



สภาพและลักษณะการตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการตั้งถิ่นฐานในการศึกษาในเรื่องของพัฒนาการวิวัฒนาการสภาพและรูปแบบชุมชนแออัด ตลอดจนสภาพโครงสร้างและพัฒนาการของพื้นที่ที่สัมพันธ์กับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานถึงความเกี่ยวพันกันอย่างเป็นระบบ ตลอดจนทราบลักษณะเด่น ลักษณะด้อยอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาทดสอบถึงลักษณะพื้นที่ตั้งในลำดับต่อไป

4.1 พัฒนาการในอดีต

เมื่อกล่าวถึงที่อยู่อาศัยในอดีต เมื่อก่อนนั้น ยังนับได้ว่าไม่ค่อยจะมีปัญหาเท่าใดนัก เนื่องจากการอยู่อาศัยยังคงเกาะกลุ่มกันอยู่ในย่านใจกลางเมืองกรุงเทพฯ และยังเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดเล็ก จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ทำให้ทราบว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี เริ่มสร้างกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 อาณาเขตของกรุงเทพฯ อยู่ภายในคูเมืองและกำแพงเมือง มีเนื้อที่เพียง 2,163 ไร่ (4.14 ตร.กม.)¹ บรรดาเจ้านาย เสนาบดี ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะปลูกสร้างวังหรือบ้านเรือนรายล้อมพระราชวังเป็นชั้น ๆ ประชาชนทั่วไปจะอาศัยอยู่ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนทางฝั่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนทางฝั่งขวามีผู้อาศัยแต่เฉพาะเป็นแนวแคบ ๆ ตามลำน้ำกับบริเวณสำเริงที่เป็นที่อยู่อาศัยและตลาดการค้าของจีน

¹ เฝ้ายศ เจริญวงศ์, "การศึกษาเพื่อวางแนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินเขตชั้นกลางของกรุงเทพมหานครด้านฝั่งธนบุรี : พื้นที่กรณศึกษาเขตภาษีเจริญ", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 45.

ต่อมากรุงเทพฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นเมืองการค้าในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการทำสนธิสัญญาทางการค้ากับอังกฤษ และนานาประเทศ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้บ้านเมืองพัฒนาขึ้น รูปแบบโครงสร้างของนครก็เปลี่ยนไป เนื่องจากบรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ออกมาสร้างที่อยู่อาศัยไกลจากพระราชวัง เมืองขยายออกมานอกกำแพงเมืองตามฝั่งแม่น้ำและลำคลอง เนื้อที่กรุงเทพฯ จึงเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าของเดิม

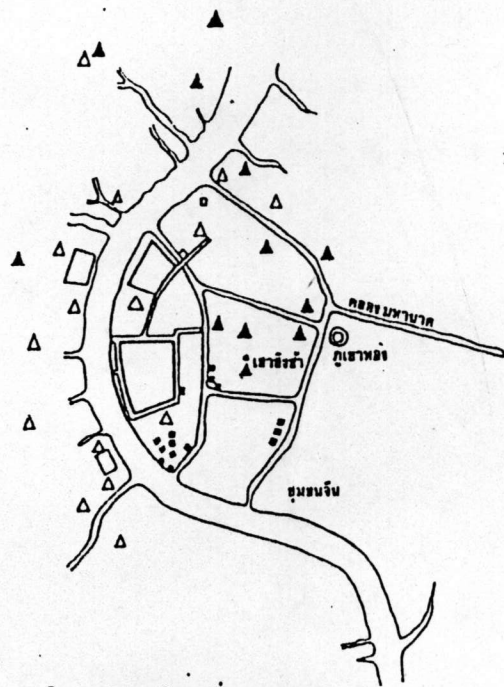
ลักษณะบ้านเรือนของกรุงเทพฯ สมัยนั้น ส่วนใหญ่คนจะอาศัยอยู่ตามริมน้ำซึ่งเจ้าของจะย้ายที่อยู่ไปตามแต่สะดวก ริมน้ำเหล่านี้บางหลังก็สร้างด้วยไม้ บางหลังก็สร้างด้วยไม้ไผ่ หวายหรือใบจาก หากเรือนใดใช้เป็นร้านขายของก็จะรื้อด้านหน้าออกเพื่อสินค้าไว้ให้แลเห็น อาคารบ้านเรือนน้อยหลังที่จะก่ออิฐถือปูน สำหรับผู้มีรายได้น้อยปลูกบ้านด้วยไม้ไผ่ มุงด้วยหลังคาจาก ซึ่งทำให้เกิดไฟไหม้ในกรุงเทพฯ บ่อยมากทีเดียว แต่หลังจากไฟไหม้แล้วเพื่อบ้านใกล้เคียงก็จะมาช่วยซ่อมแซมและสร้างใหม่²

ปลายรัชกาลที่ 4 โครงสร้างของกรุงเทพฯ เปลี่ยนไปผู้คนเริ่มย้ายแหล่งที่อยู่อาศัยจากริมแม่น้ำลำคลองมาอยู่ติดแถวริมถนนเจริญกรุงบ้าง และเริ่มการก่อสร้างที่อยู่บนดินมากขึ้นเรื่อย ๆ

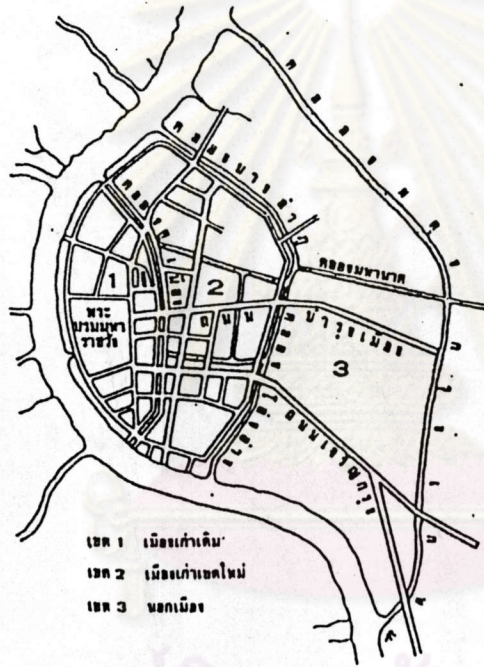
กรุงเทพฯ เริ่มมีความเจริญแบบตะวันตกแผ่ขยายเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 5 ในระยะเริ่มแรกรัชกาล ประชาชนยังคงอยู่ในเขตคลองผดุงกรุงเกษมเป็นส่วนใหญ่ จะมีอาคารบ้านเรือนและวังของเจ้านายชั้นสูงปลูกสลักับติดแถวเป็นระยะ ซึ่งเป็นภาพพจน์ที่เน้นให้เห็นว่าประชาชนเริ่มย้ายที่อยู่อาศัยจากริมคลองมาริมถนน ย่านการค้าสำคัญจะปะปนกับเขตนี้กออาศัย ได้แก่ บริเวณริมถนนบำรุงเมืองตลาดเสาชิงช้า ตลาดปากคลองตลาด ตลาดท่าเตียน ตลาดน้อย สำเนียง พาหุรัด เป็นต้น ในรัชกาลนี้ได้มีการก่อสร้างถนนหลายสาย คือ ถนนราชดำเนินใน ถนนราชดำเนินกลาง และราชดำเนินนอก ซึ่งเป็นตัวสำคัญในการเปิดพื้นที่ทางด้านตะวันออก-

² สุเทพ ตีลกลาภมรกต และคณะ, สลัม : สภาพปัญหา, แนวทางการแก้ไขและ ประสบการณ์การพัฒนา, เอกสารประกอบการสัมมนาสมัชชาวิชาการสังคมศาสตร์ เนื่องการวิจัย ปี 2526 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2626) หน้า

แผนที่ 4.1 แสดงพัฒนาการที่ตั้งและแหล่งชุมชนในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงปลายรัชกาลที่ 5

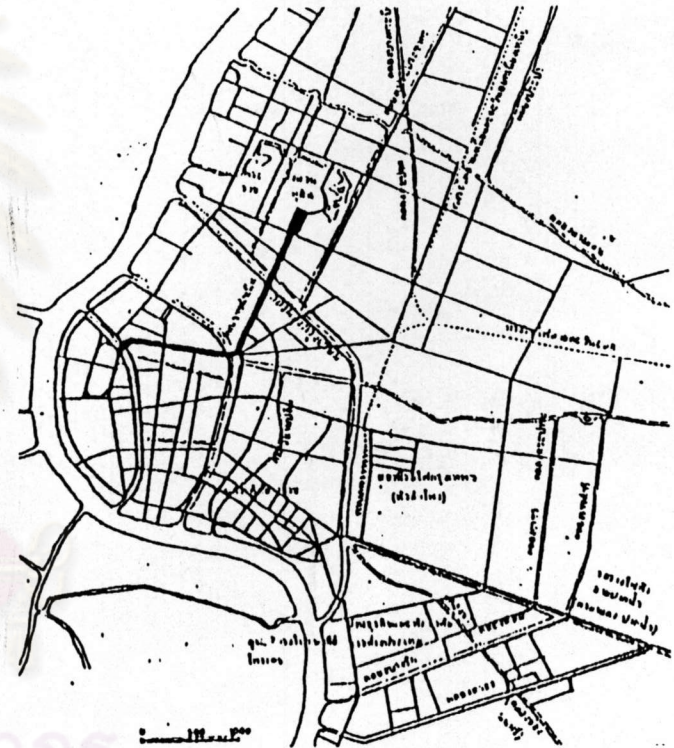


ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๑-๑๑๑
เส้นนิชฐานจากเอกสารทางประวัติศาสตร์



- เขต 1 เมืองเก่าเดิม
- เขต 2 เมืองเก่าเขตใหม่
- เขต 3 นอกเมือง

ผังกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๓๖๑-๒๓๖๘



ผังใจกลางกรุงเทพฯ ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่มา : Academic Conference on Environmental Integrated Development of Bangkok Metropolis, Academic Resource Center, Chulalongkorn University, 1982

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

เจียงเหนือ สำหรับทางด้านตะวันออกของเมืองขยายไปตามแนวถนนบำรุงเมือง³ ส่วนทางด้านใต้ขยายออกไปตามแนวถนนเจริญกรุง แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวเชื่อมกับจังหวัดตามชายทะเลตะวันออก ในทางทิศตะวันออกเจียงเหนือ การขยายตัวค่อนข้างช้าในตอนแรก เพราะถนนทางด้านนี้ถูกกีดขวางด้วยสวนผลไม้ในจังหวัดนนทบุรี แต่ความแออัดยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของเมืองเป็นไปตามแนวราบ (แผนที่ 4.1) ระยะนี้ฝั่งตะวันตกมีการขยายตัวน้อยกว่าฝั่งตะวันออกถึง 3 เท่า และยังไม่มีการสร้างถนนใด ๆ การเติบโตและขยายตัวของชุมชนฝั่งตะวันตกยังเป็นไปในแนวธรรมชาติ และวิถีชีวิตยังเป็นแบบดั้งเดิม

ลักษณะการพัฒนาการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยของเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงรัชกาลที่ 6-8 เมืองขยายออกเต็มพื้นที่ ภายในคลองผดุงกรุงเกษม ชุมชนกระจายตัวออกไปโดยรอบทางทิศเหนือในเขตดุสิต ญาไท ทิศตะวันออกในเขตปทุมวันและพระนคร ทิศใต้ในเขตยานนาวา มีการเปิดพื้นที่ทางด้านฝั่งตะวันตกเพื่อขยายชุมชนที่สำคัญ คือการสร้างสะพานพุทธเชื่อมกับบริเวณศูนย์กลางการค้าในเขตชั้นในฝั่งตะวันออก กับมีการวางผังถนนทางฝั่งตะวันตกถึง 10 สาย เป็นถนนสายหลัก 4 สาย สายรอง 6 สาย มีผลทำให้พื้นที่ทางฝั่งตะวันตก ซึ่งสภาพของเมืองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแต่อย่างใด กลับมีความเจริญเติบโตนับแต่นั้นมา ชุมชนเริ่มขยายตัวไปตามถนนและริมแม่น้ำในเขตธนบุรี คลองสาน ราษฎร์บูรณะ บางกอกใหญ่และบางกอกน้อย แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรือกสวนไร่นา และมีวิถีชีวิตแบบเดิม หลัง พ.ศ. 2475 เมืองเริ่มขยายมากขึ้น เนื่องจากการสร้างถนนหลายสาย ทิศเหนือมีถนนพหลโยธิน ทิศตะวันออกมีถนนสุขุมวิท ทิศใต้มีถนนสาทรประดิษฐ์ ถนนจันทร์ ฝั่งตะวันตกมีถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน ถนนอินทรีพิทักษ์ ถนนประชาธิปไตย และถนนจรัลสนิทวงศ์ ครอบคลุมพื้นที่ 53 ตารางกิโลเมตร ในระยะนี้กรุงเทพฯ จะมีประชากรประมาณ 890,453 คน ชุมชนแออัดที่มีการเริ่มตั้งถิ่นฐานในช่วงนี้ตอนแรกจะอยู่กันอย่างเบาบาง

³ นิจ หิญชีระนันท์ และ เฉลิม แก้วกำจาล, "การเพิ่มประชากรกับการขยายตัวของนครหลวง" ข่าวสารสำนักผังเมือง 11(มกราคม 2509), หน้า 26.

ไม่หนาแน่นดังที่เห็นในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะมีอายุการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 50 ปี ⁴

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การบูรณะประเทศภายหลังสงครามทำให้การเติบโตของเมืองหลวงช้าลงบ้าง อุปสรรคที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของตัวเมือง คือ การขาดแคลนพลังงาน ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคต่อการขยายเขตที่อยู่อาศัยเท่านั้น ยังเป็นปัจจัยที่ไม่ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่เพิ่มเกิดขึ้นด้วย เมื่อสงครามสิ้นสุดใหม่ ๆ สภาพเศรษฐกิจอยู่ในขั้นซบเซา แต่หลังจากนั้นเล็กน้อยมีความพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กระเตื้องขึ้น มีการก่อสร้างโรงงาน สถานที่ราชการเพิ่มขึ้นตามลำดับ ธุรกิจบริการมีมากขึ้น การอพยพจากชนบทเข้าพระนครเพื่อมาหางานรับจ้างทำจึงเพิ่มมากขึ้น ส่วนมากเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ มีรายได้ต่ำ เป็นงานชั่วคราว จึงต้องการที่อยู่อาศัยราคาถูกผู้ที่เช่าอาศัยตามวัดไม่ได้ อีกทั้งไม่มีเครือข่ายในเมืองหลวง จึงต้องอาศัยเช่าบ้านราคาถูกในสลัม หรือบกรุกที่ว่างเปล่าของเอกชนหรือทางราชการ โดยสร้างบ้านเรือนจากวัสดุที่ใช้แล้ว อาศัยอยู่อย่างแออัด และไม่ถูกสุขลักษณะ จุดนี้เริ่มมองเห็นภาพการเกิดของชุมชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งโดยมากมักจะตั้งถิ่นฐานกอยู่ด้านหลังของร้านค้าพาณิชย์ ซึ่งเป็นมุมอับที่ดินราคาที่ดินถูก และแผ่กระจายไปตามเส้นทางรถไฟในช่วงนี้จะพบว่าชุมชนเหล่านี้จะเกาะตัวอยู่อย่างเข้มข้น ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและถนนที่ตัดขึ้นในช่วงแรกของกรุงเทพมหานคร ⁵

⁴ จันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล, "การศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 141.

หมายเหตุ : ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าการตั้งถิ่นฐานนั้นจะเป็นลักษณะชุมชนแออัดแต่แรก แต่จะเป็นการเพิ่มความแออัดหนาแน่นของบ้านเรือนและเสื่อมโทรมลงตามช่วงเวลาที่ผ่านมา

⁵ Arporn Chanchareonsook, Planning And Management of BANGKOK: Focus on Deveolpment and Conservatin of the Inner City Area, Paper prepared for the International Seminar on Planning and Management of Asian Metropolises : Tokyo, Japan, 26-29 August, 1985, pp.6.

ต่อมาได้ขยายเข้ามาในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ในปี 2496 พบว่าเขตชั้นกลางเป็นเขตที่มีการกระจุกตัวของชุมชนแออัดมากที่สุด ส่วนใหญ่มีอายุการตั้งถิ่นฐานอยู่ในช่วง 31-40 ปี^๖

หลังปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติแผนแรก มีการเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ผลผลิตต่าง ๆ หลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อการส่งออกมากขึ้น รวมทั้งประชากรก็เริ่มอพยพเข้ามามากขึ้น ในระยะนี้ระบบการคมนาคมเปลี่ยนมาเป็นการคมนาคมทางบกเกือบทั้งหมด คูคลองที่มีอยู่เดิมถูกลมเพื่อสร้างถนนแทน พื้นที่เมืองขยายตัวออกไปเพิ่มขึ้นเป็น 96 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรเพิ่มเป็น 1,622,461 คน ทิศทางการขยายตัวของเมืองยังคงมุ่งไปในที่ว่างทางทิศเหนือเป็นแนวเดียวกันลงมาทางทิศใต้และตะวันออก ทางฝั่งธนบุรีก็มีลักษณะการขยายตัวมากขึ้น แต่ยังคงครอบคลุมพื้นที่บริเวณแคบ เพราะการขยายตัวยังถูกจำกัดด้วยพื้นที่สวนผัก สวนผลไม้และดอกไม้ ชุมชนแออัดที่เริ่มตั้งถิ่นฐานในช่วงนี้จะมีอายุระหว่าง 20-30 ปี และมีจำนวนมากที่สุดกว่าชุมชนแออัดทุกระยะ กล่าวคือ มีจำนวนทั้งสิ้น 145 ชุมชน^๗ ทิศทางการขยายตัวของชุมชนแออัดจะขยับขยายไปตามพื้นที่ Built-up Area เช่น เขตพระโขนง ทางตะวันออก เขตยานนาวา ทางใต้ เขตธนญาไท และห้วยขวาง ส่วนทางฝั่งธนบุรี ก็ได้แก่ เขตบางกอกใหญ่ คลองสาน และธนบุรี เป็นต้น

ในอีก 16 ปีต่อมา กรุงเทพมหานครขยายตัวออกไปทุกทิศทาง แต่จะขยายตัวด้านฝั่งพระนคร เป็นพื้นที่กว้างกว่าฝั่งธนบุรี ทิศทางการขยายตัวจะมีทิศทางไปทางเหนือ ทางใต้ ทางตะวันออก และทางตะวันตกด้านฝั่งธนบุรี ชุมชนแออัดที่ตั้งถิ่นฐานในระยะนี้จะมีการขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มีความต้องการทางด้านแรงงานเพิ่มขึ้น ประกอบกับชุมชนแออัดในเขตชั้นในถูกแทนที่ด้วยอาคารพาณิชย์หรือสถาบันราชการต่าง ๆ เป็นผลให้มีการแพร่กระจายชุมชนออกไปทั่วกรุงเทพมหานคร ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดสงครามเวียดนาม ผลจากสงครามและการเพิ่มขึ้นของกิจการ

^๖ จันทิมมา ฉัตรไชยสิทธิกุล, อ้างแล้ว, หน้า 144

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

แผนที่ 4.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงชุมชนแออัด
ในช่วงปี 2501 ถึงปี 2517



- สดัมเก่าดั้งเดิม ปี 2501
- ▣ Changed Into Institutional Use
- ▣ Changed Into Commercial Use
- ▣ Changed Into Good Housing Area
- สดัมเกิดใหม่ ปี 2517



0 1 2 3 4 กม

ที่มา กรุงเทพมหานคร

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

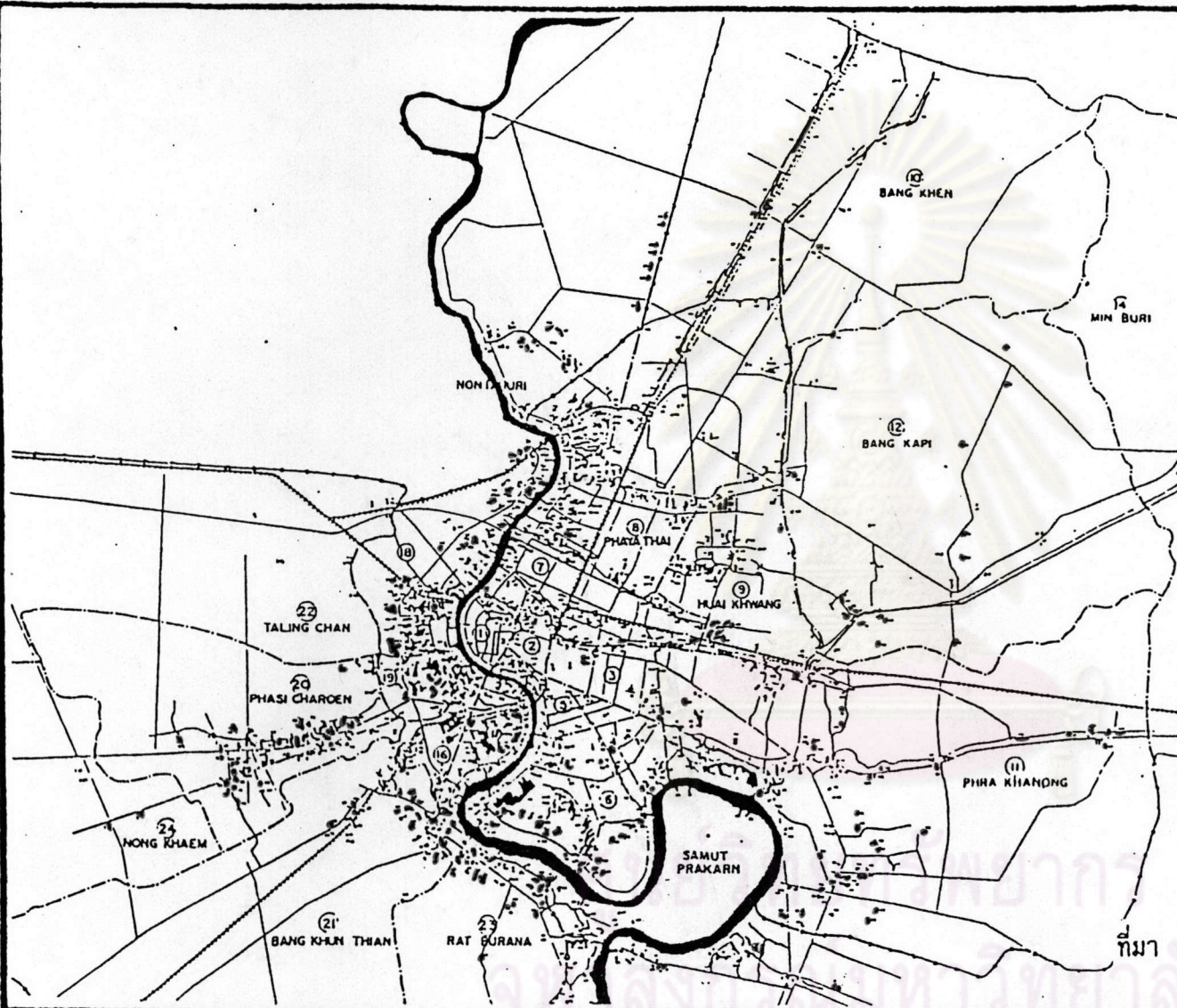
อุตสาหกรรมและการค้าบริการต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายจากชนบทเข้าสู่มหานคร ทำให้เกิดการขยายตัวออกมาถึงเขตชานเมือง หรือย่านชานเมือง เช่น เขตมีนบุรี ลาดกระบัง ตลิ่งชัน และหนองแขม และได้รุดเข้าไปสู่เขตเกษตรกรรมบางส่วน ชุมชนแออัดที่อยู่ในช่วงนี้มีอายุชุมชนประมาณ 10-15 ปี^๑ นอกจากนี้ ชุมชนแออัดในระยะนี้ยังกระจายตัวอยู่ในเขตชั้นกลาง และเขตชั้นในบางเขต เช่น ญาไท ห้วยขวาง พระโขนง บางกะปิ และบางเขน (แผนที่ 4.2)



สำหรับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมาจนปัจจุบัน พัฒนาการตั้งถิ่นฐานในเขตชั้นกลางมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น และมีศูนย์กลางชุมชนเพิ่มขึ้นหลายแห่ง เช่น สะพานใหม่ วงเวียนใหญ่ บางแค พระโขนง และบางกะปิ ในระยะนี้ประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมามีการปรับปรุงถนนหลายสาย เช่น ถนนรามคำแหง สุขุมวิท 1 ถนนพัฒนาการ และถนนธนบุรี-ปากท่อ เป็นต้น พัฒนาการของชุมชนแออัดยังคงขยายตัวออกมาตามเส้นทางถนนหลัก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาที่ตั้งใกล้กับสถานที่ทำงานของตน สภาพความกดดันทางด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร และความต้องการที่พักอาศัย โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีความสามารถจัดหาที่พักที่เหมาะสมได้ เป็นผลให้การตั้งถิ่นที่อยู่ประเภทนี้เติบโตขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว^๒ กระจุกกระจายไปทุกเขต โดยมีการกระจายเกาะตัวตามริมถนนสายสำคัญ เช่น พระราม 4 สุขุมวิท นพโลโยธิน วิภาวดีรังสิต ลาดพร้าว และในย่านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่สำคัญ เช่น คลองตัน คลองเตย พระโขนง อ่อนนุช ราษฎร์บูรณะ ยานนาวา เป็นต้น และยังมีบางส่วนรุดล้ำริมคลอง เช่น คลองแสนแสบ (แผนที่ 4.3) อาจกล่าวได้ว่าในบริเวณที่ศึกษามีการก่อตัวเป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อยเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์สูงที่สุด เหตุผลที่สำคัญเนื่องมาจากพื้นที่ศึกษาดังกล่าวอยู่ใกล้ศูนย์กลางเมือง มีการใช้สอยประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็วในด้านการเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ และแหล่งอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ กระจายอยู่ทั่วไป ตลอดจนมีขอบข่ายการบริการด้านคมนาคมหลายประเภท และครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ว่างอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีความพร้อมในการตั้งถิ่นฐานสูง

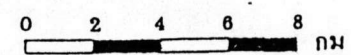
^๑ จันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล, อ้างแล้ว, หน้า 145

^๒ Arporn Chanchareonsook, op. cit., pp.10

แผนที่ 4.3 แสดงการเติบโตของชุมชน
แออัดในช่วงปี 2517 ถึงปี 2527



-  ชุมชนแออัดปี 2517
-  ชุมชนแออัดปี 2527



ที่มา : Bangkok land Management Study,
NHA-ADB-PADCO

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

4.2 ลักษณะการตั้งถิ่นฐานในปัจจุบัน

เขตชั้นกลางเป็นเขตที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.03 ของประชากรกรุงเทพฯ (ปี 2531) มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่รวมเฉลี่ย 4,619 คน/กม² ¹⁰ เป็นพื้นที่ที่กำลังมีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานชุมชนใหม่ริมสองฟากถนนปรากฏหนาแน่นขึ้น ในขณะที่ชุมชนเก่ายังคงดำรงอยู่ริมฝั่งคลอง ที่เดิมใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง ลักษณะการตั้งถิ่นฐานมีลักษณะเป็นแนวยาวตามเส้นถนนและคลอง การเจริญเติบโตของชุมชนมีการตั้งถิ่นฐานกระจุกกระจายเป็นหย่อม ๆ อย่างไม่เป็นระเบียบ ในบริเวณที่มีการคมนาคมสะดวก เป็นจุดรวมหรือจุดเปลี่ยนเส้นทางคมนาคม มีการพัฒนาขึ้นเป็นศูนย์ชุมชนขนาดย่อมเกิดขึ้นตามจุดต่าง ๆ ในเขตชั้นกลาง เป็นที่ตั้งโรงงานและคลังสินค้าสำคัญจำนวนมาก เนื่องจากพื้นที่บางส่วนติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ลักษณะธรรมชาติดังกล่าวนี้เอื้ออำนวยต่อการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ เกิดแหล่งงานประเภทที่ต้องการแรงงาน (Labour Intensive) มากมาย กล่าวคือมีโรงงานอุตสาหกรรมถึง 10,520 โรงงาน ¹¹ จำนวนสถานประกอบการเชิงพาณิชย์ไม่น้อยกว่า 4,012 ¹² แห่ง (ในช่วงปี 2530-2531) แหล่งงานเหล่านี้ ได้แก่ องค์กรสะพานปลา โรงงานยาสูบ โรงเลื่อย, โรงสังกะสี, บริษัทขนส่งสินค้าขาเข้าและขาออก, โกดังเก็บของ, ท่าเรือ, โรงแรมขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแรงงานจากผู้มีรายได้น้อยเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในระยะแรก ๆ ในที่ว่าง หรือในที่ดินที่เปิดให้เช่า หรือบ้านเช่า ตามแต่ที่ดินเท่าที่จะหาได้ ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน และเมื่อมีการตัดถนนเพิ่มมากขึ้น เช่น ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต, ถนนสุขุมวิท, ถนนเพชรบุรี, ถนนธนบุรี-ปากท่อ, ถนนวงแหวนและทางด่วน เป็นต้น ความเจริญแบบเมืองได้เข้ามาแทนที่พื้นดินเดิมซึ่งเคยเป็นเรือกสวนไร่นา ฯลฯ มีแหล่งงานเกิดขึ้นตามเส้นทางเหล่านี้ ซึ่งเป็นการดึงแรงงานและสร้างชุมชนสลัมผู้มีรายได้น้อยให้กระจายเข้ามาในบริเวณกลาง ๆ ของเขต อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้มีรายได้น้อยนอกจากทำงานอยู่ใกล้แหล่งงานภายในเขต

¹⁰ ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าในสิ้นปี 2531 เขตชั้นกลาง มีประชากรทั้งสิ้น 2,860,217 คน ในขณะที่มีพื้นที่เขต 619.246 ตร.กม.

¹¹ ข้อมูลจากกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม, 2531.

¹² สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, รายงานประจำปี 2530

เองแล้ว ยังมีการทำงานเข้ามาในเขตใกล้เคียงอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชั้นใน เช่น ผู้มีรายได้น้อยในเขตยานนาวาอาจเข้ามาทำงานในลักษณะพาณิชย์กรรมในเขตบางรัก¹³ หรือในเขตบางกะปิเข้ามาทำงานในเขตพญาไท เป็นต้น

4.2.1 จำนวนและการกระจายตัว

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แหล่งที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนแออัด สำหรับในเขตชั้นกลาง จากข้อมูลที่ได้สำรวจของการเคหะแห่งชาติ ล่าสุดในปี พ.ศ.2531 (Draft Bangkok Slum Research, 2532) พบว่ามีชุมชนผู้มีรายได้น้อยก่อตัวขึ้นมากที่สุด เมื่อเทียบกับทั้งกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ มีประมาณ 599 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 55.57 มีจำนวนบ้าน 77,595 หลัง (เฉลี่ยชุมชนละ 130 หลัง) มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 103,090 ครอบครัว (ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยเท่ากับ 172 ครัวเรือน) คิดเป็นประชากรทั้งสิ้น 577,304 คน ความหนาแน่นของประชากรต่อชุมชนประมาณ 964 คน

เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบ้าน จำนวนครัวเรือน ตลอดจนความหนาแน่นของประชากรต่อชุมชนแออัดโดยเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร (122 หลัง, 169 ครัวเรือน และ 943 คนต่อชุมชน) แล้วจะเห็นว่าลักษณะชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางดังกล่าวนี้สูงกว่าค่าเฉลี่ยโดยทั่วไป (ตาราง 4.1)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษยการเคหะแห่งชาติ, ผลกระทบของการพัฒนากับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตยานนาวา และความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2526), หน้า 3-2

ตารางที่ 4.1 จำนวนชุมชนแออัด, จำนวนบ้าน, จำนวนครัวเรือน และจำนวนประชากรผู้พักอาศัยในกรุงเทพมหานคร ปี 2531

เขต	จำนวนชุมชน	จำนวนบ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร
ชั้นใน เฉลี่ย	378(35.07%)	48,435(36.68%)	70,441(38.78%)	394,470
ชั้นกลาง เฉลี่ย	599(55.57%)	77,595(58.76%)	103,090(56.76%)	577,304
ชั้นนอก เฉลี่ย	101(9.37%)	6,029(4.57%)	8,095(4.46%)	45,332
รวม	1,078(100.00%)	132,059(100.00%)	181,626(100.00%)	1,017,300
̄		122	169	943

ที่มา : Draft Bangkok Slum Research, NHA, 1989.

หมายเหตุ : 1) กรุงเทพมหานครแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 24 เขต และสามารถแยกเป็นพื้นที่การบริหารได้ 3 พื้นที่ ดังนี้

พื้นที่ชั้นใน : พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก บางกอกใหญ่ ดุสิต ญาไท ห้วยขวาง ธนบุรี และคลองสาน

พื้นที่ชั้นกลาง : ยานนาวา พระโขนง บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ

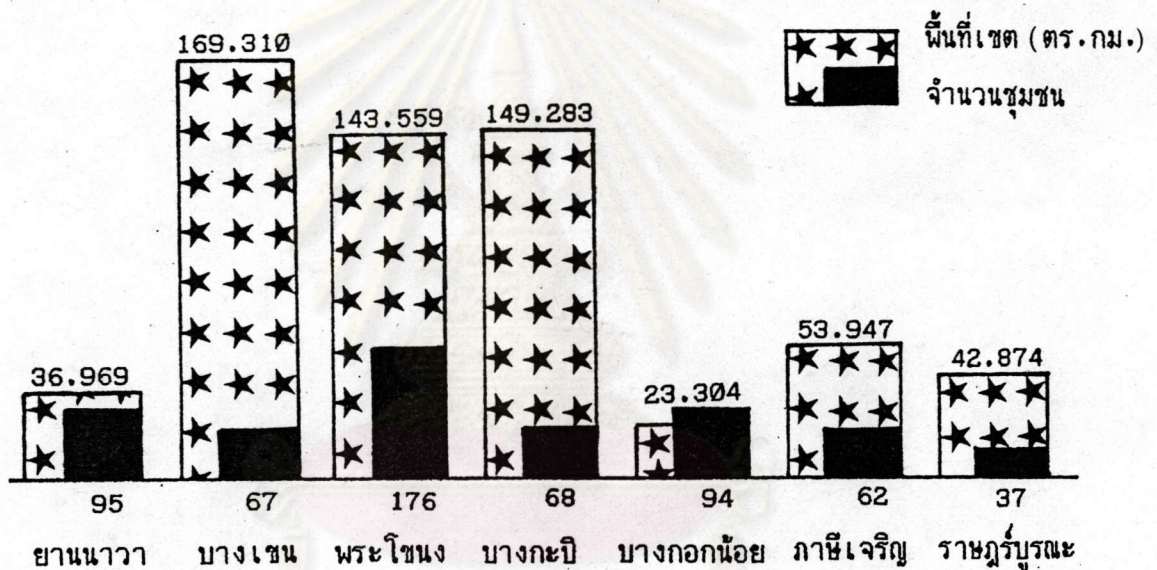
พื้นที่รอบนอก : บางขุนเทียน ดลิ่งชัน หนองแขม มีนบุรี ลาดกระบัง และหนองจอก

(สำหรับเขตหนองจอก ไม่ปรากฏว่ามีชุมชนแออัดเกิดขึ้น)

2) ข้อมูลจำนวนประชากรได้มาจากการประมาณการโดยเอาจำนวนครัวเรือนxจำนวนคนในครอบครัวโดยเฉลี่ย 5.6 คน

ชุมชนแออัดดังกล่าวนี้จะกระจายครอบคลุมพื้นที่ไปทั่วทุกเขตในเขตชั้นกลาง แต่เขตที่มีจำนวนชุมชนสูงสุดในกรุงเทพมหานคร คือ เขตพระโขนง ซึ่งมีจำนวน 176 ชุมชน รองไปคือ เขตยานนาวา 95 ชุมชน เมื่อคิดรวมสองพื้นที่ดังกล่าวแล้วพบว่ามีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมด สำหรับในผังธนบุรีนั้นเขตที่มีลักษณะเด่นมาก คือ เขตบางกอกน้อย มีชุมชนประเภทนี้สูงมากถึง 94 ชุมชน ทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่เพียง 23.304 ตารางกิโลเมตร (แผนภูมิ 4.1) เป็นที่น่าสังเกตว่า 4 ใน 7 เขต ของเขตชั้นกลางล้วนแต่มีพื้นที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าและการคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ

แผนภูมิ 4.1 จำนวนและความหนาแน่นของชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ปี 2531

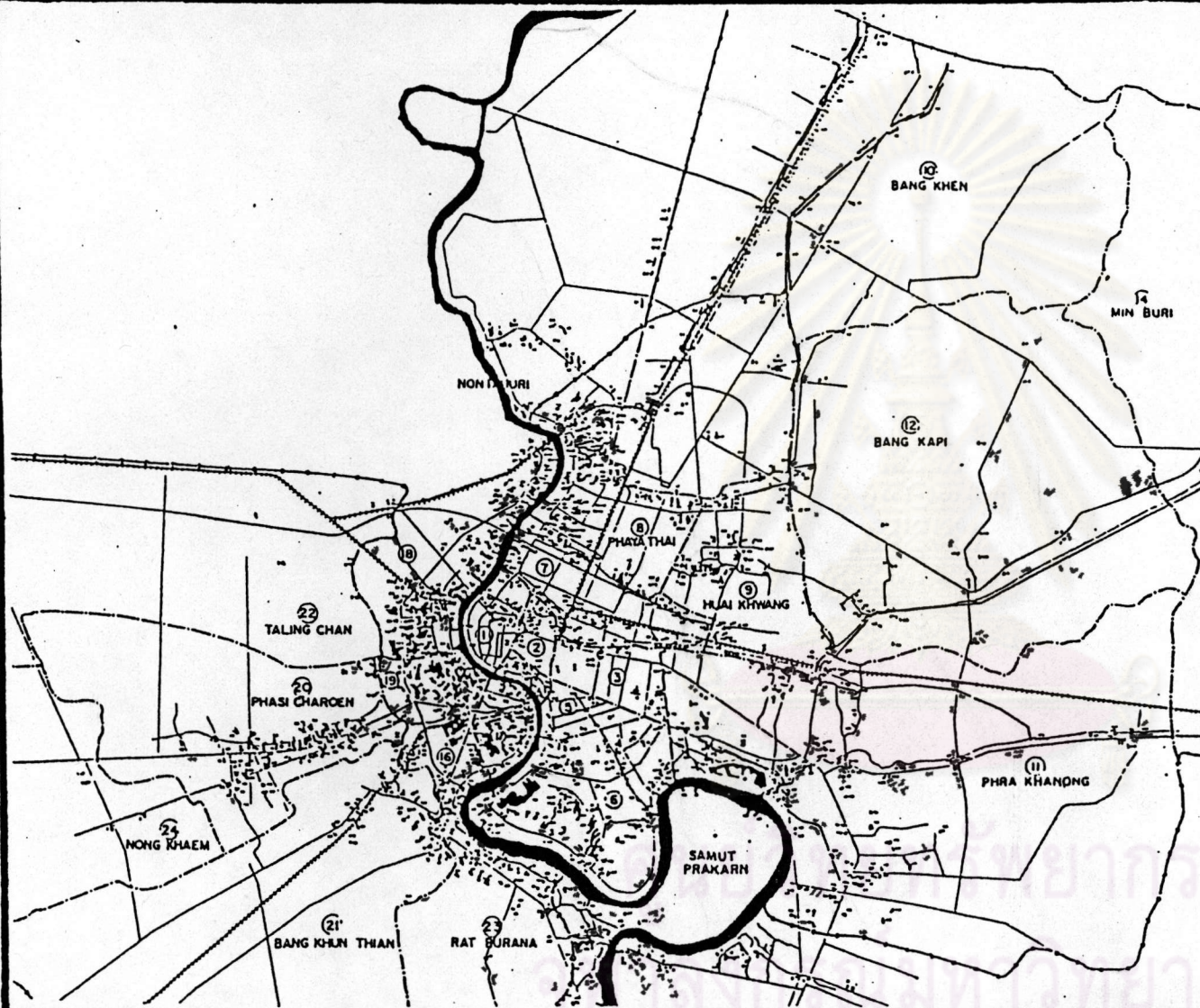


จากแผนที่ 4.4 ซึ่งแสดงถึงที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนพบว่า ชุมชนจะมีการตั้งถิ่นฐานเกาะกลุ่มอย่างหนาแน่นตามเส้นทางคมนาคมริมน้ำ และเขตพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับพื้นที่เขตชั้นในเมือง นอกจากนี้ยังเกาะกลุ่มริมถนนสายสำคัญ ๆ ต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นถึงสภาพการพัฒนาเมืองแบบ Ribbon Development เห็นได้ชัดริมถนนเพชรเกษม เขตภาษีเจริญ ซึ่งมีศูนย์กลางเศรษฐกิจเรียงรายตามถนน ทำให้เกิดชุมชนแออัดตามมา นอกจากนี้ยังเห็นได้ในบริเวณ ซอยอ่อนนุช สองฟากถนนสุขุมวิท เขตพระโขนง

สำหรับเขตบางเขน บางกะปิ และฝั่งตะวันออกของเขตพระโขนง (ตั้งแต่ถนนบางนา-หัวหมาก) จะมีลักษณะพิเศษของบริเวณเหล่านี้ คือ ชุมชนแออัดอยู่กันอย่างกระจุกกระจายตามแนวยาวของถนนและคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตบางเขน จะพบเห็นชุมชนเหล่านี้ชานไป

แผนที่ 4.4 แสดงที่ตั้งและการกระจุกตัว

ชุมชนแออัดปี 2531



- ชุมชนแออัดเดิม
- ชุมชนแออัดใหม่



0 2 4 6 8 กม

ที่มา การเคหะแห่งชาติ

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

ตามทางยาวของถนนวิภาวดีรังสิตกับเส้นทางรถไฟอย่างเด่นชัด และยังมีชุมชนปรากฏอยู่ตามทางยาวของคลองถนนเป็นจำนวนมาก ส่วนแขนบางกะปิกระจายไปตามเส้นทางถนนสุขาภิบาล และเขตพระโขนง ตามเส้นทางสุขุมวิท 77 และคลองพระโขนง ลักษณะเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ของ Spontaneous growth อันเนื่องมาจากเป็นบริเวณที่เพิ่งมีการขยายตัวไม่นาน มีอาณาบริเวณกว้างขวาง มีที่ดินที่ยังมิได้นำมาใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก (ถูกกักตุนไว้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่อนหรือปานกลางค่อนข้างสูง) และยังไม่มีการก่อสร้างอาคารที่จะดึงดูดให้เกิดชุมชนแออัดรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน

ส่วนบริเวณที่มีลักษณะการกระจายตัวอันเนื่องมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ ได้แก่ พื้นที่เขตยานนาวา ย่านคลองเตย ถนนอาจณรงค์ เขตพระโขนง ซึ่งเป็นบริเวณอุตสาหกรรมเก่า มีอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นจำนวนมาก อีกบริเวณคือ เขตราชบุรีบูรณะ เขตนี้เป็นเขตที่มีชุมชนแออัดกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ทางด้านบนของพื้นที่ตามเส้นทางถนนสุขสวัสดิ์ และบางส่วนของถนนประชาอุทิศ ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้เกิดการดึงดูดแรงงานของภาคอุตสาหกรรมในบริเวณนี้ ก่อให้เกิดการกระจายตัวชุมชนเกิดขึ้นเป็นอันมาก

นอกจากบริเวณดังกล่าวแล้ว ยังพบชุมชนแออัดกระจายปะปนไปกับย่านที่อยู่อาศัยในพื้นที่เขตอีก 2 เขต คือ เขตพระโขนง เหนือถนนสุขุมวิท และคลองพระโขนง กระจุกตัวอยู่ทางด้านเหนือแถวคลองตัน-เอกมัย ซึ่งเป็นส่วนที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่อนกลุ่มใหญ่ และเขตบางกอกน้อยซึ่งมีบริเวณที่ติดต่อกับฝั่งกรุงเทพมหานครนครมาคมสะดวกสามารถใช้เป็นฐานที่อยู่อาศัยได้

จากข้างต้นทำให้สามารถสรุปลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดได้ ดังแผนภูมิต่อไปนี้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเขตพระโขนง เป็นเขตที่มีลักษณะการกระจายตัวหลากหลายที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 4.2 สรุปสภาพการกระจายตัวชุมชนแออัดในเขตชั้นกลาง

	เขต ยานนาวา	เขต พระโขนง	เขต บางเขน	เขต บางกะปิ	เขต บางกอกน้อย	เขต ภาษีเจริญ	เขต ราษฎร์บูรณะ
ชุมชนแออัดย่านที่อยู่อาศัย		●			●		
ชุมชนแออัดกระจายตัว		●	●	●			
ชุมชนแออัดตามทางยาว เชิง เศรษฐกิจ		●				●	
ชุมชนแออัดโรงงาน	●	●					●

4.2.2 ขนาดชุมชนและอายุการตั้งถิ่นฐาน

ขนาดชุมชนหนึ่ง ๆ ดังกล่าวในเขตชั้นกลางนั้น มีจำนวนบ้านตั้งแต่ 10 กว่าหลังขึ้นไป จนถึงเกือบ 2,000 หลัง ซึ่งถ้าพิจารณาเปรียบเทียบชุมชนที่มีขนาดเล็กสุดกับชุมชนที่มีขนาดใหญ่สุด พบว่ามีขนาดต่างกันเกือบ 20 เท่า ชุมชนที่มีขนาดใหญ่มาก ๆ จะพบได้ในเขตยานนาวามากกว่าเขตอื่น ๆ เช่น ชุมชนวัดพระยาไกร ชุมชนวัดดอน ซอยดอนกุศล เป็นต้น ส่วนในเขตพระโขนงก็มีชุมชนคลองเตย ฯลฯ ซึ่งต่างก็มีจำนวนบ้านในชุมชนมากกว่า 1,000 หลังขึ้นไปทั้งสิ้น

โดยมากชุมชนส่วนใหญ่จะมีขนาดบ้านเรือนอยู่ระหว่าง 20-150 หลัง หรือร้อยละ 38.06 ในขณะที่ชุมชนขนาดเล็กที่มีจำนวนบ้านน้อยกว่า 50 หลัง มีจำนวนเกือบเท่าเทียมกัน คือร้อยละ 34.89 สำหรับชุมชนที่มีขนาดมากกว่า 150 หลัง แต่ไม่เกิน 300 หลัง มีจำนวนร้อยละ 12.19 นอกนั้นเป็นชุมชนที่มีขนาดมากกว่า 300 หลังขึ้นไป

(ตาราง 4.2)

ตารางที่ 4.2 แสดงขนาดชุมชนแออัดในเขตพื้นที่กลางกรุงเทพมหานคร ปี 2531

เขต	<50	50-150	151-300	>300	รวม
ยานนาวา	32	38	13	12	95
พระโขนง	64	67	22	23	176
บางเขน	12	26	16	13	67
บางกะปิ	34	28	6	-	68
บางกอกน้อย	31	45	11	7	94
ภาษีเจริญ	20	36	3	3	62
ราษฎร์บูรณะ	16	19	2	-	37
รวม	209	228	73	58	599
%	(34.89)	(38.06)	(12.19)	(9.68)	(100.00)

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

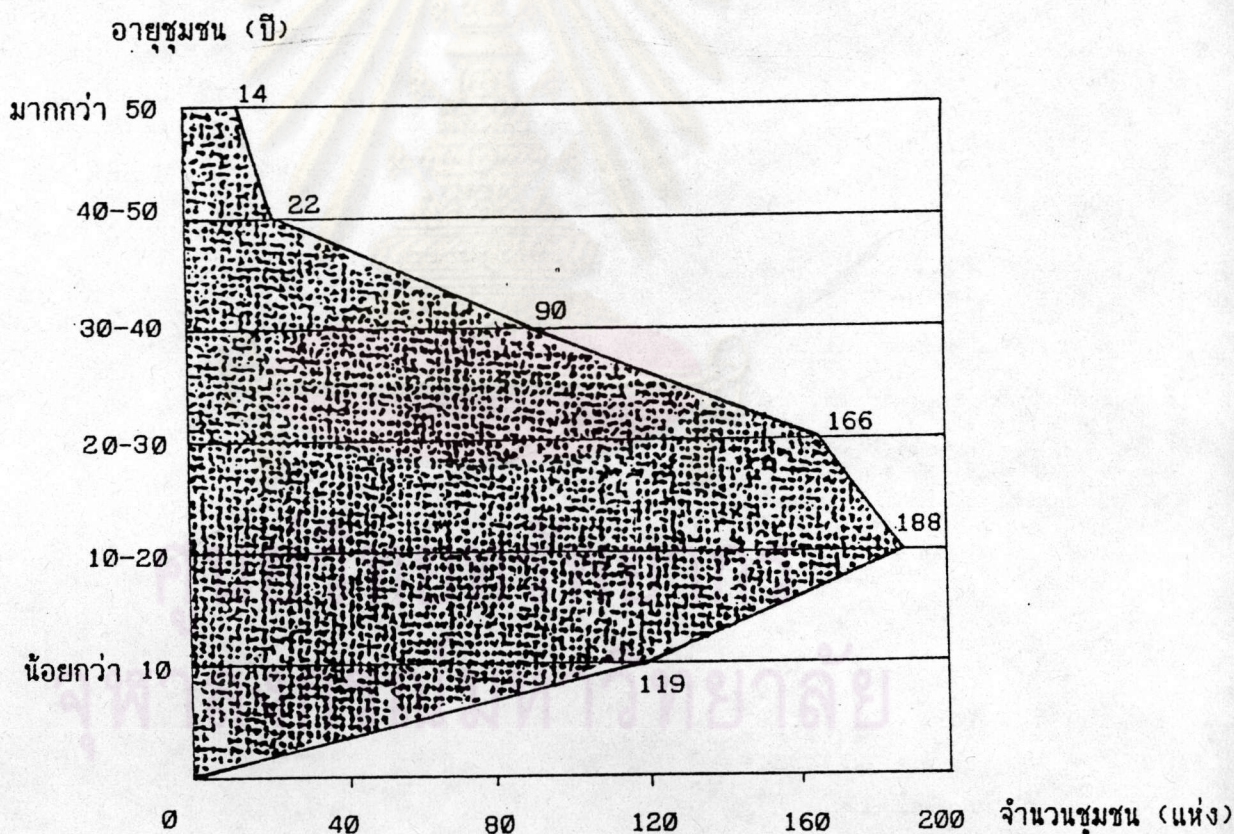
หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ สัดส่วนร้อยละ

เป็นที่น่าสังเกตว่า เฉพาะชุมชนที่มีขนาดใหญ่ (มากกว่า 300 บ้านขึ้นไป) ไม่ปรากฏพบในเขต 2 เขต คือ เขตบางกะปิและเขตราษฎร์บูรณะ ส่วนชุมชนที่มีขนาดย่อย ๆ ลงมาสามารถพบได้โดยทั่วไป โดยเฉพาะเขตพระโขนง มีชุมชนขนาดเล็กกว่า 50 บ้าน กระจายตัวอยู่มากที่สุด

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่กลางยังคงเป็นชุมชนที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งยังมีการตั้งถิ่นฐานไม่นานเท่าใดนัก ประมาณ 2 ใน 3 ของชุมชนทั้งหมดมีการอยู่อาศัยต่ำกว่า 30 ปี และกว่าร้อยละ 50 ที่อาศัยอยู่โดยมีระยะเวลาไม่ถึง 20 ปี จากแผนภูมิ 4.3 ซึ่งแสดงถึงอายุการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 10-20 ปีที่ผ่านมา มีความถี่ของการเกิดชุมชนสูงถึงร้อยละ 31.39 ส่วนชุมชนที่เกิดขึ้นเมื่อ 20-30 ปีก่อน มีร้อยละ

27.71 และสำหรับชุมชนที่เพิ่งมีการตั้งถิ่นที่อยู่ขึ้นในช่วงระยะไม่ถึง 10 ปี มีประมาณร้อยละ 20.24 นอกนั้นมีการอยู่อาศัยมานานกว่า 30 ปีขึ้นไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการพัฒนาแบบรวมศูนย์ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นผลให้เกิดการพัฒนากรุงเทพฯขึ้นในทุกด้าน ทั้งทางด้านคมนาคม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ เกิดการอพยพหลังไหลจากชนบท และเกิดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่แล้ว เป็นช่วงที่มีการส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่ เก็บภาษีที่ดินราคาต่ำ ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ชัดเจน เป็นผลให้เมืองขยายรุกเข้าไปในที่ทำการเกษตรรอบ ๆ เมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดชุมชนที่เข้าไปในพื้นที่การเกษตรเดิมอยู่ทั่วไป แล้วพัฒนากลายเป็นชุมชนที่หนาแน่นมากขึ้นตามลำดับ

แผนภูมิ 4.3 อายุการตั้งถิ่นฐานชุมชนแออัด



หมายเหตุ : อายุชุมชนในที่นี้ปรับจากฐานข้อมูล 1020 สลัม และข้อมูลสลัม
เกิดใหม่ จาก Draft Bangkok Slum Research, การเคหะ
แห่งชาติ

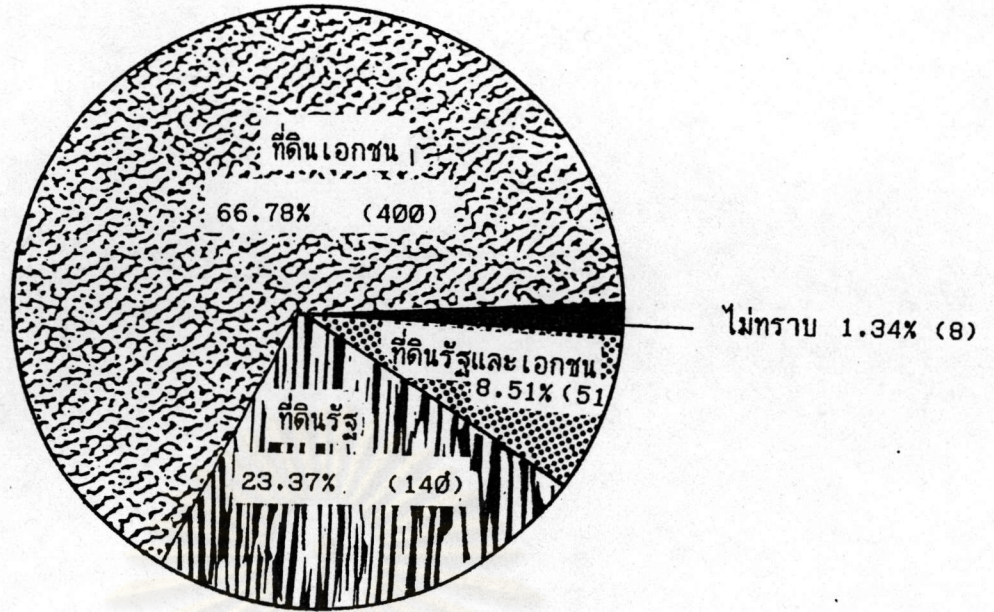
สรุป ในเรื่องของขนาดและอายุชุมชนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะประมาณได้ว่า การพัฒนาของเมืองในช่วง 10-20 ปีที่แล้ว ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่เขตอย่างกว้างขวางตามแรงผลักดันทางการลงทุน และตามแนวสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่ในทำนองกลับกันกระแสของการพัฒนาเหล่านี้ ก่อให้เกิดผลทางอ้อมต่อการครอบครองพื้นที่ ทำให้ไม่มีที่ดินผืนใหญ่ที่จะใช้เป็นที่พักอาศัย (เนื่องจากการกักตุนที่ดินและราคาที่ดินแพงขึ้น) จำเป็นต้องอาศัยที่ว่างหลังแนวตึกแถว หรือที่ดินที่ลี้จากถนนใหญ่ ที่ลับตาต่าง ๆ ดังนั้นขนาดชุมชนจึงมีขนาดเล็กกระจุกกระจายอยู่เป็นส่วนใหญ่

