



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญกับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอย่างสูง ซึ่งสามารถบ่งชี้ได้ด้วยจำนวนสลัมที่เพิ่มมากขึ้น ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเป็นชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก¹ ปัญหาการไล่รื้อชุมชนเดิมมีอัตราเพิ่มสูงมากขึ้น อันหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ดินจากที่อยู่อาศัยไปเป็นอย่างอื่นมีสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันปริมาณการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐก็มีแนวโน้มต่ำลง เนื่องจากรัฐบาลมีแนวโน้มนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในเชิงการค้ามากกว่าเชิงสวัสดิการสังคมหรือสร้างความเป็นธรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยในสังคม ทั้งราคาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่จัดสรรกันอยู่ก็มีราคาสูง เกินความสามารถของผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะซื้อหาได้ และทั้งโอกาสของผู้มีรายได้น้อยที่เพิ่มขึ้นเพื่อซื้อหาที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นก็เป็นไปได้ยาก แต่เดิมนั้นผู้มีรายได้น้อยมีทางเลือกอยู่หลายอย่างในการที่จะหาที่อยู่อาศัยของตนเอง ประมาณ 0.5 ล้านคน สามารถหาที่อยู่ได้ในแหล่งงานของตนได้ 1.2 ล้าน หาที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนที่เช่า และบุกรุกต่าง ๆ โดยใช้วิธีเช่าที่ดินและสร้างบ้านของตนเอง หรือเช่าทั้งบ้านและที่ดิน ประมาณ 37% จะอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ อีก 63% จะอาศัยอยู่ในที่ดินของเอกชน² ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยเหล่านี้สามารถจะแก้ปัญหาและรองรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

¹ สมสุข บุญยะปัญญา, "ความเป็นมาของปัญหาที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร," วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย 2 (กรกฎาคม 2528), หน้า 30.

² ข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2523.

แต่ปัจจุบันนี้ ระบบการเช่าที่ดินดังกล่าวกำลังถูกทำลายไปเรื่อย ๆ เนื่องจากที่ดินในกรุงเทพฯ ได้เปลี่ยนไปสู่มือของนักพัฒนาและนักเก็งกำไรที่ดิน^๓ จากข้อมูลในปี 2524 พบว่าที่ดินเหล่านี้มีตัวเลขสูงถึง 37% ของบริเวณที่พัฒนาเป็นเมืองแล้วของกรุงเทพมหานคร กระบวนการกักตุนและกว้านซื้อที่ดินดังกล่าวเกิดผลกระทบต่อการขยายตัวของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอย่างยิ่ง โอกาสที่ผู้มีรายได้น้อยจะหาเช่าที่ดินสำหรับสร้างบ้านจึงลดน้อยลงมาก นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการขับไล่ที่ดิน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเดิมสูงมากทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน

จากการสำรวจชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ^๔ ปรากฏว่าในช่วงปี 2528 ถึง 2529 ชุมชนเหล่านี้ถูกไล่หรือถึง 30 แห่งหรือเฉลี่ย 15 แห่งต่อปี ทำให้การผลิตและการมีอยู่ของที่อยู่อาศัยในราคาที่ไม่เป็นทางการซึ่งช่วยรับภาระของปัญหาการไร้ที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อยเข้าสู่ภาวะวิกฤต สภาพการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างชัดเจน แต่ปรากฏการณ์ที่พบก็คือว่า ในขณะที่มีปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีที่ดินว่างอยู่เป็นจำนวนมากที่มีได้ทำประโยชน์อะไร ทั้งในกลางเมืองจนถึงนอกเมือง ได้มีการประมาณกันว่า พื้นที่กรุงเทพฯ ร้อยละ 22 หรือ 338 ตารางกิโลเมตร^๕ ภายในเขตเมืองนี้ยังทิ้งไว้ให้ว่างเปล่า และไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างใดอยู่ ทั้งนี้จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการ

^๓ อแลน ดูรอง ลาเชอฟ, "กระบวนการเปลี่ยนเมืองที่ดินในกรุงเทพมหานครและการที่ภาคเอกชนมีอิทธิพลเหนือกว่ารัฐบาล," ที่ดิน.....บ้าน.....และผู้ยากไร้ แปลโดยวิยะดา ทัศน (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2528)

^๔ ข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติ สํารวจเมื่อปี 2529

^๕ สิทธิชัย ตันต์พิณณ์, "มาตรการเร่งด่วนในการเพิ่มที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร," ที่ดิน.....บ้าน.....และผู้ยากไร้ แปลโดยวิยะดา ทัศน อ่างแล้ว, หน้า 79.

ตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร^๕ พบว่าเขตชั้นกลางเป็นเขตที่มีแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนแออัดสูงที่สุด โดยเป็นชุมชนแออัดแนวราบเพราะมีแหล่งงานเป็นตัวดึงดูด และสภาพพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง คือ ยังมีที่ว่างเหลืออยู่ประมาณ 50% ของพื้นที่เขตชั้นกลางทั้งหมด และราคาที่ดินไม่แพงจนเกินไป และในอนาคตพื้นที่นี้จะมีการขยายตัวของโครงการคมนาคมอีกหลายชนิด ประกอบกับลักษณะสภาพเศรษฐกิจสังคมในกรุงเทพมหานคร ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal economy)^๖ มีบทบาทสำคัญน่าจะเป็นผลให้เกิดลักษณะการอยู่อาศัยไม่เป็นทางการและไม่มีคามมั่นคงได้อีกหลายประเภท

1.2 ความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ที่ดินในเขตเมือง เท่าที่ผ่านมามีรายได้น้อยอยู่ในที่ดินเหล่านั้น โดยมีที่อยู่อาศัยของตนเองในลักษณะต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการเช่าเฉพาะที่ดิน และผู้อยู่อาศัยปลูกบ้านพักอาศัยเองในลักษณะต่าง ๆ ด้วยวัสดุที่ไม่คงทน ดังนั้นจะเห็นว่าทางออกที่สำคัญสำหรับผู้มีรายได้น้อย แก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยของตนเองได้ก็ด้วยวิธีการเช่า ซึ่งมีทั้งการเช่าห้อง เช่าทั้งที่ดินและบ้าน หรือเช่าเฉพาะที่ดิน ตลอดจนการบุกรุกที่ดิน^๗ การจัดหาที่อยู่อาศัยในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) เช่นนี้จึงกลายเป็นส่วนที่มีบทบาทอันสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการขาดการจ่ายตามกำหนดของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน

^๕ จันทิมา ฉัตรไชยสิทธิ์กุล, "การศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

^๖ สมสุข บุญยะบัญชา, "ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร" วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย 3(กรกฎาคม 2529), หน้า 37.

^๗ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "สภาวะการไร้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด," รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2530 (กรุงเทพมหานคร : วิกตอรีเฟาเวอร์พอยท์ จำกัด 2530), หน้า 33.

แต่เนื่องจากสภาพกรุงเทพมหานครในช่วงนี้ ได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการของเมืองดังกล่าวได้ก่อผลกระทบร้ายแรงต่อกระบวนการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่มีที่ดินในเมืองสำหรับจะจัดเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นอีกเลย^๙ ยิ่งกว่านั้นที่อยู่อาศัยเดิมก็ถูกทำลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้สภาพการอยู่อาศัยมีความยากลำบากมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการผลิตที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือเดือดร้อนโดยตรงได้แล้ว ยังไม่สามารถรักษาชุมชนเดิมที่มีอยู่ให้อยู่ต่อไปได้ โดยไม่มีปัญหาการขับไล่ที่ ร้ายแรงกว่านั้นกลับมีนโยบายไล่หรือชุมชนเดิมออกไปเพื่อพัฒนาการใช้ที่ดินเป็นอย่างอื่นที่ให้มีรายได้น้อยกว่าอีกด้วย^{๑๐} ทำให้ปัญหาการตั้งถิ่นฐานที่ประสบอยู่ยิ่งทวีความร้ายแรงเพิ่มมากขึ้น

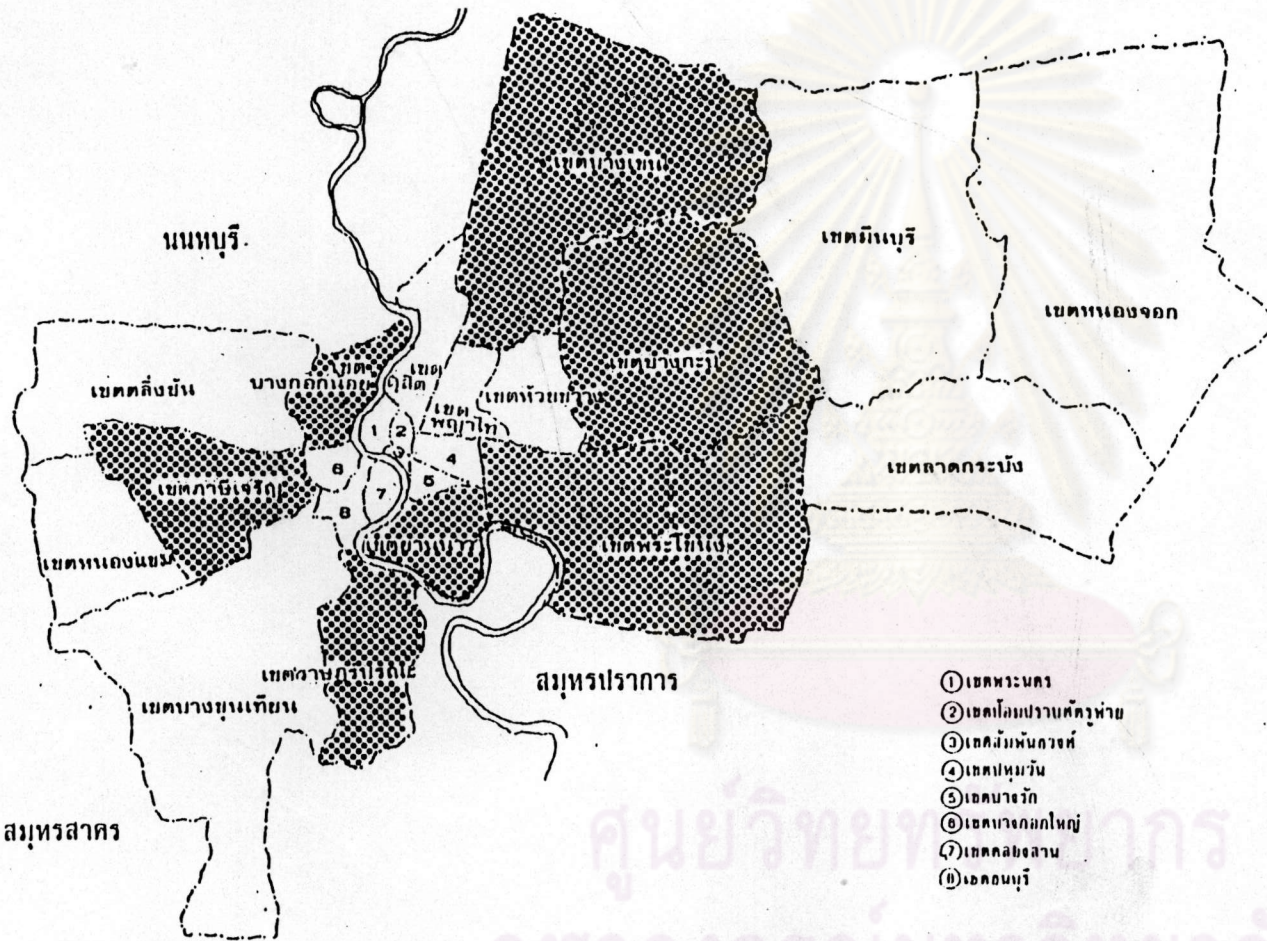
จากสภาพดังกล่าว จึงเป็นสิ่งสำคัญนำมาสู่การศึกษาในที่นี้ เพื่อค้นหาสภาพพื้นที่ตั้งสำหรับพักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยใช้เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร^{๑๑} เป็นกรณีศึกษา ซึ่งข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาคาดว่า จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะพื้นที่พักอาศัยที่สอดคล้องตรงความต้องการ และความสามารถในทางเศรษฐกิจของผู้พักอาศัยต่อไป

^๙ สมสุข บุญยะปัญหา "ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร", อ้างแล้ว หน้า 33.

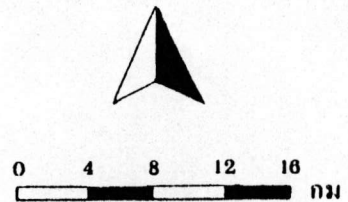
^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

^{๑๑} ในระหว่างที่ทำการศึกษา กรุงเทพมหานครได้มีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตการปกครองจาก 24 เขตเป็น 36 เขต สำหรับในการศึกษานี้ยังคงยึดการแบ่งเขตแบบเดิมของกองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งพื้นที่โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรและลักษณะการใช้ที่ดิน จัดให้เขตชั้นกลางเป็นเขตที่มีประชากรหนาแน่นปานกลาง ประกอบด้วยเขตต่าง ๆ 7 เขต ได้แก่ เขตยานนาวา เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง ในฝั่งพระนครและเขตบางกอกน้อย เขตภาษีเจริญ เขตราชบุรีบูรณะในฝั่งธนบุรี

แผนที่ 1.1 แสดงเขตการปกครอง และพื้นที่ศึกษา



- ① เขตพระนคร
- ② เขตโสมปอบคิ้วห้า
- ③ เขตสัมพันธวงศ์
- ④ เขตปทุมวัน
- ⑤ เขตบางรัก
- ⑥ เขตราชเทวี
- ⑦ เขตคลองเตย
- ⑧ เขตดอนเมือง



ที่มา กรุงเทพมหานคร

การศึกษาลักษณะที่ตั้งชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง:กรณีศึกษาเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อค้นหาคำตอบถึงลักษณะพื้นที่ที่ตั้งเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดย

1. ศึกษาข้อมูลพื้นฐานทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ประชากร และกายภาพที่พิกอาศัยของผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งทัศนคติของผู้อยู่อาศัยตลอดจนปัจจัยที่มีอิทธิพลและเกี่ยวข้องกับทางเลือกสถานที่ตั้งเพื่อนำไปวิเคราะห์หาพื้นที่ที่เหมาะสมตามสถานะของประชาชน
2. ศึกษาโครงสร้างของการใช้ที่ดินเพื่อพิกอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในปัจจุบัน และความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อพิกอาศัยของผู้มีรายได้น้อยกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ
3. ศึกษาแนวโน้มและความต้องการพื้นที่พิกอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในอนาคต
4. วิเคราะห์และเสนอแนะพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อการอยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร และเมืองอื่น ๆ ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ด้านกายภาพ ทำการศึกษาชุมชนที่พิกอาศัยของผู้มีรายได้น้อยเฉพาะเขตชุมชนแออัดในแนวราบเท่านั้น มิได้รวมถึงชุมชนแออัดในอาคารสูงหรือที่อาศัยเรือเป็นบ้านแต่อย่างใด โดยเน้นพิจารณาศึกษารอบคลุมพื้นที่ในเขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วยเขตต่าง ๆ คือ เขตยานนาวา เขตพระโขนง เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตบางกอกน้อย เขตภาษีเจริญ และเขตราษฎร์บูรณะ

สำหรับชุมชนที่คัดเลือกเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อให้ได้ผลการศึกษาชัดเจนตามความต้องการ จำกัดเพียง 4 ชุมชนเท่านั้น คือ ชุมชนหน้าสถานีตำรวจดับเพลิงคลองเตย เขตพระโขนง ชุมชนข้างโรงงานไฟร์โมสต์ เขตบางเขน ชุมชนกลางเกาะ เขตบางกะปิ และชุมชนตรอกวังหลัง เขตบางกอกน้อย

1.4.2 ด้านเนื้อหา การศึกษานี้เน้นศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบถึงลักษณะสภาพพื้นที่ตั้งสำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โดยศึกษาถึงสภาพที่เป็นอยู่ พัฒนาการต่าง ๆ ผลกระทบอันเกี่ยวเนื่อง ตลอดจนศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการใช้พื้นที่ ความเป็นอยู่และพฤติกรรมทางเลือกที่พิกอาศัยของผู้อยู่อาศัยในเขตชุมชนศึกษา โดยเน้นข้อมูลจากผู้อยู่อาศัยและการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่เป็นสำคัญ

1.4.3 ด้านเวลา ทำการค้นคว้าข้อมูลเอกสารจากหน่วยต่าง ๆ เพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นในช่วง ปี 2521-2531 เท่านั้น ส่วนการทำกรเก็บข้อมูลจากชุมชนตัวอย่างในการศึกษานั้นได้กระทำในช่วงเดือนกันยายน 2532 ผู้อยู่อาศัยให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการอยู่อาศัย ตั้งแต่ระยะเวลาที่ได้เข้ามาอยู่อาศัยนั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเน้นการศึกษาในเรื่องการวิเคราะห์พื้นที่ตั้ง สำหรับที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ด้วยการตรวจสอบทัศนคติของประชากรกลุ่มตัวอย่างและจากผลวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความต่าง ๆ โดยเทียบเคียงกับทฤษฎี หรือแนวความคิดในการตั้งถิ่นฐาน และการเลือกที่พำนักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ดังนี้จึงมีประโยชน์ คือ

1. ทำให้ทราบถึงความต้องการ และพฤติกรรมเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สำหรับพำนักอาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวางแผนกำหนดพื้นที่ตั้งสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินในเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ทราบถึงสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันของผู้มีรายได้น้อย และแนวโน้มการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในอนาคต
3. ผลการศึกษาอาจเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบการวางนโยบายและการวางแผนให้กับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อเป็นเอกสารทางวิชาการ และเป็นแนวทางให้มีการค้นคว้าอย่างกว้างขวาง และลึกซึ้งต่อไป

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ได้มาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีวิธีการจัดเก็บข้อมูลต่างกัน โดยเฉพาะข้อมูลในอดีต ข้อมูลบางประการไม่สมบูรณ์และมิไม่ครบถ้วน ทำให้การวิเคราะห์และคาดการณ์ต่าง ๆ ไม่สมบูรณ์นัก สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนที่พำนักอาศัยผู้มีรายได้น้อย หรือเรียกอีกอย่างว่าชุมชนแออัดนั้นยังไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้โดยตรง ในเรื่องจำนวนการให้ชื่อรวมทั้งตำแหน่งที่ตั้งในแผนที่ยังไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงทุกประการ ประกอบกับข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาและงบประมาณทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุกอย่างจากส่วนราชการกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในพื้นที่

ได้ อย่างไรก็ตามก็ถือว่าข้อมูลดังกล่าวจากส่วนราชการเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะมีการคลาดเคลื่อนไปบ้าง

และเนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตและพฤติกรรมในการเลือกที่พักอาศัยของผู้อยู่อาศัย ซึ่งการได้มาซึ่งข้อมูลในส่วนนี้มีอุปสรรคบางประการ คือ ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและกายภาพที่นักอาศัยอาจมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามไม่แน่ใจในข้อมูลที่ให้ กล่าวว่าจะมีผลในด้านลบกับตนเอง จำเป็นต้องสำรวจซ้ำ ๆ กันต่อเนื่องระยะหนึ่ง ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าทั่ว ๆ ไป

ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญในการศึกษานี้อีกประการหนึ่ง คือ ผลสรุปที่ได้จากการศึกษา ทบสอบวิเคราะห์ไม่สามารถนำไปอ้างอิงเปรียบเทียบกับชุมชนผู้อยู่อาศัยที่มีลักษณะแตกต่างไปจากเกณฑ์ในการศึกษานี้

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย