนแออัดกลับครอบครองพื้นที่มากกว่าเคหะชุมชนประเภทบ้านจัดสรร และเคหะชุมชนที่ถูกก่อสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ และมีลักษณะหนาแน่นกว่าภายในเขตพื้นที่ศึกษามาก นั่นก็เพราะชุมชนแออัดภายในเขตเมืองชั้นในเอื้อต่อชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ในอันที่จะเลือกอยู่อาศัยคั้งหัดกแหล่ง อันสืบเนื่องมาจาก ระยะเวลาที่อยู่ใกล้แหล่งงานนั่นเอง จนอาจกล่าวได้ว่า การดำรงอยู่ของชุมชนแออัดภายในเขตเมืองชั้นใน และเขตเมืองชั้นกลางบางเขต (อันได้แก่ เขตบางกอกน้อย, เขตราชบุรีบูรณะ, เขตยานนาวา, เขตพระโขนง, และเขตบางเขน) เป็นเงื่อนไขจำเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานในภาคการผลิตต่าง ๆ ของเมือง หากปราศจากซึ่งประชากรเหล่านั้นแล้ว เศรษฐกิจแขนงต่าง ๆ ภายในเมือง ก็ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นเอง หากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริเวณที่อยู่ห่างออกมาจากเขตเมืองชั้นใน (เช่น ในเขตบางกะปิ บริเวณชุมชนคลองจั่น และบริเวณใกล้เคียง) เติบโตขึ้นเพียงใด ก็ย่อมจะนำมาสู่การเติบโตของชุมชนแออัดของชนชั้นผู้ใช้แรงงานมากเพียงนั้น (ดูแผนที่ 4.4 ประกอบ) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าชุมชนแออัด บริเวณใกล้เคียงเคหะชุมชนคลองจั่น มีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปตามทิศทางการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรบริเวณใกล้เคียง และยังคาดหมายต่อไปว่า ภายหลังเคหะชุมชนลาดกระบัง มีผู้เข้าอยู่อาศัยเต็มโครงการ การเติบโตของชุมชนแออัด ก็จะตามมาด้วยอย่างแน่นอน เพราะจะเป็นศูนย์ดึงดูดแรงงานผู้ยากไร้ไปใช้แรงงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชุมชนดังกล่าว และบริเวณข้างเคียง ดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นกับเคหะชุมชนคลองจั่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปราศจากซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้การรุกล้ำพื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรม โดยชุมชนแออัดถูกจำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากเคหะชุมชนประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ถูกจำกัด โดยกรรมสิทธิ์ที่ดินเหมือนอย่างชุมชนแออัดของชนชั้นผู้ยากไร้ (ดูแผนที่ 4.5 ประกอบ)

#### 4.3.3 การขยายตัวของตึกแถว และ บ้านสร้างเอง

ความเท่าเทียมไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณสองฝั่งถนนสายสำคัญ ๆ ในพื้นที่ศึกษา การขยายตัวของตึกแถวก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับที่ได้เกิดขึ้นกับถนนสายต่าง ๆ ตั้งแต่ประมาณปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากถนนสายสำคัญ ๆ ในเขตส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นถนนสายยาวที่มีบทบาทเป็นถนนเชื่อมคั่นระหว่างเขตต่าง ๆ อีกทั้งยังมิได้มีลักษณะการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่น เหมือนในบริเวณเขตเมืองชั้นใน ดังนั้น พหุภาคีการแบบทิวแถวในเขตพื้นที่ศึกษาจึงยังแตกต่างจากที่เกิดขึ้นในเขตเมืองชั้นในอยู่ไม่น้อย แต่หากไม่มีมาตรการควบคุมในไม่ก็ทศวรรษข้างหน้า ก็อาจมีลักษณะเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับถนนสายต่าง ๆ ในอดีต