4.2.3 ลักษณะการครอบครองที่ดินและการอยู่อาศัย

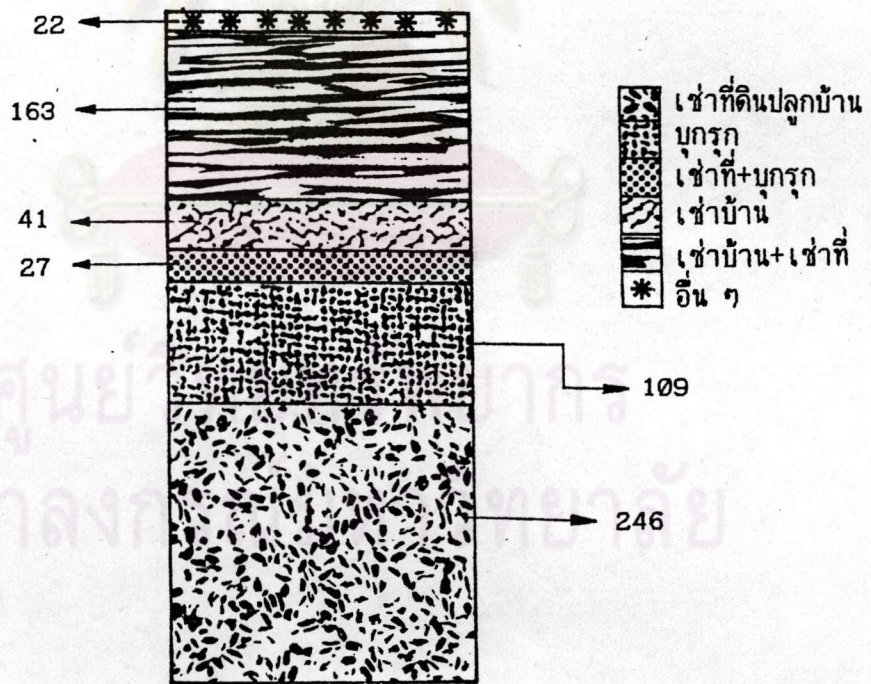
ลักษณะการครอบครองที่ดินในกรุงเทพมหานครนั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากที่อื่น ๆ เป็นอันมาก คือ เอกชนเจ้าของที่ดินมักอนุญาตให้ชาวชุมชนแออัดอาศัยที่ดินที่ยังมิได้มีการพัฒนาของตนอย่างเป็นการชั่วคราว โดยมีข้อแม้ว่า ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้จะมีสภาพเป็นผู้อยู่อาศัยชั่วคราวในลักษณะตกลงกันทั้งโดยวาจาหรือด้วยสัญญาเช่าที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษร แม้จะหมดสัญญาเช่าก็ยังคงเช่าอยู่และจ่ายค่าเช่าต่อไปเรื่อย ๆ เป็นระยะเวลาานพอสมควร¹⁴

ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางส่วนใหญ่เอกชนเป็นเจ้าของถึงร้อยละ 66.78 อยู่ในที่ดินของรัฐเพียงร้อยละ 23.37 อยู่ในที่ดินของรัฐและเอกชนร้อยละ 8.51 และอีกร้อยละ 1.34 ไม่ทราบว่าเป็นของใคร (แผนภูมิ 4.4) โดยสามารถแบ่งสถานการณ์การครอบครองที่ดินได้ดังนี้ (แผนภูมิ 4.5)

¹⁴ เอมิล เอ เวเกอลิน และ ฉันทนา ชานนท์, "การปรับปรุงที่อยู่อาศัย การเงินและความมั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัดของกรุงเทพฯ", ที่ดิน...บ้าน...และผู้ยากไร้ แปลโดย วิยะดา ทัศน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไตร์, 2528) หน้า 56.



แผนภูมิ 4.4 สัดส่วนการครอบครองที่ดินของผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ปี 2531



แผนภูมิ 4.5 สถานะการครอบครองที่ดินและที่พักอาศัยปี 2531 ของเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

1. เช่าที่ดินปลูกบ้านในที่ของรัฐและเอกชน	246	ชุมชน	} (98.66%)
2. บุกรุก	109	ชุมชน	
3. เช่าที่ดินและบุกรุก	27	ชุมชน	
4. อยู่อาศัยฟรี	3	ชุมชน	
5. เช่าที่ดินบ้างอยู่ฟรีบ้าง	7	ชุมชน	
6. เช่าบ้าน	41	ชุมชน	
7. เช่าบ้านและเช่าที่ดิน	163	ชุมชน	
8. บุกรุกและเช่าบ้าน	4	ชุมชน	
9. ปลูกบ้านในที่ดินของตนเอง	8	ชุมชน	(1.34%)

(ที่มา : Draft Bangkok Slum Research, NHA, 1989)

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตชั้นกลางถึง 98.66% ยังไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง พวกเขาเหล่านั้นแก้ปัญหาการอยู่อาศัยในรูปแบบอันเห็นได้ชัด 2 ลักษณะคือ การเช่า (ทั้งในรูปแบบเช่าบ้าน, เช่าที่ดิน) และการบุกรุกทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน เฉพาะกรณีการเช่า ส่วนใหญ่จะมีสัญญาเช่าที่ดิน โดยนิยมทำสัญญาในลักษณะ 3 ปีต่อสัญญาครั้ง (มากที่สุด) และในลักษณะปีต่อปีโดยมีรายละเอียดสถานการณ์การอยู่อาศัยดังต่อไปนี้คือ

- การเช่าที่ดินของเอกชน เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นรายเดียว หรือหลายรายก็ตามที่ มักจะให้เช่าที่ดินโดยการตกลงทั้งด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร และคิดค่าเช่าเป็นตารางวาต่อเดือน (โดยทั่วไปค่าเช่าที่ดินประมาณ 3-5 บาทต่อตารางวาต่อเดือน)
- การเช่าที่ดินของรัฐ ส่วนมากจะเป็นที่ดินที่มีเจ้าของเพียงรายเดียว หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือ วัด กรมธนารักษ์ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ ชุมชนแออัดในที่ดินดังกล่าวจะเสียค่าเช่าในอัตราต่ำ มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรปีต่อปี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายให้เช่าที่ดินในอัตราต่ำ แต่ก็ไม่มีนโยบายที่จะขายที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อยู่อาศัยแต่อย่างใด

- การเช่าบ้าน สภาพการอยู่อาศัยมีทั้งสภาพการเช่าอยู่เป็นการถาวร และในลักษณะชั่วคราว (มีการเคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนาเดิมในพวกที่มาจากต่างจังหวัดสูงมากในบางฤดูกาล) ลักษณะห้องเช่ามักจะเป็นห้องเล็กแคบ ๆ มีตั้งแต่การแบ่งห้องให้เช่า ๆ จนกระทั่งสร้างบ้านให้เช่า โดยมากราคาค่าเช่าบ้านจะอยู่ในช่วง 600-800 บาทต่อเดือน

สำหรับวิธีการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย (เจ้าของไม่ยินยอม) เป็นวิธีการหลักที่กลุ่มคนมีรายได้น้อยที่สุดใช้ในการให้ได้มาซึ่งที่ดิน (แต่มีจำนวนไม่มากนัก) ผู้บุกรุกจำนวนมากอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น ในชุมชนคลองเตย แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา พบว่าแปลงผู้บุกรุกขนาดย่อม ๆ เกิดขึ้นมากในที่ดินที่เป็นที่สาธารณะ หรือที่สาธารณะตามลำคลอง ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของที่ดินในเขตเมือง ที่มีการจัดสรรที่ดินแปลงย่อยเกิดขึ้นมากมายในพื้นที่ เป็นเหตุให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น จนทำให้พื้นที่ที่เคยให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าหมดไป

4.2.4 การเปลี่ยนแปลงจำนวนชุมชนแออัดในช่วงปี 2528 ถึงปี 2531

สำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงในที่นี้ จะทำการศึกษาเปรียบเทียบในช่วงปี 2528-2531 เนื่องจากมีความสมบูรณ์ของข้อมูลในระดับรายเขตพื้นที่ สามารถนำมาวิเคราะห์ให้เห็นภาพในเขตชั้นกลางนี้ได้เป็นอย่างดี โดยพิจารณาข้อมูลที่ได้สำรวจโดย คุณโสภณ พรโชคชัย ในปี 2528 และจากการเคหะแห่งชาติในปี 2531 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงตามข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 4.3 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 4.3 แสดงการเปรียบเทียบจำนวนชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร
ปี 2528 และปี 2531

เขต	ปี 2528		ปี 2531		การเปลี่ยนแปลง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ยานนาวา	90	18.52	95	15.86	+5	5.55
พระโขนง	111	22.83	176	29.38	+65	58.55
บางเขน	63	12.96	67	11.19	+4	6.35
บางกะปิ	33	6.79	68	11.35	+35	106.06
บางกอกน้อย	84	17.28	94	15.69	+10	11.91
ภาษีเจริญ	64	13.17	62	10.35	-2	3.13
ราษฎร์บูรณะ	41	8.43	37	6.18	-4	9.76
รวม	486	100.00	599	100.00	+113	23.25

ที่มา : 1. 1020 สลัม, โสภณ พรโชคชัย, 2528

2. การเคหะแห่งชาติ, 2531

หมายเหตุ : การเปลี่ยนแปลงร้อยละคำนวณจาก $\frac{\text{จำนวนที่เปลี่ยนแปลง} \times 100}{\text{จำนวนปีฐาน}}$

จากตารางที่ 4.3 จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเขตต่าง ๆ เขตพระโขนงยังคงมีจำนวนชุมชนสูงสุด ทั้งในอดีตและปัจจุบัน กล่าวคือ มีจำนวนร้อยละสูงสุดในปี 2528 ร้อยละ 22.83 และร้อยละ 29.38 ในปี 2531 โดยมีเขตยานนาวาและเขตบางกอกน้อย มีชุมชนมากเป็นสัดส่วนรองลงไป คือ ร้อยละ 18.52, 17.28 ในปี 2528 และร้อยละ 15.86, 15.69 ในปี 2531

ในปี 2528 เขตที่มีจำนวนชุมชนน้อยที่สุด คือ เขตบางกะปิ และ เขตราชบุรีบูรณะ แต่ต่อมาในปี 2531 เขตบางกะปิกลับมีจำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นถึง 1 เท่าของชุมชนเดิม ทำให้เขตราชบุรีบูรณะกลายเป็นเขตที่มีชุมชนน้อยที่สุด รองลงไปคือ เขตภาษีเจริญ ซึ่งเป็นพื้นที่ทางผังธนบุรีทั้ง 2 เขต อย่างไรก็ตามสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงจำนวนชุมชนในระยะเวลา 4 ปี ได้ดังต่อไปนี้ (แผนที่ 4.5)

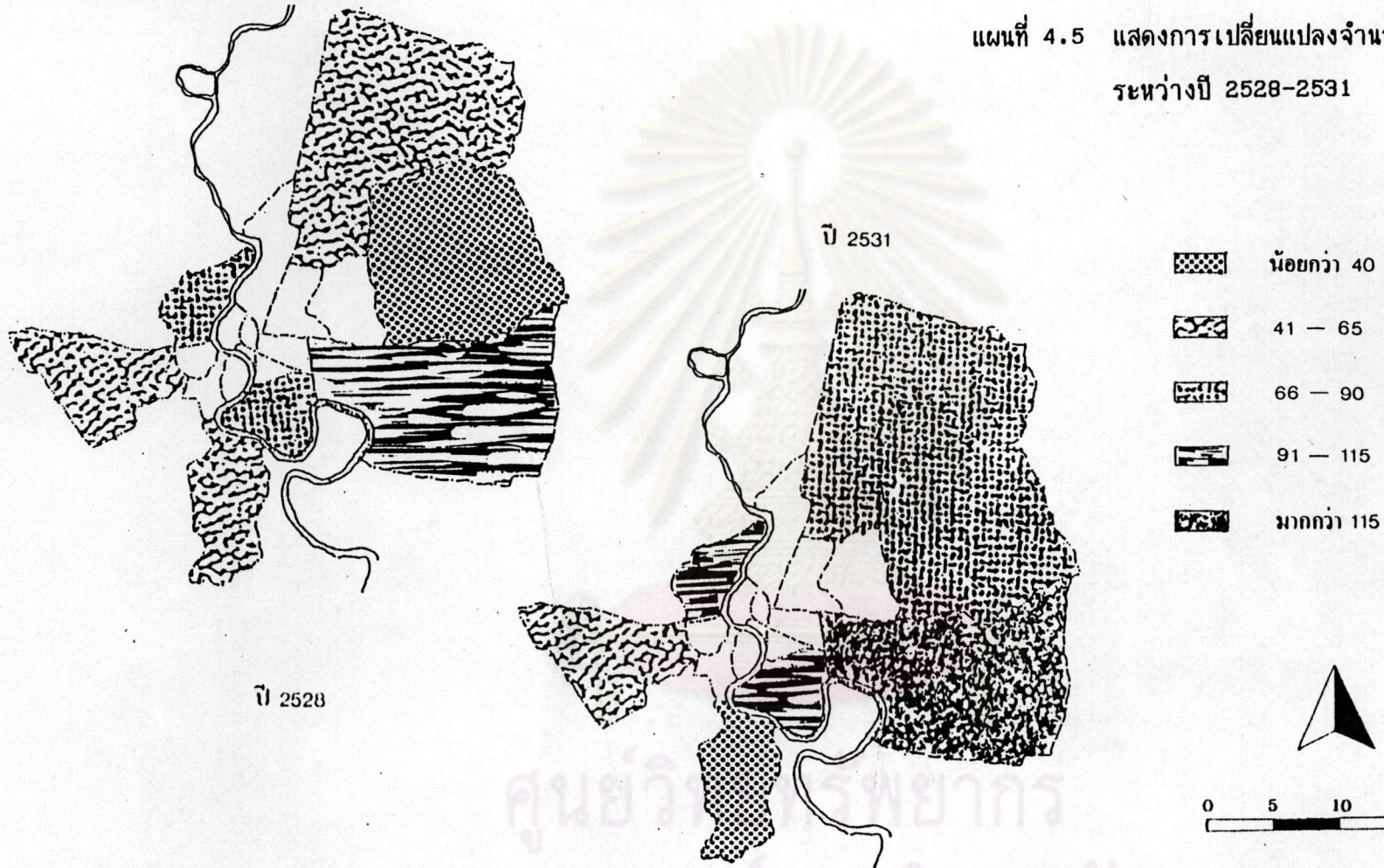
1. การเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ เขตพื้นที่ที่อยู่ทางฝั่งพระนครทั้งหมด และเขตบางกอกน้อยในฝั่งธนบุรี ทั้งหมดมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นในอัตราต่าง ๆ กัน โดยมีอัตราเพิ่มสูงสุดในเขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตบางกอกน้อย เขตบางเขน ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ ส่วนเขตที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อยมาก คือ เขตยานนาวา สาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ อาจเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการพัฒนาในแทบทุกด้านเกิดขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการขยายตัวทางด้านคมนาคมเพิ่มมากขึ้น มีการตัดถนนวงแหวนรอบกลาง (รัชดาภิเษก) ผ่านทางตอนล่างของเขตบางเขน ทางด้านตะวันตกของเขตพระโขนง และบางส่วนในเขตยานนาวาและเขตบางกอกน้อย ซึ่งมีผลสืบเนื่องให้เกิดย่านการค้า ร้านค้าปลีก ร้านค้าส่ง แหล่งงานรูปแบบต่าง ๆ ตามมา ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว จึงทำให้มีการขยายตัวพื้นที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงในทางที่ลดลง ได้แก่ พื้นที่ส่วนใหญ่ทางฝั่งธนบุรี คือ เขตภาษีเจริญ และราชบุรีบูรณะ ต่างก็มีการเปลี่ยนแปลงต่ำกว่าร้อยละ 10 สาเหตุประการหนึ่ง อาจเนื่องมาจาก ที่ตั้งของชุมชนอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง พื้นที่ก่อสร้าง (Built up Area) หรือสภาพความเป็นเมืองยังมีน้อย ประกอบกับนโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรและนโยบายกำหนดขอบเขตสิ้นสุดการขยายตัวเมืองให้อยู่ภายในถนนวงแหวนรอบนอก ผลผสมผสานกับกระแสการไล่รื้อที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้จำนวนชุมชนลดลง

4.2.5 รูปแบบการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาทางด้านรูปแบบการขยายตัวของชุมชนระดับเขตสามารถที่จะศึกษาโดยการสังเกตการเปลี่ยนแปลงได้จากการวัดค่าความแตกต่างระหว่าง "สัดส่วนของชุมชนรายเขตต่อสัดส่วนของชุมชนรวมเขตชั้นกลาง" ลบด้วย "สัดส่วนของพื้นที่เขตต่อพื้นที่เขตชั้นกลาง"

แผนที่ 4.5 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนชุมชนแออัด
ระหว่างปี 2528-2531



ศูนย์วิจัยสุขภาพ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.4 ความแตกต่างของสัดส่วนชุมชนกับสัดส่วนพื้นที่ จำแนกรายเขตชั้นกลาง กรุงเทพมหานคร ปี 2528 และ 2531

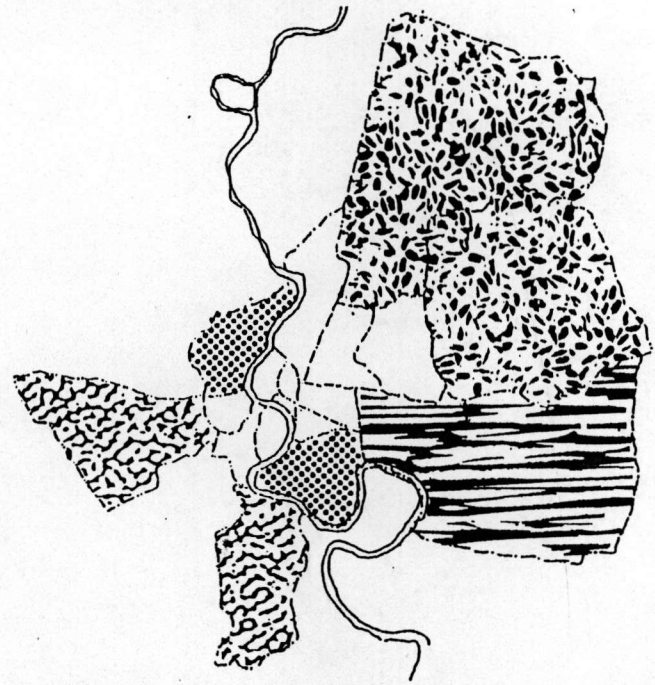
เขต	พื้นที่(กม ²)	พ.ศ.2528		พ.ศ.2531	
		จำนวนชุมชน	ความแตกต่าง*	จำนวนชุมชน	ความแตกต่าง*
ยานนาวา	36.969	90	+12.55	95	+9.89
พระโขนง	143.559	111	-0.34	176	+6.2
บางเขน	169.310	63	-14.38	67	-16.15
บางกะปิ	149.283	33	-17.32	68	-12.76
บางกอกน้อย	23.304	84	+13.52	94	+11.93
ภาษีเจริญ	53.947	64	+4.46	62	+1.64
ราษฎร์บูรณะ	42.874	41	+1.51	37	-0.75
รวม	619.246	486	-	599	-

*ความแตกต่างระหว่างสัดส่วนจำนวนชุมชนแออัดกับสัดส่วนพื้นที่หาได้จากสูตร :

$$\left(\frac{\text{จำนวนชุมชนแออัดแต่ละเขตพื้นที่}}{\text{จำนวนชุมชนแออัดในเขตชั้นกลาง}} \right) - \left(\frac{\text{พื้นที่เขตแต่ละเขต}}{\text{พื้นที่เขตชั้นกลาง}} \right)$$

จากตาราง 4.4 จะพบว่าชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางกระจุกตัวอยู่ทางฝั่งตะวันออกของปากน้ำเจ้าพระยาทั้งหมด ซึ่งเป็นด้านฝั่งธนบุรี สำหรับฝั่งพระนครกระจุกตัวอยู่ในเขตยานนาวาเท่านั้น ทั้งหมดต่างก็มีสัดส่วนชุมชนแออัดมากกว่าสัดส่วนพื้นที่ (ค่าบวก) จึงแสดงถึงการตั้งถิ่นฐานที่มีการกระจุกตัว โดยมีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตบางกอกน้อย เขตยานนาวา เขตภาษีเจริญ และเขตราษฎร์บูรณะ เขตที่มีการกระจุกตัวในระดับปานกลาง ได้แก่ เขตพระโขนง ส่วนเขตบางเขนและบางกะปิ จัดเป็นเขตที่มีการตั้งถิ่นฐานเบาบาง ต่อมาในปี 2531 สัดส่วนดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงจากปี 2528 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขต

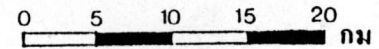
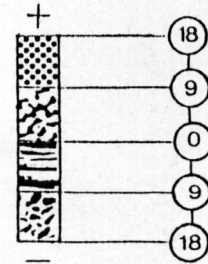
แผนที่ 4.6 แสดงความแตกต่างของสัดส่วนชุมชนกับสัดส่วนพื้นที่ใน
เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ปี 2528 และ 2531



ปี 2528



ปี 2531



ที่มา จากการศึกษา

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

พระโขนง และเขตราษฎร์บูรณะ มีการเปลี่ยนไปในทิศทางตรงข้ามกัน คือ เขตพระโขนง มีลักษณะการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นขึ้น ในขณะที่เขตราษฎร์บูรณะนั้นกลับเบาบางลง ส่วนเขตต่าง ๆ ก็ยังคงมีการตั้งถิ่นฐานเช่นเดิม (แผนที่ 4.6)

ดังนั้น หากจะพิจารณาถึงรูปแบบการขยายตัวของชุมชน ผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร พอจะสรุปได้ว่า มีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนกระจุกตัวหนาแน่นทางตอนกลางและทางตะวันตก คือ เขตยานนาวา เขตบางกอกน้อยและเขตภาษีเจริญ ทางด้านเขตพระโขนง ซึ่งอยู่ทางตะวันออกก่อนมาทางใต้ มีการตั้งถิ่นฐานอยู่ปานกลาง แต่ก็มีแนวโน้มจะมีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นในอนาคต สำหรับเขตทางตอนเหนือและตะวันออก จะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่บางเบากว่าเขตอื่น ๆ เนื่องจากเป็นเขตที่มีพื้นที่กว้าง เน้นมีการพัฒนาเกิดขึ้นไม่นาน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร และถูกกักตุนไว้เพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูงหรือปานกลางค่อนข้างสูง นอกจากนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะดึงดูดให้เกิดชุมชนแออัดเป็นกลุ่มก้อนอีกด้วย

4.2.6 สรุปภาพรวมของการตั้งถิ่นฐานชุมชนพักอาศัยผู้มีรายได้น้อย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แม้ข้อมูลตัวเลขยังไม่เป็นระบบและชัดเจน แต่ก็พอเห็นภาพว่าประชากรประมาณ 577,304 คน ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางของกรุงเทพมหานคร ส่วนมากมีการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยอยู่ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี ที่ผ่านมานี้ ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามาใช้ มุ่งที่จะให้เกิดการพัฒนาประเทศแบบอุตสาหกรรม และผลจากการพัฒนาดังกล่าวทำให้โครงสร้างและกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศมีลักษณะ "รวมศูนย์" อยู่ในกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น จนถึงกับมีคำกล่าวเปรียบเทียบกับเอาไว้ว่า "ถนนทุกสายมุ่งสู่กรุงเทพมหานคร" เกิดกระแสอพยพจากชนบทเข้ามาในเมืองอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับระบบการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคยังไม่มีประสิทธิภาพ "ความล้มเหลวในการพัฒนาชนบท" เป็นภาพที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในรัฐบาลทุกยุคสมัย ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นทั้งปัจจัยดึง (Pull Factor) และปัจจัยผลัก (Push Factor) ให้ประชากรผู้ยากไร้ในชนบทที่ยอพยพเข้ามาแออัดในเมือง ผสมกับผู้ยากไร้ในเมืองที่มีอยู่เดิม ทำให้เกิดสภาพการณ์ขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น และเนื่องจากพื้นที่รองรับในเขตเมืองชั้นในถูกใช้สอยประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จนหมด ชุมชนแออัดดั้งเดิมที่เคยดำรงอยู่ได้ใน

อดีตก็ถูกกระแสการพัฒนาแบบทุนนิยมตามอย่างประเทศตะวันตก * ผลักดันให้เกิดการขยายตัวเข้ามาในเขตชั้นกลาง เนื่องจากพื้นที่ดั้งเดิมถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น (อาทิเช่น สถาบันราชการ อาคารพาณิชย์ต่าง ๆ)

โดยที่ในระยะแรก ๆ เขตชั้นกลางยังมีสภาพเป็นส่วนผลไม้ทางฝั่งตะวันตก และทุ่งนาในฝั่งตะวันออก (ยกเว้นเขตยานนาวาที่มีสภาพเป็นส่วนผลไม้ปะปนอยู่) ทำให้การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดยังเบาบาง กระจุกกระจายอยู่ตามริมคลองและริมน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น แต่ในระยะ 10-20 ปีต่อมา สภาพพื้นที่ในเขตเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม มีการติดต่อกันสะดวกขึ้น ทั้งทางฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรีเกิดแหล่งงานต่าง ๆ ตามเส้นทางคมนาคมมากมาย ซึ่งเป็นการดึงแรงงานและสร้างชุมชนผู้มีรายได้น้อยกระจายออกไปตามเส้นทางคมนาคมในลักษณะของการใช้พื้นที่แบบ Axiam หรือ Linear Areas เข้ามาในบริเวณกลาง ๆ ของพื้นที่เขตชั้นกลางทั้งสองฟากแม่น้ำเจ้าพระยา ในระยะนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงที่มีการเติบโตของชุมชนแออัดมากที่สุด สาเหตุประการหนึ่งก็อาจเนื่องมาจากรัฐบาลไม่มีนโยบายการใช้ที่ดินที่แน่นอน ปล່อยให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรี ทำให้เกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินสามารถหารายได้จากการแบ่งแปลงที่ดินเล็ก ๆ ให้เช่าอยู่อาศัยในสถานที่แออัด รกรุงรัง ขาดบริการสาธารณะ แม้แต่ในที่ดินของราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของกรมธนารักษ์ การรถไฟ ที่ดินของวัดต่าง ๆ ก็เพียงแต่เก็บค่าเช่าในราคาถูก แล้วแบ่งแปลงที่ดินให้ชาวบ้านอยู่กันตามบุญตามกรรม ไม่มีการจัดบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นพิเศษแต่อย่างใด นอกจากนี้การขาดการควบคุมกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกิดชุมชนอพยพบุกรุกมากมายทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน

* ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา เป็นยุคที่ระบบทุนนิยมในประเทศไทยกำลังก้าวหน้าเต็มที่ กิจการเรื่องการพัฒนาที่ดิน (Land Development) ก็กำลังขึ้นขีดสูงสุดเช่นกัน แม้แต่เอกชนที่มีทุนไม่มากก็หันมาเป็นนักลงทุนแบบสมัครเล่น คือ ซื้อที่ดินแปลงเล็ก ๆ เก็บไว้ขาย ซึ่งจากรูรกิจการจัดสรรที่ดินนี้เองทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน (Land Speculation) และราคาที่ดินสูงขึ้น (High market land price)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเฉพาะระบบของการอยู่อาศัย พบว่าปรากฏการณ์ที่เห็นเด่นชัดในเขตนี้กลางนี้ คือ ระบบการเช่าที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินของเอกชน * ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินแปลงเล็ก ๆ ขนาดประมาณ 1-5 ไร่ เป็นที่ดินที่มีราคาถูกยังไม่ได้รับการพัฒนา (อยู่ไกลเส้นทางการคมนาคม หรือเป็นที่ดินที่ไม่มีทางเข้า โคนเปิดล้อม เช่น ที่ดินหลังตึก เป็นต้น) และมีสภาพการครอบครองที่ไม่ค่อยมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากนัก เนื่องจากมีการทำสัญญาเช่าในระยะสั้น ๆ ในช่วง 1-3 ปี หรือปีต่อปีเท่านั้น โดยเสียค่าเช่าที่ดินประมาณ 3-5 บาทต่อตารางวาต่อเดือน ส่วนในกรณีของการเช่าบ้าน เช่าห้องนั้น บางครั้งเจ้าของที่ดินจะปลูกบ้านให้เช่าเอง หรือผู้อยู่อาศัยเช่าที่ดินแล้วปลูกบ้านให้เช่า หรือแบ่งห้องให้เช่าอีกต่อหนึ่ง โดยจะเสียค่าเช่าโดยเฉลี่ยประมาณ 600-800 บาทต่อเดือน สำหรับกรณีบุกรุกจะพบเห็นโดยทั่วไปในที่ดินของรัฐที่เวนคืนที่ดินมาแล้วปล่อยทิ้งเอาไว้มิได้ดูแลให้ดี ที่ดินที่เวนคืนเหล่านี้มักเป็นที่อยู่ใกล้แหล่งงาน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยพากันเช่าปลูกบ้านเรือนอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว เช่น บริเวณท่าเรือคลองเตย ที่ดินการรถไฟ นอกจากนี้ยังอาศัยอยู่ในบริเวณที่ดินสาธารณะต่าง ๆ อาทิเช่น ตามคูคลอง ริมหาดรถไฟ ริมนน ใต้สะพาน เป็นต้น ทำให้เกิดเป็นชุมชนเล็ก ๆ มากมาย (พบมากใน เขตบางเขน เขตพระโขนง) ซึ่งถ้าหากไม่คำนึงถึงชุมชนที่มีขนาดใหญ่มาก มีจำนวนบ้านมากกว่า 1,000 หลัง ขึ้นไป ซึ่งมีอยู่ประมาณ 3-4 ชุมชนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ชุมชนแทบทั้งหมดมีขนาดค่อนข้างเล็ก จนถึงเล็กมาก ประมาณ 2 ใน 3 มีจำนวนบ้านน้อยกว่า 300 หลัง และกว่าครึ่งที่น้อยกว่า 150 หลัง แต่โดยเฉลี่ย คราวเรือนประมาณ 172 ครอบครัวยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยที่กรุงเทพมหานครในช่วงระยะ 4-5 ปีที่แล้ว การขยายตัวของชุมชนผู้มีรายได้น้อยก็ยังเป็นไปตามแนวโน้มเช่นเดิม ในรายละเอียดระดับเขตการปกครอง พบว่ามีอัตราเพิ่มสูงสุดในเขตบางกะปิ เขตพระโขนง ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่พื้นที่ทางปากฝั่งพระนคร มีการขยายตัวชุมชนเพิ่มขึ้น แต่ฝั่งธนบุรีกลับลดลง ยกเว้นเขตบางกอกน้อย ซึ่งเป็นเขตอยู่อาศัยเก่าและใกล้ศูนย์กลางเมือง มีจำนวนชุมชนเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้อาจเป็น

* สาเหตุที่เกิดชุมชนแออัดในที่ดินของเอกชนเพราะ "ภาษีที่ดินราคาถูก" เจ้าของที่ดินยังไม่ต้องการขายที่ดินเพราะรอการเก็งกำไร จึงนำมาหารายได้ด้วยการแบ่งให้เช่า

ไปได้ที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันมาตั้งแต่อดีต ผังธนบุรีได้รับการส่งเสริมในด้านการคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคน้อยกว่า จึงทำให้มีการพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองน้อยกว่า ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการรักษาพื้นที่เกษตร กำหนดเขตการขยายตัวของที่พักอาศัยให้อยู่ในขอบของถนนวงแหวนรอบนอก ทำให้เกิดการสะกดยิ่ง การขยายตัวของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในทางอ้อมเช่นกัน นอกจากนี้ในสภาพที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังมีการฟื้นตัว ราคาค่าก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อให้สภาพการใช้ที่ดินทวีความเข้มข้นมากขึ้น เกษตรกรที่เคยให้เช่าที่ดินเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ทางด้านอื่นที่อาจให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากว่า จึงทำให้จำนวนชุมชนลดลง

สำหรับรูปแบบการขยายตัวของชุมชนพักอาศัยก็ยังมีลักษณะไม่เปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในพื้นที่ทางผังธนบุรี และทางตอนกลางคือเขตยานนาวา (ซึ่งเป็นพื้นที่สวนผลไม้เดิม) ลักษณะการกระจายตัวของชุมชนเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการคมนาคมในขณะที่ทางตอนเหนือมีลักษณะการตั้งถิ่นฐานเบาบางเนื่องมาจากมีที่ดินจำนวนมากมีอาณาบริเวณกว้าง และไม่มีแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญที่จะดึงดูดชุมชนให้รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน ส่วนทางด้านทิศตะวันตกและทางด้านใต้ ซึ่งเป็นเขตที่มีการกระจุกตัวของ การตั้งถิ่นฐานปานกลาง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะเขตพระโขนง มีแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นขึ้นในอนาคต ในขณะที่เขตราชบุรีบูรณะจะเบาบางลง

โดยสรุปจากการศึกษาทำให้ทราบอย่างชัดเจนว่า ลักษณะการตั้งถิ่นฐานชุมชนผู้มีรายได้น้อย มีลักษณะที่เป็นแบบแผนเฉพาะตัว ซึ่งสัมพันธ์กับกระบวนการพัฒนาของเมืองอย่างแยกออกจากได้ยาก โดยธรรมชาติของการเพิ่มจำนวนชุมชนสามารถชี้ให้เห็นถึง Urbanization ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการขยายตัวของเมืองมีแนวโน้มแน่นอนไปทางทิศใด และเขต Urbanized Areas มีอาณาบริเวณกว้างขวางเพียงใด บริเวณใดที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจ เช่น เขตอุตสาหกรรม เขตเศรษฐกิจเมืองเก่า จะพบการตั้งถิ่นฐานประเภทนี้กระจุกตัวหนาแน่น ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นโดยนัยว่า ชุมชนเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนแหล่งรองรับแรงงานแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่เมืองที่จะจัดสรร (Supply) หรือให้บริการ (Services) แรงงานเหล่านี้ให้กับแหล่งงานซึ่งตั้งอยู่โดยรอบ

4.3 ผลกระทบของพัฒนาการเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครต่อพัฒนาการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาที่ผ่านมา ลักษณะการตั้งถิ่นที่อยู่ชุมชนผู้มีรายได้น้อยเป็นสิ่งที่เกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างเร่งรัด (Rapid Urbanization) แต่การพัฒนาไปในแนวเศรษฐกิจทุนนิยมดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะในเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการตั้งถิ่นฐาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 ผลกระทบอันเนื่องมาจากการขยายตัวของพื้นที่เมืองกรุงเทพมหานคร : การไล่รื้อ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็วจาก 47,586 ไร่ ในปี 2501 เป็น 66,331 ไร่ ในปี 2511 และ 279,770 ไร่ ในปี 2526 โดยมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยในช่วง 10 ปีแรก เท่ากับร้อยละ 3.9 ต่อปี ในขณะที่ช่วง 15 ปีหลัง มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยสูงขึ้นมากถึงร้อยละ 32.2 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของพื้นที่เมืองดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า พื้นที่การเกษตรได้ลดไปอย่างรวดเร็วตลอดเวลาเช่นกัน

เมื่อศึกษารายละเอียดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เมือง พบว่า พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อยู่ในผังพระนครมาโดยตลอด โดยในปี 2501 พื้นที่เมืองผังพระนครเท่ากับ 40,340 ไร่ ในขณะที่ผังธนบุรีมีพื้นที่เมืองเพียง 7,246 ไร่ ต่อมาในปี 2511 พื้นที่เมืองทั้ง 2 ผัง เพิ่มขึ้นเป็น 52,917 ไร่ และ 13,414 ไร่ และในปี 2526 พื้นที่เมืองได้เพิ่มขึ้นเป็น 219,706 ไร่ และ 60,064 ไร่ ตามลำดับ (ตารางที่ 4.5) โดยที่ผังพระนครมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีต่ำกว่าในผังธนบุรีทั้ง 2 ช่วงเวลา ในช่วง 10 ปีแรก อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีของผังพระนครและผังธนบุรีเท่ากับร้อยละ 3.12 : 8.51 ไร่ และในช่วงปี 15 ปีหลัง อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 21.0 : 23.2 ซึ่งจากความแตกต่างของอัตราการเพิ่มเฉลี่ยทั้ง 2 ผังดังกล่าว ทำให้สัดส่วนของพื้นที่เมืองในผังพระนครและผังธนบุรีลดลงจากเดิม (2501) 85 : 15 เป็น 80 : 20 (2511) และลดลงอีกเล็กน้อยในปี 2526 เท่ากับ 79 : 21

ตารางที่ 4.5 พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานคร ปี 2501, 2511 และ 2526

(หน่วย : ไร่)

	2501		2511		2526	
	พื้นที่เมือง	(ร้อยละ)	พื้นที่เมือง	(ร้อยละ)	พื้นที่เมือง	(ร้อยละ)
<u>กรุงเทพมหานคร</u>	47,589	(100)	66,331	(100)	279,770	(100)
การเปลี่ยนแปลง	-		18,745		213,439	
อัตราการเปลี่ยนแปลง						
เฉลี่ยต่อปี	-		3.94		21.45	
<u>ฝั่งพระนคร</u>	40,340	(85)	52,917	(80)	219,706	(79)
การเปลี่ยนแปลง	-		12,577		166,789	
อัตราการเปลี่ยนแปลง						
เฉลี่ยต่อปี	-		3.12		21.01	
<u>ฝั่งธนบุรี</u>	7,246	(15)	13,414	(20)	60,064	(21)
การเปลี่ยนแปลง	-		6,168		46,650	
อัตราการเปลี่ยนแปลง						
เฉลี่ยต่อปี	-		8.15		23.18	

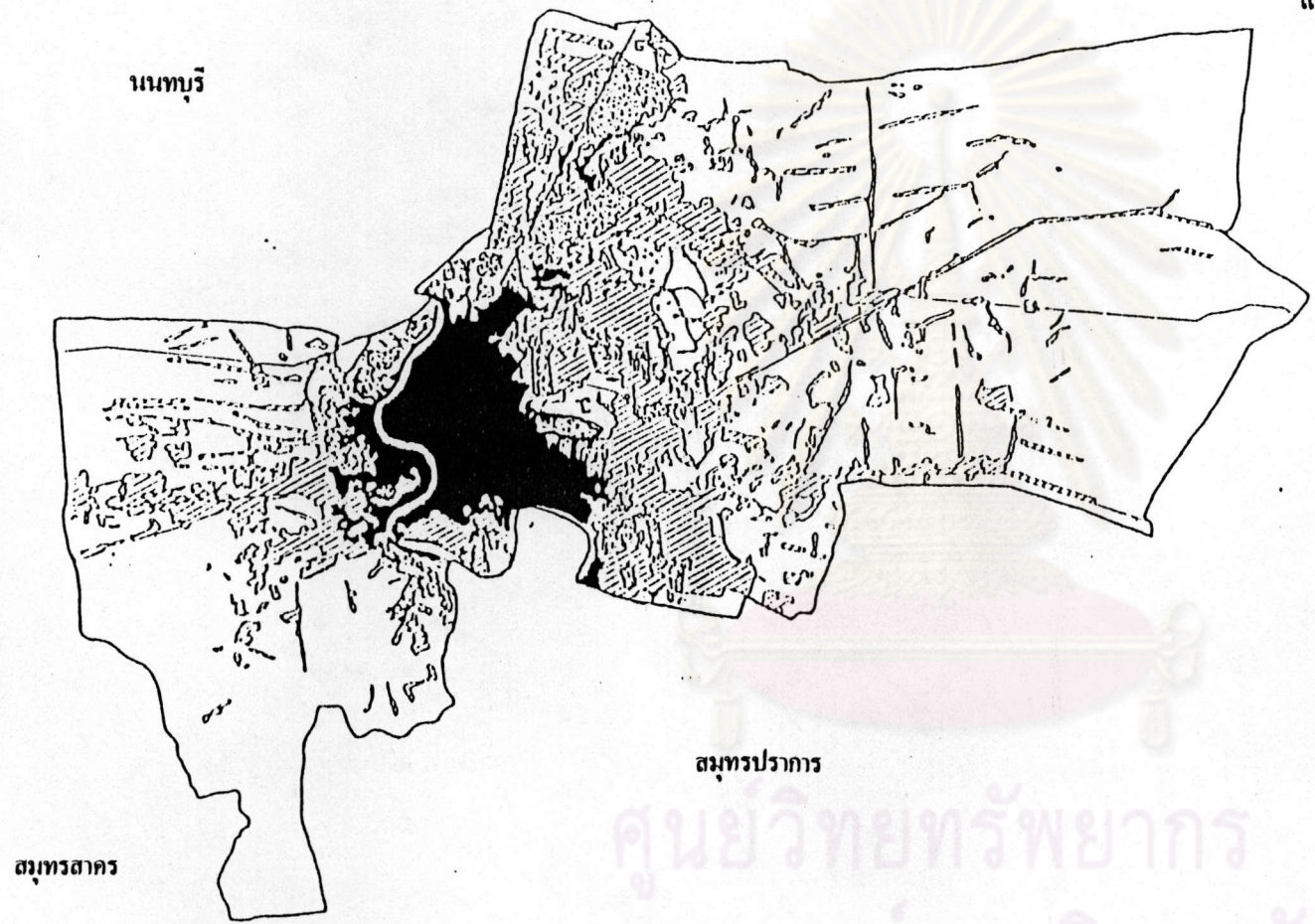
ที่มา : ผังเมืองรวม สำนักผังเมือง

ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีพื้นที่กว้างใหญ่กว่าเดิมมากขึ้น แต่ลักษณะรูปแบบการขยายตัวของเมืองก็ยังคงมีลักษณะไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2511 เท่าใดนัก ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการขยายตัวต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ. 2511 และเป็นลักษณะการขยายตัวเข้าไปพื้นที่ด้านในตามแนวถนนซอยมากขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาทางด้านในที่อยู่ห่างถนนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณเขตชั้นกลาง ได้แก่ เขตพระโขนง เขตบางเขน และเขตบางกะปิ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรม เป็นที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมสูงขึ้น (แผนที่ 4.7) ซึ่งสามารถสรุปการขยายตัวของเมืองได้ดังนี้

ปทุมธานี

นนทบุรี

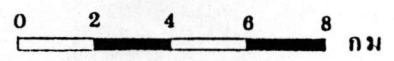
แผนที่ 4.7 แสดงการขยายตัวของพื้นที่
เมืองกรุงเทพมหานคร
ปี 2501-2526



- พื้นที่ชุมชน พศ2501
- พื้นที่ชุมชน พศ2511
- พื้นที่ชุมชน พศ2526

สมุทรปราการ

สมุทรสาคร



ที่มา สำนักผังเมือง

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

การขยายตัวทางด้านทิศเหนือ ตามแนวถนนพหลโยธินและวิภาวดีรังสิต และตามแนว ถนนพหลโยธิน-นนทบุรี ส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินประเภทสถานที่ราชการ กึ่งทหาร และพลเรือน ซึ่งต้องการที่ดินจำนวนมาก และมีการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยประเภทบ้านจัดสรร อยู่ทั่วไป

การขยายตัวทางด้านทิศตะวันออก ตามแนวถนนลาดพร้าว ถนนรามคำแหง จนถึงบางกะปิ และตามแนวถนนเพชรบุรี ถนนพระรามสี่ โดยขยายเข้าไปตามซอยต่าง ๆ ของ ถนนเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อพักอาศัย โดยริมถนนจะเป็นอาคารพาณิชย์และ ด้านในห่างจากถนนเข้าไปเป็นบ้านพักอาศัย โดยมีสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง) เป็นแรงดึงดูดให้มีการขยายตัวออกมาทางด้านนี้

การขยายตัวด้านทิศใต้ ตามแนวถนนสุขุมวิทต่อเนื่องถึงเมืองสมุทรปราการ และตามแนวถนนปู่เจ้าสมิงพราย ทางด้านฝั่งธนบุรีได้ขยายตัวแนวถนนสุขสวัสดิ์ โดยมีลักษณะ เน้นการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมและคลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากทำเลที่ตั้งสะดวก ในการขนส่งตามลำน้ำเจ้าพระยาและท่าเรือกรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังมีการขยายตัวของที่อยู่อาศัย ประเภทบ้านจัดสรรเป็นจำนวนมาก

การขยายตัวทางด้านทิศตะวันตก ตามแนวถนนจรัลสนิทวงศ์ ถนนพระเจ้าตากสิน ถนนเอกชัย และถนนเพชรเกษม การขยายตัวของเมืองทางด้านนี้ช้ากว่าด้านอื่น ๆ การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เพื่อการพักอาศัย อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยปรากฏให้เห็นทั่วไป บริเวณริมถนน ส่วนบริเวณรอบนอกห่างจากริมถนนเข้าไปจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ ส่วนใหญ่

จากการขยายตัวของกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณา ประกอบกับสัดส่วนการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ทั้งกรุงเทพมหานคร (ตาราง 4.6) จะพบว่า เฉพาะสัดส่วนของกิจกรรมหลัก มีการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยมากที่สุด และเมื่อเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของทั้งสองช่วงเวลา เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงสร้างการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนาเมืองแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น

และโดยเหตุที่มีการเพิ่มการใช้ที่ดินเพื่อการค้าและอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังกล่าว ยังผลให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเจ้าของ ที่เอกชน และหน่วยงานรัฐหลายแห่งต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการให้เช่าอยู่อาศัยมา เป็นการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ มีผลให้เกิดการขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกจากที่เช่า ดังปรากฏว่า

ตารางที่ 4.6 แสดงการใช้ที่ดินประเภทเมืองของกรุงเทพมหานคร และการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2501, 2511, 2526

ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวน (ไร่)			การเปลี่ยนแปลง (ไร่)			
				พ.ศ.2501-2511		พ.ศ.2511-2526	
	พ.ศ.2501	พ.ศ.2511	พ.ศ.2526	จำนวน	R	จำนวน	R
พักอาศัย	26,508 (55.71)	56,816.3 (50.94)	159,572.28 (57.04)	30,308.3 (47.40)	7.92	102,755.98 (61.08)	7.12
พาณิชยกรรม	2,743 (5.77)	10,159.8 (9.11)	24,651.68 (8.81)	7,416.8 (11.60)	16.98	14,491.88 (8.61)	6.09
อุตสาหกรรม/คลังสินค้า	3,746 (7.87)	7,088.2 (6.36)	20,333.95 (5.23)	3,342.95 (5.23)	6.59	13,245.75 (7.89)	7.28
สาธารณูปโภคและถนน	1,714 (3.60)	6,874.7 (6.16)	28,371.88 (10.14)	5,160.7 (8.07)	14.90	21,497.18 (12.78)	9.91
สถานศึกษาสถาบันศาสนา และสถานที่ราชการ	11,374 (23.90)	28,137.1 (25.23)	40,626.77 (14.52)	16,763.1 (26.21)	9.48	12,489.67 (7.42)	2.48
สวนสาธารณะ	1,501 (3.15)	2,454.7 (2.20)	6,213.32 (2.22)	953.9 (1.49)	5.04	3,758.62 (2.24)	6.38
รวม	47,586 (100.00)	111,530.8 (100.00)	279,769.88 (100.00)	63,944.8 (100.00)	8.89	168,239.08 (100.00)	6.32

ที่มา : สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ สัดส่วนร้อยละ

ในช่วงปี 2527-2531 มีชุมชนแออัดจำนวน 29 แห่ง ในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานครได้ถูกไล่ที่ที่ดิน ซึ่งมีผู้พักอาศัยทั้งหมดประมาณ 3,376 คนเรือน ที่ได้รับความเดือดร้อน ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนที่อยู่ใกล้เมือง โดยมีระยะห่างจากศูนย์กลางเมืองโดยเฉลี่ย 5.5 กิโลเมตร โดยเขตที่มีการไล่รื้อเกิดขึ้นรุนแรงที่สุด คือ เขตยานนาวา (10 ชุมชน) รองไปได้แก่ เขตพระโขนง (9 ชุมชน) เขตบางกะปิ (3 ชุมชน) ตามลำดับ (ตาราง 4.7)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

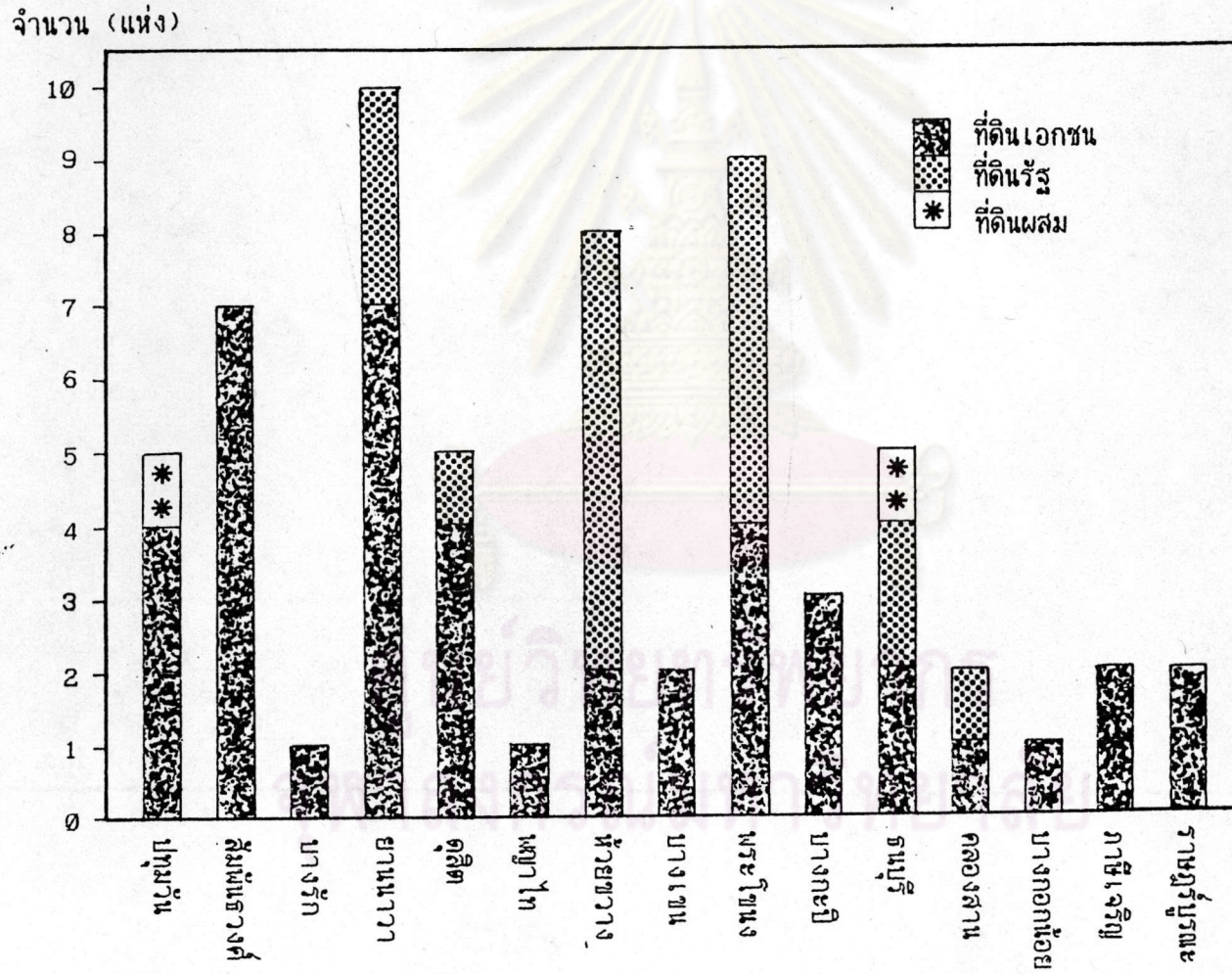
ตารางที่ 4.7 ชุมชนแออัดที่ถูกไล่ที่ในเขตต่าง ๆ ของชั้นกลางกรุงเทพมหานคร และสภาพการถือครองที่ดิน

เขต	จำนวนชุมชน	จำนวนครัวเรือน	เจ้าของที่ดิน		
			เอกชน	รัฐ	รัฐและเอกชน
ยานนาวา	10	1,231	7	3	-
พระโขนง	9	1,328	4	5	-
บางเขน	2	164	2	-	-
บางกะปิ	3	308	3	-	-
บางกอกน้อย	1	60	1	-	-
ภาษีเจริญ	2	95	2	-	-
ราษฎร์บูรณะ	2	190	2	-	-
รวม	29	3,376	21	8	-
กรุงเทพมหานคร	63	7,295	39	22	2

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไล่ที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร (แผนภูมิที่ 4.6) พบว่า สัดส่วนการไล่ที่ที่เกิดขึ้นในเขตชั้นกลางค่อนข้างมาก ประมาณ 46.03% นอกนั้นเป็นการไล่ที่ที่เกิดขึ้นในเขตชั้นในทั้งสิ้น (53.97%) ส่วนเขตชั้นนอกไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการไล่ที่ดังกล่าวมักจะมีขึ้นในที่ดินของรัฐน้อยกว่าเอกชน ซึ่งการไล่ที่นี้อาจเนื่องมาจากที่ดินของหน่วยงานเหล่านี้มักจะมีอยู่ในย่านกลางเมืองและมีการคมนาคม ตลอดจนสาธารณูปโภคสาธารณูปการค่อนข้างสมบูรณ์ จึงมีศักยภาพของการพัฒนาสูง และประกอบกับการขยาย

แผนภูมิ 4.6 สัดส่วนชุมชนแออัดที่ถูกไล่ที่ในกรุงเทพมหานคร



หน่วยงานต่าง ๆ ต้องการทั้งที่ดิน และต้องการทุนทรัพย์ ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน ซึ่งเคยทิ้งไว้ให้เข้าในราคาถูกหรือทิ้งเฉย ๆ โดยไม่มีโครงการมาก่อน

สำหรับกรณีที่ดินของเอกชนการไล่รื้อมักจะเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง จากที่ดินเดิมซึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่เจริญกลายเป็นที่ซึ่งอยู่ในทำเลของธุรกิจการค้า ที่ดินเหล่านี้มีราคาสูงชันอย่างมาก จึงเป็นแรงผลักดันที่ทำให้ที่ดินซึ่งเคยหาผลประโยชน์ได้เพียงการให้เช่าในราคาถูก กลับต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่กิจกรรมที่ทำรายได้เหมาะสมกับราคาที่ดิน และชุมชนผู้มีรายได้น้อยถูกรื้อย้ายออกไป

การไล่รื้อหรือการให้ออกจากพื้นที่ดิน มีหลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับสภาพการครอบครองบนที่ดินนั้น เริ่มต้นจากการหมดสัญญาเช่า ไม่เก็บค่าเช่า ไม่ต่อสัญญาเช่า แจ้งให้ผู้อยู่อาศัยรื้อย้ายออกไปภายในกำหนดระยะเวลา การส่งหมายศาลแจ้งให้รู้ ตลอดจนการบอกให้รื้ออย่างไม่เป็นทางการ เช่น ให้ผู้รับเหมาเข้าไปทำการวัดที่ดินเป็นชาวลือ จนกระทั่งถึงการเผาไล่ที่ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะของการอยู่อาศัยที่ขาดความมั่นคงอย่างมาก ในปลายปี 2531 พบว่ามีที่อยู่อาศัยที่มีปัญหาเรื่องความมั่นคงในที่ดินเฉพาะในพื้นที่เขตชั้นกลาง ถึง 129 แห่ง (ตาราง 4.8) โดยมากเป็นที่ดินของเอกชน และสามารถแบ่งลำดับความหนักเบาของปัญหาได้เป็น 4 ระดับ คือ

ระดับแรก คือ ชุมชนที่กำลังอยู่ระหว่างการรื้อย้ายมี 24 ชุมชน นับเป็นจำนวนครอบครัวประมาณ 6,867 ครอบครัว

ระดับที่สอง คือ ชุมชนที่กำลังมีปัญหาพิพาทระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้บุกรุก จำนวน 11 ชุมชน จำนวนครอบครัว 1,576 ครอบครัว

ระดับที่สาม คือ ชุมชนที่กำลังมีการดำเนินคดีขับไล่ มีจำนวน 16 ชุมชน 2,371 ครอบครัว

ระดับที่สี่ คือ ชุมชนที่มีชาวลือในหมู่บ้าน ว่ากำลังจะถูกไล่ที่จำนวน 78 ชุมชน คิดเป็น 12,025 ครอบครัว

ตารางที่ 4.8 แสดงจำนวนชุมชนแออัด จำนวนครัวเรือน และสภาพการครอบครองที่ดิน และปัญหาความมั่นคงในที่ดิน ในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ปี 2531

ประเภทชุมชน	จำนวน ชุมชน	จำนวน บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	เจ้าของที่ดิน		
				เอกชน	รัฐ	รัฐและเอกชน
อยู่ในระหว่างการรื้อถอน	24	5,258	6,867	17	5	2
อยู่ระหว่างการต่อรอง	11	1,226	1,576	8	2	1
ได้รับหมายศาลไล่ที่	16	1,819	2,371	12	3	1
ได้รับข่าวลือเรื่องไล่ที่						
บ่อยครั้ง	78	8,961	12,025	43	22	13
รวม	129	17,264	22,839	80	32	17

ที่มา : ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าสาเหตุดังกล่าวนี้มีที่มาจากความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งโดยรัฐและเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งของการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อความต้องการพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเคยอยู่บนที่ดินอย่างไม่ค่อยจะมีความมั่นคงมาก่อน

4.3.2 ผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตชั้นกลาง

กรุงเทพมหานคร : โอกาสการครอบครองที่น้ออาศัย

จากการที่สภาวะการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีลักษณะการขยายตัวตามยถากรรม (Hapazard Growth) ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนและชัดเจนเท่าที่ผ่านมามีลักษณะเด่นชัดที่ปรากฏมักจะเป็นการขยายตัวไปตามแนวถนน (Ribbon Development) ดังนั้นเขตเมืองจึงกระจายออกไปในลักษณะเป็นแถบ โดยมีพื้นที่ว่างเปล่าเป็นหย่อม ๆ

ซึ่งอาจจะยังใช้ทำการเกษตรอยู่หรือทิ้งเฉย ๆ เอาไว้เป็นเวลานาน ลักษณะการขยายตัวในแนวราบดังกล่าวได้ขยายครอบคลุมพื้นที่เขตทุกเขตในชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาใช้ประโยชน์ที่ดินค่อนข้างสูงในเขตพื้นที่ในลำดับต่อมา ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 จำนวนและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุมชนเมือง เกษตรกรรมและที่โล่งว่างเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร ช่วงปี 2523-2531

ประเภทการใช้ที่ดิน	การใช้ที่ดิน (ตร. กม.)		การเปลี่ยนแปลง		
	2523 ^{'1'}	2531 ^{'2'}	(ตร. กม)	ร้อยละ	อัตราเพิ่มเฉลี่ย
ชุมชนเมือง	210.416	266.14	+55.724	+26.48	3.31
เกษตรกรรม	358.069	195.85	-162.219	-45.30	5.66
ที่โล่งว่าง	50.621	157.26	+106.64	+210.66	26.33
รวม	619.106	619.246	+0.140	-	-

ที่มา : '1' กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

'2' กองวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
พฤษภาคม, 2532.

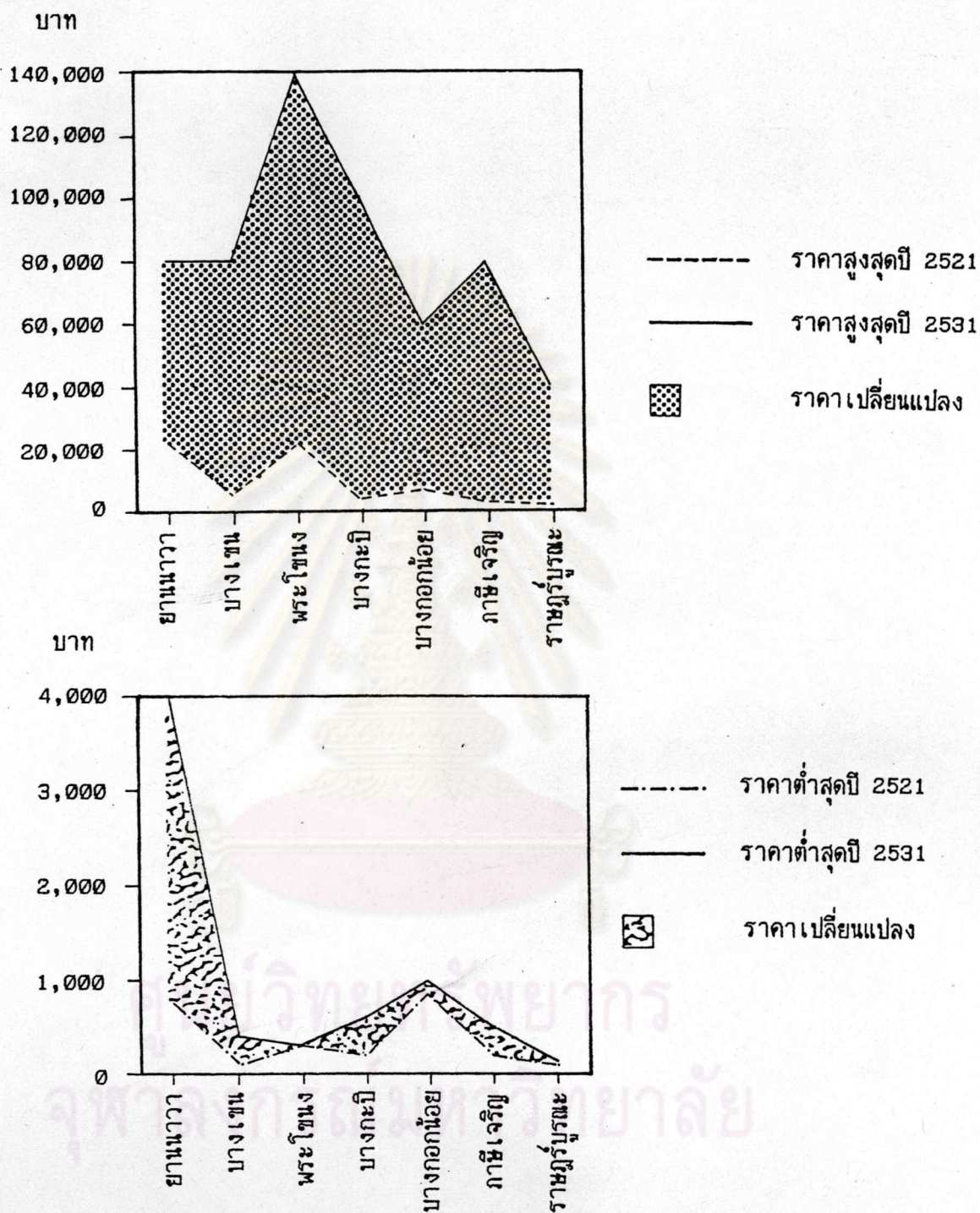
ในช่วง 8 ปีที่แล้ว (2523-2531) มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรลดลงอย่างกว้างขวางถึงอัตราร้อยละ 5.66 ต่อปี รวมการสูญเสียพื้นที่เกษตรในช่วงเวลาดังกล่าวแล้วประมาณ 162.219 ตารางกิโลเมตร โดยที่การลดลงของพื้นที่เกษตรจะสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เมืองและพื้นที่โล่งว่าง ซึ่งมีอัตราการเพิ่มต่อปีในระดับ 3.31 และ 26.33 ตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เกษตรชั้นกลางกรุงเทพมหานคร จึงเป็นไปในรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการเกษตรเป็นการใช้ที่ดินแบบเมือง รวมถึงการเป็นพื้นที่ว่าง (Vacant Land) เพื่อรอให้เกิดการลงทุนในการใช้ที่ดินแบบเมืองต่อไป (มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และเจ้าของรายใหม่ ยังไม่พร้อมจะลงทุน) เป็นที่น่าสังเกตว่ามีพื้นที่ว่างเพื่อรอการพัฒนาปลายปี 2531 เพิ่มขึ้น รวมเป็นพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 157.26 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางตอนเหนือและตะวันออก ซึ่งยังมีได้มีการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภคแต่ประการใด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวของบ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (จากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 15 จากจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด)¹⁵ ที่ดินแปลงใหญ่ถูกกักตุนและจัดเป็นแปลงย่อยมากมาย เพื่อการเก็งกำไร ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นในแทบทุกเขตของพื้นที่ชั้นกลาง (แผนภูมิ 4.7)

และถ้าหากนำข้อมูลสถิติการซื้อขายที่ดินมาร่วมพิจารณาวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อให้เกิดภาพชัดเจนขึ้นถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพบว่า ในช่วงปี 2530 เป็นต้นมาจนถึงปี 2531 นับเป็นช่วงที่มีการซื้อขาย เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินและเป็นช่วงที่ราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงสูงมาก บางเขตท้องที่ราคาเปลี่ยนแปลงวันต่อวัน ดังจะเห็นได้จากสถิติการซื้อขายกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ช่วงปี 3 ปีที่แล้วเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยใน 9 เดือนแรกของปี 2531 มีการซื้อขายมูลค่าถึง 43.643 ล้านบาท สูงกว่าปี 2530 ทั้งปี ซึ่งมีมูลค่า 38.901 ล้านบาทเท่านั้น โดยในช่วงเวลาดังกล่าวเมื่อพิจารณาตามเขตการจดสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินแล้ว ปรากฏว่าเขตสาขาที่มีการขออนุญาตการค้ามากที่สุด ได้แก่ เขตสาขาบางกะปิ ซึ่งมีจำนวน 88 ราย และคิดเป็นร้อยละ 20.71 ของผู้ที่ได้รับอนุญาตการค้าที่ดินทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ เขตสาขาบางเขน มีจำนวน 58 ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13.65 รองลงมาคือ สาขาบางขุนเทียน จำนวน 56 ราย และสาขาพระโขนง ซึ่งมีจำนวน 51 ราย

¹⁵ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยทั่วไป ปี 2530," รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2530 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิคตอรีนาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2530), หน้า 5.

แผนภูมิ 4.7 การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร



ที่มา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทีเอสโก้, ที่ดิน, 2526. (ราคาปี 2521)

สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน, กรมที่ดิน, ราคาที่ดินปี 2531-2534, 2531.

ตาราง 4.10 การซื้อขายกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเมืองหลวง

ปี	จำนวน (ราย)	มูลค่า (ล้านบาท)
2526	67.088	27.874
2527	65.571	22.722
	(-2.3)	(-18.5)
2528	60.975	21.521
	(-7.0)	(-5.3)
2529	72.414	23.127
	(18.8)	(7.5)
2530	91.868	38.901
	(26.9)	(68.2)
9 เดือนแรก 2531	68.718	43.643
	(12.0)	(97.2)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของการเปลี่ยนแปลง เมื่อเทียบกับช่วง
เดียวกันของปีก่อนหน้า

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4.11 สถิติการขออนุญาตทำการค้าที่ดินของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2531

1. สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร	จำนวน	29	ราย
2. สาขาพระโขนง	จำนวน	51	ราย
3. สาขาบางกะปิ	จำนวน	88	ราย
4. สาขาบางเขน	จำนวน	58	ราย
5. สาขามีนบุรี	จำนวน	44	ราย
6. สาขาบางกอกน้อย	จำนวน	50	ราย
7. สาขาธนบุรี	จำนวน	49	ราย
8. สาขาบางขุนเทียน	จำนวน	56	ราย
รวม	จำนวน	425	ราย

ที่มา : กรมที่ดิน

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ลักษณะการกักตุนที่ดิน การเก็งกำไร การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้เป็นสาเหตุก่อให้เกิดผลในทางอ้อมต่อโอกาสการครอบครองที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ประการแรกคือ การกักตุนที่ดินเช่นนี้ เป็นการสกัดกั้นโครงการพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโครงการชุมชนที่อยู่อาศัยหรือให้เป็นศูนย์กลางเมืองใหม่ หรือศูนย์กลางรองในแถบชานพระนคร เพราะต้องซื้อที่ดินในราคาสูงที่เรียกว่าเป็นที่ดินปรับปรุงแล้ว โดยนักจัดสรรที่ดินทั่วไป โอกาสที่จะกระจายความเจริญหรือความหนาแน่นของศูนย์กลางเดิมออกไป จึงเป็นไปได้ยาก ประการที่สอง ทำให้ที่ดินชานเมือง ซึ่งเดิมมีราคาถูกนั้น กลายเป็นที่ราคาแพง ราคาที่ดินจัดสรรแบ่งแปลงขายนั้น สูงกว่าความสามารถของผู้มีรายได้น้อยจะซื้อได้ เท่ากับขจัดโอกาสที่จะมีที่ดินราคาถูก สำหรับผู้มีรายได้น้อยที่จะหาเช่าอยู่ และแม้แต่

โครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกรัฐ ก็ต้องพบอุปสรรคในการหาที่ดินราคาถูกราคาถูกขานเมืองไปด้วย¹⁶

ปัจจุบันถือได้ว่า รัฐบาลเครื่องมือที่จะควบคุมการครอบครองที่ดินและการใช้ที่ดิน เพราะไม่ว่าเอกชน นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินอย่างเต็มที่ ไม่จำกัดทั้งจำนวนและสิทธิ์ในการพัฒนาหรือใช้ที่ดิน เพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ทำให้เกิดความยากลำบากที่รัฐจะดำเนินโครงการทางด้านผังเมือง เพื่อจะนำเอาที่ดินที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง และก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินจนทำให้ดูเหมือนว่ากรุงเทพมหานครแคลนพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยจริงแล้ว ผู้คนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยขาดแคลนพื้นที่อยู่อาศัยจริง แต่กรุงเทพฯยังมีที่ว่างอีกมากมาย

4.4 แนวโน้มความต้องการที่อยู่อาศัยและพัฒนาการในอนาคต

ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา จากการศึกษาการขยายที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงปี 2517-2527 พบว่าในปี 2527 กรุงเทพมหานครที่มีอยู่อาศัยทั้งสิ้น 823,204 หน่วย เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ต่อปี ซึ่งการผลิตที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮาส์ หรืออาคารพาณิชย์ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย คือ การเคหะแห่งชาติ ซึ่งผลิตได้ไม่เกิน 10,000 หน่วย ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีความต้องการที่อยู่อาศัยถึง 20,000-25,000 ดังนั้นการขยายตัวของที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นผลจากการพัฒนาโดยภาคเอกชนทั้งประเภทที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) อย่างไรก็ดี ถึงแม้ภาคเอกชนได้มีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น แต่เป็นการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเริ่มประสบปัญหาภาวะล้นตลาด และยังมีขีดจำกัดด้านกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่ายังมีประชากรอีกจำนวนไม่น้อยในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลที่ต้องอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพที่อยู่อาศัยที่ยังไม่ได้มาตรฐาน และไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

¹⁶ ประภาภัทร นิยม, "การไล่รื้อชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง," รายงานการประชุมปัญหาการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยริมคลองเพื่อการแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย, 2527), หน้า 45.

ตารางที่ 4.12 การคาดประมาณจำนวนที่อยู่อาศัย จำแนกตามประเภทของที่อยู่อาศัยในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ประเภทที่อยู่อาศัย	ข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศ				ลักษณะการกระจายของประเภทที่อยู่อาศัย				การเปลี่ยนแปลงจำนวนที่อยู่อาศัย 2530-2534	
	2517		2527		2530		2534		จำนวน	สัดส่วน
	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน		
1. อาคารพาณิชย์	0.8	3,684	1.3	10,798	27.5	363,275	23.5	369,185	5,910	2.4
2. บ้านจัดสรร	4.2	18,686	14.9	122,487	17.0	224,570	23.5	368,750	144,180	57.7
3. บ้านส่วนบุคคลที่ สร้างบนที่ดินจัดสรร	4.3	18,835	5.7	46,388	5.5	72,655	5.0	78,550	5,895	2.3
4. บ้านที่เจ้าของสร้างเอง	54.9	242,351	43.1	353,860	15.2	200,792	13.7	215,940	15,148	6.1
5. ที่อยู่อาศัยของรัฐ	2.1	9,377	9.0	74,708	8.8	116,248	10.6	166,248	50,000*	20.0
6. สลัม	23.7	104,323	18.5	152,211	18.5	244,385	16.5	259,215	14,830	5.9
7. บ้านริมคลอง	5.0	21,868	2.6	21,592	2.5	33,025	2.2	34,562	1,537	0.6
8. อื่น ๆ	5.0	22,060	5.0	41,160	5.0	66,050	5.0	78,550	12,500	5.0
รวมทั้งสิ้น	100.0	441,194	100.0	823,204	100.0	1,321,000	100.0	1,571,000	250,000	100.0

ที่มา : รายงานการศึกษาที่อยู่อาศัยและคนยากจนในเมือง ตามโครงการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑล พ.ศ. 2528

- หมายเหตุ :
1. การเคหะแห่งชาติ, 2528
 2. ข้อมูลเมื่อสิ้นปี 2527
 3. ผลการคาดประมาณของรายงานฉบับนี้
 4. เป้าหมายของการเคหะแห่งชาติในแผนฯ 6

จากการประมาณความต้องการที่นักอาศัยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ของการเคหะแห่งชาติ พบว่ามีความต้องการในสิ้นปี 2534 เป็นจำนวนมากถึง 250,000 หน่วย เฉพาะบ้านในชุมชนแออัดมีความต้องการเพิ่มขึ้นถึง 14,830 หน่วย คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 5.6% ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด (ตารางที่ 4.12) อย่างไรก็ตาม จำนวนหน่วยดังกล่าวเทียบเคียงกับจำนวนหน่วยชุมชนแออัดที่มีอยู่ทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในปี 2531 แล้วคิดเฉพาะความต้องการที่อาจจะเกิดในพื้นที่เขตชั้นกลาง จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นประมาณ 6,622 หน่วย *

เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในอนาคตคาดว่า แนวโน้มการตั้งที่นักอาศัย จะยังคงขยายไปตามเส้นทางคมนาคม โดยสันนิษฐานจากทัศนะหรือ แนวความคิดที่มองว่า ชุมชนแออัดนั้นเป็นเครื่องชี้คุณภาพของความเป็นเมือง (Urbanization) ดังนั้น การขยายตัวของเมืองมีแนวโน้มไปทางทิศใต้ที่ย่อมชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการพัฒนาของชุมชนแออัดด้วยเช่นกัน นอกจากนี้จะสังเกตได้ว่าการเกิดขึ้น การขยายตัวของจำนวนชุมชนแออัดเองนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแหล่งงานด้านอุตสาหกรรม ดังนั้นแนวโน้มการขยายตัวที่เด่นชัดน่าจะอยู่ในเขตอุตสาหกรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดกิจกรรมที่รวมศูนย์แรงงานทางเศรษฐกิจ เช่น เขตต่าง ๆ ทางตอนใต้ (ยานนาวา พระโขนง ราษฎร์บูรณะ) อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่าในเขตไม่มีอุตสาหกรรมสำคัญจะไม่มีชุมชนแออัดเกิดขึ้น

ทางด้านขนาดชุมชนที่จะเกิดขึ้นใหม่ คาดว่าคงเป็นสลัมบุกรุกขนาดเล็ก ๆ ที่ชุกช่อน อยู่ทั่วไปมากกว่า ทรายบิตที่ยังไม่มีการวางแผนกระจายการใช้ที่ดินให้เหมาะสม ยังมีการใช้ที่ดินแบบสับสน เกิดการกระจุกตัวของกิจการต่าง ๆ ปะปนกันอย่างไม่จำเป็น อันเอื้อให้เกิดชุมชนผู้มีรายได้น้อยตามมาเพื่อเป็นที่สะสม ทอปลนองแรงงานสำหรับแหล่งงานต่าง ๆ ในเมือง ซึ่งจะมีผลสืบเนื่องให้เกิดการรุกไล่เพิ่มมากขึ้น ตามอัตราของการพัฒนาการใช้ที่ดินในเมือง

* ในปลายปี 2531 มีชุมชนแออัดในกรุงเทพฯและปริมณฑลทั้งสิ้น 173,770 หลัง ในขณะที่เป็นบ้านในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานครประมาณ 77,595 หลัง คิดเป็นสัดส่วนต่อทั้งหมดเท่ากับ 44.65% ดังนั้นในการนี้จึงประมาณการเพิ่มขึ้นโดยใช้สัดส่วนดังกล่าวประกอบกับการคาดประมาณโดยการเคหะแห่งชาติในสิ้นปี 2534

4.5 การผลิตที่อยู่อาศัยในนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

ในนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ในช่วง 2530-2534 นี้ จะเน้นการจัดสร้างที่อยู่อาศัย โดยการร่วมลงทุนกับเอกชนให้มากขึ้น เพื่อผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง โดยพิจารณาระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจ คือ กลุ่ม ก, ข และ ค เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมด กลุ่ม ง และ จ เป็นกลุ่มรายได้ปานกลาง กล่าวคือ

กลุ่มรายได้ ก เป็นผู้มีรายได้ครอบครัว 4,000-6,000 บาทต่อเดือน

กลุ่มรายได้ ข เป็นผู้มีรายได้ครอบครัว 6,501-8,500 บาทต่อเดือน

กลุ่มรายได้ ค เป็นผู้มีรายได้ครอบครัว 8,501-12,000 บาทต่อเดือน

กลุ่มรายได้ ง เป็นผู้มีรายได้ครอบครัว 12,001-19,500 บาทต่อเดือน

กลุ่มรายได้ จ เป็นผู้มีรายได้ครอบครัว 19,500 บาทต่อเดือนขึ้นไป

จากนโยบายดังกล่าว การเคหะแห่งชาติ จะพัฒนาโครงการเคหะชุมชนให้กับผู้มีรายได้น้อย และปานกลาง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งในเมืองภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 27,000 หน่วย และจะเป็นการปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวน 20,000 หน่วย ทั้งนี้จะเป็นการร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

สำหรับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยในหน้าที่รับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดเป้าหมายตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นไป ดำเนินการผลิตรวมทั้งสิ้น 16,000 ครัวเรือน โดยแบ่งออกเป็นการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ

- โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ จำนวน 8,000 ครัวเรือน

- โครงการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม จำนวน 8,000 ครัวเรือน

ซึ่งการดำเนินงานทั้ง 2 รูปแบบ เน้นสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การจัดที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ประสบกับการไร้ที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงชุมชนแออัดให้ผู้อยู่อาศัยสามารถได้รับบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เป็นการปรับปรุงครบวงจรทั้งทางด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ และมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน

อนึ่งในการผลิตที่อยู่อาศัยดังกล่าว เป็นการแก้ปัญหาที่มีอยู่เดิม เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ พบว่าการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยยังไม่เพียงพอกับความต้องการ

4.6 สรุปลักษณะการตั้งถิ่นฐานและข้อสังเกต

การตั้งถิ่นฐานชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร เกิดขึ้นควบคู่มา
กับการพัฒนาประเทศแบบทันสมัย (Modernization) เดิมที่อยู่กันอย่างกระจุกกระจายแถบริม
คลองและแม่น้ำเจ้าพระยา ต่อมาจึงเพิ่มจำนวนหนาแน่นขึ้นตามระดับการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัจจุบันมีจำนวนชุมชนพักอาศัยในพื้นที่เขตทั้งสิ้น 599 ชุมชน คิดเป็นผู้อยู่อาศัยทั้งหมด
ประมาณ 577,304 คน โดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยเท่ากับ 964 คน จัดเป็นชุมชน
ที่มีความหนาแน่นมาก เมื่อเทียบกับความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง

ขนาดชุมชนมีตั้งแต่ 10 กว่าหลังคาเรือนขึ้นไป จนถึงเกือบถึง 2,000 หลังคาเรือน
และถ้าหากไม่นับชุมชนที่มีขนาดใหญ่ (เกินกว่า 1,000 หลังคาเรือน) ซึ่งมีอยู่ 3-4 ชุมชนใน
เขตยานนาวา และพระโขนง พบว่าส่วนใหญ่กว่า 2 ใน 3 มีขนาดชุมชนค่อนข้างเล็ก จำนวน
บ้านน้อยกว่า 300 หลังคาเรือน อนึ่งพบว่าจำนวนบ้านระหว่าง 50-150 หลังคาเรือน เป็น
ขนาดของชุมชนที่พบมากที่สุด

และโดยที่มีการตั้งถิ่นฐานเริ่มแรกตั้งแต่ในช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
แห่งชาติ อันทำให้เกิดกระแสอพยพจากชนบทเข้าสู่มหานครเพื่อหางานทำ ประกอบกับสภาพการ
ขาดแคลนที่พักอาศัยในเมือง อันมีอยู่ก่อนแล้ว (เนื่องจากการกักตุนที่ดิน การเก็งกำไร การ
เปลี่ยนแปลงที่ดินในใจกลางเมือง เพื่อประโยชน์ใช้สอยด้านอื่นที่มีค่ามากในเชิงเศรษฐกิจ)
ทำให้ชุมชนแออัดขยายตัวเข้ามาในเขตชั้นกลาง จึงพบโดยทั่วไปว่ากว่า 90% มีอายุการตั้ง
ถิ่นฐานไม่เกิน 30 ปี ส่วนมากจะพบในช่วงอายุ 10-20 ปีมากที่สุด เนื่องจากรัฐไม่มีนโยบาย
แน่นอนในเรื่องการใช้ที่ดินหรือการควบคุมกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงทำให้เกิดชุมชนในลักษณะการเช่า
ทั้งเช่าที่ เช่าบ้าน และบุกรุกขึ้นมากมายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ๆ

ชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานครจึงมีปรากฏการณ์เด่นชัดเป็นพิเศษกว่าพื้นที่
อื่น ๆ ในเรื่องการครอบครองที่ดินและที่พักอาศัย กล่าวคือ เกิดระบบการเช่าที่ดินโดยเฉพาะใน
ที่ดินเอกชนเป็นจำนวนมากมาหลายทศวรรษในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา มีขนาดแปลงประมาณ 1-5
ไร่ โดยผู้อยู่อาศัยเสียค่าเช่า 3-5 บาทต่อตารางวาต่อเดือน นอกจากนี้ก็ยังมีชุมชนบุกรุกเกิดขึ้น
เป็นจำนวนมากในที่ดินสาธารณะ ตามคูคลอง ทางรถไฟ ทางด่วนต่าง ๆ ตลอดจนในที่ดินของ
รัฐเอง ซึ่งมีได้มีการดูแลรักษา ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของบ้านของตน ดังนั้นจึงเสียค่า
ใช้จ่ายสำหรับการอยู่อาศัยต่ำ

แต่ไม่ว่าผู้อยู่อาศัยจะอยู่ในสถานภาพใด ก็ล้วนอยู่อย่างไม่มี ความมั่นคง ในที่อยู่อาศัย ทั้งสิ้น ถึงแม้ส่วนใหญ่จะอยู่อาศัยโดยมีสัญญาเช่าก็ตาม แต่ก็ เป็นระยะสั้น ๆ ปีต่อปี หรือ 3 ปีต่อ สัญญาครั้ง และ ไม่นั่นเอง

ชุมชนแออัดดั้งเดิมจะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่แถบบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา และริมคลอง ต่าง ๆ แต่ในระยะ 10-20 ปีต่อมา สภาพพื้นที่มีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ พัฒนาทางด้านการคมนาคม ทำให้เกิดแหล่งงาน ย่านการค้าตาม 2 ฟากฝั่งถนน อันมีผลสืบเนื่อง ให้มีการเพิ่มจำนวนและสร้างชุมชนผู้มีรายได้น้อยให้กระจายแผ่ขยายกว้างขวางออกไปจนเข้ามา กลาง ๆ ของพื้นที่เขตชั้นกลางทั้ง 2 ฟากฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา

ในช่วงระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา (2528-2531) มีการเพิ่มจำนวนชุมชนขึ้นมากใน เขตพื้นที่ทางฝั่งตะวันออก แต่ในขณะเดียวกันทางฝั่งตะวันตกกลับมีจำนวนชุมชนลดน้อยลง อัน เนื่องมาจากเงื่อนไขข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ และกระแสการไล่รื้อที่เกิดขึ้น

แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการขยายตัวของชุมชนพักอาศัยกลับพบว่ายังคงมีการ กระจุกตัวหนาแน่นในพื้นที่ฝั่งธนบุรีและเขตยานนาวา ซึ่งพื้นที่เดิมเหล่านี้เป็นพื้นที่สวนผลไม้ โดยมีรูปแบบการกระจายตัว อันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมและเส้นทางคมนาคมเป็นสำคัญ ใน ขณะที่ทางตอนเหนือ (เขตบางเขน เขตบางกะปิ) มีการตั้งถิ่นฐานเบาบาง เป็นลักษณะชุมชน แออัดกระจายตัว อันเนื่องมาจากมีพื้นที่ค่อนข้างกว้าง และไม่มีแหล่งงานสำคัญ ๆ ที่จะดึงดูด ชุมชนแออัดให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม ส่วนในพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานปานกลาง มีแนวโน้มที่จะมี การเปลี่ยนแปลงสูงมาก โดยจะมีการตั้งถิ่นฐานมากขึ้นในเขตพระโขนง และลดลงในเขต ราชบุรีบูรณะอย่างเห็นได้ชัด

และเนื่องจากการขยายตัวเป็นเมืองเพิ่มขึ้นของกรุงเทพมหานคร ในช่วง 15 ปีหลัง มีอัตราเฉลี่ยสูงมากถึงร้อยละ 32.2 ปี ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย คิดเป็น 2 ใน 3 ของพื้นที่ที่ เพิ่มขึ้นทั้งหมด ในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมก็เพิ่มมากขึ้น อันส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเจ้าของที่ดินทั้งรัฐและเอกชน ต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น ทำให้เกิดการไล่รื้อเกิดขึ้น เฉพาะในเขตชั้นกลาง ประมาณ 46.03% เป็นที่น่าสังเกตว่าการไล่รื้อที่เกิดขึ้นมักเป็นในที่ดินของเอกชนมากกว่ารัฐ สำหรับในที่ดินเอกชน ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนมากเป็นเรื่องการขาดความมั่นคงในที่ดินมากกว่า โดย เป็นการปล่อยข่าวลือเกี่ยวกับการไล่รื้อมากที่สุด

หากพิจารณาเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตชั้นกลาง พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรไปเป็นพื้นที่ชุมชนเมืองและพื้นที่ซึ่งไม่ได้รับการพัฒนาค่อนข้างมาก ในช่วงปี 2523-2531 โดยมีการเปลี่ยนแปลงมากในเขตทางตอนเหนือ คือ บางเขน บางกะปิ มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการเพิ่มจำนวนบ้านจัดสรร อันทำให้เกิดการกักตุนที่ดินและราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีอัตราเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ลักษณะดังกล่าวทำให้โอกาสการครอบครองที่นกอาศัยของผู้มีรายได้น้อยลดลง แม้แต่โครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกรัฐก็ต้องพบอุปสรรคในการหาที่ดินราคาถูกลงไปด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาแนวโน้มความต้องการที่นกอาศัย และพัฒนาการในอนาคต ก็ยังคาดว่าจะเกิดขึ้นต่อไปอีกอย่างสม่ำเสมอตามเส้นทางคมนาคม โดยแนวโน้มที่เด่นชัดจะเกิดขึ้นในเขตอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ในทางตอนใต้ของเขต เช่น เขตยานนาวา พระโขนง เป็นต้น โดยจะเป็นชุมชนบุกรุกขนาดเล็กมากกว่าลักษณะอื่น

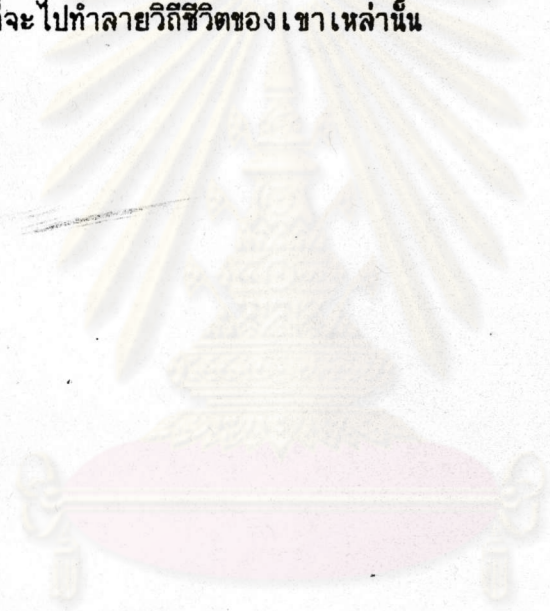
อนึ่งเมื่อพิจารณาความต้องการกับความสามารถในการผลิตของภาครัฐโดยรวม ๗ แล้ว พบว่ายังไม่เพียงพอกับความต้องการ เฉพาะในพื้นที่เขตชั้นกลาง เมื่อสิ้นปี 2534 จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นประมาณ 6,622 หน่วย

ดังนั้นจากการทบทวนดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของการตั้งถิ่นฐานชุมชนนกอาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตชั้นกลางได้ว่า

1. ลักษณะการตั้งชุมชนเป็นแบบแผนอันค่อนข้างมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว นอกจากจะสัมพันธ์กับแหล่งงานในเมืองที่เป็นบริเวณย่านอุตสาหกรรมสำคัญแล้ว ยังผูกพันกับแนวเส้นทางคมนาคมอย่างเห็นได้เด่นชัด (ในขณะที่ชุมชนในเขตชั้นในจะอิงกับเขตธุรกิจหลักหรือเขตธุรกิจเก่าแก่เป็นสำคัญ) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การดำรงอยู่พึ่งพิงกับระดับของการพัฒนาค่อนข้างสูง
2. ผู้มีรายได้น้อยสามารถหาที่อยู่อาศัยให้ตนเองและครอบครัวได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับที่นกอาศัยจึงเป็นเรื่องการขาดแคลนในเชิงคุณภาพของที่นกอาศัยมากกว่าการขาดแคลนบริเวณที่นกอาศัย
3. ในขณะที่ถูกมองว่าปัจจุบันนี้ไม่มีพื้นที่เหลือสำหรับเป็นที่นกอาศัยของคนมีรายได้น้อย แต่ในเขตชั้นกลางนี้ก็กลับพบว่ามีที่ว่างที่มีได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เหลืออยู่อีกมากมาย จึงควรจะนำที่ว่างเปล่าเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ตามความเหมาะสม

4. ผลกระทบของการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้แนวโน้มของโอกาสการเกิดขึ้นของชุมชนในอนาคตรหรือชุมชนที่จะอยู่ต่อไป จะเป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กมาก Mini Slum หรือ Mini Squatter (ขนาดต่ำกว่า 30 ครัวเรือน) กระจุกกระจายอยู่ตามที่ว่างเก่าที่จะสามารถหาได้ในเมือง

5. บทบาทการผลิตที่อยู่อาศัยในภาคเอกชนไม่เอื้อต่อผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่ความสามารถการผลิตภาครัฐมีขีดจำกัดไม่เพียงพอ ดังนั้นจำนวนชุมชนที่มีอยู่อาจถือเป็น Housing Stocks ที่มีอยู่แล้ว และสามารถรองรับการแก้ปัญหาได้ และทราบเท่าที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีมาตรการที่สามารถแก้ไขได้อย่างต่อเนื่องและถูกต้อง อย่างน้อยที่สุดก็พึงหลีกเลี่ยงมาตรการที่จะไปทำลายวิถีชีวิตของเขาเหล่านั้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย