



ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการในค่านที่อยู่อาศัยของประชาชน

ที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดปัญหาหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาทั้ง เช่น ประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>1</sup>

1. ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในลักษณะของจำนวนบ้านมีไม่เพียงพอ ซึ่งเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกในครอบครัว เช่น มีลูกมากขึ้น หรือสมาชิกในครอบครัวแต่งงาน ทำให้เกิดครอบครัวที่สองหรือสามขึ้นในบ้านหลังเดิม เกิดความคับแคบไม่เพียงพอ และจากการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ของคนชนบท เพื่อหางานทำและสนองความต้องการทางสังคมซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอหรือสัมพันธ์กับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

2. ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในลักษณะของที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือเป็นบ้านแบบกึ่งถาวรหรือแบบชั่วคราว ซึ่งก่อสร้างขึ้นโดยใช้วัสดุง่าย ๆ ราคาถูก ไม่มี ความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ รวมทั้งสภาพที่อยู่อาศัยทรุดโทรมลงเพราะอายุขัย ตลอดจน กระทั่งการขาดระบบสาธารณูปโภคอันดุดลักษณะ เช่น ส้วม น้ำประปา ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น บ้านเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้ได้มาตรฐาน และดุดลักษณะต่อไป

สาเหตุที่ทำให้ความต้องการในค่านที่อยู่อาศัยของประชาชนเพิ่มขึ้น

การที่ความต้องการในค่านที่อยู่อาศัยของประชาชนมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ก็เนื่อง จากจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในตัวเอง ประกอบกับภาวะเงินเฟ้อและปัญหา

---

<sup>1</sup>สุกรี คุ้มพันธ์, การลงทุนในกิจการเคหะในประเทศไทย, หน้า 1 (อัครสำเนา).

เศรษฐกิจอื่น ๆ ในปัจจุบันทำให้ราคาที่ดิน วัสดุก่อสร้าง และค่าแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จนทำให้ความหวังของคนส่วนใหญ่ที่อยากจะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองยากที่จะเป็นไปได้

จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้มีมูลเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ

#### 1. การเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ

การเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ เนื่องมาจากจำนวนผู้ที่ตายลดน้อยลง แต่ผู้มีชีวิตอยู่รอดจากการเกิดเพิ่มขึ้น ในเรื่องนี้ บัจฉัยทางด้านความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์นับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1 ว่า อัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยอยู่ในระดับสูงตลอดมา กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา อัตราการเกิดของประชากรต่อ 1,000 คน เป็นจำนวนมากกว่า 30 คน เรื่อยมา ส่วนอัตราการตายมีแนวโน้มลดลงมาตลอดเช่นกันนับตั้งแต่ 17.3 คนต่อ 1,000 คน ในปี พ.ศ. 2480 ลดลงเหลือ 6.4 คนต่อ 1,000 คน ในปี พ.ศ. 2516 ดังนั้น จึงทำให้อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติอยู่ในระดับสูงกว่า 20 คน ต่อ 1,000 คน ตลอดมา ตั้งแต่ปี 2500 อย่างไรก็ตามยังมีข้อบกพร่องตลอดจนมีการทกจกหะ เบียดกันอยู่มากทั้งด้านกาารเกิดและการตาย อันเป็นเหตุให้มีความคลาดเคลื่อนของตัวเลขอยู่บ้าง แต่ตัวเลขที่ได้ก็พอจะเป็นแนวทางให้เห็นว่าประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติอยู่ในระดับสูงตลอดมา

ถ้าหากจะพิจารณาอัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติในกรุงเทพมหานครแล้วจากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติในกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ เนื่องจากอัตราการเกิดอยู่ในระดับสูง ส่วนอัตราการตายอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรทั้งประเทศในตารางที่ 1 ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลทางความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์แล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก กล่าวคือ ครอบครัวที่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมักจะมีบุตรมาก โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมและมีรายได้ต่ำ ส่วนมากมีบุตรมาก ส่วนผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงมักมีบุตรน้อย ฉะนั้น

ตารางที่ 1 จำนวนและอัตราการเกิด - ตาย ของประชากรในประเทศไทย  
พ.ศ. 2480, 2490, 2500 - 2516

ปี พ.ศ.	จำนวนการเกิด	อัตราเกิดต่อ 1,000 คน	จำนวนการตาย	อัตราตายต่อ 1,000 คน	อัตราเพิ่มตาม ธรรมชาติ ต่อ 1,000 คน
2480	509,906	35.2	251,463	17.3	17.9
2490	413,430	23.6	234,315	13.4	10.2
2500	777,436	31.9	218,142	9.0	22.9
2501	790,155	31.6	208,866	8.3	23.3
2502	861,380	33.5	206,129	8.0	25.5
2503	915,538	34.7	221,853	8.4	26.3
2504	913,805	33.7	210,709	7.8	25.9
2505	973,634	35.0	221,157	8.0	27.0
2506	1,020,051	35.7	233,192	8.2	27.5
2507	1,119,715	38.1	231,095	7.9	30.2
2508	1,117,698	36.6	216,830	7.1	29.5
2509	1,085,594	35.0	236,243	7.6	27.4
2510	1,116,424	35.0	230,622	7.2	27.8
2511	1,200,131	36.6	232,116	7.1	29.5
2512	1,133,526	33.6	243,444	7.2	26.4
2513	1,145,293	33.1	223,899	6.5	26.6
2514	1,221,228	34.3	227,990	6.4	27.9
2515	1,189,950	32.5	248,676	6.8	25.7
2516	1,167,272	31.0	239,151	6.4	24.6

ที่มาของตัวเลข : กระทรวงสาธารณสุข, สถิติสาธารณสุข ประเทศไทย พ.ศ. 2515  
หน้า 7 - 8, 139 - 140  
สถิติปี 2516 จากกองสถิติพยากรณ์ฯ กรมส่งเสริมสาธารณสุข  
กระทรวงสาธารณสุข.

ปัจจัยเกี่ยวกับการขาดการศึกษาจึงมีส่วนในการผลักดันให้อัตราเกิดเพิ่มขึ้นด้วยประการ  
หนึ่ง<sup>2</sup>

ตารางที่ 2 แสดงอัตราเกิด อัตราตาย และอัตราเพิ่มโดยธรรมชาติใน  
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2514 - 2518

พ.ศ.	อัตราเกิดต่อ 1,000 คน	อัตราตายต่อ 1,000 คน	อัตราเพิ่มโดยธรรมชาติ ต่อ 1,000 คน
2514	34.45	5.66	28.79
2515	34.42	6.26	28.16
2516	31.03	4.11	26.92
2517	31.68	3.92	27.76
2518	29.32	3.96	25.36

ที่มาของตัวเลข : 1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. กองสถิติพยากรณ์ชีพ กระทรวงสาธารณสุข

## 2. การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่

เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานครตามตาราง  
ที่ 3 แล้ว จะเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มของประชากร (รวม) เฉลี่ยประมาณร้อยละ 4  
เป็นอัตราที่สูงมาก เมื่อเทียบกับอัตราโดยเฉลี่ยของทั้งประเทศซึ่งประมาณร้อยละ 3 เท่า

<sup>2</sup>ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (กรุงเทพมหานคร : บริษัท  
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 236.

ตารางที่ 3 การขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2514 - 2518

พ.ศ.	อัตราเพิ่ม (รวม) ร้อยละ	อัตราเพิ่มโดยธรรมชาติ ร้อยละ	อัตราการอพยพเข้า ร้อยละ
2514	4.06	2.88	1.18
2515	3.67	2.82	0.85
2516	4.57	2.69	1.88
2517	4.10	2.78	1.32
2518	5.32	2.54	2.78

ที่มาของตัวเลข : 1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
2. สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี  
3. กองพยากรณ์ชีพ กระทรวงสาธารณสุข

ที่อัตราการเพิ่มประชากรในกรุงเทพมหานครสูงมากก็เพราะมีการอพยพของประชากรจากเมืองอื่น ๆ เข้ามาคอยื่นเอง การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรในชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ตั้งเช่นกรุงเทพมหานครนั้น พอจะประมวลสาเหตุได้ดังนี้คือ<sup>3</sup>

1. เนื่องจาก จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมีที่ดินที่จะใช้ในการทำมาหากินจำกัด หากจะขยายด้วยการหักร้างถางพงก็คงไม่ได้เนื้อที่เพิ่มขึ้นมากเท่าใดนัก เมื่อบุตรหลานในครอบครัวมาก ที่ดินทำกินก็ต้องแบ่งแยกเล็กกลง บาง-

<sup>3</sup>มยุร วิเศษกุล, หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน ฉบับวันที่ 12 มิถุนายน

ครอบครัวจำต้องเสียดสละออกจากที่ทำงานเดิมไปหาที่ทำงานใหม่

2. ชาวนิยมส่วนใหญ่ไม่ใ้มีความชำนาญงานด้านใดเป็นพิเศษ จึงต้องใช้แรงงานเข้าแลกเปลี่ยน ชาวนิยมจึงนิยมเข้ามาในเมืองหลวงเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นศูนย์กลางของแรงงาน สามารถจะแลกเปลี่ยนแรงงานได้ง่าย นอกจากนี้ ยังเป็นที่เสี่ยงโชคอีกด้วย

3. ความนิยมส่งบุตรหลานมาเล่าเรียนในกรุงเทพมหานคร เพราะเชื่อมั่นว่ามาตรฐานความรู้ที่สอนในต่างจังหวัดต่ำกว่าในกรุงเทพมหานคร และเมื่อเรียนสำเร็จแล้วส่วนใหญ่ก็จะไม่กลับไปยังชนบทเพราะคุ้นเคยกับชีวิตในกรุงเทพมหานครแล้ว ได้รับความสะดวกสบายแทบทุกอย่าง สามารถหางานทำได้ไม่ยากโดยมีรายได้สูง

4. ชาวนิยมหลงใหลในรายชุกคามและทองอาศัยตัวเองประจวบกับการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมีรายได้น้อย ไม่นั่นอนจึงอยากจะทำอาชีพไปทำงานอย่างอื่น ซึ่งคิดว่าคงจะสะดวกสบายและมีความมั่นคงกว่าด้วยการอพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครเพื่อหาการทำงาน

5. การที่ประชาชนนิยมอพยพเข้ากรุงเทพมหานครมากแสดงว่านโยบายพัฒนาแต่ความเจริญไปยังชนบทยังไม่ไ้ผล อุตสาหกรรมและตลาดแรงงานไม่นิยมไปอยู่ต่างจังหวัด เพราะบริการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการอุตสาหกรรมมีราคาแพงกว่าในกรุงเทพมหานคร การติดต่อทางถนนอาจไม่สะดวก ไ้ลดทำเรือไ้ลดแห่งจำหน่ายและไ้ลดจากวัตถุประสงค์บางประเภทที่อาจจะต้องสั่งมาจากต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งในขบวนการผลิต

6. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมของกิจการต่าง ๆ ทั้งของหน่วยรัฐบาลและของเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาและการประกอบอาชีพต่าง ๆ

สรุปแล้ว กรุงเทพมหานคร มีความเจริญก้าวหน้าเหลื่อมล้ำจนไม่อาจเทียบกับเมืองอื่น ๆ ได้ ดังปรากฏทุกวันนี้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงศูนย์กลางการปกครองของประเทศ ศูนย์กลางการคมนาคมทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ศูนย์กลางการศึกษาและวิชาการ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและเป็นเมืองท่า สมดังที่มีผู้กล่าวว่า "กรุงเทพฯ

คือประเทศไทย<sup>4</sup> (Bangkok is Siam) เพราะเป็นที่รวบรวมเอาความเจริญทั้งหลายให้อยู่เพียงภายในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัจจัยใหญ่ที่ดึงดูดประชาชนจากชนบทให้หลั่งไหลเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกที่อึดคักขี้คน ประชากรในกรุงเทพมหานครจึงเพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็วและเกิดปัญหาหลายด้านขึ้น อาทิเช่น ปัญหาอาชญากรรม การจราจร ปัญหาโสเภณี ตลอดจนปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย

### ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน

เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าวแล้วทำให้เกิดปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนขึ้น ในที่นี้จะแยกกล่าวเป็น 2 กรณี คือ

#### 1. ในกรุงเทพมหานคร

การที่จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครเพิ่มสูงขึ้น เป็นลำดับมาทั้งจากการเพิ่มโดยธรรมชาติ และโดยการอพยพย้ายถิ่นจากชนบททำให้บ้านเรือนเริ่มหนาแน่นขึ้น เพราะต้องมีครัวเรือนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนหมื่นครอบครัวต่อปี และโดยที่ประชาชนที่อพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ไม่สามารถจะซื้อที่ดินและสร้างอาคารเป็นของตนเองได้ จึงต้องอาศัยบ้านเรือนของญาติมิตร เช้าบ้านหรือหอพัก อาศัยวัด ตลอดจนปลูกสร้างเพิงที่พักหยาม ๆ ขึ้นเอง เป็นเหตุให้แหล่งที่อยู่อาศัยในเขตนครหลวงเพิ่มความแออัดและกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมมากขึ้น

ในปัจจุบัน ประมาณว่าในเขตกรุงเทพมหานคร มีแหล่งเสื่อมโทรมทั้งสิ้น 300 แห่ง และมีผู้อยู่อาศัยทั้งสิ้นประมาณ 800,000 คน ส่วนใหญ่ของผู้ที่อยู่ในแหล่งนี้ประมาณ 650,000 คน จะเป็นผู้นุกรุกไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังเช่นในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย สำหรับในแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่ได้บุกรุกนั้น มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 150,000 คน ซึ่งเจ้าของ

<sup>4</sup> ไซมอน ช่างเขียน, เรื่องเกม, หน้า 245.

ที่ดินให้เช่าในราคาถูก ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่มีแผนการในการปรับปรุงในแหล่ง  
 เลื่อมโทรมนี้ แม้ว่าที่อยู่อาศัยจะคับแคบ แต่จำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในครอบครัวมี  
 อัตราสูงถึง 7.4 คน<sup>5</sup>

แหล่งเสื่อมโทรมแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>6</sup>

1. บริเวณที่ประกอบด้วยบ้านเดี่ยวเป็นส่วนใหญ่ แหล่งเสื่อมโทรมประเภทนี้  
 เกิดขึ้นตามบริเวณที่ดินผืนใหญ่ซึ่งเจ้าของให้เขาปลูกสร้างอาคารที่ดินดังกล่าวอยู่ลึกเข้าไป  
 จากถนนใหญ่ เป็นที่ค่อม น้ำขัง ไม่เหมาะสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ ถ้าเขา  
 ถูก จึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยของชนชั้นรายได้น้อยหรือยากจนที่เพิ่งอพยพเข้ามาอยู่ในกรุง  
 เทพมหานคร การปลูกสร้างอาคารเป็นแบบบ้านเดี่ยวหลังเล็ก ๆ แบบสลุเอาเผากิน  
 โดยใช้เศษไม้หรือวัสดุอื่นที่หาได้ง่าย ส่วนใหญ่เป็นวัสดุไม่ทนไฟ บริเวณทั่วไปไม่มีถนน  
 มีเพียงทางเดินเท้าแคบ ๆ หรือสะพานดิน ซึ่งรถขนขยะหรือรถดับเพลิงเข้าไปไม่ได้  
 จึงถูกสกปรกรกรุงรังเต็มไปด้วยน้ำคร่ำ ขยะมูลฝอย เป็นปัญหามากในทางอภีศภัย โรค  
 ภัยไข้เจ็บและอาชญากรรม

2. บริเวณที่ประกอบด้วยอาคารแถวเป็นส่วนใหญ่ แหล่งเสื่อมโทรมประเภทนี้  
 ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเก่าแก่ลึกเข้าไปจากถนนหลวง ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปนิยมสร้างตึกแถว  
 ขนาดกับถนน มีลักษณะเป็นกำแพงกันบริเวณด้านหลังจากถนนทำให้บริเวณหลังตึกแถวไม่  
 เหมาะสำหรับการค้าหรืออยู่อาศัย เจ้าของที่ดินจึงสร้างอาคารแถวให้เขาเพื่อเอา

<sup>5</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524,  
 หน้า 258. (อีกสำเนา).

<sup>6</sup>ชวนพิศ นवलพริ้ง, "ลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของแหล่งเสื่อมโทรมกับการ  
 วางแผนพัฒนา" (วิทยานิพนธ์คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า  
 47 - 49.



ถ้าโร เติมทีและประกยคากอสร้าง จึงสร้างอย่างถู ๆ ไม่ไคมาครฐาน ไคว้สคูไม่ทนไฟ หองนำหองสวมคองไสรวมกัน ไม่มีที่ว่าง ไม่มีถนน มีแคทรอกเล็กชอกนอยที่ร ถยยะและรด คับเพลิงเข้าไม้ไค

3. บริเวณที่ประกอบด้วยอาคารพักอาศัยชั้นที่สร้างมานาน แหล่งเสื่อมโทรม ประเภทนี้ มักอยู่ในบริเวณที่พักอาศัยชั้นที่มาในสมัยก่อน ซึ่งผู้มีฐานะคีนิยมสร้างคฤหาสน์ ใหญ่อยู่อย่างสบาย ตั้งอยู่ตามกลางที่ว่างอันกว้างขวางซึ่งจัดเป็นส่วน ต่อมาเมื่อบริเวณ ข้าง เคียง เปลี่ยนสภาพเป็นย่านการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม ทำให้คฤหาสน์เดิมไม่เหมาะ ที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยต่อไป หรือบางทีเจ้าของบ้านมีบุครชิตาเพิ่มขึ้น จำเป็นคองมีรายไคเพิ่ม จึงปลุกอาคารแฉวให้เข้าในบริเวณสวนเดิมเป็นแฉว ๆ เพิ่มขึ้นจนแทบไม่มีที่ว่าง ทำให้ไม่นายอยคองไป เจ้าของจึงอพยพไปอยู่แถบชานเมืองซึ่งที่ดินมีราคาถู ส่วนคฤหาสน์ เดิมถ้แบ่งให้ผู้มีรายไคนอยเขา ทำให้อาคารที่สร้างมาอย่างถึกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ไป

การที่มีแหล่งเสื่อมโทรมทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา คือ ปัญหาสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและศีลธรรมอันคึของประชาชน ถังนั้นจึงคองชจักปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป ปัญหาต่าง ๆ จึงจะหมดไปควย

เท่าที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นไคว่าปัญหาที่อยู่อาศัยในกรุง เทพมหานครแยกไคเป็น 2 ลักษณะ คือ การขาดบ้านที่จะอยู่อาศัย เนื่องจากประชากร เพิ่มขึ้นและการที่มันสร้าง ขึ้นอย่างไม่ถูกสุขลักษณะและไม่ไคมาครฐานถังจะเห็นไคจากบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมทั่วไป ในกรุง เทพมหานคร

## 2. ในทางจังหวัด

ลักษณะปัญหาที่อยู่อาศัยในทางจังหวัดนั้นไม่ใช้เป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลน จำนวนที่อยู่อาศัย แต่เป็นปัญหาในเรื่องการขาดแคลนสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่นน้ำประปา ไฟฟ้า และบริการทางสาธารณสุขอื่น ๆ ซึ่งเป็นถึที่ช่วยสนับสนุนให้การอยู่อาศัยมีความ

สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และได้มาตรฐานที่เหมาะสม<sup>7</sup> นอกจากนี้ ที่อยู่อาศัยส่วนมากก็ต่ำกว่ามาตรฐาน กล่าวคือ สร้างไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น ไม่มีห้องน้ำ ห้องส้วม ทางระบายน้ำ โสโครก ฯลฯ และสาเหตุที่ทำให้ประชาชนในต่างจังหวัดมีที่พักอาศัยต่ำกว่ามาตรฐานนั้น เกิดจากระบบการครองชีพต่ำ มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะปลูกที่อยู่อาศัยให้ถูกสุขลักษณะได้

### นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน

เมื่อได้ศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ตลอดจนลักษณะของปัญหาดังกล่าวทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดแล้ว ในตอนต่อไปจะศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา<sup>8</sup>

#### 1. ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นของประชากร

ทางที่จะควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร ได้ก็คือโดยการลดอัตราการเกิดซึ่งทำได้โดยการวางแผนครอบครัว ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในชั้นทดลองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 โดยไม่มีการกำหนดเป้าหมายอย่างเป็นทางการ และได้เริ่มบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นครั้งแรก และได้กำหนดเป้าหมายโดยจะให้บริการการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นจำนวน 2.3 ล้านคนในระหว่างปี 2515 - 2519 และลดอัตราการเพิ่มประชากรจากประมาณร้อยละ 3 ลงเป็นประมาณร้อยละ 2.5 เมื่อสิ้นระยะของแผน<sup>8</sup> ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินงานใน 3 ปีแรก ระหว่างปี 2515 - 2517 การดำเนินงานในด้านให้บริการวางแผนครอบครัวได้ดำเนินไปด้วยดี โดยมีจำนวนผู้รับ

<sup>7</sup> ลิทธิชัย ตันกพิพัฒน์ และ ลิทธิชัย สิงหสาครเรศ, ที่อยู่อาศัยในชนบทของประเทศไทย, หน้า 13. (อค์สำเนา).

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, เรื่องเพิ่ม, หน้า 6 - 7.

บริการวางแผนครอบครัวรายใหม่ไปแล้ว รวมทั้งสิ้นประมาณ 1.34 ล้านคน<sup>9</sup> หรือประมาณ 58% ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ และอัตราเพิ่มของประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ 2.7<sup>10</sup> ในปี 2519 ในการดำเนินการเพื่อลดอัตราเพิ่มประชากร มีปัญหาและอุปสรรคตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ดังนี้<sup>11</sup>

1. ปัญหาการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับงานด้านประชากรและการวางแผนครอบครัว การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ยังไม่ดีพอ
2. การจัดสรรงบประมาณเท่าที่เข้ามา ใ้รับน้อยมาก 004857
3. ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน
4. การให้บริการยังไม่ถึงชาวชนบทที่อยู่ในเขตกันดารและห่างไกล ตลอดจนผู้อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมือง
5. งานด้านประชากรศึกษา ยังไม่ได้รับการสนใจและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง
6. การดำเนินงาน ขาดแผนงานหลักเป็นรายภาคและท้องถิ่น จึงทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อน และประสิทธิภาพในการทำงานไม่ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดเป้าหมายให้อัตราเพิ่มประชากรลดจากร้อยละ 2.5 ในปีเริ่มแผนพัฒนาฯ เป็นร้อยละ 2.1 ในปี 2524 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ และเป้าหมายสำหรับผู้ให้บริการในการวางแผนครอบครัวทั้งสิ้นอย่างน้อยไม่ควรต่ำกว่า 3 ล้านคน<sup>12</sup> โดยเน้นถึงงานให้บริการวางแผนครอบครัวให้สามารถให้บริการ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98 - 99.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกลแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองและชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่เข้าใจ  
เรื่องการวางแผนครอบครัวดีพอ จะส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านประชากรศึกษาอย่าง  
จริงจัง โดยมีหลักเกณฑ์การดำเนินงานดังนี้<sup>13</sup>

1. สนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคน
2. ปรับปรุงระเบียบการกำหนดให้เงินเลี้ยงดูบุตร การช่วยเหลือด้านการรักษา  
พยาบาล และการศึกษาตลอดจนสวัสดิการ ด้านการลาคลอดแก่ข้าราชการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ โดยจะไม่ให้การช่วยเหลือและสิทธิการลาคลอดสำหรับบุตรคนที่ 5 ขึ้นไป  
ยกเว้นแต่ผู้มีบุตรเกิน 4 คน ก่อนที่ระเบียบใหม่จะประกาศใช้ และสนับสนุนให้ธุรกิจเอก-  
ชนดำเนินการ เช่นเดียวกับรัฐ
3. ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทำหมันแก่หญิง ซึ่งเดิมกำหนดว่า  
ต้องมีบุตร 4 คน จึงจะทำได้เป็นไม่จำกัดจำนวนบุตรที่มี แล้วแต่ความต้องการของผู้รับ  
บริการ
4. ส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของการทำแท้ง โดย  
เสรีอย่างรอบคอบ และเร่งปรับปรุงกฎหมายการทำแท้งให้มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้น เพื่อ  
ลดอันตรายจากการทำแท้งโดยผิดกฎหมาย
5. ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้นายจ้างสามารถลดสิทธิการลาคลอด  
แก่ผู้มีบุตรคนที่ 5 ขึ้นไป ยกเว้นผู้มีสิทธิก่อนการประกาศใช้กฎหมายที่ปรับปรุงแล้ว
6. ไขมาตรการด้านภาษีในการส่งเสริมการลดอัตราเพิ่มประชากร ซึ่งจะได้  
ศึกษาวิเคราะห์จากประเทศที่ดำเนินการได้ผลมาแล้วว่าจะปรับปรุงให้เหมาะสมกับ  
ประเทศไทยได้อย่างไรบ้าง
7. ให้รัฐออกค่าใช้จ่ายในการทำหมันทั้งชาย หญิง แก่ข้าราชการผู้น้อย ลูกจ้าง  
ของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

8. ให้หน่วยงานอื่น ๆ นอกจากกระทรวงสาธารณสุข ทั้งของรัฐและเอกชน ได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและให้บริการด้านการวางแผนครอบครัวอย่างกว้างขวาง

## 2. ควบคุมการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชน

การควบคุมการอพยพย้ายถิ่นจะกระทำได้โดยการพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคให้มีความเจริญก้าวหน้า เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างเมืองหลวงกับชนบท ซึ่งตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายและมาตรการไว้ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

2.1 เร่งการกระจายการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ โดยปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง

2.2 ควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยจะเร่งรัดจัดทำแผนการใช้ที่ดินบริเวณรอบเมือง จัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

2.3 พัฒนาริการขั้นพื้นฐานของเมือง ทางด้านสาธารณสุข การศึกษา การสาธารณสุข และมีกิจกรรมที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ

2.4 นโยบายการมีงานทำ เนื่องจากการพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักที่สามารถพึ่งตัวเองได้ ต้องมีกิจการทางเศรษฐกิจที่จะสร้างงานให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเมือง จึงจะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองหลักพัฒนาทางคานสาขาพาณิชย์และบริการ เศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะใช้นโยบายภาษีและการเงินเป็นการดึงดูดอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมและบริการ ไปสู่เมืองหลัก และจะลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และกำหนดเขตเขตแปรสภาพเพื่อการส่งออก

2.5 รัฐบาล จะเร่งการพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาเมืองหลัก เพื่อเป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและตลาดให้แก่เมืองหลัก

2.6 กระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปจากเขตนครหลวง โดยกำหนดประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งใหม่ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 92, 223, 224.

ไม่อนุญาตให้มีการขยายในประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมนั้น ๆ นอกจากนี้ รัฐจะให้ความสนใจแก่อุตสาหกรรมที่ลงทุนในภูมิภาค

2.7 ให้อำนาจเรือสำเภาไปอยู่นอกกรุงเทพมหานคร ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ควย

2.8 กระจายหน่วยงานและกิจการ ของรัฐบาลออกไปจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล กิจกรรมป้องกันประเทศ เป็นต้นว่า กองทัพอากาศ และหน่วยราชการอื่น ๆ

2.9 วางมาตรการควบคุมการอพยพ ย้ายถิ่นเข้านครหลวงโดยใ้มาตรการทางค่านาญที่ต่อกิจกรรมค่านบริการบางประเภทที่จะต้องจำกัดการขยายตัวและการส่งเสริมกิจกรรมบริการประเภทนั้น ๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วยกัน

2.10 กระจายรายได้และขจัดความยากจน โดยจะช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร กรรมในชนบทเป็นอันดับแรก

2.11 กระจายการผลิตและเพิ่มผลผลิตในสาขาเกษตร ของภาคและจังหวัด

2.12 กระจายโครงสร้างการผลิตจากสาขาเกษตร ไปสู่สาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของภาคและจังหวัด

อย่างไรก็ตามการควบคุมการอพยพย้ายถิ่นไม่ควร จะออกเป็นกฎหมายบังคับ แต่ควรให้เป็นไปโดยความสมัครใจของประชาชนเพื่อให้เขาได้มีโอกาสเลือกอยู่ในที่ที่เขาเห็นว่าเหมาะสม

### 3. การสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น

นอกจากการควบคุมการเพิ่มประชากร และควบคุมการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนแล้ว การแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจะกระทำได้โดยการสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับจำนวนที่ขาดแคลนอยู่ในปัจจุบัน และสร้างเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคตตามจำนวนที่คาดว่าจะขาดแคลนในอนาคต ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลได้ให้ความสนใจมาเป็นเวลานานกว่า 30 ปีแล้ว ก็จะเห็นได้จากการตั้งหน่วยงานทางราชการ ขึ้นทำหน้าที่ด้านที่อยู่อาศัยเป็นลำดับดังนี้คือ

3.1 กองเคหสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์<sup>15</sup> ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2483 มีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในหมู่บ้านแออัด แต่เนื่องจาก ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในขณะนั้น ยังไม่เป็นที่รณรงค์เหมือนในปัจจุบันงานในเคหสถานสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการ เน้นหนักไปในด้านการสร้างบ้านให้สมาชิกในนิคมสร้างตนเอง

3.2 สำนักงานอาคารสงเคราะห์ เป็นส่วนราชการที่สร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช 2485 มีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ มีหลักการดำเนินงานสงเคราะห์ประชาชนในหมู่บ้านแออัด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

จะเห็นได้ว่า ในกรมประชาสงเคราะห์มีหน่วยงาน 2 หน่วย ทำหน้าที่ทางเคหสถานสงเคราะห์ โดยแบ่งหน้าที่กันทำ คือ กองเคหสถานสงเคราะห์ทำหน้าที่เกี่ยวกับการช่าง คือ การออกแบบ วางผังและก่อสร้าง สำนักงานอาคารสงเคราะห์ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณ การให้เช่า การเก็บค่าเช่า และควบคุมดูแลอาคารสงเคราะห์

3.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2496 โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอาคารสงเคราะห์และให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนในหมู่บ้านแออัดพอสมควรแก่สภาพพร้อมทั้งดำเนินการจัดหาและแบ่งแยกที่ดินเพื่อขายผ่อนส่งให้กับประชาชนทั่วไป และบางโครงการจัดให้มีบ้านพร้อมที่ดินด้วย

<sup>15</sup>กรมประชาสงเคราะห์, สถิติการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2497 - 2501 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2503), หน้า 88 - 89.

3.4 สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503<sup>16</sup> เพื่อที่จะดำเนินการรื้อล้างแหล่งสลัมแห่งต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ว่าจะได้ทำการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงใหม่ให้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งได้มาตรฐานและถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการสร้างแฟลตที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าอยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดสร้างบ้านพร้อมที่ดินขายผ่อนส่งในระยะยาวให้กับประชาชนโดยทั่วไปด้วย

อุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน มีดังนี้คือ ทางด้านสำนักงานอาคารสงเคราะห์และการเคหะสถานสงเคราะห์ ขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน พร้อมกันนั้นงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับความต้องการ เงินงบประมาณลงทุนของทั้งสองหน่วยงานที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ก็จะเห็นได้จากตัวเลขตามตารางที่ 4 ว่างงบประมาณที่ขอไปทั้งสิ้น 956,491,000 บาท ใ้รับอนุมัติเพียง 251,377,000 บาท หรือประมาณ 26.28% เท่านั้น ในช่วงเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2505 - 2514) ดังนั้น การดำเนินงานย่อมจะคงล่าช้าและไม่บรรลุเป้าหมาย

ทางด้านธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น เนื่องจากลักษณะของธนาคาร ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ จึงปราศจากยอดเงินฝากที่จะนำไปขยายกิจการ คงใช้แต่เพียงเงินทุนที่ได้รับจากรัฐบาลและเงินกู้บางส่วนในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ธนาคารก็มีได้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือ มิได้มีการจัดหาหรือจัดทำหรือส่งเสริมโครงการที่เกี่ยวข้องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเลย คงดำเนินงานแต่เพียงเพื่อผู้มีรายได้น้อยปานกลางและรายได้สูง ซึ่งทำให้ธนาคารได้รับกำไรเป็นจำนวนมากเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้ไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนทั่วไป<sup>17</sup>

<sup>16</sup> สุกรี คุ้มพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 7.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.



ตารางที่ 4 แสดงอัตราส่วนเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณที่ขอและ  
งบประมาณที่อนุมัติตั้งแต่ พ.ศ. 2505 - 2514

ปี พ.ศ.	งบประมาณที่ขอ บาท	งบประมาณที่อนุมัติ บาท	หมายเหตุ
2505	35,400,000	-	ไม่มีการอนุมัติ
2506	26,577,000	12,064,000	
2507	37,800,000	29,000,000	
2508	100,000,000	35,000,000	
2509	126,822,000	47,000,000	
2510	213,518,000	48,313,000	
2511	195,454,000	25,000,000	
2512	37,000,000	20,000,000	
2513	63,000,000	17,000,000	
2514	120,920,000	18,000,000	
รวม	956,491,000	251,377,000	

แหล่งที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์, กรมประชาสงเคราะห์.

สำหรับสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน ก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่  
วางไว้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะขาดเงินลงทุนซึ่งได้รับเป็นจำนวนจำกัดจากเทศบาลนครกรุงเทพ  
และการขาดกฎหมายที่จะให้อำนาจกระทำการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสะดวก<sup>18</sup>

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

เนื่องจากหน่วยงานทั้งสี่แห่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังกล่าวแล้ว  
นอกจากนี้ ยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานประกอบด้วยรัฐบาลไม่สนับสนุนเท่า  
ที่ควร ทำให้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้หมดไปได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงเห็นควรให้รวม  
งานของรัฐบาลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่กระจายอยู่มารวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อที่  
จะทำให้การทำงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อจะได้สนองนโยบายของรัฐ-  
บาล ได้เต็มที่ โดยมีประกาศคณะรัฐมนตรีฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนด  
ให้โอนกิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสี่ คือ กองเคหะสถาน  
สงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน และธนาคาร  
อาคารสงเคราะห์ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจการที่ดินและที่อยู่อาศัย ให้แก่การเคหะ  
แห่งชาติ เพื่อดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยแต่เพียงแห่งเดียว

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 ระบุไว้ว่าจะสนับสนุนเป้าหมาย  
การดำเนินงานก่อสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 24,000 หน่วย โดยมีหลักการให้ความสำคัญลำดับ  
สูงแก่ผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่เดียวกันจะพบทวนแนวทางความร่วมมือของ เอกชน เพื่อ  
ดำเนินการ สำหรับในส่วนของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง<sup>19</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลยังกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเขต  
กรุงเทพมหานคร โดยจะกำหนดมาตรการ ที่รัดกุมในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้  
สอดคล้องกับผังเมือง เพื่อป้องกันมิให้จำนวนแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอีก สำหรับแหล่ง  
เสื่อมโทรมที่สามารถขจัดได้ ก็ดำเนินการ จัดหาที่อยู่แห่งใหม่ให้โดยจัดสร้างอาคาร  
สงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมได้มีโอกาสในที่ใหม่  
และดำเนินการปรับปรุงบริเวณเดิม สำหรับ แหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถขจัดได้ให้วาง  
ผัง จัดรูปแบบใหม่ และจัดให้มีบริการ คำนวณสาธารณูปโภค คำนวณสาธารณสุข และคำนวณสวัสดิการ

<sup>19</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, เรื่องเดิม, หน้า 230.

เช่น สถานธนาอนุเคราะห์ ร้านสหกรณ์ขายของราคาถูก ให้เพียงพอ นอกจากนั้น จะได้มีการป้องกัน การเพิ่มจำนวนของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรม โดยการควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างที่อาศัยใหม่ ออกทะเบียนบ้านเลขที่ให้กับผู้ที่อยู่อาศัยแล้ว และจะสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบัน มูลนิธิ และองค์การ เอกชนที่จะช่วยเหลือสงเคราะห์<sup>20</sup>

ในขณะนี้ สรุปสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยได้ว่า เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทั้งการเพิ่มตามธรรมชาติ และการอพยพย้ายถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปัญหาทั้งในด้านจำนวนบ้านไม่เพียงพอและในด้านบ้านไม่ไ้มาตรฐาน ส่วนในต่างจังหวัดนั้น ปัญหาเรื่องนี้เป็นไปในด้านบ้านไม่ไ้มาตรฐานเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลได้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการก่อตั้งหน่วยงานรัฐบาลดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2483 เป็นต้นมา ถึง 4 แห่งด้วยกัน และในปี พ.ศ. 2516 จึงได้รวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันคือ การเคหะแห่งชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้บรรจุนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ด้วย เห็นได้ว่ารัฐบาลได้มองเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ที่จะต้องรับเอานโยบายดังกล่าวของรัฐบาลมาดำเนินการต่อไป

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.