ถนนและประปา-ไฟฟ้า นอกจากจะกระตุ้นให้เกิดตึกแถว, ชุมชนแออัด และเคหะชุมชนต่าง ๆ แล้ว ยังได้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดบ้านแบบต่าง ๆ ของประชาชนชั้นชนต่าง ๆ ขึ้นในบริเวณที่ใกล้ถนนอีกด้วย ความเท่าเทียมการเดินทางโดยถนนโลกกลายมาเป็นวิถีการเดินทางหลักของประชาชนเมืองหลวงในยุคแห่งการพัฒนา โดยเฉพาะ ณ บริเวณด้านเหนือ และตะวันออกของเมือง และโดยเฉพาะถนนสายที่มีรถประจำทางผ่านหลายสาย เช่น ถนนลาดพร้าว, ถนนคลองตัน-หัวหมาก, ถนนพหลโยธิน, ถนนเพชรบุรีตัดใหม่, ถนนสุขุมวิท, และถนนพระรามที่-4

#### 4.3.4 โครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ และ โครงการต่าง ๆ ในภาครัฐบาล

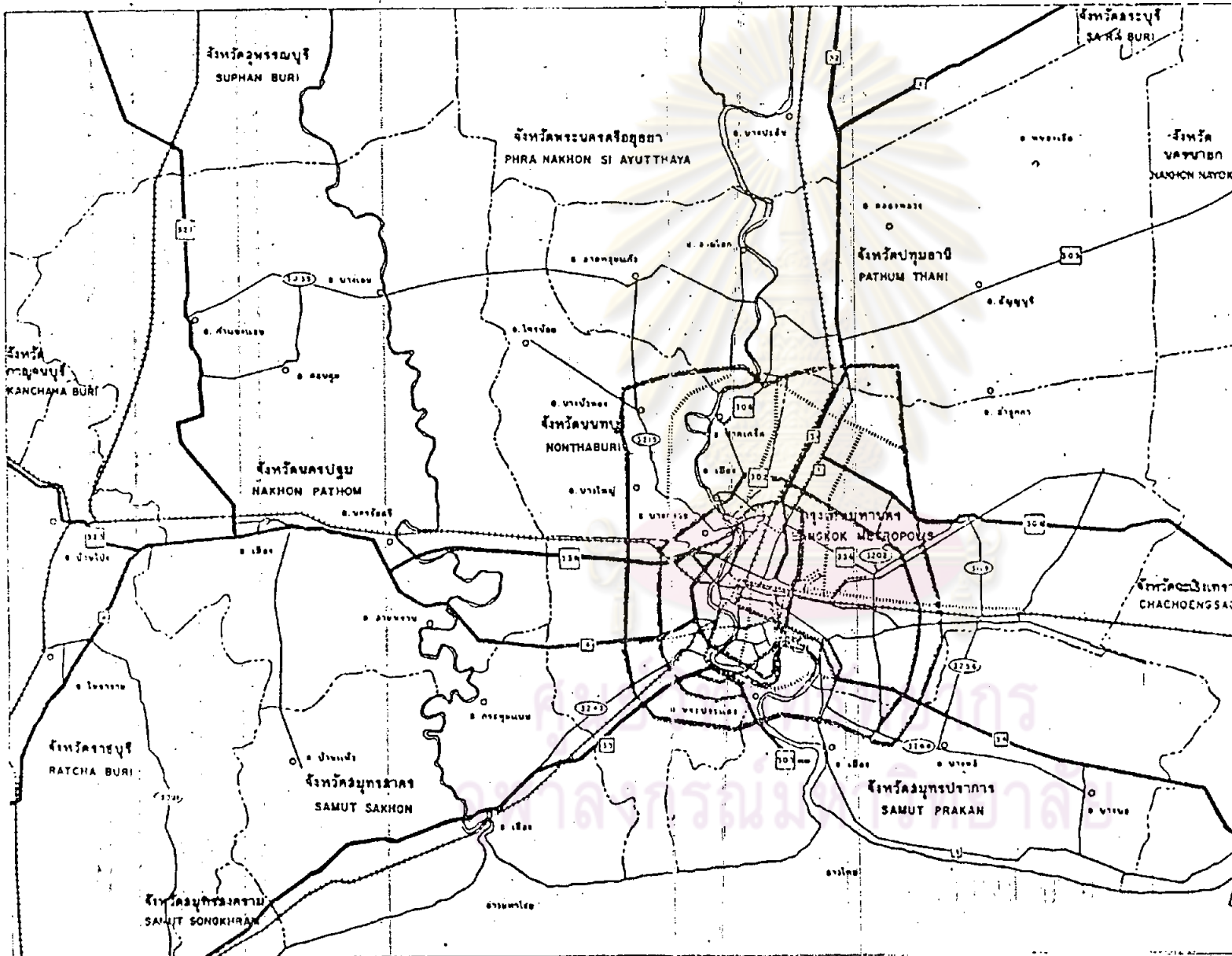
โครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ถือเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่ง ที่มีบทบาทในการบุกเบิกพื้นที่ใหม่ ๆ (พื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรม) ให้กลายเป็นพื้นที่พักอาศัย พื้นที่พาณิชย์กรรมและการบริการ เนื่องจากเป็นโครงการในภาครัฐบาล จึงมีเงื่อนไขเอื้อหลายประการที่จะสามารถครอบครองพื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ได้ เงื่อนไขดังกล่าวก็คือ

1. เงื่อนไขด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่สามารถได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และองค์กรต่าง ๆ ในภาครัฐบาล ซึ่งครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมากในกรุงเทพมหานคร
2. เงื่อนไขด้านการก่อสร้างสาธารณูปโภค-สาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งย่อมได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ในภาครัฐบาล เช่นกัน ในขณะที่เอกชนไม่อาจกระทำได้เทียบเท่า

3. เงินไขด้านการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ซึ่งย่อมมีเครดิตมากกว่าเอกชน เพราะสามารถให้รัฐบาลไทยค้ำประกันเงินกู้ได้ ทั้งยังสามารถกู้ยืมเงินทุนได้ในจำนวนที่สูงมาก ๆ ในขณะที่เอกชนไม่อาจกระทำได้เทียบเท่า
4. เงินไขด้านกำลังคน ซึ่งมีบุคลากรจำนวนมาก จึงสามารถบริหารโครงการขนาดใหญ่/ขนาดยักษ์ได้ (แต่เงินไขนี้ก็ทำให้องค์กรนี้อยู่ในภาวะวิกฤตเช่นกัน เพราะค่าใช้จ่ายด้านนี้สูงมาก และมีลักษณะคล้ายระบบราชการ ที่ไม่อาจไม่บุคลากรออกได้โดยง่าย เหมือนในภาคเอกชน).

โครงการขนาดใหญ่/ขนาดยักษ์ ของการเคหะแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ศึกษา และจะมีบทบาทสูงในการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ศึกษาในอนาคต ได้แก่ โครงการเคหะชุมชนต่างๆ ที่ได้ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และยังคงสามารถดึงดูดกิจกรรมต่าง ๆ เข้ามาเกาะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโครงการได้ คือ เคหะชุมชนคลองจั่น, เคหะชุมชนห้วยขวาง, โครงการเคหะชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ศึกษา ซึ่ง เพิ่งจะก่อสร้างแล้วเสร็จไม่นาน และมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยน้อยยังไม่เต็มตามการคาดหวังของการเคหะแห่งชาติ คือ โครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง, และโครงการเคหะชุมชนบางพลี ซึ่งเป็นโครงการขนาดยักษ์ที่ยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ และหากแล้วเสร็จสมบูรณ์เต็มตามโครงการ (Full Scheme) ในอนาคตก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อตรงโดยอ้อมคือสภาพการใช้ที่ดินในเขตชานเมือง ด้านตะวันออก เฉียงใต้อย่างแน่นอน

สำหรับโครงการอื่น ๆ ในภาครัฐบาลที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อชานเมือง ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (และอื่น ๆ) ก็คือ โครงการด้านสาธารณูปโภค-สาธารณูปการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการด้านโครงการคมนาคม เช่น โครงการก่อสร้างถนนสายเอกมัย รามอินทรา ในแนวเหนือ-ใต้ ซึ่งจะดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร โครงการถนนวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออกของเมือง และโครงการระบบโครงการคมนาคมตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ปี ๒๕๔๔ ซึ่งจัดทำโดยสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (ดูแผนที่ 4.6 ประกอบ) นอกจากนี้ ยังมีโครงการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพ ทางด้านตะวันตกของถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาหาความเหมาะสมโดยกระทรวงคมนาคม หลังจากที่ได้จ้างบริษัท Aeroport de Paris แห่งฝรั่งเศส และบริษัท TAMS แห่งสหรัฐอเมริกา ทำการศึกษาความเป็นไปได้โครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งได้ผลการศึกษาดังกัน คือ บริษัท



แผนที่แสดง  
ระบบโครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

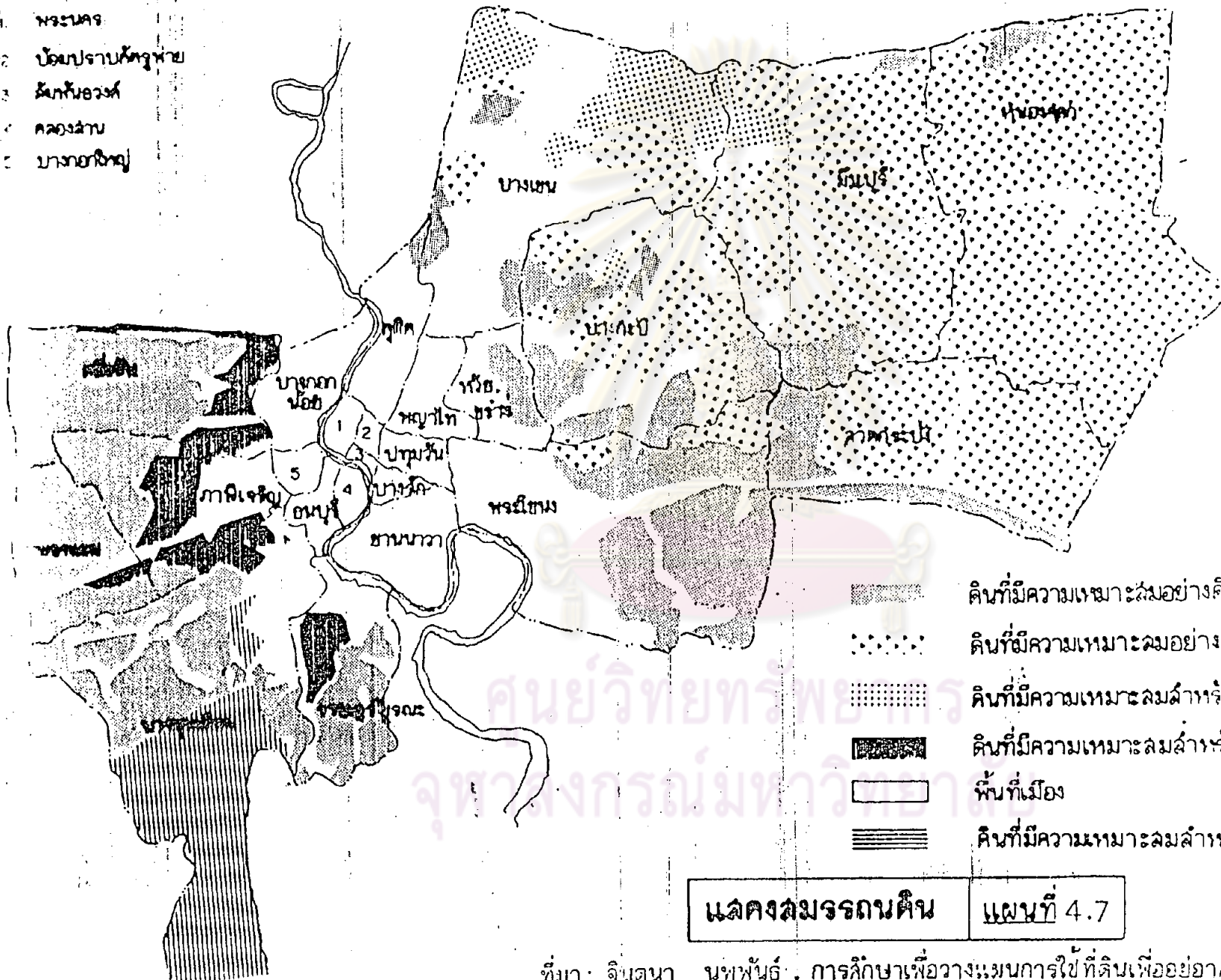
- เครื่องหมาย :-**
- เขตจังหวัด
  - ศาลากลางจังหวัด
  - ศาลากลางอำเภอ
  - ~~~~~~ แม่น้ำ
  - ถนนวิเทศเมือง
  - ถนนภายในเมือง (RING ROAD)
  - ถนนสายหลัก (MAJOR ROAD)
  - ถนนชุมชน
  - ทางด่วน (EXPRESS WAY)
  - โทรคมนาคม
  - ทางรถไฟ
  - สถานีขนส่งมวลชน
  - สถานีรถไฟ

- สี :-**
- กรุงเทพมหานคร
  - ปริมณฑล
  - การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
  - ถนนทางหลวง



**แผนที่ 4.6**

1. พจนานุกรม
2. บ่อนประจวบคีรีขันธ์
3. ฝักบัวออร์แกนิก
4. คลองลำปำ
5. บางกอกใหญ่



- ดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการปลูกข้าว
- ดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการปลูกข้าว
- ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับการปลูกข้าว
- ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชไร่และผลไม้
- พื้นที่เมือง
- ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับการทำบ่อเลี้ยงปลา

**แสดงลุ่มรกรดน้ำ**      **แผนที่ 4.7**

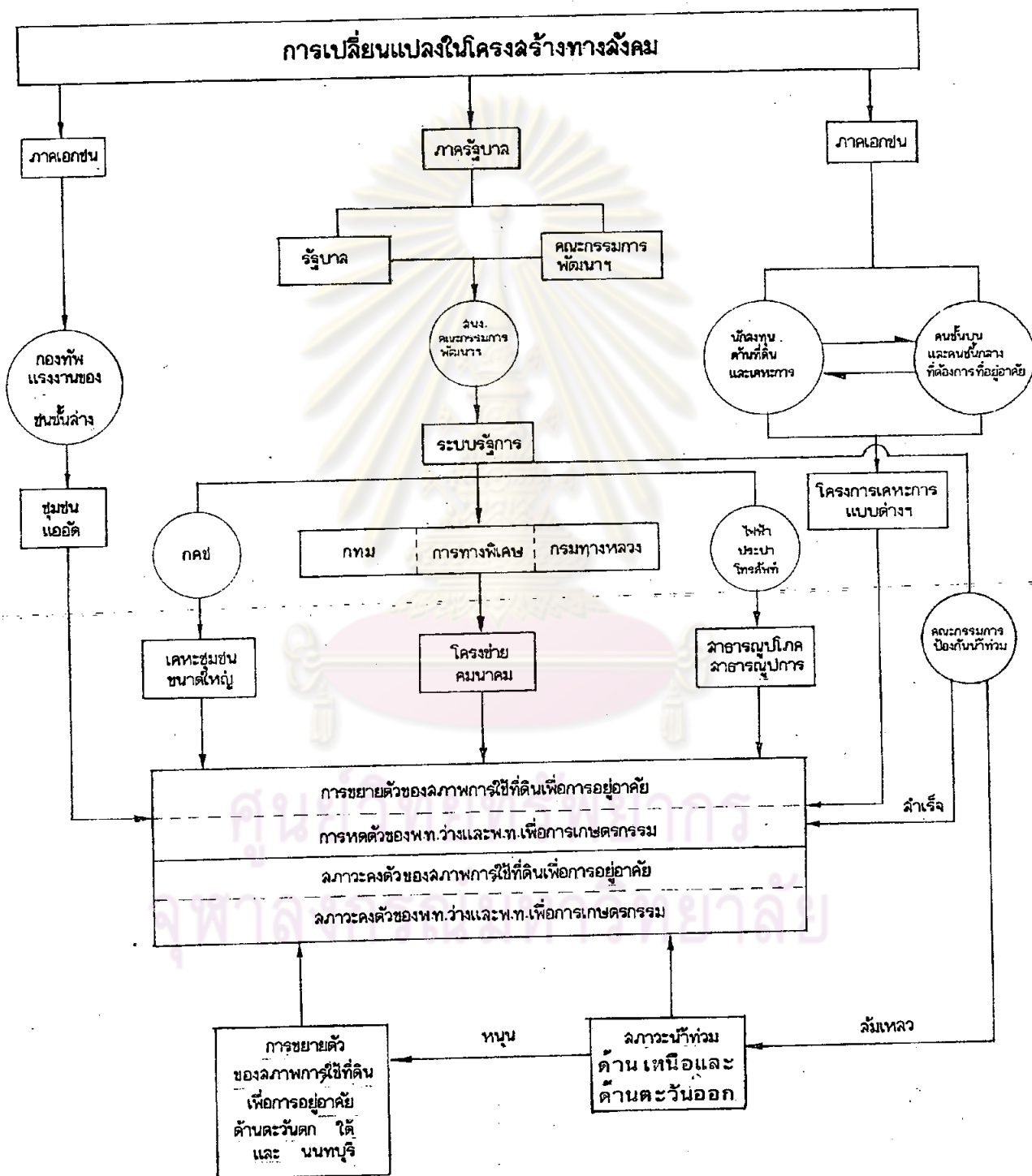
ที่มา: จินตนา นพพันธ์, การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตบางกะปิ, 2529

Aeroport de Paris เสนอให้ขยายไปทางทิศตะวันตก ส่วนบริษัท TAMS. เสนอให้ขยายไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ แต่ไม่ว่าจะขยายไปทางด้านใดก็ล้วนส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง ในเขตพื้นที่ศึกษาทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป แนวโน้มการเติบโตของสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยทางด้านตะวันออก และทางด้านเหนือ จะยังคงเติบโตต่อไป โครงการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพทางด้านตะวันตกของถนนวิภาวดีรังสิต และโครงการเคหะชุมชนของ การเคหะแห่งชาติ (เช่น การขยายโครงการเคหะชุมชน รามอินทรา และทุ่งสองห้อง ๓) จะเป็นตัวกระตุ้นการขยายตัวของสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยบริเวณด้านเหนือของเมือง ซึ่งหมายรวมทั้งนนทบุรีและรังสิต ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ต่อเนื่องด้วย สำหรับพื้นที่ด้านตะวันออกของเมือง การก่อสร้างถนนคอนกรีตมาตรฐานสายต่างๆ ที่เพิ่งแล้วเสร็จในระยะ 2-3 ปีมานี้ อันได้แก่ ถนนศรีนครินทร์ ร่มเกล้า จลองกรุง และโครงการคิดถนนสาย เอกมัย-รามอินทรา รวมทั้งโครงการเคหะชุมชนของ การเคหะแห่งชาติ (อันได้แก่ การขยายโครงการเคหะชุมชนคลองจั่น, เคหะชุมชนหัวหมาก, โดยเฉพาะอย่างยิ่งเคหะชุมชนลาดกระบัง) และโครงการระบบโครงข่ายถนนในอนาคตตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๔ (ดูแผนที่ 4.6) จะเป็นตัวกระตุ้นการขยายตัวของสภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในบริเวณนี้ในอนาคต ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่า พื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมชนิดและชนิดเยี่ยม จะถูกรุกล้ำด้วยพื้นที่เมืองประเภทต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นทุกทีทุกที (ทั้งพื้นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย, ปานกลาง และสูง, พื้นที่พาณิชย์กรรมและบริการ, พื้นที่อุตสาหกรรม, และอื่น ๆ) อย่างน่าเสียดายซึ่งสิ่งนี้ย่อมขัดกับหลักการวางผังอันถูกต้องที่จะต้องคำนึงถึง "การใช้ทรัพยากรให้ถูกประเภท" และท้ายที่สุดย่อมหมายถึงว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่หมักหมมมายาวนานถึง 25 ปี จะเติบโตยิ่งขึ้น จนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในอนาคต (ดูแผนที่ 4.7 และแผนภูมิ 4.3 ประกอบ)



**แผนภูมิที่ 4.3**  
**แสดงแนวโน้มในอนาคต**  
**ของ**  
**สภาพการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย**



กคช = การเคหะแห่งชาติ