



บทที่ 6

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนา

การเติบโตของกรุงเทพมหานครที่ขาดการวางแผนและกำหนดลักษณะการใช้ที่ดิน นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา นับเป็นจุดเริ่มต้นของการถือครองที่ดินโดยประชาชน เปลี่ยนจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะกำหนดให้ใครหรือคนกลุ่มใดเป็นผู้กำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดิน มาเป็นการถือครองโดยเสรีและไม่จำกัดขึ้นอยู่กับพลังอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของผู้นั้น ประมาณกันว่าที่ดินกรุงเทพฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเป็นของสำนักงานทรัพย์สินร้อยละ 40 หน่วยราชการต่าง ๆ ร้อยละ 30 และเอกชนทั่วไป ร้อยละ 30 (เป็นที่ดินในผังพระนคร) โดยนัยของการครอบครองดังกล่าว ก่อให้เกิดการแนวโน้มและทิศทางการพัฒนาหลายประการในระยะต่อมา เนื่องจาก

1. ที่ดินในเมือง เป็นพื้นที่ที่สามารถรองรับกิจการทุก ๆ อย่างได้ อันได้แก่ ทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ฯลฯ ซึ่งแต่ละประเภทของกิจการเหล่านั้น จะต้องเลือกทำเลที่ตั้ง (location) ที่เหมาะสมและมีโครงสร้างพื้นฐาน บริการต่าง ๆ ที่สะดวกสบาย ยังผลให้ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินในเมืองสูง ซึ่งหมายถึงราคาก็สูงตามไปด้วย แม้ว่ากรุงเทพฯ จะมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ที่ดินที่มีโครงสร้างที่สมบูรณ์และมีความเหมาะสมที่จะใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวมีจำกัด การเปลี่ยนมือของการถือครองแต่ละครั้งทำให้มูลค่าที่ดินเมือง กรุงเทพฯ ราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ

2. ลักษณะการครอบครองที่ดินในเมืองนี้ เป็นพื้นฐานการกระจายทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ได้กลายเป็นส่วนสำคัญของเครื่องวัดและกำหนดอำนาจทางการเมืองด้วย การให้ความสำคัญของการครอบครองที่ดินโดยเอกชน โดยไม่มีมาตรการควบคุม ทั้งกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่จะทำการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อหากำไร และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดิน หรือการเช่าอยู่ในราคาถูก ในที่ที่ขาดสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมเพียงใดก็กระทำได้ เนื่องเพราะรัฐบาลต้องการที่จะส่งเสริมให้เอกชนมีการลงทุน และใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันการกระจายการถือครองไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มรายได้ ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการวางแผนการใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน เพราะแนวความคิดเช่นนี้ เป็นการส่งเสริม

ระบบการผลิตทางเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมที่สนับสนุนการแข่งขันโดยเสรี ที่ดินในกรุงเทพฯ จึงเป็นทุนส่วนที่แพงที่สุดส่วนหนึ่งของการลงทุนกิจการในเมือง และได้ทำกำไรให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยไม่ต้องเหนื่อย ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้าไปโดยปริยาย

ระบบการครอบครองที่ดินของกรุงเทพฯ นอกจากจะเป็นแบบอิสระแล้วกรุงเทพฯ ยังขาดแผนการพัฒนาทางกายภาพที่แน่นอน และขาดแผนการควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้กลุ่มชนผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง เป็นผู้คุมแนวทางการใช้ที่ดิน กำหนดทิศทางการพัฒนาเจริญเติบโตของเมือง ทำให้กรุงเทพฯ เต็มไปด้วยปัญหาความยุ่งยาก สับสนวุ่นวายในทางกายภาพ กลายเป็นเมืองที่มีกิจการต่าง ๆ อยู่ปะปนกันไป ไม่สัมพันธ์กันระหว่างแหล่งงาน พักอาศัย ก่อให้เกิดการเดินทางที่สิ้นเปลือง การจราจรติดขัด ปัญหาชุมชนแออัดและการไร้ที่อยู่อาศัย ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า การระบายน้ำ การกำจัดขยะ ที่ต้องลงทุนแก้ไขด้วยความยุ่งยากและสิ้นงบประมาณจำนวนมหาศาล และเมื่อเจ้าของที่ดินต่างก็มีอิสระในการพัฒนาที่ดินของตนนี้ ทำให้เกิดช่องโหว่ของการใช้ที่ดิน บางแห่งเป็นที่ดินว่างเปล่า เป็นตึกแถวบ้าง หรือกลายเป็นที่ ๆ ขาดการพัฒนา ทั้ง ๆ ที่อยู่ในทำเลที่ดี

ดังนั้น การแก้ปัญหาการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นนี้ หากพยายามแก้ไขปัญหาวางอยู่บนพื้นฐานเดิมทุกอย่างไม่มีการเสนอแนวทางใหม่ที่จะขลอการใช้ที่ดินแบบเดิมลงไป หรือทำให้การควบคุมที่จะเป็นประโยชน์และมีบทบาทต่อการพัฒนาเมืองอย่างแท้จริงแล้ว ก็ยากที่จะหลุดจากปัญหาความยุ่งยาก สับสนต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่เดือดร้อนที่สุดคือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง ซึ่งมีจำนวนประชากรกว่า 1 ล้านคนในกรุงเทพฯ ขณะนี้

ขั้นตอนของพัฒนาการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ นี้ มีลำดับความเป็นไปเป็น 4 ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานของปัญหาที่มีลักษณะทั่วไปที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน เมื่อพิจารณาแนวความคิดของ William a. Doebele¹ คือ

¹ ประภาภัทร นิยม "ระบบการใช้ที่ดินในเมืองที่มีปัญหาต่อการครอบครองที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย" ใน สภาพสิทธิของสลัม : มองจากเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา (กรุงเทพฯ-มหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 106-108.

1) นโยบายปล่อยเสรี การอพยพของประชากรกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจากชนบทเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ได้ค่าจ้างแรงงานเพื่อยังชีพของตนเองและครอบครัวมีมาเป็นระยะเวลาช้านาน และมากขึ้นตั้งแต่หลังปี 2500 เป็นต้นมา รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบยังไม่มีแผนพัฒนาเมืองหรือชนบทเพื่อรองรับการย้ายถิ่นหรือด้านกระแสการอพยพ โดยมองว่าการอพยพเป็นผลมาจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลกัน ในเมืองมีระดับการครองชีพที่สูงกว่า ขณะเดียวกันก็มีความต้องการแรงงานราคาถูกจำนวนมาก จึงมีทั้งผู้อพยพที่เข้ามาปลูกบ้านอยู่ในที่ดินที่ว่างเปล่า ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐและที่ดินของเอกชนทั่วไป ส่วนเจ้าของที่ดินในเมือง ก็แบ่งแปลงที่ดินเล็กๆ เพื่อขายหรือให้เช่าอยู่อาศัย ในสภาพที่แออัดและรกรุงรัง ขาดบริการสาธารณะ การกระทำเช่นนี้คือ การสร้างความพอใจให้กับทั้ง 2 ฝ่ายคือ ผู้อพยพซึ่งมีรายได้น้อยเอง และเจ้าของที่ดินก็ยังได้ค่าตอบแทน และในเมืองสามารถรับแรงงานราคาถูกไว้ได้อีกด้วย ปัจจุบันการสำรวจจึงพบชุมชนแออัด ที่มีอายุมานานกว่า 50-60 ปี ซึ่งเป็นรุ่นแรกๆ ของชาวชนบทที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง ที่วัดหลายแห่งซึ่งเป็นที่ฝังให้ชาวบ้านเช่าอยู่ ชุมชนเหล่านี้จะกระจายอยู่ทั่วไปตามที่ดินที่อยู่ใกล้กับเส้นทางคมนาคม ใกล้แหล่งงาน เช่นที่ท่าเรือคลองเตย เป็นต้น

2) การรื้อร้างและสร้างที่อยู่อาศัยโดยรัฐบาล เกิดขึ้นในช่วงหลังจากการอพยพเข้าใจเป็นจำนวนมากแล้ว และเกิดสภาพชุมชนแออัดที่เสื่อมโทรมจนเห็นได้ชัดแล้ว ในสายตาของผู้บริหาร รัฐบาล และผู้นำทางเศรษฐกิจจะมองว่าชุมชนเหล่านี้เป็นเนื้อร้ายที่ต้องเร่งกำจัดให้หมดไป จึงมีนโยบายที่ออกมาในรูปของ

- การรื้อร้างให้สภาพสลัมหมดไป (Demolition)
- การสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบของที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานสูง (Minimum-standard subsidized public housing)
- เพื่อผลในระยะยาว ควรจะตรึงคนในชนบทให้อยู่ในที่เดิมไม่ให้อพยพเข้าสู่เมือง เนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณพอที่จะสร้าง public housing ได้ ดังนั้นจึงมีแผนพัฒนาชนบทและพัฒนาเมืองในภูมิภาคติดตามมา

3) การปรับเปลี่ยนปัญหาชนบทสู่เมือง ให้เป็นกระบวนการที่เป็นคุณประโยชน์ ในช่วงนี้ถือว่าเป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาอีกรูปแบบหนึ่ง เมื่อรัฐและผู้รับผิดชอบประสบปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร จึงเกิดแนวความคิดใหม่ ที่พยายามให้เกิดการยอมรับชุมชนแออัดหรือที่อยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมของผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ว่า คือจำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว และยอมรับว่าชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองเหล่านี้ สามารถจะพัฒนาและสร้างตนเอง ในระบบของเมืองได้ดีกว่าที่จะไล่ออกไปและตัดขาดจากระบบต่าง ๆ ในเมือง แต่ทั้งนี้ต้องสร้างโอกาสในการปรับปรุงพัฒนาไปพร้อมกันทั้งรายได้ ที่อยู่อาศัย และการศึกษา ในช่วงนี้จึงเกิดโครงการประเภทสร้าง

บางส่วน (Sites and service) และการปรับปรุงสลัม (Slum upgrading) ขึ้น แต่โครงการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ทั้งหมด ที่ดินคือปัจจัยสำคัญ ที่ดินซึ่งมีความหมายไปถึง สิทธิการครอบครองอย่างถูกต้อง ทำเลที่เหมาะสม ราคาที่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้มีไม่เพียงพอ หรือแทบจะหาไม่ได้เลย ทั้งๆ ที่มีที่ว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ใช่ที่ที่เหมาะสมกับความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือบุคคลกลุ่มใดก็ตาม

4) ธุรกิจการค้า ในยุคของการค้ากำไรของโครงการพัฒนาที่ดินในเมืองส่งผลต่อการไล่รื้อที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก เพราะการนำเอาที่ดินที่เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาทำประโยชน์อื่น ๆ ในเชิงพาณิชย์จะให้ผลกำไรมากกว่าเดิม ธุรกิจการพัฒนาดินเพื่อการค้าพาณิชย์นี้ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นมากจนเกินกว่าที่ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้มีรายได้ปานกลางจะมีความสามารถในการจ่ายสำหรับเพื่อการอยู่อาศัยได้ ความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างคนสองกลุ่มเพื่อกิจการที่ต่างกันจึงเกิดขึ้น

ปรากฏการณ์ทั้ง 4 ขั้ตอนดังกล่าว จึงเป็นการคลี่คลายจากแนวความคิดในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งส่งผลต่อการจัดการใช้ที่ดินในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ

จากความเป็นมาของปัญหาระบบการครอบครองที่ดิน ที่สนับสนุนการครอบครองที่ดินโดยเอกชน และขาดการควบคุมการใช้ที่ดินนี้เอง จึงเป็นโอกาสแก่ผู้ที่ดินจะค้าที่ดิน ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เมื่อกลุ่มคนชั้นกลางมีการขยายจำนวนมากขึ้น ย่อมต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมือง เอกชนที่เริ่มดำเนินการเป็นนักพัฒนาที่ดิน (land developer) แต่ในช่วงแรกนี้มักจะเป็นในรูปของนักลงทุนธุรกิจที่ดิน โดยจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อขายพร้อมกับการถมที่ ทำถนน ทางระบายน้ำ วางระบบไฟฟ้า ประปา ตลอดจนให้การผ่อนส่งระยะยาวด้วย

ช่วงต่อมา ปี 2503 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นยุคที่ระบบทุนนิยม ประเทศไทยกำลังก้าวหน้าเต็มที่ กิจการเรื่องการพัฒนาดิน ก็ขึ้นถึงขีดสูงสุดเหมือนกัน แม้แต่เอกชนที่มีทุนไม่มากก็หันมาเป็นนักลงทุนที่ดินแบบสมัครเล่นคือ ซื้อมาไว้เป็นแปลงเล็ก ๆ เก็บไว้เมื่อได้ราคาภายหลังจึงขายจากธุรกิจการจัดสรรที่ดินนี้เอง สิ่งก็ตามมาคือการเก็งกำไร (land speculation) และก่อให้เกิดราคาที่ดินขึ้นสูงมาก

ในต้นปี 2513 ธุรกิจการพัฒนาคจัดสรรที่ดินก็ถึงจุดทรุด เมื่อสภาพเศรษฐกิจทั่วไปทั้งประเทศประสบปัญหา เนื่องจากราคาสินค้าส่งออกลดลงมากและสินค้าขาเข้าสูงขึ้นนำไปสู่สถานการณ์ลดลงของปริมาณความต้องการที่ดิน ดังนั้น ปริมาณที่ดินจัดสรรเหลือค้างเป็นจำนวนมาก

ทำให้ราคาตกลง ช่วงนี้สถาบันการเงินไม่สามารถปล่อยเงินกู้ได้ จึงหาทางออกด้วยการลงทุน โดยการเปลี่ยนรูปแบบใหม่ ธุรกิจที่เติบโต ตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา คือ "บ้านจัดสรร" ที่เข้ามาแทนการจัดสรรที่ดิน และนักเก็งกำไรที่ดินแปลงย่อย ๆ เมื่อธุรกิจบ้านจัดสรรเติบโตขึ้นนี้ การกว้านซื้อที่ดินผืนใหญ่ก็ดำเนินไปอีกราวหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินรอบนอกตัวเมืองกรุงเทพมหานคร ที่ดินรอบนอกเป็นจำนวนมากถูกกว้านซื้อไว้เพื่อรองรับโครงการบ้านจัดสรร

ในขณะเดียวกัน ที่ดินที่พอจะมีอยู่ในเมือง มักจะถูกพัฒนาให้เป็นตึกแถว ประกอบการค้าพาณิชย์และอยู่อาศัยไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ราคาที่ดินในเมืองแพงมาก และประกอบกับการกระจายตัวของที่ดินเพื่อการอาศัยถูกจำกัด เพราะที่ดินรอบนอกอยู่ในมือนักจัดสรรที่ดินและบ้านไปเป็นส่วนใหญ่ จึงมีปรากฏการณ์ที่นักจัดสรรที่ดินและบ้านหันมาเลือกหาที่ดินว่างเปล่าในเมือง ซึ่งเป็นที่อยู่ในการทำเลทีเดียว แต่อาจจะอยู่ด้านหลังแนวตึกแถวอาคารพาณิชย์ หันมาสร้างที่พักที่มีเนื้อที่จำกัดขึ้นจึงนับเป็นยุคที่ทาว์นเฮาส์เติบโต ดังนั้น จึงมีชุมชนแออัดหลายแห่งซึ่งเช่าที่ในราคาถูกแทนที่โดยโครงการประเภทนี้ และเจ้าของที่ดินแปลงย่อย ๆ ในเมืองเองก็เริ่มไหวตัวไม่ต้องการให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ปลูกบ้านบนที่ดินของตน เพราะเล็งเห็นว่าที่ดินเหล่านั้นสามารถพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง และค่อนข้างสูงได้ จึงเท่ากับเป็นการผลักผู้มีรายได้น้อยโดยทางอ้อมออกจากที่ดินในเมือง

ในช่วงหลัง ปี 2515 เป็นต้นมาถึง 2522 จึงมีปรากฏการณ์การไล่รื้อสลัมในเมืองเป็นจำนวนมาก มาพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของกลุ่มรายได้ปานกลางและราคาสูงบ้างหรือเป็นอาคารพาณิชย์บ้าง กระทำกันทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน ประกอบกับโครงการตัดถนนเพิ่มเติมทั้งถนนวงแหวน และโครงการทางด่วนซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนแออัดหลายแห่ง

ด้วยเหตุทั้งทางตรงและทางอ้อมดังกล่าวมาแล้ว คือทั้งนโยบายที่ขาดการวางแผนของเมืองกรุงเทพฯ เพื่อรับการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบท และการให้อิสระแก่การจัดการที่ดินในเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบเจ้าของที่ดินทั้งหมด ขาดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านั้น จึงก่อให้เกิดสภาพการค้าที่ดินโดยเสรีและมีอิทธิพลต่อทิศทางการเติบโตขยายตัวของเมือง ต่อการใช้ที่ดินในเมืองและต่อราคาที่ดิน ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อสภาพการไล่รื้อสลัม ชุมชนแออัดนั้นไม่สมควรจะอยู่บนที่ดินซึ่งมีราคาแพงขึ้นในภายหลัง เป็นที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ได้มากกว่าการเป็นชุมชนที่สกปรกไม่เจริญหูเจริญตา

1. ความได้เปรียบในแง่ที่ตั้ง

1.1 สภาพทางกายภาพ (ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ถึง ปีพ.ศ.2525)

วิวัฒนาการของเขตคลองสานที่นำเสนอในบทที่ 3 และลักษณะการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ขณะเดียวกันลักษณะของที่ตั้งสะท้อนความได้เปรียบในเชิงที่ต่างยุคต่างสมัย จากพื้นที่เรือกลสวนที่เป็นชุมชนเกษตรกรรมที่มีวัดเป็นศูนย์กลาง มาเป็นการตั้งถิ่นฐานของบรรดาเจ้านายเมื่อมีการย้ายเมืองหลวงไปอยู่ฝั่งตะวันออกในสมัยรัตนโกสินทร์ จากชุมชนเรือกลสวนมีความเจริญสงบและอยู่ในที่ดอนจึงเป็นที่ย่านพักอาศัยและผลิตสินค้าเกษตรเลี้ยงตัว การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยการเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศ ทำให้มีการตั้งถิ่นฐานมากขึ้นจากแพริมน้ำ ขยายตัวขึ้นบนบกเป็นท่าเรือ ร้านค้า ตลาด โรงสี โรงเลื่อย ตลอดจนใช้เป็นโกดังขนถ่ายสินค้าในระยะต่อมา การเติบโตและขยายตัวของการใช้ที่ดินในระยะนั้นมีความผูกพันอยู่กับพื้นที่การค้าหลักของเมืองในฝั่งตรงกันข้ามมาก ตลาดในระยะแรก เช่นตลาดแขก บริเวณตอนเหนือของเขต ขยายตัวได้ในระยะสั้น กิจกรรมค้าพาณิชย์ที่เคยโดดเด่นเป็นที่สองของเมืองหลวงในยุคนั้น เริ่มจำกัด เนื่องจากกิจกรรมที่หลากหลายและการรวมศูนย์ของประชากร และสถาบันทางสังคมและกลุ่มชนทางตอนเหนือและใต้ของพื้นที่ฝั่งตรงกันข้ามมีมากกว่า ต่อมาความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเหลือเพียงการติดต่อกันระหว่างย่านการค้าของศูนย์ธุรกิจดั้งเดิมของกรุงเทพฯ ในย่านสำเพ็ง เขาวราช พาหุรัดกับการเติบโตของพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยในย่านฝั่งธนบุรีเท่านั้น

ต่อมาในปี 2475 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของพื้นที่ฝั่งธนบุรี ซึ่งขณะนั้นศูนย์กลางหลักแทบทุกอย่างรวมอยู่ทางฝั่งตะวันออกเพียงพื้นที่เดียว ทางฝั่งตะวันตกได้รับการพัฒนาเข้ามา เส้นทางคมนาคมหลักมีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นทางสำคัญ การติดต่อภายในอาศัยลำคลองเป็นหลัก พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตร ความเป็นเมือง(Urbanization)ยังไม่เห็นชัดเจนเหมือนทางฝั่งตะวันออก การสร้างสะพานพุทธเชื่อมกับบริเวณศูนย์กลางการค้าในเขตชั้นในฝั่งตะวันออก พร้อมกับมีการวางตัดถนนทางฝั่งตะวันตกถึง 10 สาย มีผลทำให้พื้นที่ทางฝั่งตะวันตกซึ่งสภาพของเมืองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่อย่างไร กลับมีความเจริญเติบโตนับแต่นั้นมา ชุมชนเริ่มขยายตัวไปตามถนนจากริมแม่น้ำในเขตธนบุรี คลองสาน ราชบุรีบูรณะ บางกอกใหญ่และบางกอกน้อย แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรือกลสวน และวิถีชีวิตแบบเดิม หลังปี 2475 จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่สำคัญ ดังเช่นที่ Henry George ได้กล่าวว่า "Transportation Opened New land to Urban Use" ทำให้การใช้ที่ดินเพื่อความเป็นเมืองของฝั่งตะวันตกนั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การขยายตัวของอาคารบ้านเรือนเกิดขึ้นตามแนวถนนซึ่งมีเฉพาะพื้นที่ตอนเหนือของเขต ทำให้มีกิจกรรมค่อนข้างหนาแน่นเกิดขึ้น รูปแบบของอาคารส่วนใหญ่ในระยนั้น เริ่มจากอาคารไม้ เรือนแถว ห้องแถวและบ้านเดี่ยวขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ สร้างต่อเนื่องกับชุมชนเดิมในลักษณะของทิศทางขนานกับเรือกสวน ในขณะที่การเติบโตของพื้นที่ฝั่งกรุงเทพฯ เต็มไปด้วยสถาบันราชการ สถาบันการศึกษา ย่านธุรกิจการค้า สถานประกอบการ ตลอดจนการลงทุนสาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีมากกว่า 3 เท่า ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลและผู้บริหารในสมัยนั้นทำให้ทิศทางการเจริญเติบโตยังคงมุ่งสู่ทิศเหนือ ทิศตะวันออกและด้านใต้เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการติดต่อพื้นที่ส่วนหลังของจังหวัดธนบุรีกับสมุทรสาคร และนครปฐมยังคงใช้ทางน้ำเป็นหลัก เขตปกครองขึ้นอยู่กับจังหวัดธนบุรี การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในรูปของเทศบาลนครธนบุรี แม้จะมีความใกล้ชิดและสัมพันธ์กับเทศบาลนครหลวงมาก แต่ก็มีลักษณะพึ่งพาสูง

อย่างไรก็ตาม หลังจากการตัดถนนหลัก ๆ ในช่วงหลังของปี 2475 แล้ว ก็ไม่มีการขยายตัวของสาธารณูปโภคประเภทนี้อีกเป็นเวลาเกือบ 50 ปี การพัฒนาจึงเป็นไปโดยเสรีและตามยถากรรม บ้านเรือนสร้างลึกลงไปจากแนวถนนที่ตัดไว้เป็นซอยขนาดเล็กไหลไปตามเรือกสวน แนวคลองและชุมชน ชุมชนที่อยู่ด้านในจึงเป็นบ้านพักอาศัยในเรือนสวนที่เป็นอาคารไม้ และการปลูกสร้างเป็นไปอย่างง่าย ๆ ตามวัสดุที่หาได้เป็นส่วนใหญ่ การใช้ที่ดินของเขตคลองสานในช่วง 2475-2525 ส่วนใหญ่ยังคงเป็นลักษณะของการใช้ที่ดินแบบผสม (Mixed used) โดยไม่มีการแบ่งเป็นย่านอย่างชัดเจน การใช้ที่ดินหลักเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.23 ของพื้นที่เขต เป็นย่านที่อยู่อาศัยของประชากรที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ประกอบด้วยอาคารบ้านเดี่ยวซึ่งเป็นอาคารไม้ ปลูกรวมกันหนาแน่นร่วมกับอาคารพักอาศัยประเภทตึกแถวและเรือนแถว ซึ่งประกอบการค้าและอุตสาหกรรมปะปนอยู่ด้วย ส่วนการใช้ที่ดินประเภทที่เป็นแหล่งงาน ได้แก่ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ คลังสินค้า มีการใช้ที่ดินรวมกันเพียงร้อยละ 14.48 และยังมีที่ว่างกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปอีกประมาณร้อยละ 12.67

ลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกันของพื้นที่เขตในช่วงปี 2525 มีอยู่ 4 บริเวณ สรุปได้ดังนี้

1. บริเวณวงเวียนใหญ่ เป็นบริเวณที่มีกิจกรรมทางการค้าปลีกค้าส่ง และบริการรวมตัวกันอยู่อย่างหนาแน่นกว่าพื้นที่อื่น ปัจจุบันมีปัญหาในด้านการจราจร พื้นที่ให้บริการไม่เพียงพอต่อผู้มารับบริการ ปัญหาหาบเร่แผงลอย และปัญหาสาธารณูปโภคและการให้บริการสาธารณะ เป็นปัญหาที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคตของพื้นที่บริเวณนี้

2. บริเวณแขวงสมเด็จเจ้าพระยาและแขวงคลองสาน นับเป็นบริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานชุมชนมานาน จึงเป็นย่านที่อยู่อาศัยและเป็นที่ยรวมของกิจกรรมต่างๆ หนาแน่นกว่า 2 แขวงตอนล่าง เนื่องจากมีระบบถนนหลายสายที่สำคัญตัดผ่าน ปัญหาในคือ ความหนาแน่นของการปลูกสร้างอาคารและความเสื่อมโทรมของบริเวณที่อยู่อาศัยหลังถนนใหญ่ มีที่ว่างเหลืออยู่เพียงร้อยละ 1.12 ของพื้นที่

3. บริเวณถนนเจริญนครติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา การใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้าขนาดใหญ่ ซึ่งมีความผูกพันอยู่กับท่าเรือคลองเตย และมีบ้านพักอาศัยหนาแน่นแทรกอยู่ทั่วไป ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้ที่ดินที่อาศัยการคมนาคมขนส่งทางน้ำมาก่อน กิจกรรมในบริเวณนี้ ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

4. บริเวณแขวงคลองตันไทรและแขวงบางลำภูล่าง ไม่นับรวมบริเวณริมแม่น้ำ มีการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมบริการ ตอนกลางของพื้นที่ยังขาดโครงข่ายของถนนและสาธารณูปโภคที่ได้มาตรฐาน ทำให้การตั้งถิ่นฐานของชุมชนขาดความเป็นระเบียบและเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย ปะปนกับพื้นที่ว่างและที่สวนซึ่งยังคงหลงเหลืออยู่มาก

ผลการเปลี่ยนแปลงในรอบ 50 ปี ในด้านความสัมพันธ์ของเขตคลองสานกับกรุงเทพมหานครนั้นสรุปได้ว่า เขตคลองสานเป็นเขตที่อยู่ในกลุ่มพื้นที่เขตเมืองหรือเขตชั้นในที่มีประชากรหนาแน่นและมีการใช้ที่ดินเข้มข้น มีลักษณะการใช้ที่ดินที่เด่นชัดเป็นย่านพักอาศัยเช่นเดียวกับพื้นที่ใกล้เคียงในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาหรือพื้นที่ฝั่งธนบุรี

การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพในช่วงหลังปี 2525 คือการเปิดเส้นทางเชื่อมระหว่างเขตบางรัก และเขตยานนาวาเชื่อมกับเขตคลองสานโดยถนนและโครงการสะพานสาทร ถนนเส้นนี้ผ่านเข้าไปในชุมชนพักอาศัยตอนกลางของเขต แนวสายทางอยู่ระหว่างแขวงคลองตันไทรและแขวงบางลำภูล่าง ถนนสายนี้เป็นสายประธาน มีขนาดใหญ่ 10 ช่องจราจร มีทางคู่ขนานทั้งสองฝั่ง (Local street) แยกจากตัวถนนหลัก ปัจจุบันเป็นเชื่อมถนนสาทรกับถนนตากสิน โดยปลายทางที่จะก่อสร้างในอนาคตจะเชื่อมกับถนนเพชรเกษม ผลที่เกิดจากการตัดถนนสายนี้ที่มีต่อพื้นที่คือ

- เป็นการแบ่งชุมชนพักอาศัย 2 ฝั่งออกจากกัน ขณะเดียวกันการข้ามถึงกันทำได้ลำบาก เว้นแต่จะอยู่ใกล้กับสะพานลอย

- การเชื่อมกับศูนย์กลางธุรกิจหลักในถนนสาทร จะมีผลให้การใช้ที่ดินสองฝั่งถนน กลายเป็นย่านพาณิชย์กรรมสมัยใหม่ ที่มีการใช้ที่ดินเข้มข้นขึ้น
- การเคลื่อนย้ายของกิจกรรมพาณิชย์และธุรกิจสมัยใหม่จะทำให้องค์ประกอบความ เป็นชุมชนพักอาศัยสูญหายไป เนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้น นำปัญหาการจราจรเข้ามามีผลกับถนน ในชุมชน

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเกิดขึ้นน้อยมาก มีการก่อสร้างโครงการพักอาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้สูงบริเวณเชิงสะพาน เป็นอาคารแบบทาว์นเฮาส์ และอาคารชุดพักอาศัย และสรรพสินค้าริมแม่น้ำเจ้าพระยาใกล้กับสะพาน โครงการทั้งสองนับ ว่าเป็นการรองรับการขยายตัวของกลุ่มผู้มีรายได้สูงจากพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจ ประเด็นสำคัญใน เชิงที่ตั้งคือการเข้า-ออกในบริเวณนี้ทำได้สะดวก นอกจากนี้ยังมีในบริเวณตอนปลายถนนยังม ีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัย ขนาด 1 แห่ง ในปี 2532 มีโครงการอาคารสูง กำลัง อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง ลินสาทร ทาวเวอร์ เป็นสำนักงาน-พักอาศัย ในเนื้อที่ 4 ไร่เศษ มีความสูงถึง 42 ชั้น เมื่อสร้างเสร็จจะเป็นอาคารขนาดมหึมา ท่ามกลางชุมชนพักอาศัยที่มี ความสูงเฉลี่ยเพียง 2 ชั้นซึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมต่อชุมชนข้างเคียงมาก ส่วนการ เปลี่ยนแปลงอื่น ๆ โดยรอบนับว่าเกิดขึ้นน้อย ทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการคือ

- การขยายตัวในบริเวณอื่นของกรุงเทพฯ ยังมีความเหมาะสมมากกว่า เช่นในย่าน สีลม บางรัก สุขุมวิท และถนนรัชดาภิเษก
- บริเวณแวดล้อมเป็นย่านพักอาศัย ไม่มีย่านธุรกิจ การค้าและบริการที่จำเป็นใน บริเวณใกล้เคียง
- การเข้าออกยังไม่มีระบบถนนโครงข่ายที่เหมาะสมกับย่านธุรกิจ ถนนยังมีลักษณะ ของการไป-กลับ ทิศทางเดียว

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกข้อบัญญัติควบคุมการ ก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ริมถนนสายหลัก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อจราจร ถนนเจ้า กรุงธนบุรีนี้ก็อยู่ในดำริที่จะควบคุมด้วย

1.2 ระบบคมนาคม

เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีพัฒนาการยาวนานและมีการตัดถนนเป็นแห่งแรกในพื้นที่ฝั่งธนบุรี ประกอบกับอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเมืองของพื้นที่ฝั่งกรุงเทพทำให้มีรถประจำทางจำนวนมากถึง 30 สาย นอกจากนี้ยังมีท่าเรือ 12 ท่า เชื่อมกับพื้นที่ฝั่งพระนครซึ่งเป็นย่านพาณิชย์กรรมที่สำคัญ มี

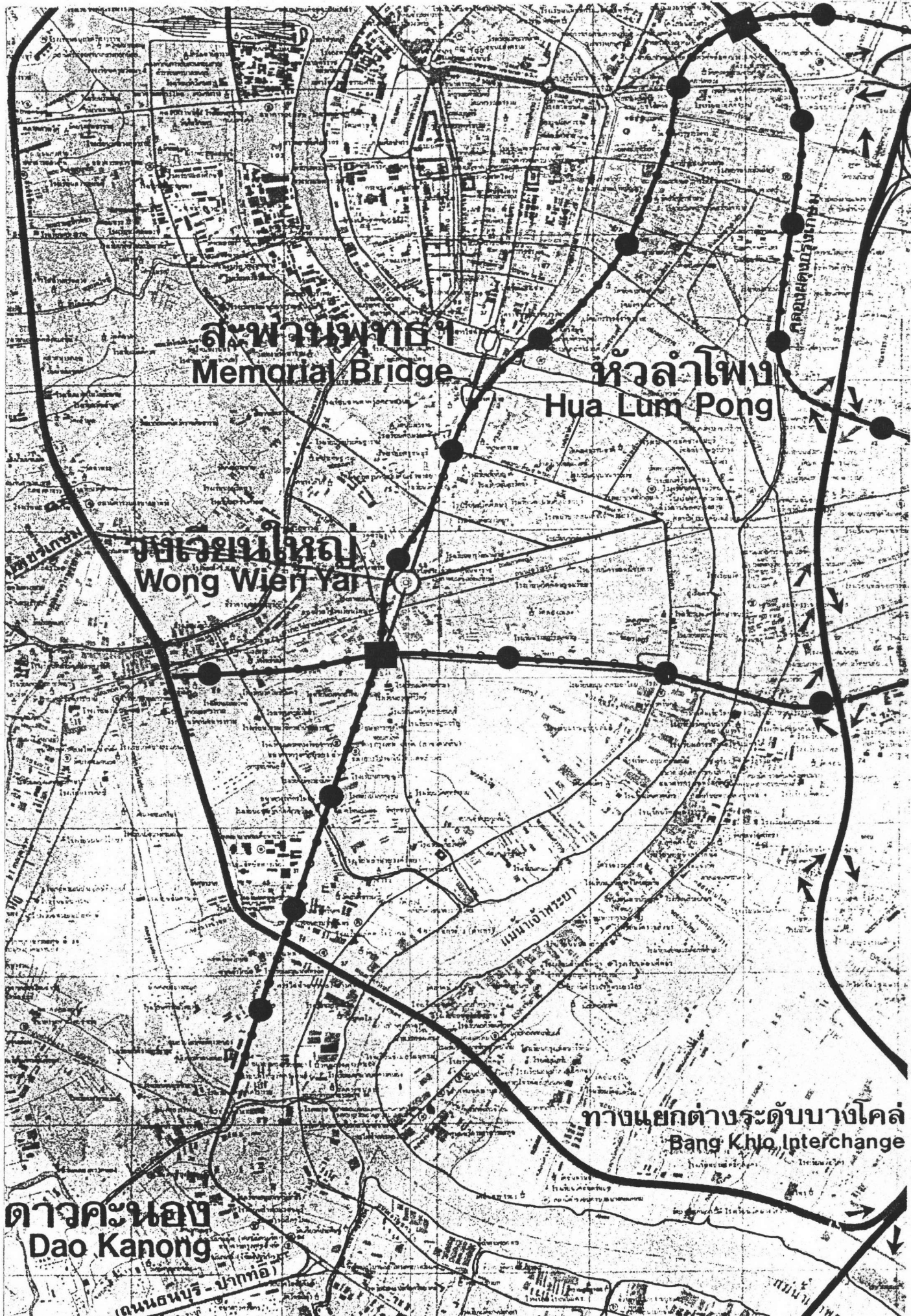
ทำรถประจำทาง 6 สาย จึงความได้เปรียบในการเข้าถึงแหล่งงานทั้งศูนย์กลางเดิมและศูนย์กลางใหม่ได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังมีระบบการคมนาคมทางน้ำ ทั้งท่าเรือข้ามฟากและเรือด่วนที่จะเดินทางไปยังจุดอื่น ๆ ของกรุงเทพฯ ได้สะดวก การพัฒนาในอนาคตสมควรเชื่อมต่อการเข้าถึงพื้นที่ 2 ผังให้มากขึ้นด้วยระบบเดินเท้า ขนส่งมวลชนและพาหนะขนาดเล็ก เพื่อลดระยะเวลาเดินทาง แบ่งเบาภาระถนนสายหลักและขนส่งมวลชนหลัก เพื่อให้พื้นที่เป็นทางผ่านที่คล่องตัวระหว่างชุมชนพักอาศัยกับแหล่งงาน

จะเห็นได้ว่าทำเลที่ตั้งของเขตคลองสานสะดวกต่อการเชื่อมโยงระหว่างการคมนาคมทางบกกับทางน้ำ มีผู้นิยมใช้เรือข้ามฟากมากขึ้นในแต่ละวันโดยท่าเรือที่มีการใช้มากนั้นเป็นท่าเรือที่สามารถเชื่อมต่อการคมนาคมทางบกได้ง่าย เช่น ใกล้จุดต้นสายรถประจำทาง หรือท่าเรือที่ติดต่อกับย่านพาณิชย์กรรมที่สำคัญและแหล่งงานได้โดยง่าย จึงเป็นข้อสนับสนุนว่าพื้นที่เขตคลองสานมีความได้เปรียบในด้านการคมนาคมสะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ

ระบบการคมนาคมในอนาคต

ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเป็นโครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพมหานครพร้อมกับระบบทางด่วน โดยการทางพิเศษได้ศึกษาเปรียบเทียบความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรมและออกแบบรายละเอียดของสายทางเสร็จสิ้น พร้อมทั้งได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินจะเวนคืน เพื่อก่อสร้างเมื่อปี 2525 มีเส้นทางสามสาย สายที่ผ่านเข้ามาในพื้นที่เขตคลองสานคือ สายดาวคะนอง-สะพานพุทธ-มักกะสัน และสายวงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว แต่เนื่องจากการล่าช้าก่อสร้างในโครงการใช้เงินลงทุนสูงมากถึงประมาณ 30,000 ล้านบาท รัฐบาลจึงมีนโยบายให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานดำเนินการ และลดขนาดโครงการลงเหลือครึ่งหนึ่งคือ โครงการระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชนส่วนที่หนึ่ง ชั้นที่หนึ่งมีแนวทางสองเส้นทางคือ 1.สายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ 2.ครึ่งสายของสายวงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว คือเฉพาะส่วนที่ติดกับสายแยกบริเวณสี่แยกวิทยุไปลาดพร้าว รวมความยาวทั้งสิ้น 34 กิโลเมตร ค่าลงทุนประมาณ 16,000 ล้านบาท ทำให้ไม่มีระบบขนส่งมวลชนผ่านเข้ามาในบริเวณนี้

จากมติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ฝั่งพระนคร โดยเฉพาะศูนย์-กลางเมืองกับพื้นที่ทางตอนเหนือว่า มีความสำคัญกว่าพื้นที่ทางฝั่งธนบุรี ในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ที่จะมีผลต่อพื้นที่และราคาที่ดิน โดยเฉพาะในบริเวณย่านพาณิชย์กรรมวงเวียนใหญ่และบริเวณที่สายทางผ่าน



สะพานพุทธ
Memorial Bridge

หัวลำโพง
Hua Lum Pong

วงเวียนใหญ่
Wong Wier Yai

ทางแยกต่างระดับบางโคล่
Bang Khjo Interchange

ดาวคะนอง
Dao Kanong

ระบบทางด่วนที่จะเกิดขึ้น เป็นระบบทางด่วนชั้นที่สามซึ่งเป็นเพียงแนวทางที่ศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมเบื้องต้นเท่านั้น คือสายถนนบางกอกน้อย-นครชัยศรี-ถนนเพชรเกษม-ถนนธนบุรี-ปากท่อ อีกเส้นทางหนึ่งเป็นสายทางที่จะมีบทบาทต่อพื้นที่คือ ถนนเพชรเกษม-ตากสิน-ระบบทางด่วนชั้นที่สอง โดยระบบทางด่วนชั้นที่สามนี้คณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนสัมปทานแนวทางเป็นเวลา 30 ปี โดยเอกชนที่จะขอรับสัมปทานจะต้องสำรวจวางแผนเส้นทาง ศึกษาความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรมตลอดจนออกแบบรายละเอียดตามมาตรฐานของการทางพิเศษแล้วจึงขอลงทุนก่อสร้างและบริหารกิจการในรูปของสัมปทาน โดยแนวเส้นทางของทางด่วนชั้นที่สามจะเป็นเส้นทางในทิศทางที่การทางพิเศษกำหนดไว้แล้วหรือเป็นเส้นทางอื่นก็ได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากการทางพิเศษและคณะรัฐมนตรี

โครงการดังกล่าวใช้แนวถนนกรุงธนบุรีตลอดสาย อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวยังไม่เกิดในขนาดที่อันใกล้นี้ เนื่องจากโครงการทางด่วนระยะที่ 2 ปัจจุบันยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้าง

การลงทุนขนาดใหญ่

การลงทุนที่สำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ คือการลงทุนในกิจการโรงแรมมีการส่งเสริมการลงทุนถึง 100% โดยให้มีการลงทุนในพื้นที่ฝั่งตะวันตกหรือพื้นที่ฝั่งธนบุรี เนื่องจากเหตุผลในแง่ที่ว่าเพื่อความสวยงามของแม่น้ำเจ้าพระยา และความสมดุลงของการใช้พื้นที่สองฝั่งแม่น้ำ อย่างไรก็ตามจากเหตุผลดังกล่าวซึ่งชี้ว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออกมีโรงแรมขนาดใหญ่มากกว่า 5 แห่ง แต่พื้นที่ฝั่งตะวันตกไม่มีเลย ประกอบกับกิจการท่องเที่ยวโดยเฉพาะธุรกิจด้านโรงแรมมีอุปทานสูง จึงมีการผลักดันแนวคิดและมาตรการส่งเสริมดังกล่าวออกมาในขณะที่พื้นที่ที่กำหนดให้ก่อสร้างเพื่อให้เกิดความสมดุลสองฝั่งนั้นจะเป็นพื้นที่ตั้งแต่เขตบางกอกใหญ่ไปจนถึงเขตราชบุรีบูรณะ ส่วนเขตคลองสาน ธนบุรี จะเป็นพื้นที่ที่ใกล้กับธุรกิจประเภทนี้ที่เกิดขึ้นแล้ว และการเข้าถึงง่ายที่สุด ขณะเดียวกันก็มีการใช้ที่ดินค่อนข้างเข้มข้น แต่ก็ยังมีพื้นที่ว่างมากพอที่จะก่อสร้าง การลงทุนประเภทนี้นับว่ามีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยในเขตคลองสานมาก เนื่องจากชุมชนส่วนใหญ่กว่า 9 แห่ง อยู่ใกล้กับตำแหน่งของโครงการ(พื้นที่ระหว่างถนนเจริญนครกับแม่น้ำเจ้าพระยา (ในปี 2531 มีการเปิดตัวของธุรกิจโรงแรมที่ประสงค์จะปักหลักในย่านริมแม่น้ำฝั่งธนบุรี คือ 1)โครงการของกลุ่มพันทิพย์ อาคารสูง 3 ชั้น 250ห้อง 2)กลุ่มไมเนอร์โฮลดิ้ง 200ห้อง และ 3)กลุ่มนายเล็ก นานา บริเวณเชิงสะพานพุทธ) ขณะเดียวกันรัฐไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยด้านการคมนาคมขนส่งซึ่งมีสัดส่วนน้อยกว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออกมาก ประกอบกับประเภทหรือโซนการใช้ที่ดินเป็นย่านพักอาศัยซึ่งต่างจากฝั่งตะวันออกที่เป็นย่านการค้าและบริการ ความ

เหมาะสมกับพื้นที่ที่เป็นอยู่จึงมีไม่มากนัก และจะเป็นตัวนำปัญหาการจราจรเข้ามาในบริเวณ ส่วนบริเวณกำลังจะเกิดขึ้นแล้วเป็นบริเวณที่อยู่ใต้แนวสะพานกรุงเทพฯ ไปจนถึงสะพานพระราม ที่ 9 เนื่องจากการตั้งถิ่นฐานเบาบาง และทัศนียภาพแวดล้อมดีกว่าบริเวณนี้มาก

ทิศทางการลงทุนของอาคารสูง ปัจจุบันอาคารสูงส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ฝั่งพระนคร การขยายตัวเป็นการขยายตัวไปตามทิศทางถนนสุขุมวิทเป็นหลักและมีในย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญ เช่น สีลม สุรวงศ์ ในเขตบางรัก ต่อมาปัญหาการจราจรหนาแน่นขึ้นโดยเฉพาะในถนนพระราม ที่ 4 ทำให้มีการย้ายศูนย์ธุรกิจการค้าหลายแห่ง ออกไปยังตอนเหนือมากขึ้นเช่น ถนนรัชดาภิเษก สำหรับพื้นที่ฝั่งธนบุรีบริการตัดถนนขนาดใหญ่ เช่น ถนนกรุงธนบุรี เข้ามายังพื้นที่เขตคลองสานโดยผ่านย่านพักอาศัยของแขวงคลองตันไทรและแขวงบางลำภูล่าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ชั้นเดียว กระจายอยู่ในเรือกลสวน ทำให้มีบทบาทที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่แถบนี้มาก โดยเฉพาะพื้นที่สองฝั่งถนนกรุงธนบุรี และท่าเลริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก เป็นที่ต้องการของธุรกิจประเภทอาคารขนาดใหญ่ ที่จะเข้ามาใช้พื้นที่บริเวณนี้อันเนื่องมาจากความแออัดของย่านธุรกิจใจกลางเมือง และหนีปัญหาการจราจรจากพื้นที่ชั้นในเข้ามาซึ่งความได้เปรียบจากพื้นที่ริม น้ำที่มีทัศนียภาพสวยงาม และมีปัญหาการจราจรไม่รุนแรงนัก

1.3 ระบบการผลิตที่อยู่อาศัย

ภาคการผลิตที่อยู่อาศัยในเขตคลองสานประกอบด้วยการค้าเนินการในภาคเอกชน เป็นส่วนใหญ่จากการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศในช่วงปี 2517-2527 ของการเคหะแห่งชาติ เพื่อดูจำนวนที่อยู่อาศัยในเขตพบว่า

1) โครงการประเภทอาคารพาณิชย์หรือโครงการห้องแถวร้านค้า ซึ่งจะมีห้องแถว เรียงติดต่อกันไปประมาณ 8-20 ห้อง ขนาดเฉลี่ยของแต่ละห้องกว้าง 4 เมตร ลึก 12 เมตร ความสูงปกติ 2-4 ชั้น โดยปกติห้องแถวหนึ่งห้องจะเป็นครอบครัวเดี่ยว ซึ่งใช้ชั้นล่างเป็นที่ประกอบการค้าและชั้นบนขึ้นไปเป็นที่พักอาศัย ห้องแถวร้านค้านี้จะตั้งอยู่ริมถนนสายหลักและสายรอง และส่วนใหญ่จะรวมอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะของย่านการค้าผสมกับที่อยู่อาศัยขนาดย่อม การสำรวจในปี 2517-2527 มีอัตราไม่เปลี่ยนแปลงคือ 201 หน่วย

2) โครงการบ้านจัดสรรเอกชน โครงการเหล่านี้มีหลายรูปแบบและหลายชนิดการสำรวจในปี 2517-2527 ของการเคหะไม่พบโครงการประเภทนี้ในเขตคลองสาน แต่การขยายตัวในปี 2528 พบว่ามีอาคารประเภทอพาร์ทเมนท์ โครงการอาคารชุด(64 หน่วย)และ

ตารางที่ 6.1 ภาคการผลิตที่อยู่อาศัย และจำนวนที่อยู่อาศัย (housing stock) ในช่วงปี 2517 และ 2527

ประเภทโครงการ	อาคารพาณิชย์		บ้านเดี่ยว		บ้านแฝด		บ้านแถว		อาคารชุด		รวม		พื้นที่ (เฮกตาร์)	
	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527	ปี 2517	ปี 2527
อาคารพาณิชย์	201	201									201	201	1.13	1.13
บ้านจัดสรรโดยเอกชน														
บ้านปลูกเองในที่ดินจัดสรร														
บ้านปลูกเองในที่ดินทั่วไป	10,126	13,605	4,112	4,056			792	731			15,630	18,312	205.31	198.56
บ้านจัดสรรสร้างโดยรัฐ														
บ้านชุมชนแออัด											4,134	6,131	41.34	61.31
-slum/squarter											1,890	1,890	23.63	23.63
-potential slums											422	422	4.22	4.22
-mini-slum											6,446	8,443	69.19	89.16
รวม	10,327	13,806	4,112	4,056			792	731			21,677	27,036	275.63	288.85

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

หมายเหตุ : -slum/squarter 1 HA.=100 unit
 -potential slums 1 HA.=80 unit
 -mini-slum 1 HA.= 100 unit

บ้านแบบทาว์นเฮ้าส์(ประมาณ 30หน่วย)เกิดขึ้นมาก หลังจากเสร็จสิ้นโครงการสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสิน ทั้งนี้ไม่รวมถึงการปลูกบ้านจัดสรร ในลักษณะของทาว์นเฮ้าส์ขนาดเล็กที่ลักเข้าไปในซอยแขวงบางลำภูล่าง โครงการขนาดเล็ก 5-8 หน่วย จำนวนมาก

3) โครงการที่ดินจัดสรร ไม่มีโครงการประเภทนี้ในเขตคลองสานเนื่องจากเป็นเขตเมืองที่มีการแบ่งแปลงที่ดินย่อยและมีการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองมานาน ไม่มีพื้นที่ผืนใหญ่พอจะจัดทำสาธารณูปโภคสาธารณูปการเพื่อการจัดสรรได้

4) ที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างโดยปัจเจกบุคคลหรือบ้านที่ปลูกเองในที่ดินทั่วไป การสำรวจในปี 2517 พบว่าเป็นอาคารประเภทพาณิชย์-พักอาศัย จำนวน 10,126หน่วย เพิ่มขึ้น 3,479 หน่วยในปี2527 เป็น13,605หน่วย นอกจากนี้ยังมีลักษณะที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว(4,056 หน่วย) และบ้านแถวหรือห้องแถวร้านค้ากลุ่มเล็ก ๆ(731 หน่วย) และแทรกกระจายอยู่ทั่วไปในเมือง ทั้งบ้านเดี่ยวและบ้านแถวมีจำนวนลดลงในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

5) บ้านในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกจะจำแนกชุมชนเหล่านี้เป็น 3 ประเภท

- ชุมชนแออัด คือชุมชนที่มีบริเวณประกอบด้วยที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่อย่างแออัด เล็ก รูปทรงบิดเบี้ยวและสร้างในลักษณะชั่วคราวหรือกึ่งชั่วคราวโดยฝีมือของเจ้าของบ้าน ทางสัญจรและบริการต่าง ๆ คับแคบและไม่สมบูรณ์ วัสดุก่อสร้างที่ใช้ทั่วไปมีคุณภาพต่ำส่งผลให้เกิดสภาพการอยู่อาศัยที่ไม่น่าพอใจ การสำรวจในปี 2517 จากการคำนวณพื้นที่พบว่ามีอยู่ประมาณ 4,134 หน่วย เพิ่มขึ้นในปี 2527 เป็น 6,131 หน่วย

- ชุมชนที่มีแนวโน้มจะเป็นชุมชนแออัด ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับชุมชนแออัด อย่างไรก็ตามความหนาแน่นจะยังต่ำกว่าและขนาดของบ้านยังใหญ่กว่าที่พบในชุมชนแออัด การสำรวจในช่วงปี 2517-2527 พบว่ามีเพียง 1,890 หน่วย เท่านั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

- ชุมชนแออัดขนาดย่อม ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเหมือนชุมชนแออัดเว้นแต่มีขนาดเล็กกว่าคือ มีจำนวนบ้านพักอาศัยน้อยกว่า 30 หลัง ในแต่ละชุมชน ชุมชนแออัดขนาดย่อมนี้จะอยู่กระจายทั่วไปในเมืองและแทรกอยู่ในพื้นที่ว่างระหว่างอาคารอื่น ๆ การสำรวจในช่วงปี 2517-2527 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักมีประมาณ 422 หน่วย

6) โครงการที่อยู่อาศัยข้าราชการ การสำรวจของการเคหะไม่มีโครงการประเภทนี้ แต่ในพื้นที่เขต มีบ้านพักของข้าราชการประเภทนี้หลายแห่ง เช่น แพลตตำรวจในแขวงคลองสาน หอพักพยาบาลของโรงพยาบาลตากสิน หอพักเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมเด็จพระยาและบ้านแถวพักอาศัยของตำรวจน้ำ เป็นต้น

รวมปริมาณที่อยู่อาศัย จากการสำรวจของการเคหะฯ ในปี 2517 ทุกประเภทเท่ากับ 21,677 หน่วย เพิ่มขึ้นในช่วง 10ปี 5,359 หน่วย เป็น 27,036 หน่วยในปี 2527 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 536 หน่วย จำนวนหน่วยที่สำรวจโดยการเคหะฯ สูงกว่าจำนวนบ้านที่จดทะเบียนโดยงานทะเบียน ที่ว่าการเขตฯ(แผนกเลือกตั้งและสถิติ กองปกครองและทะเบียน) ในปีเดียวกันซึ่งมีจำนวน 25,780 หน่วย คือสูงกว่า 1,256 หน่วย จำนวนนี้อาจหมายถึงบ้านที่ไม่มีเลขทะเบียน ขณะที่จำนวนบ้านที่จดทะเบียนเพิ่มขึ้นในปี 2528 ของงานทะเบียนเป็น 26,177หน่วย

ปริมาณที่อยู่อาศัย	ปี2517	ปี2527	ปี2528
งานทะเบียนและปกครอง	26,609	25,780	26,177
การเคหะแห่งชาติ	21,677	27,036	
กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร			23,686*

*จากการสำรวจการใช้ที่ดินและอาคาร บทที่ 3

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรจากข้อมูลสถิติ ชี้ให้เห็นว่า ประชากรในแขวงบางลำภูล่างมีส่วนที่สูงขึ้น ตามด้วยแขวงคลองตันไทร ส่วนแขวงคลองสานมีส่วนเพิ่มไม่มากนักและแขวงสมเด็จพระเจ้าพระยาลดลงโดยตลอด ขณะที่จำนวนบ้านในช่วงปี 2517-2520 มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกแขวงและเริ่มลดจำนวนลงทุกแขวงในปี 2521 (เริ่มโครงการเวนคืนสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินและสะพานพุทธยอดฟ้า โครงการนี้ไม่น่าจะมีผลต่อแขวงคลองสานเพราะไม่ได้อยู่ในพื้นที่โครงการ กลับมีจำนวนที่อยู่อาศัยลดลงมากที่สุด) และหลังจากปี2521 จำนวนที่อยู่อาศัยก็เพิ่มขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะแขวงบางลำภูล่างและคลองตันไทรเพิ่มในอัตราส่วนที่สูงใกล้เคียงกัน ส่วนแขวงสมเด็จพระเจ้าและแขวงคลองสานเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ต่ำ ในขณะที่จำนวนที่อยู่อาศัยที่จะทะเบียนเพิ่มขึ้นในปี 2530 จากการรวมรวมของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เขตคลองสานมีจำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น 296 หน่วย ปริมาณที่เพิ่มขึ้นแม้จะไม่มากนักแต่ก็ไม่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่แวดล้อม เช่น ยานนาวาเพิ่มสูงสุด 1,944หน่วย สัมพันธวงศ์

489 หน่วย ธนบุรี 874หน่วย บางรัก บ่อมปราบและปทุมวันมีสัดส่วนต่ำคือ 94,69 และ 55 หน่วย ตามลำดับ การเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยดังกล่าวของเขตคลองสาน มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ว่างคือ แขวงบางลำภูล่างมีพื้นที่ว่างร้อยละ 21 ของพื้นที่ และแขวงคลองตันไทรมีพื้นที่ว่างร้อยละ 15 ส่วนแขวงคลองสานและสมเด็จพระยา มีพื้นที่ว่างร้อยละ 5.16 และ 6.22

สัดส่วนจำนวนที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น

	ปี2521	ปี2530	เปลี่ยนแปลง	เพิ่มเฉลี่ย/ปี
แขวงสมเด็จพระยา	5,557	5,904	347	38
แขวงคลองสาน	4,468	5,417	187	105
แขวงคลองตันไทร	6,558	8,239	1,681	187
แขวงบางลำภูล่าง	6,514	8,464	1,950	216

การคาดประมาณประชากร ที่ทำโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2523-2544 มีแนวโน้มใกล้เคียงกับสภาพที่เป็นจริง คือปัจจุบันมีความหนาแน่นเฉลี่ย 38 คน/ไร่ (เท่ากับที่คาดประมาณในปี2534) ขณะที่กำหนดการใช้ที่ดินในแขวงคลองสาน เป็นย่านพาณิชย์กรรม กำหนดความหนาแน่นถึง 66 คน/ไร่ในปี 2534 ซึ่งนับว่าสูงเกิน ขณะที่มีความหนาแน่นในปี 2530 เพียง 47 คน/ไร่ ส่วนการเติบโตของประชากรในแขวงคลองตันไทรและบางลำภูล่างมีแนวโน้มที่จะมีความหนาแน่นมากกว่าที่คาดประมาณไว้

ในขณะที่ความสัมพันธ์ของพื้นที่การค้าในเขตคลองสาน ยังเป็นกิจกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับชุมชนพักอาศัยในพื้นที่เท่านั้นมิใช่ย่านการค้าของเมือง เช่นย่านการค้าในฝั่งพระนคร บริเวณวงเวียนใหญ่เติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลางการค้าย่อยในปัจจุบันนี้ ก็เนื่องจากการเป็นที่รวมของคมนาคมหลายสายเป็นจุดเปลี่ยนเส้นทางเดินรถที่สำคัญทำให้มีศูนย์การค้าเข้ามาตั้งอยู่ในบริเวณนี้ ศูนย์การค้าดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ดึงดูดให้เกิดการค้าย่อยขึ้นในบริเวณหนาแน่นขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาจราจรแออัดคับคั่งในบริเวณ อย่างไรก็ตามศูนย์การค้าดังกล่าวก็เป็นศูนย์การค้าย่อยประจำพื้นที่เท่านั้นไม่ได้มีบทบาทดึงดูดที่สำคัญในการดึงดูดผู้คนเข้ามาใช้บริการมากเท่าใดนัก ในวันหยุดสุดสัปดาห์พื้นที่บริเวณนี้เต็มไปด้วยผู้คนหนาแน่นเข้ามาเดินชวักไขว่ ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างสถานประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน กรรมกรทำโรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มาทำงานทำจากภาคต่าง ๆ ของประเทศเข้ามาใช้พื้นที่ในบริเวณวงเวียนใหญ่เพื่อการพักผ่อน เนื่อง

จากมีเป็นผู้มีรายได้น้อยทำให้มีพลังการจับจ่ายใช้สอยน้อยตามไปด้วย และเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้กิจกรรมด้านหาบเร่แผงลอยเติบโตมาก มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว สถิติในปี 2528 ของสำนักงานเขตคลองสานในกิจการของสำนักเทศกิจ พื้นที่นี้มียอดเงินค่าปรับจากการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จากการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยสูงที่สุดในกรุงเทพมหานคร มี ผู้กระทำผิดในปี 2527 จำนวน 14,178 ราย เพิ่มขึ้น 3,598 ราย เป็น 17,776 ราย ในปี 2528 หรือคิดเป็นร้อยละ 25.38 ได้ค่าเพิ่มปรับสูงถึง 3,735,180 บาท เพิ่มขึ้นถึง 925,550 บาทในปีเดียว สาเหตุอาจเนื่องมาจาก ปริมาณผู้ซื้อมีมาก ทำให้มีการแข่งขันกันสูงทำให้มีปริมาณหาบเร่มาก ประเด็นที่สำคัญ คือต้องขายได้ ทำให้ต้องตื่นเช้ามาขายและยอมเสี่ยงต่อการเสียค่าปรับ การค้าของหาบเร่-แผงลอยจึงเป็นเครื่องสะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ บ่งลักษณะพฤติกรรมการซื้อขายของผู้บริโภคและผู้เข้ามาใช้บริการในแถบนี้ ประกอบกับการมีตลาดสดอยู่มากมายหลังวงเวียนใหญ่ ทั้งตลาดขายอาหาร เสื้อผ้า เครื่องอุปโภคบริโภคที่เอื้ออำนวยต่อผู้มีรายได้น้อย ขณะที่ภายในศูนย์การค้าที่ตั้งในบริเวณกลับมีผู้ใช้บริการไม่หนาแน่นเท่าการค้าริมถนน ถึงกับต้องออกมาตั้งแผงหน้าห้างเพื่อดึงดูดลูกค้าแข่งกับแผงลอย

การกระจายตัวของประชากรรายบล็อกชี้ให้เห็นการรวมตัวของประชากรในแต่ละพื้นที่ ความหนาแน่นของอาคารหรือจำนวนประชากรที่กระจายกันอยู่สะท้อนความแตกต่างในแต่ละบริเวณว่ามีการใช้ที่ดินหนาแน่นกว่ากันเพียงไร จากการศึกษาการกระจายตัวประชากรโดยพิจารณาจากความหนาแน่นสรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันของเขตคลองสานเป็นเขตที่มีการตั้งถิ่นฐานประชากรหนาแน่นโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่พักอาศัย ส่วนใหญ่มีอาคารขนาดเล็กปลูกชิดติดกันทำให้มีพื้นที่ว่างน้อย มีหลายบริเวณที่ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้น้อยปานกลางค่อนข้างต่ำ สภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ไม่เอื้ออำนวยในการให้บริการของรัฐที่เข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน จึงปรากฏความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ทำให้เป็นตัวกำหนดความแตกต่างในมาตรฐานความเป็นอยู่ จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาแม้ว่าเขตนี้จะมีความหนาแน่นสูง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ในเขตอื่นของเขตชั้นในแล้ว ยังมีพื้นที่สามารถรองรับประชากรในอนาคตได้ โดยเฉพาะในแขวงคลองตันไทรและบางลำภูล่างยังมีความหนาแน่นปานกลางและต่ำ ยังมีพื้นที่ว่างหลงเหลืออยู่อย่างกระจัดกระจายมีโรงงานและคลังสินค้าขนาดใหญ่ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ถ้ามีนโยบายการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพจะสามารถทำให้เขตคลองสานเป็นพื้นที่อยู่อาศัยรองรับการขยายตัวของประชากรได้อีกเป็นจำนวนมาก อาจจะช่วยลดความแออัดหนาแน่นที่เป็นอยู่จากการใช้ที่ดินในแนวราบมาเป็นการใช้ที่ดินในแนวตั้ง ซึ่งเป็นการเพิ่มเนื้อที่ใช้สอย เพิ่มพื้นที่ว่างและระบบสาธารณูปโภค ตามนโยบายผังเมืองรวมที่กำหนดให้เป็นย่านพักอาศัยหนาแน่นสูง ซึ่งต้องการเพิ่มความหนาแน่นในเขตชั้นใน และยับยั้งการขยายตัวของชุมชนออกไปยังชานเมือง

ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม

1.5 ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

ในการศึกษาลักษณะที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตคลองสานมีผลสรุปดังนี้

1. สภาพทั่วไป

ชุมชนในเขตคลองสานเป็นชุมชนที่มีขนาดปานกลาง มีที่ตั้งกระจายอยู่ในย่านชุมชนที่สามารถเดินสู่นนใหญ่ได้ มีจำนวนคนเฉลี่ย 6.55 ต่อบ้าน ความหนาแน่นของบ้าน 13.4 หลัง/ไร่ หรือประชากร 88 คน/1 ไร่

1.1 สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนและที่อยู่อาศัย

- 1) ไฟฟ้า ส่วนใหญ่มีไฟฟ้าใช้โดยมิมิเตอร์เอง ร้อยละ 93.18
- 2) น้ำประปา มิมิเตอร์เองคิดเป็นร้อยละ 85.42
- 3) การมีทะเบียนบ้าน ร้อยละ 81.44 เป็นของตนเอง
- 4) การใช้เชื้อเพลิงหุงต้มในบ้าน ส่วนใหญ่ยังคงใช้ถ่านไม้ ร้อยละ 63.45
- 5) การกำจัดขยะมูลฝอย ใช้บริการทิ้งขยะของกทม.มากที่สุด ร้อยละ 77.27
- 6) ระบบระบายน้ำ มีบ้านที่มีท่อระบายเพียง ร้อยละ 46.21

1.2 ลักษณะทางกายภาพของที่อยู่อาศัย

- 1) มีขนาดความกว้างของทางสัญจรเข้าบ้าน ขนาดไม่เกิน 1 เมตร มากที่สุด ร้อยละ 61.74 รองลงมาเป็นขนาด 1-2 เมตร ร้อยละ 26.70
- 2) วัสดุที่ใช้ทำทางสัญจรเข้าบ้าน ร้อยละ 62.5 เป็นคอนกรีต
- 3) สภาพพื้นดินรอบ ๆ บ้าน เกือบร้อยละ 70 มีสภาพแห้ง
- 4) ขนาดพื้นที่บ้าน มีขนาดพื้นที่ระหว่าง 11-20 ตารางเมตรมากที่สุด ร้อยละ 40 รองลงมาจะมีขนาดเล็กถึงพื้นที่ไม่เกิน 10 ตารางเมตร และขนาด 21-30 ตารางเมตร ร้อยละ 25.76 และ 20.45 ตามลำดับ ขนาดบ้านส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ไม่เกิน 30 ตารางวา ร้อยละ 86
- 5) จำนวนห้องเฉลี่ย 2 ห้องต่อบ้าน ร้อยละ 50.57 1 ห้อง ร้อยละ 21.2
- 6) วัสดุส่วนใหญ่ที่ใช้ทำฝาบ้านทำด้วยไม้เป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 94.3
- 7) อายุของบ้าน พบว่า เป็นบ้านเช่า คิดเป็นร้อยละ 55.11 บ้านส่วนใหญ่เป็นบ้านเก่ามีอายุระหว่าง 31-50 ปี ร้อยละ 10.6 รองลงมาอยู่ในช่วงอายุ 26-30 ปี และ 16-20 ปี ร้อยละ 8.14 และ 6.82 ตามลำดับ
- 8) การใช้ประโยชน์ของบ้าน ให้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ร้อยละ 82.39 ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและร้านค้าด้วย ร้อยละ 9.09 ใช้เป็นร้านบริการด้วย ร้อยละ 2.84

2. ลักษณะประชากร

ส่วนใหญ่เป็นช่วงวัยหนุ่มสาว ระหว่าง 20-29ปี มากที่สุด ร้อยละ 24.97 รองลงมาคือ ช่วงอายุ 10-19ปี ร้อยละ 21.23 ร้อยละ 41.82 เป็นผู้ที่ไม่มี การย้ายถิ่น ผู้ที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชนนี้ ร้อยละ 58.18 เป็นผู้ที่เข้าอาศัยอยู่ในช่วงเวลาไม่เกิน 5 ปี มากที่สุด ร้อยละ 32.38 รองลงมาเป็นกลุ่มที่อยู่ในช่วง 6-10ปี ร้อยละ 20.33 โดยเป็นผู้ที่มีการย้ายถิ่นภายในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 76.59 ในจำนวนนี้เป็น การย้ายถิ่นภายในเขตคลองสานร้อยละ 42.03

2.1 โครงสร้างอายุ เพศ จำนวนบุตรและขนาดครอบครัว

หัวหน้าครัวเรือนเป็นชายร้อยละ 64.20 มีช่วงอายุระหว่าง 40-49ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.98 มีจำนวนบุตร 2-3 คนมากที่สุด ร้อยละ 32.58 ขนาดครอบครัว ระหว่าง 3-4 คน มากที่สุดร้อยละ 36.55

2.2 การย้ายถิ่น

จำนวนหัวหน้าครอบครัว เป็นผู้ที่เกิดในบ้านที่ถูกสัมภาษณ์ ร้อยละ 18 โดย ร้อยละ 82 เป็นผู้ที่มีการย้ายถิ่น โดยเป็นผู้ที่ย้ายภายในเขตคลองสานร้อยละ 30.68 และย้ายมาจากเขตอื่น ร้อยละ 34.87 และเป็นการย้ายภายในฝั่งธนบุรี ร้อยละ 72.52

เหตุผลสำคัญคือ การเข้ามาหางานทำมากที่สุด ร้อยละ 70.22 รองลงมาเป็นการย้ายติดตามบิดามารดาเข้ามา และติดตามญาติหรือเพื่อนชักชวนมา

สำหรับเหตุผลที่ย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านนี้ พบว่า ต้องการหาบ้านเช่าราคาถูก ซึ่งมีค่าเช่าถูกกว่าที่อื่น ร้อยละ 41.34 รองลงมาเป็นเหตุผลที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือ เป็นการแยกครอบครัวของหนุ่มสาวหลังแต่งงาน(9.93%) ใกล้สถานที่ทำงาน(9.70%) การคมนาคมสะดวก(9.47%) และถูกไล่มาจากที่อื่น(9.47%)

ความคิดที่จะย้ายที่อยู่อาศัย พบว่า ร้อยละ 87.12 ไม่มีความคิดนี้ มีร้อยละ 12.88 ที่มีความคิดที่จะย้าย เหตุผลที่มาอันดับ 1 คือ ถูกไล่ที่ หหมดสัญญาเช่า ร้อยละ 63.23

3. สภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 อาชีพหลัก ประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 54.92 รองลงมาเป็นอาชีพค้าขาย และรับราชการ คิดเป็นร้อยละ 23.37 และ 11.96 ตามลำดับ ส่วนกลุ่มที่ไม่มีอาชีพ เป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษามากที่สุด ร้อยละ 41.08 รองลงมาเป็นกลุ่มที่อยู่บ้านเฉย ๆ และกำลังหางานทำร้อยละ 32.65

3.2 หัวหน้าครอบครัว

1) ผู้มีรายได้ไม่แน่นอน มีมากที่สุดร้อยละ 38.73 ระดับรายได้ที่มีจำนวนมากที่สุดที่ระบุได้ระหว่าง 3,000-3,999บาท/เดือน ร้อยละ 19.08 รองลงมาจะมีรายได้ระหว่าง 2,000-2,999 และ 4,000-4,999บาท/เดือน ร้อยละ 17.63 และ 11.56 ตามลำดับ โดยร้อยละ 5.2 มีรายได้สูงกว่า 6,000บาท/เดือน และกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000บาท/เดือน ร้อยละ 7.8

2) ค่าใช้จ่ายในครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ระหว่าง 3,000-3,999 บาท มากที่สุด ร้อยละ 42.23 รองลงมาจะมีรายได้ระหว่าง 2,000-2,999บาท และ 4,000-4,999 บาท ร้อยละ 17.80 และ 15.53 เห็นได้ว่าร้อยละ 75 มีค่าใช้จ่ายสูงกว่า 3,000บาท/เดือน

3) รายรับเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่าย ร้อยละ 43 มีรายจ่ายสูงกว่า ร้อยละ 50 มีรายได้พอติดกับรายจ่าย และมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่มีเงินออม

4) สถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ร้อยละ 98.67 ยากจน

4. สภาพทางสังคม

ชุมชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ภูมิลำเนาเดิมเป็นผู้ที่เกิดในบ้านที่ถูกสัมภาษณ์ ร้อยละ 41.82 เกิดในกรุงเทพมหานครร้อยละ 32.14 เกิดต่างจังหวัด ร้อยละ 21.42

4.1 ระดับการศึกษา กำลังศึกษาอยู่ ร้อยละ 23.29 จบการศึกษาแล้ว ร้อยละ 70.45 พบว่ามีการศึกษาในระดับ ป1-ป4 มากที่สุดร้อยละ 45.56

4.2 การมีงานทำและสถานที่ทำงาน เป็นผู้ทำงาน ร้อยละ 43.29 โดยมีสถานที่ทำงานแน่นอนในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 66.70 เป็นการทำงานอยู่ในเขตคลองสานร้อยละ 37.52 ผู้ที่มีสถานที่ทำงานไม่แน่นอนในกรุงเทพมหานครมีร้อยละ 18.12 ทำงานในต่างจังหวัด ร้อยละ 3.5 ประกอบอาชีพที่บ้าน ร้อยละ 11.50 สำหรับผู้ที่ทำงานในกรุงเทพมหานคร ทำงานในเขตชั้นใน ร้อยละ 80.13 เขตชั้นกลางร้อยละ 17.79 และเขตชั้นนอก ร้อยละ 2 โดยแยกเป็นผู้ที่ทำงานในฝั่งพระนครร้อยละ 47.86 และผู้ที่ทำงานในฝั่งธนบุรีร้อยละ 52.14

4.3 สถานที่เรียน ร้อยละ 46.38 เรียนภายในเขตคลองสาน ที่เหลือเรียนนอกเขตเรียนในเขตชั้นใน ร้อยละ 76.9 เขตชั้นกลางร้อยละ 19.31 และส่วนใหญ่มีสถานที่เรียนในฝั่งธนบุรี ร้อยละ 79.31

4.4 พาหนะที่ใช้ในการเดินทางไปทำงาน ส่วนใหญ่ใช้บริการรถประจำทางขององค์การขนส่งมวลชน ร้อยละ 60 มีผู้ทำงาน ร้อยละ 15.3 ไม่ต้องเดินทางเนื่องจากทำงานที่บ้าน ร้อยละ 13.58 ใช้การเดินเท้าเนื่องจากที่ทำงานไม่ไกลจากที่บ้าน

4.5 ความต้องการที่พักอาศัยใกล้สถานที่ทำงาน สรุปได้ว่า ร้อยละ 47.7 มีความต้องการ ในจำนวนนี้ร้อยละ 32.12 ทำงานที่บ้าน

4.6 สถานที่ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค ส่วนใหญ่ร้อยละ 81.25 ใช้บริการตลาดสดที่อยู่ใกล้บ้าน ร้อยละ 92.8 ซื้อทุกวัน

5. การครอบครองที่ดิน

1) เอกชนเป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 65.53 รองลงมาเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ร้อยละ 14.2 และเป็นที่ของวัดต่างๆ ร้อยละ 10.42 มีเพียงร้อยละ 8.52 ที่ผู้อยู่อาศัยเป็นเจ้าของ และเป็นที่ดินหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ร้อยละ 1.33

2) ส่วนใหญ่การเช่าอยู่อาศัยของผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน เกือบร้อยละ 50 มีสัญญาเช่าที่ดิน มีร้อยละ 42 ที่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน

3) สถานะการครอบครองที่ดิน ร้อยละ 41.67 เป็นผู้เช่าห้องหรือเช่าบ้าน รองลงมาปลูกบ้านเองและจ่ายค่าเช่าที่ดินร้อยละ 36.17 และร้อยละ 7.58 ที่ต้องเช่าทั้งบ้านและที่ดิน นอกจากนี้ยังมีอีกร้อยละ 3 ที่อยู่โดยเจ้าของไม่เก็บค่าเช่า และอยู่โดยไม่จ่ายค่าเช่า

4) ขนาดการครอบครองที่ดิน ส่วนใหญ่ไม่เกิน 30 ตารางวา มีถึงร้อยละ 84 โดยมีที่ดินขนาดเล็กกว่า 10 ตารางวาร้อยละ 22.54 ขนาดที่ดินระหว่าง 11-20 ตารางวามีมากที่สุด ร้อยละ 41.10 และขนาดที่ดิน 21-30 ตารางวามีมากเป็นอันดับ 3 คือ 20.45

ผลการศึกษาชุมชนของผู้มีรายได้น้อยในเขตคลองสาน สภาพทางกายภาพโดยทั่วไปนับว่าดี ไม่แออัดนัก เป็นชุมชนที่มีเกิดขึ้นมานาน เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นบ้านไม้ขนาดเล็ก โดยเจ้าของเดิมย้ายออกเพื่อรองรับรับผู้เข้ามาอยู่อาศัยใหม่ ผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมเป็นคนพื้นถิ่นและอยู่อาศัยมานาน ผู้อยู่อาศัยใหม่เป็นผู้ที่ย้ายมาจากที่อื่น ส่วนใหญ่เป็นการย้ายภายในกรุงเทพมหานคร บ้านส่วนใหญ่เป็นบ้านเช่า ยังไม่มีปัญหาการไล่รื้อที่รุนแรงเหมือนฝั่งพระนคร ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่อยู่ปะปนกับเจ้าของบ้านเช่า และเจ้าของที่ดิน ปัญหาความมั่นคงในการอยู่อาศัยขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของที่ดิน แต่สภาพโดยทั่วไปของชุมชนยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาเนื่องจากอยู่ห่างจากเส้นทางคมนาคมหลัก อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ที่จะมีการยกเลิกสิทธิการอยู่อาศัย โดยเปลี่ยนสภาพจากบ้านไม้ไปอยู่ในรูปของตึกแถวที่ลิกไปจากแนวถนน ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นที่นิยมกันในเขตคลองสาน

1.5 มาตรการและโครงการของรัฐ

มาตรการและโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่นำเสนอในบทที่ 5 ทำให้บทบาทของพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน จะได้ผลทั้งทางบวก และลบที่มีต่อความเป็นไปได้ของพื้นที่อยู่อาศัย

แผนงานปรับปรุงการจราจรและขนส่ง

- จะได้รับความสะดวกในการเดินทางที่รวดเร็วขึ้นจากช่องทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ (segregated busways) โดยการปรับปรุงช่องทางเดินรถประจำทาง (bus lanes) และการจัดทางเดินรถที่ให้รถประจำทางไปก่อน (bus priorities) โครงการดังกล่าวเกิดขึ้นในถนนตากสินและถนนประชาธิปไตย จะทำให้ประชากรในเขตคลองสานทุกแขวง ที่ใช้เส้นทางดังกล่าวเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองทางสะพานพระปกเกล้าได้รับความสะดวก

- การจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าพื้นที่ชั้นในของรถยนต์ส่วนบุคคล เขตคลองสานไม่ได้ถูกรวมอยู่ในพื้นที่ชั้นในของศูนย์กลางธุรกิจที่มีความสำคัญสูงและมีปัญหาการจราจรรุนแรง เพียงใช้จุดผ่านสองจุดเป็นด่านคือ ด่านสะพานพุทธฯ เท่านั้น โดยมีถนนกรุงธนบุรีเป็นเส้นทางเลี่ยงบริเวณเก็บค่าผ่านทาง ผลที่อาจเกิดขึ้นคือ ธุรกิจขนาดใหญ่อาจย้ายศูนย์กลางออกจากพื้นที่ชั้นในเข้ามาอาศัยความสะดวกของพื้นที่ ดังเช่นโครงการอาคารสูงที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว

- การสร้างสะพานสีพระยา เชื่อมทางด่วนระยะที่ 2 สายบางโคล่-แจ้งวัฒนะกับถนนลาดหญ้า ผลจะทำให้ธุรกิจบริเวณนี้ขยายตัว ราคาที่ดินสูงขึ้น การเข้าออกติดต่อกับพื้นที่ชั้นในยิ่งสะดวกขึ้นและจะมีผลต่อที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมาก

แผนงานป้องกันน้ำท่วม

- โครงการป้องกันน้ำท่วมเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร เป็นการสร้างเขื่อนลีย์บริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อป้องกันน้ำที่เอ่อล้นในระดับสูงสุดในรอบสถิติ 100 ปี เป็นแนวยาวตลอดพื้นที่ริมแม่น้ำของเขตคลองสาน

แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย

- เป็นเพียงการปรับปรุงชุมชนแออัดเท่านั้น ไม่มีโครงการที่มีลำดับความสำคัญในเขตคลองสาน

ข้อที่น่าสังเกตคือโครงการที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจะเป็นโครงการที่เน้นและมุ่งให้ความสำคัญต่อพื้นที่ในเขตต่อเมืองและชานเมืองเป็นส่วนใหญ่ เช่นโครงการในรูปการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง(Land readjustment schemes) หรือในรูปอาคารชุดเพื่อพักอาศัยโดยร่วมมือกับภาคเอกชน จะมีทำเลโครงการต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย 10 โครงการ เป็นโครงการในปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ มีระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง ระหว่าง 18-42 กิโลเมตร โดยเฉพาะโครงการที่ใกล้ที่สุดคือโครงการธนบุรีระยะ 2-3 ใช้เวลาเดินทางเฉลี่ย 50 นาที เป็นโครงการผู้มีรายได้น้อยสูง 4,000 หน่วย และจะจัดทำโครงการบ้านสร้างบางส่วนสำหรับผู้มีรายได้น้อย ปัญหาที่สำคัญคือที่อยู่อาศัยที่ใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาที่สุด แต่ความเป็นไปได้ของการซื้อของการเคหะแห่งชาติมีน้อย

แผนการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยของรัฐ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รัฐจะมุ่งพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางให้มากขึ้น เพื่อสนองความต้องการทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นในอนาคตพร้อมไปกับการเร่งรัดปรับปรุงชุมชนแออัดให้สามารถแก้ปัญหาได้มากที่สุด โดยกำหนดหลักการของแผนการลงทุนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ดังนี้

- 1) เน้นการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางให้เพียงพอับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดย
 - ให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก
 - เร่งรัดมาตรการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้เอกชนหันมาสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ
 - แก้ไขกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างอาคาร
 - สนับสนุนการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย
 - ให้การเคหะแห่งชาติร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน
 - ประสานแผนการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน

2) ระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด เช่น การเคหะแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชนและประชาชน

แต่โครงการส่วนใหญ่ นอกเหนือจากการปรับปรุงชุมชนแออัด ทิศทางก็ยังมีมุ่งแก้ปัญหาให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยเลือกพื้นที่ว่างเปล่าในเขตชานเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเพื่อการประสานสอดคล้องกับการลงทุนโครงการขยายบริการพื้นฐานหลักอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาที่ตั้งโครงการที่อยู่อาศัย กำหนดพื้นที่เป้าหมายให้อยู่ในเขตป้องกันน้ำท่วม เขตการให้บริการประปา และการป้องกันปัญหาแผ่นดินทรุด พร้อมทั้งยึดโครงการขยายถนนและระบบการขนส่งสาธารณะเป็นหลัก เพื่อให้สะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานและศูนย์กลางเมือง อันจะช่วยให้การลงทุนโครงการขยายบริการพื้นฐานหลักของรัฐได้ผลคุ้มค่า

โครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบเคหะชุมชน ซึ่งจะต้องมีหลายกลุ่มระดับรายได้อันประกอบด้วย กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางเป็นหลักตามนโยบายของรัฐ ซึ่งการจัดสร้างโครงการประเภทนี้ ที่น่าสนใจสำหรับพื้นที่คือการสร้างแฟลตในเมืองและชานเมืองชั้นใน โดยรูปแบบชุมชนประกอบด้วย ที่ดินที่เหมาะสม มีบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับโครงการที่อยู่อาศัย เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนนผ่านหน้าแปลงที่ดิน ระบบการกำจัดขยะหรือการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น อยู่ใกล้และสามารถติดต่อได้โดยสะดวกกับแหล่งประกอบอาชีพและสถานบริการชุมชนที่สำคัญ เช่น โรงเรียน ตลาด เป็นต้น ขนาดและองค์ประกอบของชุมชนในพื้นที่ชั้นใน มีเนื้อที่ 10-30 ไร่ มีจำนวนหน่วย 500-1,500 ปรชากร 2,500-7,500คน การกำหนดพื้นที่เป้าหมายจึงได้พิจารณาจากปัจจัย คือการขยายตัวของประชากร แหล่งงาน การใช้ที่ดินตามผังเมืองรวม บริเวณที่มีบริการสาธารณูปโภคทั้งด้านการคมนาคมขนส่ง การประปา และไฟฟ้า พื้นที่ป้องกันและแก้ปัญหา น้ำท่วม และที่ดินการเคหะแห่งชาติมีอยู่แล้ว ซึ่งปัจจัยสุดท้ายทำให้พื้นที่โครงการ 14 บริเวณ ที่กำหนดนั้น ยังห่างไกลจากศูนย์กลางเมืองมาก

โครงการปรับปรุงชุมชนในที่เดิม เป็นโครงการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดนั้นๆ ให้ดีขึ้นแทนการรื้อล้าง โดยการทำการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน และการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม มีหลักเกณฑ์การจัดทำโครงการคือทำให้ความสำคัญก่อนหลังในการปรับปรุงชุมชน โดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของปัญหา จาก

- 1) ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือมีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง โดยสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น เป็นศูนย์การค้าหรือถูกเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปการ
- 2) ขนาดและอายุชุมชน ต้องเป็นชุมชนที่มีขนาดเกิน 60 หลังคาเรือน และมีอายุชุมชนเกิน 10 ปีขึ้นไป

- 3) ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ สภาพทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกิน 50%ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชนหรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบการกำจัดขยะในชุมชน
- 4) ไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าหรือประปาเป็นของตนเองหรือมีไม่ถึง 40% ของทั้งชุมชน

โดยมีค่าใช้จ่ายของโครงการต่อครัวเรือน 17,445 บาทต่อครัวเรือน เป็นโครงการที่สามารถทำได้ในเขตคลองสาน

แผนงานลงทุนของกรุงเทพมหานคร

มติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กรุงเทพมหานครรับงานการปรับปรุงชุมชนแออัดจากการเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 และประกอบกับการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นหน้าที่หลักหน้าที่หนึ่งที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร จึงได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยในเขตชุมชนแออัด ชุมชนในเมืองและชุมชนชานเมืองให้สามารถช่วยตนเอง ตลอดจนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบเรียบร้อยไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2530-2534)

มีแนวทางการดำเนินงาน คือใช้มาตรการดูแลและป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัดมิให้เกิดขึ้นใหม่ มีการควบคุมมิให้ชุมชนแออัดในปัจจุบันขยายตัวมากขึ้น จัดการรื้อล้างชุมชนตามสภาพความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และพัฒนาให้ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพและไม่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมอีกต่อไป โดยเป็นการดำเนินงานพัฒนาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและคุณภาพชีวิตไปพร้อมกัน โดยเน้นการให้ชาวชุมชนแออัดเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพึ่งตนเองในการพัฒนา มีสำนักงานสวัสดิการสังคมเป็นผู้ประสานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครทั้งหมด และให้สำนักงานเขตรับภาระในการปรับปรุงระดับชุมชนในแต่ละพื้นที่เขต

กรุงเทพมหานครมีแผนงานโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่มีเนื้อหาอยู่ภายใต้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่3(พ.ศ.2530-2534) ซึ่งได้แก่ แผนงานพัฒนาการสาธารณสุข แผนงานพัฒนาการศึกษา แผนงานพัฒนาสวัสดิการสังคม แผนงานพัฒนาชุมชน และมีแผนงานปรับปรุงด้านกายภาพตามนโยบาย คือ

- ปรับปรุงโครงสร้างทางกายภาพของชุมชนแออัดประมาณปีละ 9,600 หน่วย
- จัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ชาวชุมชนแออัดประมาณ 2,300 หน่วย

- ปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้ง โครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่ตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ผลของการพัฒนาเมืองตามนโยบายของรัฐ ยังคงเป็นการผลักดันผู้มีรายได้น้อยให้ออกไปอยู่อาศัยในที่ที่เหมาะสมในแถบชานเมือง จุดประสงค์สำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการขยายตัวของเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับกลไกของตลาด โดยให้สอดคล้องกับการลงทุนโครงการพื้นฐานหลักของรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดขนาดและทิศทางแผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ โดยให้ผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้บุกเบิกพื้นที่เพื่อกระตุ้นตลาดที่อยู่อาศัยในภาคเอกชนให้สนองตอบในทิศทางเดียวกัน โดยแผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ จะมีส่วนสำคัญในการสร้างแนวโน้มที่เหมาะสมของการพัฒนาเมือง จะเห็นได้จากโครงการด้านที่อยู่อาศัยในแผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะก่อให้เกิดการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นประมาณ 5 ตร.กม. (ที่อยู่อาศัย 10 หน่วย ต่อพื้นที่ 1 ไร่) และมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 12 ของการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยที่จะเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชานเมือง โดยมุ่งที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินว่างเปล่าในพื้นที่ชานเมือง และมีจุดประสงค์ที่จะชลอการขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย (Urban Sprawl) อันเนื่องมาจากการกระจายตัวของโครงการบ้านจัดสรรในพื้นที่ กทม. รอบนอก โดยการสร้างแนวโน้มให้มีการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมในพื้นที่ชานเมืองดังกล่าว

ส่วนความสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร กำหนดให้พื้นที่ชั้นในเป็นศูนย์กลางหลักของกรุงเทพมหานคร โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง โดยเหตุที่พื้นที่มีเนื้อที่เพียงร้อยละ 9 ของพื้นที่กรุงเทพฯ แผนการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ จึงมีเป้าหมายจะแก้ปัญหาการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการกระจุกตัวของชุมชนแออัดในพื้นที่นี้ โดยกำหนดให้ร้อยละ 57 ของจำนวนบ้านในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งหมดดำเนินการในพื้นที่ชั้นใน ประกอบด้วยโครงการ การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) ร้อยละ 36 การบูรณะที่ดินทิ้งบริเวณ (Land Readjustment) ร้อยละ 28 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) ร้อยละ 16 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ร้อยละ 14 และการปรับปรุงที่อยู่อาศัย+สภาพแวดล้อมในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) ร้อยละ 6

โดยการประสานประโยชน์ทางที่ดิน การบูรณะที่ดินทิ้งบริเวณ และการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งมีจำนวนรวมร้อยละ 80 ของโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดทั้งหมดในพื้นที่ชั้นใน จะมีส่วนสำคัญต่อการใช้ที่ดินในเขตเมือง ผลของโครงการทั้งสามจะทำให้เจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถนำที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์และมีโอกาสพัฒนาที่ดินของตนได้

อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คุ่มค่ากับมูลค่าที่ดินและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหลักของรัฐ นอกจากนั้น ยังช่วยลดความแออัดของพื้นที่ขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นให้กับพื้นที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านบริการและพาณิชยกรรมที่สำคัญของประเทศ

สำหรับโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในพื้นที่ขึ้นในที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 20 เป็นการปรับผังและแบ่งแปลงที่ดิน และการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในที่เดิม จะมีส่วนสำคัญในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและโครงสร้างด้านกายภาพของพื้นที่ให้ดีขึ้น

ข้อสรุปสำคัญที่ได้จากนโยบายต่าง ๆ ที่กล่าวมาคือ

1. รัฐยังให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์ บทบาทการตัดสินใจของเอกชนเป็นหลักในการกำหนดการใช้ที่ดิน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีแบบทุนนิยม ที่ให้การคุ้มครองทางเศรษฐกิจของรัฐ และเอกชนเป็นเรื่องสำคัญ
2. การให้ความช่วยเหลือที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมีทิศทางในพื้นที่แถบชานเมืองและปริมณฑล โดยผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น
3. รัฐไม่อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการเลือกพื้นที่ เนื่องจากราคาที่ดิน
4. บทบาทการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เป็นภาระของหน่วยงานท้องถิ่น

บทสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอแนะนโยบายและมาตรการ เพื่อความเป็นไปได้ของผู้มีรายได้น้อยที่จะมีที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน