

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของการศึกษา

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยหนึ่งในสี่ที่สำคัญของมนุษย์ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต และเป็นที่ยอมรับกันว่า มนุษย์ทุกคนต่างก็ต้องการที่จะมีที่อยู่อาศัยด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลางหรือรายได้สูง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่อยู่อาศัยถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่จะต้องลงทุนให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ในการนี้จะต้องรวมถึงการมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในระยะยาวด้วย สำหรับในด้านมาตรฐานที่อยู่อาศัยถือเป็นเพียงส่วนประกอบอย่างหนึ่ง ที่กำหนดหรือมุ่งให้ทราบถึงปัญหาที่อยู่อาศัยเท่านั้น กล่าวคือ ที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน สามารถที่จะปรับปรุงได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมกับฐานะรายได้และความคล่องตัวทางเศรษฐกิจในแต่ละครัวเรือน ถ้าความมั่นคงในการอยู่อาศัยดังกล่าวในระยะยาวได้รับการคุ้มครอง

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศไทยผู้อยู่อาศัยไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือในส่วนภูมิภาค ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ต้องเร่ร่อนอาศัยอยู่ตามท้องถนนหรือในสวนสาธารณะ เช่นเดียวกับในบางประเทศ¹ จะมีก็แต่ปัญหาความมั่นคงในการอยู่อาศัย การไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและปัญหาด้านมาตรฐานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่อนแอหรือรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้บริเวณแหล่งงาน ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเมืองกำลังจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศที่เปิดโอกาสให้ให้มีการครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยไม่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน ยังผลให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงกว่า การที่ดินกลุ่มเล็ก

¹ การเคหะแห่งชาติ, "สรุปสถานการณ์ที่อยู่อาศัยภายในประเทศ" (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2529) หน้า 1.

เหล่านี้มีอำนาจการครอบครองที่ดินเกินความต้องการบริโภค โดยไม่จำกัดและควบคุมการใช้ทำให้ผู้ถือครองกลุ่มเล็ก ๆ เหล่านี้สามารถเลือกกิจกรรมและเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินได้ตามอำเภอใจและสามารถตั้งราคาที่ดินได้โดยเสรี ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยขึ้นในคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่ำกว่าในทางเศรษฐกิจ* ปรัชญาการของการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรในบริเวณชานเมืองและบริเวณรอบต่อของเมืองนี้ เป็นการปิดกั้นโอกาสและกีดกันหนทางที่จะมีที่ดินราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่จะจัดหาที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นการซื้อที่ดินแปลงย่อยหรือระบบเช่าที่ดินก็ตาม สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีการเปลี่ยนมือการถือครองจากเจ้าของที่ดินรายย่อยเดิม ซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมาเป็นของนักจัดสรรที่ดิน มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้มูลค่าที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2516 มีที่ดินถึงร้อยละ 97 ของธุรกิจซื้อขายที่ดินในบริเวณชานเมืองกรุงเทพฯ ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของธุรกิจเอกชน และเพียงร้อยละ 6 ของกลุ่มนักจัดสรรนี้ที่มีอิทธิพลครอบครองส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ 61 ของตลาดที่ดินทั้งหมด** ถึงแม้ว่าที่ดินบางส่วนของนักจัดสรรจะนำไปสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อันกลางและรายได้สูงก็ตาม แต่ขบวนการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรยังคงดำเนินต่อไปไม่หยุดยั้ง นับถึงปี 2524 ที่ดินในเขตเมืองของกรุงเทพมหานครคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 150-170 ตารางกิโลเมตร*** ถูกโอนไปอยู่ในมือของนักจัดสรรที่ดินซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ถึงร้อยละ 37 ของเขตการพัฒนากทม. การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การถือครองจากเจ้าของที่ดินรายย่อยซึ่งประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมาเป็น การครอบครองที่ดินผืนใหญ่ของนักธุรกิจจัดสรรที่ดิน นอกจากจะเป็นการลดพื้นที่เกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครลงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ เดิมระบบการให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกบ้านในเขตเมืองเป็นการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของ

* จากการศึกษาประวัติศาสตร์ในการกำเนิดตลาดที่ดินสำหรับที่พักอาศัยในเขตเมืองกรุงเทพมหานคร พิจารณาเฉพาะทรัพย์สินเอกชน พบว่า หลังปี 2503 ที่ดินเอกชนมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ในเขตกรุงเทพมหานคร

** ตามหลักฐานการจดทะเบียนที่กรมที่ดิน

*** ประมาณ 100,000 ไร่ พื้นที่ขนาดนี้มีความกว้างใหญ่กว่าเนื้อที่เมืองหลวงของอีกหลาย ๆ ประเทศของทวีปเอเชีย

² การเคหะแห่งชาติ, "ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย แนวทางสร้างสรรค์สำหรับเมืองทั้งหลายในทวีปเอเชีย". สรุปผลการสัมมนา (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2529) หน้า 2-3.

ผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันระบบดังกล่าวกำลังจะหมดไป เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมเริ่มเล็งเห็นประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากเดิมที่ให้ผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยเช่าที่ดินในอัตราต่ำเปลี่ยนไปเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งได้ค่าตอบแทนสูงกว่า ดังนั้น

1. เมื่อไม่มีผู้ใดให้เช่าที่ดิน ผู้มีรายได้น้อยที่ประสงค์จะหาที่เช่าเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จึงประสบปัญหาและไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้
2. ผู้ที่ยังต้องการที่จะมีที่อยู่ใหม่ จึงจำเป็นต้องหาที่วางที่พอเหลืออยู่ในที่ดินเช่าผืนเดิม เพื่อหาช่องปลูกที่อยู่อาศัยของตน เป็นผลให้เกิดการแออัดยัดเยียดและสภาพแวดล้อมเลวลง
3. หลังจากที่ดินในเขตชานเมืองถูกบริษัทจัดสรรที่ดินจับจองหมดแล้ว เจ้าของที่ดินในเมือง ซึ่งมีความต้องการที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม หรือธุรกิจ จึงหันมาใช้วิธีขับไล่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในใจกลางเมืองแทน ในฐานะที่ดินเป็นเจ้าของที่

สภาวะการพัฒนาเมืองมีสภาพที่ไม่หยุดนิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม-เศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นภายในหรือภายนอกประเทศ ล้วนมีผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองทั้งสิ้น จากภาวะของการพัฒนาที่ดินทั้งในบริเวณเขตเมืองชั้นในและชานเมือง เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการใช้ที่ดินของตนทำประโยชน์อื่น การขับไล่เป็นสิ่งที่ดีตามมา และเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นแรงกดดันมาจากรัฐ ซึ่งกำลังหาที่ดินเพื่อขยายงาน หรืออาจจะมาจากบริษัทเอกชน ซึ่งต้องการพัฒนาที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการค้า ภาวะกดดันซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับจึงอาจเป็นไปได้ทั้งทางด้านการเมือง การบริหารหรือการเงิน หรืออาจถูกบังคับให้ขายที่ดินชนิดที่ปฏิเสธไม่ได้ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งกลไกการเวนคืนที่ดินเข้ามา ผลประโยชน์ทางการเงินมักจะเป็นเรื่องปกติ เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือของเอกชน ถ้ามีโอกาสจะได้เงิน ก็มักยินยอมไล่ผู้อยู่อาศัยเพื่อปูทางให้มีการพัฒนาที่ดินที่เป็นประโยชน์กว่า จิตใต้สำนึกที่ว่าผิตก็ยังลดลงได้ด้วยคิดว่า กำลังทำแนวคิดการวางผังเมืองสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ในอันที่จะพัฒนาที่ดินในเมืองจากราคาปัจจุบันที่เป็นอยู่ และความต้องการใช้ทรัพยากรที่ดินในเมืองอันจำกัดนี้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด³ จากเหตุผลเพื่อความคุ้มค่าทาง

³สมสุข บุญยะปัญญา, "สาเหตุและผลกระทบของการขับไล่ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร" ที่ดิน...บ้าน...และผู้ยากไร้. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียสโตร์, 2528) หน้า 16-17.

เศรษฐกิจนี้เองที่พบว่า การไล่ที่แม้จะไม่ได้เกิดทั่วกรุงเทพมหานคร แต่ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ก็มีความโน้มเอียงที่จะถูกขับไล่มากกว่าที่อื่น โดยมีสาเหตุด้านทำเลที่เกี่ยวข้องกันอยู่ 4 ประการคือ การที่ดินอยู่ในใจกลางเมือง มีการเข้าออกได้สะดวก การใช้ประโยชน์ที่ดินและราคาที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้น จากการสำรวจเรื่องการขับไล่ชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานคร ในปี 2524 พบว่า ลักษณะเด่นชัดของการขับไล่อยู่ในขอบเขตลักษณะวงแหวนระหว่าง 1-5 กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมือง ทั้งนี้เพราะ พื้นที่แห่งนี้อยู่ภายใต้การพัฒนาอย่างสูงที่สุด บริเวณวงแหวนนี้ยังมีแหล่งชุมชนแออัดขนาดใหญ่จำนวนมากตั้งอยู่บนที่ดินของรัฐ บางแห่งมีขนาดถึง 50 ไร่ เมื่อบริษัทที่ทำการพัฒนาที่ดินนั้น ไม่สามารถหาทำเลที่ตั้งขนาดใหญ่ในทำเลใจกลางเมือง พื้นที่ชุมชนแออัดเหล่านี้จึงเป็นที่ดึงดูดใจอย่างยิ่ง นอกจากนี้แหล่งที่ตั้งของชุมชนแออัดซึ่งอยู่ห่างไปจากใจกลางเมืองก็ยังถูกไล่ที่เช่นกัน เพราะการปรับปรุงถนนหนทางเป็นการเพิ่มมูลค่าในการลงทุนพัฒนา ชักจูงให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่าขยายตัวเข้าไป การสร้างหรือตัดถนนใหม่ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสำคัญ กล่าวคือ การพัฒนาถนนและทางด่วนในบริเวณ รอบนอกของเมืองส่งผลให้มีการขับไล่ที่ดินในบริเวณติดถนน ส่วนสาเหตุการไล่ที่จากที่ดินราคาสูงขึ้น เพราะเหตุว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณล้อมรอบศูนย์การค้าซึ่งขยายตัวออกไปในบริเวณชานเมือง ราคาที่ดินสะท้อนให้เห็นถึง ความปรารถนาที่จะเปลี่ยนชุมชนแออัดแห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อการพัฒนาไปอยู่ในรูปอื่น อันเนื่องมาจากทำเลที่ตั้ง การเข้าออกได้สะดวก การใช้ประโยชน์ที่ดิน ความพร้อมและข้อจำกัดในการพัฒนา ยิ่งที่ดินมีราคาสูงขึ้นเท่าใดก็จะส่งผลให้มีการขับไล่ที่มากขึ้นเท่านั้นไม่ช้าก็เร็ว⁴ ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ เองที่ส่งผลกระทบต่อการผลักดันให้ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้น้อยปานกลางบางส่วน ซึ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐและเอกชน ถ้าไม่เพิ่มความแออัดให้กับสลัมและสลัมบุกรุกที่มีอยู่แล้ว ก็ต้องกระจายออกไปอยู่ในเขตรอยต่อของเมืองที่ห่างออกไปหรือเขตชานเมืองที่ไกล ออกไปมากยิ่งขึ้น ซึ่งห่างไกลจากแหล่งงานและแหล่งทำกินในใจกลางเมือง อันจะก่อปัญหาต่อเนื่องติดตามมา

สาเหตุของปัญหาที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากการขาดแคลนที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของกลุ่มรายได้น้อยกล่าว จากสาเหตุของการขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินเช่าในบริเวณใจกลางเมือง ทำให้ต้องเสียบ้านที่เป็นที่ซุกหัวนอนและทำให้ปริมาณบ้านพักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยลดลง ขณะเดียวกันการกว้านซื้อกักตุนที่ดินในบริเวณชานเมืองเพื่อเก็งกำไร ก็เป็นสาเหตุให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้หมดโอกาสที่จะขอเช่าที่เพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยได้เหมือนแต่ก่อน สาเหตุทั้งสองนี้

⁴สมสุข บุญยะปัญญา, เรื่องเดิม. หน้า 15-16.

เกื้อกูลผลักดันให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางบางส่วนในกรุงเทพฯ ถึงแม้ว่าปัญหาด้านที่อยู่อาศัยจะเกิดขึ้นกับคนทุกระดับรายได้ก็ตาม แต่เนื่องจากตลาดที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนสามารถรองรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางได้บางส่วนเท่านั้น ส่วนบทบาทในการจัดหาที่อยู่อาศัยภาครัฐมีขีดจำกัดหลายประการ อาทิ อุปสรรคด้านนโยบาย ด้านขั้นตอนการดำเนินงาน ด้านการเงินและการบริหาร และด้านการประสานงาน⁶ สามารถรองรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางได้เฉพาะในบางจังหวัด และหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ การเคหะแห่งชาติ ก็ไม่อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการเอาชนะปัญหาด้านที่ดินที่เกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันจึงตกหนักกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของเมืองที่เดียว ดังข้อมูลจากการสำรวจชุมชนแออัดอันเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร ปี 2523 พบว่า มีประชากรในกรุงเทพมหานครประมาณ 1.2 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 25 อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด⁷ และจากสำนักงานปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ ปี 2524 พบว่า ประชากรชาวชุมชนแออัดร้อยละ 38 หรือชุมชน 129 แห่งจากทั้งหมด 410 แห่ง หรือประชากรอย่างน้อย 200,000 คน⁸ ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งผลกระทบดังกล่าวพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีรายได้น้อย
2. ผลกระทบที่มีต่อการใช้ที่ดินในเมือง

ผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีรายได้น้อย

การที่ผู้มีรายได้น้อยต้องถูกขับไล่จากแหล่งที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งเป็นที่ดินเช่าในใจกลางเมืองออกไปยังชานเมือง หรือการที่ผู้มีรายได้น้อยไม่อาจมีที่อยู่อาศัยในเมืองซึ่งใกล้แหล่งงานก่อให้เกิดปัญหาต่อตัวผู้อยู่อาศัยเอง คือ

1. รายได้ของครัวเรือน จะต้องถูกนำไปใช้เพื่อหาที่อยู่อาศัยใหม่ หรือนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งมีผลทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวต้องฝืดเคืองลง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาระดับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในกรุงเทพฯ ปี 2524 ประมาณ 5,000 บาท/เดือน

⁶ พลโท ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรด, "นโยบายการเคหะแห่งชาติ", เอกสารการเคหะแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2528) หน้า 6-10.

⁷ การเคหะแห่งชาติ, "สรุปสถานการณ์ที่อยู่อาศัยภายในประเทศ" หน้า 9.

⁸ สมสุข บุญยะบัญชา, เรื่องเดิม, หน้า 7.

เมื่อนำมาใช้กับค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยซึ่งคิดประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ หรือประมาณ 1,000 บาท/เดือน จะพบว่า ในปัจจุบันตลาดที่อยู่อาศัยในภาคเอกชนไม่ได้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทนี้ไว้เลย และตลาดบ้านเช่าระดับ 1,000 บาท/เดือน ก็เหลืออยู่น้อยมาก ที่มีอยู่ก็เป็นลักษณะห้องแบ่งเช่าของบ้านเช่าในชุมชนแออัดเท่านั้น^๑ อีกประการหนึ่งประชากรส่วนใหญ่ของกรุงเทพฯ ถึงร้อยละ 50 มีรายได้ของครัวเรือนต่ำกว่า 5,000 บาท/เดือนลงมา ทำให้สภาพที่อยู่อาศัยของคนกลุ่มนี้ ไม่อาจมีมาตรฐานที่ดีเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าว และจะเป็นผู้ที่เดือนร้อนที่สุดในการหาที่อยู่อาศัยใหม่

2. การย้ายไปอยู่ที่ใหม่ หมายถึง ต้องยอมรับทำเลที่อยู่อาศัยที่ไกลเมืองออกไป ทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจในครอบครัวมากขึ้น เพราะค่าใช้จ่ายสูงขึ้นทั้งในการหาบ้านหรือปลูกบ้านใหม่ และยังต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งไปกับการเดินทางมาทำงาน ประกอบกับระยะทางไกลขึ้น ทำให้เวลาในการประกอบอาชีพหมดไปกับการเดินทางเข้ามาทำงานในเมือง ทำให้ชั่วโมงการทำงานและรายได้ลดลง การที่รายได้ลดลงเพราะต้องเสียเวลาเดินทางเช่นนี้ยังสูญเสียไปถึงโอกาสที่จะได้งานอีกด้วย เพราะ ส่วนใหญ่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยมักจะเพิ่มพูนรายได้พิเศษด้วยงานแบบนอกระบบ (INFORMAL ECONOMIC SECTOR) ซึ่งงานเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องรู้จักคนที่จะให้งานเป็นครั้งคราว หรือให้สินค้าขายราคาถูกหรือให้สินเชื่อ เพราะฉะนั้นพวกเขาจะต้องทำความรู้จักกับลูกค้าที่จะซื้อสินค้านั้น การติดต่อในลักษณะนี้ถ้าย้ายที่อยู่เสียแล้วก็ทำได้ลำบาก^๒

3. ปัญหาในแง่ตัวบ้าน การไปตั้งหลักแหล่งในที่ใหม่ หมายถึง ตัวบ้านก็ต้องถูกรื้อและขนไปที่ใหม่ เมื่อจะสร้างขึ้นก็ต้องใช้วัสดุใหม่ สร้างรากฐานใหม่ ติดตั้งบ่อเกรอะบ่อซึม ต่อหน้าประตูและไฟฟ้าใหม่ ทำเลที่ตั้งบ้านใหม่อาจไม่เหมาะสมต้องเปลี่ยนแปลงทำให้เสียเงินมากขึ้น และการเข้าบ้านในสถานที่ใหม่อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ยิ่งมีการถูกละทิ้งหลายครั้งสภาพบ้านยิ่งเลวลงเรื่อยๆ ทำให้ผู้อยู่อาศัยมีความรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้นและเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะปรับปรุงที่อยู่อาศัย การที่สภาพบ้านยิ่งเลวลงทุกทีดังกล่าวเป็นผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยอื่น ๆ ให้มีความรู้สึกไม่มั่นคงไปด้วย

^๑ การเคหะแห่งชาติ, "สรุปสถานการณ์ที่อยู่อาศัยภายในประเทศ", หน้า 7.

^๒ สมสุข บุญยะบัญชา, เรื่องเดิม, หน้า 21.

4. การเปลี่ยนที่อยู่ นอกจากจะหมายถึงการสูญเสียทรัพย์สิน ทั้งในเรื่องที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง เวลา ความยากลำบากและโอกาสในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะถ้าเป็นอาชีพ ในด้านบริการ ยิ่งรวมไปถึงภาวะความกดดันทางจิตใจ ความอับจนสิ้นหวังต่อความทุกข์ยาก ความมีดมต่ออนาคต และความยากลำบากในการปรับตัว โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุ อันเนื่องมา จากการเปลี่ยนสภาพแวดล้อมที่คุ้นเคย ความรู้สึกผูกพันและเคยชินต่อสถานที่เดิมและคนที่แวดล้อม

5. การสูญเสียความมั่นคงในการอยู่อาศัย ยังสัมพันธ์กับโอกาสในการประกอบอาชีพ และรายได้ ถ้าไม่สามารถหาทางออกที่ดีแก่ตนเองได้ก็เท่ากับถูกผลักดันไปสู่หนทางที่ผิดกฎหมาย ขัดกับระเบียบของรัฐ ไปจนถึงการทำผิดกฎหมายเพื่อความอยู่รอด เช่น การค้าขายกีดขวางบน ทางเท้า การประกอบอาชีพกฏกรรม นอกจากนี้สภาพที่อยู่อาศัยนอกระบบทำให้ขาดการติดต่อกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลายเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับการเอาใจใส่ ขาดการมีส่วนร่วมในสังคมและการ เมือง เป็นคนกลุ่มน้อยที่ไร้สิทธิ์ไร้เสียงไร้พลังอำนาจในการต่อรองหรือต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเอง

ผลกระทบที่มีต่อการใช้ที่ดินในเมือง

โดยปกติกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะสร้างที่อยู่อาศัยของตนเองขึ้น ในที่เช่าทั้งในที่ดินของ รัฐและเอกชน หรืออาศัยบ้านเช่า หรือตามบ้านญาติพี่น้อง ตลอดจนบางส่วนจะบุกรุกที่ดินของ ทางราชการโดยเฉพาะในเขตเมืองชั้นในหรือใกล้ศูนย์กลางเมือง ซึ่งทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย เหล่านี้จะเป็นเช่นไรก็ตาม ต่างล้วนมีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ ดำรงชีวิต เพราะเหตุว่า บ้านที่อยู่ใกล้ที่ทำงานสามารถประหยัดค่าเดินทางได้ ปรากฏการณ์นี้ เห็นได้จากการมีสลัมบุกรุกที่คลองเตย พระรามสี่ เป็นต้น เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการใช้ที่ดิน ของตนโดยการเปลี่ยนกิจกรรมการใช้ที่ดิน ทำให้มีการไล่รื้อ หรือย้าย ผลกระทบต่อที่อยู่อาศัย ของผู้มีรายได้น้อยดังกล่าว ส่งผลต่อเมืองคือ

1. เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เป็นตัวกำหนดหลักที่บีบบังคับให้ผู้มีรายได้น้อยมีทางเลือกน้อยมากสำหรับตลาดที่อยู่อาศัยในระบบ (FORMAL HOUSING) ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทางเลือกจึงเป็นที่อยู่อาศัยนอกระบบ (INFORMAL HOUSING) แบบเดิม ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ

- ก) ย้ายไปอยู่ชุมชนแออัดใกล้เคียง -ปกติแล้วชุมชนแออัดที่ถูกไล่ที่ก็ไม่มีที่ว่าง จะให้สร้างบ้านอีก ถ้าจะสร้างก็ต้องสร้างระหว่างพื้นที่แคบ ๆระหว่างบ้าน ผู้คนก็ต้องอาศัยบ้านที่เล็กลงอีก ในกรณีอื่น ๆ พวกเขาไม่สามารถสร้างบ้านขึ้นได้เลย จึงต้องเช่าอยู่และต้องสูญเสียวัสดุบ้านเดิมที่รื้อมา ทำให้ต้องสิ้นเปลืองเงินทอง
- ข) บุกรุกที่ใหม่ -ครอบครัวที่ถูกขับไล่ซึ่งไม่อาจหาที่อยู่ชุมชนแออัดใกล้เคียง อาจบุกรุกในที่ดินที่ว่างอยู่ ในอดีตการบุกรุกนี้มีอยู่จำกัด แต่ผู้บุกรุกที่ไปตั้งที่ อยู่ใหม่มีมากขึ้นในระยะ 2-3 ปีมานี้ในเขตเมือง และมักเป็นครอบครัวที่จน ไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะอาศัยในชุมชนเก่าหรือเช่าที่ดินได้
- ค) สร้างบ้านในที่ใหม่รอบนอกของเมือง -คือการสร้างบ้านในบริเวณรอบนอกของเมืองซึ่งยังหาที่ดินเช่าได้ การหาที่ดินใหญ่ขึ้นมีทางเป็นไปได้ถ้าย้ายไปตั้งในที่แห่งใหม่ในพื้นที่กิ่งเกษตรกรรมหรือที่นา มีหลักฐานแสดงว่าที่ดินสำหรับตั้งถิ่นฐานใหม่มีน้อยลงเพราะมีผู้ซื้อที่ดินเหล่านี้ไว้เก็งกำไร¹⁰

2. การขยายตัวเมืองอย่างขาดระเบียบ ขาดการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและการเติบโตของเมือง ทำให้การใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ ปรากฏแบบแผน การถือครองที่ดินของกลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจจำนวนน้อย ที่เห็นว่าที่ดินใดมีทำเลเหมาะสมกับกิจการใด ๆ ก็ลงทุนในกิจการนั้น ๆ โดยไม่มีการสงวนที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และบริเวณใดเมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจก็มักจะมีการไล่ที่ควบคู่ไปด้วย ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสับสนในการใช้ที่ดิน ซึ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต้องเผชิญกับปัญหานี้อยู่ตลอดเวลา

3. การขาดการบริการของรัฐ และความไม่พอเพียงของสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ เป็นผลเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องไปยังปริมณฑลซึ่งอยู่ข้างเคียงโดยขาดผังและแผนที่ดี กิจกรรมต่าง ๆ ขยายตัวอย่างไม่มีกฎเกณฑ์แต่ก็ไปตามทิศทางของโครงสร้างของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมือง นอกจากนี้ยังเป็นไปตามการบุกเบิกลงทุนของภาคเอกชน ตลอดจนตามตลาดที่ดิน ขาดการวางแผนสำหรับไฟฟ้า ประปา โทรทัศน์ การระบายน้ำ การเก็บขยะ โรงเรียน ให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของเมือง ทำให้ระบบบริการของ

¹⁰ เรื่องเดิม, หน้า 22.

รัฐที่เป็นอยู่ขยายตัวไม่ทันกับการเติบโตของกรุงเทพฯ จึงเกิดการพัฒนารibbon DEVELOPMENT ทำให้สาธารณูปโภคตกอยู่กับที่ดินใกล้แนวถนนเป็นแนวยาว ส่วนพื้นที่ด้านหลังที่ไกลออกไปจากถนน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เข้าไม่ถึงกลายเป็นเขตที่ไม่ได้รับการพัฒนาที่มีที่ดินราคาถูก กลายเป็นที่อยู่อาศัยของคนจน ซึ่งขาดแคลนสาธารณูปโภคที่จำเป็น และสิ่งที่จะอำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัย

4. ปัญหาการจราจร และระบบโครงข่ายเชื่อมโยงที่ขาดประสิทธิภาพ กรุงเทพฯจะเป็นเมืองที่ได้สมญาว่า เมืองที่รถติดตลอดกาล อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว* ระบบถนนมีอยู่อย่างจำกัดและระบบขนส่งมวลชนที่ขาดประสิทธิภาพ ขณะที่ที่อยู่อาศัยกระจายออกไปนอกเมืองทุกทิศทุกทาง แต่แหล่งงานเติบโตและกระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางของเมือง ระบบถนนสายหลักและสายรองที่แคบ นอกจากจะไม่เชื่อมต่อกันอย่างสัมพันธ์แล้วบางแห่งยังปลายตันอีกด้วย การผลักดันให้คนจนออกไปจากใจกลางเมืองมากขึ้นทำให้คนเหล่านี้ต้องอาศัยบริการของรัฐ เช่น รถประจำทาง ซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนประเภทเดียวที่มีซึ่งไม่เพียงพอและประสิทธิภาพต่ำ โครงการหลายประการของรัฐเน้นการส่งเสริมการเดินทางส่วนบุคคล (Private Transport) มากกว่าการเดินทางมวลชน (Public Transport)¹¹ ดังเห็นได้จากโครงการถนนวงแหวนรอบกรุงเทพมหานคร และทางด่วนพิเศษสายต่าง ๆ

ปัญหาการไร้รถนอกจากจะไม่แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยแล้ว ยังจะทำให้เกิดการกระจายตัวของสลัมเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเมือง อันเนื่องมาจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นผู้ใช้แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ให้บริการขั้นต่ำทั่ว ๆ ไปแก่สังคม เช่น งานแบกหาม ก่อสร้าง ชุดท่อ กวาดถนน ขับสามล้อ หรือเป็นลูกจ้างในงานบริการ สถานประกอบการทั่วไป งานเหล่านี้ถือเป็นงานขั้นต่ำ และได้ค่าตอบแทนที่ต่ำไปด้วย แต่งานเหล่านี้กลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการเติบโตของเมือง ซึ่งโดยสรุปแล้วบทบาทของสลัมต่อสังคมมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจอีกอันหนึ่งที่มีการพึ่งพา มีการเติบโตโดยตัวเองและมีความสัมพันธ์แบบขึ้นต่อและหนุนระบบเศรษฐกิจใหญ่ของเมือง (Informal Sector) ถึงแม้ว่า บทบาททางเศรษฐกิจส่วนนี้จะมีความสำคัญไม่น้อย แต่ที่ผ่านมาก็มีการประเมินคุณค่า

*ปี 2516 กรุงเทพมหานคร มีจำนวนยานพาหนะประมาณ 325,718 คัน เพิ่มขึ้นเป็น 849,588 คัน ในปี 2525 และเพิ่มขึ้นเป็น 1,180,360 คัน ในปี 2528

¹¹ "ผังเมืองกรุงเทพมหานคร", เอกสารประกอบการสอนวิชาผังเมือง, (กรุงเทพฯ : ภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) หน้า 25.

ระบบเศรษฐกิจนี้ต่ำ สังคมให้ความสนใจน้อย ตัวเลขและสถิติเกี่ยวกับฐานะและบทบาท และมูลค่าผลิตภัณฑ์ขาดการรวบรวมและไม่รวมอยู่ในระบบเศรษฐกิจใหญ่ จึงมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจแอบแฝง (Hidden Economy)¹² นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านอื่น ๆ อาทิ ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ ปัญหาความมั่นคงทางการเมือง ปัญหาความอ่อนแอในการจัดการปัญหาของหน่วยราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับัวพันเป็นระบบที่ใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น ความจำเป็นของผู้มีรายได้น้อยซึ่งต้องอยู่ใกล้แหล่งงาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายและการเสียเวลาในการเดินทางให้สามารถใช้เวลาส่วนใหญ่ที่เสียไปได้เต็มที่กับการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการขัดแย้งกัน ระหว่างทฤษฎีการใช้ที่ดินในเมืองเชิงเศรษฐกิจที่เน้นการใช้ประโยชน์สูงสุดกับที่ดินกับ รูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของคนส่วนใหญ่ ทั้งๆ ที่ในสมัยก่อน ระบบการใช้ที่ดินในเมืองได้เคยเอื้ออำนวยให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้สูงอาศัยอยู่ใกล้เคียงกัน พึ่งพาผลประโยชน์ด้วยกัน แต่เมื่อมีการพัฒนาที่ดินเพื่อการค้าเกิดขึ้น ทำให้ระบบการใช้ที่ดินร่วมกันต้องขาดตอนไป สิ่งเหล่านี้เป็นจุดประสงค์ของการศึกษาที่จะมุ่งไปที่การศึกษาความเป็นไปได้ของพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อสนองตอบต่อปัญหาและวิถีชีวิตของประชาชนกลุ่มดังกล่าว

พื้นที่ที่เลือกใช้เป็นพื้นที่ศึกษาเป็นเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร คือ เขตคลองสาน ซึ่งมีองค์ประกอบการใช้ที่ดินหลักเป็นย่านพักอาศัย RESIDENTIAL AREA มีความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่ที่สะท้อนศักยภาพในการพัฒนาหลายประการ

ศักยภาพในการพัฒนาของเขตคลองสาน

ศักยภาพของเขตคลองสานสะท้อนการได้เปรียบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะความหนาแน่นสูง (HIGH DENSITY RESIDENTIAL AREA) เนื่องจากการเกิดขึ้นของ "โครงการถนนกรุงธนบุรีและสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินฯ" เป็นปัจจัยที่ทำให้โครงสร้างทางกายภาพของเขตเกิดการเปลี่ยนแปลง มีการเชื่อมโยงพื้นที่เขตคลองสานกับเขตบางรักและเขตยานนาวาเข้าด้วยกัน อันจะเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดความเจริญต่อเนื่องเข้ามาอย่างรวดเร็ว แนวโน้มในการพัฒนามีหลายประการดังนี้

¹² สมพงษ์ พัดปุย, สภาพสิทธิของสลัม : มองจากเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 37-39.

1. เขตคลองสานจะเป็นเขตรองรับการเปลี่ยนแปลง (TRANSITION ZONE) เป็นเขตแรกของผังธนบุรี ซึ่งส่งผลให้เกิดความเจริญต่อเนื่องไปยังเขตธนบุรี เขตราชบุรีบูรณะ และเขตภาษีเจริญที่อยู่ใกล้เคียง
2. ความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้ง ใกล้กับแหล่งงาน ตำแหน่งของเขตอยู่ใกล้บริเวณศูนย์กลางเมือง ล้อมรอบด้วยเขตพระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก ยานนาวาและเขตธนบุรี ซึ่งเป็นแหล่งงานและย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร
3. การคมนาคมติดต่อ และการเข้าถึงมีความสะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ รวมทั้งในอนาคตจะมีระบบขนส่งมวลชน (รถรางไฟฟ้า) และทางด่วนผ่าน
4. การใช้ที่ดินหลักของพื้นที่ เป็นที่ดินเพื่อการพักอาศัย คิดเป็นพื้นที่เกือบร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด
5. มีภูมิทัศน์ที่เหมาะสม เนื่องจากอาณาเขตส่วนใหญ่โอบล้อมด้วยแม่น้ำเจ้าพระยา
6. มีความได้เปรียบในแง่ความพร้อมในการบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจากหน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน
7. ราคาที่ดินต่ำกว่าเขตใกล้เคียง โดยเฉพาะทางฝั่งพระนคร และยังมีที่ว่างที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอยู่อีก คิดเป็นร้อยละ 12 ของพื้นที่ทั้งหมด
8. สภาพของพื้นที่พักอาศัยบางส่วนเสื่อมโทรมและการใช้ที่ดินยังไม่เต็มประสิทธิภาพ*

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น การอพยพหลังไหลของประชากรจากชนบท โครงสร้างระบบเมืองในเชิงเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง ของกรุงเทพฯ ที่พัฒนาภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีทางเศรษฐกิจ ได้ก่อปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้กลายเป็นปัญหาของเมืองอันยากแก่การแก้ไขจนทุกวันนี้

อย่างไรก็ตาม จากความเป็นมาของปัญหาที่เกิดขึ้น ได้เสนอรูปแบบการใช้ที่ดินของเขตคลองสานขึ้น นอกจากเพื่อที่จะศึกษาระบบที่อยู่อาศัยในเชิงปริมาณและคุณภาพของพื้นที่แล้ว ยังต้องการเสนอความเป็นไปได้ของพื้นที่ ซึ่งมีศักยภาพพอเพื่อรองรับปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของ

* เก็บความจาก เปรมศิริ เกษมสันต์ มรว., "การวางแผนการใช้ที่ดินเขตคลองสานเพื่อรองรับโครงการสะพานตากสินฯ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาผังเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526)

กรุงเทพฯ ส่วนหนึ่ง ในรูปของการวางแผน รวมทั้งมาตรการทางนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อควบคุมมิให้คุณค่าของพื้นที่ที่อยู่อาศัยชั้นดีในเมืองต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีการระเบียบแบบแผน รวมถึงพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า "ผู้มีรายได้น้อยน่าจะอยู่ในเมืองใกล้แหล่งงาน" จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจสังคมโดยรวมมากกว่า เหตุผลของทฤษฎีการใช้ที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

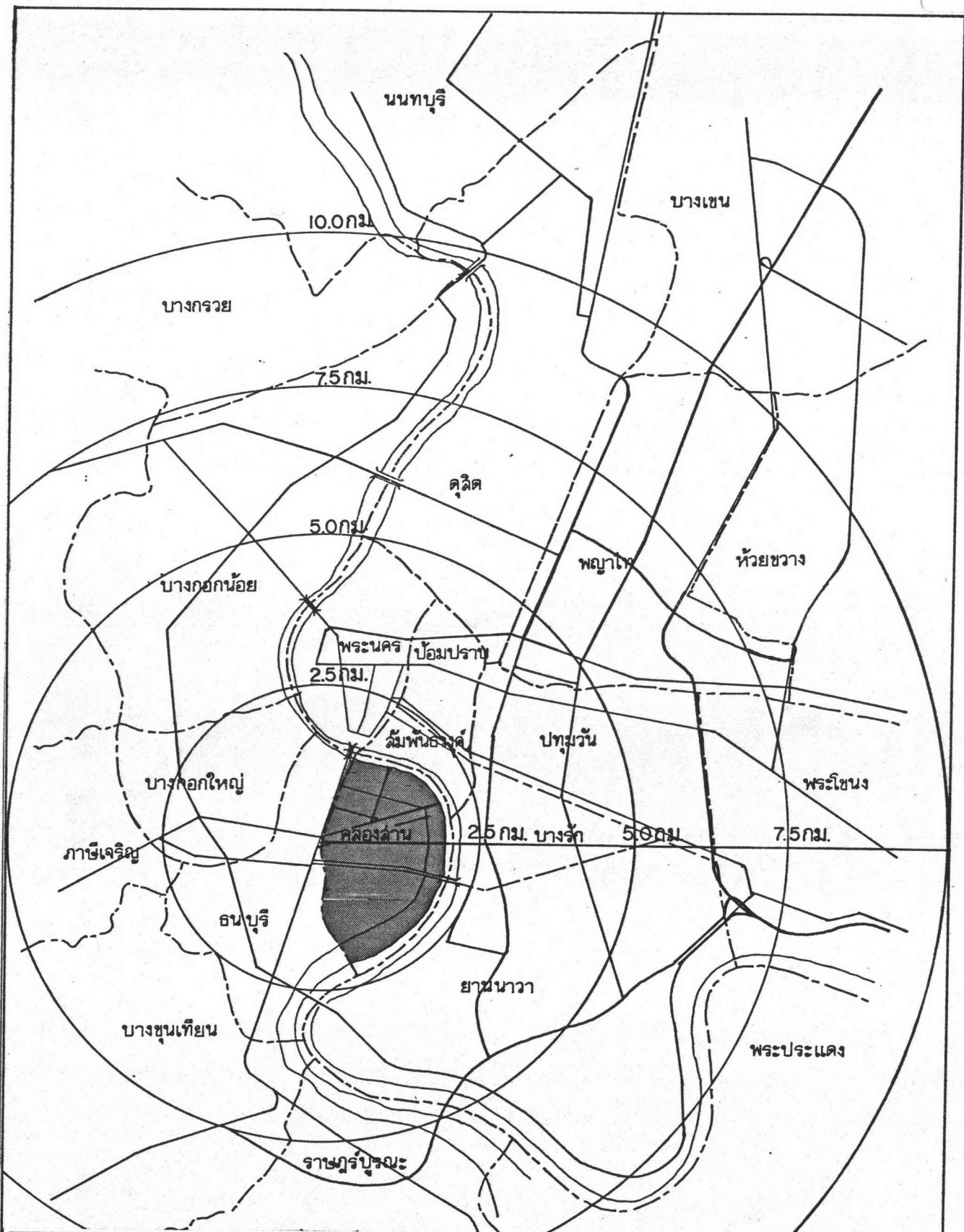
วัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาเป็นการวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนา และความเป็นไปได้ของพื้นที่ ในฐานะเป็นเขตหนึ่งของกรุงเทพฯ ชั้นใน ซึ่งอยู่ใกล้แหล่งใจกลางเมืองว่า โดยลักษณะของพื้นที่แล้ว มีศักยภาพเพียงพอต่อการรองรับการพัฒนาให้เป็นย่านที่อยู่อาศัยได้เพียงใดในอนาคต เพื่อที่จะกำหนดแนวทางและมาตรการในการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และสอดคล้องกับความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมเมืองมีลักษณะไม่หยุดนิ่ง (dynamic) อาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหลักของย่านนี้ ดังนั้นในการศึกษา จึงเน้นหนักไปที่การให้ความสัมพันธ์กับที่อยู่อาศัยในลักษณะของการดำรงอยู่ ปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อการรองรับประชากรลักษณะผสมปนเปกันของประเภทการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยในระยะยาว


วัตถุประสงค์มีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ เงื่อนไข และโครงสร้างของการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจและสังคม
2. ศึกษาลักษณะที่อยู่อาศัยและทัศนคติของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดเขตคลองสาน
2. ศึกษาแนวนโยบายและมาตรการของรัฐเพื่อกำหนดรูปแบบของพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยที่ควรจะเป็นในอนาคต
3. เสนอมาตรการ นโยบาย และข้อกำหนดภายใต้กรอบโครงสร้างระบบบริหารเพื่อความคุมและการปฏิบัติ

ขอบเขตการศึกษา

1. ในแง่พื้นที่ศึกษาจะจำกัดด้วยเขตปกครอง คือ ครอบคลุมพื้นที่เขตคลองสานทั้งเขต อันประกอบด้วย 4 แขวง คิดเป็นพื้นที่ 6.051 ตารางกิโลเมตร
2. ในแง่เนื้อหา การศึกษาจะครอบคลุมสภาพการณ์และเงื่อนไขของพื้นที่ และพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจสังคม เช่น



การศึกษาความเป็นไปได้ของ
เขตคลองสาน
 เพื่อ ร อ ง ร ับ การพัฒนา
 ที่อยู่อาศัย 

ที่ตั้ง เขตคลองสาน
 ระยะทางจากศูนย์กลางวงเวียนใหญ่ไปยังพื้นที่
 เขตชั้นในและชั้นกลางของกรุงเทพมหานคร

1. สภาพทางกายภาพของระบบที่อยู่อาศัยที่ดำรงอยู่และปัญหาที่เกิดขึ้น
2. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย
3. ผลกระทบจากการพัฒนา โดยเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมที่ขยายตัวมาจากทางฝั่งพระนคร
4. มาตรการและนโยบายของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ และอื่น ๆ

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษา ดำเนินการตามกระบวนการวางแผนประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล การศึกษาค้นคว้า การวิเคราะห์ การสรุปและเสนอแนะ มีขั้นตอนดังนี้คือ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งเป็น
 - รวบรวมข้อมูลด้านเอกสารจากแหล่งข้อมูลที่เป็นของราชการและเอกชน
 - การสำรวจภาคสนามเพื่อรวบรวมข้อมูลที่ไม่มีหน่วยงานใดทำไว้ และเพื่อศึกษาพื้นที่ ตามสภาพความเป็นจริง
2. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา
3. นำข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ โดยใช้หลักวิชาการ
4. สรุปผลของการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทาง ตามวัตถุประสงค์ โดยวิธีการ
 - 4.1 ศึกษาการใช้ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยการศึกษาการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน รวมทั้งการออกสำรวจภาคสนามในปี 2529
 - 4.2 ศึกษาปัจจัยต่างๆ ของพื้นที่ทั้งในแง่กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ที่อาจเป็นอุปสรรคหรือส่งเสริมต่อการดำรงอยู่หรือการขยายตัวด้านที่อยู่อาศัย โดยศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและนอกพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
 - 4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกายภาพที่เกิดขึ้น รวมถึงผลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากข้อมูลที่ได้ศึกษาในเบื้องต้น และเสนอแนวทางพัฒนาตามหลักการทางผังเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครและของพื้นที่ใจกลางเมือง
2. เพื่อทราบถึงบทบาทและแนวโน้มการพัฒนาพื้นที่ในอนาคต
3. การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัย