

บทที่ 3

สภาพการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร

ในบทนี้เป็นการศึกษาภาพรวมของการพัฒนาประเทศและสภาพการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครโดยสังเขป เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันในภาพรวมของการพัฒนาเมืองและพัฒนาการของชุมชนแออัดก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของความสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ต่อไป ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาอย่างเป็นระบบแล้วจะเห็นได้ว่า ความเป็นไปของชุมชนแออัด การเกิดและการขยายตัวของเมืองนั้น เชื่อมต่ออย่างเป็นเหตุเป็นผลกับการเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศ โดยในการศึกษาได้แบ่งเนื้อหาในการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

3.1 การพัฒนาเมือง เน้นการศึกษาทิศทาง แนวนโยบายและผลของการพัฒนาในระดับประเทศ กับสภาพการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ สังคม และลักษณะทางกายภาพของเมือง ทำให้สามารถแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงได้เป็น 4 ยุคสมัย คือ

3.1.1 ยุคสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่ (พ.ศ.2325 – 2398)

3.1.2 ยุคสมัยการปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2398 – 2475)

3.1.3 ยุคสมัยก่อนการพัฒนาอุตสาหกรรม (พ.ศ.2475 – 2500)

3.1.4 ยุคสมัยเมืองเอก (พ.ศ.2500 – ปัจจุบัน)

3.2 ผลกระทบของการพัฒนาเมือง เป็นการสรุปภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ที่เกิดจากการพัฒนาในระดับประเทศ และพัฒนาการของชุมชนแออัดที่สัมพันธ์กับการพัฒนาเมือง

3.1 การพัฒนาเมือง

3.1.1 ยุคสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่ (พ.ศ.2325 – 2398)

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราชย์ จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคสมัยของการสร้างเมืองหลวงใหม่ ซึ่งเป็นช่วงการเร่งพัฒนาราชธานีให้ยิ่งใหญ่เหมือนเช่นครั้งกรุงเก่า ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองในช่วงเวลานั้นไม่ได้อยู่ในภาวะสงบนัก เนื่องจากมีการทำศึกสงครามกับหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อรวบรวมบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่น และป้องกันการรุกรานจากประเทศข้างเคียง ผลพวงที่สำคัญอย่างหนึ่งของการทำศึกสงครามในช่วงเวลาดังกล่าวคือเชลยสงคราม มีการกวาดต้อนผู้คนต่างกลุ่มต่างวัฒนธรรมเข้ามาสู่เมืองหลวง ด้านหนึ่งเพื่อเป็นการลดกำลังไพร่พลของเมืองนั้น ๆ และอีกด้านหนึ่งก็เป็นการเพิ่มกำลังการผลิตให้กับเมืองหลวง เนื่องจากในยุคสมัยนั้นประชากรถือเป็นกำลังสำคัญสำหรับการพัฒนาบ้านเมือง ดังนั้นพื้นที่ภาคกลางของไทยจึงประกอบไปด้วยคนหลากหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มคนดั้งเดิม กลุ่มเชลยสงคราม และกลุ่มชาวต่างชาติที่เข้ามาสวามิภักดิ์

ด้านการบริหารแผ่นดินในตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์นั้น แบ่งการปกครองราชอาณาจักรออกเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองประเทศราช (ภารตี มหา

พันธ์,2526:45) มีการจัดลำดับชั้นความสัมพันธ์ในสังคมโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่สูงสุดและมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดของประเทศ หน่วยพื้นฐานที่สำคัญในการในการจัดองค์กรของสังคมไทยในยุคสมัยนี้ประกอบด้วยกลุ่มมูลนาย และไพร่ มูลนาย คือเจ้าฟ้า เจ้านาย ไพร่ คือคนสามัญ ไพร่มีหน้าที่ต้องส่งส่วยแก่มูลนายในรูปของพืชผล โดยจะถูกส่งไปรวมกันที่เมืองหลวงและตกอยู่ในมือของชนชั้นเจ้านาย ซึ่งพระมหากษัตริย์และเจ้านายชั้นสูงในยุคสมัยนี้เป็นผู้ประกอบการด้านการค้าพาณิชย์ ดังนั้นนอกเหนือจากการเป็นศูนย์กลางอำนาจของประเทศแล้ว เมืองหลวงยังมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเป็นประตูไหลเข้าออกของสินค้าที่มาจากทั้งในและต่างประเทศ (วิญญู วิจิตรวาทการและคณะ,2519 :9)

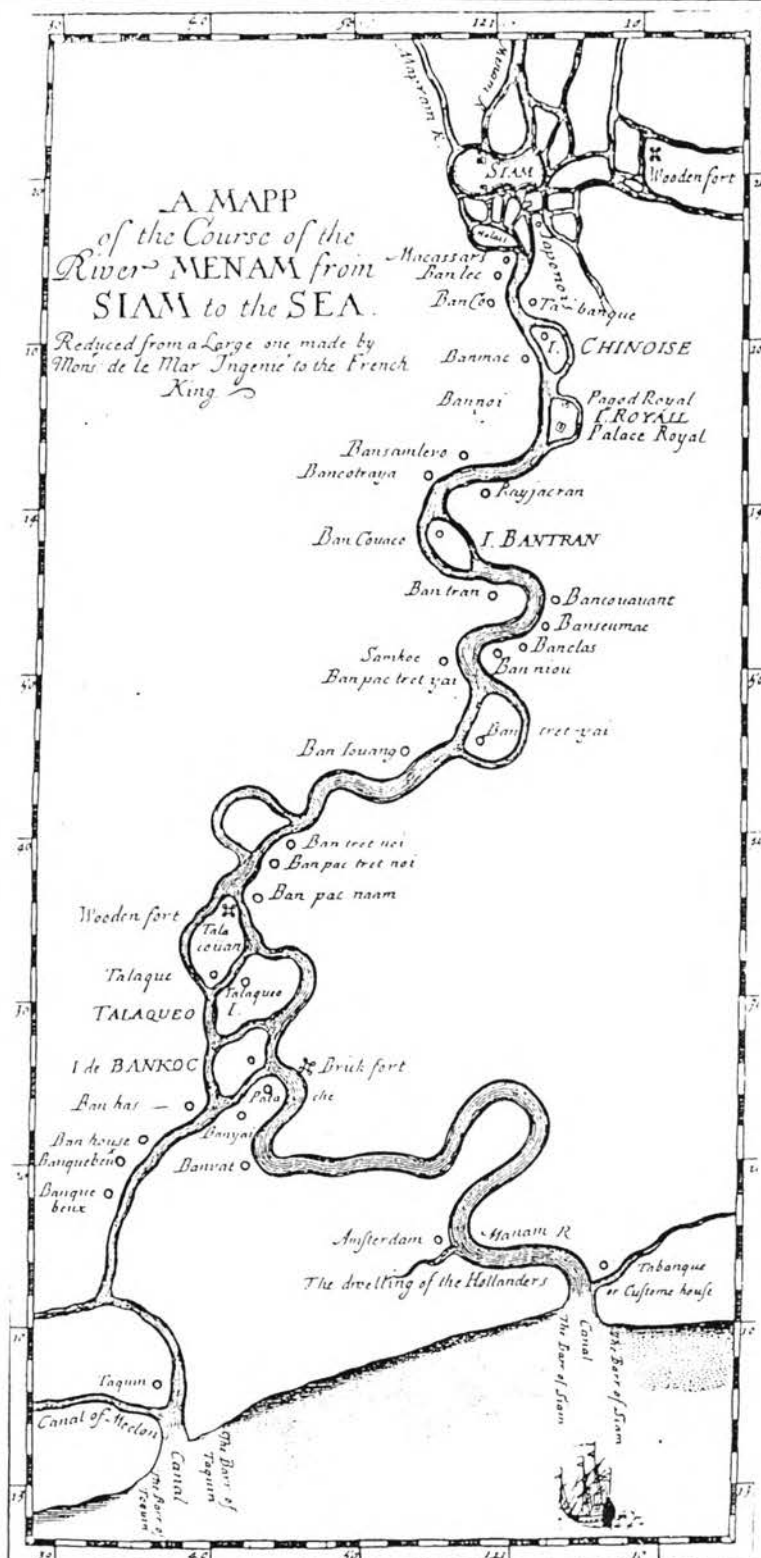
ลักษณะการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าว ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศในยุคนี้ถูกผูกขาดโดยกลุ่มชนชั้นสูง ประชาชนหรือไพร่มีบทบาทเป็นเพียงหน่วยในการผลิต แต่เนื่องจากการแลกเปลี่ยนอยู่ในรูปของผลผลิตไม่ใช่การซื้อขายด้วยเงินตรา และไพร่ยังมีพันธะผูกพันอยู่กับระบบมูลนาย รูปแบบการผลิตของประชาชนจึงเป็นไปเพื่อยังชีพและใช้แลกเปลี่ยนเป็นหลัก จนกระทั่งปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการทำสนธิสัญญาเบอริงกับประเทศอังกฤษ ซึ่งนับเป็นก้าวแรกของการนำประเทศออกจากระบบการผูกขาดทางการค้า แม้จะยังไม่สามารถจัดว่าเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ก็กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในประเทศไทย (นิธิ เอียวศรีวงศ์,2527: 169)

พัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร

พื้นที่บริเวณที่ตั้งของกรุงเทพมหานครนั้น ในอดีตเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงเล็ก ๆ ซึ่งเกิดจากการตกตะกอนของลำน้ำเจ้าพระยา เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ย่านบางกอก” (ดูแผนที่ 3-1) ด้วยเป็นแหล่งพักสินค้าก่อนนำเข้าไปยังกรุงศรีอยุธยา ย่านบางกอกจึงกลายเป็นแหล่งสำคัญและมีการตั้งบ้านเรือนมากขึ้นกลายเป็นย่านชุมชนจวบจนรัชสมัยของสมเด็จพระไชยราชาธิราช ทรงโปรดฯ ให้มีการขุดคลองลัดย่านบางกอกเพื่อย่นระยะเวลาในการเดินทางของเรือสินค้า ส่งผลให้ย่านดังกล่าวกลายเป็นเกาะและเกิดชุมชนใหม่ปรากฏเป็น “เมือง” อยู่บริเวณสองฝากฝั่งคลองลัดที่กลายเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา (สุจิตต์ วงษ์เทศ,2539:8) (ดูแผนที่ 3-2)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราชสมบัติต่อจากพระเจ้ากรุงธนบุรี พระองค์โปรดฯ ให้ย้ายพระราชวังจากฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามาอยู่ยังฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ ด้วยเหตุผลเพื่อการขยายบ้านเมืองและความเหมาะสมในด้านยุทธศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ได้รับการสถาปนาให้เป็นราชธานีใหม่ของราชอาณาจักรสยามในวันอาทิตย์ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 โดยโปรดฯ ให้สร้างพระราชวังใหม่ในบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของชาวจีนและญวนเดิม ให้ย้ายชาวจีนไปอยู่บริเวณวัดสามเพ็ง ชาวนญวนไปอยู่บริเวณตำบลบ้านหม้อ และพายุรัต โปรดฯ ให้รื้อกำแพงเมืองริมคูคลองเมืองเดิมแต่ครั้งสมัยกรุงธนบุรีออก พร้อมขุดคลองรอบกรุงขึ้นใหม่ เชื่อมระหว่างคลองบางลำพูกับคลองโอ่งอ่างเรียกว่า คลองรอบกรุง เพื่อขยายกำแพงเมืองออกไป และสร้างกำแพงป้อมขึ้นใหม่ตามแนวคลองรอบกรุงโดยรอบ เพื่อป้องกันข้าศึก ระหว่างคลองคูเมืองเดิมกับคลองรอบกรุงให้ขุดคลองเชื่อมเล็ก ๆ 2 คลอง ปัจจุบันคือ คลองวัดเทพธิดา และคลองวัดราชบพิธ (การเคหะแห่งชาติ,2528: 57-58) ทำให้พื้นที่เมืองถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน (ดูแผนที่3-3) คือ

1. เขตชั้นใน มีอาณาเขตตั้งแตริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยามาจนถึงคลองคูเมืองเดิม (การดี มหาพันธ์,2526:44) เป็นบริเวณพระบรมหาราชวัง วัดหน้า วัดพระศรีรัตนศาสดาราม และสถานที่ราชการ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของบ้านเมืองเพราะเป็นศูนย์กลางการปกครอง



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-1 แสดงที่ตั้งของชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยา

มาตราส่วน NOT TO SCALE

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือ



ที่มา: สุจิตต์ วงษ์เทศ



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัด
กับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลาง
กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา
ยานนาวา สาทร และเขตบางคอแหลม

แผนที่ 3-2
แสดง บริเวณบางกอกก่อนและหลัง
การขุดคลองลัด

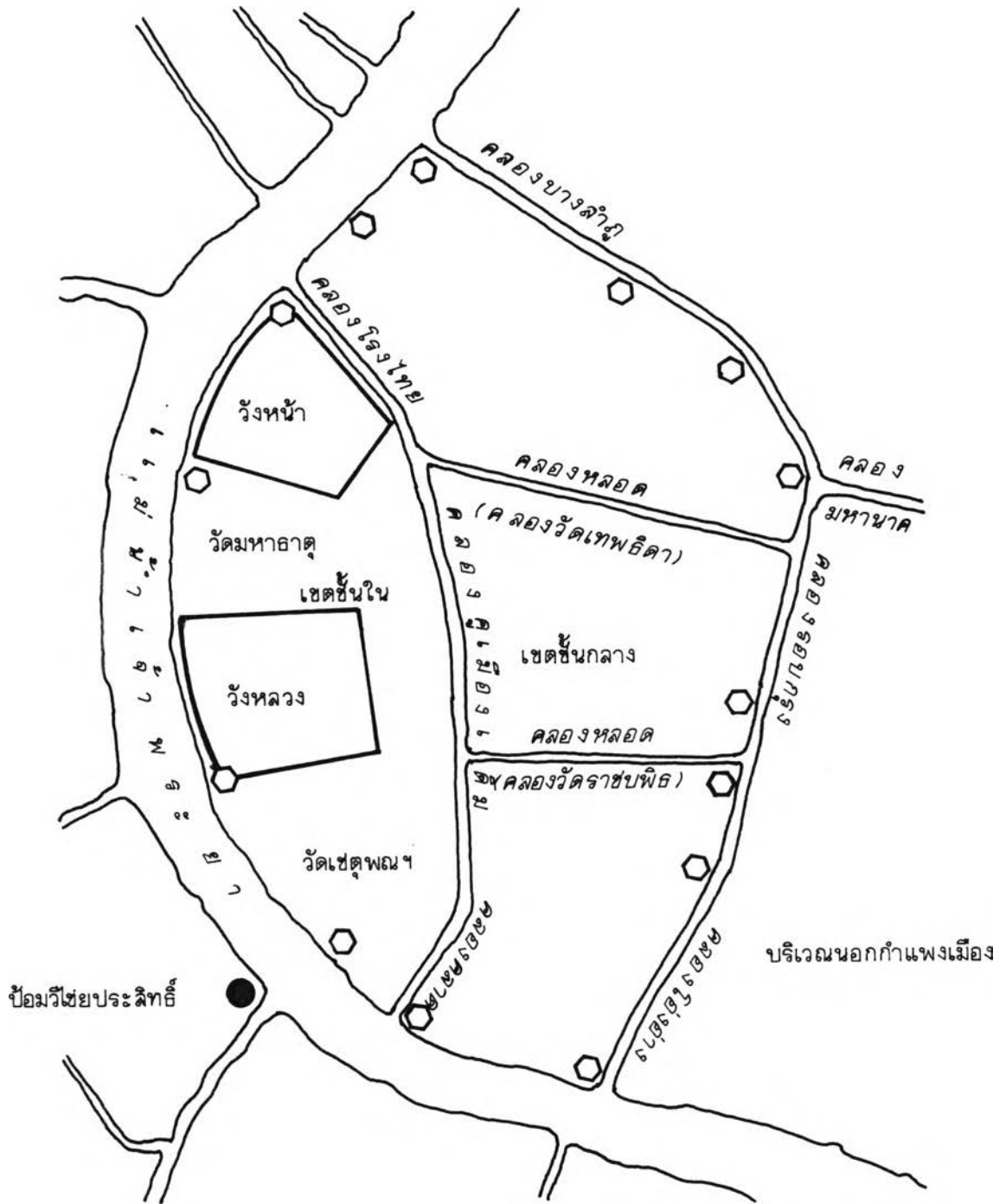
มาตราส่วน
NOT TO SCALE

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: สุจิตต์ วงษ์เทศ





ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-3 แสดง การแบ่งเขตของกรุงเทพฯ ในยุคสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่

มาตราส่วน NOT TO SCALE

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือ



○ ป้อม

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ

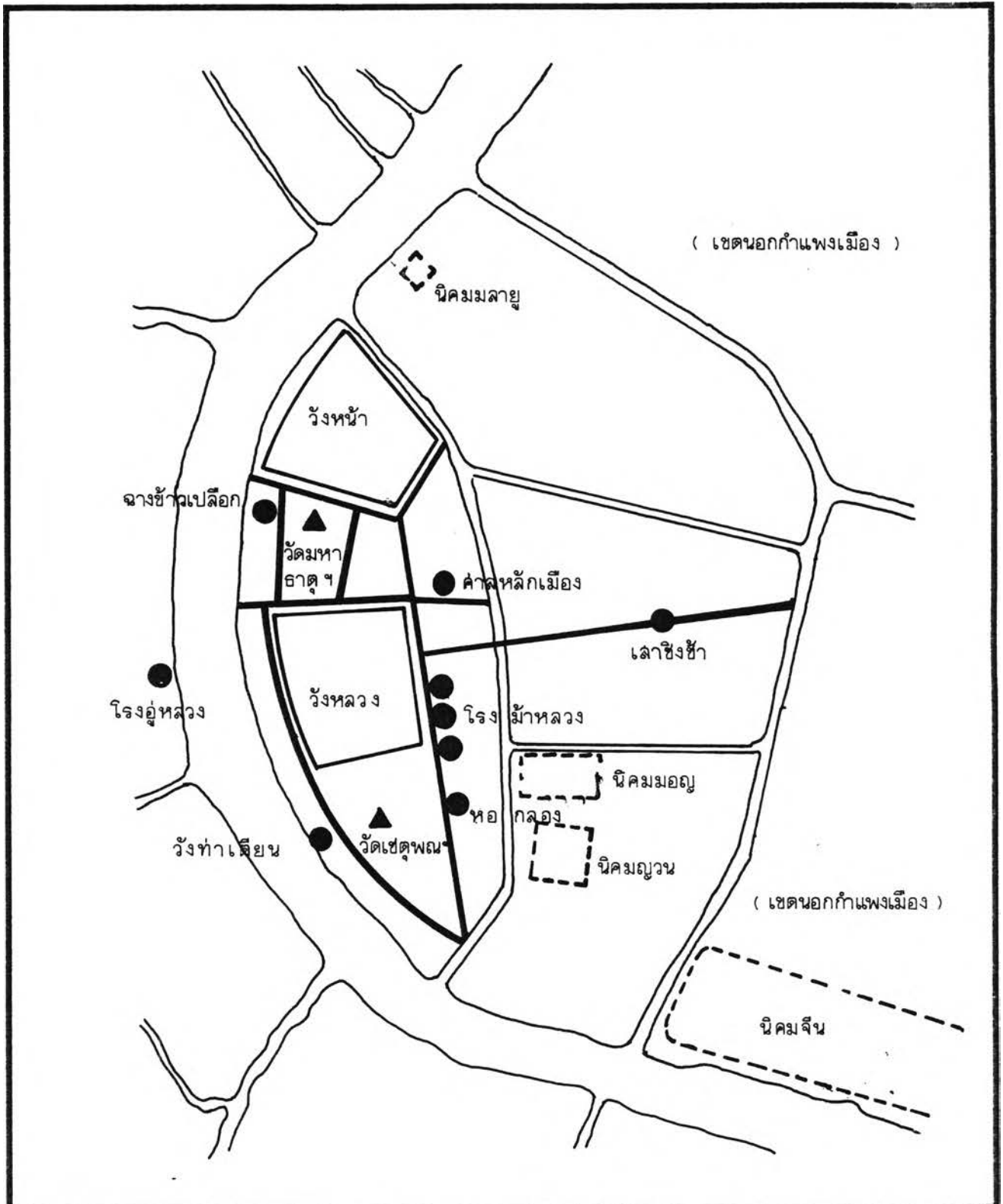
2. เขตชั้นกลาง เป็นบริเวณที่อยู่อาศัยภายในกำแพงเมือง ได้แก่บริเวณตั้งแต่คลองคูเมืองเดิมไปจรดคลองรอบกรุง ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ข้าราชการชั้นผู้น้อย และราษฎรทั่วไป (การเคหะแห่งชาติ,2528: 58) ราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตกำแพงเมืองนี้ประกอบอาชีพค้าขายเสียเป็นส่วนใหญ่
3. บริเวณนอกกำแพงเมือง พื้นที่นอกกำแพงเมืองส่วนใหญ่มีสภาพเป็นทุ่งกว้าง เช่น ทุ่งวัดลำพอง ทุ่งสัมปอ ทุ่งมหาเมฆเป็นต้น ทุ่งกว้างเหล่านี้มีลำคลองตัดผ่านเป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างพระนครกับชนบท เช่น คลองบางกะปิ คลองมหานาค ลำคลองจึงทำหน้าที่เป็นเส้นทางติดต่อท่ามาค้าขาย รวมทั้งเป็นเส้นทางส่งน้ำสำหรับการเพาะปลูก (การเคหะแห่งชาติ,2528: 58)

นอกจากกลุ่มชุมชนชาวจีนที่อาศัยอยู่ทางด้านใต้ของเมือง ซึ่งเป็นบริเวณนอกกำแพงเมืองที่เจริญที่สุด (เทพชู ทับทอง,2539:3) แล้ว ยังมีราษฎรตั้งบ้านเรือนรวมกันอยู่ริมคลองรอบกรุงเป็นหมู่ ๆ ประกอบอาชีพในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เช่น หมู่บ้านช่างบุตีทอง ทำขันเงิน ทำสายรัดประคต เป็นต้น (ภารดี มหพันธ์,2526:44)

แนวนโยบายที่พระมหากษัตริย์ทั้ง 3 พระองค์แรกแห่งราชวงศ์จักรีทรงยึดถือร่วมกันคือ “สร้างบ้านเมืองให้ใหญ่โต สง่างามเทียบเท่ากรุงศรีอยุธยา” พลเมืองจึงเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาบ้านเมืองให้รุ่งเรือง มีการรับชาวต่างชาติที่มาขออาศัยอยู่โดยสมัครใจ อีกทั้งยังกวาดต้อนเชลยสงครามให้มาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ชุมชนต่างดาวที่เกิดขึ้นขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้แก่ บ้านเขมรอยุธยาคลองรอบกรุงเยื้องปากคลองหลอดข้าม บ้านชาวเหนือ(บ้านหล่อหรือบ้านช่างหล่อ)อยู่ด้านหลังวังหลัง บ้านญวนบางโพ และบ้านทวายซึ่งอยู่บริเวณวัดคอกกระบือ(วัดยานนาวา) และในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 มีกลุ่มชาวต่างดาวเพิ่มจากการทำสงคราม ได้แก่ แคมลายุซึ่งเข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ทางคลองแสนแสบและคลองพระโขนงกลุ่มหนึ่ง กับบริเวณด้านหลังวัดพิชัยญาติอีกกลุ่มหนึ่ง ชาวไทยจากเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลาที่ขอเข้ามาทำมาหากินในกรุงเทพฯ ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ตำบลสนามควาย ริมคลองมหานาค ส่วนกลุ่มชาวญวนที่สมัครใจมาตั้งภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ นั้น ให้ไปอยู่บ้านญวนสามเสน ซึ่งอยู่เหนือบ้านเขมรใกล้กับวัดสัมเกลียง ในขณะที่ชาวลาวที่ถูกกวาดต้อนมาในครั้งสงครามปราบเจ้าอนุวงศ์ให้ไปตั้งภูมิลำเนาที่บางยี่ขัน และอีกกลุ่มตั้งบ้านเรือนอยู่ระหว่างโรงพยาบาลนต์เฉลิมกรุงกับตลาดมิ่งเมือง (ชัย เรื่องศิลป์,2519)(ดูแผนที่ 3-4)

ในตอนต้นของยุคสมัยของการสร้างเมืองหลวงใหม่นั้น กรุงเทพมหานครมีพื้นที่เพียง 2,589 ไร่ หรือ 4.14 ตารางกิโลเมตร (กรุงเทพมหานคร,สำนักนโยบายและแผน,2527:11) ราษฎรทั่วไปต้องพึ่งการสัญจรทางน้ำในการดำรงชีวิต การคมนาคม การประกอบอาชีพ รวมทั้งสาธารณูปโภคอื่น ๆ ส่วนใหญ่ใช้เรือเป็นพาหนะ ด้วยเหตุนี้บ้านเรือนและเรือนแพที่อยู่อาศัยของราษฎรจึงมักปลูกหรือจอดอยู่ริมแม่น้ำ ริมคลอง ทั้งในและนอกพระนคร ความหนาแน่นของบ้านเรือนจึงมีเฉพาะริมแม่น้ำลำคลอง ห่างแม่น้ำลำคลองออกไปมักเป็นสวนเป็นทุ่งเป็นป่า (มุสดี ทิพทิศและมานพ พงศทัต,2525:17)

ประชากรของกรุงเทพมหานครในยุคสมัยนี้มีไม่มากนัก โดยในต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ มีประชากรเพียง 77,300 คน เป็นคนไทย 8,000 คน ลาว 16,000 คน มอญ 5,000 คน จีน 31,000 คน ลูกจีน 5,000 คน อื่น ๆ อีกจำนวน 12,300 คน (มุสดี ทิพทิศและมานพ พงศทัต,2525:12)



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-4 แสดง แสดงกลุ่มการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานครสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่

มาตราส่วน NOT TO SCALE

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือ



ที่มา: การเคหะแห่งชาติ

บริเวณหรือพื้นที่เจริญของเมืองจำกัดอยู่เพียงในเขตกำแพงเมือง ส่วนด้านนอกกำแพงพระนครนอกจากย่านชุมชนชาวจีนแล้วก็เป็นที่เขตชานเมืองมีสภาพเป็นสวนเต็มไปด้วยต้นไม้ บริเวณที่ไกลออกไปก็เป็นท้องไร่ท้องนา และที่กว้างว่างเปล่า (จันรรจา ชัยโชนิชย์, 2538:45)

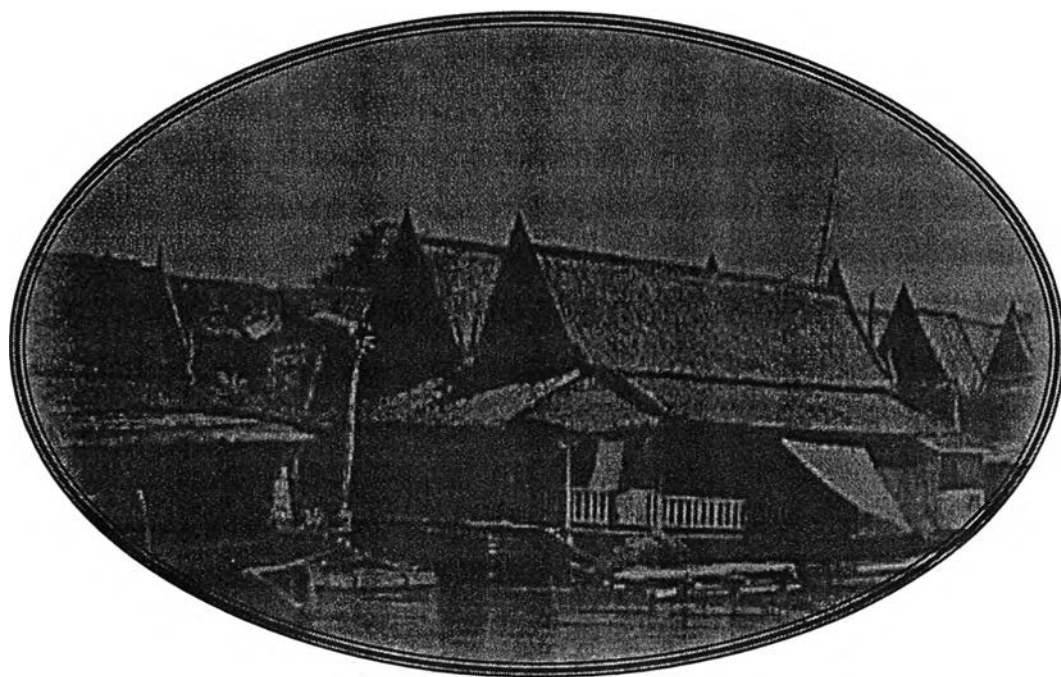
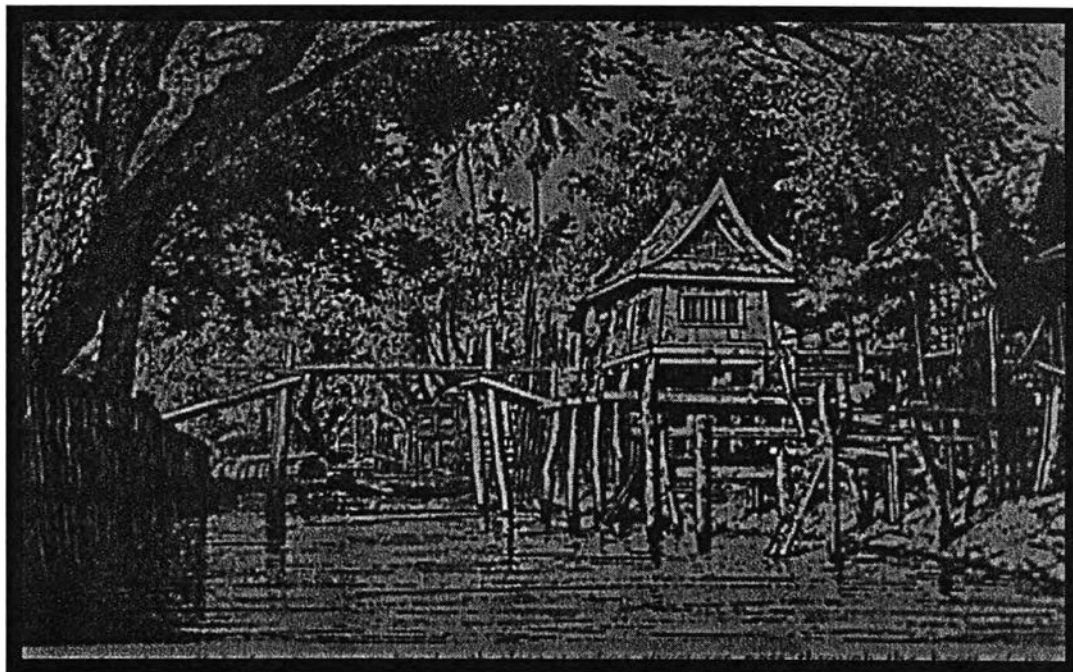
ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากรุงเทพฯ ในตอนต้นนั้นแบ่งผังเมืองออกเป็น 3 ส่วน ลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้คนไปในตัว โดยจะเห็นได้ว่าในเขตชั้นในของเมืองนั้นเป็นเขตพระราชฐาน เขตชั้นกลางเป็นบริเวณพักอาศัยของเหล่าข้าราชการบริพาร และเขตชั้นนอกเป็นที่พักอาศัยของราษฎรทั่วไป ส่วนคนต่างด้าวถูกกันให้อยู่ห่างจากเขตพระนครออกไป ซึ่งนอกจากการกำหนดผังพระนครจะเป็นการจัดแบ่งเขตพักอาศัยของประชาชนแล้ว สภาพอาคารบ้านเรือนก็แสดงถึงฐานะของผู้อยู่อาศัยได้เป็นอย่างดีชัดเจน *มุสตี ทิพทิศและมานพ พงศทัต* (2525) ได้กล่าวถึงลักษณะของอาคารบ้านเรือนในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ว่าประกอบด้วย (ดูรูปที่ 3-1)

- เรือ คือ บ้านประเภทลอยน้ำ เคลื่อนย้ายได้ ใช้ประกอบการค้าขายได้
- เรือนแพ คือ บ้านที่มีรูปแบบคล้ายคลึงกับเรือนไทย แต่ไม่มีเสา ตั้งอยู่บนแพไม้ไผ่ผูกติดกัน เรียกว่าแพลูกบวบ ลอยอยู่ในน้ำ ตามริมแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองต่าง ๆ ที่แยกจากแม่น้ำเข้าไป ผู้ที่อาศัยมีทุกระดับ เช่น ราษฎรทั่วไป พ่อค้า และขุนนางข้าราชการ ใช้เป็นร้านค้าลอยน้ำ เคลื่อนย้ายได้
- เรือนเครื่องผูก ได้แก่กระท่อมหรือเรือนโครงสร้างไม้ไผ่ วัสดุทำฝาเรือนและหลังคามีต่างชนิดกัน ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นราษฎรสามัญทั่วไป และราษฎรที่ยากจน
- เรือนเครื่องสับ ได้แก่ เรือนที่ใช้ในโครงสร้างหลักใช้ไม้จริง วัสดุทำฝาเรือนและหลังคาต่างชนิดกัน ถ้าเรือนใช้ไม้จริงล้วนเรียกว่าเรือนฝากระดาน ผู้อยู่อาศัยมักเป็นผู้มีฐานะดี
- บ้านตึกแบบจีน ได้แก่ บ้านที่ก่ออิฐถือปูนมีรูปร่างลักษณะแบบจีน ผู้อยู่อาศัยเป็นชาวจีนเป็นส่วนใหญ่

หมอบลัดเลย์ (วิลเลียม แอล บลัดเลย์, 2529:245) ได้กล่าวถึงสภาพความเป็นอยู่ของคนไทยสมัยเมื่อเดินทางมาถึงครั้งแรกเอาไว้ว่า "เมื่อข้าพเจ้ามาถึงสยามครั้งแรกไม่ค่อยมีอาคารแปลกไปจากธรรมดาที่สร้างด้วยไม้หรือสิ่งจักสานและมุงหลังคาด้วยจาก แต่ก็ยังมีเศรษฐีจีนหลายคนอยู่บ้านชั้นเดียวที่สร้างด้วยอิฐ พื้นของบ้านเหล่านี้ยกสูงกว่าระดับธรรมดาเล็กน้อย เพื่อให้พ้นระดับน้ำเวลาน้ำขึ้นสูง บ้านเหล่านี้เวลาดูข้างนอกค่อนข้างทรุทร่า แต่ห้องต่าง ๆ กลับอับทึบและมีดี อาคารเหล่านี้เรียงรายอยู่สองฟากถนนที่มีชื่อว่าเป็นตลาดใหญ่ของชาวจีน ซึ่งยาวประมาณหนึ่งไมล์ และเต็มไปด้วยแผงลอยสำหรับช่างตัดเสื้อ ช่างตีเหล็ก คนขายยา ช่างทอง คนขายเนื้อ คนย้อมผ้า ช่างทำรองเท้า คนขายปลา และคนขายผลไม้..."

การที่วิถีชีวิตของผู้คนในสมัยก่อนผูกติดกับระบบมูลนาย ซึ่งนอกจากจะต้องทำงานรับใช้มูลนายที่ตนเองสังกัดอยู่แล้ว ยังต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงานให้หลวงถึงปีละ 3 เดือน จึงไม่มีเวลาในการหักล้างดวงพงเปิดพื้นที่ทำมาหากิน อีกทั้งราษฎรทั่วไปไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน เนื่องจากที่ดินทั่วราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ กรรมสิทธิในที่ดินจะได้มาก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทาน และสามารถตกทอดเป็นมรดกต่อไปได้ ราษฎรทั่วไปมีเพียงสิทธิในการครอบครองเพื่อทำมาหากินเท่านั้น แต่หากไม่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ครอบครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจัดให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์แทนได้ (*มุสตี ทิพทิศและมานพ พงศทัต*, 2525:26) ช่องทางในการมีที่ดินทำกินของราษฎรทั่วไปในสมัยนี้นั้นมี 4 ทาง คือ ลงทุนหักล้างดวงพงปรับพื้นที่ใหม่เองทาง

หนึ่ง เข้าทำมาหากินในที่ดินที่เจ้าของเดิมสละทิ้งทางหนึ่ง เขาที่นำผู้ที่มีที่ดินทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งคือขอทำกิน
 ในที่ดินของมูลนายที่ตนเองสังกัดอยู่ (ชัย เรื่องศิลปะ, 2519: 118-119) ประกอบกับวิถีการผลิตที่มีเป้าหมายเพียง
 เพื่อยังชีพ ไม่มีแรงจูงใจในการขยายการผลิต และจำนวนประชากรที่มีอยู่น้อย จึงทำให้ขอบเขตของเมืองและการ
 ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนในยุคสมัยนี้กระจุกอยู่เฉพาะภายในบริเวณกำแพงเมืองเท่านั้น



รูปที่ 3-1 แสดงอาคารบ้านเรือนของประชาชนในยุคสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่

3.1.2 ยุคสมัยการปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2398-2475)

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ

ในช่วงตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดความตึงเครียดด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับชาติตะวันตก เมื่อพระองค์ทรงปฏิเสธที่จะทำสนธิสัญญากับประเทศตะวันตก เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เป็นเหตุให้ทูตของทั้งสองประเทศเสนอให้รัฐบาลของตนใช้กำลังทางทหารเข้าจัดการกับประเทศไทยเช่นที่เท่ากับประเทศอินเดีย พม่า และจีน (ภารตี มหาพันธ์,2527:10-12) ในที่สุดเพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดและหลีกเลี่ยงการใช้กำลังเข้าทำสงครามดังเช่นที่เกิดกับประเทศอินเดีย จีน และพม่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยอมเปิดรับการเจรจาเพื่อตกลงในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้า (Treaty of Friendship and Commerce) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ.2398

สนธิสัญญาทางไมตรีและการค้าที่ทำกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ.2398 กลายเป็นต้นแบบในการทำสนธิสัญญา กับประเทศอื่น ๆ ในเวลาต่อมา แม้ว่าผลของสนธิสัญญา จะทำให้ไทยต้องเสียผลประโยชน์ทางการค้าและเอกสิทธิ์ทางการศาลให้กับชาวต่างชาติและคนในบังคับของประเทศเหล่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งได้ทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าอย่างมาก เกิดการติดต่อค้าขายและการขยายพื้นที่ทางการค้าที่เพิ่มขึ้นทำให้ต้องมีการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง ความต้องการแรงงานและความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ส่งผลให้มีการลดหย่อนการเกณฑ์แรงงานจากรัฐ จนกระทั่งถึงการยกเลิกระบบไพร่ทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นเหมือนการปลดปล่อยแรงงานกลุ่มใหญ่เข้าสู่ระบบการผลิตตามโครงสร้างเศรษฐกิจแบบตลาด

การขยายตัวทางการค้าโดยเฉพาะความต้องการข้าวของตลาดโลก ทำให้ประเทศไทยต้องเพิ่มผลผลิตโดยการส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่การเพาะปลูก มีการขุดคลองขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ในด้านการขยายพื้นที่เพาะปลูก การคมนาคมขนส่ง และการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง เช่น คลองดำเนินสะดวก คลองนครเพิงเขตร คลองประเวศน์บุรีรมย์ เป็นต้น แม้ว่าการขุดคลองจะมีการเปิดให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินบริเวณสองฝั่งคลองเพื่อทำมาหากิน แต่ด้วยเงื่อนไขทางสังคมและสภาพทางเศรษฐกิจของผู้คนในยุคสมัยนั้น พื้นที่สองฝั่งคลองจึงตกเป็นของชนชั้นสูงซึ่งมีกำลังคนและกำลังทรัพย์ในการบุกเบิกเข้าจับจองเป็นเจ้าของมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป (ธิดา สาระยา,2540:80)

ผลกระทบอีกประการหนึ่งของการขยายพื้นที่ในการทำนาคือ เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน และการทุจริตเงินอากรค่านา รัฐบาลในสมัยนั้นได้แก้ปัญหาโดยการประกาศออกโฉนด ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ซึ่งนับเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเป็นครั้งแรก (ภูธร ภูมะธน,2520:207) ที่ดินจึงมีมูลค่ามากกว่าการเป็นเพียงพื้นที่ในการทำการเกษตรเช่นอดีต ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในเรื่องระบบการใช้ที่ดินของประเทศไทย

นอกจากการขยายตัวทางการเกษตรแล้ว ในยุคสมัยนี้ยังเกิดการลงทุนทางอุตสาหกรรมและการค้าขาย ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นนายทุนชาวตะวันตก นายทุนขุนนาง และนายทุนจีน เช่น การผลิตไม้สัก การทำเหมืองแร่ อุตสาหกรรมโรงเลื่อย โรงสีข้าว โรงงานอุรีเวือ อู่รถ เป็นต้น การค้ากับต่างประเทศทำให้เกิดการค้าภายในและการขยายตัวอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ เกิดศูนย์กลางการค้าในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะกรุงเทพฯ กลายเป็นแหล่งรวบรวมผลผลิตส่งออก และเป็นตลาดสินค้าสำร็จรูปจากต่างประเทศ (การคณะแห่งชาติ,2528:

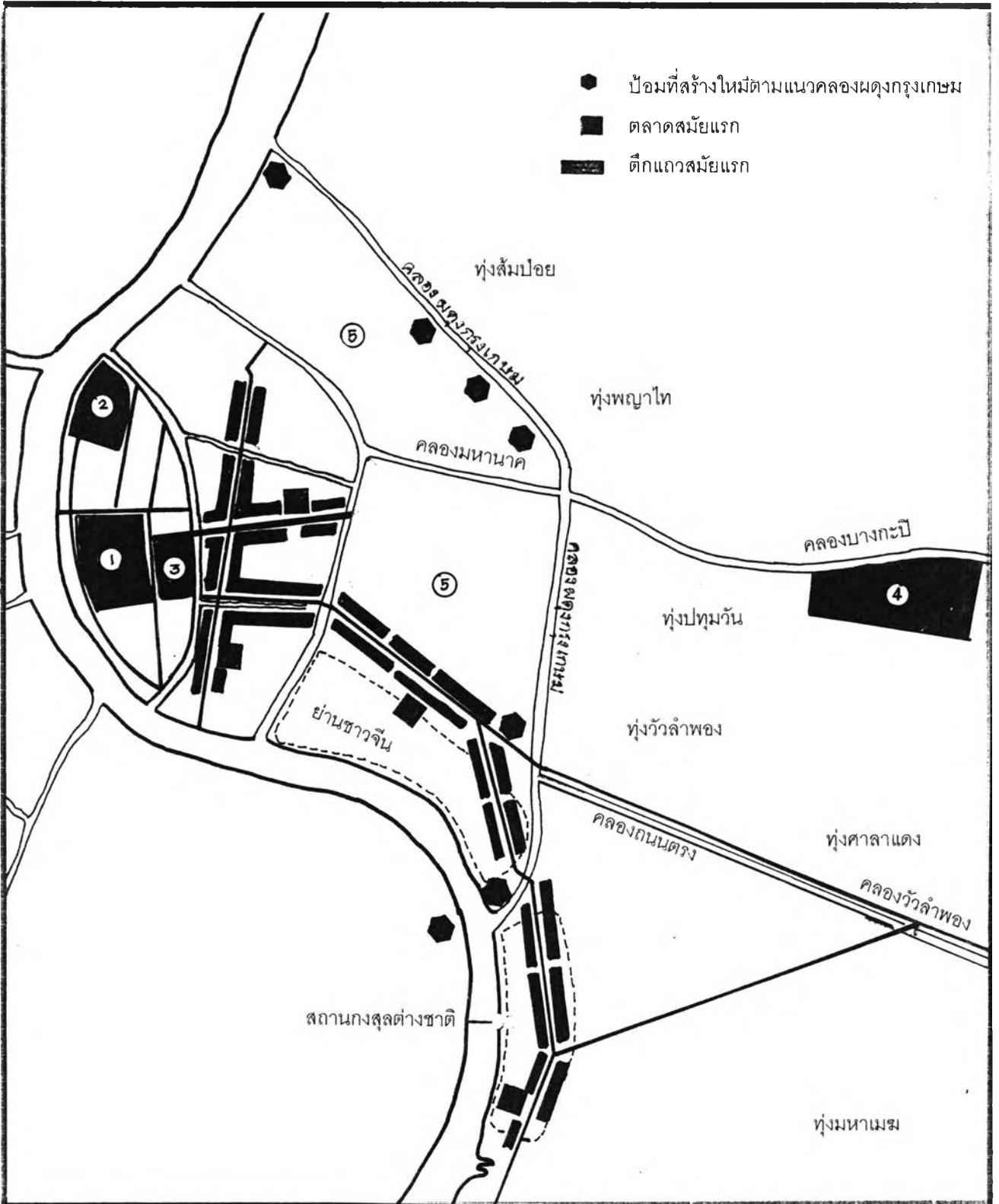
การพยายามนำพาประเทศให้รอดจากการคุกคามของจักรวรรดินิยม นอกจากปรากฏในรูปของการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้า ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียผลประโยชน์ทางการค้าและเอกสิทธิ์ทางการศาลให้กับมหาอำนาจตะวันตก รวมทั้งยอมเสียดินแดนบางส่วนบริเวณชายแดนเพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศเอาไว้ (พรภิรมย์ เชียงกุล,2535:5) การปฏิรูปสถาบันการเมืองและระบบการบริหารประเทศตามรูปแบบของตะวันตก ปี พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการทำประเทศให้ทันสมัย เป็นการดึงอำนาจจากส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง โดยการจัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น ให้เจ้าเมืองทั้งหมดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย การจัดการปกครองลดหลั่นกันเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร นับเป็นการสถาปนารัฐชาติและรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยเด็ดขาด (เดช บุนนาค อ้างในพรภิรมย์ เชียงกุล,2535:6) ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบการคมนาคม และระบบการสื่อสารระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองต่าง ก็เป็นปัจจัยที่ช่วยผลักดันให้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งนอกจากจะอำนวยความสะดวกด้านการปกครองและการรักษาความปลอดภัยของประเทศแล้ว สิ่งที่ได้ตามมาคือผลทางด้านเศรษฐกิจ โดยปรากฏว่าหลังจากการเปิดบริการของการรถไฟ ข้าวและพืชผลทางการเกษตรที่ส่งมายังตลาดกรุงเทพฯ ทั้งเพื่อการบริโภคของเมืองและการส่งออกมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (ภารดี มหาขันธ์,2526:56) การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางดังกล่าวส่งผลให้กรุงเทพฯ เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งในด้านของการปกครองและเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันก็มีผลให้หัวเมืองที่เคยเป็นชุมชนที่รุ่งเรืองด้อยกำลังลง (ชัยอนันต์ สมุทรวานิช,2520: 69)

ภายหลังรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเป็นผลเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระดับโลก ตลอดจนปัญหาในการจัดการบริหารบ้านเมือง และกลายมาเป็นเงื่อนไขในการเข้าปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรในปี พ.ศ.2475


พัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร

ผลจากการเปิดเสรีทางการค้าในตอนต้นของยุคสมัย ทำให้กรุงเทพมหานครมีความคึกคักมากขึ้นกว่ายุคก่อน ประชาชนเพิ่มมากขึ้น รูปแบบโครงสร้างนครก็เปลี่ยนไปเนื่องจากบรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ออกมาสร้างที่อยู่อาศัยไกลจากพระราชวัง ทำให้เมืองขยายตัวออกไปนอกกำแพงเมืองตามฝั่งแม่น้ำและลำคลอง (บุปผนาภ สุวรรณมาศ,2525:21) ขอบเขตของพระนครที่ถูกกำหนดโดยคลองรอบกรุงเริ่มจะแคบลง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้ขยายเขตพระนครออกไปจนถึงทุ่งวัวลำพอง ทุ่งสัมปอ และทุ่งสามเสนด้วยการขุดคลองคูพระนครชั้นนอกให้ชื่อว่า "คลองผดุงกรุงเกษม" โดยปากคลองด้านทิศใต้ไปออกริมวัดแก้วแจ่มฟ้า ปากคลองด้านทิศเหนือไปออกวัดเทวฤๅษ (ชัย เรื่องศิลป์,2519: 290)

การขยายตัวของเมืองในตอนต้นของยุคสมัยนี้ ขยายออกไปในแนวเหนือใต้ของลำน้ำเจ้าพระยา เพราะเป็นเส้นทางในการคมนาคม ขนส่งสินค้า และสัญจรระหว่างกลุ่มชุมชนต่าง ๆ ดังปรากฏว่าในปี 2432 บริษัทแม่น้ำสตรีมพลอทิลลาทุน จำกัด ได้จัดเดินเรือกลไฟรับส่งคนโดยสาร 9 สายด้วยกัน คือ สายบางรัก-ปากลัด สายวัดสามปลื้ม-ปากเกล็ด สายบางคอแหลม-ท่าเตียน สายวัดสามปลื้ม-สามเสน สายท่าเตียน-คลองบางกอกน้อย สายท่าเตียน-ตลาดพลู สายท่าเตียน-วัดอรุณ และสายท่าช้างวังหน้า-วัดระฆัง (ชัย เรื่องศิลป์,2519: 294)



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-5	แสดง ลักษณะการใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่ 4	
มาตราส่วน	0 500 1000 ม.	สัญลักษณ์
ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง	เหนือ 	1 พระบรมมหาราชวังและวัดพระแก้ว
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์		2 พระราชวังบวรสถาน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		3 พระราชวังสราญรมย์
ที่มา: การเคหะแห่งชาติ		4 พระราชวังสวนสระปทุม และวัดปทุมวนาราม
		5 บ้านเรือนราษฎรซึ่งตั้งอยู่ท่ามกลางสวนผลไม้

การเดินทางเรือกลไฟโดยสารดังกล่าว ช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน ทั้งระหว่างฝั่งพระนคร กับฝั่งธนบุรี และเชื่อมต่อย่านการค้า ชุมชนต่าง ๆ ที่เกาะตัวอยู่ริมฝั่งน้ำเข้าด้วยกัน สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแม่น้ำซึ่งยังคงมีบทบาทในการตั้งจุดการค้าตั้งถิ่นฐานของเมืองอยู่

การเข้ามาติดต่อค้าขายของชาวต่างชาติ และการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศนับเป็นแรงผลักดันให้เมืองมีการขยายใหญ่ขึ้น ชุมชนที่จัดว่าเป็นชุมชนใหญ่และขยายตัวออกไปตามการขยายตัวของเมือง คือชุมชนชาวจีนซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของพระนคร อิทธิพลของชาวจีนโดยเฉพาะในด้านการค้าแม่คลุมบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา นับจากคลองรอบกรุงไปจนถึงคลองผดุงกรุงเกษม ส่วนชุมชนใหม่ที่เริ่มก่อตัวขึ้นในยุคนี้คือ ชุมชนชาวตะวันตกซึ่งถูกจัดให้อยู่ทางใต้ของเมืองต่อจากชุมชนชาวจีนลงไป (การเคหะแห่งชาติ,2528: 69)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างกรุงเทพฯ ให้ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศตะวันตก จึงโปรดให้มีการตัดถนนสายใหม่ขึ้นหลายสายซึ่งเป็นแกนในการพัฒนาเมืองในสมัยต่อมา เช่น ถนนเจริญกรุง จากปลายกำแพงพระบรมหาราชวังด้านใต้ขนานไปกับแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ผ่านชุมชนชาวจีนและชาวยุโรปไปจนถึงบริเวณถนนตก และถนนตรง(พระราม 4) จากแยกถนนเจริญกรุงผ่านทุ่งวัวลำพองไปทางตะวันออกถึงคลองเตย นอกจากนี้ยังมีการตัดถนนสี่ลมเพื่อเชื่อมถนนทั้งสองสายเข้าด้วยกัน ส่วนในเขตกำแพงเมืองได้มีการตัดถนนเพื่อถนนนครและถนนบำรุงเมืองขึ้นเพิ่มเติม (การเคหะแห่งชาติ,2528: 59) ถนนสายต่าง ๆ เหล่านี้โปรดฯ ให้สร้างตึกแถวสูง 1-2 ชั้น เพื่อให้ชาวต่างชาติเช่าเป็นที่พักอาศัยและทำมาค้าขาย (กุดั่น อินทรพรม,2533:33) ย่านการค้าซึ่งแต่เดิมเคยเรียงรายอยู่ตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลองเริ่มก่อตัวขึ้นตามริมถนน ราษฎรที่เคยอยู่และทำมาค้าขายในเรือนแพริมน้ำก็เริ่มมีการยกเรือนแพขึ้นมาปลูกบนบกแทน (ดูแผนที่ 3-5)

ลักษณะของอาคารบ้านเรือนในช่วงต้นของยุคสมัยนี้ไม่ต่างไปจากสมัยการสร้างเมืองหลวงใหม่เท่าใดนัก แม้จะเริ่มมีการปลูกตึกแถวและอาคารบ้านเรือนตามริมถนนเพิ่มขึ้น แต่ผู้คนส่วนใหญ่ยังคงอาศัยอยู่ตามเรือนแพริมแม่น้ำ บางหลังสร้างด้วยไม้ไผ่ หวาย หรือใบจาก เรือนใดใช้เป็นร้านขายของก็จะรื้อด้านหน้าออกเพื่อตั้งสินค้าให้เห็น ส่วนที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลางทำด้วยไม้จริง ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยมีปรากฏให้เห็นแม้ในเขตกำแพงพระนคร ซึ่งจะพบว่า พวกทาส พวกเลข(ไพร่หลวงและไพร่สมกำลังของพวกเจ้านายและขุนนาง) จะอาศัยปลูกเพิงหมาแหงนมาจาก ใช้กำแพงเมืองเป็นผนังด้านหลัง อีกสามด้านกั้นด้วยฝาขัดแตะ ฝากระแซงอ่อน หรือตับจาก เปิดด้านหน้าออกขายกล้วยแขก ข้าวโพดคั่ว อ้อยขี้วันบ้างตามฤดูกาล (มุสดี ทิพทัตและมานพ พงศทัต,2525:78) ภายหลังจากการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตกแล้ว การค้าขายได้ขยายตัวอย่างมาก เนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นการยกเลิกระบบการค้าแบบผูกขาด รูปแบบทางเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนไปจากเศรษฐกิจแบบเกือบจะพึ่งตนเองได้ (Almost Self-Sufficient) มาเป็นประเทศที่ผลิตสินค้าขึ้นมูลฐานเฉพาะด้านบางอย่าง และต้องซื้อสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศ (ภารดี มหำพันธ์,2527:18-19) กรุงเทพฯ ในยุคสมัยนี้ กรุงเทพฯ จึงเป็นแหล่งรวมและระบายสินค้าของประเทศนายทุนตะวันตก ความคึกคักทางการค้าเห็นได้จากจำนวนการเข้ามาติดต่อค้าขายของพ่อค้านายทุนต่างชาติที่เพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2365 Crawford ได้บันทึกว่ามีเรือสินค้าเข้ามาติดต่อค้าขายในกรุงเทพฯ เพียง 70 ลำ ต่อมาในปี พ.ศ.2395 บาทหลวง Paslegoix บันทึกไว้ว่ามีพ่อค้าชาวตะวันตกเพียง 3 คนเท่านั้นที่เข้ามาทำการค้า แต่ในปี พ.ศ.2399 ซึ่งเป็นหนึ่งปีหลังจากที่ได้มีการตกลงตามสนธิสัญญาไมตรีและการค้ากับประเทศอังกฤษ ปรากฏว่ามีเรือต่างชาติเข้ามาจอดที่ท่าเรือกรุงเทพฯ

ถึง 200 ลำ มีการสร้างโกดังเก็บสินค้า สำนักงาน และท่าเรือ อยู่ในบริเวณที่เรือการค้าต่างประเทศเข้าจอด (บุบผนาภ สุวรรณมาศ ,2525:22) (ดูแผนที่ 3-6)

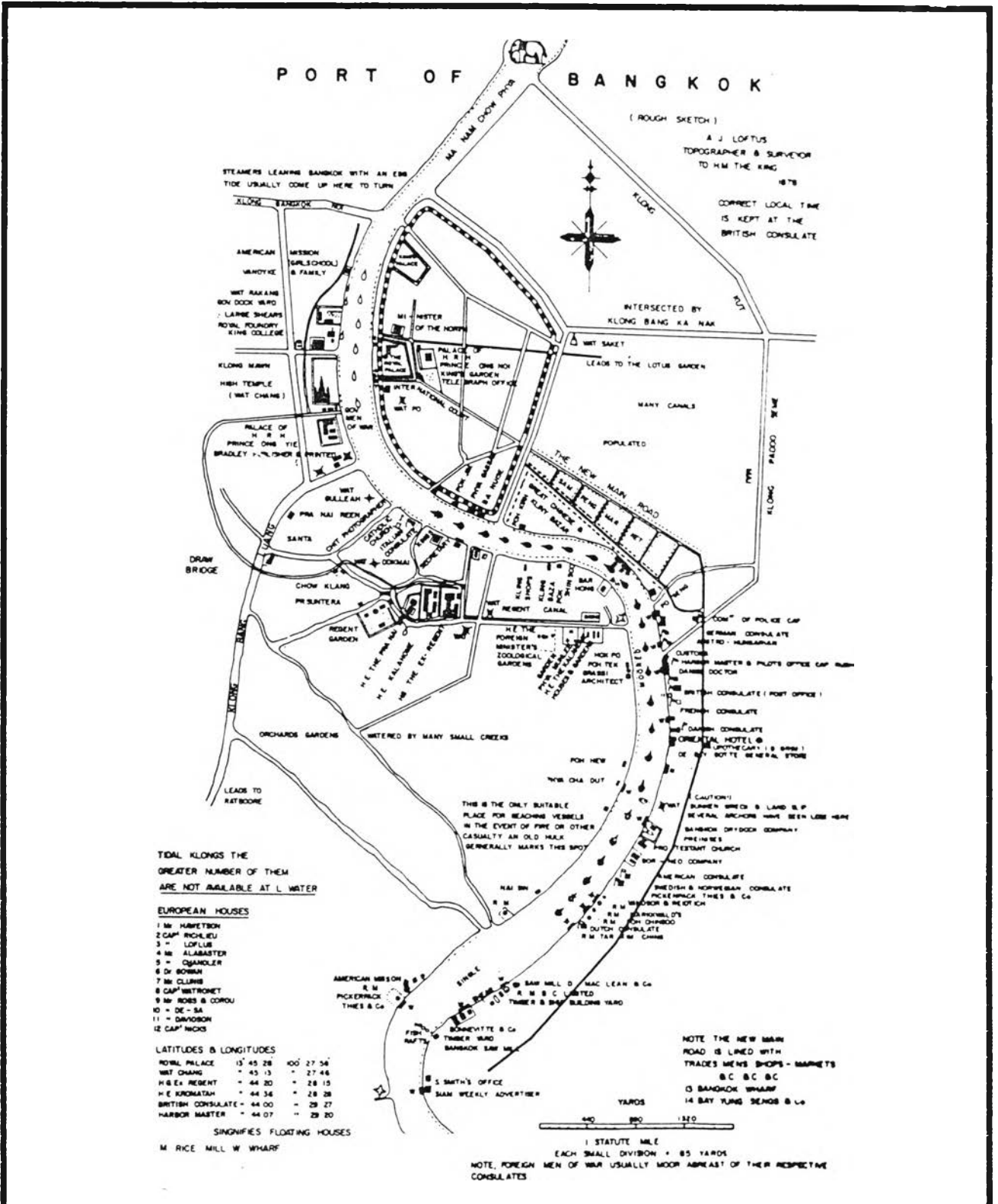
และการที่รัฐบาลสนับสนุนให้มีการปลูกข้าวเพื่อเป็นสินค้าออกตามความต้องการของตลาดต่างประเทศ โดยการยกเว้นการเก็บภาษีที่ดินสำหรับนาที่บุกเบิกใหม่ ส่งเสริมให้เกิดการขยายพื้นที่ทำนาโดยการขุดคลองสายต่าง ๆ และมีการลดหย่อนการเกณฑ์แรงงานหลวง เพื่อให้ราษฎรมีเวลาในการประกอบอาชีพมากขึ้น (ภารดี มหาจันทร์,2527:92) ก่อให้เกิดการขยายพื้นที่ทำนาขนาดใหญ่ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมรายได้ของชาวเมือง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีประกาศอนุญาตให้ชาวกรุงฯ รับจ้างฝรั่งทำงานได้โดยมิถือเป็นความผิด เพราะในเวลานั้นมีลูกค้าพาณิชย์เป็นชาวต่างชาติมาก ทำให้ชาวไทยมีช่องทางที่จะได้ทำมาค้าขาย และได้ค่าจ้างเป็นผลประโยชน์เลี้ยงชีวิต จึงเกิดอาชีพนอกภาคการเกษตรขึ้นในเขตพระนคร (สุนันทา สุวรรณโณดม และคนอื่น ๆ,2531:39)

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ในยุคนี้ก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในเขตเมืองเก่าเท่านั้น ส่วนอื่นที่ไกลออกไป เช่น ทุ่งพญาไท ทุ่งบางกะปิ ทุ่งแสนแสบ ทุ่งบางซื่อ ก็นับว่าเป็นนอกเมืองที่รกร้างไม่มีผู้คนตั้งบ้านเรือน (เทพชู ทับทอง,2539:3)(ดูแผนที่ 3-7)

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เต็มที่ ถนนสายสำคัญ ๆ ใจกลางกรุงเทพฯ ได้เริ่มก่อสร้างในสมัยของพระองค์ (การเคหะแห่งชาติ, 2528:59) การคมนาคมขนส่งได้เปลี่ยนจากทางน้ำมาเป็นทางบกมากขึ้น โดยถนนจำนวนมากสร้างขึ้นในช่วงกลางรัชกาล เช่น ถนนเยาวราช ถนนราชดำเนินกลาง ราชดำเนินนอก ถนนช่างอี ถนนราชวิถี เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกิจการรถราง รถไฟ และรถยนต์ ตลอดจนสาธารณูปโภคจำเป็นอื่น ๆ สำหรับเมืองได้เริ่มปรากฏขึ้น อีกทั้งยังได้โปรดให้ขุดคลองเพื่อเปิดพื้นที่เพาะปลูกอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งโดยพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์และโปรดให้ขุนนางตลอดจนชาวตะวันตกเป็นผู้ลงทุน ซึ่งนับเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าจับจองเพื่อทำการเพาะปลูกเป็นผืนใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณสองฝั่งคลอง การขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ดำเนินการมากในรัชกาลนี้

ภายในเขตคูรอบนอก ตั้งแต่เทเวศน์ถึงหัวลำโพง มีการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนสลับกับสวนผลไม้กระจายโดยระหว่างคลองรอบกรุงกับคลองผดุงกรุงเกษม รอบนอกเมืองออกไปเป็นทุ่งหญ้าสลับกับนาข้าวและป่าไม้ (กุดั่น อินทรพรหม,2533:23) เขตเมืองที่มีบ้านเรือนหนาแน่นได้แก่บริเวณใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ เช่น บ้านหม้อ บ้านญวน ลำเพ็ง ตลาดน้อย สีพระยา สีลม สาทร การเลิกขนบไพร่ ทาส มีผลให้การตั้งถิ่นฐานในชุมชนเมืองหนาแน่นยิ่งขึ้น ในเขตที่อยู่อาศัยมักมีแหล่งการค้าปนอยู่ด้วย เช่น ห้างแบดแมน ห้างแซกเปอร์เซีย แหล่งการค้าสำคัญ เช่น ตลาดเสาชิงช้า ตลาดปากคลองตลาด ตลาดท่าเตียน พาหุรัด

ครั้นพอถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 การใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ ขยายตัวออกโดยมีการรวมกันเป็นย่าน เช่น ย่านพักอาศัยแถบสีลมและสาทร ย่านการค้าคนจีนแถบเยาวราช ย่านการค้าคนไทยแถบบางลำภู ย่านธุรกิจฝรั่งแถบบางรัก ย่านอุตสาหกรรมเลียบตัวไปตามชายฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ย่านเกษตรกรรมด้านตอนเหนือของเมือง เขตที่เคยเป็นชานเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็กลายเป็นที่พักอาศัยอันคับคั่ง ไม่ว่าจะเป็นทางเหนือของตัวเมือง บริเวณสวนดุสิต คลองสามเสน ทุ่งพญาไท ทางด้านตะวันออกจากแนวคลองแสนแสบมาจดถนนหัวลำโพงในหัวลำโพงนอก ทางด้านใต้ บริเวณบางรัก สีพระยา สุรวงศ์ สีลม สาทร เลียบมาจนถึงทุ่งมหาเมฆและบางคอแหลม ทางด้านตะวันตก คือ ฝั่งธนบุรีตลอดทั้งซีก (มุสตี ทิพทัต และมานพ พงศทัต,2525:186)



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-6 แสดง ท่าเรือของกรุงเทพมหานคร ปี 2422

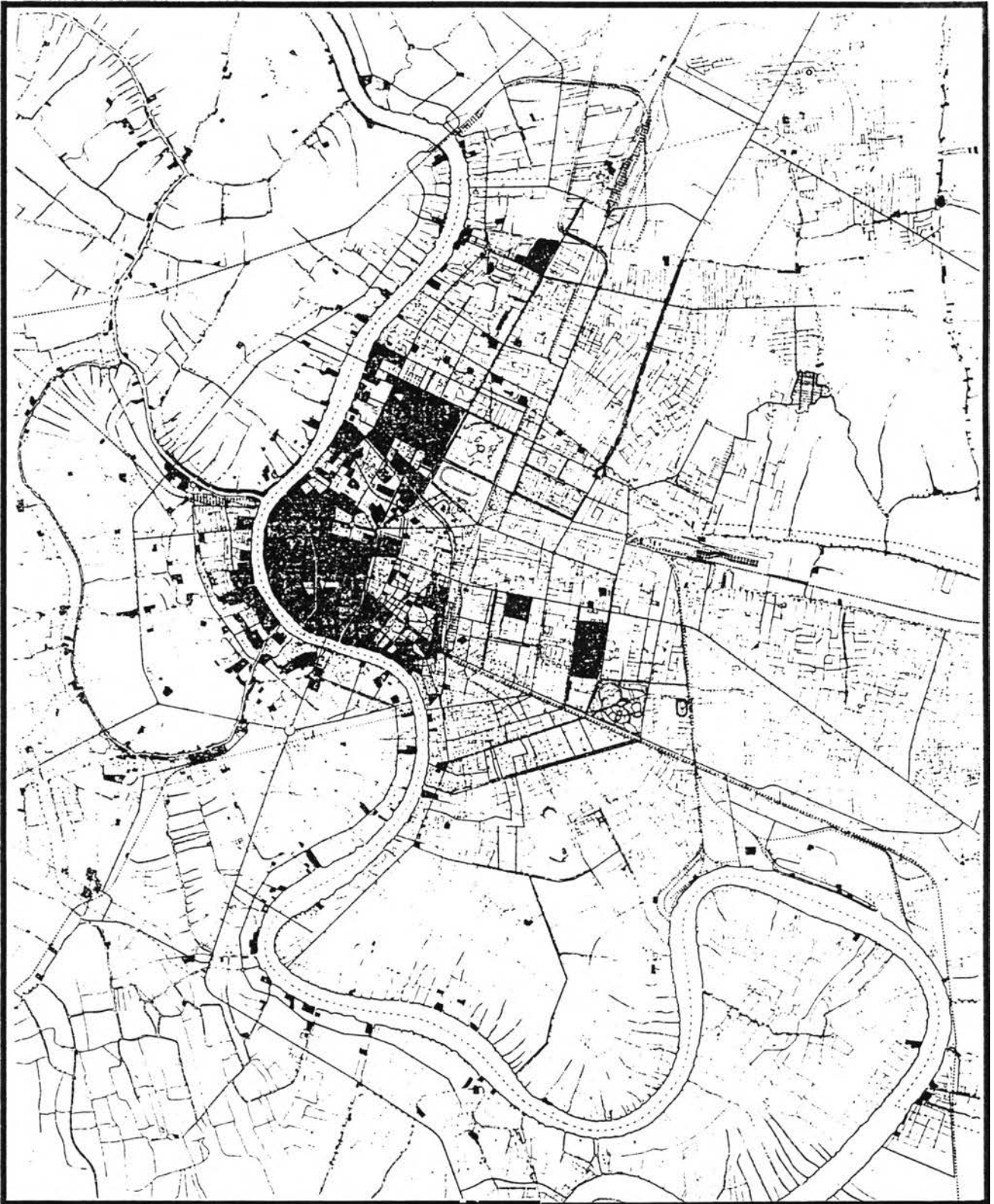
มาตราส่วน

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ที่มา: PORTRAIT OF BANGKOK



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-7

แสดง ขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ปี 2443

มาตราส่วน 1:92,000

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือ



ที่มา: วารสารผังเมือง

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการแบ่งเขตกรุงเทพฯ ออกเป็น 2 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ มั่งคั่งวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจังหวัดพระนคร และฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจังหวัดธนบุรี โดยจังหวัดพระนครแบ่งเขตปกครองเป็นอำเภอชั้นในและชั้นนอก ดังนี้ (การเคหะแห่งชาติ, 2528: 60)

๑. เขตเมืองชั้นในตอนเหนือ ได้แก่ เขตอำเภอดุสิตและนางเลิ้ง การใช้ที่ดินยังมีความหนาแน่นต่ำ ประกอบด้วยวังเจ้านาย บ้านดี ๆ ถนนร่มรื่น

๒. เขตเมืองชั้นในตอนกลาง ได้แก่ เขตอำเภอพระนคร เป็นเขตที่หนาแน่นด้วยตึก บ้านเรือนขุนนางข้าราชการ วัดสำคัญ ๆ กระทรวง ทบวง กรม และพระบรมมหาราชวัง

๓. เขตเมืองชั้นในตอนใต้ เป็นเขตที่รวมของกิจกรรมเมือง เช่น อาคาร ร้านค้า ดึกแถว ท่าเรือ โกดังริมแม่น้ำ มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล สถานีวิทยุ สถานีรถไฟ ธนาคาร บริษัท สำนักงาน สถานทูต บ้านชาวยุโรป ท่าเรือ อุเรือ โรงเลื่อย โรงสี สลับกับสวนผลไม้และที่นา

๔. เขตเมืองชั้นนอกทั้งหมด ประกอบด้วย ๔ อำเภอ ส่วนใหญ่เป็นท้องนาและไร่มัก ยกเว้นทางเหนือเป็นที่ตั้งของกรมทหาร สนามบินและโรงปูนซีเมนต์

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งในยุคสมัยของการปรับปรุงประเทศก็คือ ราษฎรทั่วไปมีความรู้สึกมั่นคงในกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินมากขึ้น ทั้งนี้เพราะได้มีการยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล โดยมีการจ่ายค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดินในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ต่อที่ดินแปลงนั้น และได้เริ่มมีการออกใบสำคัญแสดงการจับจองที่ดินตามประโยชน์การใช้ที่ดินเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ประชาชนที่เป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ไปปรับโฉนดแสดงกรรมสิทธิ์เพราะไม่มีเงินเสียค่าที่ ทำให้ที่ดินตกไปอยู่กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ โอกาสที่ประชาชนทั่วไปจะเป็นเจ้าของที่ดินก็ลดน้อยลง (ธิดา สารยา, 2540: 74)

การเปลี่ยนแปลงของระบบทางเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า และตลาดการค้าที่สำคัญที่สุดของประเทศคือกรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางแห่งเดียวในการขนถ่ายสินค้า อุตสาหกรรมขั้นปฐมที่เกี่ยวกับการแปรรูปผลผลิตจึงกระจุกอยู่ที่กรุงเทพฯ โรงสีข้าวและโรงเลื่อยเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดในขณะนั้น โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาทางทิศเหนือและทิศใต้ของเมือง นอกจากนี้ยังมีโรงงานขนาดเล็กซึ่งเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือนตั้งกระจายอยู่ทั่วกรุงเทพฯ เช่น กิจกรรมการต่อเรือ การทำเครื่องเรือน การทอผ้าไหม การทำขนมปังกรอบ และการทำน้ำปลา แต่แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่แม้กระทั่งในภาคพาณิชยกรรมเป็นชาวจีน ขณะที่คนไทยส่วนมากทำการเกษตร (สิทธิพงษ์ ดิลกวัฒน์, 2538: 15-16)

3.1.3 ยุคสมัยก่อนเป็นประเทศอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2475 – 2500)

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ โดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองเห็นว่าเศรษฐกิจของไทยนั้นถูกควบคุมโดยชาวต่างชาติเกือบทั้งหมด ส่วนเกินในการผลิตถูกชนชั้นปกครองใช้อย่างฟุ่มเฟือย และยังถูกระบายออกนอกประเทศโดยบริษัทต่างชาติ รัฐบาลจึงนำระบบทุนนิยมโดยรัฐเข้ามาใช้

พร้อมกับการใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้คนไทยเข้ามาจับตลาดทางการค้า การลงทุนมากขึ้น เช่น การประกาศสงวนอาชีพบางอาชีพไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ และในปี พ.ศ.2482 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติบังคับโรงงานอุตสาหกรรมทั้งของรัฐและเอกชนให้ใช้แรงงานที่มีสัญชาติไทยร้อยละ 75 (สกินเนอร์, จอร์จ วิลเลียม, 2529: 269) นอกจากนี้ รัฐบาลได้ลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในรูปของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทกึ่งวิสาหกิจขึ้น และออกกฎหมายห้ามเอกชนทำธุรกิจหลายอย่าง (อัมมาร สยามวาลา, 2540: 47) ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลทำให้มีแรงงานจำนวนมากจากภาคการเกษตรในชนบทหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร (สิทธิพงษ์ ดิลกวัฒน์, 2538: 13)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง ทิศทางการพัฒนาประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยเริ่มต้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ.2493 (วอลเดน เบลโล, 2542: 114) เมื่อสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่พอใจต่อระบบทุนนิยมโดยรัฐ และพยายามที่จะดึงประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบทุนนิยมและแนวทางการพัฒนาประเทศตามแบบทุนนิยมที่เปิดกว้าง ได้ส่งที่ปรึกษาพิเศษทางเทคนิคและเศรษฐกิจเข้ามาในประเทศไทย และพยายามเข้ามาจับตลาดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ (พรภิรมย์ เชียงกุล, 2535: 140) รูปธรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการเตรียมการนำประเทศเข้าสู่ยุคทุนนิยมอุตสาหกรรม คือ การจัดทำเอกสารระบุงกรรมสิทธิ์ที่ดินในปี พ.ศ.2497 โดยการออกพระราชบัญญัติที่ดิน กำหนดให้ผู้จับจองที่ดินก่อนปี พ.ศ.2497 มาแจ้งต่อทางการเพื่อขอรับโฉนดที่ดิน แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้ไปแจ้งสิทธิ์ เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญและค่าธรรมเนียมภาษีที่ดินซึ่งกำหนดไว้ในอัตราที่สูง (นลินี ตันธวนิตย์, 2542: 290)

ในขณะที่รัฐบาลให้ความสนใจต่อการปรับปรุงโครงสร้างทางอุตสาหกรรมของประเทศ แต่ความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคการเกษตรกลับอยู่ในภาวะที่ย่ำแย่ เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว ชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ประกอบกับรัฐบาลมิได้ใส่ใจเรื่องนี้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ภาวะความยากจนและสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แม้รัฐบาลจะแก้ไขโดยการออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 แต่ก็เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะที่นาในบางท้องที่ และใช้กับการเช่าที่ดินทำนาหว่าน 100 ไร่หรือนาดำ 50 ไร่ขึ้นไป จึงไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาได้มากนัก ส่วนมาตรการอีกอย่างหนึ่งคือ การใช้กฎหมายควบคุมจำนวนการครอบครองที่ดินในปี พ.ศ.2497 (นวลอนงค์ อินทุคม, 2520: 80) โดยกำหนดขนาดการครอบครองที่ดินสำหรับการเกษตรประมาณ 50 ไร่ต่อหนึ่งกรรมสิทธิ์ ทำการอุตสาหกรรมประมาณ 10 ไร่ ส่วนการประกอบการค้าและที่อยู่อาศัยประมาณ 5 ไร่ แต่กฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2503 เนื่องจากทำให้ที่ดินกระจายเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม อีกทั้งไม่สามารถขยายและเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านเกษตรกรรมได้ (ประภาภัทร นิยม, 2527 : 97-98)

พัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร

ในช่วงเวลา 25 ปีของยุคสมัยนี้เป็นระยะที่รัฐบาลอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงนัก และต้องอยู่ในภาวะสงคราม การทำนุบำรุงเมืองไม่มีอะไรชัดเจนมากนัก การสร้างถนน ทางรถไฟเชื่อมหัวเมือง เป็นการรวบรวมหัวเมืองทั้งหลายเพื่อการปกครองเป็นส่วนใหญ่ (มานพ พงศทัต, 2526: 444) การขยายตัวของกรุงเทพฯ ในยุคสมัยนี้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปตามเส้นทางคมนาคม โดยที่หลังจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า

อยู่หัวแล้ว การขุดคลองสายใหม่ ทั้งเพื่อการเพาะปลูกและการคมนาคมก็ไม่มีขึ้นอีก ในขณะที่รัฐหันมาสนใจการพัฒนาาระบบคมนาคมทางบกมากขึ้น ระบบถนนจึงเข้ามามีอิทธิพลต่อรูปแบบและลักษณะของการขยายตัวของเมือง

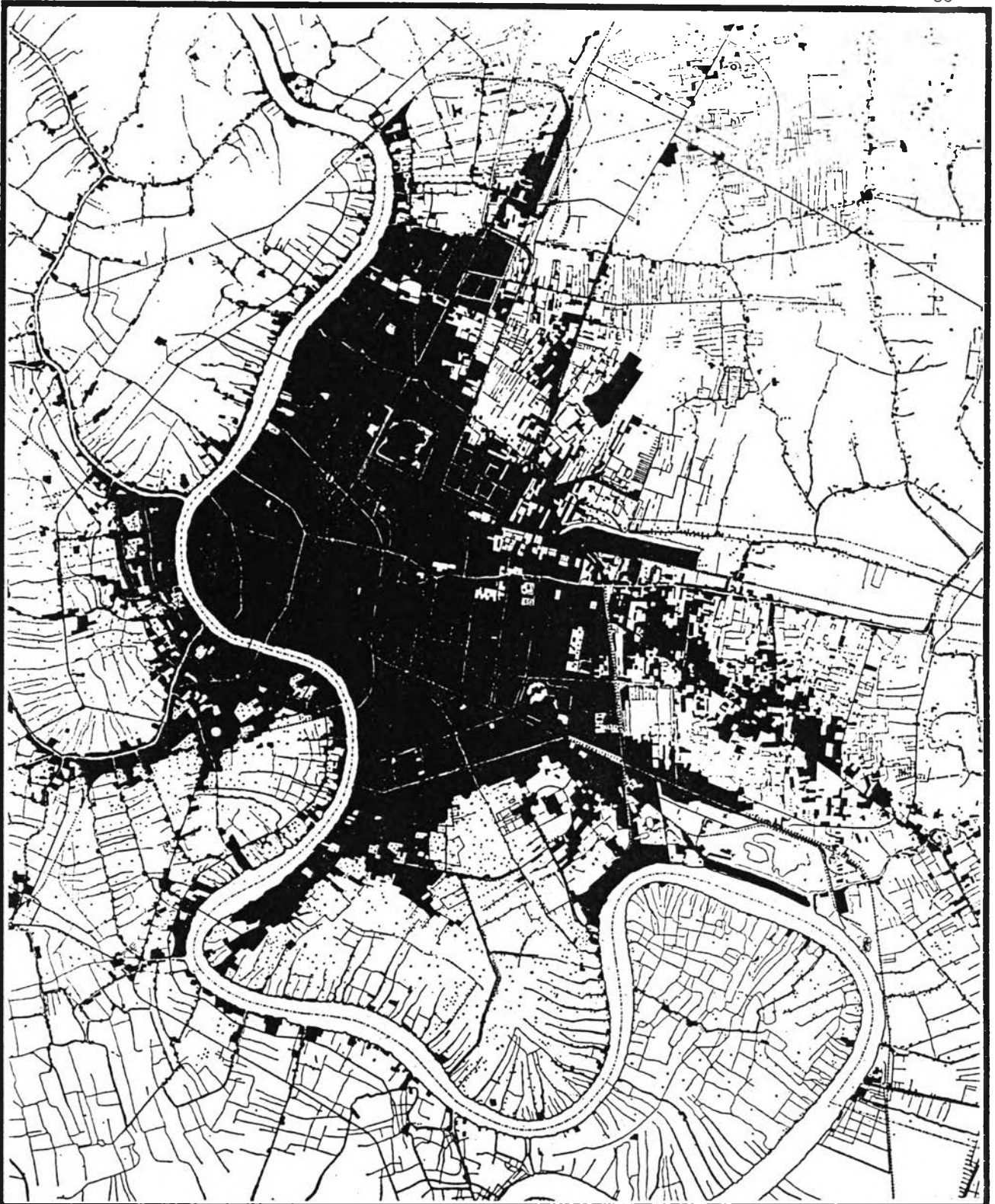
แม้ว่าผลกระทบจากการตกต่ำของสภาพเศรษฐกิจโลกและสงครามโลกครั้งที่ 2 จะมีผลต่อการขยายตัวของเมือง แต่โดยรวมแล้วในยุคสมัยนี้กรุงเทพฯ ก็ยังมีการเคลื่อนไหวของการใช้ที่ดินให้เห็นอยู่บ้าง โดยเฉพาะทางด้านตะวันออกและด้านเหนือตามถนนสำคัญที่ตัดขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ ถนนสุขุมวิท ถนนพหลโยธิน เพชรบุรีตัดใหม่ และถนนลาดพร้าว ในขณะที่เดียวกันแผ่นดินสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาถูกเชื่อมต่อกันด้วยสะพานปฐมบรมราชานุสรณ์ (สะพานพุทธ) และมีการตัดถนนหลายสายทางฝั่งตะวันตก เช่น ถนนประชาธิปไตย ถนนตากสิน ถนนสมเด็จพระเจ้าอยุธยา และถนนจรัลสนิทวงศ์ ทำให้การตั้งถิ่นฐานทางฝั่งธนบุรีเริ่มมีความหนาแน่นมากขึ้นกว่าก่อน (ดูแผนที่ 3-8)

มานพ พงศทัต (2525:266-271) ได้กล่าวถึงสภาพการขยายตัวของกรุงเทพฯ ในช่วงนี้ไว้ว่า พื้นที่ชั้นในนั้นมีความหนาแน่นและที่ดินมีราคาสูงขึ้น อาคารที่เกิดขึ้นใหม่โดยเฉพาะตามริมถนนจึงมีลักษณะเป็นอาคารแถวหรือตึกแถว ซึ่งใช้เนื้อที่น้อยและใช้ประกอบการค้าพร้อมกับเป็นที่พักอาศัยได้ ในด้านเหนือและด้านตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มมีบ้านเรือนหนาแน่นมากขึ้น

ส่วนด้านใต้ของเมืองนั้นชุมชนยังคงเกาะกลุ่มอยู่แถบถนนสีลม สาทรเหนือ สาทรใต้ และซอยแยก เช่น ซอยทรัพย์ ซอยสวนพลู ซอยงามดูพลี ซอยเย็นอากาศ เป็นต้น ในขณะที่แถบทุ่งมหาเมฆ ยานนาวา วัดดอน ซองนนทรี เริ่มมีผู้คนเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนอาศัยอยู่บ้าง แต่ไม่มากนัก มีทั้งบ้านผู้มีฐานะดี และบ้านเรือนราษฎรทั่วไป เช่น ชาวสวน

บริเวณที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงเวลานี้ คือ บริเวณถนนสุขุมวิท ย่านบางกะปิ ซึ่งได้มีการขยายถนนโดยการถมคลองที่อยู่ข้างถนน ทำเป็นคอนกรีต จึงมีตึกแถวร้านค้าสองข้างถนนต่อกันไป สลับกับบ้านเรือนขนาดใหญ่ที่อยู่ริมถนน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีความพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจ มีการก่อสร้างโรงงาน สถานที่ราชการ อีกทั้งในตอนปลายของยุคนี้รัฐได้เปิดดำเนินการในกิจการขนาดใหญ่หลายประเภท เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การสะพานปลากรุงเทพฯ เป็นต้น ประกอบกับในช่วงสมัยนี้รัฐได้พยายามลดจำนวนคนงานต่างชาติโดยการแทนที่ด้วยคนงานท้องถิ่น ทำให้เกิดการหลังไหลของแรงงานจากชนบทจำนวนมากเข้าสู่เมือง ในขณะที่รัฐไม่มีการเตรียมโครงการรองรับในด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือสำหรับผู้ที่อยู่พวยจากเขตชนบท เพื่อเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ และภาคบริการของเมือง (สิทธิพงษ์ ดิลกวนิช, 2538: 20) แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ รายได้ต่ำ จึงต้องหาที่อยู่อาศัยในราคาถูกด้วยการเช่าที่ดินที่ว่างเปล่า บุกรุกที่ว่างเปล่าของเอกชนหรือราชการ สร้างบ้านเรือนด้วยวัสดุที่ใช้แล้ว อาศัยอยู่อย่างแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเหมือนจุดเริ่มของการเกิดชุมชนแออัด (นิรชา บัณฑิตยชาติ, 2533) บริเวณที่พบว่ามีชุมชนพักอาศัยในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ แถบดินแดง บริเวณซอยกิ่งเพชร และใกล้ท่าเรือคลองเตย (มุสดี ทิพทัสและมานพ พงศทัต, 2525: 266-271)



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-8 แสดง ขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ปี 2496

มาตราส่วน 1:92,000

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือ



ที่มา: วารสารผังเมือง

3.1.4 ยุคสมัยเมืองเอก (พ.ศ.2500- ปัจจุบัน)

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ

หลังจากการเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจจากนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายที่แน่นอนแต่ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน มาเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิด เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า รัฐบาลส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศโดยการให้อิทธิพลต่าง ๆ แก่นักลงทุน เช่น ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ ยกเว้นการเสียภาษีเงินได้ 5 ปีแรกของการผลิต และอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม เป็นต้น การส่งเสริมดังกล่าวก่อให้เกิดการไหลเข้ามาของเงินทุนจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก และเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลได้กู้เงินมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า ประปา (พรภิรมย์ เชียงกุล,2535: 154) ระหว่างปี พ.ศ.2501-2516 ได้มีการสร้างเครือข่ายถนนเชื่อมต่อกันทั้งประเทศ และหลังจากปี พ.ศ.2523 รัฐก็สามารถขยายการบริการไฟฟ้าได้ครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ของประเทศ (อัมมาร สยามวาลา,2540)

ผลจากการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจในตอนต้นของยุคสมัยทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศระหว่างปี พ.ศ.2501 – 2516 มีอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.2 ต่อปี แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวกลับไม่ได้มาจากการภาคอุตสาหกรรม ตัวจักรที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ การขยายตัวของภาคเกษตรกรรม การบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำการเพาะปลูกในยุคสมัยนี้มีมากเป็นประวัติการณ์ ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของประชากรที่มีอัตราเฉลี่ยสูง โดยพบว่าในระหว่างปี พ.ศ.2503 – 2513 สูงถึงร้อยละ 3.1 ต่อปี การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิต และประการสำคัญคือ การขยายตัวของตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศ พืชไร่หลายชนิดที่มีการปลูกอย่างประปรายได้กลายเป็นพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด ปอ และมันสำปะหลัง ทำให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชเหล่านี้เพื่อการส่งออกและเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก ประกอบกับการขยายเครือข่ายของถนนหนทางในยุคนี้ ช่วยให้เกษตรกรสามารถขายพืชผลได้อย่างสะดวก ภาคเกษตรกรรมจึงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

การที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศผูกโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ไทยต้องเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกระหว่างปี พ.ศ.2516-2528 พร้อม ๆ กับการลดลงอย่างต่อเนื่องของราคาสินค้าเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำลงประกอบกับตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้วางรากฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้านการเกษตรในระยะยาว ทั้งในด้านที่ดินทำกิน ระบบการตลาด และการผลิต ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะที่อยู่ในภาคการเกษตรประสบปัญหาอย่างมาก (พรภิรมย์ เชียงกุล,2535: 155) ปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความถดถอยของภาคการผลิตทางการเกษตร คือ หลังปี พ.ศ.2525 การย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทที่เคยเป็นการย้ายถิ่นตามฤดูกาล เริ่มมีการปักหลักทำงานอยู่นานขึ้น และทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ(โรงงาน)มากขึ้น (อัมมาร สยามวาลา,2540:60)

จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนแนวนโยบายทางเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้าน แนวทางหนึ่งคือการหันมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (วอลเดน เบนโล,2541:114) โดยมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านนี้เป็นอย่างมาก เช่น ลดภาษีวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตเพื่อการ

ส่งออก การยกเลิกภาษีส่งออกหลายประเภท และการให้สิทธิในการเป็นเจ้าของธุรกิจทั้งหมดแก่นายทุนต่างชาติ ที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก การขยายตัวของประชากรและแรงงานที่ล้นทะลักจากความล้มเหลวของการพัฒนาภาคการเกษตรได้กลายมาเป็นแรงจูงใจของนักลงทุน ประกอบกับอภิสหัตถ์ต่าง ๆ ที่ได้รับทำให้ช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2528-2538 เป็นยุคทองของอุตสาหกรรมไทย เห็นได้จากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ.2530 - 2533 เฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 10 อย่างต่อเนื่อง การเติบโตดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวของ การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม การไหลเข้ามาของเงินทุนจากต่างประเทศทำให้ตลาดหุ้นของไทยมีความคึกคัก และหลังจาก ปี พ.ศ.2531 การลงทุนผ่านตลาดหุ้นขยายออกไปสู่ตลาดอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โครงการก่อสร้างคอนโดมิเนียม และบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

ในยุคนี้กรุงเทพมหานครจึงกลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากการเป็นศูนย์กลางการปกครอง การค้าพาณิชย์ดังเช่นในอดีต ทั้งนี้เพราะโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามในการกระจายที่ตั้งของกิจการโรงงานออกสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในต่างจังหวัด และให้สิทธิพิเศษทางภาษีผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแล้วก็ตาม

พัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร

นับจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากทุนนิยมที่ผูกขาดโดยรัฐ มาเป็นทุนนิยมเสรี พร้อม ๆ กับการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกมาใช้ในปี พ.ศ.2503 การเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ก็เป็นตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติได้เป็นอย่างดี กรุงเทพฯ มีการขยายใหญ่อย่างกระจัดกระจายไปตามทิศทางของโครงสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการของเมือง และการบุกเบิกลงทุนของเอกชน ตลอดจนตามตลาดที่ดิน ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นสถานที่ที่มีกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ปะปนกันไป และยากที่จะแบ่งแยกพื้นที่หรือย่านเฉพาะของกิจกรรมได้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีเป้าหมายในการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการลงทุนในด้านอุตสาหกรรม ผลิตผลต่าง ๆ ไหลเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อการส่งออกมากขึ้น การเข้ามาของการลงทุนทางอุตสาหกรรมทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นความต้องการแรงงานในภาคการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว การลงทุนก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมก็มีความต้องการแรงงานเช่นกัน กรุงเทพฯ ในยุคนี้จึงมีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว ทั้งจากการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติและที่สำคัญ คือ การอพยพของแรงงานจากพื้นที่ข้างเคียง และชนบทที่ห่างไกลออกไป โดยพบว่าระหว่างปี พ.ศ.2503-2513 อัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพฯ สูงถึงร้อยละ 6.1 ต่อปี ในขณะที่อัตราเฉลี่ยการเพิ่มประชากรทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 3.1 (มุสตี ทิพทัส และมานพ พงศทัต, 2525: 361)

นอกจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจะมีผลให้มีการขยายตัวของเมืองแล้ว การประกาศยกเลิกมาตรา 34-37 ในประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยการจำกัดสิทธิในการครอบครองที่ดิน ของคณะปฏิวัติในปี พ.ศ.2503 (สุนันทา สุวรรณโณดมและคนอื่น ๆ , 2531:61) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดินแถบชานเมืองจากเกษตรกร หรือผู้ถือครองที่ดินรายย่อย ที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในการครอบครองของนักจัดสรรที่ดิน หรือนักกักตุนที่ดินเพื่อ

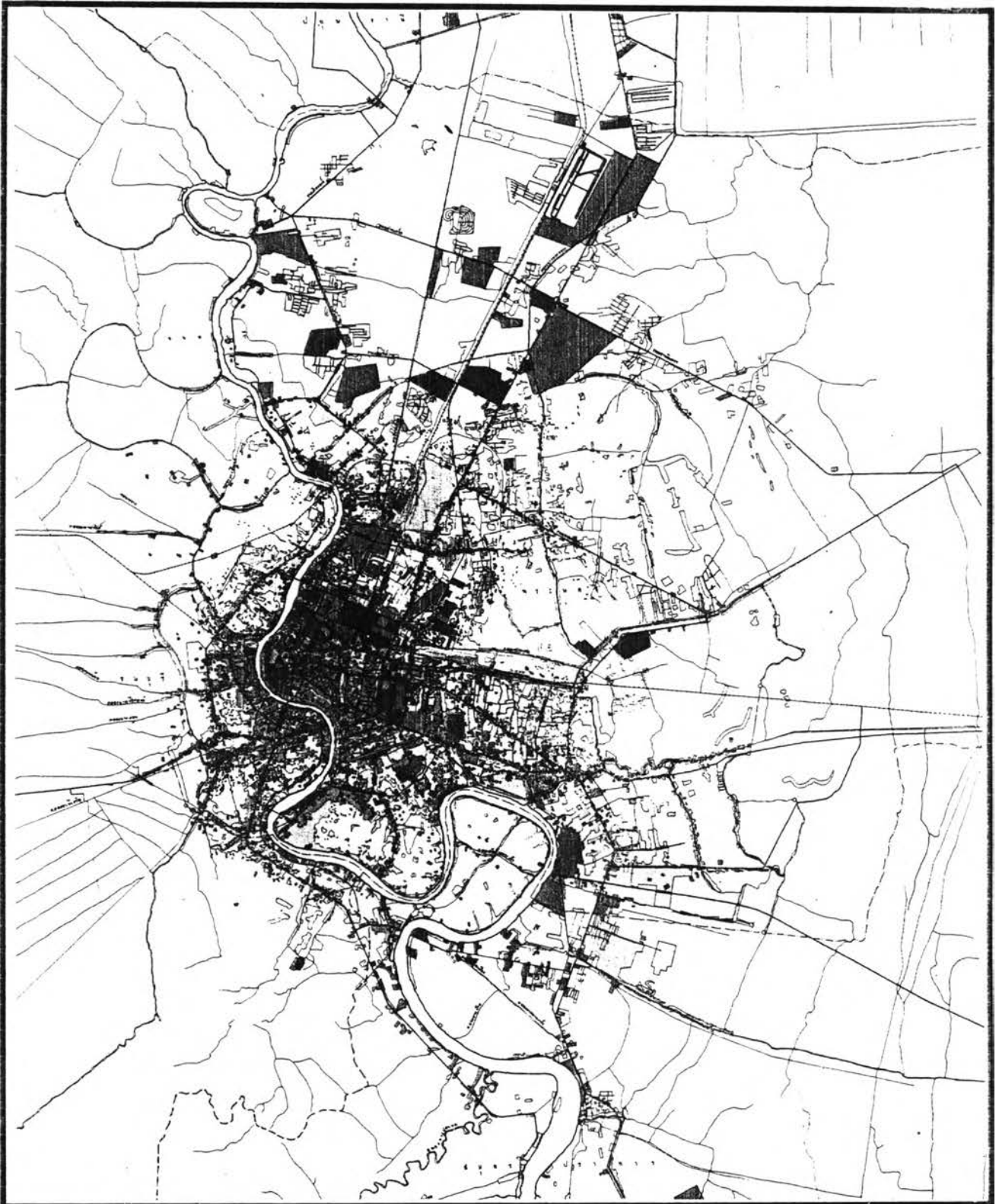
แก๊งกำไร การขยายตัวของเมืองในช่วงแรกของยุคสมัยนี้จึงเป็นผลมาจากการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ.2500–2510 (สังัด อิศสระทิพย์,2529) ซึ่งเป็นช่วงเวลาภาวะทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้ที่ตั้งของโครงการที่ดินจัดสรรมีอยู่ทั่วไปแถบชานเมือง ที่สำคัญ คือ เขตพระโขนง บางกะปิ และบางเขน

ตัวเมืองในตอนต้นของยุคนี้ขยายออกมาจากแถวถนนบำรุงเมือง เพื่อนคร มาสู่แถบวังบูรพา ซึ่งเป็นย่านการค้าค่อนข้างหนาแน่น ส่วนย่านเยาวราช สัมพันธวงศ์ก็ยังคงเป็นย่านการค้าของคนจีน และศูนย์กลางขายส่งสินค้าเกษตรที่คนจีนเป็นตัวแทนอยู่ ย่านพักอาศัยขยายจากบริเวณเขตดุสิตไปทางตะวันออก แถบสุขุมวิท ย่านการค้าของชาวต่างประเทศขยายออกมาตามถนนสุรวงศ์ สีส้มมากขึ้น (ดูแผนที่ 3-9)

เมื่อธุรกิจการจัดสรรที่ดินเริ่มซบเซาลงในปี พ.ศ.2513 เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาราคาสินค้าส่งออกลดลง ในขณะที่ราคาสินค้าเข้าสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครด้วย ปริมาณความต้องการที่ดินลดลง แต่เนื่องจากประชากรกรุงเทพฯ ที่มีอยู่ถึงร้อยละ 55.93 ของประชากรเมืองทั้งหมดของประเทศในเวลานั้น ยังคงมีความต้องการในเรื่องที่พักอาศัยอยู่ ธุรกิจบ้านจัดสรร โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ คนชั้นกลางได้เข้ามามีบทบาทในการขยายพื้นที่เมืองแทนการจัดสรรที่ดิน แต่พื้นที่โครงการก็ยังคงเป็นบริเวณเขตชานเมืองที่มีเส้นทางคมนาคมต่อเนื่องกับศูนย์กลางเมืองได้สะดวก ในขณะที่พื้นที่แถบชานเมืองถูกกว้านซื้อเพื่อทำโครงการบ้านจัดสรร พื้นที่เมืองก็ถูกพัฒนาให้เป็นตึกแถว ประกอบการค้าพาณิชย์ และที่อยู่อาศัยไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นในระหว่างปี พ.ศ.2515 – 2522 จึงถือเป็นยุคทองของบ้านจัดสรรและอาคารแถว

ภายหลังปี 2525 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบคมนาคมอย่างมาก ส่งผลต่อการขยายพื้นที่ของกรุงเทพฯ และจังหวัดในปริมาณหลายอย่าง โดยคณะที่ปรึกษาหลายกลุ่มได้เข้ามาให้คำปรึกษาในการจัดระบบของกรุงเทพมหานคร ที่ปรึกษาเยอรมันได้เสนอให้มีการสร้างสะพานข้ามทางแยกเพื่อแก้ปัญหาจราจร และเสนอให้มีการสร้างทางด่วนและระบบขนส่งมวลชน โดยมุ่งจะพัฒนาพื้นที่ 3 ส่วน คือ ที่อยู่อาศัยด้านเหนือตามแนวถนนพหลโยธิน แถบตะวันออกตามถนนสุขุมวิท เพชรบุรี (ตัดใหม่) พระราม 4 แถบตะวันตก คือ แถบธนบุรี-ปากท่อ จรัลสนิทวงศ์ โดยเชื่อมโยงพื้นที่ทั้ง 3 กลุ่มเข้าสู่ส่วนกลางของเมืองบริเวณสีลม สุรวงศ์และประตูน้ำ ซึ่งผลของการดำเนินการประสบผลสำเร็จตามที่คาดไว้ มีการขยายตัวของที่พักอาศัยในทิศทางดังกล่าว ขณะที่ย่านกลางเมืองมีความแออัดเพิ่มมากขึ้น

การขยายตัวของเมืองกรุงเทพฯ ในปัจจุบันขยายออกไปสู่ปริมาณลรอบนอกทุกทิศทางตามเส้นทางหลวงสายหลัก ๆ โดยเฉพาะในทิศทางตะวันออกของกรุงเทพฯ ตามถนนสายบางนา-ตราด และเทพารักษ์มีการขยายตัวที่เด่นชัดที่สุด เนื่องจากเป็นเส้นทางที่เชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง และนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มาบตาพุด นอกเหนือจากเส้นทางดังกล่าวแล้วยังมีเส้นทางอื่นที่กำลังขยายตัวในทำนองเดียวกัน ได้แก่ ถนนวิภาวดี-รังสิตและพหลโยธินที่เชื่อมกรุงเทพฯ กับจังหวัดอื่นในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนถนนปิ่นเกล้า-นครชัยศรี ถนนเพชรเกษมและถนนพระราม 2 หรือธนบุรี-ปากท่อที่เชื่อมกรุงเทพฯ กับจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันตกและภาคใต้ของประเทศ (ดูแผนที่ 3-10)



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร
กรณีศึกษาเขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม

แผนที่ 3-9 แสดง การใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ปี 2515

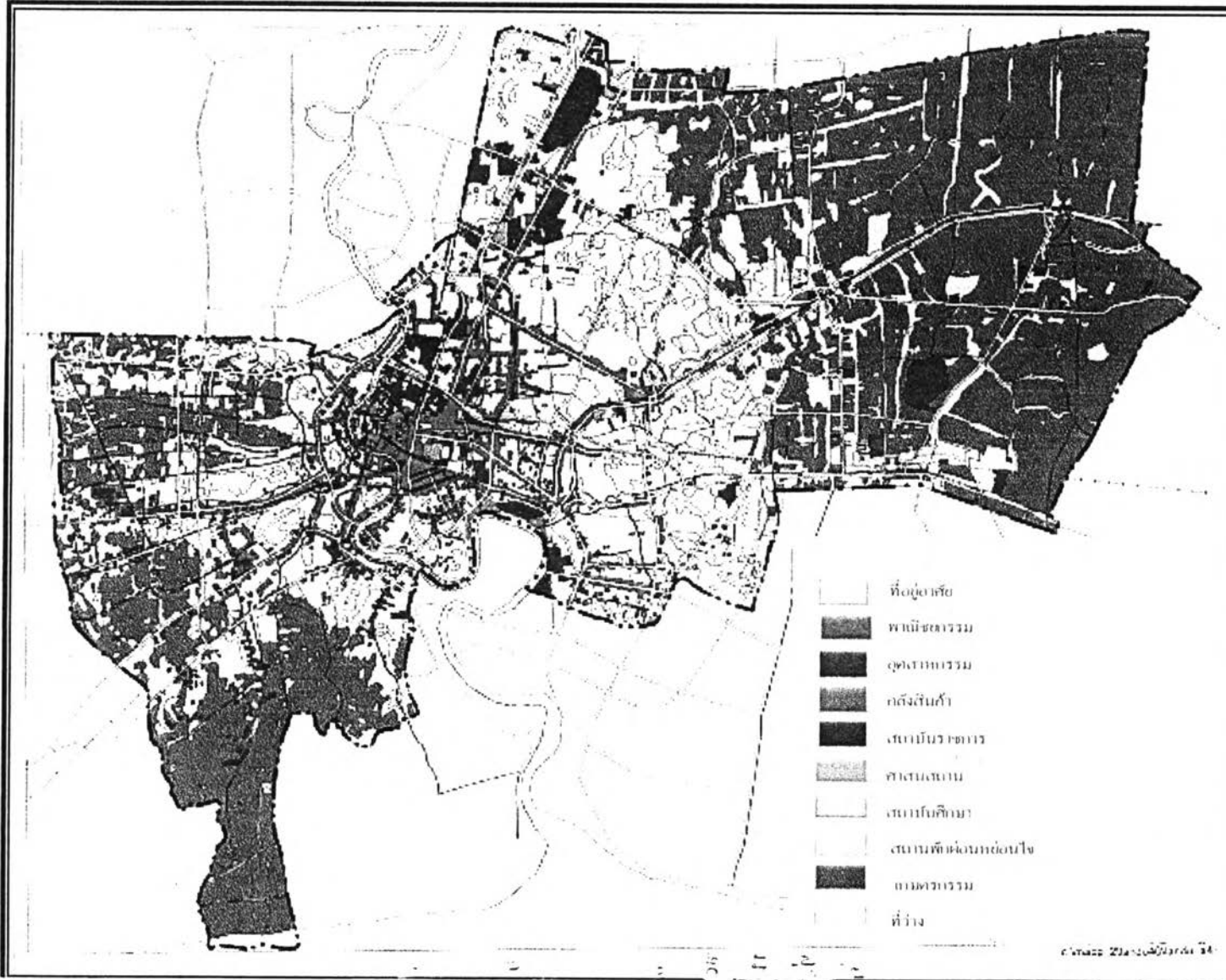
มาตราส่วน

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ที่มา: สำนักผังเมือง กทม.

- สัญลักษณ์
- COMPOUND-TYPE HOUSE
 - SMALL-LOT-TYPE HOUSE
 - CONDENSED HOUSING
 - PLATS, APARTMENT TYPE HOUSING
 - COMMERCIAL & RESIDENTIAL, COMMERCIAL
 - INDUSTRIAL
 - GOVERNMENT BUILDINGS & AREAS, SCHOOLS, HOSPITALS
 - PUBLIC UTILITIES & SERVICES
 - PUBLIC PARKS & OPEN SPACES
 - SEMI-PUBLIC OPEN SPACES
 - MILITARY, POLICE FORCE LAND
 - RICE PADDIES, FARMS & ORCHARDS



ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัด
กับการพัฒนาเมืองในพื้นที่เขตชั้นกลาง
กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา
ยานนาวา สาทร และเขตบางคอแหลม

แผนที่ 3-10
แสดง การใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ ปี 2539

มาตราส่วน
NOT TO SCALE

สัญลักษณ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: สำนักผังเมือง กทม.



3.2 ผลกระทบของการพัฒนาเมือง

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ และพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง" อยู่ 2 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศที่มีต่อการเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ และผลของการเป็นเมืองเอกที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของชุมชนแออัด ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

3.2.1 ลักษณะของการรวมศูนย์ในการพัฒนาประเทศกับฐานะการเป็นเมืองเอก

อมรา พงศาพิชญ์ (2528:6) ได้ให้ความหมายของเมืองเอก (Primate City) เอาไว้ว่า คือ การที่มีเมืองใหญ่มากอยู่เมืองเดียว บริเวณชนบทและเมืองเล็ก ๆ อื่น ๆ ต้องพึ่งพิงเมืองใหญ่ทางด้านบริการ การบริหาร ในขณะที่เดียวกันเมืองใหญ่ก็ดูดซึมทรัพยากรจากชนบทมารวมไว้ในเมืองหมด ทำให้สภาพของพื้นที่ข้างเคียงเลวร้ายลง เป็นลักษณะที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพฯ อย่างไม่มีข้อโต้แย้ง กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำเรือ ทำอากาศยาน สถานีรถไฟ ถนนหนทาง เส้นทางขนส่งและคมนาคมทุกชนิดมรวมกันอยู่ที่กรุงเทพฯ ศูนย์กลางการเงิน การบริหาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีคุณภาพก็มารวมกันอยู่ที่กรุงเทพฯ

จากการศึกษาพัฒนาการของการพัฒนาประเทศ และการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพฯ แล้วจะพบว่า การกำหนดให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของประเทศนั้นมีมาตั้งแต่ในอดีตแล้ว และมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องเข้มข้นมากขึ้น โดยจะเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่รัชสมัยของที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา เนื่องมาจากภัยที่เกิดจากการคุกคามและแทรกแซงของชาติตะวันตก เป็นเหตุจำเป็นที่พระองค์ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวให้กับประเทศชาติแล้ว ยังมีผลให้การจัดเก็บภาษีรายได้ของประเทศได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางจากระบบจตุสดมภ์มาเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เดิมแบ่งเป็น เมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองมหานครและเมืองประเทศราช การปกครองมีลักษณะหลวม ๆ โดยเฉพาะเมืองประเทศราชที่มีอิสระในการปกครองตนเองเกือบสมบูรณ์ ลักษณะดังกล่าวทำให้บ้านเมืองไม่มีเอกภาพและต่างชาติสามารถเข้าแทรกแซงได้ง่าย จึงได้ปรับปรุงการปกครองให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล (ทองต๋อ กล้วยไม้, 2536:443) ทั้งหมดขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ มีการยกเลิกระบบกินเมืองมาเป็นระบบราชการกินเงินภาษีแผ่นดิน แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อแก้ไขปัญหาและการบริหารบ้านเมืองในขณะนั้น แต่ก็ทำให้เมืองต่าง ๆ ที่เคยเป็นชุมชนที่มีความเจริญรุ่งเรืองอันเนื่องมาจากกรุงเทพฯ มีความเข้มแข็งขึ้น

ในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากระบบทางเศรษฐกิจในอดีตนั้น ถูกควบคุมโดยสถาบันกษัตริย์ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ และรูปแบบการจัดการปกครองก็เอื้อประโยชน์ให้มีการจัดส่งส่วยสาอากรสู่เมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า แม้กระทั่งหลังจากที่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ส่งผลให้ไทยต้องดำเนินนโยบายการค้าเสรีแทนนโยบายผูกขาดโดยรัฐ การส่งออกและนำสินค้าเข้ามีการขยายตัวมากกว่าเดิม สินค้าที่ส่งออกเป็นสินค้าที่มาจากการผลิต เช่น ข้าว ไม้สัก ดีบุก ไม้ซีกสินค้าที่มาจากการรวบรวม เช่น ของป่าต่าง ๆ เหมือนในอดีต ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

ประชาชนได้หันมาทำการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดมากขึ้น แต่ศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยน และกลุ่มผู้ประกอบการก็ยังอยู่ที่กรุงเทพฯ เช่นเดิม การพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของประเทศในช่วงเวลานั้น ทั้งเพื่อส่งเสริมการผลิต และการขนส่งก็กระจุกอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และที่ราบลุ่มภาคกลาง ไม่ว่าจะเป็นการขุดคลองเพื่อการเพาะปลูก หรือเพื่อพัฒนาการระบบการคมนาคมขนส่งสินค้า หรือแม้กระทั่งการสร้างทางรถไฟเชื่อมหัวเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค ซึ่งก่อประโยชน์ทั้งในด้านของการปกครองและทางเศรษฐกิจในการเป็นเส้นทางลำเลียงผลผลิตผลรวมไปถึงแรงงานจากภูมิภาคเข้าสู่กรุงเทพฯ

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่่ายิ่งกิจการค้าพาณิชย์มีการขยายตัวมากขึ้นเท่าใด ความคิดคักและความเข้มแข็งของกรุงเทพฯ ก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะปลายทางของสินค้าทั้งขาเข้าและขาออกอยู่ที่กรุงเทพมหานคร บทบาทในการเป็นศูนย์กลางของประเทศมีความโดดเด่นมากขึ้นจนนำไปสู่การเป็นเอกนคร (Primate City) หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นอันดับแรก และเริ่มการพัฒนาโดยที่รัฐลงทุนในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม กรุงเทพฯ จึงกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการลงทุน เมื่อกิจการอุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ แรงงานจำนวนมากจึงหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพฯ ด้วยเช่นกัน ในขณะที่กรุงเทพฯ มีความเจริญในทุก ๆ ด้าน ภาคเกษตรกรรมก็เสื่อมถอยลงทุกขณะ การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตทางการเกษตรทำให้ความต้องการในภาคนี้ลดลง อีกทั้งค่าจ้างแรงงานและรายได้จากภาคการเกษตรตกต่ำลง จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เมืองหลวง

นโยบายการแก้ไขความแออัดและการขยายตัวของกรุงเทพฯ คือ การชะลอและควบคุมการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ โดยกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น นับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาได้มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และพัฒนาเมือง โดยมีการจัดทำระบบการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองขึ้น

3.2.2 การพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครกับพัฒนาการของชุมชนแออัด

กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองเพียงเมืองเดียวของประเทศที่เป็นศูนย์กลางของทุกกิจกรรม ทำให้กรุงเทพฯ ต้องการแรงงานจำนวนมาก ทั้งแรงงานในภาคการผลิต และภาคการบริการแก่เมือง แรงงานจำนวนมากจากชนบทจึงเดินทางเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาโอกาสและทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับตนเองและครอบครัว โดยที่แรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ รายได้ต่ำ ไม่มีอาชีพที่มั่นคงแน่นอน ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยที่ถูกลักษณะได้ ดังนั้นการเช่าพื้นที่ที่ยังไม่มีการปรับปรุง รวมไปถึงการบุกรุกที่รกร้างว่างเปล่าใกล้กับแหล่งงานปลูกเพิงพักอาศัยด้วยวัสดุที่ใช้แล้ว จึงเป็นทางเลือกของแรงงานอพยพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความเป็นมาของชุมชนแออัด หรือรูปแบบของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยรูปแบบหนึ่ง

หากพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มของคนยากจนที่อาศัยอยู่ในเมือง หรือที่เรียกกันว่าคนจนเมืองในปัจจุบันนั้น ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้น *มุสดี ทิพทัสและมานพ พงศทัต* (2525:360-361) กล่าวถึงกลุ่มคนจนเมืองในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ว่า "ราษฎรที่ถือเป็นคนจนยากจนในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ได้แก่ ไพร่ ทาส พวกนี้อพยพเข้ามาอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์แต่ตัว และติดสอยห้อยตามเจ้าขุนมูลนายเข้ามา ลักษณะของที่อยู่อาศัยมักจะเป็นที่อยู่ชั่วคราว ถ้าอาศัยอยู่กับเจ้านาย เช่น ไพร่สมหรือเลข ก็อาศัยอยู่ในเขต

วังของเจ้านาย ส่วนพวกไพร่หลวงและไพร่ส่วยที่ต้องจัดหาที่อยู่อาศัยเอง มักจะทำอย่างง่าย ๆ สามารถรื้อถอนโยกย้ายได้อย่างรวดเร็ว มักจะใช้ไม้ไผ่เป็นโครงสร้าง ตัวบ้านยกพื้นกันความชื้นและน้ำท่วม ฝาขัดแตะ หลังคามุงจาก เช่น เฝิง กระต๊อบของราษฎรที่ยากจนอยู่ชัศก้าแพงเมืองด้านนอก อาศัยก้าแพงเมืองเป็นฝาด้านหนึ่ง และอาจเรียกได้ว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัมในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ก็ได้..."

ไม่มีหลักฐานกล่าวถึงว่า หลังจากการยกเลิกระบบไพร่ทาสแล้ว คนจนเมืองกลุ่มนี้มีวิถีชีวิตเปลี่ยนไปอย่างไร แต่การอยู่ติดกับระบบมูลนายมาโดยตลอดของคนไทยทำให้ไพร่ส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสในการพัฒนาทักษะ และแสวงหาความรู้ในการประกอบอาชีพด้านอื่น โอกาสที่คนยากจนที่หลุดจากระบบไพร่ ทาสจะยกระดับฐานะของตนเองให้ดีขึ้นคงเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากการเลิกชนบไพร่และทาสแล้วคนไทยทั่วไปยังประกอบอาชีพทางการเกษตร ซึ่งนอกจากว่าจะไม่มีความรู้ความชำนาญในการประกอบการด้านอื่นแล้ว การขาดเงินลงทุนในการประกอบการก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง (สุพจน์ เจียมใจ, 2526:160) การประกอบอาชีพทางการเกษตรที่ยึดมั่นกับแนวคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (อดิน ระพีพัทธ์, 2542) ก็ก่อให้เกิดปัญหาในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการจัดการกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินโดยการประกาศออกโฉนด ประชาชนโดยทั่วไปจึงไม่สนใจในการไปแจ้งสิทธิ์ขอโฉนดใบจอง ทำให้สูญเสียสิทธิ์ในการครอบครองเป็นเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้อง ที่ดินส่วนใหญ่จึงตกเป็นของรัฐ และคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จากหลักฐานในปี พ.ศ. 2479 พบว่าพื้นที่เมืองของกรุงเทพฯ ประมาณ 43 ตารางกิโลเมตร เป็นที่ดินของรัฐ 40 % ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 30 % และเป็นที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชนเพียง 30% (ประกาภักดิ์ นิยม, 2527:96) จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองกลุ่มหนึ่งอยู่อาศัยโดยการเช่าที่ดินอยู่ทั้งของรัฐ และเอกชน บางส่วนอยู่อาศัยโดยไม่รู้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่รู้ว่าเป็นที่ดินของผู้ใด

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. 2503 จนกระทั่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในปัจจุบัน กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นเมืองที่มีธุรกิจหมุนเวียนมากที่สุด เกิดการจ้างแรงงานมากที่สุด ประชาชนจากต่างจังหวัดหลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก อดิน ระพีพัทธ์ (2542:401) กล่าวว่าระหว่างปี พ.ศ. 2511 - 2529 ประชากรกรุงเทพฯ มีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในระยะเวลา 10 ปี จาก พ.ศ. 2511 - 2521 ประชากรในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 160,000 คน และค่อย ๆ ลดลงในช่วงต่อมา โดยระยะ 8 ปีต่อมา จาก พ.ศ. 2521-2529 ลดลงเฉลี่ยปีละ 19,662 คน และหลังจากปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา อัตราการเพิ่มของประชากรกรุงเทพฯ อยู่ในระดับที่ไม่สูงไปกว่าอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ มีผู้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า อัตราการเพิ่มของประชากรที่มีมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2511 - 2529 นั้นเป็นผลมาจากการอพยพของแรงงานจากต่างจังหวัด และผู้อพยพส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยเจริญพันธุ์จึงทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรกรุงเทพฯ ในเวลานั้นมีมากกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติในระดับประเทศ

การขยายตัวของประชากรมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ ในช่วงต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจตามกรอบของแผนพัฒนาฯ นั้นได้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทั้งในเขตเมือง และพื้นที่ชานเมือง ผู้อพยพที่เป็นแรงงานจากชนบท ซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะสามารถซื้อหาที่ดินปลูกบ้านพักอาศัยเป็นของตนเองได้ จึงต้องบุกเบิกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของรัฐ หรือพื้นที่ที่ไม่มีใครดูแล หรือเช่าที่ดินจากนักเก็งกำไรที่รอกจังหวะที่ดินแถบนั้นจะมีราคาสูงขึ้น จึงพบว่ามีชุมชนแออัดอยู่ตามบริเวณที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา เช่น บริเวณหลังตึกแถว ที่ลุ่มน้ำท่วมขังที่ถนนหนทางไม่เข้าถึง หรือที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อที่ดินเหล่านั้นมีราคาสูง หรือเจ้าของที่ดิน

ต้องการที่จัดพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง ได้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าในกรณีเช่าที่ และขับไล่ให้รื้อถอนในกรณีของการบุกรุกเข้าอยู่อาศัย

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า ความไม่สมดุลระหว่างจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทั้งโดยธรรมชาติและการอพยพย้ายถิ่น ที่ดินของเมืองที่ไม่มีการกระจายการจัดสรรแบ่งปันอย่างทั่วถึง และความสามารถทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับต่ำของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง ผนวกกับการดูแลเอาใจใส่ที่ไม่จริงจังมากนักของภาครัฐ ก่อให้เกิดรูปแบบการอยู่อาศัยของประชากรเมืองรูปแบบหนึ่งปรากฏขึ้นในพื้นที่เมืองของกรุงเทพฯ ถูกเรียกว่า "สลัม" หรือ "แหล่งเสื่อมโทรม" และกลายมาเป็น "ชุมชนแออัด" ในปัจจุบัน