

การติดตามผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

นายสงกรานต์ อนันตภักดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหะพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย ภาควิชาเคหการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

IMPLEMENTATION PROGRESS ASSESSMENT OF THE DIN DAENG URBAN RENEWAL  
PROJECT, BANGKOK METROPOLITAN

Mr. Songkran Anantapak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Housing Development Program in Housing

Department of Housing

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การติดตามผลการดำเนินงาน

โครงการฟื้นฟูเมือง

ชุมชนดินแดง

โดย นา

ยสงกรานต์ อนันตภักดิ์

สาขาวิชา

การพัฒนาที่อยู่อาศัย

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณชาติ พานิชภักดิ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

นายปรีดี บุรณศิริ

คณะ สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์ศักดิ์ วัฒนสินธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ สุปรียา หิรัญโร)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณชาติ พานิชภักดิ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(นายปรีดี บุรณศิริ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(นางรัศมี ไชยนันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(นางจำเนียร ดุริยประณีต)

สงกรานต์ อนันตภักดิ์ : การติดตามผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง .  
(IMPLEMENTATION PROGRESS ASSESSMENT OF THE DIN DAENG URBAN  
RENEWAL PROJECT, BANGKOK METROPOLITAN) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก :  
ผศ.ดร. กุณชลทิพย์ พานิชภักดิ์ , อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม : นายปรีดี บุรณศิริ ,  
140 หน้า.

การเคหะแห่งชาติ (กคช.) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม  
จึงมีแนวคิดการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) โดยเกิดจากชุมชนเก่าที่อาคารมีอายุกว่า 30 ปีมีสภาพทรุดโทรม  
และสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม รวมทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่า จึงเริ่มโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง  
ในปี 2533 จนถึงปี 2555 ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน กคช.ยังไม่เคยมีการรวบรวมผลการดำเนินงาน  
อย่างเป็นทางการ การศึกษานี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย แผนงาน ขั้นตอนวิธีการดำเนินงานและวิเคราะห์  
ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานและบันทึกอย่างเป็นระบบ

ช่วงปี 2533-2543 มีแผนการรื้อย้ายโดยเตรียมโครงการดินแดง 4 จำนวน 352 หน่วย ไว้รองรับการ  
รื้อย้ายผู้อยู่อาศัยชั่วคราว โดยขั้นแรกให้รื้อย้ายผู้อยู่อาศัย จำนวน 336 หน่วย แต่ไม่สามารถดำเนินการได้  
เนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลมีนโยบายให้ชะลอการลงทุนในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ กคช.จึงได้ชะลอ  
การรื้อย้ายและนำโครงการดินแดง 4 ให้ประชาชนทั่วไปเช่า ส่งผลให้ไม่มีสถานที่รองรับการรื้อย้าย ทั้งนี้  
คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ช่วงปี 25 44-2547  
ได้มีการเจรจาแลกเปลี่ยน ที่ดินกับ กทม.เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยรองรับผู้ถูกรื้อย้ายและมีการจัดประชุมชี้แจง  
และทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดินแดง 1 ,2 จำนวน 6,818 หน่วย รวมทั้งมีการจ้างตรวจสอบและ  
ประเมินสภาพอาคารพักอาศัยโครงการดินแดง 1 ,2 ช่วงปี 2548-2555 มีแผนที่จะดำเนินการสร้างที่พักอาศัย  
บริเวณสำนักงานเคหะชุมชนดินแดง 1 สำหรับรองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมและบุคคลทั่วไปแต่ไม่สามารถ  
ดำเนินการได้ เนื่องจาก กคช. มีนโยบายที่จะนำพื้นที่นั้นหารายได้ และมีการต่อต้านจากชาวชุมชนโดยกลุ่ม  
ผู้ต่อต้านต้องการให้ซ่อมแซมอาคาร งานด้านสังคมมุ่งเน้นการจัดอบรม สัมมนาให้ความรู้มากกว่าการเจรจากับ  
ผู้อยู่อาศัย ดังนั้นปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงไม่เป็นไปตามแผนคือ นโยบาย  
ในการจัดทำโครงการไม่มีความชัดเจน ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง การดำเนิน กระบวนการ  
ทางสังคมขาดความต่อเนื่อง และโครงการยังไม่เป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงควรเป็นโครงการระดับชาติที่มีนโยบายชัดเจน และ  
มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและชุมชน และ กคช.ควรแสดงให้เห็นความสำคัญของโครงการที่ก่อให้เกิด  
ประโยชน์แก่สาธารณะ ไม่ใช่เป็นเพียงโครงการลงทุนของ กคช.เท่านั้น เมื่อสังคมโดยรวมเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม  
กระบวนการทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนและเกิดที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ภาควิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่อ.....  
สาขาวิชา.....การพัฒนาที่อยู่อาศัย.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....  
ปีการศึกษา.255...5.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

# # 5473565025 : MAJOR HOUSING DEVELOPMENT

KEYWORDS : THE DIN DAENG URBAN RENEWAL PROJECT

SONGKRAN ANANTAPAK : IMPLEMENTATION PROGRESS ASSESSMENT OF  
THE DIN DAENG URBAN RENEWAL PROJECT, BANGKOK METROPOLITAN.

ADVISOR : ASSOC. PROF. KUNDOLDIBYA PANICHAPAKDI, Ph.D.,  
DISTINGUISHED SCHOLAR, CO-ADVISOR : PREE BURANASIRI, 140 pp.

The National Housing Authority (NHA) emphasizes urban development and redevelopment of deteriorated communities. The concept of urban renewal comes into play in older communities with buildings over 30 years old with deteriorated surroundings, and inefficient land usage. The Din Daeng urban renewal project was started in 1990, and as of 2012, the project had not progressed according to plan. The NHA does not have any systematic review of the project. This research therefore had as its objectives to study the policies, implementation plans, and stages of operation of the project and to analyse the problems or obstacles that resulted in it not having systematically progressed according to plan.

From 1990-2000 there was a demolition and relocation plan in effect for the Din Daeng 4 Project with 352 housing units prepared to temporarily accommodate those residents. At first, the plan was to relocate the residents into 336 units however this was not carried out due to an economic crisis and government policies which curbed both public and private investment. The NHA thus shelved the demolition and relocation plan while putting the Din Daeng 4 Project units up for lease to the general public. As a result, there was no longer any facility to support the demolition and relocation plan. The cabinet approved a master plan for Din Daeng area development and urban redevelopment for the period of 2001-2004. As a part of this plan, negotiations were held with the Bangkok Metropolitan Administration regarding land plot exchange for the construction of housing to accommodate those residents affected. Meetings were also held with the residents of the 6,818 units in Din Daeng 1 and 2 and inspection and assessment of the buildings were conducted. During the years 2005-2012, new housing units were planned in the area of the Din Daeng Community Housing Office to support the relocation of the residents as well as to offer to the general public. However, this was not completed as the NHA had a policy in place to earn revenues from the land in that area. The community protested, demanding building repair. Meanwhile, social workers in the community focused on arranging training programs and seminars to educate residents rather than negotiate with them.

In conclusion, the problems that derailed the Din Daeng redevelopment project were the result of unclear policies. This was due to the fact that there had been frequent changes in the government and a lack of continuity in the social processes. The project did not gain common consent of the communities affected and the agencies concerned. To complete this urban renewal project, it should be carried out as the national-level project with clear policies and coordination between the agencies and communities. In addition, the NHA should stress the public benefits of the project rather than as the NHA's investment. When the society at large sees that the project is for the public good, with continuation of social processes and community participation will result the successful of the project.

Department : Housing..... Student's Signature.....

Field of Study : Housing..... Advisor's Signature.....

Academic Year : 2012..... Co-advisor's Signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณการเคหะแห่งชาติที่มอบทุนการศึกษาและโอกาสในการศึกษาต่อผู้วิจัย และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผ.ศ.ดร. กุณฑลทิพย์ พานิชภัคดี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ปรีดี บุรณศิริ ศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ยิ่งมาโดยตลอด รวมทั้งได้ให้ความเอาใจใส่ติดตามผลงานของผู้วิจัยอย่างใกล้ชิดในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ในภาคเคหการทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ แก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาที่เข้าศึกษา ซึ่งส่งผลให้ผู้วิจัยมีความรู้ต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดทำ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ตลอดจนขอบคุณเจ้าหน้าที่ในภาคเคหการทุกท่าน ที่อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้สละเวลาพิจารณาและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณพี่ ๆ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองทุกท่าน และบุคคลที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมดที่คอยช่วยเหลือ แนะนำและให้กำลังใจ

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ บิดา มารดาและครอบครัว ที่ให้การสนับสนุนผู้วิจัยในทุกวิถีทาง มาโดยตลอด จนสามารถสำเร็จการศึกษาตามที่มุ่งหวังและตั้งใจทุกประการ

## สารบัญ

หน้า	
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	9
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
<b>บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b> .....	<b>11</b>
2.1 แนวคิดการฟื้นฟูเมือง.....	11
2.2 การฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ.....	16
2.3 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	20
2.4 แนวคิดเรื่องการเจรจาต่อรอง.....	21
2.5 แนวคิดเรื่องผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	22
2.6 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ.....	26
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	27

	หน้า
<b>บทที่ 3 ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2533-2555</b> .....	31
3.1    ความเป็นมาของโครงการเคหะชุมชนดินแดง.....	31
3.2    ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2533-2555.....	36
<b>บทที่ 4 ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2533-2555</b> .....	41
4.1    ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2533-2543.....	41
4.1.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป.....	41
4.1.2 ภาพรวมด้านนโยบายที่อยู่อาศัย.....	42
4.1.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	44
4.1.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	44
4.1.5 สรุปผลการดำเนินงาน.....	89
4.2    ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2544-2547.....	90
4.2.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป.....	90
4.2.2 ภาพรวมด้านนโยบายที่อยู่อาศัย.....	91
4.2.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	91
4.2.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	92
4.2.5 สรุปผลการดำเนินงาน.....	97
4.3    ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี 2548-2555.....	99
4.3.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป.....	99
4.3.2 ภาพรวมด้านนโยบายที่อยู่อาศัย.....	100
4.3.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	101
4.3.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	102
4.3.5 สรุปผลการดำเนินงาน.....	114
<b>บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ</b> .....	117
5.1    สรุปผลการวิจัย.....	117
5.2    ข้อเสนอแนะ.....	126
<b>รายการอ้างอิง</b> .....	128
<b>ภาคผนวก</b> .....	131
<b>ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์</b> .....	140



## สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

1	แสดงขอบเขตการวิจัย.....	3
2	แสดงเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	8
3	แสดงกรอบการวิจัยการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	30
4	แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงเก่า.....	33
5	แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงใหม่.....	33
6	แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงใหม่-เช่าซื้อ.....	34
7	แสดงภาพรวมพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี พ.ศ.2533-2555.....	40
8	แสดงแผนการดำเนินงาน ตุลาคม 2534.....	52
9	แสดงการเปรียบเทียบโครงการเดิมและโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง.....	58
10	แสดงแผนการลงทุนส่วนของการเคหะแห่งชาติ.....	79
11	แสดงการเปรียบเทียบการฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ.....	124

## สารบัญภาพ

### ภาพที่ หน้า

1	แสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	23
2	แสดงการวางยุทธวิธีให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม.....	25
3	แสดงสภาพโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในอดีต.....	32
4	แสดงที่ตั้งโครงการเคหะชุมชนดินแดง.....	34
5	แสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปี พ.ศ. 2555.....	35
6	แสดงสภาพแวดล้อมปัจจุบัน ปี 2555.....	35
7	แสดงบริเวณที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการ ปี 2533.....	48
8	แสดงแผนการดำเนินงานโครงการปี 2533.....	50
9	แสดงบริเวณพื้นที่การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2535.....	54
10	แสดงแสดงทัศนียภาพโครงการ ปี พ.ศ. 2535.....	56
11	แสดงแสดงผังโครงการที่ปรับปรุง ปี พ.ศ. 2536.....	57
12	แสดงผังบริเวณโครงการปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2539.....	60
13	แสดงผังบริเวณโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2539.....	61
14	แสดงทัศนียภาพโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2539.....	61
15	แสดงแผนการดำเนินงาน กรกฎาคม 2536.....	63
16	แสดงแผนทัศนียภาพโครงการเคหะชุมชนดินแดงก่อนปรับปรุง ปี พ.ศ. 2540.....	67
17	แสดงพื้นที่ที่จะรื้ออาคารเก่าจัดทำโครงการ ปี พ.ศ. 2540.....	67
18	แสดงแผนการรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2540.....	68
19	แสดงทัศนียภาพโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2540.....	68
20	แสดงพื้นที่ที่จะรื้ออาคารเก่าจัดทำโครงการ ปี พ.ศ. 2541.....	70
21	แสดงแผนการรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2541.....	70
22	แสดงทัศนียภาพโครงการเคหะชุมชนดินแดงเดิม.....	71
23	แสดงทัศนียภาพสิ้นสุดโครงการระยะที่ 1.....	71
24	แสดงทัศนียภาพสิ้นสุดโครงการระยะที่ 2.....	71
25	แสดงทัศนียภาพสวนสาธารณะ.....	72
26	แสดงทัศนียภาพอาคารสำนักงาน A.....	72

## ภาพที่ หน้า

27	แสดงทัศนียภาพอาคารศูนย์การค้า C.....	73
28	แสดงการแบ่งย่านพัฒนาพื้นที่.....	74
29	แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 1.....	75
30	แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 2.....	76
31	แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 3.....	77
32	แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 4.....	78
33	แสดงพื้นที่สวนและพื้นที่เปิดโล่ง.....	78
34	แสดงแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และพื้นที่ฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2543.....	79
35	แสดงแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และพื้นที่ฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่ กรม.เห็นชอบ ปี พ.ศ. 2543..	88
36	แสดงขอบเขตพื้นที่โครงการที่การเคหะแห่งชาติดูแล จำนวน 207.30 ไร่.....	103
37	แสดงผังการพัฒนาพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2549.....	104
38	แสดงผังการแบ่งสัดส่วนการพัฒนาพื้นที่ ปี พ.ศ. 2549.....	104
39	แสดงพื้นที่ที่จะดำเนินการปี พ.ศ. 2551.....	107
40	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2533-2537.....	119
41	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2538-2542.....	119
42	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2543.....	120
43	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2549.....	120
44	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2551.....	120
45	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2552.....	121
46	แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2555.....	121

## สารบัญแผนภูมิ

### แผนภูมิที่ หน้า

1	แสดงกรอบงานวิจัย.....	10
2	แสดงขั้นตอนการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมือง.....	15
3	แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2532-2533.....	46
4	แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2538.....	47
5	แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546-2547.....	93

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเคหะแห่งชาติ(กคช.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีหน้าที่หลักคือ จัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย / จัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย รวมทั้งพัฒนาการอยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> ประกอบกับการเคหะแห่งชาติในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเมืองและฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม จึงมีแนวคิดการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) โดยเกิดจากอาคารที่อยู่อาศัยที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการในช่วงที่ก่อตั้งมีอายุกว่า 20 ปีแล้วมีสภาพทรุดโทรม และเมืองได้มีการพัฒนาไปมาก ทำเลที่ตั้งของเคหะชุมชนหลายโครงการอยู่ในบริเวณที่เป็นใจกลางเมืองที่มีมูลค่าที่ดินสูงชันมาก พร้อมๆ กับความต้องการที่อยู่อาศัยก็เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก การเคหะแห่งชาติจึงเริ่มที่จะดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองใน 2 พื้นที่ คือ โครงการฟื้นฟูเมืองประชานิเวศน์ และโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง

โครงการเคหะชุมชนดินแดงตั้งอยู่ในพื้นที่แขวงดินแดง เขตดินแดง เดิมเป็นชุมชนอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยรุ่นแรกของรัฐบาล ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดสร้างที่พักอาศัยโดยสร้างเป็นบ้านไม้บนบริเวณที่โล่ง ซึ่งเคยเป็นที่ทิ้งขยะมูลฝอยของเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเป็นทีโล่ง ทุ่งนา โดยเทศบาลกรุงเทพฯ ได้จัดซื้อเมื่อ พ.ศ. 2485 และในปี พ.ศ. 2494 ได้เริ่มก่อสร้างเรือนแถวไม้ชั้นเดียวและสองชั้น ใต้ถุนสูง รวมทั้งสิ้น 1,088 หน่วย ต่อมาสภาพบ้านไม้และสิ่งแวดล้อมได้ทรุดโทรมลงไปมากและได้แปรสภาพเป็นแหล่งเสื่อมโทรม กรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำแนวคิดการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมืองมาใช้เป็นครั้งแรก โดยพิจารณาเห็นว่ายังมีผู้มีความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนี้อีกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแฝด 5 ชั้น ใต้ถุนโล่งขึ้นทดแทนอาคารเก่า จำนวนทั้งสิ้น 64 หลัง รวมเป็นหน่วยพักอาศัยทั้งสิ้น 4,144 หน่วย<sup>2</sup> โดยเริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2506 และแล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2517 นับเป็นอาคารสงเคราะห์ประเภทอาคารแฝดเช่ายุคแรก ต่อมาการเคหะแห่งชาติรับโอนเข้ามาอยู่ในความดูแล

<sup>1</sup>การเคหะแห่งชาติ, **พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537** [ออนไลน์], 19 กันยายน 2550. แหล่งที่มา <http://dc.nha.co.th>

<sup>2</sup>ฝ่ายจัดการทรัพย์สินและเคหะชุมชน การเคหะแห่งชาติ, **ประวัติเคหะชุมชนดินแดง**. หน้า 5.

รับผิดชอบต่อจากกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อปี พ.ศ. 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 อาคารที่รับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย อาคารแฟลต 5 ชั้น ได้ถูกลง จำนวน 64 อาคาร รวม 4,144 หน่วย ซึ่งเป็นอาคารที่ก่อสร้างตั้งแต่ปี 2506 และการเคหะแห่งชาติ ได้พัฒนาและดำเนินการก่อสร้างอาคารในโครงการต่างๆ เพิ่มเติมอีกประมาณ 5,098 หน่วย รวมเป็นหน่วยพักอาศัยทั้งสิ้น 9,242 หน่วย บนพื้นที่ 207.30 ไร่

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐบาล มีนโยบายส่งเสริมการลงทุน BOI ทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นและความต้องการที่อยู่อาศัยก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ประกอบกับจำนวน ประชากรของเมืองเพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องมีการขยายพื้นที่เมืองออกไปสู่ชานเมืองส่งผลให้โครงการ เคหะชุมชนดินแดงกลายเป็น Prime Area ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งโครงการเคหะชุมชนดินแดง เป็นอาคารแฟลตพักอาศัยในยุคแรกๆ ที่ก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 มีสภาพทรุดโทรมเนื่องจาก มีอายุการใช้งานมานานกว่า 40 ปี รวมทั้งสภาพแวดล้อมรอบโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การเคหะแห่งชาติจึงมีนโยบายฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยวัตถุประสงค์ของการจัดทำ โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เพื่อเป็นโครงการนำร่องในการขยายบทบาทขององค์กรในการ พัฒนาที่อยู่อาศัยควบคู่กับการพัฒนาเมืองและการฟื้นฟูเมือง โดยการปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรม ให้ดีขึ้น ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่รองรับ ผู้อยู่อาศัยเดิมและ ผู้อยู่อาศัยกลุ่มใหม่ที่มีความต้องการอาศัยในบริเวณนี้ เช่น ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆในพื้นที่และเป็นการเพิ่มแหล่งงานในชุมชน ตลอดจนพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม

การเคหะแห่งชาติได้มีความพยายามดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึงปี พ.ศ. 2555 แต่ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน และ กคช.ยังไม่เคยมีการรวบรวมผลการดำเนินงานและบันทึกอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องมีการ ศึกษาวิจัยว่า อะไรเป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ไม่เป็นไปตามแผน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายและแผนงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงแผนงานล่าสุด
2. เพื่อศึกษาขั้นตอน วิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน
4. เพื่อสรุปปัญหา อุปสรรคและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงดำเนินงานต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

**ขอบเขตด้านเนื้อหา** กคช. เริ่มดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ตั้งแต่ปี 2533-2555 รวมระยะเวลา 22 ปี การดำเนินงานที่ผ่านมาได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีและมีมติคณะรัฐมนตรี(ครม.) จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ มติ ครม.วันที่ 7 พฤศจิกายน 2543, มติ ครม.วันที่ 16 มีนาคม 2547 และมติ ครม.วันที่ 2 มกราคม 2551 ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

**ช่วงที่ 1 ปี พ.ศ. 2533-2543** ศึกษา นโยบาย/แผนงานและขั้นตอน วิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

**ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2544-2547** ศึกษา นโยบาย/แผนงานและขั้นตอน วิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

**ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2548-2555** ศึกษา นโยบาย/แผนงานและขั้นตอน วิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

ช่วงปี พ.ศ. 2533-2543	ช่วงปี พ.ศ. ปี 2544-2547	ช่วงปี พ.ศ. ปี 2548-2555
นโยบาย/แผนงาน	นโยบาย/แผนงาน	นโยบาย/แผนงาน
ขั้นตอนการดำเนินงาน	-การดำเนินการตามมติ ครม. ปี 2543	-การดำเนินการตามมติ ครม.ปี 2547
-การจัดทำรายละเอียดโครงการ -ครม.อนุมัติปี 2543	-ครม.อนุมัติปี 2547	-ครม.อนุมัติปี 2551

ตารางที่ 1 : แสดงขอบเขตของการวิจัย

## 1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้

### ความหมายของการฟื้นฟูเมือง

(Charles Abrams, 1971 อ้างถึงใน นพพันธ์ ตาปานานนท์, 2551: 9) ได้ให้คำนิยามการฟื้นฟูเมือง คือ

" urban renewal the improvement of urban environments through public initiative and assistance in demolishing slums, rehabilitating or conserving existing structures, providing for better housing, commercial, industrial, and public buildings as well as greater amenities pursuant to comprehensive plans and workable programs"

**การฟื้นฟูเมือง** คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองหรือส่วนของเมืองที่เกิดความเสียหาย เสื่อมโทรม หรือเสื่อมถอย ให้มีสภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2554: 7)

**การฟื้นฟูเมือง** คือการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่เมืองและชุมชนที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีสภาพค่อนข้างเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม (ดุษฎี ทายตะคุ, 2551: 12 )

**การฟื้นฟูเมือง** คือการพัฒนาพื้นที่ที่มีสภาพทางกายภาพและกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัย โดยการปรับปรุง ก่อสร้างอาคารพักอาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ แทนของเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับความเจริญของเมือง เพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีขึ้นและคงไว้ซึ่งวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์โดยให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูมากที่สุด

**สรุป** การฟื้นฟูเมืองคือการปรับปรุงหรือพัฒนาพื้นที่ที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัย รวมทั้งให้คนในชุมชนเมืองมีคุณภาพที่ดีขึ้น ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองจึงมิได้จำกัดเฉพาะผู้อยู่อาศัยเดิมเท่านั้น แต่เป็นสังคมเมืองโดยรวม



## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย แผนงานและขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงปัจจุบัน(พ.ศ. 2533-2555) แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน โดยใช้วิธีวิจัยโดยอาศัยเอกสาร ( Documentary Research) เป็นหลัก ด้วยการสืบค้นรวบรวมข้อมูล เอกสารและรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2533-2555) และใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทสำคัญ และมีประสบการณ์ในการฟื้นฟูเมือง

### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 การค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่สืบค้นจะเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2555 โดยสืบค้นที่ฝ่ายการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยตรง และสืบค้นที่ห้องสมุดการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งสืบค้นทาง Internet ห้องสมุดอื่นๆ เป็นต้น โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงของการเคหะแห่งชาติในด้านประวัติความเป็นมาของโครงการฯ แนวคิดที่ริเริ่มการฟื้นฟูเมืองและบริบทแวดล้อม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เป็นเล่มโครงการ เอกสารเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เอกสารเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ เอกสารรายงานการประชุม รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง เอกสารจัดอบรม สัมมนาที่เกี่ยวกับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง รายงานผลการศึกษาวิจัย เป็นต้น โดยแหล่งข้อมูลหลักมาจากฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง

2. ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ โดยค้นคว้าจากหนังสือต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร แหล่งข้อมูลค้นคว้าจากห้องสมุดการเคหะแห่งชาติ ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. จากข้อมูลที่รวบรวมได้ในเบื้องต้น ผู้วิจัยได้นำไปสู่สอบถามพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ

4. เมื่อได้ข้อมูลเอกสารทั้งหมดแล้วนำมารวบรวมจัดสร้างเป็นแผนภูมิพัฒนาการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคัดเลือกผู้ที่จะสัมภาษณ์และเป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์

**1.2 การสัมภาษณ์** ผู้วิจัยได้ดำเนินการระหว่างเดือนธันวาคม 2555 – มกราคม 2556 โดยดำเนินการดังนี้

1. เมื่อได้คัดเลือกกลุ่มประชากร ผู้วิจัยใช้วิธีการโทรศัพท์ไปถึงบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์ เพื่อนัดหมายวัน เวลาและสถานที่ โดยบอกชื่อ-สกุล หัวข้อวิทยานิพนธ์ วัตถุประสงค์ให้ผู้ที่จะสัมภาษณ์ทราบ

2. ขั้นตอนในการสัมภาษณ์ ดำเนินการดังนี้

2.1 ผู้วิจัยแนะนำตัว หัวข้อและวัตถุประสงค์ในการวิจัย

2.2 การสัมภาษณ์ใช้วิธีการบอกเล่าความเป็นมา แล้วสอบถามเพิ่มเติม โดยประเด็นการสัมภาษณ์สามารถแยก ดังนี้

- อดีตพนักงานและพนักงานการเคหะแห่งชาติ ประเด็นคำถามคือ ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน, วิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

- นักวิชาการ ประเด็นคำถามคือ ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงและข้อเสนอแนะวิธีการดำเนินงานโครงการฯ

- ชาวชุมชน ประเด็นคำถามคือ เห็นด้วยหรือไม่กับการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ คาดหวังอะไรจากโครงการฯ และอยากให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

2.3 ระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการจดบันทึกควบคู่กับการบันทึกเสียง (ขออนุญาตก่อนการสัมภาษณ์) เพื่อนำไปตรวจสอบความถูกต้องกับการจดบันทึก

2.4 หากมีประเด็นที่สำคัญและต้องการรายละเอียดเพิ่มเติม ผู้วิจัยจะขอนัดสัมภาษณ์บางท่านเพิ่มเติม

## 2. กลุ่มประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยคัดเลือกจากพนักงานและอดีตพนักงานการเคหะแห่งชาติ, นักวิชาการ, ชาวชุมชนดินแดงและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง การเลือกบุคคลเป็นการเลือกแบบเจาะจงเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่ผ่านมา นพนักงานบางส่วนได้เกษียณอายุและไม่สามารถติดต่อได้ บุคคลที่คัดเลือกมีรายชื่อ ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** อดีตพนักงานและพนักงานการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ได้แก่

- คุณรตยา จันทรเกียรติ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติปี 2533-2535 ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้เริ่มนโยบายและแนวความคิดการฟื้นฟูเมือง ปัจจุบันเป็นประธานมูลนิธิสืบนาคะเสถียร
- คุณปรีดี บุรณศิริ อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติปี 2538-2539 ซึ่งขณะนั้นเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- คุณพรศักดิ์ บุญโยดม อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติปี 2550-2551 ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้อำนวยการฝ่ายโครงการเมืองใหม่ รับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยตรง
- คุณวรนุช จิตธรรมสถาพร อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติปี 2550-2551 เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเคหะชุมชน รับผิดชอบงานด้านชุมชนของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- คุณจำเนียร ดุริยประณีต อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติปี 2554-2555 เป็นผู้อำนวยการกองฟื้นฟูเมือง รับผิดชอบในการจัดทำรายละเอียดโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี 2539-2544
- คุณวิชา เจียสกุล อดีตนายช่างใหญ่การเคหะแห่งชาติ ปี 2553 เป็นผู้อำนวยการฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองปี 2551-2552 รับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- คุณวัลลภ เทอดเกียรติกุล ผู้อำนวยการฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองปี 2553-2555 รับผิดชอบงานโครงการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปัจจุบันเกษียณอายุแล้ว
  - คุณนพดล ว่องเวียงจันทร์ อดีตผู้อำนวยการกองฟื้นฟูเมือง รับผิดชอบงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปัจจุบันเป็นรองผู้อำนวยการฝ่ายโครงการพัฒนาเชิงสังคม 2
- คุณสุวมา เนาว์สูงเนิน ผู้อำนวยการกองปฏิบัติการทางสังคมและการมีส่วนร่วม
- คุณสุนีย์ สักคานนท์ อดีตหัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชนดินแดง 1

**กลุ่มที่ 2** นักวิชาการที่มีประสบการณ์ด้านการฟื้นฟูเมือง

- รศ.ดร.บรรณโสภิสฐ์ เมฆวิชัย อาจารย์ประจำภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่าง กทม. และ กคช. ในการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- ผศ.ดร.ยงธนิศร์ พิมลเสถียร อาจารย์สาขาวิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### กลุ่มที่ 3 ผู้นำชุมชนและชาวชุมชนดินแดง

- คุณตัทยา มิตรประไพ แกนนำคัดค้าน
- คุณดุสิต ยอดแสง แกนนำคัดค้าน

### 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสัมภาษณ์ (Interview) โดยผู้วิจัยให้ผู้ให้สัมภาษณ์บอกเล่าความเป็นมาของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เพื่อสอบถามข้อมูลที่ค้นคว้ามาว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ จากนั้นจะเป็นการถาม-ตอบกันโดยตรง โดยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลและสัมภาษณ์ทีละคน โดยใช้คำถามแบบเดียวกัน

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผู้วิจัยนำผลที่ได้มาจัดทำเป็นแผนภูมิพัฒนาการ โดยเรียงลำดับเหตุการณ์ก่อนหลังและนำไปสัมภาษณ์กับกลุ่มประชากรที่ได้คัดเลือกไว้แล้ว

ขั้นตอน/วิธีการ	ขอบเขตด้านเนื้อหา			เครื่องมือในการวิจัย	
	ปี 2533-2543	ปี 2544-2547	ปี 2548-2555	เอกสาร	สัมภาษณ์
นโยบายรัฐ	✓	✓	✓	✓	✓
นโยบาย กคช.	✓	✓	✓	✓	✓
แผนงาน	✓	✓	✓	✓	✓
แผนการจัดทำโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓
แผนงานร้อยย้าย	✓	✓	✓	✓	✓
แผนงานทางสังคม	✓	✓	✓	✓	✓
ปัญหา อุปสรรค					✓
ปัจจัยในการดำเนินการ					✓

ตารางที่ 2 : แสดงเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

#### 4. การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์

จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผู้วิจัยจะมีการตรวจสอบแหล่งที่มา รวมทั้งระหว่างการประชุมจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงบอกเล่า เพื่อสอบถามข้อมูลที่ได้มาให้ถูกต้องมากที่สุดและมีการบันทึกเสียงขณะสัมภาษณ์เพื่อนำมาตรวจสอบกับการจดบันทึก ข้อมูลที่ได้ผู้วิจัยนำมาประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

1. วิเคราะห์แผนและนโยบายโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
2. วิเคราะห์ขั้นตอน วิธีการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
3. วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

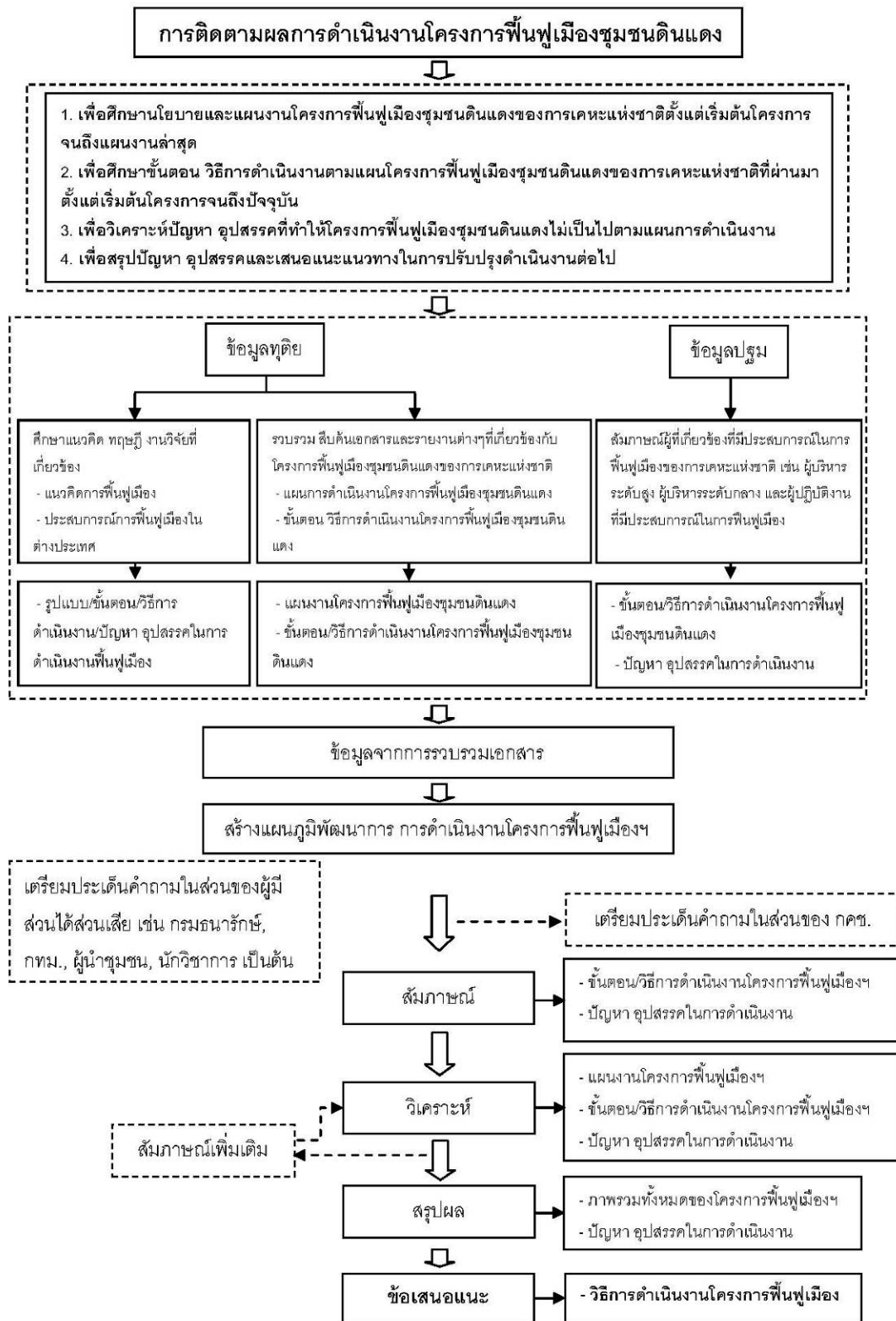
#### 1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การค้นหาเอกสาร เนื่องจากการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่ผ่าน มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี อาจส่งผลให้ข้อมูล เอกสาร หลักฐาน และรายงานต่างๆ บางส่วนอาจสูญหายทำให้ยากแก่การสืบค้น
2. การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทสำคัญ อาจสัมภาษณ์ได้ไม่ครบถ้วน เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัด และผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถติดต่อได้
3. ความถูกต้อง แม่นยำของเนื้อหาอาจคลาดเคลื่อนจะตรวจสอบให้ละเอียดที่สุด

#### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ เพื่อ เป็นข้อมูลในการกำหนด นโยบาย การวาง แผนงาน และการดำเนินงานทั้งในส่วนของการเคหะแห่งชาติและหน่วยงานในระดับนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองในอนาคตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์ในเชิงวิชาการ เป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองแห่งแรกที่มีขนาดใหญ่ที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป



แผนภูมิที่ 1 : แสดงกรอบงานวิจัย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

โครงการโครงการฟื้นฟูเมืองแตกต่างจากโครงการก่อสร้างอื่น ๆ คือ การมีผู้อยู่อาศัยเดิมอยู่ในพื้นที่ที่จะก่อสร้างเดิมหรือพื้นที่ที่จะปรับปรุง จึงกระทบผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากและความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยเดิม รวมทั้งการมีส่วนร่วมและความเข้าใจอย่างถูกต้องจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผู้อยู่อาศัยหรือผู้อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียง ภาคเอกชน นักการเมือง สื่อมวลชน และผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจในความจำเป็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุก ๆ ฝ่าย ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงต้องมีการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดการฟื้นฟูเมือง

##### 2.1.1 เหตุผลของการฟื้นฟูเมือง

(นพนนท์ ตาปนานนท์, 2551: 1-3) มหานครและเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางภูมิภาคของประเทศ โดยทั่วไปต่างต้องรับภาระการอพยพย้ายถิ่นของประชากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชากรชนบทจากทุกภูมิภาคของประเทศ การอพยพย้ายถิ่นเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของกระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) ซึ่งหมายถึงการมีประชากรเมืองเป็นเป็นอัตราส่วนต่อประชากรของประเทศที่เพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยข้อจำกัดของการขยายพื้นที่เกษตรกรรมที่จะสามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรชนบทเป็นผลให้เกิดแรงงานส่วนเกินที่ต้องอพยพย้ายถิ่นเข้ามาแสวงหางานทำทั้งในภาคการผลิตทางอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ การค้าและการบริการในมหานครและเมืองขนาดใหญ่ของประเทศ การดำเนินการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอาจกระทำโดยการขยายพื้นที่เมืองหรือการขยายตัวแนวราบ และการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรหรือการขยายตัวในแนวตั้งซึ่งการขยายตัวในแนวตั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) และความเป็นไปได้ของการก่อสร้างอาคารสูงและขนาดใหญ่

(ยงนินทร์ พิมลเสถียร, 2554: 7) สำหรับประเทศได้มีการคาดการณ์ว่าประชากรเมืองจะมีจำนวนมากกว่าประชากรชนบทหลัง ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ไปแล้วในขณะที่ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นกลับพบว่าในเขตเมืองชั้นในส่วนใหญ่มีแนวโน้มจำนวนประชากรลดลงจากการย้ายออกและมีอัตราการเกิดต่ำ ตัวอย่างเช่นในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร เช่น เขตพระนคร ดุสิต ธนบุรี เป็นต้น จำนวนประชากรได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง การย้ายออกของประชากรในเขตเมืองชั้นในผนวก

กับการอพยพเข้ามาในเมืองของประชากรจากชนบททำให้เกิดความต้องการพัฒนาเมืองในพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทรอบๆ เมืองมากยิ่งขึ้นส่งผลต่อการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่ธรรมชาติ ดังนั้นการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเพื่อให้บริเวณเมืองชั้นในยังสามารถรองรับและดึงดูดประชากรเมืองได้จะช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่ธรรมชาติได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นผลดีต่อความมั่นคงทางอาหาร การรักษาสภาพแวดล้อมและภูมิภาคโดยรวม

(ดุซงกี ทายตะคุ, 2551: 12 อ้างถึงใน ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2553: 2-35) กล่าวสาเหตุที่ทำให้เกิดการฟื้นฟูเมือง (1) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความต้องการพื้นที่ที่จะรองรับกิจกรรมต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรื่องที่อยู่อาศัย แหล่งงาน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสภาพแวดล้อม (2) การพัฒนาที่ดินในเมืองโดยเมื่อใช้อาคาร กลุ่มอาคาร และพื้นที่ในเมืองและชุมชนไปเป็นเวลานานๆ อาคารจะเสื่อมสภาพลงไปตามกาลเวลา และกิจกรรมจะซบเซาลง (3) เกิดภัยพิบัติต่างๆ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ไฟไหม้ สงคราม ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารและสภาพแวดล้อมในชุมชนและเมือง (เพียงบางส่วนหรือทั้งพื้นที่ทั้งหมด)

**สรุป** เหตุผลและความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของเมือง การเสื่อมสภาพของอาคารและสาธารณูปโภค ซึ่งการดำเนินการเพื่อรองรับจำนวนประชากรของเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอาจกระทำโดยการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหรือการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรเพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

### 2.1.2 วัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมือง<sup>1</sup>

1. เพื่อสร้างเสริมสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และส่งเสริมวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนให้ดีขึ้นมีสุขอนามัยที่ดี อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีมาตรฐานความเป็นอยู่และสภาพสังคมที่ดี
2. เพื่อแก้ปัญหาสภาพของเมืองและชุมชนในด้านต่างๆ อาทิเช่น การแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้ได้ผลคุ้มค่า การแก้ปัญหาสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม การค้ายาเสพติดในย่านชุมชนเสื่อมโทรมในเมือง
3. เพื่ออนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าทางด้านศิลปวัฒนธรรมทั้งที่เป็นรูปธรรม เช่น กลุ่มอาคารบ้านเรือน วัด สถาปัตยกรรมพื้นถิ่นโบราณสถาน ศิลปกรรม ผังเมือง และชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงสิ่งที่เป็นนามธรรม ได้แก่ วิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนที่ยังคงยึดถือปฏิบัติกัน

<sup>1</sup>ดุซงกี ทายตะคุ, การวางผังเมือง ตอนกฤษฏ์การอนุรักษ์พัฒนาเมือง, 2551. หน้า 12.



พื้นที่ วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ในชุมชน อันเป็นสิ่งที่น่าภาคภูมิใจของตน ในชุมชน และท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้คนรุ่นหลังมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ไว้อ้างอิง และดำรงรักษาต่อไป

### 2.1.3 รูปแบบและวิธีการฟื้นฟูเมือง<sup>2</sup>

1. การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่า (Conservation) คือการรักษาพื้นที่เมืองและชุมชนที่มีคุณค่าไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการพัฒนาหรือการขยายตัวของเมืองเข้าไปทำลายสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น โดยมีหลักการและเป้าหมายของการอนุรักษ์ว่า การอนุรักษ์กับการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินควบคู่

2. การฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation) คือ การปรับปรุงสภาพเดิมและการเสริมสร้างชุมชนให้มีสภาพดูดีขึ้นนับเป็นการปรับปรุง บูรณะพื้นที่ชุมชนและเมืองในบริเวณที่เดิมซึ่งเสื่อมสภาพให้มีลักษณะที่ดีขึ้น มั่นคง

3. การพัฒนาแบบหรือสร้างใหม่ (Redevelopment) คือ การรื้ออาคารในชุมชนเดิมที่อยู่ในสภาพทรุดโทรมมากจนมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดอันตราย หรือมีสภาพการอยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมมากจนอาจจะทำให้เกิดภัยพิบัติ เช่น โรคระบาด ไฟไหม้ หรือมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่คนในเมืองและชุมชน

### 2.1.4 แนวทางในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง<sup>3</sup> ประกอบด้วย

1. กำหนดพื้นที่โครงการ โดยพิจารณาจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือการเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเร่งด่วน และการเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการฟื้นฟู

2. การกำหนดบทบาทของภาครัฐ โดยภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นตัวกระตุ้นการพัฒนาและจัดหางบประมาณสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาขึ้น รวมทั้งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการฟื้นฟูเมือง และชุมชนร่วมกันกับทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน องค์กร เอกชน (NGO) และภาคประชาชน

3. การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบ ให้ทำหน้าที่ประสานงานโครงการฟื้นฟูเมืองกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนงบประมาณเสนอต่อแหล่งเงินทุน (เช่นงบประมาณของรัฐ และสถาบันการเงิน) กำหนดกฎเกณฑ์ และกำกับมาตรฐานทางเทคนิคการก่อสร้างและปรับปรุง

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

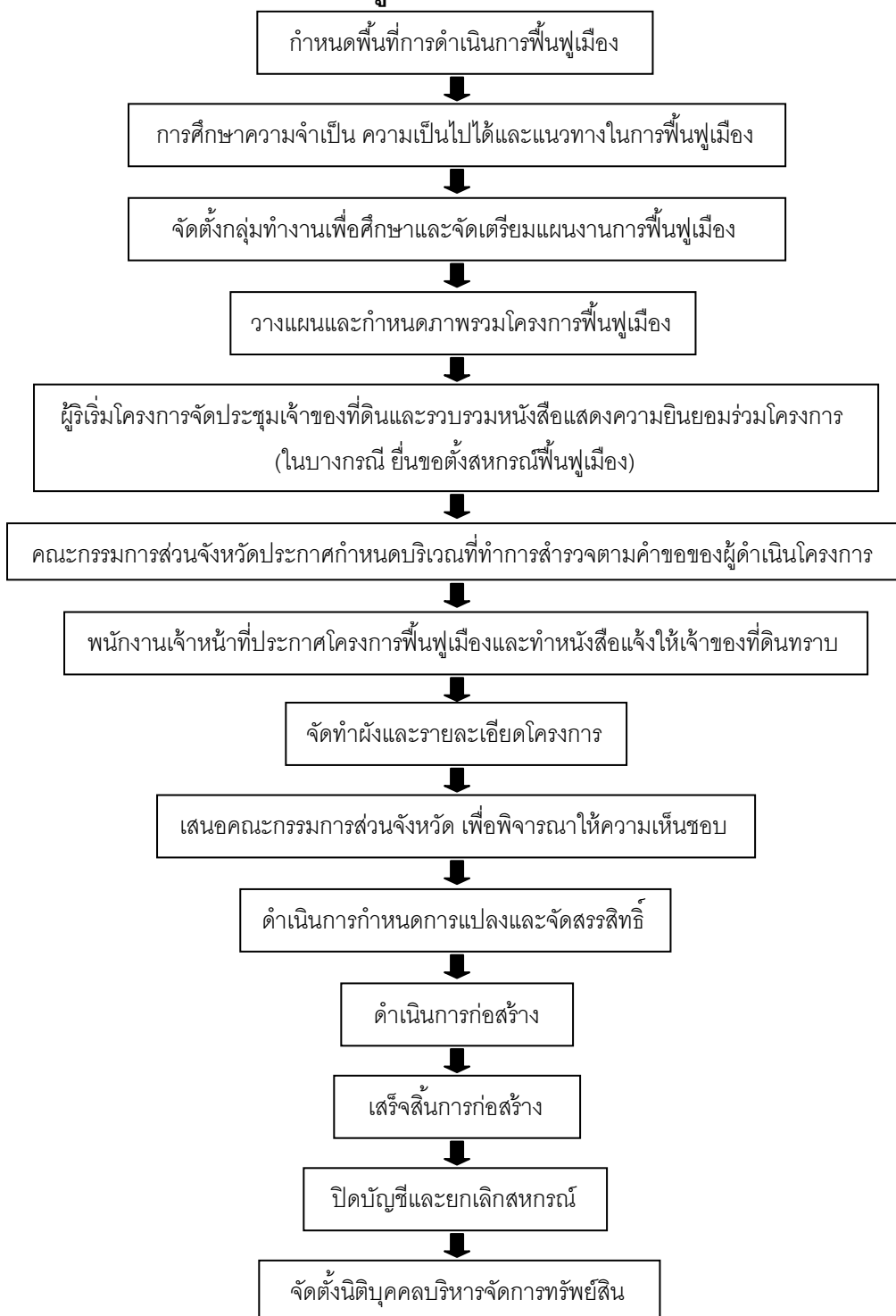
<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

สภาพแวดล้อมกายภาพ ตลอดจนการจัดระเบียบการเข้าใช้พื้นที่ชุมชนและเมืองในระหว่างและหลังจากมีการฟื้นฟูเมือง

4. การบริหารด้านการเงินและการตลาด โครงการฟื้นฟูเมืองเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง ปัญหาหลักจึงมักจะเป็นการระดมเงินทุนเพื่อโครงการบรรลุความสำเร็จ ลักษณะของการระดมทุน อาทิเช่น การระดมเงินทุนโดยตลาดหลักทรัพย์ การจัดตั้งกองทุน การระดมทุนโดย Secure Bond หรือ Mortgage Bond และอื่นๆ

5. การบริหารโครงการและการดูแลรักษา โดยส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคหลัก ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน การจัดเก็บขยะ การระบายน้ำ ควรเป็นภารกิจการดูแลรักษาของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยตรง และส่วนสาธารณูปโภครอง ได้แก่ สิ่งก่อสร้างซึ่งติดอยู่กับอาคาร และส่วนของอาคาร อาจให้เอกชนหรือชุมชนเป็นผู้ดำเนินการดูแลรักษา (แล้วแต่ความเหมาะสม) อาจต้องมีการเรียกเก็บค่าดูแลจากผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้อาคาร ซึ่งอาจจะมีปัญหาในชุมชนผู้มีรายได้น้อย

### ขั้นตอนการดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมือง<sup>4</sup>



แผนภูมิที่ 2 : แสดงขั้นตอนการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมือง

<sup>4</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมือง  
สำหรับประเทศไทย, 2553. หน้า 143.

## 2.2 การฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ

### 2.2.1 กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น<sup>5</sup>

**วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมือง** (1) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมเมืองให้น่าอยู่ (2) เพื่อป้องกันพื้นที่เมืองจากความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ (3) เพื่อเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับวิถีชีวิตในปัจจุบันให้แก่ประชาชนเมืองในเมืองและอยู่ใกล้แหล่งงานมากที่สุด (4) เพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นและเพียงพอแก่ประชาชนเมือง

#### ประเภทของการฟื้นฟูเมือง

1. การฟื้นฟูพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรม ไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ ณ เวลานั้นๆ โดยหน่วยงานที่สามารถเป็นผู้ดำเนินการได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน สมาคมหรือสหกรณ์ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง และวิธีการดำเนินการจะเป็นการฟื้นฟูเมืองโดยใช้ทฤษฎีการแปลงสิทธิการครอบครอง (Right Conversion Method)

2. การฟื้นฟูพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายจากภัยพิบัติหรือพื้นที่ที่ต้องการสาธารณูปโภคอย่างเร่งด่วน หน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการมีเพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น อาจเป็นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น วิธีดำเนินการใช้หลักการซื้อ หรือ การเวนคืนที่ดิน (Expropriation Method)

**องค์กรบริหารจัดการฟื้นฟูเมือง** ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายฟื้นฟูเมืองที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน บุคคล บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับท้องถิ่น สหกรณ์ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง อาจจะประกอบด้วยเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าช่วงอาคารหรือเจ้าของเงินกู้ปลูกสร้างอาคารนั้นๆ เช่น ธนาคาร

กลไกของการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นเป็นการดำเนินโครงการโดยความร่วมมือและการประสานงานกันระหว่าง ประชาชนหรือผู้อยู่อาศัย หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ ได้แก่ Urban Renaissance Agency (URA) หรือองค์กรฟื้นฟูเมือง หน่วยงานท้องถิ่น หรือ สหกรณ์ผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง เงินทุนในการดำเนินโครงการได้มาจากการขายพื้นที่จัดประโยชน์ในโครงการที่ฟื้นฟูแล้วแก่บุคคลอื่น ในขณะที่ประชาชนที่อยู่อาศัยอยู่ในโครงการแต่เดิมก็ได้สิทธิในการย้ายมาอยู่ในอาคารภายในโครงการที่ฟื้นฟูแล้ว รวมทั้งได้ส่วนลดค่าเช่าและสิทธิพิเศษอื่นๆ

<sup>5</sup> มาซานาริ ฮากิตะ, การฟื้นฟูเมืองเมืองในประเทศญี่ปุ่น&ข้อเสนอแนะโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชน ดินแดง, 2540. หน้า 1-6.

ขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัย ของบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยและ พัฒนาเมือง(HUDC) หรือปัจจุบันเป็นองค์กรฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น ได้วางระบบการทำงานเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ได้แก่<sup>6</sup>

1. ขั้นตอนการเตรียมการ เมื่อ HUDC วางแผนจะพัฒนาในพื้นที่โครงการใด จะมีขั้นตอนในการเตรียมการเบื้องต้น คือการปล่อยห้องเช่าให้ว่างไว้ไม่บรรจุผู้อยู่อาศัยใหม่ ทั้งนี้ในสภาพความเป็นจริงในการอยู่อาศัยในอาคารเช่าของ HUDC จะมีผู้อยู่อาศัยเข้าและออกอยู่เสมอ สามารถเฉลี่ยระยะเวลาการอยู่อาศัยในแต่ละครอบครัว ประมาณ 12-15 ปี แต่ก็มีบ้างเหมือนกันที่ อยู่อาศัยนานกว่านี้ แต่ในเปอร์เซ็นต์ไม่มากนัก การปล่อยห้องเช่าให้ว่างไว้จะเป็นประมาณ 20-30% ซึ่งจะใช้เวลามากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ทำเลของโครงการ แต่ส่วนใหญ่ก็จะอยู่ที่ประมาณ 2 ปี ช่วงนี้เจ้าหน้าที่ HUDC จะไม่มีการบอกกล่าวแก่ผู้อยู่อาศัยถึงเรื่องการทำโครงการแต่ประการใด ดังนั้นการย้ายออกของผู้เช่าในช่วงนี้ HUDC จะไม่จ่ายเงินค่าชดเชยแต่อย่างใดทั้งสิ้น

2. ขั้นตอนการชี้แจงทำความเข้าใจนำไปสู่การตัดสินใจ เมื่อมีอาคารว่างพอที่จะเปิดพื้นที่จัดทำโครงการระยะที่ 1 ได้ HUDC จะเริ่มต้นโครงการในขั้นตอนนี้ คือการเริ่มเข้าไปชี้แจงอธิบาย และทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัย โดยใช้เวลาประมาณ 2 ปี ในการจะให้ผู้อยู่อาศัยเข้าใจยอมรับ และตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ

ปัญหาของการจัดทำโครงการ คือการเจรจากับผู้เช่าเดิม ซึ่ง HUDC จะให้ความสำคัญค่อนข้างมาก โดยใช้เวลาถึง 2 ปีเต็ม และหากมีการแบ่งโครงการเป็นหลายระยะ HUDC ก็จะแบ่งพื้นที่การเจรจาแต่ละระยะไม่เจรจาพร้อมกันทั้งหมด ผลจากการให้ความสำคัญในการชี้แจงทำความเข้าใจดังกล่าว ผู้อยู่อาศัยจะให้ความร่วมมือในการจัดทำโครงการมากขึ้น จากเดิมเมื่อ 15 ปีที่แล้วที่ HUDC เริ่มดำเนินการผู้อยู่อาศัยมากกว่า 50% ไม่เห็นด้วยกับโครงการ แต่จากการพยายามชี้แจงทำความเข้าใจ ปัจจุบันมีผู้อยู่อาศัยเห็นด้วยกับการจัดทำโครงการเกือบ 100% และมีผู้ต้องการกลับมาอยู่ในโครงการที่ก่อสร้างใหม่ 60-70% ถึงแม้ว่าจะมีส่วนน้อยที่จบลงด้วยการฟ้องร้อง แต่ HUDC ก็เป็นฝ่ายชนะคดี สำหรับประเด็นที่ผู้อยู่อาศัยมักจะไม่เห็นด้วยกับโครงการ ได้แก่ ค่าเช่าใหม่แพงเกินไป อาคารเก่ายังอยู่ได้ เงินชดเชยน้อย

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

## 2.2.2 ประเทศสิงคโปร์<sup>7</sup>

รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดตั้ง Housing & Development Board (HDB) เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย การออกแบบวางผังเมืองและจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและเหมาะสมสำหรับประชาชน และมีนโยบายการฟื้นฟูชุมชนเมือง (Estate Renewal Strategy) เพื่อฟื้นฟูองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รวมทั้ง HDB ได้วางกลยุทธ์ในการฟื้นฟูเมืองใหม่โดยออกนโยบาย “Remaking Our Heartland” เพื่อฟื้นฟูโครงการที่อยู่อาศัยรุ่นกลางและรุ่นเก่าของประเทศ การฟื้นฟูชุมชนมีเป้าหมายหลักในการสร้างสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในปัจจุบันในทุกด้าน โดยเน้นแนวทางการพัฒนาหลัก 3 ด้าน ได้แก่

1. การให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์การพัฒนาของชุมชนใหม่ (Realizing the Vision for New Estate) เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน HDB วางแผนที่จะเปลี่ยนรูปแบบของโครงการที่พักอาศัยที่จะก่อสร้างใหม่ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น
2. การสร้างชุมชนเก่าให้เป็นชุมชนแบบใหม่ (Rejuvenating Communities in Middle-Aged Estate) อาคารพักอาศัยของ HDB หลายอาคารสร้างมานาน ปัจจุบันอยู่ในสภาพเริ่มเสื่อมโทรม HDB มีโครงการที่จะพัฒนา ปรับปรุงสภาพแวดล้อมโครงการและอาคารที่พักอาศัยให้ดีขึ้น
3. การคืนชีวิตใหม่ให้กับชุมชนที่ค่อนข้างเก่า (Regenerating Old Estates) สำหรับโครงการที่พักอาศัยหรือเมืองที่พัฒนาในช่วงปี 1960-1970s จะได้รับการฟื้นฟูเพื่อปรับรูปแบบของโครงการและเมืองเสียใหม่

**มาตรการหลักในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย** ในส่วนของการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย ได้แก่

1. การรื้อสร้างใหม่สำหรับพื้นที่ที่เสื่อมโทรมมาก (SERS : En-Block Redevelopment) เป็นการรื้อสร้างอาคารที่พักอาศัยเก่าที่มีความทรุดโทรมมากและไม่เหมาะสมแก่การซ่อมแซม เนื่องจากสภาพอาคารและรูปแบบของห้องพักอาศัยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป HDB จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ โดยขั้นตอนหลักจะเริ่มจากการสำรวจสภาพอาคารและหากพบว่าเข้าข่ายที่ต้องทำการรื้อสร้างใหม่จะแจ้งให้แก่ผู้อยู่อาศัยทราบ จากนั้นจะมีการประเมินราคาห้องพักอาศัยโดย HDB และบริษัทเอกชนที่มีความชำนาญในด้านการประเมินราคา เพื่อกำหนดเป็นค่าชดเชยให้แก่ผู้อยู่อาศัย จากนั้นจึงเปิดให้ผู้อยู่อาศัยลงทะเบียนแสดงความจำนงว่าจะย้ายกลับมาอยู่ในโครงการภายหลังสร้างเสร็จ หรือ

<sup>7</sup>การเคหะแห่งชาติ, ทำเมืองให้น่าอยู่ได้อย่างไร, มปป. หน้า 73-81.

ต้องการซื้อห้องพักอาศัยของ HDB ที่โครงการอื่นๆ เมื่อดำเนินการขั้นตอนการย้ายผู้อยู่อาศัยออกชั่วคราวแล้วเสร็จ จึงทำการก่อสร้าง หลังจากนั้นจึงเปิดให้ผู้อยู่อาศัยที่ต้องการกลับเข้ามาอยู่ในโครงการเลือกห้องพักอาศัย และเมื่อโครงการแล้วเสร็จก็ดำเนินการย้ายผู้อยู่อาศัยกลับเข้ามาพักในโครงการดั้งเดิม กระบวนการดังกล่าวใช้เวลา 4 ปี

2. การพัฒนาโครงการเก่าให้มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี (MUP : Main Upgrading Programme) เป็นมาตรการในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัย โดยการปรับปรุงชุมชน (Precinct) กลุ่มอาคาร (Block) และอาคารพักอาศัย (Flat)

3. การปรับปรุงลิฟท์ (LUP : Lift Upgrading Programme)

4. การปรับปรุงชุมชนชั่วคราวในบางส่วน (IUP Plus : Interim Upgrading Programme and Lift Upgrading Programme)

5. การปรับปรุงห้องพักอาศัย (Home Improvement Programme (HIP))

6. การฟื้นฟูชุมชน (Neighborhood Renewal Programme, NRP)

กลไกในการฟื้นฟูเมืองและโครงการที่พักอาศัยของสิงคโปร์ คือ HDB ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและเมืองซึ่งจะดำเนินการพัฒนาตามแผนงานที่ได้ร่วมกันวางแผนไว้ เรียกว่า “Nine Partners One Goal” โดยมีหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์กรฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Authority), กระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development), กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of the Environment and Water Resources) เป็นต้น

ปัจจัยหลักที่มีผลต่อความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองของสิงคโปร์ มาจากการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งของรัฐบาลทั้งด้านนโยบายและการเงิน การสนับสนุนทางด้านกฎหมาย การบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพและการบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวและมีเป้าหมายเดียว รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเพื่อการตัดสินใจที่ของประชาชนก็เป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

### 2.3 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>8</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาประเทศ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งโดยเฉพาะความขัดแย้งอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การสร้างการมีส่วนร่วมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาของรัฐจะช่วยลดและแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากความไม่รู้ไม่เข้าใจต่อกัน ดังนั้น ประชาชนจึงควรต้องเข้ามามีส่วนร่วม และรัฐจะต้องเห็นความสำคัญพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของโครงการ ซึ่งการแสดงออกของความคิดเห็นจึงมี 2 แบบ คือ

1. ความคิดเห็นในเชิงบวก (Positive Attitude) คือพฤติกรรมที่แสดงออกในทางพึงพอใจหรือในทางยอมรับ
2. ความคิดเห็นในเชิงลบ (Negative Attitude) คือพฤติกรรมที่แสดงออกในทางไม่พึงพอใจไม่เห็นด้วยหรือในทางไม่ยอมรับ

การแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อสิ่งใดๆ โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการพัฒนาของรัฐแล้วยังเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐและประชาชนควรได้รับรู้ซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจร่วมกันต่อไป

(อรรถัย อาจอำ , 2536: 69-73 อ้างถึงใน นิพัท ทวนนวรรตน์ , 2540: 14) กล่าวว่ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของการพัฒนาผู้มีรายได้น้อยในเมือง กรณีศึกษาชุมชนวัดช่องลม จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ปัญหาจากภายในชุมชน ได้แก่ ความเคยชินกับการได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ทศนคติและความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่ขาดความมั่นใจในความสามารถหรือขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของตน ชุมชนเคลือบแคลงสงสัยในความต้องการที่แท้จริงของโครงการ การรู้จักมักคุ้นกันน้อยทำให้มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันน้อยและความขัดแย้งในระหว่างผู้นำและการช่วงชิงอำนาจ
2. ปัญหาจากตัวโครงการและจากภายนอกชุมชน ได้แก่ ปัญหาด้านจำนวนเงินสนับสนุนโครงการ ปัญหาการระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ

<sup>8</sup>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์สำรวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนดินแดง, 2544.



โดยปัญหาบางประการนั้นสามารถแก้ไขได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ปัญหาบางอย่างต้องใช้วิธีการที่แข็งแรงหลายครั้งจึงจะสามารถแก้ไขได้ และปัญหาบางอย่างต้องปล่อยให้ “เวลา” เป็นเครื่องพิสูจน์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาบางอย่างที่ยังแก้ไขไม่ได้และคงจะต้องรอเวลาอีกนานโดยเฉพาะในเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ

## 2.4 แนวคิดเรื่องการเจรจาต่อรอง

(สันทัต ศะศิวิณิช, 2551: 1-3) การเจรจา คือกระบวนการที่บุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อเสนอ-สนองในเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างมีประโยชน์ได้เสีย แล้วต่างฝ่ายต่างพยายามลดหย่อนผ่อนปรนเงื่อนไขข้อเรียกร้องระหว่างกัน เพื่อแสวงหาข้อยุติ ที่ทุกฝ่ายตกลงยอมรับกันได้ โดยใช้การโน้มน้าว ความอะลุ่มอล่วย การประนีประนอม ในลักษณะต่างตอบแทนกัน เป็นวิถีทางไปสู่ความตกลง โดยไม่ใช้พลังกำลังรุนแรงเข้าบังคับกัน

(สมหวัง วิทยาปัญญาพันธ์, 2546) การเจรจา คือ การหาข้อตกลงร่วมกันระหว่าง 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยใช้สันติวิธี เน้นไปที่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และลดเงื่อนไขกันบ้าง จนหาข้อยุติปัญหาและข้อขัดแย้งได้

ในปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ การเจรจาต่อรองจึงต้องอาศัยปัจจัยหลัก ๆ ดังนี้

1. การมีทักษะในการตั้งใจฟัง (Active listening skill)
2. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล
3. การค้นหาปัญหาต่าง ๆ
4. การระดมมหาทางเลือกต่าง ๆ ร่วมกัน
5. การสร้างสัมพันธภาพที่ดี
6. การหาข้อยุติอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

### 2.4.1 เหตุที่ต้องมีการเจรจาต่อรอง

1. เมื่อเราต้องการอะไรบางอย่างจากผู้ใด และผู้นั้นจะยินยอมให้ต่อเมื่อเรามีสิ่งใดสิ่งหนึ่งแลกเปลี่ยน โดยผู้นั้นอาจเป็นฝ่ายตั้งเงื่อนไขเรียกร้องสิ่งแลกเปลี่ยนนั้น หรือเราอาจเป็นฝ่ายเสนอให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเพื่อแลกเปลี่ยนทดแทนก็ได้

2. จะมีการเจรจาต่อรองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายของคู่สัญญามีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ฝ่ายตนกำลังได้รับอยู่แล้วในขณะนั้น

### 2.4.2 ลักษณะของการเจรจาต่อรอง

1. การเจรจาที่มีลักษณะเป็นการร่วมมือ (Win-Win) คือ ต่างฝ่ายต่างแสวงหาข้อตกลงที่จะให้ทุกฝ่ายที่ร่วมเจรจาได้รับประโยชน์ด้วยกัน การเจรจาต่อรองในลักษณะนี้มีผลทำให้คู่เจรจาคบกันได้นาน เป็นมิตรหรือเป็นคู่ค้าถาวร

2. การเจรจาที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกัน (Win-Lose) คือ มุ่งที่จะให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่าฝ่ายอื่นจะได้รับประโยชน์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นที่จะให้ได้ประโยชน์ทั้งหมด หรือไม่ก็ยอมสูญเสียทั้งหมดไปเลย การเจรจาในลักษณะนี้มักจะไม่ใช่การประนีประนอมอาจมีผลเป็นการแข่งขัน กลายเป็นคู่แข่งที่ขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน หรืออาจกลายเป็นศัตรูกันไปเลยก็ได้

(ลีโอ ฮอวกิน ไมเคิล ฮัคสัน , 2538: 93-103 อ้างถึงใน นิพัท ทวนนวรรณ์ , 2540: 62) ความขัดแย้งก่อให้เกิดความจำเป็นในการเจรจาต่อรอง นักเจรจาต่อรองมืออาชีพจะสามารถต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ต่างๆ เพราะสามารถควบคุมกระบวนการในการเจรจาต่อรองและเข้าใจเนื้อหาของการเจรจาต่อรอง ค้นหาถึงความต้องการของฝ่ายตรงข้ามและฝ่ายตน ซึ่งการเรียนรู้ความต้องการที่แท้จริงของฝ่ายตรงข้ามยิ่งมากเท่าไรก็จะยิ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะสามารถกำหนดวิธีที่ดีที่สุดในการสร้างอิทธิพลในมน้ำต่อผลของการเจรจาต่อรอง ซึ่งกลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองที่ประสบผลมักจะแสดงให้เห็นว่าท่านกำลังพิจารณาถึงความต้องการของเขาในส่วนที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

### 2.5 แนวคิดเรื่องผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)<sup>9</sup>

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล องค์กร สถาบัน หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการตัดสินใจ/นโยบาย/โครงการ หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ

<sup>9</sup> กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ , **หลักการบริหารจัดการมีส่วนร่วม** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://blog.m-society.go.th/media/user/admin/B2.ppt>



ภาพที่ 1 : แสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### เหตุผลที่ต้องวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1. เพื่อระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แยกแยะกลุ่มผู้สนับสนุนและคัดค้าน
2. วิเคราะห์อำนาจ บทบาท และความสำคัญของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งอาจมีผลต่อการดำเนินโครงการ

3. ช่วยเป็นข้อมูลเพื่อจัดระดับการมีส่วนร่วม
4. ช่วยประเมินกิจกรรมในอนาคตของโครงการ
5. เพื่อระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ
6. เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
7. เพื่อรวบรวมทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### ประเภทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ( Primary stakeholders ) ได้แก่ ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการ และได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินโครงการตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์

2. **กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary stakeholders)** ได้แก่ คน กลุ่มคน สถาบัน และหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการและได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียโดยอ้อมจากโครงการ

3. **กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Key stakeholders)** ถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีสำคัญต่อการอยู่รอดของหน่วยงาน/โครงการและมีอิทธิพลที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ อาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใน 2 กลุ่มแรกก็ได้

### การดำเนินงานการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ระบุและให้คำนิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ระบุผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ระบุความขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกันเองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ระบุความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความร่วมมือที่จะได้รับ
- ประเมินศักยภาพของกลุ่มต่างๆ
- ประเมินระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม

### ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ขั้นตอนที่ 1 ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ใครมีอิทธิพลต่อกระบวนการทำงาน ใครบ้างได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ ใครมีส่วนที่จะทำให้โครงการสำเร็จ ไม่สำเร็จ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดลำดับความสำคัญผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คนเหล่านี้อาจมีอิทธิพลอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบางคนอาจจะไม่สนใจสิ่งที่เราทำแต่มีอิทธิพลต่องานของเรา

ขั้นตอนที่ 3 ทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เราต้องประเมินให้ได้ว่าเขา มีแนวโน้มที่จะรู้สึกเกี่ยวกับและตอบสนองกับโครงการอย่างไร และต้องทราบบทวิธีที่จะดึงดูดให้เขาสนใจ สนับสนุนโครงการ

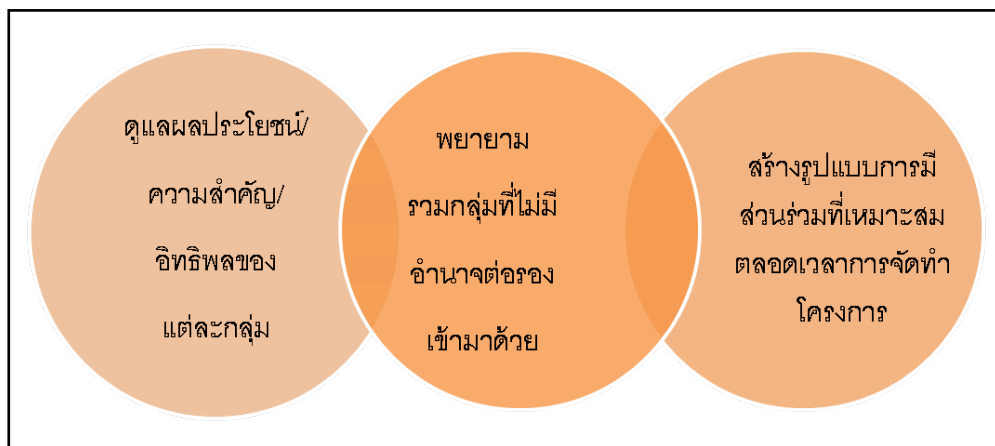
**ผลจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** จะทำให้ทราบว่าใครจะได้รับประโยชน์จากโครงการ ใครบ้างที่อาจถูกกระทบ มีกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะ ใครสนับสนุน/คัดค้าน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความสัมพันธ์กันอย่างไร

**ผลจากการวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบ** จะทำให้ทราบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหวังอะไรจากโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ประโยชน์อะไรจากโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทรัพยากรมากน้อยเพียงใด เป้าหมายโครงการขัดแย้งกับผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร

การประเมินบทบาท อำนาจ และความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้  
พิจารณาถึงด้านต่างๆ ดังนี้

- ด้านอำนาจ/สถานการณ์ทางการเมือง/สังคม/เศรษฐกิจ
- ด้านการจัดองค์กร
- ด้านการควบคุมทรัพยากร
- อิทธิพลและอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ส่วนตัว
- ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ
- บทบาทที่มีต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวของโครงการ

การวางยุทธวิธีให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้  
พิจารณา ดังนี้



ภาพที่ 2 : แสดงการวางยุทธวิธีให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม

### ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1. เพื่อช่วยในการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอาจแยกเป็นกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มคัดค้าน และตระหนักถึงกลุ่มที่องค์กรควรให้ความสนใจซึ่งอาจถูกผลกระทบจากการจัดทำโครงการ
2. เพื่อนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมาวางแผนโครงการต่างๆ ตั้งแต่ตอนต้นไม่เพียงแต่จะได้รับการสนับสนุนเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยในการปรับปรุงคุณภาพของโครงการอีกด้วย

3. เพื่อให้ได้ทรัพยากรที่มาสับสนุนมากขึ้น จะทำให้โครงการมีแนวทางที่จะสำเร็จมากขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรขององค์กรได้ประสานงานหรือมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำโครงการขององค์กร การสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย จะสร้างความมั่นใจ ความเข้าใจในโครงการและผลประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รับ

4. เพื่อช่วยประเมินกิจกรรมขององค์กรในอนาคตอันจะนำไปสู่การลดผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กร โดยปรับความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

5. เพื่อระบุประเด็นทางสังคมอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กร

## 2.6 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

(ชัยชนะ อิงคะวัต , 2543: 29) กล่าวว่า โดยทั่วไปสมมุติฐานของการเมืองคือการเมืองมองว่าสังคมสมัยใหม่ มีความหลากหลายของผลประโยชน์ (Diversity of interest) ความคิด ความเชื่อและจากความเห็นต่างกันนำไปสู่ประโยชน์ที่ต่างกัน จึงทำให้กระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรแตกต่างกันไปด้วย

กระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย<sup>10</sup> ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

1. การศึกษาปัญหา ( Policy Problem) อาจจะเป็นความต้องการและสภาพปัญหาต่าง ๆ ของนโยบาย

2. การกำหนดทางเลือกนโยบาย ( Policy Alternatives) ดูว่าในการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาของนโยบายมีทางเลือกได้กี่ทาง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการหรือการแก้ปัญหาของนโยบาย

3. การนํานโยบายไปปฏิบัติ ( Policy Implementation) เมื่อได้ทางเลือกแล้วก็จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติ

4. ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) ดูว่าเกิดอะไรขึ้นจากการนํานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผลอาจจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ได้

5. ระดับความสำเร็จของนโยบาย ( Policy Performance) เป็นการประเมินความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติว่าได้ผลแค่ไหน

<sup>10</sup>กฤษทลพิทย พานิชภัคดี, นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์, 2554. หน้า 88-89.

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### 1. แนวทางการรื้อย้าย

การรื้อย้ายที่อยู่อาศัยจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อยู่อาศัยที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยมีเงื่อนไขการดำเนินการต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการและฐานะของผู้อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นผู้เช่าให้สามารถบรรเทาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดนโยบายที่ยุติธรรม ผู้อยู่อาศัยปัจจุบันควรได้รับการพิจารณาบรรจุเข้าอยู่อาศัยในโครงการเมื่อแล้วเสร็จในลำดับแรก<sup>11</sup>

### 2. ความคิดเห็นของชาวชุมชน

ความคิดเห็นของกลุ่มที่ต้องการให้ทุบแพลตฟอร์มและสร้างใหม่ และกลุ่มที่ต้องซ่อมแซม พบว่าปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมามีทั้งสองกลุ่มเห็นตรงกันคือ ปัญหาด้านสภาพอาคารทรุดโทรม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะเหม็น น้ำสกปรก และปัญหาค่าเก็บขยะแพงเกินไป ส่วนปัญหาที่มีความเห็นต่างกันได้แก่ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ขาดความไว้วางใจต่อการเคาะแห่งชาติ ปัญหาความล่าช้าของเจ้าหน้าที่การเคาะแห่งชาติในการซ่อมสิ่งชำรุด<sup>12</sup>

ความคิดเห็นของชาวชุมชนดินแดงต่อการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการฯ ในระดับมากและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับสภาพแวดล้อม เช่น สภาพแวดล้อมไม่เป็นที่ช่องสุ่มยาเสพติด มีสถานที่สำหรับจอดรถที่เพียงพอและมีระบบรักษาความปลอดภัยในการป้องกันโจรกรรมตามลำดับ เป็นต้น มากกว่าเห็นด้วยกับอาคารใหม่ เช่น การมีสถานที่สำหรับจอดรถที่เพียงพอ มีห้องพักสำหรับคนชราและคนพิการ มีสถานที่ออกกำลังกายเพียงพอ และเห็นด้วยน้อยที่สุดคือมีการบริหารจัดการที่ดี โดยในส่วนของการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็น โดยรวมพบว่าปัจจัยด้านโครงการมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็น เมื่อพิจารณาตัวแปรด้านโครงการแต่ละด้านพบว่า การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการและความคาดหวังจากโครงการเป็นตัวที่มี

<sup>11</sup>นิพัทธ์ ทวนนวรรตน์, “แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

<sup>12</sup>สถาบันพระปกเกล้า, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน “กลุ่มที่ปรึกษาประชาชน” ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2547. หน้า 118-120.

ความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของชาวชุมชนดินแดงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนความรู้ความเข้าใจในโครงการและการมีส่วนร่วมในโครงการไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ<sup>13</sup>

### 3. นโยบายในการจัดทำโครงการ

การดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ ทำให้การดำเนินการในโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีที่มีการดำเนินโครงการในเรื่องต่างๆ กระทบต่อประชาชน และการดำเนินงานในโครงการเป็นการบริหารงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top down Policy) และจากล่างขึ้นบน (Bottom up) โดยจะสามารถลดความขัดแย้งของกลุ่มที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย<sup>14</sup>

จากการศึกษากรณีตัวอย่างการฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ อเมริกา และญี่ปุ่น สามารถประมวผลเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย ซึ่งอาจนำมาพิจารณาถึงเงื่อนไขข้อจำกัด เพื่อให้สามารถนำเครื่องมือทางกฎหมายต่างๆ มาใช้กับการฟื้นฟูเมือง ดังนี้<sup>15</sup>

1. **เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้จัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมือง** ปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจตามหน้าที่อื่นมากมาย ทำให้การฟื้นฟูเมืองถูกละเลยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมือง เพื่อให้มีบทบาท หน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยเฉพาะ
2. **เครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง** การดำเนินการฟื้นฟูเมืองจำเป็นที่จะให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือ

<sup>13</sup> สมดี เบ็ญจชัยพร, “ความคิดเห็นของชาวชุมชนดินแดงต่อการจัดทำ โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงของการเคหะแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,2549).

<sup>14</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการสำรวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2545. หน้า 111-113.

<sup>15</sup> นพรัตน์ ตาปานานนท์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, 2553. หน้า 130-139.



ขยายการคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยการได้มาซึ่งที่ดินในปัจจุบันคือการเวนคืนที่ดิน แต่จะเป็นการดำเนินการในแต่ละกรณีตามขอบเขตอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นหน่วยงานที่ดำเนินการจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างเบ็ดเสร็จ

**3. เครื่องมือทางกฎหมายด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชน** อุปสรรคที่สำคัญของการฟื้นฟูเมืองในเขตเมืองชั้นในคือ กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเป็นแปลงที่ดินขนาดเล็ก ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชน โดยการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่

**4. เครื่องมือทางกฎหมายที่จะทำให้เจ้าของทรัพย์สินมีส่วนร่วมทางการเงินที่ใช้ฟื้นฟูเมือง** อาจกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ.การผังเมือง, พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การวางผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ หรืออาจกระทำโดยการตรา พรบ.การฟื้นฟูเมืองชั้นใน โดยเฉพาะและกำหนดวิธีการทางการเงินให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการประเมินพิเศษจากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณนั้นๆ เพราะการฟื้นฟูเมืองเป็นการดำเนินการเฉพาะพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง จึงเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินและอาคารในบริเวณพื้นที่นั้นๆ แต่งบประมาณที่นำมาใช้เพื่อการฟื้นฟูมาจากหน่วยงานภาครัฐ

**5. เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองของภาคเอกชน** โดยทั่วไปการฟื้นฟูเมืองกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ อาจกระทำโดยภาคเอกชนทั้งที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในชุมชนหรือระหว่างเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณพื้นที่นั้นๆ หากส่งผลต่อประโยชน์สาธารณะใดๆ สมควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การให้การสนับสนุนทางการเงินที่ใช้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีหรือค่าธรรมเนียม เช่น ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน ลดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตก่อสร้าง

**6. เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้แทรกแซงการพัฒนาของภาคเอกชน** อาจกระทำโดยหน่วยงานภาครัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชน เช่น การลดหย่อนภาษีหรือให้สิทธิพิเศษให้กับการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นจากข้อกำหนดที่มีการใช้บังคับในปัจจุบัน เช่น พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และอาจกระทำโดยหน่วยงานภาครัฐกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ขึ้นโดยเฉพาะ เช่น กำหนดให้ต้องดำเนินการก่อสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เป็นไปตามผังการฟื้นฟูเมืองหรือกำหนดให้

ภาคเอกชนต้องดำเนินการเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการต่างๆ เช่น จัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมอยู่ในโครงการด้วย

**สรุป** จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการรวบรวม เอกสารหลักฐาน รายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เช่น แผนงาน ขั้นตอน วิธีการดำเนินงานและการศึกษาการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสร้าง เป็นแผนภูมิพัฒนาการการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และนำไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน และนำมาสรุปผลเพื่อเสนอแนะในการดำเนินงาน ทำให้เกิดกรอบการวิจัย เพื่อติดตามผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ดังนี้

ขั้นตอน/วิธีการ	ขอบเขตด้านเนื้อหา			เครื่องมือในการวิจัย	
	ปี 2533-2543	ปี 2544-2547	ปี 2548-2555	เอกสาร	สัมภาษณ์
นโยบายรัฐ	✓	✓	✓	✓	✓
นโยบาย กคช.	✓	✓	✓	✓	✓
แผนการจัดทำโครงการ	✓	✓	✓	✓	✓
แผนงานรื้อย้าย	✓	✓	✓	✓	✓
แผนงานทางสังคม	✓	✓	✓	✓	✓
ปัญหา อุปสรรค	??	??	??		✓
ปัจจัยในการดำเนินการ	??	??	??		✓

ตารางที่ 3 : แสดงกรอบการวิจัยการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

### บทที่ 3

## ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2533-2555

จากขอบเขตของการวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 (ปี พ.ศ. 2533-2543) ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ. 2544-2547) และช่วงที่ 3 (ปี พ.ศ. 2548-2555) เนื่องจากการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่ผ่านมาเป็นเวลา 22 ปี ได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรี และมีมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 3 ครั้ง จึงได้แบ่งการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี (ดูตารางภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงหน้า 37 ประกอบ)

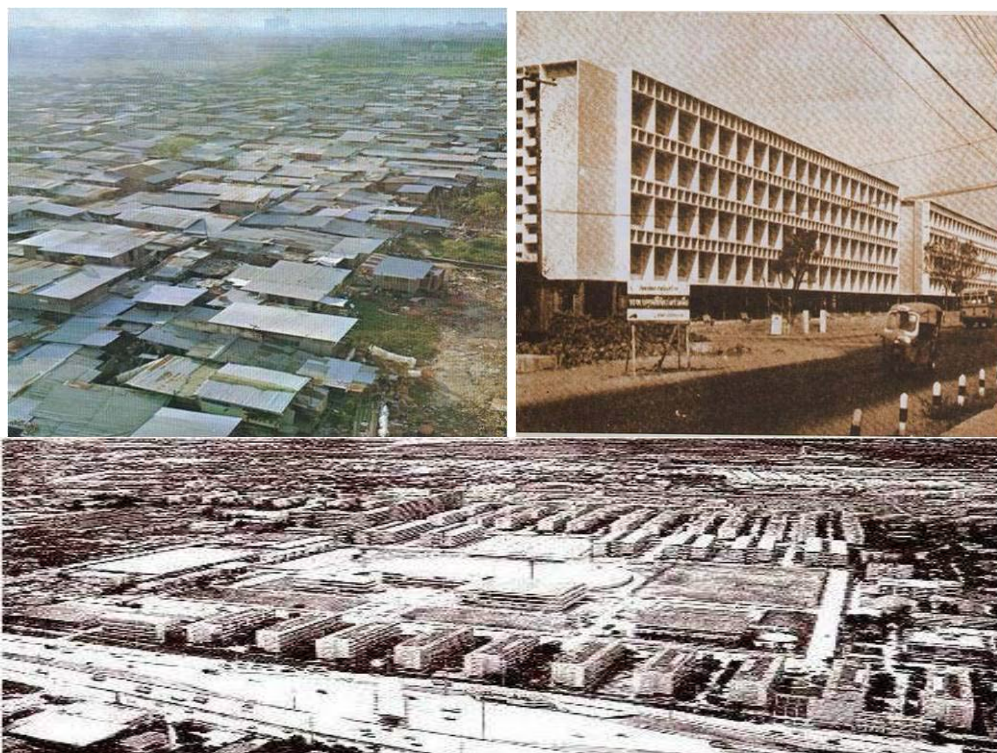
### 3.1 ประวัติและความเป็นมาของโครงการเคหะชุมชนดินแดง<sup>1</sup>

ประมาณปี พ.ศ. 2494 เป็นระยะแรกที่รัฐบาล ไทยได้เริ่มโครงการจัดบ้านพักให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มโครงการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ที่ถนนดินแดงขึ้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยจัดสร้างเป็นบ้านไม้ชั้นจำนวนหนึ่งก่อน เมื่อสร้างอาคารสงเคราะห์แบบไม้จนเต็มบริเวณดินแดงแล้ว จึงไปดำเนินการต่อไปในลักษณะเดียวกันที่ห้วยขวาง บริเวณทั้งสองแห่งนี้เดิมเป็นที่ทิ้งขยะมูลฝอยของเทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร และเป็นบริเวณทุ่งนาอีกส่วนหนึ่ง บ้านที่จัดสร้างที่ถนนดินแดง มีลักษณะเป็นเรือนแถวชั้นเดียวได้ถุนสูงแบบหนึ่ง และแบบ 2 ชั้นอีกแบบหนึ่งรวมทั้งสิ้น 1,088 หลัง (ส่วนอาคารสงเคราะห์ที่ห้วยขวางเป็นแบบบ้าน 2 ชั้น จำนวน 1,700 หน่วย) ที่ดินที่ปลูกสร้างเป็นที่ดินที่ทางราชการเวนคืนมาเมื่อปี พ.ศ. 2485 ค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปสำหรับการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์แบบไม้ที่ถนนดินแดง เป็นเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ 12,100,000.- บาทเศษ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน

ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2504 กรมประชาสงเคราะห์พบว่า บ้านไม้ที่สร้างขึ้นตามโครงการทั้งสองแห่ง ซ้ำรูดทรุดโทรมลงไปมาก และพบว่ามีปัญหาการขาดแคลนที่ดินสำหรับสร้างที่พักอาศัยให้กับประชาชนในอนาคตด้วย โดยพิจารณาเห็นว่ายังมีผู้มีความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนี้อีกเป็นจำนวนมากรัฐบาล

---

<sup>1</sup>ฝ่ายจัดการจัดการทรัพย์สินและเคหะชุมชน การเคหะแห่งชาติ, ประวัติเคหะชุมชนดินแดง, มปป.



ภาพที่ 3 : แสดงสภาพโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในอดีต

จึงได้อนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแฟลต 5 ชั้น ได้ฤกษ์ขึ้นทดแทนอาคารเก่าจำนวนทั้งสิ้น 64 หลัง คิดเป็นหน่วยที่พักอาศัยทั้งสิ้น 4,144 หน่วย โดยเริ่มก่อสร้างในปี 2506 แล้วเสร็จในปี 2517 นับเป็นอาคารสงเคราะห์ประเภทอาคารแฟลตเช่าซึ่งดำเนินการก่อนการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติในปี 2516 เรียกว่า “ชุมชนดินแดงเก่า” การเคหะแห่งชาติ ได้รับโอนอาคารทั้ง 64 หลัง เข้ามาอยู่ในการดูแลรับผิดชอบ ในขณะเดียวกันก็ได้พัฒนาและดำเนินการก่อสร้างอาคารในโครงการต่างๆ เพิ่มเติมอีก 5,098 หน่วย เรียกว่า “ชุมชนดินแดงใหม่” ได้แก่ โครงการแฟลตพิเศษอาคารพาณิชย์ดินแดง (พ1-พ10) โครงการดินแดงใหม่ระยะที่ 1 (ค1-ค2) โครงการดินแดงใหม่ระยะที่ 2-3 (ข1-ข3) โครงการดินแดง 3 โครงการดินแดง 4 ระยะที่ 1, ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 โครงการดินแดง 5 รวมหน่วยพักอาศัยทั้งสิ้น 9,242 หน่วย

ชุมชนดินแดงเก่า			
อาคาร	พื้นที่(ไร่)	ลักษณะการใช้ประโยชน์	จำนวนหน่วย
แฟลต 1-8	11.60	แฟลต 5 ชั้น 8 หลัง	640
แฟลต 9-20	19.00	แฟลต 5 ชั้น 12 หลัง	672
แฟลต 21-32	20.40	แฟลต 5 ชั้น 12 หลัง	672
แฟลต 33-56	55.04	แฟลต 5 ชั้น 24 หลัง	1,776
แฟลต 57-64	13.64	แฟลต 5 ชั้น 8 หลัง	384
สช.ดินแดง1	2.25	สช.ดินแดง1, สถานธนาอนุบาล และ ธนาคารออมสิน	-
<b>รวม</b>	<b>121.93</b>	<b>แฟลต 64 หลัง</b>	<b>4,144</b>

ตารางที่ 4 : แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงเก่า<sup>2</sup>

ชุมชนดินแดงใหม่			
อาคาร	พื้นที่(ไร่)	ลักษณะการใช้ประโยชน์	จำนวนหน่วย
ช1-ช4	14.04	แฟลต 5 ชั้น 4 หลัง	900
ช5-ช6	7.43	แฟลต 5 ชั้น 2 หลัง	450
ช7-ช11	19.00	แฟลต 5 ชั้น 5 หลัง	972
ดินแดง 4	7.00	แฟลต 5 ชั้น 2 หลัง	352
พ1-พ10	13.50	แฟลต (ชั้นล่างเป็นอาคารพาณิชย์) 5 ชั้น 10 หลัง	826
<b>รวม</b>	<b>60.97</b>	<b>แฟลต 23 หลัง</b>	<b>3,500</b>

ตารางที่ 5 : แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงใหม่<sup>3</sup>

<sup>2</sup>การเคหะแห่งชาติ, เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2546 วาระที่ 6, 22 มิถุนายน 2546.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

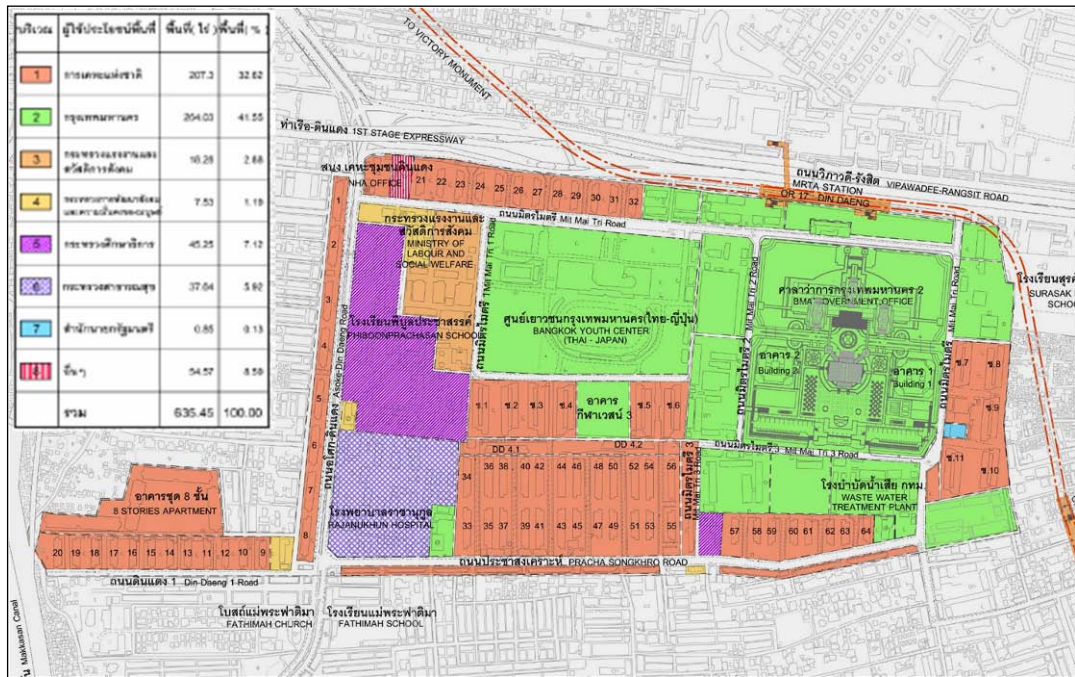
ชุมชนดินแดงใหม่-เช่าซื้อ			
อาคาร	พื้นที่(ไร่)	ลักษณะการใช้ประโยชน์	จำนวน หน่วย
ดินแดงใหม่	2.80	แฟลต 12 ชั้น 2 หลัง	308
ดินแดง 3	19.50	แฟลต 8 ชั้น 4 หลัง	1,020
ดินแดง 5	2.10	อาคารชุด 14 ชั้น 1 หลัง	270
<b>รวม</b>	<b>24.40</b>	<b>แฟลต 7 หลัง</b>	<b>1,598</b>

ตารางที่ 6 : แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนดินแดงใหม่-เช่าซื้อ<sup>4</sup>



ภาพที่ 4 : แสดงที่ตั้งโครงการเคหะชุมชนดินแดง

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.



ภาพที่ 5 : แสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ปี พ.ศ. 2555



ภาพที่ 6 แสดงสภาพแวดล้อมปัจจุบัน ปี 2554

### 3.2 ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี พ.ศ. 2533-2543

การเคหะแห่งชาติมีแนวคิดการฟื้นฟูเมือง โดยมีแนวคิดเพื่อเสริมสร้างให้พื้นที่ที่อยู่ใจกลางเมืองให้ประโยชน์กับเมืองสูงสุด ดูแลผู้อยู่อาศัยเดิมให้ได้อยู่ในพื้นที่เดิม โดยปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ปรับปรุงโครงสร้างอาคารเดิมรองรับประชากรให้มากขึ้น และมีการใช้ประโยชน์อื่นๆ ให้เหมาะสมกับเป็นพื้นที่ใจกลางเมือง<sup>5</sup>

การเคหะแห่งชาติ จัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2535-2539 ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยยึดแนวทางการดำเนินงานเพื่อผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเป็นหลัก โดยจัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน โครงการอาคารเช่าเพื่อผู้มีรายได้น้อย โครงการเคหะข้าราชการและพนักงานของรัฐ โครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม โครงการพัฒนาเมืองใหม่ใกล้กรุงเทพมหานคร ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2534 โครงการฟื้นฟูเมืองอยู่ในแผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง มีเป้าหมายที่จะทำการศึกษาและจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง 2 โครงการ ในพื้นที่เดิมของ กคช. ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 5,500 หน่วย<sup>6</sup>

การเคหะแห่งชาติ จัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2540-2544 ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 โดยเป้าหมายเบื้องต้นได้กำหนดที่จะทำเป็นโครงการในกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวม 8 ,000 หน่วย เช่น โครงการดินแดง โครงการบ่อนไก่ และโครงการอื่นๆ<sup>7</sup>

จัดตั้งฝ่ายโครงการเมืองใหม่และจัดทำ แนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองบริเวณเคหะชุมชนดินแดงเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ<sup>8</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ (1) ทำการรื้อย้ายอาคารแฟลตที่รับโอนมาจาก กรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 64 หลัง และก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้ที่อยู่ใหม่ในบริเวณเดิม ซึ่งมีสภาพแวดล้อมในการ

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ รตยา จันทรเกียรติ, อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ, 27 ธันวาคม 2555.

<sup>6</sup> การเคหะแห่งชาติ, แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7(2535-2539), 2534.

<sup>7</sup> การเคหะแห่งชาติ, แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(2540-2544), 2540.

<sup>8</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2533-2534



อยู่อาศัยดีขึ้น โดยกำหนดให้ผู้เช่าเดิมได้รับสิทธิการเช่า อัตราค่าเช่าและขนาดห้องพักอาศัยเท่าเดิม (2) เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เพิ่มขึ้นอันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยจัดทำเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเพื่อที่จะได้มีที่อยู่อาศัยในเมืองและสามารถเดินทางไปยังแหล่งงานได้โดยสะดวก โดยบริเวณที่จัดทำโครงการ ได้แก่ บริเวณที่เป็นแฟลตที่รับโอนมาจากกรมประชาสงเคราะห์ กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของราชพัสดุ การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการทั้งหมดมี 11 แปลง ขนาดที่ดินรวม 126.56 ไร่<sup>9</sup> ต่อมาได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการ โครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง และ คณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง รวมทั้งมีการ แต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายและคณะทำงานประสานงานโครงการ และจัดตั้งกองฟื้นฟูชุมชนเมือง

แผนงานด้านสังคม การรื้อย้ายได้เตรียมโครงการดินแดง 4 จำนวน 352 หน่วยไว้รองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิม ดำเนินการสำรวจทัศนคติ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัย จำนวน 4,144 ครัวเรือน และสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยที่จะรื้อย้ายรุ่นแรก จำนวน 336 เพื่อเข้าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว

แผนงานการจัดทำโครงการ ดำเนินการจัดทำรายละเอียดโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ระยะที่ 1 และนำเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 มีมติเห็นชอบในหลักการและให้ดำเนินการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัย จำนวน 336 หน่วย แต่ไม่สามารถดำเนินการเนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ “ค่าเงินบาท” รัฐบาลชะลอการลงทุนในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติจึงมีมติให้ชะลอโครงการและนำโครงการดินแดง 4 ให้ประชาชนทั่วไปเช่า จึงได้ปรับแผนงานการจัดทำโครงการ พร้อมทั้งได้จ้างบริษัท ครีเอทีฟ ดีเวลอปเมนท์ จำกัด, บริษัท เอส เจ เอ ทรีดี จำกัด และบริษัท เอ-เซเว่น คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง อนุมัติเงินให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายเตรียมโครงการ จำนวน 793 ล้านบาท และให้ศึกษาแผน วิธีการลงทุน รวมทั้งให้ดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของชาวชุมชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการ

<sup>9</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายละเอียดเล่มโครงการ, 2533.

### 3.3 ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี พ.ศ. 2544-2547

มีการปฏิรูประบบราชการ โดยการเคหะแห่งชาติถูกย้ายโอนมาอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

แผนงานด้านสังคม ฝ่ายเคหะชุมชนดำเนินการจัดประชุมชี้แจงและทำความเข้าใจกับชาวชุมชน ในเรื่อง การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ชี้แจงแนวทางให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในการจัดทำโครงการฟื้นฟู เมือง และ เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจต่อแนวทางของผังพื้นที่ที่มีการพัฒนาเกิดขึ้นในอนาคต และจัดตั้งสำนักงานศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง รวมทั้ง จัดสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อปฏิบัติงานโครงการสำรวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนดินแดง และจ้างศูนย์สันติวิธี สถาบันพระปกเกล้า ศึกษาและปฏิบัติงานโครงการศึกษาเพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนงานด้านการจัดทำโครงการ ได้รับความช่วยเหลือจาก Japan International (JICA) จัดทำแผนแม่บทในภาพรวมโครงการ และจ้างบริษัท เอ-เซเว่น คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาความเหมาะสมของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

การตรวจสอบสภาพอาคาร ได้จ้าง สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ศึกษาตรวจสอบสภาพความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารแฟลตดินแดง และนำเสนอกองรัฐมนตรีเพื่อรับทราบสภาพอาคารเคหะชุมชนดินแดง

### 3.4 ภาพรวมพัฒนาการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงปี พ.ศ. 2548-2555

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายอุดมเดช รัตนเสถียร) ให้แนวทางการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดงดังนี้ (1) ขอให้คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด (2) ในเบื้องต้นขอให้ กคช. ช่อมแซมจุดที่เป็นอันตรายโดยเร่งด่วนก่อนการดำเนินการใดๆ (3) การดำเนินการระยะยาวให้ กคช. ร่วมหารือกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชาวดินแดง (4) การดำเนินการพัฒนาโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากชาวดินแดงส่วนใหญ่ (5) หากมีการพัฒนาโครงการขึ้นมาใหม่ผู้อยู่อาศัยเดิมต้องได้สิทธิได้เช่าในราคาพิเศษ และ กคช. ต้องไม่แสวงหากำไร

แผนงานด้านสังคม จ้างคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาโครงการกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างชุมชนดินแดงใหม่ และ กคช. ดำเนินการจัดอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน รวมทั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคี และตั้งทีมงานเฉพาะกิจดินแดง

แผนงานด้านการจัดทำโครงการ จากผลการตรวจสอบโครงสร้างอาคารและการจัดประชุมชี้แจงรับฟังความคิดเห็นของชาวชุมชน คณะอนุกรรมการฟื้นฟูเมืองมีมติให้ดำเนินการวางผังออกแบบอาคารเฉพาะบริเวณอาคารแฟลต 1-32 เดิม เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยเดิม พัฒนาพื้นที่พาณิชยกรรม และจัดองค์ประกอบของชุมชน โดยจัดทำแผนการเงินการลงทุน เพื่อนำรายได้ที่เกิดจากการพัฒนาพื้นที่พาณิชยกรรมมาชดเชยการสร้างอาคารสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมให้ครอบคลุมพื้นที่ที่จะพัฒนาในลำดับแรก โดยมีแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ กคช.ใช้ประโยชน์อยู่ 55.06 ไร่ แบ่งเป็น 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ A,B,C ต่อมาคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ และมีมติ เห็นชอบ ให้จัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง บริเวณพื้นที่ G

การตรวจสอบสภาพอาคาร จ้าง สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ตรวจสอบความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารแฟลตดินแดง 1-32 จำนวน 1,984 หน่วย พบว่าอาคาร 1-32 มีความเสียหายมากในลักษณะรุนแรง การเสื่อมสภาพพบมากตรงบริเวณปล่องขยะและพื้นที่ซุกถัง ประกอบกับคอนกรีตเสื่อมสภาพทำให้การเสื่อมสภาพลุกลามอย่างรวดเร็วและแพร่กระจายมายังองค์อาคารที่เป็นคานและเสาต้านในของอาคารเหมือนเชื่อมะเร็งที่เกิดอยู่ข้างใน และลามไปเรื่อยๆ และคุณภาพคอนกรีตที่ด้อยลงตามอายุการใช้งานทำให้โครงสร้างด้านหน้าอาคารและ เสาชั้นล่างมีลักษณะเสื่อมสภาพแต่ลักษณะคล้ายกันคือเป็นสนิมและหลุดร่อนลงมา

นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 และมีมติ (1)รับทราบผลการดำเนินงานแก้ปัญหาอาคารแฟลตดินแดงของ กคช. (2) ให้ กคช.เร่งดำเนินการปรับปรุงผังแม่บทโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงให้มีความชัดเจน ทั้งในรูปแบบการพัฒนา แผนการลงทุน ทางเลือกในการระดมทุน



## บทที่ 4

### ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2533-2555

#### 4.1 ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2533-2543

##### 4.1.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป

- ปี 2533 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นางรตยา จันทรเกียรติ) ได้ ปรับโครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติการ และได้จัดตั้งฝ่ายโครงการเมืองใหม่<sup>1</sup>
- ปี 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการ โครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง และคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง
- ปี 2535 สสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย จำนวน 4,144 ครัวเรือนและประชุมร่วมกับกรุงเทพมหานคร
- ปี 2536 แต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายและคณะทำงานประสานงานโครงการ
- ปี 2537 ปรับปรุงพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และจัดตั้งกองฟื้นฟูชุมชนเมือง เพื่อรับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยตรง
- ปี 2539 กองฟื้นฟูชุมชนเมือง ปรับปรุงรายละเอียดโครงการ
- ปี 2540 ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ “ค่าเงินบาท” , แต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายและพิจารณาสิทธิโครงการ, คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติเห็นชอบหลักการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- ปี 2541 นำโครงการดินแดง 4 ให้ประชาชนทั่วไปเช่า, แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทโครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง และคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
- ปี 2542 จัดสัมมนา “ฟื้นฟูเมือง ฟื้นฟูชุมชน” และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้นำชุมชนดินแดง 2
- ปี 2543 นำเสนอคณะรัฐมนตรี

---

<sup>1</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2533-2534.

#### 4.1.2 ภาพรวมนโยบายด้านที่อยู่อาศัย

##### ก) นโยบายคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย<sup>2</sup>

- ปี 2534 นโยบายที่อยู่อาศัยชาติ ประกอบด้วยนโยบาย 6 ด้าน ได้แก่ (1) พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) การสนับสนุนภาคเอกชนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง (3) ส่งเสริมชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม (4) ปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเดิม (5) พัฒนาและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้คนยากจน เช่น ชุมชนแออัด ผู้มีรายได้น้อย คนยากจนในชนบท (6) พัฒนาองค์กร

จากนโยบายข้างต้นสามารถนำมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานของรัฐบาล

##### ข) นโยบายรัฐบาล<sup>2</sup>

- ปี 2535-2538 (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย) มีนโยบายให้การสนับสนุนการกระจายการลงทุนของภาคเอกชนในภูมิภาค เร่งรัดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกร่วม ด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นกรณีพิเศษ

- ปี 2539 (รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา) มีนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย คือ เร่งแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด โดยกำหนดแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยปรับปรุงชุมชนแออัด และส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยราคาถูกร่วมกับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง นอกจากนี้ยังได้มีการริเริ่มให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง การควบคุมอาคาร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจัดสรรที่ดิน ชุมชนเมืองใหม่ ชุมชนแออัดและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ปี 2539-2540 (รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) มีนโยบายให้มีการจัดการด้านผังเมืองอย่างเป็นระบบ เพื่อจัดระเบียบการขยายตัวของชุมชนและป้องกันการเกิดชุมชนแออัด รวมทั้งให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัด ให้เหมาะสม ขยายบริการสังคมให้เข้าถึงชุมชนอย่างทั่วถึงและเร่งยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง

<sup>2</sup>คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย (2552). หน้า 3-26.

จากนโยบายของรัฐบาลข้างต้นได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้นั้น ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงจึงต้องมีการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เพื่อลดความเสี่ยงของภาครัฐและตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

### ค) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

- ปี 2534 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2535-2539 ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยยึดแนวทางการดำเนินงานเพื่อผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสเป็นหลัก โดยจัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน โครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการเคหะข้าราชการ และพนักงานของรัฐ โครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม โครงการพัฒนาเมืองใหม่ใกล้กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติมุ่งหวังให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2534 ประกอบด้วยแผนงานด้านการจัดหาที่ดิน แผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง และแผนงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยโครงการฟื้นฟูเมืองอยู่ในแผนงานด้านการจัดทำโครงการก่อสร้าง เป็นโครงการใหม่ที่การเคหะแห่งชาติ จัดทำเพื่อสนองนโยบายของรัฐในการปรับปรุงและฟื้นฟูเมือง โดยการเคหะแห่งชาติจะพัฒนาพื้นที่โครงการเดิมของ กคช.ที่มีสภาพอาคารเก่า ทรุดโทรมหรือบริเวณที่มีสภาพเสื่อมโทรม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยเดิมให้มีสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยดีขึ้นและพัฒนาการใช้พื้นที่ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่าตามสภาพทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งสามารถรองรับจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไว้เท่าเดิมหรือสามารถเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางให้มากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายที่จะทำการศึกษาและจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง 2 โครงการ ในพื้นที่เดิมของ กคช.ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 5,500 หน่วย<sup>3</sup>

ปี 2540 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2540-2544 ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่

<sup>3</sup>การเคหะแห่งชาติ, แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7(2535-2539), 2534.

2 กันยายน 2540 โดยเป้าหมายเบื้องต้นได้กำหนดที่จะทำเป็นโครงการในกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวม 8,000 หน่วย เช่น โครงการดินแดง โครงการบ่อนไก่ และโครงการอื่นๆ<sup>4</sup>

ปี 2541 รัฐบาลมีนโยบายขยายชะลอการลงทุนในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

#### 4.1.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

โครงการเคหะชุมชนดินแดงก่อสร้างขึ้นเมื่อปี 2506 เป็นอาคารแฝด 5 ชั้น ได้ถูกลงจำนวน 64 อาคาร รวมหน่วยพักอาศัย 4,144 หน่วย และการเคหะแห่งชาติรับโอนมาจากกรมประชาสงเคราะห์เมื่อปี 2516 และมีการก่อสร้างเพิ่มอีก 5,098 หน่วย รวมทั้งสิ้น 9,242 หน่วย

#### 4.1.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

##### ก) โครงสร้างองค์กร

1. ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ในช่วงปี 2533-2543 การเคหะแห่งชาติมีผู้ว่าการทั้งสิ้น 6 คน คือ

- 1.1 นางรตยา จันทรเทียร ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2530-2535
- 1.2 นายปราศรัย ทรงสุรวทย์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536
- 1.3 นายปริดี บุรณศิริ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537-2539
- 1.4 นายสมพงษ์ หิริกุล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540-2541
- 1.5 นายพิชัย เศรษฐพานิช ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542-2543
- 1.6 นายสุกรี คุ่มพันธุ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543-2545

##### 2. การปรับโครงสร้างองค์กร

1. ปี 2532-2533 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นางรตยา จันทรเทียร)<sup>5</sup> ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติการ โดยจัดตั้ง “ฝ่ายโครงการเมืองใหม่” ขึ้นประกอบด้วย กองโครงการและซ่อมบำรุง กองประสานงาน และกองเคหะชุมชนเมืองใหม่ เพื่อรองรับการพัฒนาโครงการในรูปแบบเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ในตัวเองรวมถึงการฟื้นฟูชุมชนเมือง ฝ่ายโครงการเมืองใหม่ มีหน้าที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของการออกแบบ จัดทำโครงการ ประกวอด

<sup>4</sup>การเคหะแห่งชาติ, แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(2540-2544), 2540.

<sup>5</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2532-2533.

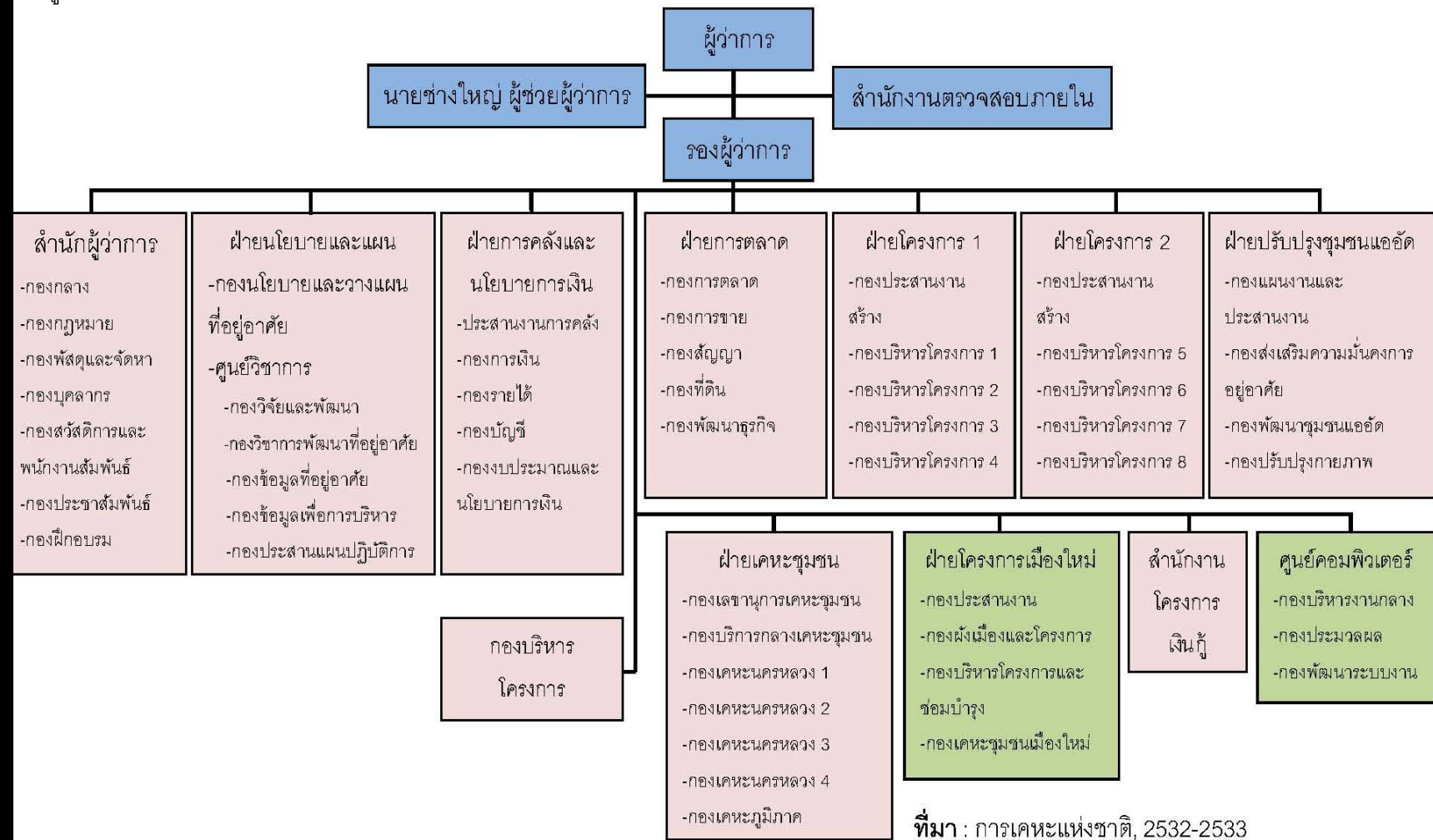


ราคาหาผู้รับจ้าง การควบคุมการก่อสร้าง รวมถึงการซ่อมบำรุงและดูแลชุมชนเมืองใหม่  
(คู่มือการแบ่งส่วนงานของ กคช.หน้า 42 ประกอบ)

2. ปี 2538 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายปรีดี บุรณศิริ) ได้ตั้งกองฟื้นฟูชุมชนเมือง เพื่อรับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และมีการปรับโครงสร้างองค์กร โดยในระดับบริหารเพิ่มตำแหน่งรองผู้ว่าการ เป็น 5 ตำแหน่ง และผู้ช่วยผู้ว่าการ 5 ตำแหน่ง (คู่มือการแบ่งส่วนงานของ กคช.หน้า 43 ประกอบ)

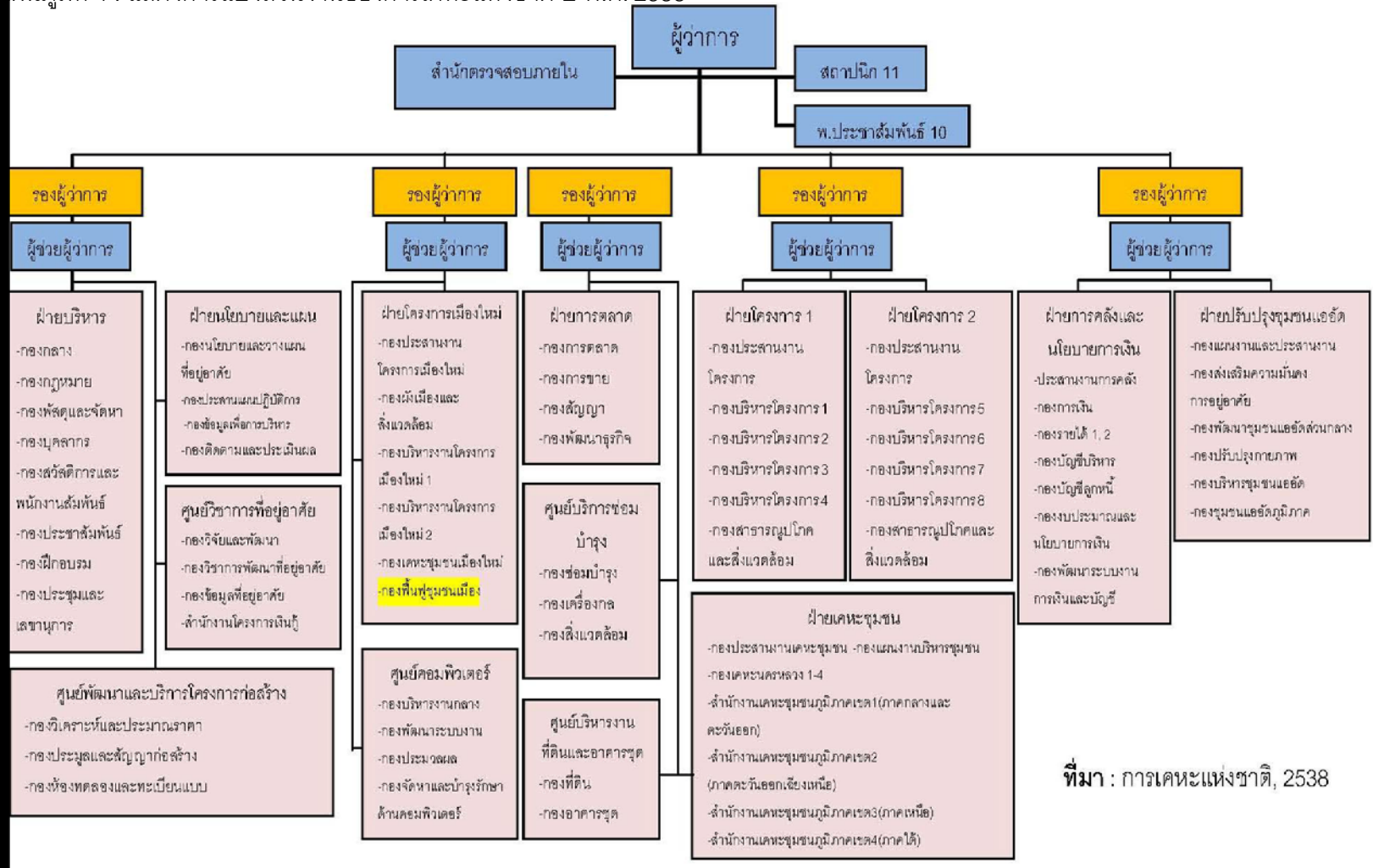
3. ปี 2542-2543 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายพิชัย เศรษฐสุพานิช) ได้ปรับโครงสร้างองค์กร โดยเปลี่ยนชื่อสายรองผู้ว่าการเงินและการตลาด เป็น รองผู้ว่าการการคลัง และโอนย้ายฝ่ายการตลาดไปอยู่ภายใต้ รองผู้ว่าการปฏิบัติการ 1

แผนภูมิที่ 3 : แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2532-2533



ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, 2532-2533

แผนภูมิที่ 4 : แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2538

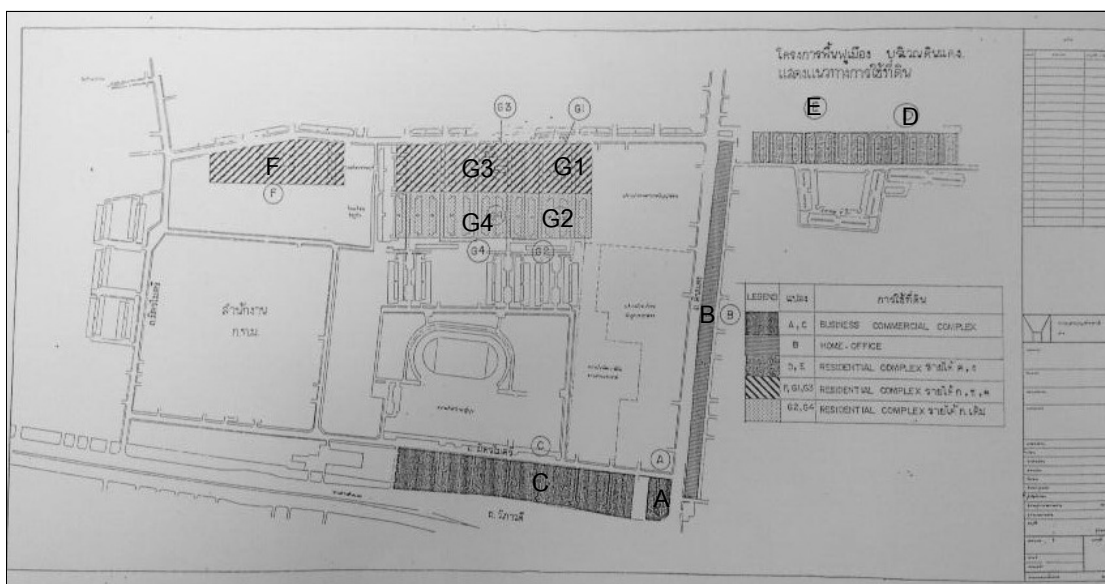


ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, 2538

## ข. แผนงานด้านการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

### 1. การจัดทำรายละเอียดโครงการ

ฝ่ายโครงการเมืองใหม่ จัดทำแนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองบริเวณเคหะชุมชนดินแดง<sup>6</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ (1) ทำการรื้อย้ายอาคารแฟลตที่รับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 64 หลัง และก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้ที่อยู่ใหม่ในบริเวณเดิม ซึ่งมีสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยดีขึ้น โดยกำหนดให้ผู้เช่าเดิมได้รับสิทธิการเช่า อัตราค่าเช่าและขนาดห้องพักอาศัยเท่าเดิม (2) เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เพิ่มขึ้นอันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยจัดทำเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเพื่อที่จะได้มีที่อยู่อาศัยในเมืองและสามารถเดินทางไปยังแหล่งงานได้โดยสะดวก โดยบริเวณที่จัดทำโครงการได้แก่ บริเวณที่เป็นแฟลตที่รับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของราชพัสดุ การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการทั้งหมดมี 11 แปลง ขนาดที่ดินรวม 126.56 ไร่ ดังนี้



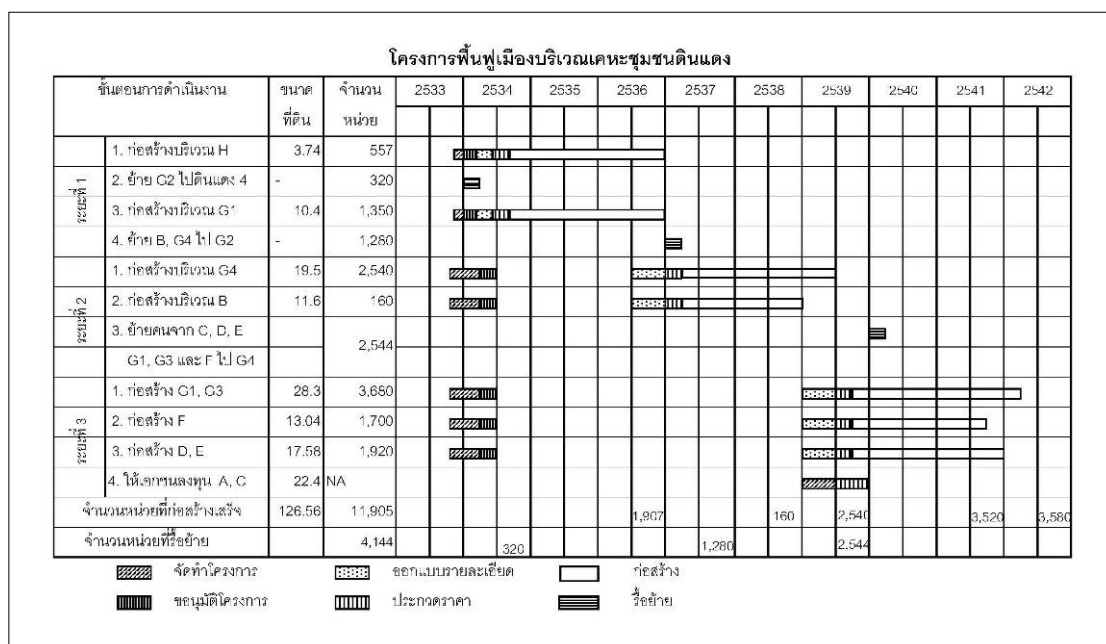
ภาพที่ 7 : แสดงบริเวณที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการ ปี 2533

1. แปลง A บริเวณถนนวิภาวดีกับถนนดินแดง ขนาดที่ดิน 2 ไร่ ปัจจุบันเป็นสำนักงานดูแลชุมชนดินแดง ธนาคารออมสินและโรงรับจำนำของกรมประชาสัมพันธ์
2. แปลง B เป็นแนวยาวตามถนนดินแดง ขนาดที่ดิน 11.6 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 8 หลัง ที่อยู่อาศัย 640 หน่วย ความหนาแน่น 55.17 ครอบครัวต่อไร่

<sup>6</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายละเอียดเล่มโครงการ, 2533.

3. แปลง C บริเวณถนนวิภาวดี ขนาดที่ดิน 20.4 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 12 หลัง ที่อยู่อาศัย 672 หน่วย ความหนาแน่น 32.9 ครอบครัวยุติไ้
4. แปลง D บริเวณใกล้กับอาคารแฟลต 8 ชั้น ขนาดที่ดิน 9.85 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 6 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 336 หน่วย ความหนาแน่น 35.07 ครอบครัวยุติไ้
5. แปลง E บริเวณใกล้กับอาคารแฟลต 8 ชั้น ขนาดที่ดิน 9.85 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 6 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 336 หน่วย ความหนาแน่น 35.07 ครอบครัวยุติไ้
6. แปลง F บนถนนประชาสงเคราะห์ ขนาดที่ดิน 13.04 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 8 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 384 หน่วย ความหนาแน่น 29.44 ครอบครัวยุติไ้
7. แปลง G1 บนถนนประชาสงเคราะห์ ขนาดที่ดิน 12.4 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 5 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 400 หน่วย ความหนาแน่น 32.3 ครอบครัวยุติไ้
8. แปลง G2 บนถนนประชาสงเคราะห์ ขนาดที่ดิน 10.4 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 4 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 320 หน่วย ความหนาแน่น 30.77 ครอบครัวยุติไ้
9. แปลง G3 บนถนนประชาสงเคราะห์ ขนาดที่ดิน 15.9 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 7 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 416 หน่วย ความหนาแน่น 26.16 ครอบครัวยุติไ้
10. แปลง G4 บนถนนประชาสงเคราะห์ ขนาดที่ดิน 19.5 ไร่ ปัจจุบันมีอาคารแฟลต 5 ชั้น จำนวน 8 หลัง จำนวนที่อยู่อาศัย 640 หน่วย ความหนาแน่น 32.8 ครอบครัวยุติไ้
11. แปลง H บนถนนมิตรไมตรี อยู่ระหว่างอาคาร ซ 7-ซ-11 ขนาดที่ดิน 3.74 ไร่ ปัจจุบันเป็นที่ว่างโล่ง

แผนการดำเนินงาน<sup>7</sup> คาดว่าโครงการจะใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ 9 ปี โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้



ภาพที่ 8 : แสดงแผนการดำเนินงานโครงการปี 2533

ระยะที่ 1 (1) ก่อสร้างบริเวณ H เป็นโครงการที่อยู่อาศัยรายได้ คง เป็นที่ตั้งของสถานีตำรวจดินแดง และเป็นที่อยู่อาศัยของตำรวจประมาณ 200 หน่วย (2) ย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมจากบริเวณ G2 (320 หน่วย) ไปอยู่ในโครงการดินแดง 4 (352 หน่วย คาดว่าจะแล้วเสร็จกลางปี 2534) (3) ก่อสร้างบริเวณ G2 (1,350 หน่วย) (4) ย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมจากบริเวณ B (640 หน่วย) และ G4 (640 หน่วย) รวม 1,280 หน่วย ไปอยู่ในอาคารใหม่บริเวณ G2

ระยะที่ 2 (1) ก่อสร้างบริเวณ G4 (2,540 หน่วย) (2) ก่อสร้างบริเวณ B (160 หน่วย) เพื่อหารายได้ใช้ลงทุนในโครงการต่อไป (3) ย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมจากบริเวณ C (672 หน่วย), D(336 หน่วย), E(336 หน่วย), G1(400 หน่วย), G3(416 หน่วย) และ F(384 หน่วย)

ระยะที่ 3 (1) ก่อสร้างบริเวณ G1, G3, F, D และ E รวม 6,340 หน่วย (2) ให้เอกชนลงทุนในบริเวณ C

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

แนวทางการจัดทำโครงการ<sup>8</sup> จากการพิจารณาเรื่องที่ตั้งและการลงทุน ได้มีการกำหนดหลักการเบื้องต้นให้จัดทำโครงการ โดยให้มีจำนวนหน่วยเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3 เท่าของจำนวนหน่วยเดิม คือมีจำนวนหน่วยใหม่ประมาณ 12,000 หน่วย จำนวนประชากร 60,000 คน (5 คน/ครอบครัว) ความหนาแน่นประมาณ 130 ครอบครัวต่อไร่ การใช้ที่ดินส่วนใหญ่ ได้แก่ บริเวณแปลง D, E, F, G, H จัดทำเป็นโครงการที่อยู่อาศัยระดับรายได้ต่างๆ โดยมีส่วนบริการ เช่น ร้านค้า และที่จอดรถอยู่ชั้นล่าง อาคารที่อยู่อาศัยเป็นอาคารสูงประมาณ 20 ชั้น โดย

1. บริเวณ A และบริเวณ C จัดทำเป็น BUSINESS & COMMERCIAL COMPLEX โดยประกอบด้วย AIR TERMINAL, AIRLINE OFFICE, TOURIST CENTER, COMMERCIAL & ENTERTAINMENT COMPLEX, HOTEL, OFFICE BUILDING, APARTMENT เป็นต้น

2. บริเวณ B จัดทำเป็น HOME OFFICE

3. บริเวณ D, E, H จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยรายได้ ค, ง

4. บริเวณ F, G2, G4 จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยรายได้ ก, ข

5. บริเวณ G1, G3 จัดทำเป็นที่อยู่อาศัยรายได้ ก และรองรับผู้เช่าเดิมทั้งหมด

การเงินโครงการ เนื่องจากสัดส่วนของที่อยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูเมืองบริเวณเคหะชุมชนดินแดงแบ่งเป็นกลุ่มรายได้ ก และ ข สูงมากประมาณร้อยละ 77 หรือคิดเป็น 9,270 หน่วย ประกอบกับเงื่อนไขของโครงการกำหนดให้ผู้เช่าเดิมจะได้รับสิทธิการเช่าและอัตราค่าเช่าเท่าเดิมอัตราค่าเช่าต่อหน่วยสำหรับผู้เช่าเดิมเฉลี่ยประมาณ 350 บาทต่อเดือน เป็นอัตราค่าเช่าที่ต่ำมาก การจัดทำโครงการโดยไม่มีเงินอุดหนุน จึงไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น จึงกำหนดให้มีเงินอุดหนุนใน 2 ลักษณะคือ

1. เงินอุดหนุนระหว่างกลุ่มรายได้ (Cross Subsidy) โดยนำกำไรที่ได้จากกลุ่มรายได้ ง และ จ มาอุดหนุนให้กลุ่มรายได้ ก และ ข ตามผังบริเวณโครงการ บริเวณ A, B และ C จะเป็นบริเวณที่ทำกำไรให้กับโครงการ เพื่อนำกำไรนี้มาชดเชยให้กับผู้เช่าเดิมและกลุ่มรายได้ ก

2. เงินอุดหนุนจากรายได้ของการเคหะแห่งชาติหรือจากรัฐบาล สำหรับกรณีที่อยู่อาศัยของโครงการไม่เพียงพอกับรายจ่าย<sup>9</sup>

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>9</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

และได้นำเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการเบื้องต้น จึงได้จัดทำแผนการดำเนินงานและแบ่งความรับผิดชอบ โดยให้ฝ่ายโครงการเมืองใหม่จัดทำโครงการ ฝ่ายเคหะชุมชนจัดทำแผนรื้อย้าย ฝ่ายการตลาด ทำการสำรวจตลาด และกองประชาสัมพันธ์ ฝ่ายบริหาร จัดทำแผนประชาสัมพันธ์ ดังนี้

ขั้นตอนการดำเนินงาน	ระยะเวลา							
	2534		2535				2536	
	3	4	1	2	3	4	1	2
1.รวบรวมข้อมูลและดูสถานที่ตั้งโครงการ	■							
2.ศึกษาด้านการตลาด	■							
3.จัดทำทางเลือกเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ	■							
4.สำรวจข้อมูลชุมชนและทัศนคติต่างๆ และวิเคราะห์ข้อมูลที่สามารถได้		■						
5.จัดทำ MASTER PLAN			■					
6.การรื้อย้ายและอพยพคนเข้าอยู่ในดินแดง 4			■					
7.นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาผังทางเลือก				■				
8.จัดทำรายละเอียดโครงการ					■			
9.เสนอ ผอ.7 ฝ่าย, บอร์ด และสภาพัฒนาฯ						■		
10.ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับชาวบ้าน	■	■	■	■	■	■	■	■
11.ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง						■	■	■

ตารางที่ 8 : แสดงแผนการดำเนินงาน ตุลาคม 2534

#### ผลการดำเนินงาน

ฝ่ายการตลาด ศึกษาด้านการตลาดพบว่าสามารถจัดทำเป็นที่อยู่อาศัยราคาปานกลาง-สูงได้ แต่อาคารสำนักงานและห้างสรรพสินค้าควรพิจารณาถึงคู่แข่งชั้นและอาจใช้วิธีการร่วมลงทุนกับเอกชน

แต่งตั้งคณะกรรมการ โครงการฟื้นฟูเมือง เพื่อ กำหนดนโยบายในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองและพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินงานของคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง โดยมีรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายประจित รัตนศักดิ์) เป็นประธาน<sup>10</sup> และมี ผอ.ฝ่าย

<sup>10</sup> การเคหะแห่งชาติ, คำสั่งการเคหะแห่งชาติ ที่ จ.26/2534, 2534.



ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ได้แก่ ผอ.ฝ่ายการตลาด, ผอ.ฝ่ายเคหะชุมชน, ผอ.ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, ผอ.ฝ่ายนโยบายและแผน, ผอ.ฝ่ายการคลังและนโยบายการเงิน, ผอ.ฝ่ายโครงการเมืองใหม่ และผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าราชการ

แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมือง <sup>11</sup> โดยมีผู้อำนวยการฝ่ายโครงการเมืองใหม่ เป็นประธานคณะกรรมการ มีหน้าที่ (1) ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อนำข้อมูลมาวางแผนการดำเนินงานและกำหนดเงื่อนไขต่างๆ (2) ประสานทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยเดิมเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ เงินชดเชย รูปแบบอาคารและอื่นๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงแผนงานและเงื่อนไขต่างๆ ของโครงการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยเดิม ตลอดจนวางแผนการอพยพหรือย้าย วางแผนการจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวและการบรรจุผู้อยู่อาศัยเดิมเข้าอยู่ในโครงการที่แล้วเสร็จ (3) ดำเนินการเรื่องอื่นๆ ที่คณะกรรมการฟื้นฟูเมืองมอบหมาย ทั้งนี้ ได้แต่งตั้งนายอัสนีมานู ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการฟื้นฟูเมือง

ผลการดำเนินงาน คณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมือง ได้จัดทำโครงการดินแดงไว้ 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือกที่ 1 จัดทำเฉพาะในที่ดินที่ กคช.ครอบครอง ซึ่งทางเลือกนี้สามารถวางผังและขออนุมัติจัดทำโครงการได้เลย และทางเลือกที่ 2 จัดทำโครงการเป็น Super Block โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มที่อยู่อาศัย แก้ปัญหาการจราจร และปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองให้ดีขึ้น โครงการลักษณะนี้จะกระทบกับหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้ที่ดินภายในบริเวณโครงการ เช่น กทม. กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ <sup>12</sup> และมติที่ประชุม ผอ.7 ฝ่าย ได้อนุมัติให้จัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในทางเลือกที่ 1 คือทำเฉพาะในพื้นที่ของ กคช.ก่อน <sup>13</sup>

จ้างบริษัทธนทร์-ตรึงใจ สถาปนิกและนักวางผัง จำกัด <sup>14</sup> ศึกษาความเหมาะสมทางกายภาพโครงการฟื้นฟูเมืองใหม่บริเวณดินแดง สรุปแนวทางในการพัฒนาโครงการเป็น 2 แบบ คือ **แบบที่ 1** ที่ดินแปลง A, B, C, D, E, F และ G พื้นที่รวม 122.87 ไร่ เป็นการพิจารณาเรื่องที่ตั้งและการลงทุน โดย พิจารณาเฉพาะโครงการที่การเคหะแห่งชาติรับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ และอาคารที่การเคหะแห่งชาติก่อสร้างเองอีกในบางส่วน รวม 4,144 หน่วย

<sup>11</sup> การเคหะแห่งชาติ, คำสั่งการเคหะแห่งชาติ ที่ จ.26/2534, 2534.

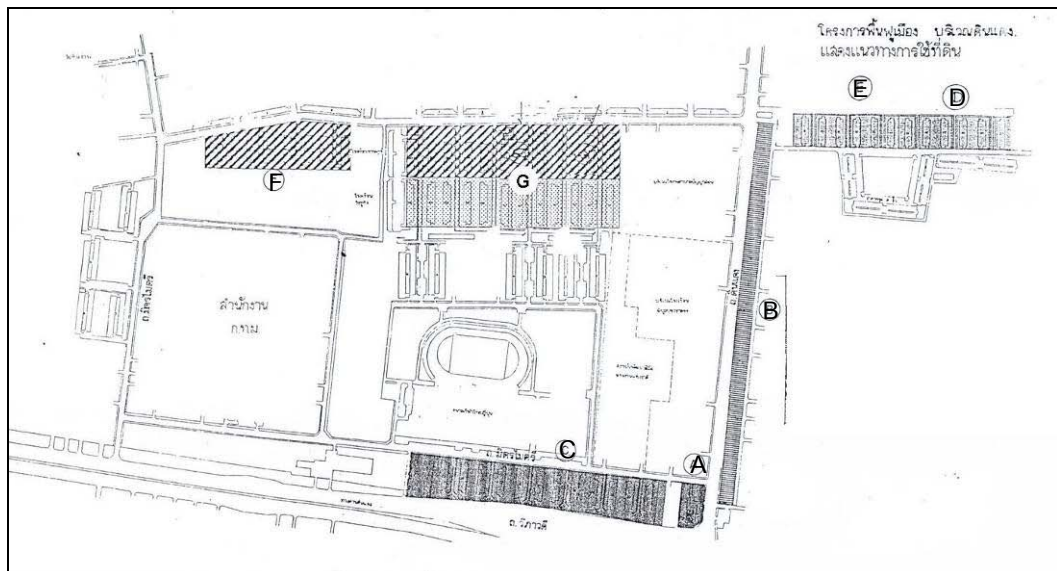
<sup>12</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 3/2535, 2535.

<sup>13</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 2/2536, 2536.

<sup>14</sup> บริษัทธนทร์-ตรึงใจสถาปนิกและนักวางผัง จำกัด, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาความเหมาะสมทางกายภาพโครงการฟื้นฟูเมืองใหม่บริเวณดินแดง, 2535.

ได้กำหนดหลักการในการออกแบบเบื้องต้นในการจัดทำโครงการคือให้มีจำนวนหน่วยเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3 เท่า จากจำนวนหน่วยเดิม คือมีจำนวนหน่วยใหม่ประมาณ 12,000 หน่วย จำนวนประชากร 60,000 คน (5 คน/ครอบครัว) ความหนาแน่นประมาณ 130 ครอบครัว/ไร่ **แบบที่ 2** พื้นที่ Super Block พื้นที่รวม 57.5 ไร่ เป็นการพิจารณาเรื่องที่ตั้งและการลงทุน โดยพิจารณาทั้ง Block โดยการที่การเคหะแห่งชาติพยายามจะช่วยแก้ปัญหาโดยส่วนรวมให้กับการคมนาคมของย่านที่ตั้งโครงการ กับย่านอื่นๆ ของเมือง ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาโครงการด้านอาคาร โดยการปรับปรุงพื้นที่เดิมของการเคหะแห่งชาติ รวม 122.87 ไร่ มีพลตเช่าเดิม จำนวน 4,144 หน่วย ดังนี้

A	=	2 ไร่	จำนวนอาคาร	-	
B	=	11.25 ไร่	จำนวนอาคาร	640 หน่วย	
C	=	20.4 ไร่	จำนวนอาคาร	672 หน่วย	
D	=	9.58 ไร่	จำนวนอาคาร	336 หน่วย	
E	=	8 ไร่	จำนวนอาคาร	336 หน่วย	
F	=	13.04 ไร่	จำนวนอาคาร	384 หน่วย	
G	=	58.2 ไร่	จำนวนอาคาร	1,776 หน่วย	
				รวม	4,144 หน่วย



ภาพที่ 9 : แสดงบริเวณพื้นที่การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2535

Block A เนื่องจากเป็น Block ที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก และอยู่ที่หัวมุมถนนดินแดงกับถนนวิภาวดี-รังสิต จึงเก็บอาคารเดิมซึ่งเป็นโรงรับจำนำไว้ก่อน โดยจัดทำเป็นสถานีรถไฟฟ้ามหานครภายหลัง

Block B เนื่องจากเป็น Block ที่มีขนาดใหญ่ การรื้ออาคารเดิมแล้วสร้างใหม่จะทำให้ไม่สามารขยายพื้นที่อาคารได้ จึงทำการรื้ออาคารหลังที่ 1 และหลังที่ 8 ที่อยู่ตรงมุมถนนดินแดงทั้ง 2 ด้านออก เพื่อพัฒนาเป็นที่วางใช้จอดรถบนดินและปลูกต้นไม้ รวมทั้งจอดรถใต้ดิน 1 ชั้น ส่วนอาคารหลังที่ 2-7 ปรับปรุงภายในอาคารและบริเวณใต้ถุนโล่งชั้นล่างใหม่ โดยทำเป็นห้องพักอาศัยให้เช่า-เช่าได้ห้องพักอาศัยรวม 270 หน่วย หน่วยละ 81.2 ตารางเมตร จำนวน 240 หน่วย และขนาด 40 ตารางเมตร จำนวน 30 หน่วย ซึ่งอาจใช้เป็นร้านค้าย่อยสำหรับบริการผู้พักอาศัยใน Block ได้ จำนวนที่จอดรถ 280 คัน

Block C อยู่ติดถนนวิภาวดี จึงให้เป็นเขตย่านการค้าและสำนักงานธุรกิจ โดยอาคารเดิมหลังที่ 21-24 รื้อสร้างใหม่เป็นอาคารสำนักงานสูง 40 ชั้น และชั้นใต้ดินอีก 2 ชั้น โดยส่วนล่างของอาคารใช้เป็นที่จอดรถบนดินอีก 5 ชั้น และเป็นอาคารสำนักงาน + โถงลิฟต์ = 55,440 ตารางเมตร จอดรถได้ 1,202 คัน และอาคารเดิมหลังที่ 25-32 รื้อสร้างใหม่เป็นศูนย์การค้าสูง 7 ชั้น และที่จอดรถใต้ดินอีก 2 ชั้น รวมกับที่จอดรถบนดินส่วนหลังของศูนย์การค้าอีก 7 ชั้น จอดรถได้ 1,922 คัน พื้นที่ร้านค้า 44,520 ตารางเมตร

Block D และ E อาคารเดิมหลังที่ 9-20 รื้อสร้างใหม่เป็นแฟลตเช่า -เช่าระยะยาว สูง 22 ชั้น ชั้นละ 10 หน่วย หน่วยละ 81.2 ตารางเมตร รวมทั้งหมดได้ 1,320 หน่วย จอดรถใต้ดิน 2 ชั้น รวมกับที่จอดรถบนดินบางส่วน ได้ที่จอดรถ 1,320 คัน จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง ชั้นล่างอาคารจัดเป็นร้านค้าย่อยได้

Block F อาคารเดิมหลังที่ 57-64 รื้อสร้างใหม่เป็นแฟลตเช่า -เช่าระยะยาว สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง อาคารสูง 22 ชั้น ชั้นละ 10 หน่วย หน่วยละ 81.2 ตารางเมตร รวมทั้งหมดได้ 880 หน่วย จอดรถใต้ดิน 2 ชั้น รวมกับชั้นบนดินบางส่วนได้ 982 คัน

Block G อาคารเดิมหลังที่ 33-56 รื้อสร้างใหม่เป็นแฟลตเช่า-เช่าระยะยาว โดยมีอาคารสูง 14 ชั้น 4 หลัง หลังละ 196 หน่วย สูง 19 ชั้น 8 หลัง หลังละ 938 หน่วย CLUB HOUSE 1 หลัง และตลาดแผงลอย ได้จำนวนที่พักรักษาตัวทั้งหมด 8,288 หน่วย จอดรถใต้ดิน 2 ชั้น รวมกับชั้นบนดินบางส่วนได้ 4,453 คัน พื้นที่จอดรถ 133,600 ตารางเมตร อาคารพักอาศัย BLOCK นี้ จัดสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางค่อนข้าง

รวมที่พักอาศัยทั้งโครงการ 10,758 หน่วย เป็นพื้นที่อาคารทุกหลังรวมกันทั้งหมด 750,650 ตารางเมตร FAR เท่ากับ 1 : 4 ความหนาแน่นเพิ่มขึ้นกว่าเดิม 3.18 เท่า ในจำนวนนี้ ให้ผู้เช่าเดิมย้ายมาอยู่ 4,144 หน่วย ที่เหลือ 6,614 หน่วย ให้เช่า-เช่าระยะยาว

งบประมาณโครงการแบบที่ 1 ปรับปรุงพื้นที่บางส่วนของส่วนอาคารพักอาศัยเดิม รวมค่าก่อสร้างทั้งโครงการ 8,074 ล้านบาท แบบที่ 2 ปรับปรุงทั้งส่วนพักอาศัยเดิมของโครงการ และส่วนอื่นๆ รอบโครงการ (SUPER BLOCK) รวมค่าก่อสร้างทั้งโครงการ 9,200 ล้านบาท<sup>15</sup>



ภาพที่ 10 : แสดงทัศนียภาพโครงการ ปี พ.ศ. 2535<sup>16</sup>

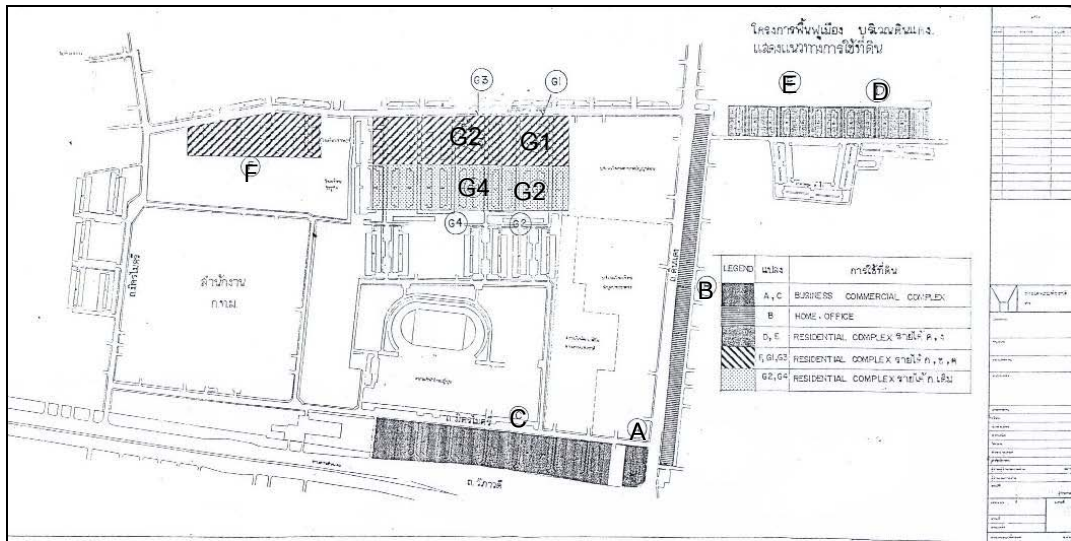
ฝ่ายโครงการเมืองใหม่<sup>17</sup> ปรับปรุงผังและรายละเอียดโครงการ ดังนี้

A	=	2 ไร่ จำนวนอาคาร	-
B	=	11.6 ไร่ จำนวนอาคาร	ร 640 หน่วย
C	=	20.4 ไร่ จำนวนอาคาร	ร 672 หน่วย
D,E	=	17.58 ไร่ จำนวนอาคาร	672 หน่วย
F	=	13.04 ไร่ จำนวนอาคาร	384 หน่วย
G1,3	=	58.2 ไร่ จำนวนอาคาร	816 หน่วย
G2,4		จำนวนอาคาร	ร 960 หน่วย
		รวม	<u>4,144</u> หน่วย

<sup>15</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>16</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>17</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูชุมชนเมืองและคณะทำงานโครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง, 2537.



ภาพที่ 11 : แสดงผังโครงการที่ปรับปรุง ปี พ.ศ. 2536

#### การพัฒนาพื้นที่

บริเวณ A มีพื้นที่ขนาดเล็กและอยู่หัวมุมถนน จะเก็บอาคารเดิมไว้ก่อน

บริเวณ B รื้ออาคารหลังที่ 1 และ 8 ที่อยู่ตรงมุมถนนดินแดงทั้ง 2 ด้านออก เพื่อจัดทำเป็นที่จอดรถและปลูกต้นไม้ อาคารหลังที่ 2-7 จะปรับปรุงโดยเก็บโครงสร้างเดิมไว้และปรับปรุงภายในอาคารและได้ถูกลดชั้นล่างให้เป็นอาคารสำนักงาน

บริเวณ C รื้ออาคารเดิมหลังที่ 21-32 รวม 12 อาคาร จัดทำเป็นอาคารสำนักงานสูง 38 ชั้น และห้างสรรพสินค้า สูง 7 ชั้น โดยบริเวณนี้จะให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาพัฒนา

บริเวณ D,E รื้ออาคารเดิมหลังที่ 9-20 รวม 12 อาคาร สร้างเป็นอาคารแฟลตสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง โดยจัดทำเป็นอาคาร 1 หลัง มี 7 Tower จำนวนรวม 1,372 หน่วย

บริเวณ F รื้ออาคารเดิมหลังที่ 57-64 รวม 8 อาคาร สร้างเป็นอาคารแฟลตสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง จำนวน 1 หลัง แบ่งเป็น 4 Tower สูง 18 ชั้น 2 Tower และสูง 21 ชั้น 2 Tower จำนวนรวม 924 หน่วย

บริเวณ G1,3 รื้ออาคารเดิมจำนวน 12 อาคาร รวม 816 หน่วย สร้างเป็นอาคารพักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง สูง 19 ชั้น จำนวน 4 อาคาร รวม 2,952 หน่วย และห้างสรรพสินค้าขนาดเล็ก สูง 5 ชั้น

บริเวณ G2,4 รั้วอาคารเดิมจำนวน 12 อาคาร รวม 960 หน่วย สร้างเป็นอาคารพักอาศัยรองรับการรื้อย้ายผู้เช่าเดิม โดยจัดทำเป็นอาคารสูง 21 ชั้น จำนวน 4 อาคาร รวม 4,440 หน่วย รวมที่พักอาศัยทั้งโครงการ 9,688 หน่วย<sup>18</sup>

แปลง	โครงการเดิม				โครงการฟื้นฟู					
	จำนวนอาคาร	จำนวนชั้น	จำนวนรวม	ขนาดพื้นที่	จำนวนอาคาร	จำนวนชั้น	จำนวนหน่วยต่อหลัง	จำนวนรวม	ขนาดพื้นที่ (ตร.ม.)	รูปแบบ
A	อาคารสำนักงานเคหะชุมชนดินแดง 1									
B	8	5	640	40	6	5				อาคารสำนักงาน
C	12	5	672	40	1	38				อาคารสำนักงาน ศูนย์การค้า
					1	7				
D,E	12	5	672	40	7	17	196	1,372	58	ที่พักอาศัย
F	8	5	384	40	2	18	210	420	58	ที่พักอาศัย
					2	21	252	504	58	ที่พักอาศัย
G1.3	12	5	816	40	4	19	738	2,952	42.5	ที่พักอาศัย
					1	5				ศูนย์การค้า
G2,4	12	5	960	40	4	21	1,110	4,440	42.5	ที่พักอาศัย
<b>รวม</b>	<b>64</b>		<b>4,144</b>					<b>9,688</b>		

ตารางที่ 9 : แสดงการเปรียบเทียบโครงการเดิมและโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 56.

แผนการรื้อย้าย แบ่งออกเป็น 3 ระยะ

ระยะที่ 1 - รื้อย้ายบริเวณ G4 จำนวน 6 อาคาร (46,48,50,52,54,56) รวม 480 หน่วยเข้าอยู่ในอาคารดินแดง 4 จำนวน 350 หน่วยและกันใต้ถุนแพลตฟอร์มเพิ่มเติมอีก 130 หน่วย

- ก่อสร้างอาคาร 2 หลัง สูง 21 ชั้น รวม 2,220 หน่วย

ระยะที่ 2 - รื้อย้ายอาคารจำนวน 1,936 หน่วย เข้าอยู่ในอาคาร G4 ใหม่ ดังนี้

1. G1,G2,G3 จำนวน 18 อาคาร (33-45,47,49,51,53,55) รวม 1,296 หน่วย

2. B จำนวน 640 หน่วย

- ก่อสร้างอาคารใหม่ ดังนี้

1. บริเวณ G2 สร้างอาคาร 2 หลัง สูง 21 ชั้น รวม 2,220 หน่วย

2. บริเวณ G1,G3 สร้างอาคารรวม 5 หลัง แบ่งเป็นอาคารสูง 19 ชั้น 4 หลัง จำนวน 2,952 หน่วย และอาคารสรรพสินค้าสูง 5 ชั้น 1 หลัง

3. ปรับปรุงบริเวณ B ให้เป็นอาคารสำนักงาน

ระยะที่ 3 - รื้อย้ายอาคารจำนวน 1,728 หน่วย เข้าอยู่ในอาคาร G2 ใหม่ ดังนี้

1. บริเวณ D,E จำนวน 8 อาคาร รวม 672 หน่วย

2. บริเวณ F จำนวน 8 อาคาร รวม 384 หน่วย

3. บริเวณ C จำนวน 12 อาคาร รวม 672 หน่วย

- อพยพผู้อยู่อาศัยในดินแดง 4 และใต้ถุนแพลตฟอร์มที่ประสงค์เข้าอยู่อาคารใหม่ รวม 480 หน่วย เข้าอยู่ใน G2

- ก่อสร้างอาคารใหม่ ดังนี้

1. บริเวณ F ก่อสร้าง 4 อาคาร รวม 924 หน่วย

2. บริเวณ D,E ก่อสร้าง 7 อาคาร รวม 1,372 หน่วย

3. บริเวณ C ก่อสร้างเป็น Business Complex ให้เอกชนเข้าดำเนินการ

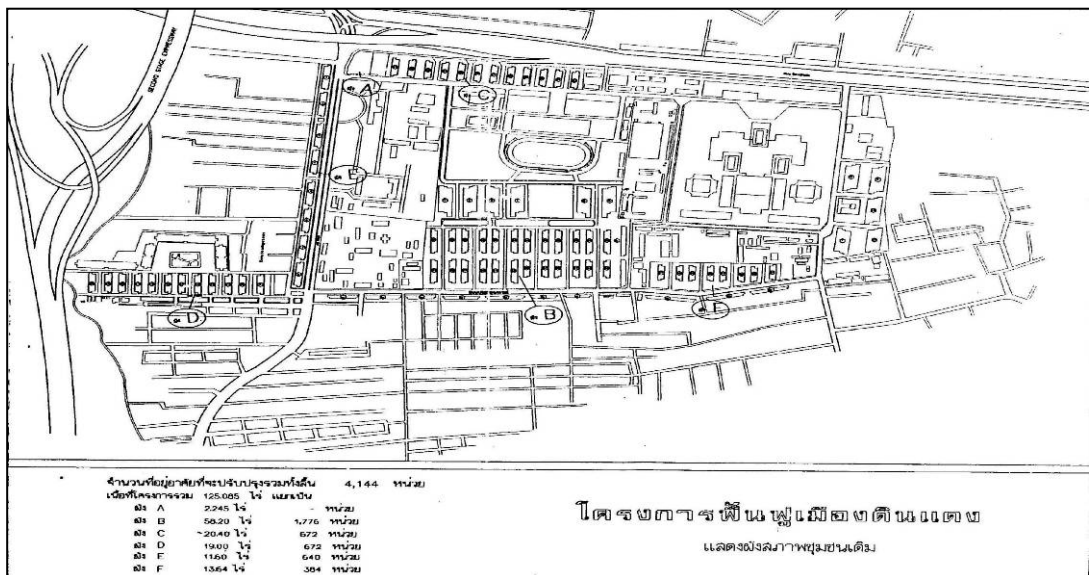
- ปี 2539 กองฟื้นฟูชุมชนเมือง ปรับปรุงรายละเอียดโครงการ<sup>19</sup> ครั้งที่ 1 เรียกว่า โครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระยะที่ 1 โดยแยกส่วนการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ

ระยะที่ 1 ครอบคลุมพื้นที่ A B C ประมาณ 80.645 ไร่ รูปแบบโครงการระยะที่ 1 บริเวณ A จัดทำเป็นอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ บริเวณ B จัดทำเป็นอาคารพักอาศัยขนาดใหญ่ 4 อาคาร เรียกว่า B1 B2 B3 B4 และบริเวณ C จัดทำเป็นอาคารสำนักงานและอาคารสรรพสินค้า ใช้เวลาก่อสร้าง 5 ปี 4 เดือน แบ่งเป็น 2 ช่วง

- ช่วงที่ 1 เป็นการก่อสร้างบริเวณ A ซึ่งเป็นสำนักงาน และอาคารพักอาศัยบริเวณ B1 โดยอพยพผู้อยู่อาศัยเดิมบริเวณ B1 รวม 336 ครอบครัวเข้าอยู่โครงการดินแดง 4 ชั่วคราว

- ช่วงที่ 2 หลังจากก่อสร้างอาคารพักอาศัยบริเวณ B1 แล้วเสร็จ รองรับผู้อยู่อาศัยได้ 2,016 หน่วย จะได้อพยพผู้อยู่อาศัยเดิมจาก B2 B3 B4 และ C รวม 2,112 หน่วย เข้าอยู่ใน B1 และโครงการดินแดง 4 เมื่องานก่อสร้างช่วงที่ 2 แล้วเสร็จจึงอพยพผู้อยู่อาศัยเดิมจาก D E F และผู้อยู่อาศัยชั่วคราวโครงการดินแดง 4 จำนวน 352 หน่วย เข้าอยู่อาศัยใน B2 จึงเริ่มโครงการระยะที่ 2

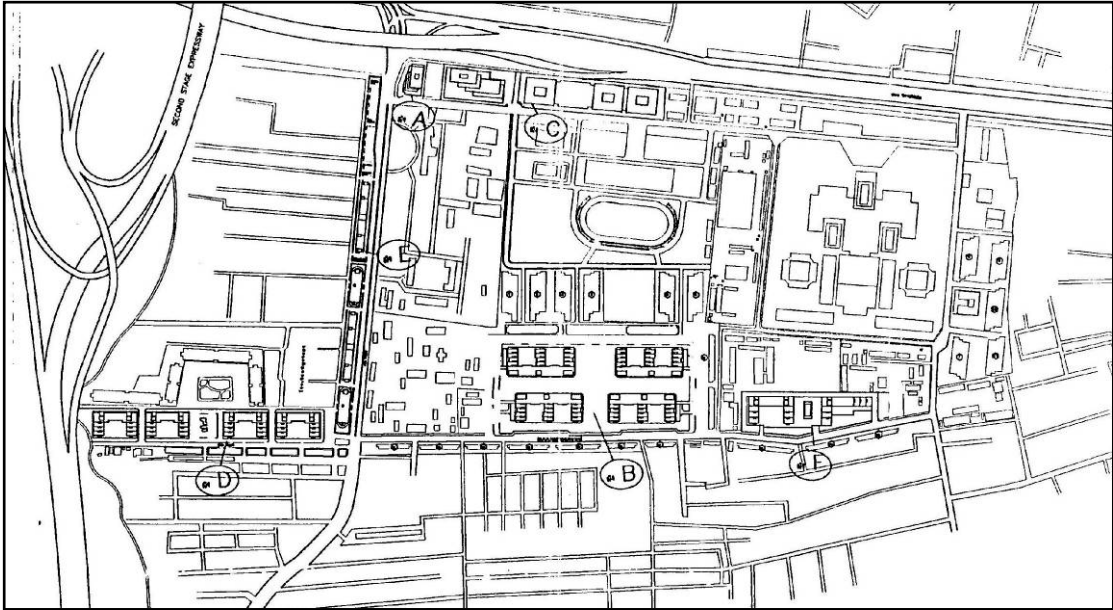
ระยะที่ 2 ครอบคลุมพื้นที่ D E F ประมาณ 44.24 ไร่ จะดำเนินการเมื่อระยะที่ 1 แล้วเสร็จ



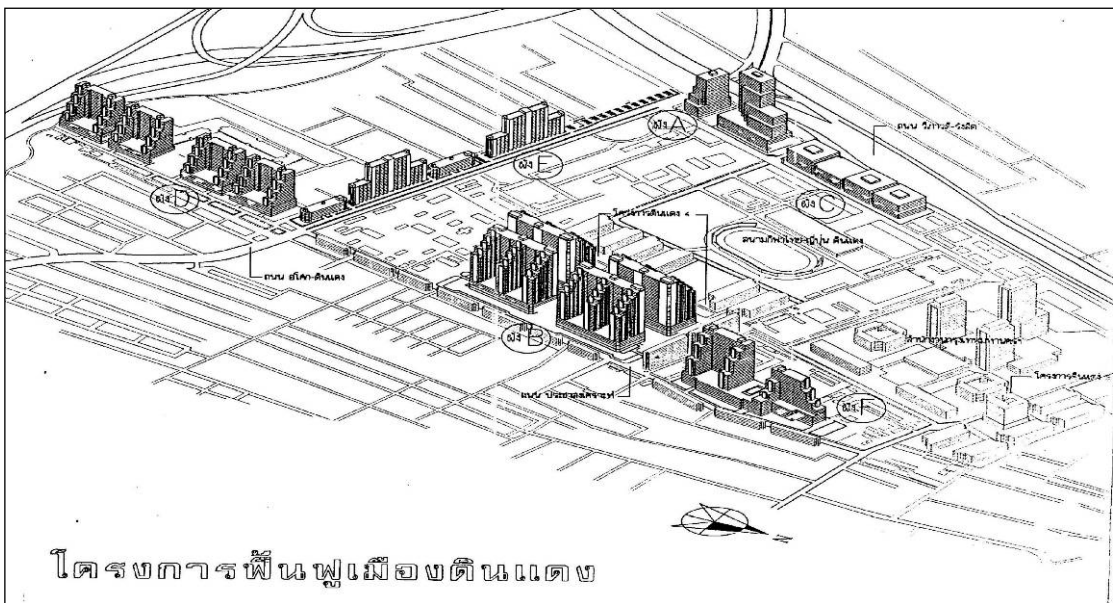
ภาพที่ 12 : แสดงผังบริเวณโครงการปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2539

<sup>19</sup> การเคหะแห่งชาติ. รายละเอียดโครงการ, มกราคม 2539





ภาพที่ 13 : แสดงผังบริเวณโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2539



ภาพที่ 14 : แสดงทัศนียภาพโครงการฟื้นฟูเมือง ปี พ.ศ. 2539

รูปแบบองค์กรในการพัฒนาโครงการ มี 3 ทางเลือก ได้แก่ กคช.ดำเนินการเอง  
 กคช.รับผิดชอบเฉพาะโครงการที่อยู่อาศัย และให้เอกชนดำเนินการทั้งหมด  
 การเงินโครงการ เงินลงทุนโครงการ 15,874.83 ล้านบาท  
 มาตรการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม (1) ผู้เช่าเดิมได้สิทธิในการอยู่อาศัยบริเวณ B โดย  
 จ่ายค่าเช่าเท่าเดิมหน่วยพักเท่าเดิม (2) กรณีย้ายออกจ่ายเงิน 250,000 บาท (3) ผู้เช่าเดิมเช่าหรือ

เช่าซื้อโครงการอื่นๆ ได้รับสิทธิจ่ายเงินให้ 250 ,000 บาท (4) ค่าเช่าเฉลี่ย 10 ,000 บาท (5) อื่นๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม

### ค. แผนงานด้านผู้อยู่อาศัย

จากแนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่จะ ทำการรื้อย้ายอาคาร แพลตที่รับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 64 หลัง รวมหน่วยพักอาศัย 4,144 หน่วย ในปี 2535 ฝ่ายเคหะชุมชนได้ทำการสำรวจสภาพเศรษฐกิจ สังคม และทัศนคติของผู้เช่าโครงการ ดินแดงเก่า แพลต 1-64 จำนวน 4,144 ครอบครัว โดยใช้วิธีแจกแบบสอบถาม 4,144 ชุด และ จัดเก็บข้อมูลกลับได้ 3,957 ชุด คิดเป็นร้อยละ 95.49 ของครอบครัวทั้งหมด สรุปว่า ขนาด ครอบครัว 4.06 คนต่อครอบครัว มีรายได้ 5,000-10,000 คิดเป็น 37% และมีรายได้ 10,000-13,000 คิดเป็น 21% ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง รองลงมาคือรับราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปแหล่งงานจะอยู่ไม่ไกล สภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย 95% เป็นผู้เช่าโดยตรงกับการ เคหะฯ ซึ่งจ่ายค่าเช่า 300 บาท/ห้อง คิดเป็นร้อยละ 64 ส่วนผลการสำรวจความคิดเห็นส่วนใหญ่ 67% ไม่ประสงค์จะย้ายออกจาก และ 84% เห็นด้วยเกี่ยวกับการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง แม้ไม่ ชอบการอาศัยในอาคารสูง

ปี 2539 จ้างคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาข้อมูลโครงการ ฟื้นฟูเมืองดินแดง ระยะที่ 1 พบว่าผู้อยู่อาศัยในอาคารที่กำลังจะถูกรื้อถอน 150 ราย และอาคาร อื่นๆ 100 ราย ส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นพนักงานบริษัทเอกชน อัตราค่าเช่าส่วนใหญ่จ่ายเดือนละ 300 บาท แต่มีจำนวนไม่น้อยที่จ่าย 650 บาทต่อเดือน อัตราที่สูงที่สุดที่มีการระบุว่าจ่ายคือ 844 บาทต่อเดือน ผู้เช่าห้องชุดจากการเคหะโดยตรงมีร้อยละ 78.9 นอกนั้นเป็นผู้เช่าช่วงจากผู้อื่น และส่วนใหญ่อาศัยที่โครงการนี้มานาน 10-20 ปี ผู้อยู่อาศัยให้เหตุผลว่า ทำเลดี และราคาถูก เป็นส่วนใหญ่ ผู้มีโครงการย้ายที่อยู่อาศัยมีน้อยกว่าผู้ต้องการอยู่อาศัยที่นี่ต่อไป (ประมาณร้อยละ 40 : 60 ) ส่วนใหญ่ต้องการอยู่ที่นี่ต่อไป เพราะเห็นว่าดีอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่ประกอบการค้าที่ถูก เลือกลงมาทั้งสิ้น 40 ราย แยกย่อยได้อาคาร 10 ราย และแยกย่อยนอกอาคาร 30 ราย ส่วนใหญ่ เสียค่าเช่าแผง 300 บาท /เดือน รองลงมาคือ 600 บาท / เดือน ส่วนใหญ่ประกอบการค้า มาแล้ว 5-10 ปี และ 11- 15 ปี และเป็นอยู่อาศัยอยู่ในโครงการอยู่แล้ว โดยให้เหตุผลที่เลือกมา ประกอบการค้าในบริเวณนี้ว่า ทำเลดี และค่าเช่าแผงถูก ส่วนใหญ่ไม่มีโครงการย้ายไปประกอบ การค้าในบริเวณอื่นๆ มีเพียง 3-4 รายที่คิดว่าอาจจะย้ายเพราะขายไม่ดีและจะย้ายที่อยู่

ปี 2540 ฝ่ายเคหะชุมชนสำรวจผู้ที่จะถูกรื้อย้ายรุ่นแรก จำนวน 336 หน่วย พบว่า ส่วนใหญ่ต้องการย้ายไปอยู่อาคารแฟลตโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว แล้วกลับมาอยู่ในแฟลตที่ ก่อสร้างใหม่ คิดเป็น 92.56 % ไม่ระบุความต้องการที่อยู่อาศัย คิดเป็น 4.46 % และต้องการเช่า แฟลตโครงการอื่นแต่ไม่ได้ระบุโครงการ คิดเป็น 0.3%

### ง. แผนงานการรื้อย้าย

การรื้อย้ายในรุ่นแรกจะย้ายผู้เช่าไปอยู่โครงการดินแดง 4 ซึ่งจะก่อสร้างแล้วเสร็จ และบรรจผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยได้ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2535<sup>20</sup> และการจัดทำโครงการติตปัญหา ยังไม่สามารถรื้อย้ายได้เพราะแนวทางยังไม่แน่นอน และยังไม่ได้เจรจาเรื่องที่ดิน รวมทั้งในการ จัดทำโครงการ จำเป็นต้องมีคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรี โดยให้ กคช. เป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติงานและประสานต่างๆ<sup>21</sup> จึงได้มีการปรับแผนการดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นตอนการดำเนินงาน	แผนการดำเนินงาน												ปีงบประมาณ			
	2530		2531		2532		2533		2534		2535		2536		2537	
	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.	ค.บ.ค.
1 จัดทำรายละเอียดโครงการ	[Bar chart showing activity from 2530 to 2531]															
2 ขออนุมัติโครงการ	[Bar chart showing activity from 2531 to 2532]															
3 ทำแบบรายละเอียด	[Bar chart showing activity from 2531 to 2534]															
4 ประกศราคาค่าผู้รับจ้าง	[Bar chart showing activity from 2532 to 2535]															
5 อพยพหรือย้าย	[Bar chart showing activity from 2532 to 2536]															
- ระยะที่ 1	[Bar chart showing activity from 2532 to 2533]															
- ระยะที่ 2	[Bar chart showing activity from 2533 to 2534]															
- ระยะที่ 3	[Bar chart showing activity from 2534 to 2535]															
6 ก่อสร้าง	[Bar chart showing activity from 2532 to 2536]															
- ระยะที่ 1	[Bar chart showing activity from 2532 to 2533]															
- ระยะที่ 2	[Bar chart showing activity from 2533 to 2534]															
- ระยะที่ 3	[Bar chart showing activity from 2534 to 2535]															

กรกฎาคม 2536

ภาพที่ 15 : แสดงแผนการดำเนินงาน กรกฎาคม 2536

แต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยโครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง มีหน้าที่ อนุมัติ แผนการดำเนินการอพยพหรือย้ายผู้อยู่อาศัย / ประสานงานทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยเดิม เกี่ยวกับเงื่อนไขและเงินชดเชยจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวและอพยพเคลื่อนผู้อยู่อาศัยเดิมออกจาก พื้นที่โครงการ / ประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการอพยพหรือย้าย ผู้อยู่อาศัยเดิม / มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานต่างๆใน กคช. ที่เกี่ยวข้องกับการอพยพหรือย้าย

<sup>20</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 1/2534, 2534.

<sup>21</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 2/2535, 2535.

ดำเนินการตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ โดยมีรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายสมพงษ์ หิริกุล) เป็นประธาน<sup>22</sup>

ผลการดำเนินการ การกำหนดแผน รื้อย้ายที่แน่นอนจะทำได้ก็ต่อเมื่อ โครงการ มีความชัดเจนแน่นอน มีรูปแบบรายละเอียดของโครงการครบถ้วน เนื่องจากที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ควรเจรจาเรื่องการใช้ที่ดิน และ คณะทำงานรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยโครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง เห็นชอบ ให้รื้อย้ายอาคาร 36,38,40,42 จำนวน 320 หน่วย เป็นระยะแรก เข้าอยู่โครงการดินแดง 4 ซึ่งมี จำนวน 352 หน่วย หลังจากบรรจุแล้วเหลือ 32 หน่วย และกำหนดให้ครอบครัวที่ย้ายเข้าโครงการ ดินแดง 4 มีสิทธิอยู่ชั้นเดิม ค่าเช่าเท่าเดิม การชี้แจงผู้เช่าเมื่อโครงการแล้วเสร็จ ผู้อยู่อาศัยสามารถ ย้ายเข้าโครงการใหม่ได้ แต่เนื่องจาก โครงการดินแดง 4 มีพื้นที่เล็กกว่าห้องเดิมให้เสนอเงื่อนไข ครอบครัวเกิน 8 คน จะให้สิทธิในอาคารเช่า 2 หน่วย โดยอยู่โครงการ ดินแดง 4 จำนวน 1 หน่วยและโครงการเช่าอื่น 1 หน่วย และครอบครัวเกิน 12 คนจะให้สิทธิในอาคารเช่า 3 หน่วย แต่เนื่องจากมีหลายครอบครัวได้สิทธิและต้องการอยู่ โครงการ ดินแดง 4 จำนวนหน่วยอาจไม่พอ จึงเสนอให้กันห้องใต้ถุนอาคารเดิม และเงื่อนไขการได้สิทธิในอาคาร<sup>23</sup>

มีการปรับแผนการอพยพรื้อย้ายจากเดิมบริเวณอาคาร 36,38,40,42 เป็นบริเวณ อาคาร 46,48,50,52,5 4,56 เนื่องจากเมื่อวางผังรายละเอียดแล้วพบว่าการดำเนินงานบริเวณ อาคาร 36,38,40,42 เป็นอันดับแรกจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับทางเข้าออกสำหรับก่อสร้าง<sup>24</sup>

ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายและพิจารณาสัทธิโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เพื่อพิจารณา (1) กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิเข้าอยู่อาศัยโครงการดินแดง 4 (2) พิจารณา แผนรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยแฟลต 45, 47, 49, 51, 53, 55 เข้าโครงการ ดินแดง 4 (3) ประสานทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชย (4) พิจารณาแผนรื้อย้ายตลาด บริเวณแฟลต 47-55 โดยมีรองผู้อำนวยการฝ่ายเคหะชุมชน(นางสาววรรณุช จิตธรรมสถาพร) เป็นประธาน

ผลการดำเนินการ สืบเนื่องมาจากผลการประชุมคณะกรรมการ กคช.ครั้งที่ 1/2540 ลงวันที่ 23 มิ.ย. 40 โดยขั้นแรกให้ กคช.ดำเนินการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมประมาณ 350

<sup>22</sup>การเคหะแห่งชาติ, คำสั่งการเคหะแห่งชาติ ที่ จ.31/2536, 2536.

<sup>23</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะทำงานรื้อย้ายโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 1/2536, 2536.

<sup>24</sup>การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะทำงานรื้อย้ายโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 2/2536, 2536.

ครอบครัวเข้าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4<sup>25</sup> คณะทำงานรื้อย้ายและพิจารณาสิทธิโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการให้สิทธิ ดังนี้<sup>26</sup>

1. ผู้ที่ประสงค์จะรับสิทธิเป็นผู้เช่าโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงคือผู้เช่าหน่วยพักอาศัยในอาคาร 45, 47, 49, 51, 53, 55 ที่เป็นผู้สัญญากับการเคหะแห่งชาติ และจะต้องย้ายเข้าอยู่ในโครงการดินแดง 4 โดยมีสิทธิ (1) เข้าอยู่อาศัยชั่วคราวในหน่วยพักโครงการดินแดง 4 โดยมีสิทธิ 1 หน่วย : 1 หน่วย (2) จ่ายค่าเช่าโครงการดินแดง 4 ในอัตราค่าเช่าเท่าเดิมที่จ่ายอยู่ในปัจจุบัน (3) ได้รับเงินค่าขนย้าย 10,000 บาทต่อหน่วย เมื่อส่งคืนหน่วยพักอาศัยเดิมให้การเคหะแห่งชาติ (4) หากโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงแล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติจะจัดพื้นที่ให้ผู้เช่าที่อยู่อาศัยชั่วคราวในโครงการดินแดง 4 ได้รับสิทธิเข้าอยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเป็นลำดับแรก โดยได้สิทธิ 1 หน่วย : 1 หน่วย ในอัตราค่าเช่าเท่าเดิม

2. ผู้ไม่ประสงค์รับสิทธิเป็นผู้เช่าโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงคือผู้เช่าหน่วยพักอาศัยในอาคาร 45, 47, 49, 51, 53, 55 ที่เป็นผู้สัญญากับการเคหะแห่งชาติและจะประสงค์ย้ายออกจากโครงการดินแดงโดยได้รับเงินชดเชยการย้ายออก จะได้รับสิทธิตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ได้รับเงินชดเชยการย้ายออก จำนวน 250,000 บาทต่อหน่วยพักอาศัยเดิม 1 หน่วย ซึ่งจะได้รับเงินเมื่อส่งคืนห้องให้การเคหะแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว

- ได้รับเงินค่าขนย้าย จำนวน 10,000 บาทต่อหน่วย เมื่อส่งคืนห้องให้การเคหะแห่งชาติ

- หากผู้เช่าประสงค์จะได้สิทธิอยู่อาศัยในโครงการอื่นของการเคหะแห่งชาติ ผู้เช่าจะได้รับสิทธิเลือกโครงการที่การเคหะแห่งชาติเสนอให้เป็นกรณีพิเศษ

3. หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ (1) และ (2) เช่น กรณีที่มีการเช่าช่วงหรืออาศัยอยู่และสามารถคืนห้องให้แก่การเคหะแห่งชาติได้ และคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนเมือง อนุมัติหลักเกณฑ์การให้สิทธิเข้าอยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง การจ่ายเงินช่วยเหลือค่ารื้อย้ายและค่าชดเชยการย้ายออก / หลักเกณฑ์การบรรจุผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4 / แผนการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัย และบันทึกเพิ่มเติมต่อทำสัญญาเช่าอาคาร (แบบแฟลต) เพื่อใช้กับสัญญาเช่า(แบบแฟลต) โครงการดินแดง 4

<sup>25</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2540, 2540.

<sup>26</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะทำงานรื้อย้ายและพิจารณาสิทธิโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ครั้งที่ 1/2540, 2540.

- ปี 2540 ปรับปรุงรายละเอียดโครงการ<sup>27</sup> ครั้งที่ 2 มีแนวทางการพัฒนาโครงการแบ่งเป็น

1. ระดับ Super Block ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 635 ไร่ โดย กคช.จะประสานกับ กทม. จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินเพื่อปรับปรุงระบบถนนให้การสัญจรภายในและนอกเชื่อมโยงถึงกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาพื้นที่ที่ กคช.ใช้ประโยชน์อยู่ 150 ไร่ แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ชุด

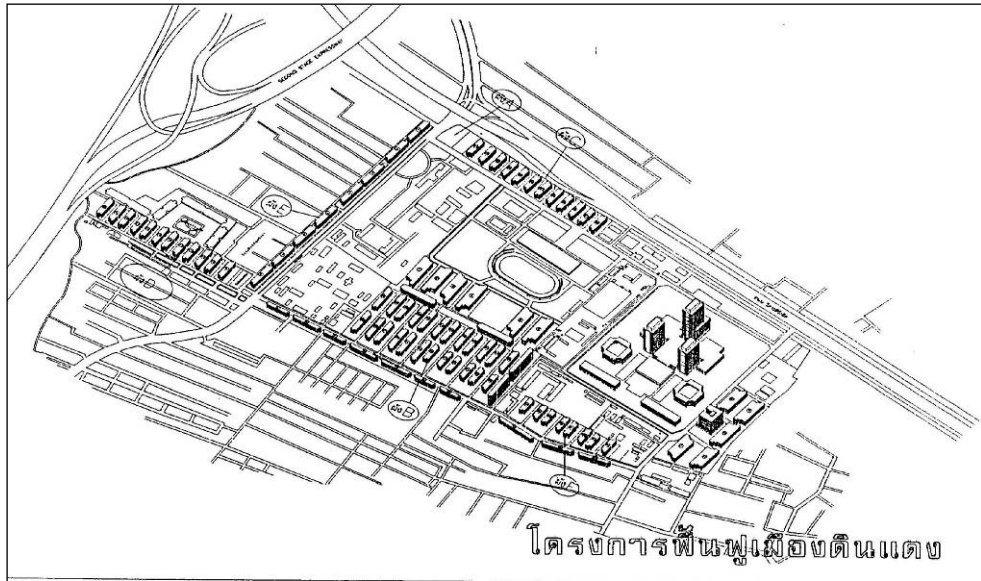
2.1 โครงการชุดที่ 1 พัฒนบนพื้นที่ 98.315 ไร่ ประกอบด้วยโครงการย่อย 5 โครงการ แบ่งการก่อสร้าง 2 ระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 ก่อสร้างปี 2542-2544 โครงการที่ 1 พัฒนาโครงการอาคารสำนักงานบริเวณ A จำนวน 1 อาคาร พื้นที่ 2.245 ไร่ โครงการที่ 2 พัฒนาโครงการอาคารพักอาศัยบริเวณ B1,B2 จำนวน 2 อาคาร พื้นที่ 14.34 ไร่

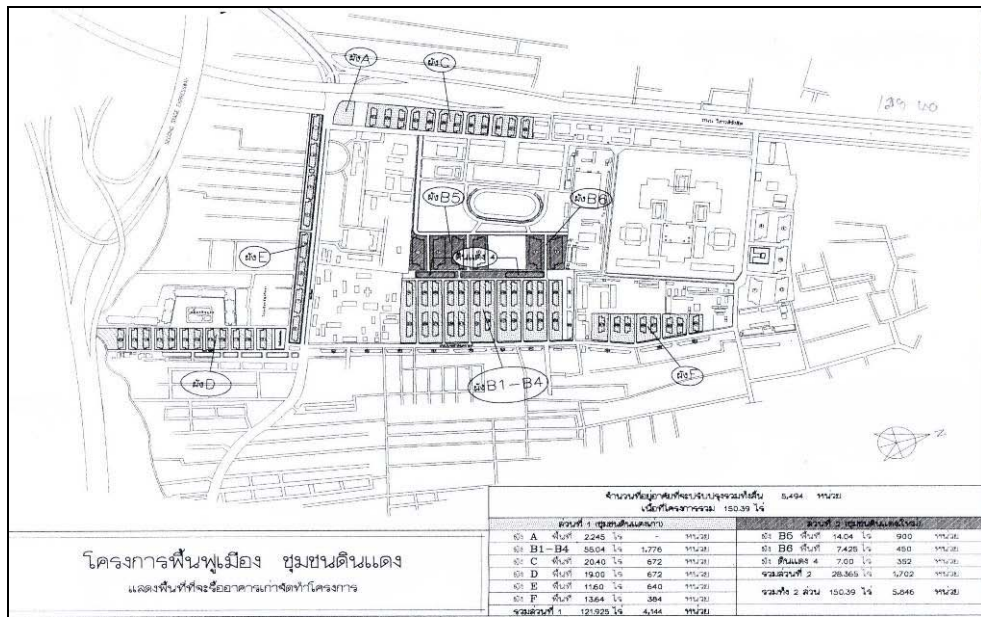
ระยะที่ 2 ก่อสร้างปี 2544-2547 โครงการที่ 3 พัฒนาโครงการอาคารพักอาศัยบริเวณ B3,B4 พื้นที่ 40.7 ไร่ โครงการที่ 4 พัฒนาโครงการอาคารสรรพสินค้าและอาคารสำนักงานบริเวณ C พื้นที่ 20.4 ไร่ ทดแทนอาคารเดิม 12 หลัง อาคาร 21-32 จำนวน 672 หน่วย โครงการที่ 5 พัฒนาโครงการพักอาศัยบนพื้นที่บริเวณ F พื้นที่ 13.64 ไร่ ทดแทนอาคารเดิม 384 หน่วย อาคาร 57-64

2.2 โครงการชุดที่ 2 จะก่อสร้างในช่วงปี 2547 พัฒนบนพื้นที่ 52.065 ไร่ ประกอบด้วย 4 บริเวณ คือบริเวณ D,E,B5,B6 เดิมเป็นอาคารแฟลต 5 ชั้น 26 อาคาร จำนวน 2,668 หน่วย โดยจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาพัฒนาเป็นย่านที่มีโอกาสได้ปานกลางและสูง

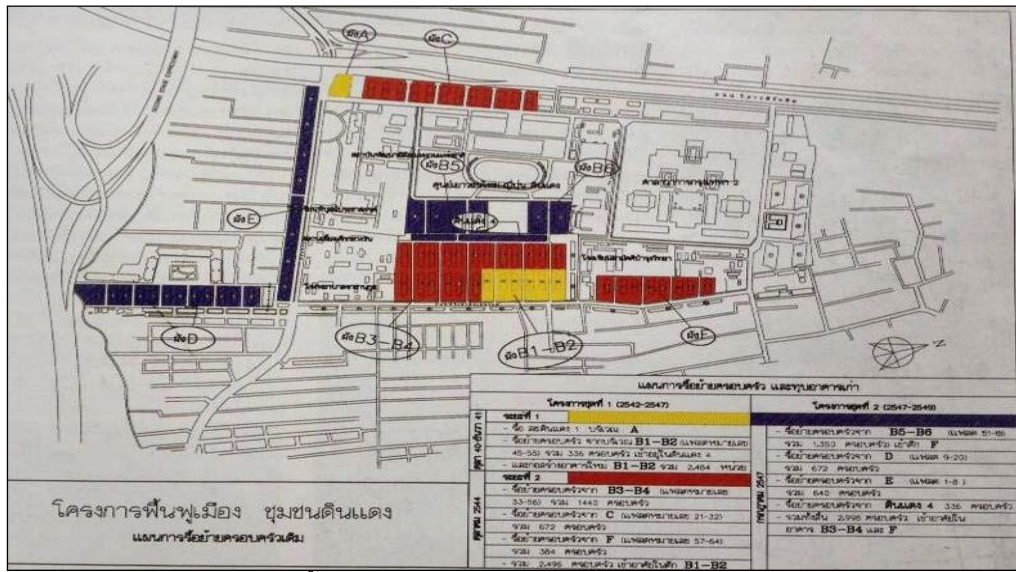
<sup>27</sup> การเคหะแห่งชาติ. รายละเอียดโครงการ, เมษายน 2540



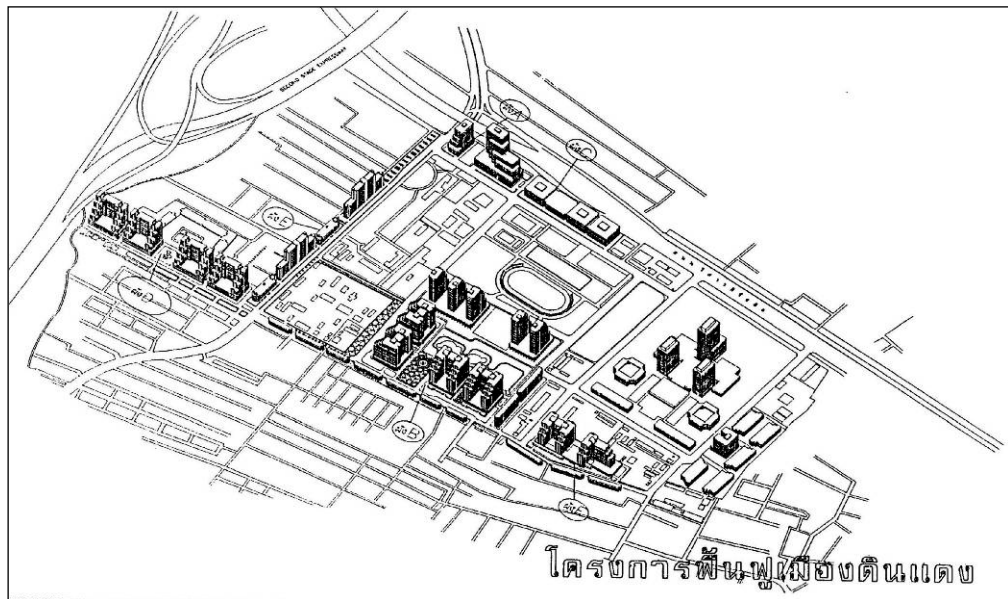
ภาพที่ 16 : แสดงแผนที่ศักยภาพโครงการเคหะชุมชนดินแดงก่อนปรับปรุงปี พ.ศ. 2540



ภาพที่ 17 : แสดงพื้นที่ที่จะรื้ออาคารเก่าจัดทำโครงการ ปี พ.ศ. 2540



ภาพที่ 18 : แสดงแผนการรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2540



ภาพที่ 19 : แสดงทัศนียภาพโครงการฟื้นฟูเมือง

การเงินโครงการ โครงการชุดที่ 1 ไม่หวังผลกำไรใช้หลักการ Cross Subsidy โดยให้รัฐจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและคิดค่าเช่าที่ดินราคา 3บาท/ตารางเมตร โดยมีเงินลงทุน 14,459.09 ล้านบาท แหล่งที่มาของเงินลงทุน คือเงินกู้ และ รายได้โครงการ

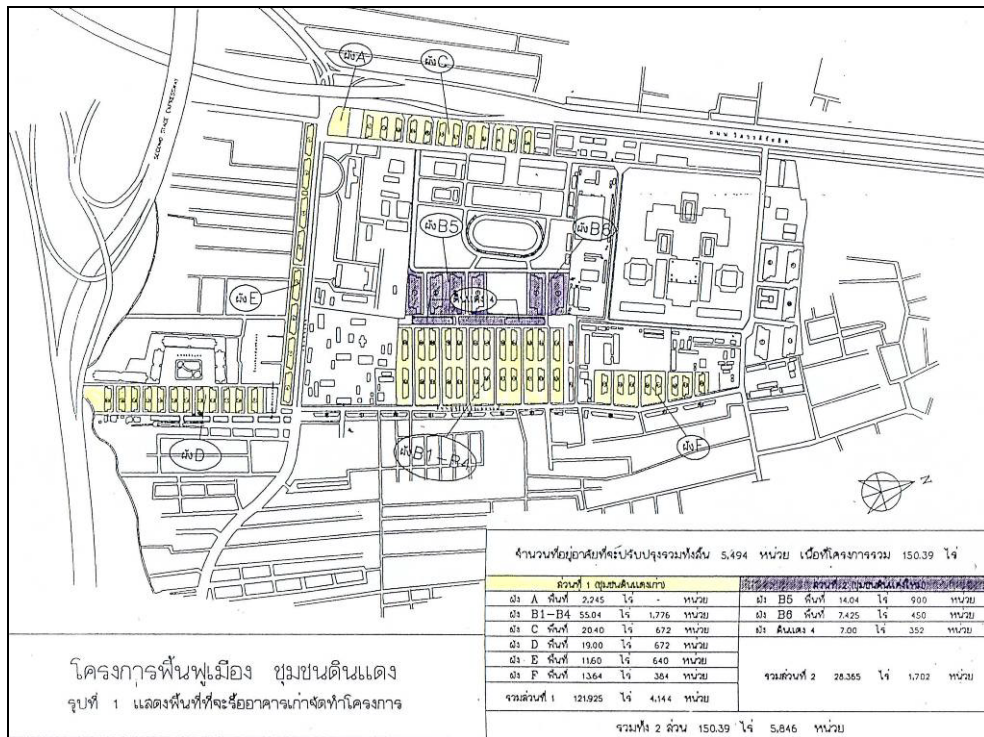
รูปแบบองค์กรในการพัฒนาโครงการ มี 3 ทางเลือก ได้แก่ กคช.ดำเนินการเอง กคช.รับผิดชอบเฉพาะโครงการที่อยู่อาศัย และให้เอกชนดำเนินการทั้งหมด



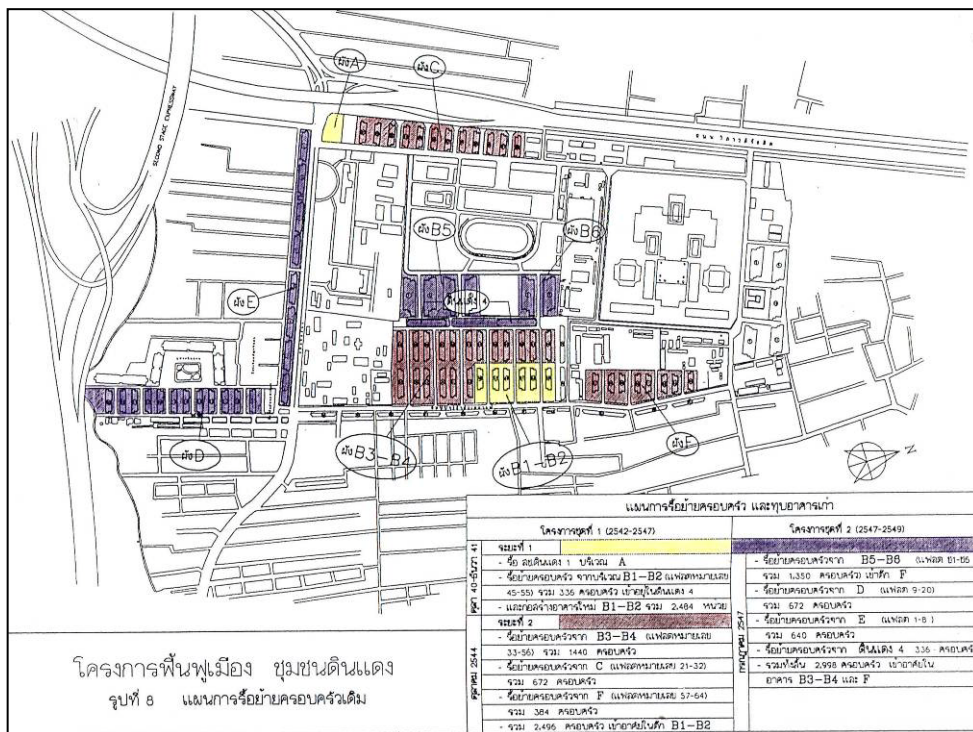
มาตรการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม

1. ผู้เช่าเดิมได้สิทธิในการอยู่อาศัยบริเวณ B และ F โดยจ่ายค่าเช่าเท่าเดิมหน่วยพักเท่าเดิมหรือมากกว่าเล็กน้อย
2. ผู้เช่าเดิมที่ประสงค์จะอยู่อาศัยในหน่วยที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้น กคช. จะเรียกเก็บค่าเช่าสำหรับพื้นที่เท่าหน่วยพักอาศัยเดิมตามเงื่อนไขข้อที่ 1 ส่วนพื้นที่ส่วนเกินจะเรียกเก็บค่าเช่าในราคาที่ กคช. กำหนด(ราคาตลาด)
3. กคช. จะจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนที่เป็นระเบียบ เช่น บริเวณที่ว่าง ที่จอดรถ(ผู้เช่าต้องรับภาระค่าใช้จ่ายการจอดรถในอาคาร)
4. กรณีย้ายออก (1) กคช. จะชดเชยสิทธิในการเช่า 250,000 บาท (2) เช่าหรือเช่าซื้อโครงการอื่นๆ จะได้รับสิทธิการเช่า โดย กคช. จ่ายเงินล่วงหน้าให้ 250,000 บาท (3) ค่าร้อยละย้าย 10,000 บาท (4) อื่นๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม เช่น คนพิการ คนป่วย
  - ปี 2541 ปรับรายละเอียดโครงการ <sup>28</sup> ครั้งที่ 3 มีแนวทางการพัฒนาโครงการแบ่งเป็น
    1. ระดับ Super Block ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 635 ไร่ โดย กคช. จะประสานกับ กทม. จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินเพื่อปรับปรุงระบบถนนให้การสัญจรภายในและนอกเชื่อมโยงถึงกันอย่างมีประสิทธิภาพ
    2. พัฒนาพื้นที่ที่ กคช. ใช้ประโยชน์อยู่ 150 ไร่ แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ชุด

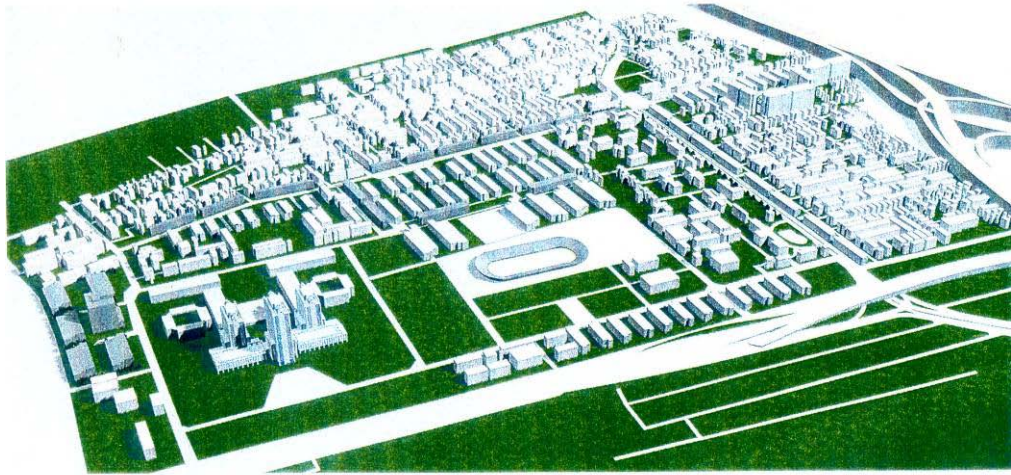
<sup>28</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายละเอียดโครงการ, 2541.



ภาพที่ 20 : แสดงพื้นที่ที่จะรื้ออาคารเก่าจัดทำโครงการปี พ.ศ. 2541



ภาพที่ 21 : แสดงแผนการรื้อย้ายปี พ.ศ. 2541



ภาพที่ 22 : แสดงทัศนียภาพโครงการเคหะชุมชนดินแดงเดิม ปี พ.ศ. 2541



ภาพที่ 23 : แสดงทัศนียภาพสิ้นสุดโครงการ ระยะที่ 1



ภาพที่ 24 : แสดงทัศนียภาพสิ้นสุดโครงการ ระยะที่ 2



ภาพที่ 25 : แสดงทัศนียภาพสวนสาธารณะ



ภาพที่ 26 : แสดงทัศนียภาพอาคารสำนักงาน A

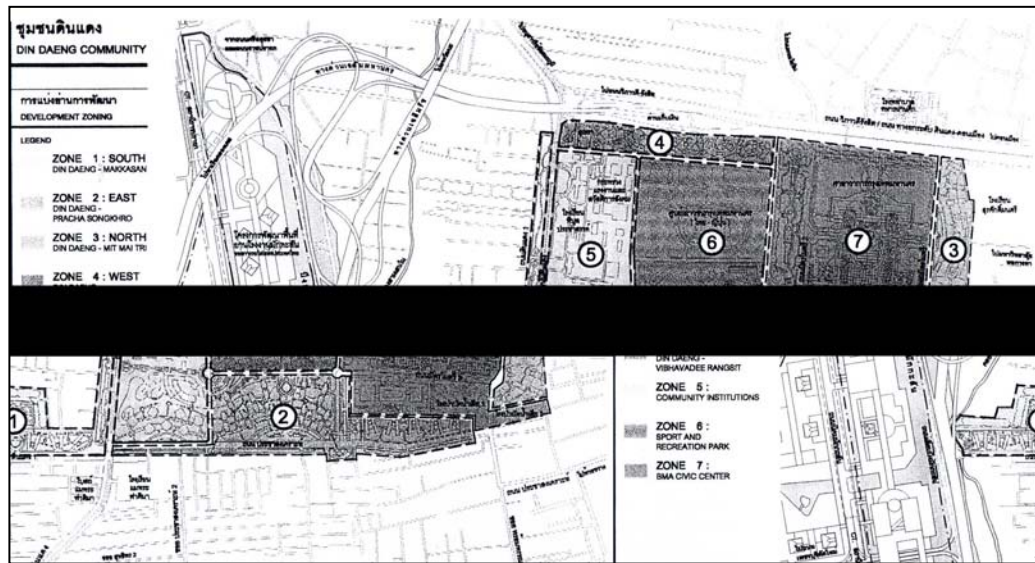


ภาพที่ 27 : แสดงทัศนียภาพอาคารศูนย์การค้า C

- ปี 2543 จ้างบริษัท ครีเอทีฟ ดีเวลอปเมนต์ จำกัด และ บริษัท เอส เจ เอ ทีดี จำกัด และ บริษัทเอ-เซเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงการ จัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในขอบเขตเนื้อที่ประมาณ 635 ไร่<sup>29</sup> ดังนี้ แบ่งพื้นที่การพัฒนาทั้งหมด 7 Zone ดังนี้

- Zone 1 : Din Daeng-Makkasan
- Zone 2 : Din Daeng-Pracha Songkro
- Zone 3 : Din Daeng-Mit Mai Tri
- Zone 4 : Din Daeng-Vibhavadee Rangsit
- Zone 5 : Community Institution
- Zone 6 : Sports and Recreation Park
- Zone 7 : BMA Civic Center

<sup>29</sup>บริษัท ครีเอทีฟ ดีเวลอปเมนต์ จำกัดและกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา, รายงานฉบับสมบูรณ์การจัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2543.



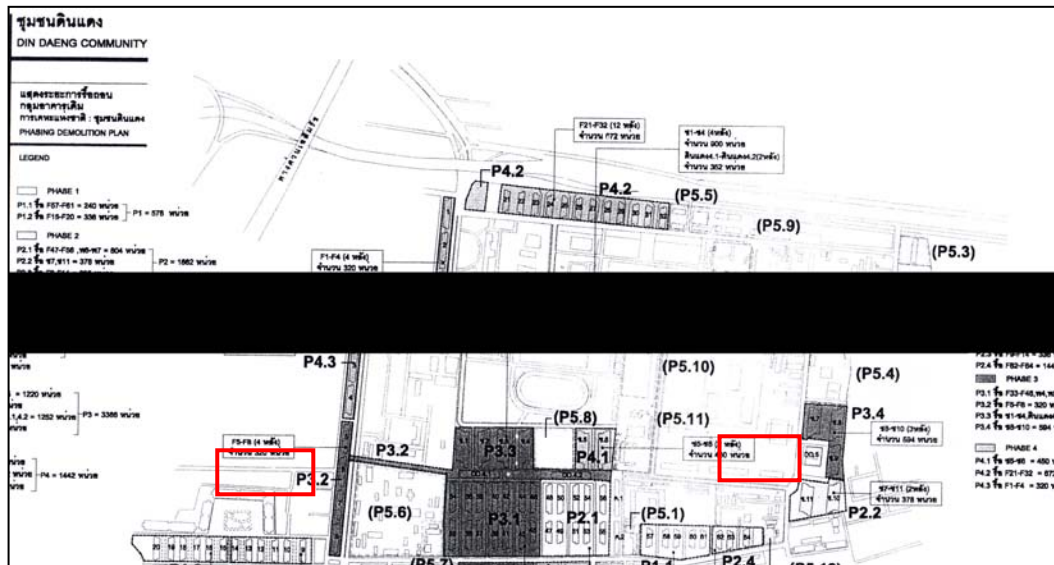
ภาพที่ 28 : แสดงการแบ่งย่านพัฒนาพื้นที่

แผนการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคารใหม่ จะมีการจัดพื้นที่ชั่วคราวในระหว่างการก่อสร้างระยะแรกเพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยเดิมที่มีผลกระทบ ต้องการรื้อถอนอาคารเดิม เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดใหม่ขึ้นมาทดแทน โดยกลุ่มอาคารที่มีการก่อสร้างขึ้นมาใหม่ จะสามารถรองรับและทดแทนกลุ่มผู้อยู่อาศัยเดิมก่อน แบ่งพื้นที่และระยะเวลาตามรายละเอียด ดังนี้

Phase 1 : ระยะเวลา 2 ปี สร้างชุดเช่าจำนวน 2,523 หน่วย เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยมีจุดเริ่มต้นการรื้อถอนเพื่อก่อสร้างอาคารขึ้นมาใหม่รองรับผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อให้สามารถเปิดพื้นที่ว่าง ดำเนินการได้พร้อมกัน 2 บริเวณ ดังนี้

P1.1 รื้อถอนอาคาร 57-61 จำนวน 240 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 1,463 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2 ปี

P1.2 รื้อถอนอาคาร 15-20 จำนวน 336 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 1,060 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2 ปี



ภาพที่ 29 : แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 1

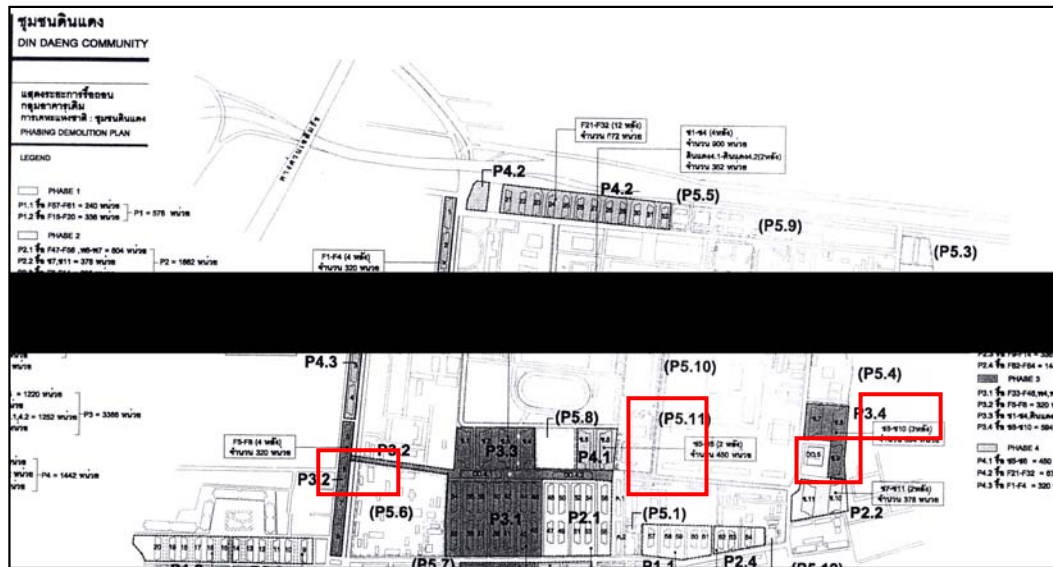
Phase 2 : ระยะเวลา 2.5 ปี สร้างชุดเช่าจำนวน 3,311 หน่วย และสร้างหารายได้จำนวน 1,518 หน่วย เป็นช่วงของการดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ พ.ศ. 2535 พร้อมกับการรื้อถอนอาคารเดิม สามารถดำเนินการในช่วงระยะเวลาเดียวกันได้บริเวณ 4 ดังนี้

P 2.1 รื้อถอนอาคาร 47-56 และ W6-W7 จำนวน 804 หน่วย สร้างที่พักอาศัยใหม่เพื่อการหารายได้จำนวน 1,518 หน่วย ใช้ระยะ 2.5 ปี

P 2.2 รื้อถอนอาคาร ข 10-ข11 จำนวน 378 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 1,618 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2.5 ปี

P 2.3 รื้อถอนอาคาร 9-14 จำนวน 336 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 1,204 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2.5 ปี

P 2.4 รื้อถอนอาคาร 62-64 จำนวน 144 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 489 หน่วย ใช้ระยะเวลา 1.5 ปี



ภาพที่ 30 : แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 2

Phase 3 : ระยะเวลา 3 ปี สร้างชุดเช่า จำนวน 1,378 หน่วย และสร้างหารายได้ จำนวน 3,662 หน่วย เป็นการร่วมทุนกับภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่ในเชิงพาณิชย์ และเป็นพื้นที่การพัฒนาส่วนที่เป็นกิจกรรมชุมชน และพื้นที่สีเขียว โดยสามารถดำเนินการในช่วงระยะเวลาเดียวกันได้ 4 บริเวณ ดังนี้

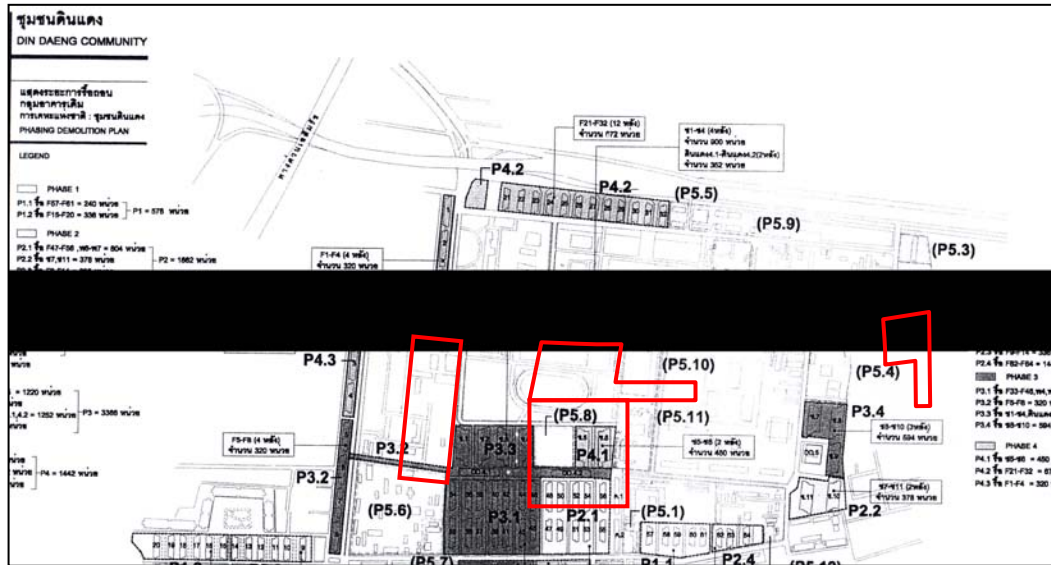
P 3.1 รื้อถอนอาคาร 33-64 และ พ4-พ5 จำนวน 1,220 หน่วย สร้างที่พักอาศัยใหม่ เพื่อหารายได้ จำนวน 2,152 หน่วย ใช้ระยะเวลา 3 ปี

P 3.2 รื้อถอนอาคาร F5-F8 จำนวน 320 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 210 หน่วย ใช้ระยะเวลา 1.5 ปี

P 3.3 รื้อถอนอาคาร ช 1-ช4 และ อาคารดินแดง 4 จำนวน 1,252 หน่วย สร้างที่พักอาศัยใหม่ เพื่อหารายได้ จำนวน 1,510 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2.5 ปี

P 3.4 รื้อถอนอาคาร ช7-ช9 จำนวน 594 หน่วย สร้างที่พักอาศัยชุดเช่าได้จำนวน 1,168 หน่วย ใช้ระยะเวลา 2 ปี





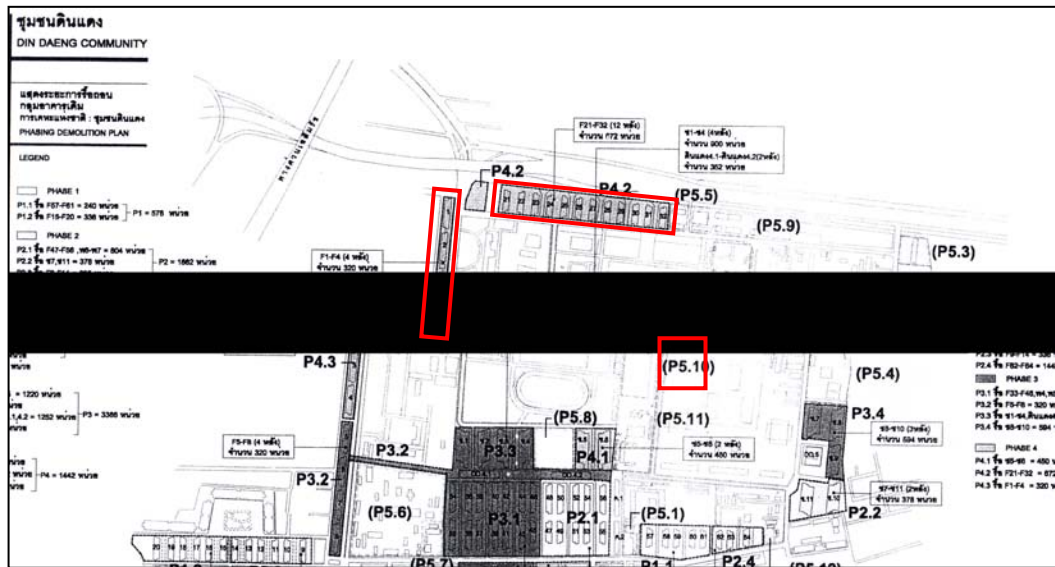
ภาพที่ 31 : แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะที่ 3

Phase 4 : ระยะเวลา 2.5 ปี สร้างศูนย์บริการชุมชน สวนสาธารณะ และหารายได้ จำนวน 1,150 หน่วย เป็นระยะสุดท้าย เป็นการร่วมทุนกับภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่ในเชิงพาณิชย์ เพื่อหารายได้มาสนับสนุนภายในโครงการ พร้อมกับก่อสร้างศูนย์บริการชุมชน ในการสนับสนุนภายในโครงการ พร้อมกับก่อสร้างศูนย์บริการชุมชน ในการสนับสนุนแนวเส้นทาง People Walking Street สวนสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เปิดโล่ง เพื่อนันทนาการ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนเมือง โดยสามารถดำเนินการในช่วงระยะเวลาเดียวกันได้ 3 บริเวณ ดังนี้

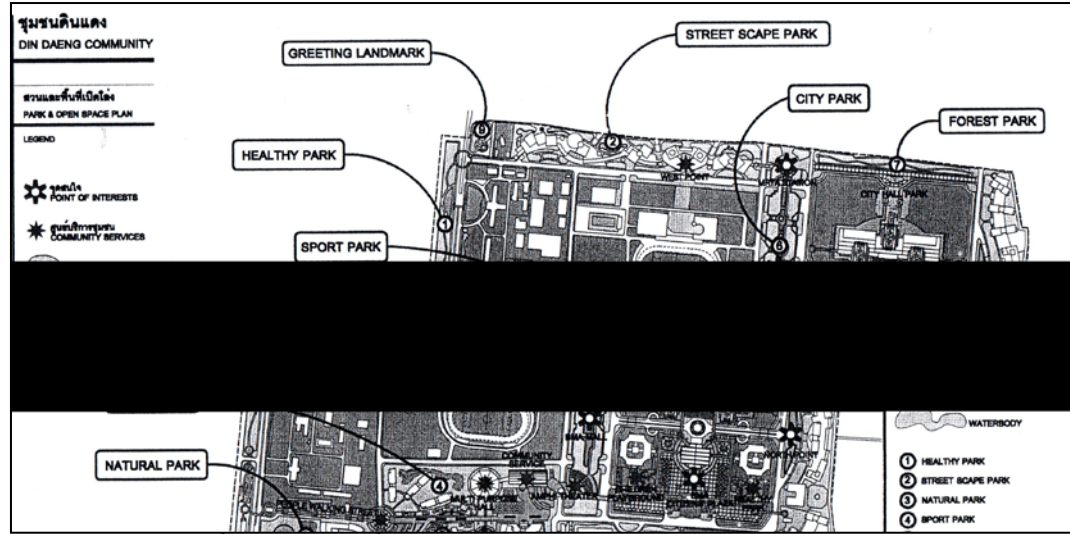
P 4.1 รื้อถอนอาคาร ข 5-ข6 จำนวน 450 หน่วย สร้างศูนย์บริการชุมชน (Community Service Center) ใช้ระยะเวลา 1.5 ปี

P 4.2 รื้อถอนอาคาร 21-32 จำนวน 672 หน่วย สร้างที่พักอาศัยใหม่ เพื่อหารายได้จำนวน 1,150 หน่วย และอาคารสำนักงาน พื้นที่ประมาณ 69,200 ตารางเมตร ใช้ระยะเวลา 2.5 ปี

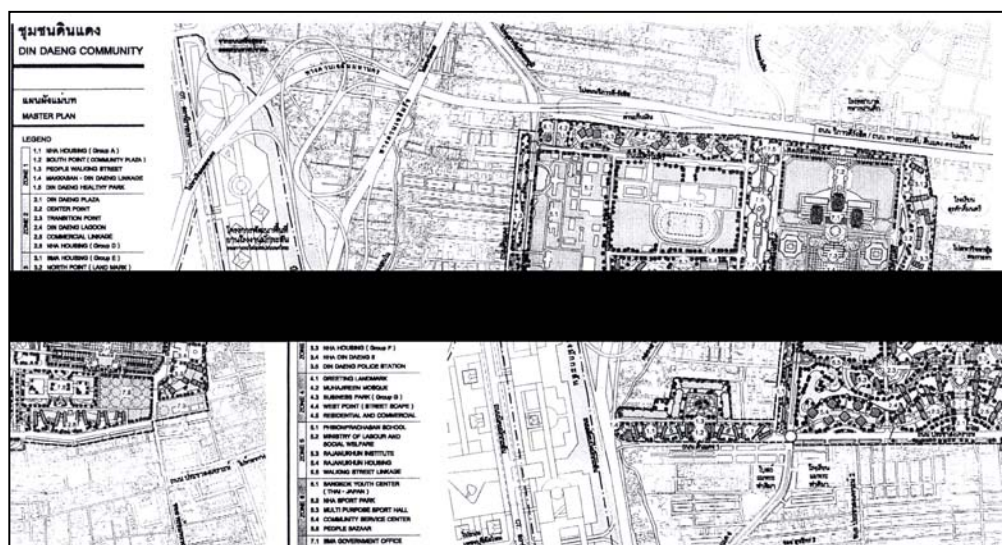
P 4.3 รื้อถอนอาคาร 1-4 จำนวน 320 หน่วย เพื่อไปอยู่ยังส่วนที่สร้างใหม่ สำหรับที่พักอาศัยชดเชยที่ได้มีการเตรียมการรองรับไว้แล้ว พื้นที่บริเวณนี้สามารถนำมาพัฒนาให้เป็นพื้นที่สีเขียว เป็นพื้นที่เปิดโล่ง เพื่อนันทนาการ หรือสวนสาธารณะ ส่วนรูปแบบสามารถใช้พื้นที่ระดับใต้ดิน เพื่อเป็นที่จอดรถยนต์ หรือร้านค้าบางส่วนได้ เพื่อก่อให้เกิด กิจกรรมที่ต่อเนื่องกับพื้นที่ส่วนอื่นๆ ใช้ระยะเวลา 1-2.5 ปี



ภาพที่ 32 : แสดงการรื้อถอนอาคารเดิม ระยะเวลาที่ 4



ภาพที่ 33 : แสดงพื้นที่สวนและพื้นที่เปิดโล่ง



ภาพที่ 34 : แสดงแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และพื้นที่ในเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2543  
แผนการลงทุน : กรณีที่ 1 เฉพาะส่วนของการเคหะแห่งชาติ

รายการ	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4
พื้นที่ก่อสร้าง(ตารางเมตร)	173,624	429,864	539,428	291,164
มูลค่าโครงการก่อสร้าง(ล้านบาท)	2,556	7,246	10,357	6,274
อัตราผลตอบแทนทางการเงิน(ร้อยละ)	0.8	8.8	16.3	27.2

ตารางที่ 10 : แสดงแผนการลงทุนส่วนของการเคหะแห่งชาติ

โครงการใน Phase 1 และ 2 จะยังไม่สามารถสร้างรายได้จากโครงการเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นโครงการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการรื้อย้ายของผู้อยู่อาศัยเดิม ดังนั้น การดำเนินงานใน Phase 1 และ 2 จะต้องระดมเงินทุนจากทุนเรือนหุ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,151 ล้านบาท และขอกู้จากสถาบันการเงิน จำนวน 6,958 ล้านบาท

กรณีที่ 2 พื้นที่ Super Block ทั้งหมด โครงการมีพื้นที่ก่อสร้าง 2,103,933 ตารางเมตร มีมูลค่าก่อสร้างรวมทั้งสิ้น 25,689 ล้านบาท คิดอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 4 ต่อปี มูลค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็น 35,063 ล้านบาท รวมค่าสาธารณูปโภค ค่าดำเนินงาน ค่าเผื่อเหลือเผื่อขาด มูลค่าโครงการก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็น 42,777 ล้านบาท

จากการวิเคราะห์ทางการเงินแสดงให้เห็นว่าโครงการพัฒนาชุมชนดินแดงมีความเป็นไปได้ทางการเงิน

รูปแบบการร่วมทุน ระยะที่ 1 ขอรับการอุดหนุนเงินจากรัฐ เพื่อมาดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม วงเงินลงทุนสำหรับระยะแรกประมาณ 2,599 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนเบื้องต้นของโครงการสำหรับการลงทุนหรือร่วมทุนตามขั้นตอน พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ระยะที่ 2 การจัดตั้งบริษัทจำกัดในเครือการเคหะแห่งชาติ ทุนประเดิม 100 ล้านบาท แต่เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 500 ล้านบาทในปีที่ 2 และ 1,000 ล้านบาท ในปีที่ 3 และระยะที่ 3 จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด ในปีที่ 4 ของการดำเนินงานให้มีทุนจดทะเบียน 5,000 ล้านบาท

#### จ) การนำเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ

- ปี 2540 กองฟื้นฟูชุมชนเมือง ฝ่ายโครงการเมืองใหม่ ได้ปรับปรุงรายละเอียดโครงการและนำเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ<sup>30</sup> โดยมีรูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบรื้อสร้างสร้างใหม่ (Redevelopment) รูปแบบการพัฒนาแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับ Super Block และพัฒนาพื้นที่ที่ กคช.ใช้ประโยชน์อยู่ 150 ไร่ แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ชุด ได้แก่ (1) โครงการชุดที่ 1 ประกอบด้วย 5 โครงการย่อย แบ่งการก่อสร้าง 2 ระยะ คือ **ระยะที่ 1 ก่อสร้างปี 2542-2544** โครงการที่ 1 ก่อสร้างอาคารสำนักงานบนพื้นที่ 2.245 ไร่ ทดแทน สช.ดินแดง 1 โครงการที่ 2 ก่อสร้างอาคารพักอาศัย 2 อาคาร บนพื้นที่ B1,B2 ทดแทนอาคารเดิม 6 หลัง **ระยะที่ 2 ก่อสร้างปี 2544-2547** โครงการที่ 3 พัฒนาโครงการอาคารพักอาศัยบริเวณ B3,B4 ทดแทนอาคารเดิม 18 หลัง โครงการที่ 4 พัฒนาโครงการอาคารสรรพสินค้าและอาคารสำนักงาน บริเวณ C ทดแทนอาคารเดิม 12 หลัง 672 หน่วย โครงการที่ 5 พัฒนาโครงการพักอาศัยบนพื้นที่บริเวณ F ทดแทนอาคารเดิม 8 หลัง 384 หน่วย (2) โครงการชุดที่ 2 จะดำเนินการเมื่อสิ้นสุดโครงการชุดที่ 1 โดยมีพื้นที่ประมาณ 52 ไร่ ประกอบด้วยบริเวณ D,E,B5,B6 โดยจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาพัฒนาเป็นย่านพักอาศัยผู้มีรายได้ ปานกลางและสูง ผลตอบแทนการลงทุนโครงการชุดที่ 1 เงินลงทุนโครงการ 14,459.09 ล้านบาท รายรับโครงการ 16,760.57 ล้านบาท รายรับมากกว่าเงินลงทุน 2,301.48 ล้านบาท NPV 0.71 ล้านบาท โดยรูปแบบของโครงการในการพัฒนาโครงการที่การเคหะแห่งชาติเสนอคือ การจัดตั้งบริษัทดำเนินโครงการเพื่อความคล่องตัว

มติคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ<sup>31</sup> เห็นชอบหลักการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ประกอบด้วย (1) รูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบรื้อสร้างสร้างใหม่ (Redevelopment) (2)

<sup>30</sup>การเคหะแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการ กคช.ครั้งที่ 7/2540, 2540.

<sup>31</sup>การเคหะแห่งชาติ, แจกมติที่ประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2540, 2540.

แนวทางการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในระดับ Super Block (3) แนวทางการพัฒนาโครงการในส่วนการเคหะแห่งชาติ (4) แผนการดำเนินงานและแนวทางการวิเคราะห์การเงิน (5) เงื่อนไขและมาตรการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม (6) การจัดองค์กรในการดำเนินงานในรูปบริษัทฟื้นฟูเมือง ทั้งนี้ ให้อำนาจสั่งการไปดำเนินการ ประกอบด้วย (1) การดำเนินงานในขั้นแรกให้รื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมประมาณ 350 ครอบครัว เข้าอยู่อาศัยในอาคารดินแดง 4 (2) ให้ดำเนินการกระบวนการจัดตั้งบริษัทไปพร้อมกับการดำเนินงานตามข้อ 1 (3) ให้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการในทุกด้าน (4) ให้จัดทำข้อดี-ข้อเสียของการจัดทำโครงการ (5) การจัดทำโครงการมีความเป็นไปได้สูงเนื่องจากพื้นที่ที่จะจัดทำโครงการอยู่ในทำเลที่ดีมาก รวมทั้งไม่ต้องจ่ายเงินล่วงหน้าเนื่องจากเป็นที่เช่า (6) ให้เจรจาทำความเข้าใจกับกรมธนารักษ์ให้ชัดเจนในส่วนของค่าเช่าที่ดินต่อไปในอนาคต (7) เงื่อนไขในการร่วมลงทุนโครงการ กคช.ควรคำนึงถึงสัดส่วนการลงทุนของผู้ถือหุ้น (8) เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ประมาณ 9,000 หน่วย ในการวิเคราะห์โครงการควรคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายผู้อยู่อาศัยในโครงการว่าอยู่ในระดับใด มีรายได้พอที่จะผ่อนชำระค่าเช่าเช่าเช่าในอัตราที่กำหนดได้หรือไม่ รวมถึงขนาดพื้นที่ของห้องพักอาศัยซึ่งควรจะสอดคล้องกับระดับรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย และการคาดการณ์ในเรื่องเงื่อนไขของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่จะมีผลต่อการขายโครงการ เช่น การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน(รถไฟฟ้าฟ้ามหานครสายสีส้ม)

ผลการดำเนินตามข้อสั่งการข้อ (1) ได้จัดทำหลักเกณฑ์การให้สิทธิเช่าอยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายและเงินชดเชยการย้ายออก / หลักเกณฑ์การบรรจุผู้เช่าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4 / แผนการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยในอาคารแฟลต 45,47,49,51,53,55 เข้าอยู่ในโครงการดินแดง 4 นำเสนอผู้ว่าให้ความเห็นชอบ และจากปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลได้ชะลอการลงทุนในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ กคช.ได้พิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ (1) ให้คงแผนที่จะดำเนินการก่อสร้างโครงการไว้และให้ดำเนินการตามขั้นตอนการรื้อย้ายให้เสร็จสิ้น เนื่องจากได้มีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการและประชาชนทั่วไปจนเป็นที่ยอมรับของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแล้ว (2) หากไม่รื้อย้ายและนำอาคารดินแดง 4 ให้ประชาชนทั่วไปเช่า จะส่งผลให้การจะเริ่มโครงการฟื้นฟูอีกครั้งในอนาคต กคช.จะไม่มีหน่วยพักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงเพื่อรองรับผู้ถูกรื้อย้ายและต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกจำนวนมากเพื่อเตรียมการใหม่ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยทำให้การเริ่มโครงการเป็นไปได้ยาก

ผลการดำเนินตามข้อสั่งการข้อ ( 2) กระบวนการจัดตั้งบริษัท เนื่องจาก กคช. ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 7 “ถ้าโครงการใดมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาทหน่วยงาน

เจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา...” ซึ่งโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นโครงการขนาดใหญ่มีมูลค่าเกินกว่า 5,000 ล้านบาท กคช.ต้องดำเนินการตามมาตรา 7 คือ จ้างที่ปรึกษา แต่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเวียนที่ มท 0214/ว 2200 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2540 กำชับให้หน่วยงานรักษาระเบียบวินัยทางการเงินอย่างเคร่งครัดและให้ทุกฝ่ายจัดทำโครงการวิจัยและจัดจ้างบุคคลภายนอกศึกษา ดังนั้น เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว จึงเห็นสมควรปรับแผนการดำเนินงานโครงการและขออนุมัติดำเนินโครงการ เฉพาะโครงการที่ 1 และโครงการที่ 2

ผลการดำเนินการตามข้อสังเกตข้อ 6) กรรมการสิทธิที่ดินผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษา กฎหมายกระทรวงมหาดไทย(นายชัยฤกษ์) ให้ความเห็นสนับสนุนว่า “เมื่อ กคช.เป็นรัฐวิสาหกิจ ตาม ปว.316 เมื่อ พ.ศ. 2515 และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่มีนาคม 2516 กรรมการสิทธิจึงเป็นของ กคช.ในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ประกอบกับได้ปรึกษากับกรมธนารักษ์ในเรื่องการจะใช้ที่ดินบริเวณดินแดงจัดทำโครงการฟื้นฟู เมือง กรมธนารักษ์ได้ให้ความเห็นเบื้องต้นว่าไม่ขัดข้องที่จะให้ทำโครงการ โดยขอให้ กคช.ทำ หนังสือเพื่อสรุปย่อโครงการทั้งหมดเสนอกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาในเงื่อนไขค่าเช่า

- ปี 2541 สืบเนื่องมาจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย(นายเรืองวิทย์ ลิกค์) ได้ลงพื้นที่ตรวจโครงการแล้วมีความเห็นว่า กคช.ยังไม่สมควรดำเนินการทុบอาคารในชุมชน ดินแดง ซึ่งมีผู้อยู่อาศัยแล้วจำนวนหนึ่ง เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบันอาจประสบ ภาวะขาดทุน และอาจมีปัญหาในเรื่องที่ดิน คณะกรรมการ กคช.จึงมีมติให้ปรับแผนการ ดำเนินงาน โดยให้ชะลอการก่อสร้างโครงการ<sup>32</sup> ดังนั้น กองฟื้นฟูชุมชนเมืองจึงได้ดำเนินการปรับ แผน โดยแผนเดิมการก่อสร้างโครงการชุดที่ 1 ระยะที่ 1 จะเริ่มก่อสร้างปี 2542 เป็นก่อสร้างปี 2543 หรือก่อสร้างปี 2544 หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่ดีขึ้น

- ปี 2543 สืบเนื่องจากมติคณะกรรมการ กคช.เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 อนุมัติให้ปรับแผนโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยชะลอการก่อสร้างและอนุมัติให้ นำโครงการดินแดง 4 ซึ่งเตรียมไว้รองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมจำนวน 352 หน่วย ให้ประชาชน ทั่วไปเช่า จ้างบริษัท ครีเอทีฟ ดีเวลอปเมนต์ จำกัด, บริษัท เอส เจ เอ ทรีดี จำกัดและบริษัท เอ-เซเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงการ จัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง และนำเสนอคณะกรรมการ กคช. ซึ่งมติคณะกรรมการ กคช.เห็นชอบ (1) แผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (2) แผนการดำเนินงานในการพัฒนา

<sup>32</sup> การเคหะแห่งชาติ, แจ้งมติที่ประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2541, 2541.

พื้นที่ (3) แผนลงทุนโครงการ (4) รูปแบบองค์กรในการจัดการโครงการ (5) เงื่อนไขและมาตรการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม<sup>33</sup>

### จ) นำเสนอคณะรัฐมนตรี

จากผลการศึกษาการจัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ของบริษัท ศรีเอทีพี ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด, บริษัท เอส เจ เอ ทีดี จำกัด และ บริษัท เอ-เซเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้นำเสนอสาระสำคัญ ดังนี้

แผนการพัฒนา (1) การรื้อถอนอาคารเดิมและการก่อสร้างอาคารใหม่สำหรับชุดเช่าผู้อยู่อาศัยเดิม (2) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ เพื่อหารายได้มาชดเชยผลขาดทุนจากการสร้างที่อยู่อาศัยชุดเช่าผู้อยู่อาศัยเดิม

โดยหลักการจะมีการจัดหาพื้นที่ชั่วคราวรองรับผู้อยู่อาศัยเดิมชุดแรกที่จะได้รับผลกระทบจากการรื้อถอนอาคารเดิม และก่อสร้างอาคารใหม่ขึ้นทดแทน แบ่งระยะเวลาการดำเนินงานเป็น 4 ระยะ ใช้เวลาประมาณ 10 ปี โดยแบ่งการพัฒนาเป็น 2 ส่วน คือ

1. การรื้อถอนอาคารเดิมและก่อสร้างอาคารใหม่สำหรับชุดเช่าผู้อยู่อาศัยเดิม ดำเนินการในระยะที่ 1-3 ใช้เวลาประมาณ 6.5 ปี จำนวนหน่วยที่ก่อสร้างใหม่ 7,212 หน่วย
2. การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์เพื่อหารายได้มาชดเชยผลขาดทุนจากการสร้างที่อยู่อาศัยชุดเช่าผู้อยู่อาศัยเดิม ดำเนินการในระยะที่ 2-4 ใช้เวลาประมาณ 8 ปี คาดว่าจะก่อสร้างหน่วยพักอาศัยใหม่ได้ 6,330 หน่วย

แนวทางการลงทุน การพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นโครงการมีพื้นที่ก่อสร้างทั้งสิ้น 1,434,080 ตารางเมตร มูลค่าการก่อสร้างทั้งหมดประมาณ 26,433 ล้านบาท กคช.ได้พิจารณาแนวทางการลงทุนไว้ 3 แนวทาง คือ

1. กรณีการเคหะแห่งชาติลงทุนเองทั้งหมด จะเป็นภาระในการระดมเงินลงทุนอย่างมาก ซึ่งเป็นไปได้ยากในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน (ปี 2543)
2. กรณีให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในโครงการทั้งหมด เนื่องจากในพื้นที่มีผู้อยู่อาศัยเดิม ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยอาศัยอยู่ถึงประมาณ 7 พันหน่วย ซึ่งมีข้อจำกัดในการจ่ายค่าเช่า จากการวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการแล้วจะพบปัญหาอัตราผลตอบแทนทางการเงินของโครงการไม่เพียงพอที่จะมีผู้สนใจ คือมีเพียง 9.2% ประกอบกับที่ดินที่ตั้งโครงการเป็นที่ราชพัสดุ อาจไม่ได้รับการอนุญาตจากกรมธนารักษ์ที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

<sup>33</sup> การเคหะแห่งชาติ, แจ้งมติที่ประชุมคณะกรรมการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2543, 2543.

3. กรณีการเคหะแห่งชาติ ดำเนินโครงการร่วมกับเอกชนโดย กคช.รับผิดชอบ การสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยผู้อยู่อาศัยเดิม ซึ่งเป็นโครงการเชิงสังคมและเป็นภารกิจของการ เคหะแห่งชาติโดยตรง และให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ โดยการเคหะแห่งชาติ จะได้รับรายได้ตอบแทนมาเพื่อชดเชยผลขาดทุนจากการสร้างที่อยู่อาศัยชดเชยได้บางส่วน ซึ่งจะสามารถแบ่งเบาภาระทางการเงินของการเคหะแห่งชาติลงได้มาก

กคช.พิจารณาแนวทางการลงทุนเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมและมีความ เป็นไปได้คือ กรณีการเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการร่วมกับเอกชน

แผนด้านการเงินและการลงทุนสำหรับการก่อสร้างอาคารชดเชยผู้อยู่อาศัย เดิมแต่ละระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 2 ปี : รื้อถอนอาคารเดิม 576 หน่วย ก่อสร้างอาคาร ชดเชย จำนวน 2,523 หน่วย วงเงินประมาณ 2,806 ล้านบาท มีแหล่งเงิน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน 250 ล้านบาท

- เงินสมทบจากรัฐ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน 2,556 ล้านบาท

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 2.5 ปี : รื้อถอนอาคารเดิม 1,662 หน่วย ก่อสร้างอาคาร ชดเชย จำนวน 3,311 หน่วย วงเงินประมาณ 3,941 ล้านบาท มีแหล่งเงิน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน 250 ล้านบาท

- รายได้โครงการ จำนวน 651 ล้านบาท

- เงินสมทบจากรัฐ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน จำนวน 3,040 ล้านบาท

ระยะที่ 3 ระยะเวลา 2 ปี : รื้อถอนอาคารเดิม 3,386 หน่วย ก่อสร้างอาคาร ชดเชย จำนวน 1,378 หน่วย วงเงินประมาณ 2,307 ล้านบาท มีแหล่งเงิน ดังนี้

- เงินอุดหนุนจากรัฐ สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน 293 ล้านบาท

- รายได้โครงการ จำนวน 1,205 ล้านบาท

- เงินสมทบจากรัฐ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน 809 ล้านบาท



<b>สรุป</b> แหล่งที่มาของเงินที่จะใช้พัฒนาพื้นที่ได้แก่	<b>ล้านบาท</b>	<b>ร้อยละ</b>
1. เงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่	793	9
2. เงินรายได้โครงการ	1,856	20
3. เงินสมทบจากรัฐเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน	<u>6,405</u>	<u>71</u>
	<u>9,054</u>	<u>100</u>

#### การขอรับการสนับสนุนจากรัฐ

ในการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง การเคหะแห่งชาติมีภารกิจที่จะต้องสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยผู้อยู่อาศัยเดิม ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย เป็นการพัฒนาเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม จำนวน 7,212 หน่วย จึงจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนจากรัฐ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1. การขอรับเงินอุดหนุนให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของ การเคหะแห่งชาติจึงขอรับการอุดหนุนจากรัฐ สำหรับการจัดเตรียมโครงการสำหรับการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นจำนวนเงิน 793 ล้านบาท แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 จำนวน 250 ล้านบาท ระยะที่ 2 จำนวน 250 ล้านบาท และระยะที่ 3 จำนวน 293 ล้านบาท

2. การขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน การพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองนี้จำเป็นต้องมีการการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมและก่อสร้างอาคารใหม่รองรับและให้กระทบผู้อยู่อาศัยน้อยที่สุด จากการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการพบว่าจะสามารถเก็บรายได้จากค่าเช่า และการจัดประโยชน์จากการให้เอกชนเข้าลงทุนในการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ เพื่อนำมาอุดหนุนการก่อสร้างอาคารชดเชยผู้อยู่อาศัยเดิม (Internal Cross Subsidy) ได้บางส่วน แต่เนื่องจากการเคหะแห่งชาติไม่มีเงินรายได้ที่จะนำมาเริ่มต้นการลงทุน จึงจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนจากรัฐในรูปของเงินสมทบจากรัฐเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน จำนวน 6,405 ล้านบาท แบ่งเป็นระยะที่ 1 จำนวน 2,556 ล้านบาท ระยะที่ 2 จำนวน 3,040 ล้านบาท และระยะที่ 3 จำนวน 809 ล้านบาท

3. องค์การดำเนินงาน จากการวิเคราะห์แนวทางการลงทุนแล้วเห็นควรใช้วิธี ดำเนินโครงการร่วมกับภาคเอกชน โดย กคช.ลงทุนในส่วนที่พักอาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม และ ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นแนวทางการลงทุนที่เหมาะสมทั้งด้านการลด ภาระการระดมทุนของภาครัฐ และเป็นการสนองนโยบายรัฐบาลที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาท ในการพัฒนามากขึ้นด้วย โดยได้ผลตอบแทนที่น่าพอใจทั้งสองฝ่าย กคช.จึงเห็นสมควรให้มีการ ดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ ซึ่งมีมาตรฐาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

4. การใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากโครงการเคหะชุมชนดินแดงได้ก่อสร้างมา ตั้งแต่ปี 2506 และกรมประชาสงเคราะห์ได้โอนให้ กคช.ตั้งแต่ปี 2516 และ กคช.ได้ก่อสร้างที่อยู่ อาศัยเพิ่มเติม ซึ่งในปี 2518 กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การพัฒนา พื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง กคช.พิจารณาแล้วเห็นสมควรขอความร่วมมือจากกรมธนารักษ์ ให้ กคช.ดำเนินการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงได้ภายใต้บทเฉพาะกาลของ กฎกระทรวง(พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่ กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับให้คงใช้ต่อไป โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่" นำเสนอ กรม.เพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
2. อนุมัติแผนการลงทุนในการพัฒนาพื้นที่ โดยให้การเคหะแห่งชาติลงทุนก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยสำหรับชดเชยผู้อยู่อาศัยเดิม และให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์
3. ให้การสนับสนุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยผู้อยู่อาศัยเดิม จำนวน 7,212 หน่วย ในเวลา 6.5 ปี (3 ระยะ) เป็นเงินอุดหนุนให้เปล่า สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการ ขนาดใหญ่ จำนวน 793 ล้านบาท และเงินสมทบจากรัฐเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงาน จำนวน 6,405 ล้านบาท
4. เห็นชอบให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการตามขั้นตอนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ในส่วนของการพัฒนา พื้นที่เชิงพาณิชย์ตามแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงต่อไป
5. ให้กรมธนารักษ์สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยให้การเคหะ แห่งชาติสามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงภายใต้บทเฉพาะกาล ข้อ 24 ของกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ต่อไป

**มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543** เห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง / อนุมัติเงินอุดหนุนให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่จำนวนไม่เกิน 793 ล้านบาท / แผน วิธีการลงทุนและการร่วมงานของเอกชน ตลอดจนการสนับสนุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยสิทธิของผู้อยู่อาศัยเดิม เงินช่วยค่าขนย้ายและค่าขนย้ายชั่วคราวของผู้พักอาศัยเดิมในช่วงก่อสร้าง / ให้มีการศึกษาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 เพื่อให้ กคช.สามารถพัฒนาและบริหารชุมชนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ กคช.ชี้แจงทำความเข้าใจและจัดทำการรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ รวมทั้งให้ดำเนินการตามข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณก่อนจึงจะเริ่มต้นโครงการได้ (ดูเอกสารภาคผนวก หน้า 131-132)

ข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่อาศัยเดิมในพื้นที่ เพื่อให้แผนงานและโครงการมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งประสานงานสำนักงานงบประมาณและกรมธนารักษ์

ข้อสังเกตของสำนักงานงบประมาณ จะต้องศึกษาและพิสูจน์ทราบถึงจำนวนผู้มีรายได้น้อยและสถานะทางการเงินอย่างแท้จริง

ข้อสังเกตของกระทรวงวิทยาศาสตร์ ให้จัดทำการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยในชุมชนเดิม

ข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง พื้นที่ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มอบให้กรมธนารักษ์ และ กคช.ไปทำความเข้าใจตกลงกันอีกครั้ง



ภาพที่ 35 : แสดงแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงที่ กรม.เห็นชอบ ปี พ.ศ. 2543

#### ช) การเจรจากับ กทม.

- ปี 2539 กทม.เห็นชอบและพร้อมให้ความร่วมมือในการพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระดับ Super Block
- ปี 2540 กคช.แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระดับ Super Block ร่วมกับกรุงเทพมหานคร เพื่อ ( 1) พิจารณาความเป็นไปได้ และให้ความเห็นชอบผังแม่บทการใช้ที่ดินบริเวณดินแดงในภาพของ Super Block และแผนการดำเนินงาน (2) ประสานงานทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขผลตอบแทนต่าง ๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง (3) มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ในการเคหะแห่งชาติ ดำเนินการตามนโยบายและแผนการประสานงานที่กำหนดไว้<sup>34</sup>
- ปี 2540 กทม.ได้แต่งตั้งคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 151/2540 ลงวันที่ 8 เมษายน 2540
- ปี 2543 กทม.แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาความเหมาะสมของแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมือง : ชุมชนดินแดง ตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 3983/2543 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2543

<sup>34</sup> การเคหะแห่งชาติ, คำสั่งที่ จ.04/2540, 2540.

### ซ) กระบวนการมีส่วนร่วม ได้ดำเนินการ ดังนี้

1. การสัมมนา “ฟื้นฟูเมือง พื้นที่ชุมชน ” ครั้งที่ 1 วันที่ 8 พฤษภาคม 2542  
กลุ่มเป้าหมาย-ผู้นำชุมชนดินแดง 2 จำนวน 100 คน
2. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้นำชุมชนดินแดง 2 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2542 กลุ่มเป้าหมาย-ตัวแทนกรรมการชุมชน จำนวน 15 คน
3. การสัมมนาเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ดินแดง-มักกะสัน กลุ่มเป้าหมาย-ผู้แทนหน่วยงานราชการที่อยู่ในพื้นที่ดินแดง-มักกะสัน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหน่วยงานสาธารณูปโภคต่าง ๆ
4. การสัมมนา “ฟื้นฟูเมือง พื้นที่ชุมชน ” ครั้งที่ 2 วันที่ 29 มกราคม 2543  
กลุ่มเป้าหมาย-ผู้นำชุมชนดินแดง 1 จำนวน 90 คน

### ณ) งานจ้างศึกษา

1. จ้างบริษัทนนท์-ตรึงใจ สถาปนิกและนักวางผัง จำกัด ศึกษาความเหมาะสมทางกายภาพโครงการฟื้นฟูเมืองใหม่บริเวณดินแดง
2. จ้างบริษัท ศรีเอทีพี ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด บริษัท เอส เจ เอ ทรีดี จำกัด และบริษัทเอ-เซเว่น คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงการ จัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง
3. จ้างคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาข้อมูลโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระยะที่ 1

#### 4.1.5 สรุปผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2533-2543

1. แผนการจัดทำโครงการ มีการปรับปรุงรายละเอียดโครงการ จำนวน 6 ครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงพื้นที่ที่จะดำเนินการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัย จำนวน 336 หน่วย เพื่อเข้าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4 ซั้วคราว แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการโครงการไม่มีความแน่นอน เนื่องจากรายละเอียดโครงการไม่มีความแน่นอน
2. แผนงานด้านการรื้อย้าย ได้เตรียมโครงการดินแดง 4 จำนวน 352 หน่วย ไว้รองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัย แต่ไม่สามารถดำเนินการรื้อย้ายได้ เนื่องจากในช่วงปี 2540 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ชะลอการลงทุนของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย(นายเรืองวิทย์ ลิกค์) ได้ลงพื้นที่ตรวจโครงการแล้วมีความเห็นว่า กคช. ยังไม่สมควรดำเนินการทุบอาคารในชุมชนดินแดง ซึ่งมีผู้อยู่อาศัยแล้วจำนวนหนึ่ง ดังนั้น กคช.

จึงนำโครงการดินแดง 4 ออกให้ประชาชนทั่วไปเช่า ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองไม่มีหน่วยพักอาศัยรองรับที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณเดิม ทำให้จุดเริ่มต้นโครงการเป็นไปได้ยาก

3. แผนงานด้านสังคม ได้มีการสำรวจข้อมูลผู้อยู่อาศัยทั้งในส่วนของ กคช. ดำเนินการเอง และจ้างหน่วยงานภายนอก ซึ่งผลการสำรวจทัศนคติต่อการจัดทำโครงการ ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการ

สรุป ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในช่วงปี 2533-2543 ไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน คือ นโยบายในการจัดทำโครงการที่ไม่มีความชัดเจนและแน่นอน และการจะดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ผู้บริหารไม่ควรเห็นผลประโยชน์ในระยะสั้น

## 4.2 ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในช่วงปี 2544-2547

### 4.2.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป

- ปี 2544 จ้างสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สํารวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนดินแดง / จ้างบริษัท สปาแอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด ทำประชาสัมพันธ์โครงการ / เจรจากับผู้อยู่อาศัย

- ปี 2545 ปฏิรูประบบราชการ การเคหะแห่งชาติโอนย้ายมาอยู่ภายใต้การบริหารงานของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ / จ้างสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ศึกษาตรวจสอบสภาพความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารแฟลตดินแดง

- ปี 2546 มีการเปลี่ยนชื่อ “ฝ่ายโครงการเมืองใหม่” เป็น “ฝ่ายพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมือง” / จ้างบริษัท เอ-เซเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ศึกษาความเหมาะสมโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง / กคช.ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

- ปี 2547 จ้างศูนย์สันติวิธี สถาบันพระปกเกล้าศึกษาและปฏิบัติงานโครงการศึกษาเพื่อการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน / ซ่อมแซมอาคารและงานสาธารณูปโภคโครงการเคหะชุมชนดินแดง จำนวน 1,267,152 บาท

- ปี 2547 นำเสนอคณะรัฐมนตรี

## 4.2.2 ภาพรวมนโยบายด้านที่อยู่อาศัย

### ก) นโยบายรัฐบาล

- ปี 2546 รัฐบาลส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการเพื่อลดการพึ่งพาทางการเงินจากภาครัฐ และรัฐบาลให้ กคช. ดำเนินการสร้างบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย จากนโยบายบ้านเอื้ออาทร ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงไม่ต่อเนื่อง เนื่องจาก กคช. ต้องเร่งดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

### ข) นโยบายการเคหะแห่งชาติ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2545-2549) จากนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่มุ่งเน้นให้ กคช. เป็นกลไกในระดับชาติที่เอื้ออำนวยและประสานการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชน โดยแผนการดำเนินงานของ กคช. ประกอบด้วยแผนงานหลัก 2 แผน คือ แผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร และแผนงานตามภารกิจหลักของ กคช. ซึ่งได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546

จากการปฏิรูประบบราชการและนโยบายแผนงานโครงการบ้านเอื้ออาทร ทำให้ กคช. ต้องเร่งดำเนินการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อสนองนโยบายของรัฐส่งผลให้งานตามภารกิจอื่น ๆ อาจจะไม่ให้ความสำคัญ

## 4.2.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

ได้ดำเนินการสำรวจทัศนคติผู้อยู่อาศัย จำนวน 4,144 ครอบครัว และสำรวจความคิดเห็นผู้อยู่อาศัยที่จะถูกรื้อย้ายกลุ่มแรก จำนวน 336 หน่วย โดยไม่สามารถรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยได้ และได้นำเสนอแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง อนุมัติเงินให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่จำนวนไม่เกิน 793 ล้านบาท และศึกษาแผน วิธีการลงทุนและการร่วมงานของเอกชน รวมทั้งให้ชี้แจงทำความเข้าใจและจัดทำ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิม และในปี 2545 รัฐบาลได้มีการ ปฏิรูประบบราชการ กคช. ย้ายโอนมาอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### 4.2.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

##### ก) โครงสร้างองค์กร

1. ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ในช่วงปี 2544-2547 การเคหะแห่งชาติมีผู้ว่าการทั้งสิ้น 2 คน คือ

1.1 นายสุกรี คุ่มพันธุ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543-2545

1.2 นางชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545-2547

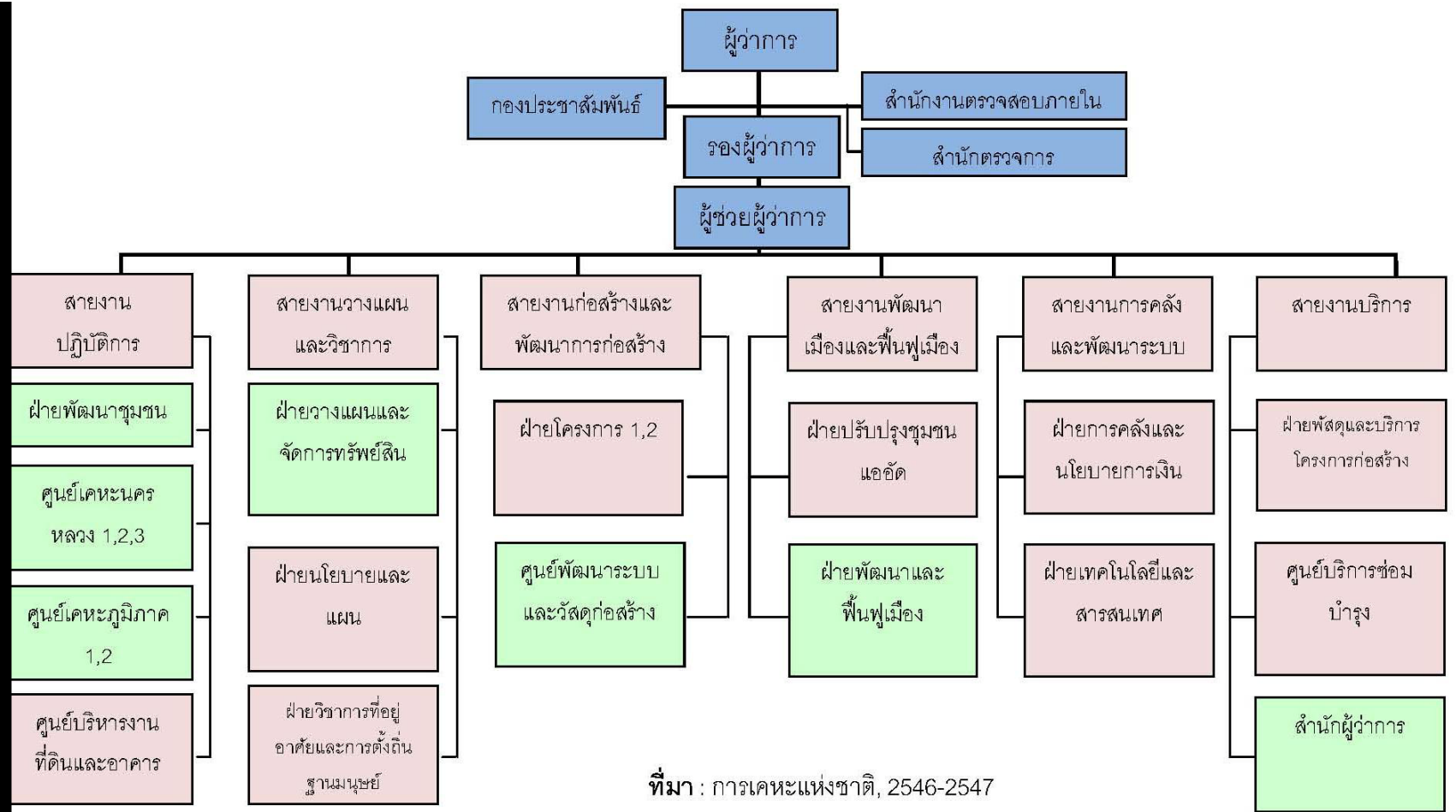
##### 2. การปรับโครงสร้างองค์กร

- ปี 2544 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายสุกรี คุ่มพันธุ์) ได้ปรับโครงสร้างองค์กร โดยเปลี่ยนศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ เป็น ฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ เปลี่ยนศูนย์พัฒนาและบริการโครงการก่อสร้าง เป็น ฝ่ายพัสดุและบริการโครงการก่อสร้าง และเปลี่ยนศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศ เป็น ฝ่ายเทคโนโลยีและสารสนเทศ โดยทั้ง 3 ฝ่ายมีภาระหน้าที่คงเดิม

- ปี 2546-2547 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นางชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์) ได้ปรับโครงสร้างองค์กรอีกครั้ง โดยแบ่งตามสายงาน (ดูภาพประกอบหน้า 8 9) และได้มีการปรับโครงสร้างของฝ่ายเคหะชุมชน เป็น ฝ่ายพัฒนาชุมชน โดยแบ่งเป็นศูนย์เคหะนครหลวง 1,2,3 ศูนย์เคหะภูมิภาค 1,2 และเปลี่ยนฝ่ายบริหาร เป็น สำนักผู้ว่าการ รวมทั้งเปลี่ยนชื่อฝ่ายโครงการเมืองใหม่ เป็น ฝ่ายพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมือง ภาระหน้าที่คงเดิม



แผนภูมิที่ 5 : แสดงการแบ่งส่วนงานของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546-2547



## ข) แผนงานและผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2543

### 1) แผนงานด้านสังคม

1.2 ฝ่ายเคหะชุมชน จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจและจัดทำกรรมาญรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิม กคช. ได้ดำเนินการ ดังนี้

- การสัมมนาเชิงปฏิบัติการผู้นำชุมชนดินแดง และมักกะสัน

กลุ่มเป้าหมาย-ผู้นำชุมชนในเขตดินแดง จำนวน 20 ชุมชน และผู้นำชุมชนในเขตมักกะสัน จำนวน 25 คน

- การสัมมนาระดมความคิดเห็นรายละเอียดโครงการ จำนวน 2 ครั้ง

กลุ่มเป้าหมาย-กรรมการและผู้นำชุมชน ดินแดง 1, 2 จำนวน 150 คน

- การสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง กลยุทธ์ในการฟื้นฟูชุมชน

ดินแดง กลุ่มเป้าหมาย-ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ เอกชน จำนวน 150 คน

2.2 ประชุมหารือระหว่างกรุงเทพมหานคร(นายสมัคร สุนทรเวช) กับ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ(นายสุกรี คุ้มพันธ์) ในประเด็นการหารือเกี่ยวกับที่ดินว่างบริเวณพื้นที่โครงการฯ ในส่วนของ กทม. เพื่อนำมาก่อสร้างอาคารเช่าอยู่อาศัยสำหรับรองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมในการดำเนินการ ระยะที่ 1 จำนวนประมาณ 500 หน่วย เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยเดิมในโครงการดินแดง มิให้ต้องโยกย้ายหลายครั้ง โดยการเคหะฯ ได้นำเสนอในส่วนของโครงการเคหะฯ เพื่อให้ กคช. ได้พิจารณาใช้ประโยชน์ พื้นที่พร้อมอาคารดินแดง 5 เป็นอาคาร 14 ชั้น พื้นที่ริมถนนอโศก-ดินแดง ที่ดินประมาณ 12 ไร่ ลักษณะเป็นแนวยาวสามารถนำมาทำเป็นสวนสาธารณะได้ สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยรองรับผู้ที่ถูกรื้อย้ายในระยะ 1 นั้น การเคหะฯ เห็นว่าควรเป็นบริเวณสถานีจ่ายน้ำมันและศูนย์ซ่อมบำรุงของ กทม. เนื้อที่ประมาณ 12 ไร่ ซึ่งอยู่รอบนอกบริเวณพื้นที่โครงการซึ่งการพิจารณาเจาะเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าว กทม. เห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการเจาะเกี่ยวกับที่ดินของ กทม. บริเวณสถานีจ่ายน้ำมัน เพื่อรองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูชุมชนเมืองดินแดง โดยจัดตั้งคณะทำงานเพื่อประสานงาน ร่วมกันการเคหะฯ แลกเปลี่ยนพื้นที่ในบริเวณโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง เพื่อใช้พื้นที่ของ กทม. รองรับดำเนินการโครงการระยะที่ 1 บริเวณศูนย์ก่อสร้างบูรณะถนน ถนนมิตรไมตรี และบริเวณสถานีจ่ายน้ำมัน ปตท. โดยการเคหะฯ จะชดเชยพื้นที่คืนกลับในภายหลัง

ผลการพิจารณาประเด็นการแลกเปลี่ยนที่ดินบริเวณสถานีจ่ายน้ำมัน ปตท. และบริเวณศูนย์ก่อสร้างและบูรณะถนน 2 กับที่ดินของ กคช. บริเวณริมถนนอโศก-ดินแดง สำหรับการก่อสร้างโครงการ ระยะที่ 1 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยที่ไม่ต้องอพยพหรือย้ายไปอยู่ที่อื่นชั่วคราว และ กทม. พิจารณาเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างอาคาร

พักอาศัยในลักษณะอาคารสูง สรุปว่าพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะแลกที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ คือ บริเวณกองวิเคราะหฺและวิจัย มีพื้นที่ 2.8 ไร่ แต่ไม่สามารถดำเนินการเนื่องจากหน่วยปฏิบัติของ กทม.ไม่เห็นด้วย

### ค) แผนงานจัดทำโครงการ

- ปี 2544 จ้าง บริษัท เอ-เซเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด , บริษัท ว. และสหาย คอนซัลแตนท์ จำกัด และบริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด ศึกษาด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ก่อนดำเนินการก่อสร้างโครงการ

พื้นที่ศึกษาประกอบด้วย พื้นที่โซน A (แฟลต 15-20) และโซน C (แฟลต 57-64) ในการศึกษาได้มีการสำรวจความคิดเห็น (200 ตัวอย่าง) พบว่าร้อยละ 58.00 ไม่เห็นด้วยกับโครงการ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งเดือดร้อนในด้านที่พักอาศัย สภาพแฟลตยั้งดีอยู่ และสภาพพื้นที่ไม่เหมาะแก่การพัฒนา และอื่น ๆ ส่วนร้อยละ 26.50 เห็นด้วยกับโครงการ และร้อยละ 15.50 ไม่แสดงความคิดเห็น

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ได้ศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาพื้นที่ แบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

- 1 . การ พัฒนาพื้นที่ใน กทม. รอบบริเวณโครงการดินแดง เนื้อที่ 3,125 ไร่ (เขตดินแดงและบางส่วนของเขตราชเทวี)ที่ปรึกษาของ JICA ได้เสนอผลการศึกษาพื้นที่ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปพัฒนาในอนาคต
  - 2 . แผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เนื้อที่ 635 ไร่ โดยการวางผังวางแผนด้านกายภาพ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงข่ายการคมนาคม แผนการเงินการลงทุน
  3. รายละเอียดของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ระยะที่ 1 การออกแบบก่อสร้างอาคาร ส่วนประกอบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเงิน การลงทุน
  4. การศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการ รูปแบบการเงิน การลงทุน
- ปี 2545 จ้างจ้างสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ศึกษาตรวจสอบสภาพความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารแฟลตดินแดง ผลการสำรวจพบว่า อาคาร 1-8 และ 21-33 มีสภาพความเสียหายมาก อาคาร 9-20 และ 33-56 มีสภาพอาคารเสียหาย อาคาร 57-64, แฟลต พ.1-10 และ ซ1-11 มีสภาพอาคารเสียหายปานกลาง

- ปี 2546 จ้างสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสำรวจ ปฏิบัติงานสังคม ในชุมชน ประมวลผล และทำรายงานเพื่อประกอบการขออนุมัติจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ใช้วิธีการทางสังคมศาสตร์แบบเจาะลึกเชิงวิจัย และปฏิบัติงานจริงในพื้นที่อย่างต่อเนื่องให้ครอบคลุมผลกระทบที่ประชาชนให้ความสำคัญ เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินกิจกรรมทางสังคมในการดำเนินงานต่อไป

ในการศึกษาได้มีการสำรวจความคิดเห็น (4 ,974 ตัวอย่าง) พบว่าร้อยละ 63.40 เห็นว่าควรมีการฟื้นฟู ร้อยละ 25.50 เห็นว่าไม่ควรฟื้นฟู และร้อยละ 11.10 ไม่แน่ใจ

- ปี 2547 ศูนย์สันติวิธีและธรรมมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ศึกษาวิจัยและวางแนวทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับสังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนดินแดง และดำเนินงานให้เป็นผลอย่างเป็นรูปธรรม สร้างความเข้าใจในกระบวนการทำงานที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ

- ในการศึกษาได้มีการสำรวจความคิดเห็น (3 ,110 ตัวอย่าง) พบว่าร้อยละ 52.12 เห็นว่าควรซ่อมแซม ร้อยละ 21.83 เห็นว่าควรรื้อและสร้างใหม่ ร้อยละ 16.46 เห็นว่าไม่จำเป็นต้องซ่อม และร้อยละ 16.79 ไม่แสดงความคิดเห็นและอื่นๆ

#### ง) การนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 ดังนี้

1. มอบให้คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) รับผิดชอบติดตามสภาพอาคารโครงการเคหะชุมชนดินแดงและพิจารณาดำเนินการเพื่อป้องกันอันตรายซึ่งอาจเกิดแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในอาคาร

2. แนวทางการลงทุนตามโครงการฯ โดยการรื้ออาคารเก่าและสร้างอาคารใหม่ อาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง

2.1 การเคหะฯ ลงทุนดำเนินการเองทั้งหมด โดยอาจขอความสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ

2.2 การเปิดประมูลให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อมเข้ามารับผิดชอบต่อโครงการจ้างบริษัทที่ปรึกษา ศึกษาความเหมาะสมโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเนื่องจากต้องมีการจัดทำรายละเอียดในผังแม่บทใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับความสนใจของภาคเอกชน รวมถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งผัง

#### 4.2.5 สรุปผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2544-2547

จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 เห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ได้ดำเนินการดังนี้

1. แผนวิธีการลงทุนและการร่วมงานของเอกชน ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาพื้นที่ แบ่งเป็น 3 ระดับ

- การพัฒนาพื้นที่ใน กทม.รอบบริเวณโครงการดินแดง เนื้อที่ 3,125 ไร่
- แผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเนื้อที่ 635 ไร่

โดยการวางผังวางแผนด้านกายภาพสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงข่ายการคมนาคม แผนการเงินการลงทุนและจ้างบริษัทที่ปรึกษาและออกแบบวางผังแม่บท การออกแบบทางกายภาพ การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ด้านการลงทุน การเงิน และสังคมรวมถึงการยอมรับของชุมชนเพื่อให้ได้ผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชนที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของ ผู้อยู่อาศัย ศึกษาและออกแบบเบื้องต้นของกลุ่มอาคาร การพัฒนาแบบรายละเอียดเพื่อการก่อสร้างให้ได้แบบที่พร้อมขออนุญาตก่อสร้าง งานศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) งานเชิญชวนและคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุน

2. การศึกษาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537

ดำเนินการยกร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการเคหะฯ ให้สามารถบริหารจัดการและพัฒนาเคหะรวมถึงพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้การเคหะฯ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ดูแล สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการเคหะฯ ได้

3. ให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะฯ ขึ้นสำหรับโครงการเคหะฯ เพื่อให้มีการบำรุงรักษา ดูแล สาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. จัดทำแผนการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมและก่อสร้างอาคารหรือการจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวให้ชัดเจน / ศึกษาและพิสูจน์เพื่อทราบจำนวนและรายชื่อผู้อยู่อาศัยเดิมและจัดทำบัญชีรายชื่อประกาศไว้ในแต่ละเคหะชุมชนให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องได้ / กำหนดการชดเชยสิทธิในการเช่าและเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายชั่วคราวระหว่างดำเนินโครงการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมตามภาวะเศรษฐกิจ และการ

ชี้แจงทำความเข้าใจและจัดทำารรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยฝ่ายเคหะชุมชน ดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ได้จัดประชุมชี้แจงต่อผู้อาศัยในพื้นที่ดินแดง 1-2 จำนวน 26 ครั้ง ระหว่างวันที่ 9 มีนาคม 2545-31 สิงหาคม 2545 เพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจในเรื่อง การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงชี้แจงแนวทางให้ความช่วยเหลือต่างๆในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจต่อแนวทางของผังพื้นที่ที่มีการพัฒนาเกิดขึ้นในอนาคต จากผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติ

3.2 จัดตั้งศูนย์เผยแพร่ข่าวสารโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงขึ้นในพื้นที่ชุมชนดินแดง 1 และ 2 โดยให้เป็นหน่วยงานในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงให้ผู้อยู่อาศัยได้สอบถามถึงความก้าวหน้าโครงการ รวมทั้งการเปิดให้ผู้อยู่อาศัยที่ได้เข้าร่วมประชุมชี้แจงโครงการฟื้นฟูฯจากผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติ ให้มาแจ้งความต้องการต่อโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงแล้วนั้น ยังได้มีการดำเนินงานในการเข้าพบผู้อาศัยในห้องพักในแฟลตดินแดง 1 และ 2 เพื่อชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการฟื้นฟูที่เกิดขึ้นจากการเข้าใจที่ผิดๆ ของผู้อาศัย และความคืบหน้าในการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง รวมทั้งยังได้รับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจากผู้อาศัย

3.3 จ้างสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาวิจัยและสำรวจความต้องการของผู้อาศัย โดยใช้วิธีการทางสังคมศาสตร์แบบเจาะลึกเชิงวิจัย

3.4 ศูนย์สันติวิ ธี สถาบันพระปกเกล้า ศึกษาวิจัยและวางแนวทางการกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้อาศัยต่อโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และมุ่งให้ผู้อาศัยได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับผู้อาศัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

3.5 จัดประชุมผู้อาศัย

- ครั้งที่ 1 จัดประชุมกลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 36 ราย เพื่อปรึกษาหารือแนวทางในการพัฒนาเคหะชุมชนดินแดงกับคณะกรรมการชุมชน และคณะนักวิจัย และผู้บริหารการเคหะฯ จำนวน 37 ราย เพื่อวางกรอบแนวทางในการเชิญผู้อาศัยในแฟลตต่างมาประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหาและหาทางออกที่เหมาะสมในการพัฒนาชุมชนดินแดง

- ครั้งที่ 2-23 ผู้อยู่อาศัยในแฟลต 1-64 0 จำนวน 1,565 คน ,ช.1 – ช.11 จำนวน 487 คน เพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหาและทางออกที่เหมาะสมในการพัฒนาชุมชนดินแดงและชี้แจงสภาพของอาคารที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ( A.I.T) ได้มีการเข้ามาสำรวจในแฟลตต่างๆ

3.6 จ้างบริษัท สปา แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด เข้ามาจัดทำสื่อการประชาสัมพันธ์โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เช่น จัดทำบอร์ดนิทรรศการจัดทำป้ายประกาศขนาดใหญ่ จัดทำโปสเตอร์จัดทำแผ่นพับประชาสัมพันธ์ จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์โฆษณาทางโทรทัศน์-วิทยุ จัดกิจกรรมในพื้นที่ชุมชนดินแดง 1, 2 เช่น การประกวดวาดภาพระบายสีในหัวข้อ “บ้านใหม่ ..... ของเรา” การประกวดคำขวัญหัวข้อ “ฟื้นฟูเมือง ฟื้นฟูชุมชน”

3.7 จ้างบริษัท คิธ แอนด์ คิน คอมมิวนิเคชั่น แอนด์ คอนซัลแตนท์ ทำหน้าที่ในด้านการประชาสัมพันธ์โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดย มุ่งเน้นในสร้างภาพลักษณ์โครงการในด้านของการพัฒนาชุมชน เช่น การจัดสัมมนา “ฟื้นฟูบ้านและเมือง เรื่องของใคร ทำไม่ต้องทำ” / การประชาสัมพันธ์การจัดสัมมนา /การจัดทำ วีดีทัศน์ Presentation / การจัดทำสารคดีโทรทัศน์

#### 4.3 ผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในช่วงปี 2548-2555

##### 4.3.1 ภาพรวมบริบทแวดล้อมทั่วไป

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มุ่งเน้นแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางพัฒนาและให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วน พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ<sup>35</sup>

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายอุดมเดช รัตนเสถียร) ให้แนวทางการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมือง ชุมชน ดินแดง ดังนี้ (1) ขอให้คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด (2) ในเบื้องต้นขอให้ กคช.ช่อมแซมจุดที่เป็นอันตรายโดยเร่งด่วนก่อนการดำเนินการใดๆ (3) การดำเนินการระยะยาว ให้ กคช.ร่วมหารือกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชาวดินแดง (4) การดำเนินการพัฒนาโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากชาวดินแดงส่วนใหญ่ (5) หากมีการพัฒนา

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10(2550-2554).

โครงการขึ้นมาใหม่ ผู้อยู่อาศัยเดิมต้องได้สิทธิได้เช่าในราคาพิเศษ และ กคช.ต้องไม่แสวงหากำไร<sup>36</sup>

- กคช.จัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย” เพื่อให้มียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทยในระยะยาว เพื่อให้การกำหนดนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยของประเทศไทย สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

- ปี 2548 เปลี่ยนชื่อ “ฝ่ายพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมือง” เป็น “ฝ่ายโครงการพิเศษ”

- ปี 2549 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง

- ปี 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ(ฉบับที่

2) พ.ศ. 2550

- ปี 2550 กคช.ประสบภาวะขาดทุนจากผลการดำเนินงาน

- ปี 2551 เศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้ความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยของ

ผู้มีรายได้น้อยลดลง

- ปี 2551 กคช.ประสบภาวะขาดทุนจากผลการดำเนินงาน

#### 4.3.2 ภาพรวมนโยบายด้านที่อยู่อาศัย

- กคช.กำหนดแผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2551-2555 ที่มุ่งเน้นให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาด้านการเงินขององค์กร นำไปสู่การมีฐานทางการเงินแข็งแกร่ง และก้าวไปสู่การมีบทบาทในการพัฒนาเมืองในอนาคต

- ปี 2552 คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2553-2557 โดยมีเป้าหมายและทิศทาง (1) ระยะสั้น 1 ปี พ.ศ. 2553 แก้ปัญหาโครงการบ้านเอื้ออาทร (2) ระยะสั้น 2 ปี พ.ศ. 2553-2554 สร้างความแข็งแกร่งด้านการเงินและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร (3) ระยะสั้น 5 ปี พ.ศ. 2553-2557 ก้าวเดินสู่การมีบทบาทหลักในการพัฒนาเมืองอย่างบูรณาการสู่ความเป็นเลิศ<sup>37</sup>

- ปี 2553 การเคหะแห่งชาติ<sup>38</sup> ได้มีการทบทวนยุทธศาสตร์และกำหนดบทบาทใหม่ให้เหมาะสมกับความสามารถและภารกิจหลัก เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจน จึงได้

<sup>36</sup> กองฟื้นฟูเมือง การเคหะแห่งชาติ, บันทึกภายใน ที่ พม 5135/ปช./528

<sup>37</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2552

<sup>38</sup> การเคหะแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2553



ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินธุรกิจให้เหมาะสมกับบทบาทในการพัฒนาทรัพย์สิน  
ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน การพัฒนาศักยภาพ  
เพื่อให้มีความพร้อมในการลงทุนและบริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ 2 บทบาท ได้แก่ (1) บทบาทเชิงสังคม  
เป็นบทบาทหลัก (Main Stream) ขององค์กร เน้นการดำเนินงานเชิงสังคมในภารกิจการแก้ไข  
ปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลางในรูปแบบโครงการ  
เคหะชุมชน โครงการฟื้นฟูเมือง โครงการอาคารเช่า รวมทั้งการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ (2)  
บทบาทเชิงพาณิชย์ เป็นการสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ โดยนำสินทรัพย์ที่มีศักยภาพมาใช้  
ในเชิงพาณิชย์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มเป้าหมายรายได้สูง (Premium)

### 4.3.3 สถานภาพของโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

ปัจจุบันสภาพของเคหะชุมชนดินแดง มีความทรุดโทรมทั้งด้านโครงสร้างของ  
อาคาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารแฟลตที่สร้างมาตั้งแต่ 2506  
เนื่องจากมีอายุการใช้งานมานานกว่า 40 ปี กคช. ได้จ้างสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ศึกษา  
ตรวจสอบสภาพความแข็งแรงของอาคารในเคหะชุมชนดินแดงทั้งหมด พบว่าร้อยละ 60 ของ  
อาคารทั้งหมด มีสภาพเก่า ทรุดโทรมและชำรุดเสียหายค่อนข้างมากอาจส่งผลกระทบต่อ  
ความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างอาคารโดยตรงและอาจเกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของ  
ผู้อยู่อาศัยได้ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนา  
พื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยให้การเคหะแห่งชาติจัดทำแผน วิธีการลงทุน ศึกษา  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงพิจารณาหลักเกณฑ์เพื่อขุดเขตสิทธิของผู้อยู่อาศัยเดิม และ  
กคช. ต้องชี้แจงทำความเข้าใจและจัดทำกรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อใช้เป็น  
แนวทางในการดำเนินการ จากนั้นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ได้ให้  
ความช่วยเหลือศึกษาแผนฟื้นฟูเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำแผนและ  
ผังแม่บทโดยศึกษาด้านกายภาพ แผนการรื้อย้าย แผนการเงินการลงทุน การจัดตั้งองค์กร  
กฎหมาย การศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้จ้างสถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการโครงการสำรวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนดินแดง  
เพื่อศึกษาสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในชุมชนที่มีต่อโครงการฟื้นฟูเมือง  
ชุมชนดินแดง ในช่วงเดือนมีนาคม 2545 ถึงเดือนเมษายน 2546 เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ  
โครงการให้สอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชน / จ้างสถาบันพระปกเกล้า  
ดำเนินการโครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้สร้างกระบวนการ  
มีส่วนร่วมในกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มผู้แทนครัวเรือน รวมทั้งได้ดำเนินการประชุมชี้แจงข้อมูลข่าวสาร

ให้แก่ผู้อยู่อาศัยโดยตรงตั้งแต่เดือนมีนาคม 2545 ถึงกันยายน 2545 รวมถึงได้สำรวจความคิดเห็นและความต้องการของผู้อยู่อาศัยตั้งแต่เมษายน 2545 ถึงเดือนกันยายน 2547 โดยสำรวจความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยจำนวน 6,818 หน่วย สรุปความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้ ดังนี้

1. ต้องการย้ายออกจากชุมชนดินแดง จำนวน 1,260 หน่วย
2. ต้องการอยู่ในโครงการที่สร้างใหม่ จำนวน 2,249 หน่วย
3. ต้องการอยู่ในโครงการเดิม จำนวน 2,050 หน่วย
4. อยู่ระหว่างการตัดสินใจ จำนวน 9 44 หน่วย
5. ไม่ออกความเห็น จำนวน 315 หน่วย

คณะรัฐมนตรี มีมติ (1) รับทราบเรื่องสภาพอาคารเคหะชุมชนดินแดงและมอบให้คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ(กปอ.) รับผิดชอบตรวจสอบติดตามสภาพอาคารโครงการเคหะชุมชนดินแดง และพิจารณาดำเนินการเพื่อป้องกันอันตรายต่างๆ ซึ่งอาจเกิดแก่ประชาชนผู้อาศัยในอาคารดังกล่าวต่อไป (2) คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่าแนวทางการลงทุนตามโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยการรื้ออาคารเก่าและสร้างอาคารใหม่ อาจดำเนินการได้เป็น 2 แนวทาง คือ (2.1) การเคหะแห่งชาติลงทุนดำเนินการเองทั้งหมด โดยอาจขอความสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ หรือ (2.2) การเปิดประมูลให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อม เข้ามารับผิดชอบต่อดำเนินการ ทั้งนี้ การเลือกแนวทางใด การเคหะแห่งชาติจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นเหมาะสม และผลกระทบในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านระดับราคาของที่อยู่อาศัยใหม่ ควรจะต้องเป็นระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถจะรับภาระได้โดยไม่เดือดร้อนจนเกินไป รวมทั้งต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมในการหมุนเวียน โยกย้ายผู้อยู่อาศัยออกไปอยู่อาศัยที่อื่นระหว่างการรื้ออาคารเก่า และย้ายเข้าที่พักอาศัยที่ก่อสร้างใหม่

#### 4.3.4 แผนงานและผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

##### ก) โครงสร้างองค์กร

1. ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ในช่วงปี 2548-2555 การเคหะแห่งชาติมีผู้ว่าการทั้งสิ้น 4 คน คือ

- 1.1 นางชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546-2549
- 1.2 นายพรศักดิ์ บุญโยดม ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550-2551
- 1.3 นายสุชาติ ศิริโยธิพันธ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552-2553
- 1.4 นายวิฑูรย์ เจียสกุล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2554-2555

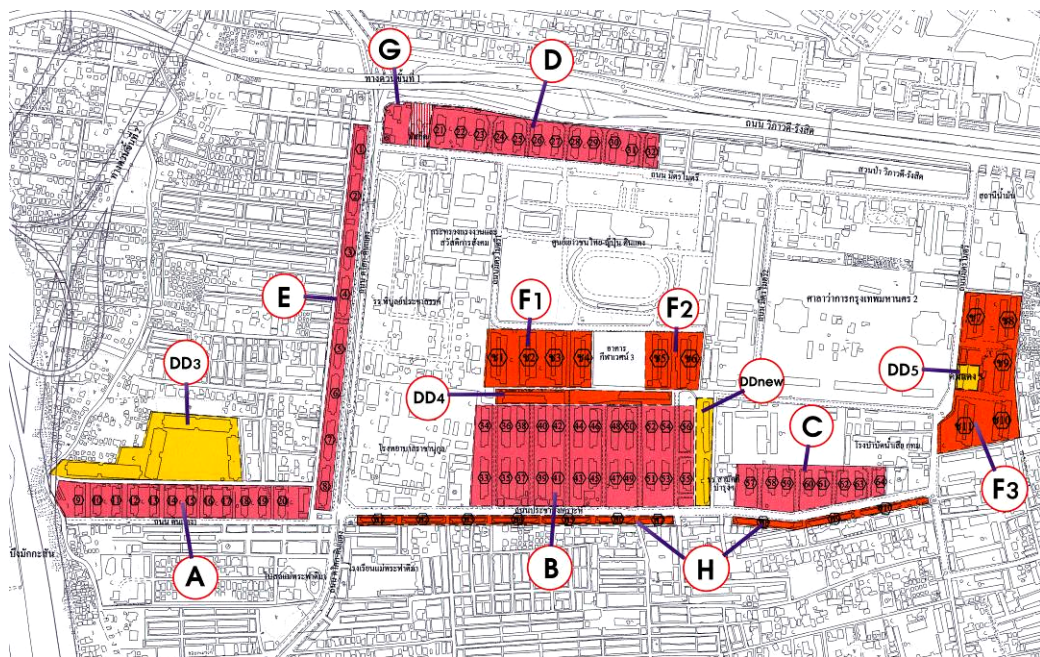
## 2. การปรับโครงสร้างองค์กร

- ปี 2554 ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายวิฑูรย์ เจียสกุล) ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อให้เหมาะสมกับ ความสามารถและภารกิจหลัก โดยแยกเป็นบทบาทเชิงสังคม และบทบาทเชิงพาณิชย์ และแยกหน่วยปฏิบัติกับหน่วยสนับสนุน

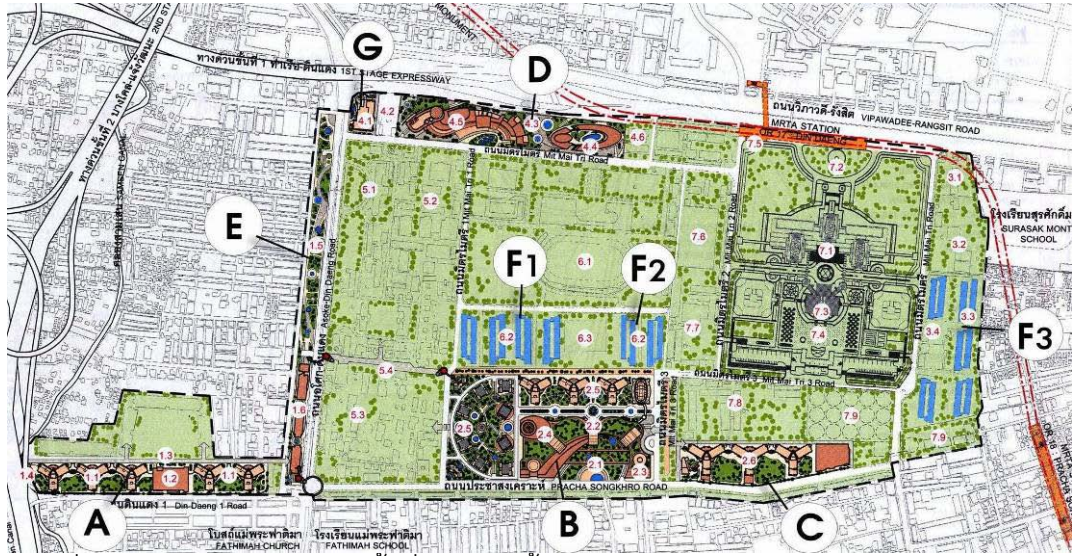
### ข) แผนงานการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

- ปี 2549 จากผลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยจำนวน 6,818 หน่วย ฝ่ายโครงการพิเศษได้ปรับปรุงรายละเอียดโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ดังนี้

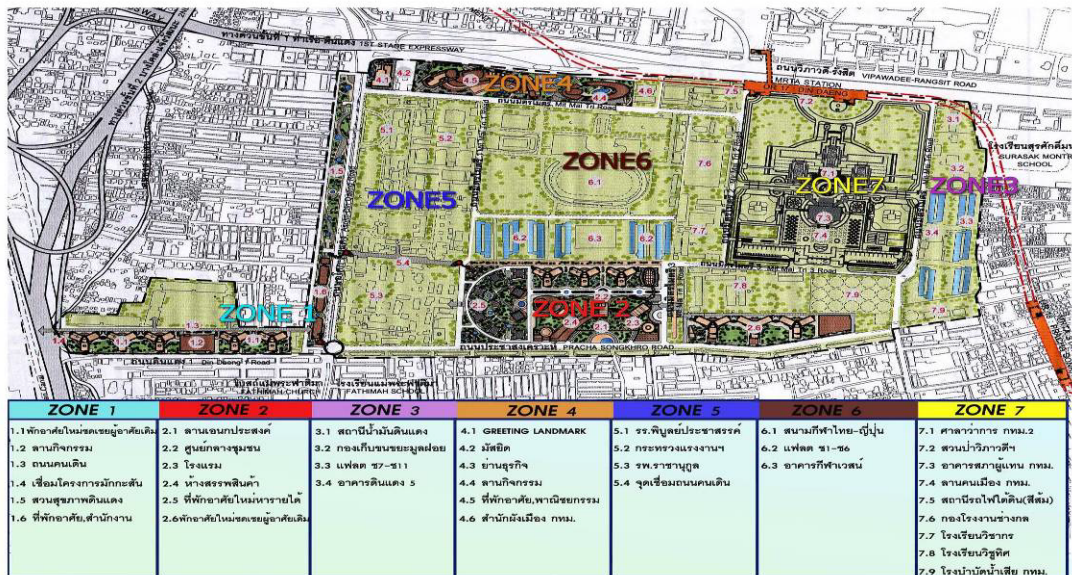
**แนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง** เป็นการพัฒนาโครงการเฉพาะพื้นที่ของ กคช.จำนวน 9 พื้นที่ ได้แก่ A,B,C,D,E,F1,F2,F3 และ G ซึ่งเป็นอาคารแฝด 5 ชั้น จำนวน 76 หลัง รวม 6,818 หน่วย เมื่อพัฒนาโครงการแล้วเสร็จจะได้หน่วยพักอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมด 12,442 หน่วย



ภาพที่ 36 : แสดงขอบเขตพื้นที่โครงการที่การเคหะแห่งชาติดูแล จำนวน 207.30 ไร่



ภาพที่ 37 : แสดงผังการพัฒนาพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ปี พ.ศ. 2549



ภาพที่ 38 : แสดงผังการแบ่งสัดส่วนการพัฒนาพื้นที่ ปี พ.ศ. 2549

แบ่งสัดส่วนการพัฒนาพื้นที่ออกเป็น 5 บริเวณ ได้แก่

- พื้นที่พักอาศัยชดเชยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม (Existing Residential Area) ได้แก่ พื้นที่แปลง A และ C สามารถสร้างอาคารพักอาศัยได้ จำนวน 4,096 หน่วย โดย
  - แปลง A รื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข 9-20 จำนวน 672 หน่วย และสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ จำนวน 2,200 หน่วย ที่จอดรถ 937 คัน และพื้นที่สวนรอบอาคาร
  - แปลง C รื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข 57-64 จำนวน 384 หน่วย และสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ จำนวน 1,896 หน่วย ที่จอดรถ 1,006 คัน และพื้นที่สวนรอบอาคาร

2. พัฒนาโครงการใหม่ (New Development Area) ได้แก่ พื้นที่แปลง B,D,E และ G โดย

- แปลง B เป็นย่านพาณิชยกรรม ซึ่งจะพัฒนาให้เกิดกิจกรรมการค้าที่หลากหลาย และมีพื้นที่พักอาศัยในตัว โดยรื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข DD4.1, DD4.2, และ 33-56 จำนวน 2,128 หน่วย พัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม

- แปลง D ทำการปรับปรุงพื้นที่ย่านพาณิชยกรรม อาคารสำนักงานและพื้นที่พักอาศัยและกิจกรรมอื่นๆ ที่มีความหลากหลายโดยยึดกิจกรรมสำคัญของพื้นที่เดิมเป็นหลัก โดยรื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข 21-32 จำนวน 672 หน่วย และพัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม

- แปลง E พัฒนาให้เป็นกลุ่มอาคารสำนักงาน โดยการพัฒนาแปลง E1 รื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข 6-8 จำนวน 240 หน่วย และพัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมและสวนสาธารณะ และการพัฒนาแปลง E2 รื้อถอนอาคารเดิมหมายเลข 1-5 จำนวน 400 หน่วย และพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ

- แปลง G พัฒนาให้เกิดสัญลักษณ์ที่สำคัญของโครงการอันเป็นจุดหมายตา โดยมีที่ตั้งอยู่บริเวณหัวมุมถนนบริเวณจุดตัดของถนนอโศก-ดินแดง และ ถนนวิภาวดี-รังสิต

3. พื้นที่ปรับปรุงซ่อมแซมอาคารพักอาศัยปัจจุบัน (Refurbish Residential Area) ได้แก่พื้นที่แปลง F1,F2 และ F3 เป็นพื้นที่ที่อาคารมีความเสื่อมสภาพแต่ยังไม่ทรุดโทรมมากนัก จึงควรมีการปรับปรุงโดยการซ่อมแซมส่วนต่างๆ และทาสีใหม่ โดยการปรับปรุงอาคารเดิมให้มีสภาพดี จำนวน 2,322 หน่วย ได้แก่

- แปลง F1 ปรับปรุงอาคารเดิมหมายเลข ซ1-ซ4 รวม 4 อาคาร จำนวน 900 หน่วย

- แปลง F2 ปรับปรุงอาคารเดิมหมายเลข ซ5-ซ6 รวม 2 อาคาร จำนวน 450 หน่วย

- แปลง F3 ปรับปรุงอาคารเดิมหมายเลข ซ7-ซ11 รวม 5 อาคาร จำนวน 972 หน่วย

4. ศาลาว่าการ กทม.( BMA Civil Centre) เป็นพื้นที่ที่อยู่ในการดูแลของ กทม. ประกอบด้วยพื้นที่ย่อย 9 บริเวณ

5. พื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่โล่ง ( Park and Open Space Area) แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- พื้นที่สวนสาธารณะของเมือง (Urban Park) ได้แก่ สวนในแนวถนนดินแดง และสวนเพื่อการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม

- พื้นที่สวนสาธารณะของชุมชน ( Community Park) ได้แก่ สวนระหว่างอาคารในพื้นที่ต่างๆ

แผนการก่อสร้าง จะใช้เวลาประมาณ 5 ปี 5 เดือน แบ่งเป็นการก่อสร้างเป็น 2 ระยะ

1. ระยะที่ 1(24 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยชดเชย จำนวน 4,096 หน่วย และสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลภายนอก จำนวน 276 หน่วย เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยสามารถดำเนินการได้ทั้ง A,C และ G พร้อมกัน

2. ระยะที่ 2(30 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลาง จำนวน 5,748 หน่วย และปรับปรุงอาคารสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมในโครงการ จำนวน 2,322 หน่วย สามารถดำเนินการได้พร้อมกันทั้ง B,D,E,F1,F2,F3

แผนการรื้อย้าย (1) ผู้อยู่อาศัยเดิมควรได้รับการชดเชยในย่านเดิมหรือใกล้เคียงที่สุด (2) การรื้อย้ายอาคารเดิมจะทำให้ได้ต่อเมื่อได้มีการจัดพื้นที่ชั่วคราวระหว่างการก่อสร้างระยะแรกหรือการก่อสร้างอาคารชดเชยรองรับเรียบร้อยแล้ว (3) หาทางเลือกที่เหมาะสม ได้แก่ ย้ายไปสู่โครงการของ กคช. ในบริเวณใกล้เคียงหรือการปรับปรุงชั้นล่างของอาคารเดิมบางส่วนเป็นการชั่วคราวเพื่อรอให้อาคารชดเชยตามโครงการแล้วเสร็จ (4) ผู้พักอาศัยเดิมสามารถเลือกอยู่ในหน่วยชดเชยในพื้นที่โครงการหรือเลือกโครงการอื่นๆ ของ กคช. ที่สามารถชดเชยกันได้ตามแต่สมควรใจ ( 5) เป็นพื้นที่ที่สามารถสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เงียบสงบเหมาะต่อการพักอาศัย อยู่ใกล้เส้นทางที่จะนำไปสู่ส่วนบริการชุมชน

- ปี 2551 จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 กคช. ได้พิจารณา ทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่แผนการดำเนินงานและแผนการลงทุน โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาก่อสร้างอาคารใหม่แทนอาคารเก่าบริเวณแฟลต 1-32 เนื่องจากผลการตรวจสอบความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารแฟลตดินแดง 1-32 จำนวน 1,984 หน่วย ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย(AIT) พบว่าอาคาร 1-32 มีความเสียหายมากในลักษณะรุนแรง การเสื่อมสภาพพบมากตรงบริเวณปล่องขยะและพื้นที่ซอกข้าง ประกอบกับคอนกรีตเสื่อมสภาพทำให้การเสื่อมสภาพลุกลามอย่างรวดเร็วและแพร่กระจายมายังองค์อาคารที่เป็นคานและเสาต้านในของอาคารเหมือนเชื่อมะเร็งที่เกิดอยู่ข้างใน และลามไปเรื่อยๆ และคุณภาพคอนกรีตที่ด้อยลงตามอายุการใช้งานทำให้โครงสร้างด้านหน้าอาคารและ เสาชั้นล่างมีลักษณะเสื่อมสภาพแต่ลักษณะคล้ายกันคือเป็นสนิมและหลุดร่อนลงมา คณะอนุกรรมการฟื้นฟูเมือง จึงมีมติให้ดำเนินการวางผังออกแบบอาคารเฉพาะบริเวณอาคารแฟลต 1-32 เดิม เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยเดิม พัฒนาพื้นที่พาณิชย์ และจัดองค์ประกอบของชุมชน โดยจัดทำแผนการเงินการลงทุน เพื่อนำรายได้ที่เกิดจากการพัฒนาพื้นที่

พาณิชย์มาชดเชยการสร้างอาคารสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมให้ครอบคลุมพื้นที่ที่จะพัฒนาในลำดับแรก โดยมีแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ กคช. ใช้ประโยชน์อยู่ 55.06 ไร่ แบ่งเป็น 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ A,B,C



ภาพที่ 39 : แสดงพื้นที่ที่จะดำเนินการปี พ.ศ. 2551

แบ่งการพัฒนาเป็น 2 พื้นที่ คือ

1. พื้นที่พัฒนาใหม่ ดังนี้

1.1 พื้นที่แปลง

C รื้อถอนอาคาร 9-20 จำนวน 12 หลัง 672 หน่วย และ

ก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ จำนวน 2,280 หน่วย ชดเชยให้แก่ผู้อยู่อาศัยเดิม ระยะเวลา 2 ปี(2553-2554)

1.2 บรวจผู้อยู่อาศัยเข้าอยู่ในที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมดและรื้อถอนอาคาร 1-8(พื้นที่แปลง B จำนวน 640 หน่วย) และรื้อถอนอาคาร 21-32(พื้นที่แปลง B จำนวน 672 หน่วย) รวม 1,312 หน่วย แล้วพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยใหม่ (รองรับผู้ผู้อยู่ใหม่) ระยะเวลา 4 ปี (2555-2558) แบ่งเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 สร้างที่อยู่อาศัยชดเชยในพื้นที่แปลง C (672 หน่วย) จำนวน 2,280 หน่วย และพื้นที่ร้านค้าย่อย

ระยะที่ 2 สร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 1,280 หน่วย และพัฒนาเชิงพาณิชย์ในพื้นที่แปลง A (672 หน่วย) และ B (640 หน่วย) ชดเชยแปลง C

2. พื้นที่ปรับปรุงอาคารเดิมในพื้นที่ดินแดง 2 ที่มีผู้ย้ายออกสำหรับรองรับผู้อยู่อาศัยจากอาคาร 1-32 ที่ไม่พร้อมจะอยู่ในอาคารใหม่ จำนวน 400 หน่วย

	งบประมาณโครงการ 14,949.359 ล้านบาท ประกอบด้วย	
พื้นที่แปลง	A จำนวน 8,952.05	ล้านบาท
พื้นที่แปลง	B จำนวน 2,087.44	ล้านบาท
พื้นที่แปลง	C จำนวน 3,909.86	ล้านบาท

- ปี 2552 ฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองได้ปรับปรุงรายละเอียดโครงการ (เล่มหลักการปี 2552) ประกอบด้วย

**แนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง** พัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ กคช.ใช้ประโยชน์ 207.3 ไร่ เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่กลุ่มผู้อยู่อาศัยเดิมในแฟลตดินแดง 66 หลัง จำนวน 4,496 หน่วย ปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม จำนวน 2,322 หน่วย เมื่อพัฒนาโครงการแล้วเสร็จจะได้หน่วยพักอาศัยในพื้นที่ A,B,C,D,E,F,G ทั้งหมด 12,550 หน่วย แบ่งการพัฒนาเป็น 2 ส่วน

1. กคช.ดำเนินการเอง โดยรื้อถอนอาคารสำนักงาน เคหะชุมชน ดินแดง ธนาคารออมสิน และสถานธนาภูบาล บริเวณ G และก่อสร้างที่อยู่อาศัย 384 หน่วยเพื่อเตรียมรองรับผู้อยู่อาศัยที่ต้องรื้อย้ายจากอาคาร 9-20

2. ให้สัมปทานแก่เอกชน

- รื้อถอนอาคาร 9-20 และก่อสร้างอาคารใหม่ จำนวน 2,200 หน่วย  
 - ย้ายผู้อยู่อาศัยอาคาร 1-8, 21-32 และ 57-64 เข้าอยู่ในอาคารพื้นที่ A  
 - ก่อสร้างที่อยู่อาศัยพื้นที่ C จำนวน 1,896 หน่วย เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยเดิมจาก 33-56 และแฟลตดินแดง 4(DD4) และพัฒนา D,E เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลภายนอก และพัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรม

- ย้ายผู้อยู่อาศัยจาก B,DD4 เข้าอยู่ในอาคารที่ก่อสร้างใหม่พื้นที่ C และพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลภายนอกและพื้นที่พาณิชย์กรรม

**แผนการดำเนินงาน** แบ่งเป็น 4 ระยะ

ระยะที่ 1 (24 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยรองรับการรื้อย้ายในช่วงเตรียม โครงการ จำนวน 384 หน่วย เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่โดยใช้พื้นที่ G

ระยะ 2 (24 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยใหม่ชุดเซยผู้อยู่อาศัยเดิม 2,200 หน่วย ในพื้นที่ A และปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิมในพื้นที่ดินแดง 2 พื้นที่ F รองรับผู้อยู่อาศัยเดิม 2,322 หน่วย ที่ไม่พร้อมจะอยู่อาศัยในอาคารใหม่



ระยะ 3 (24 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทดแทนผู้อยู่อาศัยเดิม 1,896 หน่วย ในพื้นที่ C และสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง 1,399 หน่วย ในพื้นที่ D และ E

ระยะ 4 (24 เดือน) สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง 4,349 หน่วย ในพื้นที่ B รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่บางส่วนให้เป็นพื้นที่สำหรับกิจกรรมชุมชน พื้นที่เชิงพาณิชย์และพื้นที่สีเขียว

งบประมาณโครงการรวม 35,964.36 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) กคช. 1,667.41 ล้านบาท (2) เอกชน 34,296.95 ล้านบาท

### ค) แผนงานด้านสังคม

กลุ่มแกนนำคัดค้านการทเวนแปลงที่ดินแดงนำโดยนายตัทยา ประไพเพชร, นายดุสิต ยอดศรี, นายมิตร มังคละโสภณ

- ยื่นข้อเสนอการแก้ไขปัญหาอาคารแฟลตดินแดงต่อการเคหะแห่งชาติ โดยขอให้การเคหะแห่งชาติจัดสรรที่อยู่อาศัยในที่เดิมให้กับผู้อยู่อาศัยเดิมตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้อัตราค่าเช่าห้องที่ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้ คือ 1,000 บาท ต่อเดือน (รวมค่าสาธารณูปโภค ไม่เกิน 1,500 บาท) ส่วนกรณีผู้อยู่อาศัยที่ประสงค์จะย้ายออกจากชุมชนดินแดงอย่างถาวรได้เสนอขอค่าชดเชย 1 ล้านบาท หรือมากกว่านั้น เพื่อเป็นทุนในการดำเนิน วิถีชีวิตใหม่ทั้งครอบครัว สำหรับการแลกสิทธิแฟลตดินแดงเป็นสิทธิโครงการบ้านเอื้ออาทรทั่วประเทศนั้นให้ปฏิบัติตามความต้องการของชาวชุมชน พร้อมกันนี้ยังได้เสนอให้มีการจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวชุมชนดินแดง ก่อนที่จะตัดสินใจในทางเลือกของตน

- นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ พร้อมด้วยกลุ่มแกนนำคัดค้านการทเวนแปลงที่ดินแดง ยื่นข้อเสนอ 3 ประเด็น เพื่อประสานความเข้าใจและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาแฟลตดินแดงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์( นายสุธา ชันแสง ) ดังนี้ (1) ขอให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 การขออนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ซึ่ง กคช.มีพระราชบัญญัติเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ไม่ควรนำพื้นที่ดังกล่าวไปหาประโยชน์ (2) ขอให้พิจารณาผลสรุปของวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์(วสท.) ที่ยืนยันว่าอาคารแฟลตดินแดงสามารถซ่อมแซมและอยู่อาศัยได้ จากผลการตรวจสอบสภาพอาคารที่ไม่สอดคล้องกันของทั้ง 2 สถาบัน จึงเป็นเหตุให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยเกิดการคัดค้านและปฏิเสธที่จะรับเงื่อนไขต่างๆ ของ กคช. รวมทั้งแผนที่จะดำเนินโครงการไม่ชัดเจนและไม่สามารถหาแนวทางเพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งของ

ประชาชนได้ (3) ถ้าไม่สามารถดำเนินการซ่อมได้ขอให้ การเคหะแห่งชาติช่วยค่าชดเชยและค่า  
ขนย้ายรายละเอียด 1 ล้านบาท

- กลุ่มคัดค้านจัดเสวนาเรื่อง “เพื่อหาแนวทางแก้ไขคลายความวิตกกังวลของกลุ่ม  
แกนนำคัดค้านการทุบอาคารแฟลตดินแดง ” โดยมีนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์, สส., สก.ในพื้นที่ของพรรค  
ประชาธิปัตย์ และผู้แทนหน่วยงานเข้าร่วมเสวนา ในระหว่างการเสวนานายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ได้  
อภิปรายชี้แจงว่าหากต้องการให้การต่อสู้ของกลุ่มคัดค้านมีความเข้มแข็งควรประท้วงด้วยการปิด  
ถนนเช่นเดียวกับกลุ่มพันธมิตร หลังจากนั้นนายตัทยา ประไพเพชร ได้ให้ข่าวกับสื่อมวลชนและ  
ประกาศจะดำเนินการนำกลุ่มคัดค้านปิดถนนมิตรไมตรีพร้อมชูประเด็นว่า “ผู้อยู่อาศัยต้องการ  
ทราบแผนการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงว่าจะเริ่มดำเนินการเมื่อไหร่ จะ  
แก้ปัญหาผู้อยู่อาศัยที่จะได้รับผลกระทบอย่างไร”

- กลุ่มคัดค้านร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการพัฒนาระบบและกิจการเด็ก  
เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา กรณีการเคหะแห่งชาติได้ประกาศว่าจะ  
ดำเนินการทุบอาคารแฟลตดินแดงเนื่องจากสภาพความเสื่อมโทรมและอาจเป็นอันตรายต่อผู้อยู่  
อาศัยซึ่งขัดแย้งกับรายงานการตรวจสอบปัญหาอาคารแฟลตดินแดงของวิศวกรรมสถานแห่ง  
ประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์(วสท.) ที่ยืนยันว่าอาคารแฟลตดินแดงสามารถดำเนินการ  
ซ่อมแซมและอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัย โดยประเด็นที่ชาวชุมชนต้องการคือ (1) ให้ทำการ  
ซ่อมแซมเพียงอย่างเดียวหรือยึดประเด็นการซ่อมแซมเป็นหลัก โดยการซ่อมแซมจะทำให้ชาว  
แฟลตเตรียมพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงได้มากกว่าและหลังจากการซ่อมแซมแล้วจึงจะมา  
กำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกันต่อไป (2) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน  
2543 เนื่องจากชาวชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและมีหลายประเด็นที่ไม่เห็นด้วย  
กลุ่มผู้อยู่อาศัยที่ต้องการอยู่ในโครงการใหม่ นำโดยนายสุพจน์ เกสรบัว

- ยื่นข้อเสนอในการเข้าร่วมพัฒนาดินแดงต่อการเคหะแห่งชาติ (1) ต้องการทราบ  
วิธีการคิดอัตราค่าเช่ารายละเอียดความเป็นมาของต้นทุนโครงการ อัตราดอกเบี้ย ตลอดจนการ  
ดำเนินโครงการพัฒนาดินแดงใหม่ จะจัดทำในลักษณะใด และหากดำเนินการในเชิงพาณิชย์ จะ  
นำรายได้ส่วนนี้มาชดเชยหรือไม่อย่างไร เพื่อให้ค่าเช่าถูกลง (2) ต้องการทราบระยะเวลาและ  
ขั้นตอนในการดำเนินโครงการพัฒนาดินแดงใหม่ (3) ต้องการทราบรายละเอียดแบบผังอาคารที่จะ  
พัฒนาใหม่ขนาด 44 ตารางเมตรหรือมากกว่าตลอดจนมีการจัดพื้นที่ส่วนกลางหรือไม่ รูปแบบเป็น  
อย่างไร(4) อัตราค่าเช่าของอาคารที่อยู่อาศัยในโครงการที่จะพัฒนาใหม่ ไม่ควรเกิน 1,500 บาท  
(5) ต้องการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนชาวชุมชนที่มีความ

ต้องการอยู่อาศัยในโครงการที่จะพัฒนาใหม่ โดยขอให้ให้มีผู้แทนจากการเคหะแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมด้วย

- ปี 2552 การเคหะแห่งชาติได้จัดตั้งทีมงานเฉพาะกิจชุมชนดินแดง เพื่อรับผิดชอบในการชี้แจงทำความเข้าใจ ตอบข้อซักถามให้กับชาวชุมชนดินแดง โดยจัดตั้งสำนักงานชั่วคราวใต้ถุนอาคารแฟลต 5 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกทีมงานเฉพาะกิจชุมชนดินแดงแล้ว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบ กคช. ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรทำให้บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านสังคมต้องโอนย้ายตามต้นสังกัด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายอิสระ สมชัย) ได้มีคำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ 227/2552 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและหาข้อสรุปการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยมีเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นางสุวิทย์ ยี่ะ พิศสุวรรณ อุเชิง) เป็นประธาน

คณะกรรมการพิจารณาและหาข้อสรุปการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงแต่งตั้งคณะทำงานโครงการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ที่ 001/2552 จำนวน 3 คณะ ประกอบด้วย คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ คณะทำงานด้านการมีส่วนร่วม และ คณะทำงานด้านการประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ผลการดำเนินการ คณะกรรมการพิจารณาและหาข้อสรุปฯ มีการประชุมทั้งหมด 3 ครั้ง คณะทำงานด้านการมีส่วนร่วม 4 ครั้ง คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ 3 ครั้ง ปัจจุบัน คณะทำงานโครงการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงทั้ง 3 คณะ ได้ยุติบทบาทลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พม.

นอกจากนี้ได้จัดอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน “โครงการอบรมการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองด้านสภาพแวดล้อมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชนน่าอยู่อาศัย จำนวน 2 รุ่น รุ่นละ 600 คน ณ จ.นนทบุรี และ จ.พระนครศรีอยุธยา

ปี 2553 จัดสัมมนาศึกษาดูงานชุมชนเข้มแข็ง ณ หมู่บ้านคีรีวง จ.นครศรีธรรมราช จัดสัมมนาศึกษาดูงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ชุมชนบางบัว และศึกษาดูงานกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จ.นครปฐม

ผลการจัดสัมมนา ผู้เข้ารับการอบรมต้องการพัฒนาฟื้นฟูชุมชนดินแดง โดยต้องการอยู่อาศัยในที่เดิมด้วยการให้พัฒนาปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แข็งแรง สภาพแวดล้อม

ที่ตีทาสิใหม่และถ้าต้องสร้างใหม่ขอให้จัดพื้นที่ 1 ใน 3 เป็นที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยเดิม ราคาเดิม หรือราคาที่เขาชุมชนสามารถรับได้และนำพื้นที่ที่เหลือไปพัฒนาด้านอื่นๆ

ปี 2554

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “ปรับมุมมอง เปลี่ยนความคิดพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองในอนาคต” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ จำนวน 2 รุ่น รุ่นละ 300 คน กลุ่มเป้าหมายเคหะชุมชนดินแดง 1 และ 2

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “รูปแบบ วิธีการดำเนินงานพัฒนาและฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง” ณ จ.นครนายก จำนวน 2 รุ่น รุ่นละ 140 คน กลุ่มเป้าหมายเคหะชุมชนดินแดง 1

ผลการจัดสัมมนา ผู้เข้ารับการอบรมขอให้ กคช.วางแผนการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือแผนระยะสั้น แผนระยะกลาง แผนระยะยาว โดยระยะสั้นควรมีการปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารที่อยู่ปัจจุบันและคาดหวังว่าหลังปรับปรุงจะอยู่อาศัยได้เกิน 10-15 ปี ก่อนทำการรื้อย้าย

ปี 2555

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “บทบาทและหน้าที่ของผู้แทนแฟลตเคหะชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัย กรณีเกิดภัยพิบัติเคหะชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัยกรณีเกิดภัยพิบัติ” เคหะชุมชนดินแดง 1,2

- จัดนิทรรศการ “โลกก้าวไกล ดินแดงจะอยู่อย่างไรในยุคการเปลี่ยนแปลง” บริเวณสวนสาธารณะ เคหะชุมชนดินแดง 1

ผลการจัดอบรมสัมมนา ผู้เข้ารับการอบรมให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของกาเป็นผู้นำชุมชน รวมทั้งให้ความสนใจเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมรับมือกรณีเกิดภัยพิบัติและต้องการให้มีการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติ เพื่อที่จะได้เรียนรู้และปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้อง

- จัดประชุมเสวนาชี้แจงความเข้าใจโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง(แฟลต 21-32) โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ(นายชูเกียรติ นิมมานนิตย์) ในฐานะผู้อำนวยการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นประธาน

ผลการจัดประชุมเสวนา ชาวชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นเห็นว่าไม่ควรสร้างอาคารใหม่ เห็นควรมีการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิมมากกว่า เพราะเชื่อว่าอาคารยังมีความแข็งแรง

โดยมองว่าการดำเนินการของ กคช. ในครั้งนี้เป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อยู่อาศัยเดิมและเป็นการดำเนินการเพื่อนำพื้นที่ไปใช้ในเชิงพาณิชย์ โดยชาวชุมชนจะได้รับผลกระทบตามมาในเรื่องอัตราค่าเช่าที่สูงขึ้น รวมทั้งมีการกล่าวถึงข้อเสนอของ กคช. ในส่วนของจำนวนเงินชดเชยสำหรับผู้ที่ต้องการย้ายออกนอกพื้นที่รายละ 400,000 บาท และการจัดหาที่พักอาศัยระหว่างการก่อสร้างที่ กคช. จะดำเนินการกันใต้ถุนแพลตฟอร์มที่ กคช. แจ้งว่าอาคารไม่ปลอดภัย หรือให้ค่าเช่าห้องเป็นเงิน 3,000 บาทต่อเดือนในระหว่างการก่อสร้างก็ยังไม่ชัดเจน ทั้งนี้ กคช. ได้ชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลในด้านความปลอดภัยและยืนยันว่าการดำเนินการได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง

- วิจารณ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “โครงการกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างชุมชนใหม่ดินแดง ” ต.ค. 50-ก.พ.51 ผลการสำรวจการตัดสินใจเลือกทางเลือก พบว่า

**กลุ่มที่ต้องการแลกสิทธิ์ไปอยู่บ้านเอื้ออาทร** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.64 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ต้องการคืนสิทธิ์และขอรับเงินค่าชดเชย** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 7.66 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ต้องการย้ายกลับเข้ามาอยู่ในโครงการฯ โซน C หลังสร้างเสร็จ** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 38.21 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ต้องการย้ายเข้าไปอยู่ในชุมชนดินแดง 2** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.38 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการฯ และต้องการให้ซ่อมอาคาร** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 25.71 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ยังไม่แน่ใจ** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 12.90 ของจำนวนทั้งหมด

**กลุ่มที่ไม่สามารถติดต่อได้** พบว่า มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 7.51 ของจำนวนทั้งหมด

### ง) การนำเสนอคณะรัฐมนตรี

จากผลการศึกษาของ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชำรงต้น การเคหะแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเตรียมการในเรื่องการสร้างบ้านเอื้ออาทรเพื่อรองรับการรื้อย้ายจากชุมชนดินแดง การจ่ายเงินชดเชยสิทธิการเช่า การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าขนย้าย ตลอดจน การเตรียมการในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการรื้อย้ายได้ครบกระบวนการ รวมทั้งเป็นการเปิดพื้นที่จัดทำโครงการระยะแรกได้ ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ประมาณค่าใช้จ่ายในการเตรียมการ สำหรับการจัดทำโครงการระยะแรกไว้เป็นจำนวนเงิน 282 ล้านบาท ประกอบด้วย

-	เงินชดเชยการย้ายออกจากโครงการ	225
-	เงินช่วยเหลือค่าขนย้าย	23
-	ค่าซ่อมแซมหน่วยพักอาศัยเดิม	15
-	ค่าดำเนินการ	19

และนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อ ( 1) รับทราบการดำเนินงานแก้ปัญหาอาคารแฟลตดินแดง (2) อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติสร้างบ้านเอื้ออาทรจำนวน 400 หน่วยในที่ดินของการเคหะแห่งชาติเพื่อรองรับชาวชุมชนดินแดงที่ต้องการแลกสิทธิการเช่าแฟลตดินแดงกับบ้านเอื้ออาทร 1:1 หน่วยและ (3) อนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน 282 ล้านบาท

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 มีมติ รับทราบผลการดำเนินงานแก้ปัญหาแฟลตดินแดง (2) ให้ กคช.เร่งดำเนินการปรับปรุงแผนแม่บทโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงให้มีความชัดเจนทั้งในรูปแบบการพัฒนา แผนการลงทุน รวมทั้งกำหนดทางเลือกสำหรับผู้อยู่อาศัยกรณีย้ายออกจากโครงการ โดยจะจ่ายเป็นเงินชดเชยสิทธิ หน่วยละ 250,000 หน่วย และเงินช่วยเหลือค่าขนย้าย จำนวน 10,000 บาท ให้ถือเป็นกรอบวงเงินที่ กคช.จะใช้ในการประสานหารือกับผู้อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่วนการจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามผลการพิจารณาแผนแม่บทที่ กคช.ได้ปรับปรุงและจัดทำต่อไป

#### 4.3.5 สรุปผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2548-2555

1. การเปลี่ยนรัฐบาล ในปี 2549 เกิดการปฏิวัติทางการเมือง “รัฐประหาร” ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 6 ครั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีประกอบด้วย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร , พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์, นายสมัคร์ สุขุมเวท, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์, นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลต่อนโยบายในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เห็นได้จากการยกเลิกการดำเนินงานของคณะกรรมการไตรภาคี

## 2. การเปลี่ยนผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ

ในช่วงปี 2548-2555 มีการเปลี่ยนผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ จำนวน 4 คน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ส่งผลต่อนโยบายในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

ปี 2552 จัดตั้งทีมงานเฉพาะกิจชุมชนดินแดง เพื่อรับผิดชอบในการชี้แจงทำความเข้าใจ ตอบข้อซักถามให้กับชาวชุมชนดินแดง

แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและหาข้อสรุปการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยมีเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะกรรมการพิจารณาและหาข้อสรุปได้แต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคี

## 3. กระบวนการมีส่วนร่วม

- จัดอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน “โครงการอบรมการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองด้านสภาพแวดล้อมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชนน่าอยู่อาศัย” จำนวน 2 รุ่น

- จัดสัมมนาศึกษาดูงานชุมชนเข้มแข็ง ณ หมู่บ้านศิรีวง จ.นครศรีธรรมราชจัดสัมมนาศึกษาดูงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ชุมชนบางบัว และศึกษาดูงานกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จ.นครปฐม

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “ปรับมุมมอง เปลี่ยนความคิดพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองในอนาคต” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ จำนวน 2 รุ่น

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “รูปแบบ วิธีการดำเนินงานพัฒนาและฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง” ณ จ.นครนายก จำนวน 2 รุ่น

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “บทบาทและหน้าที่ของผู้แทนแฟลตเคหะชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัย กรณีเกิดภัยพิบัติเคหะชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัยกรณีเกิดภัยพิบัติ” เคหะชุมชนดินแดง 1,2

- จัดนิทรรศการ “โลกก้าวไกล ดินแดงจะอยู่อย่างไรในยุคการเปลี่ยนแปลง” บริเวณสวนสาธารณะ เคหะชุมชนดินแดง 1

- จัดประชุมเสวนาชี้แจงความเข้าใจโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง(แฟลต 21-32) โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (นายชูเกียรติ นิยมมานิตย์) ในฐานะผู้อำนวยการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นประธาน

4. งานด้านกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แล้วเสร็จ

แก้ไขมาตรา 3(1) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุงและพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

แก้ไขมาตรา 9(8) เข้าร่วมดำเนินกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อดำเนินกิจการอันอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กคช.(เดิม เพื่อประโยชน์ของกิจการ กคช.)

เพิ่มเติม มาตรา 9(9) เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

เพิ่มเติม มาตรา 9(10) กระทบการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กคช. ทั้งนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2550 ส่วนร่างกฎหมายพัฒนาเมืองอยู่ระหว่างจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**สรุป** การดำเนินงานในช่วงปี 2548-2555 ที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองไม่เป็นไปตามแผนการดำเนิน ประกอบด้วย กระบวนการทางสังคมและการมีส่วนร่วม มุ่งเน้นการจัดอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน มากกว่าการเจรจาทำให้ไม่สามารถสรุปความต้องการที่แท้จริงของชาวชุมชน ส่งผลให้ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดทำโครงการ ประกอบกระบวนการทางสังคมขาดความต่อเนื่อง ทำให้ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น กระบวนการทางสังคมควรมีการเจรจาและทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยอย่างจริงจัง โดยการเจรจาแบบแยกกลุ่มความต้องการ

ดังนั้น การจะทำโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นงานที่อาศัยเงื่อนไขเวลา และการมีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่าย ความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ สิ่งสำคัญที่สุดคือความเข้าใจอย่างถูกต้องจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินหรือในอาคาร ผู้อยู่อาศัย ภาคเอกชน นักการเมือง สื่อมวลชน และผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจในความจำเป็น



## บทที่ 5

### สรุปและเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

การเคหะแห่งชาติ ได้เริ่มโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในปี พ.ศ. 2533 โดยมีแนวคิดเพื่อเสริมสร้างให้พื้นที่ที่อยู่ใจกลางเมืองให้ประโยชน์กับเมืองสูงสุด ดูแลผู้อยู่อาศัยเดิมให้ได้อยู่ในพื้นที่เดิม โดยปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ปรับปรุงโครงสร้างอาคารเดิมรองรับประชากรให้มากขึ้น และมีการใช้ประโยชน์อื่นๆ ให้เหมาะสมกับเป็นพื้นที่ใจกลางเมือง<sup>1</sup> เมื่อ กคช. ได้ครอบครองที่ดินบริเวณนี้ ความหนาแน่นของชุมชน 40 ครอบครัวต่อไร่ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนนับว่าไม่มีอยู่ในชุมชนของ กคช. จึงควรทำบริเวณพื้นที่เหล่านี้เป็นศูนย์รวมการใช้ชีวิตในเมืองที่ครบถ้วนที่สุด โดยยึดของเดิมคือที่อยู่อาศัยเดิมไม่เฉพาะที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และใช้หลักการการอุดหนุนระหว่างกันคือสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยปานกลางที่เหมาะสมแล้วนำผลตอบแทนมาชดเชยผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถอยู่ในพื้นที่นั้นต่อไปได้ และเพิ่มพื้นที่เพื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและที่เว้นว่าง<sup>2</sup>

การเคหะแห่งชาติได้มีความพยายามดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2555 แต่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

##### 5.1.1 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

จากปี พ.ศ. 2533-2555 มีการเปลี่ยนรัฐบาลจำนวน 13 ครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนรัฐบาลทุกครั้งก็จะมี การเปลี่ยนนโยบายการปฏิบัติงาน เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของ กคช. ทั้งคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ทำให้ต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล และมีการปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานบ่อยครั้ง ส่งผลให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง

บทเรียน การดำเนินงานโครงการพัฒนาของรัฐขนาดใหญ่ ควรผลักดันให้เป็นโครงการระดับชาติ เพื่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ เมื่อรัฐบาลสิ้นสุดลงก็สามารถดำเนินการต่อไปได้

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ รตยา จันทรเกียรติ, อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ, 27 ธันวาคม 2555

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ ปรีดี บุรณศิริ, อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ, 20 ธันวาคม 2555

### 5.1.2 การจัดทำโครงการ

ฝ่ายโครงการเมืองใหม่ ได้จัดทำ แนวทางการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองบริเวณ เคหะชุมชนดินแดง เพื่อทำการรื้อย้ายอาคารที่รับโอนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 64 อาคาร รวมหน่วยพักอาศัย 4,144 หน่วย และก่อสร้างอาคารขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้ผู้เช่าเดิม ได้รับสิทธิการเช่า / อัตราค่าเช่า / ขนาดห้องพักเท่าเดิม โดยได้เตรียมโครงการดินแดง 4 จำนวน 352 หน่วย ไว้รองรับการรื้อย้ายผู้เช่าเดิม จัดทำทางเลือก 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 พื้นที่ Super Block พื้นที่รวม 635 ไร่ เป็นการพิจารณาเรื่องที่ตั้งและการลงทุน โดยพิจารณาทั้ง Block โดยที่การเคหะแห่งชาติพยายามจะช่วยแก้ปัญหาโดยส่วนรวมให้กับการคมนาคมของย่านที่ตั้งโครงการ กับย่านอื่นๆ ของเมือง และแนวทางที่ 2 พัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ กคช.ใช้ประโยชน์

มีการปรับปรุงรายละเอียดโครงการพร้อมทั้งปรับแผนการดำเนินงาน จำนวน 8 ครั้ง การปรับปรุงรายละเอียดโครงการทุกครั้งจะเป็นการปรับเปลี่ยนพื้นที่ที่จะดำเนินการในระยะแรก เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในแต่ละครั้งมีการเปลี่ยนแปลง สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายในการจัดทำโครงการไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความไม่ไว้วางใจการทำงานของ กคช.

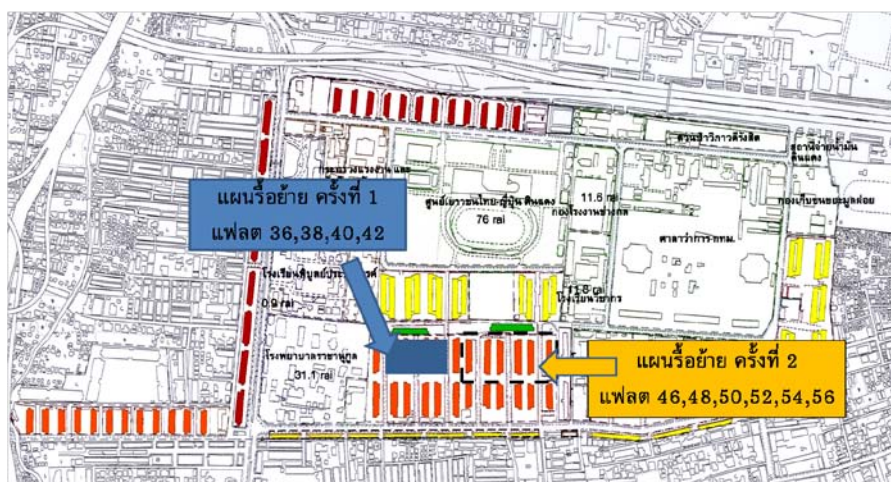
บทเรียน การเคหะแห่งชาติ มุ่งเน้นไปที่กระบวนการวางและออกแบบมากกว่า การทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัย ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก ดังนั้น การจะจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองหรือโครงการใดควรมีความชัดเจนและแน่นอนนโยบายการจัดทำ

### 5.1.3 แผนการรื้อย้าย

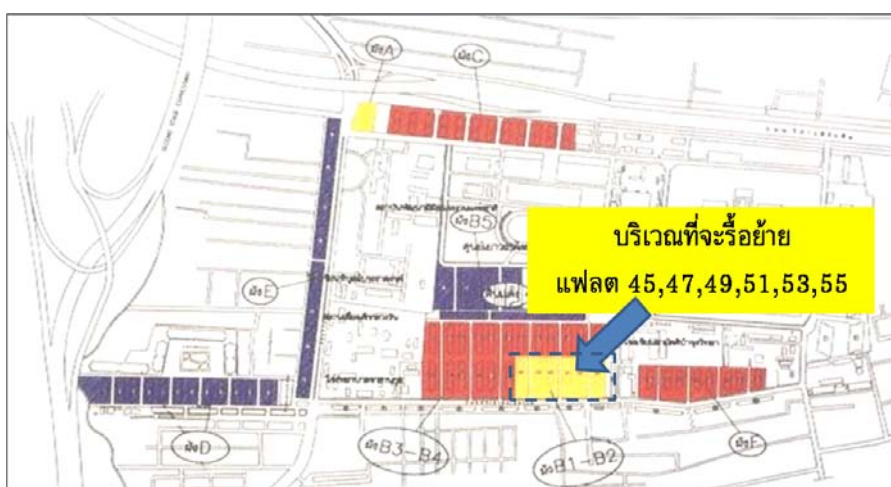
การวางแผนการรื้อได้เตรียมโครงการดินแดง 4 ไว้รองรับการรื้อย้าย จึงวางแผนที่จะรื้อย้ายอาคาร 36,38,40,42 รวม 320 หน่วย หลังจากปรับปรุงผังบริเวณพบว่าการรื้อย้ายอาคาร 36,38,40,42 เป็นระยะแรกจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับถนนทางเข้าออกบริเวณก่อสร้าง จึงเปลี่ยนแปลงมาทำการรื้อย้ายอาคาร 48, 50, 52, 54, 56 รวม 4 80 หน่วย และมีการปรับแผนตามมติคณะกรรมการ กคช.อีกครั้ง โดยจะทำการรื้อย้ายอาคาร 45, 47 , 49, 51, 53, 55 รวม 336 หน่วย โดยผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย จำนวน 336 หน่วย ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการ และผู้อยู่อาศัยที่จะถูกรื้อย้ายกลุ่มแรกส่วนใหญ่ก็ต้องการย้ายไปอยู่ในอาคารโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว แต่ไม่สามารถดำเนินการรื้อย้าย เนื่องจากนโยบายไม่มีความชัดเจนและแน่นอน จะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนตำแหน่งการรื้อย้ายบ่อยครั้ง ประกอบกับในช่วงปี 2540-2541 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้ชะลอการลงทุนในภาครัฐ ส่งผลให้ไม่มีสถานที่รองรับการรื้อย้ายที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับโครงการฟื้นฟูเมือง และได้มีการประชุมหารือระหว่างกรุงเทพมหานคร (นายสมัคร สุขนทรเวช) กับ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

(นายสุกรี คุ่มพันธ์) ในประเด็นการหารือเกี่ยวกับที่ดินว่างบริเวณพื้นที่โครงการฯ ในส่วนของ กทม. เพื่อนำมาก่อสร้างอาคารเช่าอยู่อาศัยสำหรับรองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมในการดำเนินการระยะที่ 1 โดยเบื้องต้นได้กำหนดบริเวณกองวิเคราะห์และวิจัย พื้นที่ 2.8 ไร่ แต่ไม่สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนได้

บทเรียน ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐต้องมีติดรองรับ เว้นแต่โครงการนั้นจะเป็นโครงการรัฐ และการจะดำเนินการโครงการใหญ่ไม่ควรมองผลประโยชน์ระยะสั้น ส่งผลให้ไม่มีกลไกสร้างหน่วยรองรับในการดำเนินการ<sup>3</sup> ส่วนมาตรการต่าง ๆ สำหรับผู้ที่ถูกรื้อย้ายควรทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีความไว้วางใจและเชื่อมั่นที่จะดำเนินการตามข้อตกลง

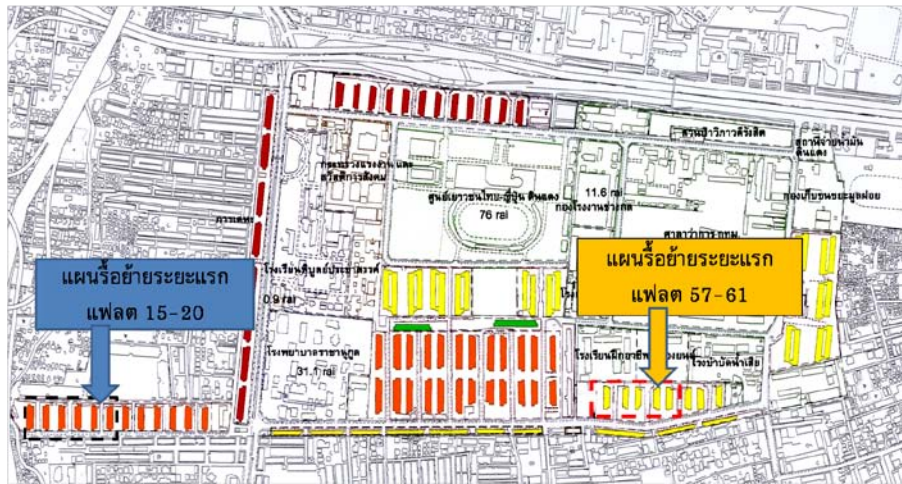


ภาพที่ 40 : แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2533-2537

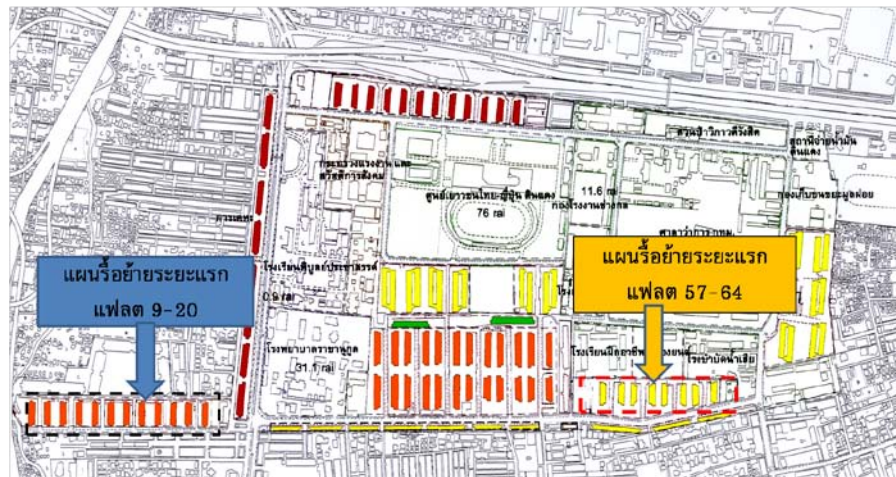


ภาพที่ 41 : แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2538-2542

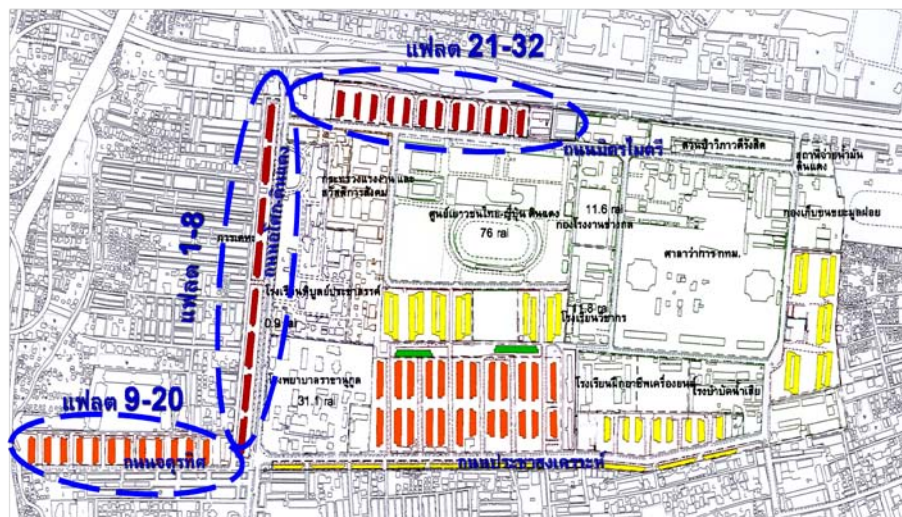
<sup>3</sup> สัมภาษณ์ จำเนียร ดุริยประณีต, อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ, 25 ธันวาคม 2555



ภาพที่ 42 : แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2543



ภาพที่ 43 : แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2549



ภาพที่ 44 : แสดงบริเวณที่จะรื้อย้าย ปี พ.ศ. 2551



อาศัย 95% เป็นผู้เช่าโดยตรงกับการเคหะฯ ซึ่งจ่ายค่าเช่า 300 บาท/ห้อง คิดเป็นร้อยละ 64 ส่วนผลการสำรวจความคิดเห็นส่วนใหญ่ 67% ไม่ประสงค์จะย้ายออกจาก และ 84% เห็นด้วยเกี่ยวกับการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง แม้ไม่ชอบการอาศัยในอาคารสูง

ปี 2537 ฝ่ายเคหะชุมชนได้สำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยที่อยู่ในบริเวณแฟลตที่จะต้องรื้อย้ายตามโครงการฟื้นฟูเมือง โดยประเมินผลแบบสอบถามจากผู้อยู่อาศัยแฟลต 46,48,50,52,54,56 จำนวน 480 ครอบครัว สำรวจได้ 395 หน่วย คิดเป็น 82.29% เห็นด้วยกับโครงการ ฟื้นฟูเมือง 66.83% ต้องการเข้าอยู่ในโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว 49.37% และต้องการอยู่ใต้ถุนแฟลต 27.34% ต้องการย้ายออก 5.06% และไม่ออกความเห็น 18.23%

ปี 2539 คณะกรรมการ กคช. ให้ดำเนินการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยประมาณ 350 ครอบครัวเข้าอยู่อาศัยในโครงการดินแดง 4 โดยกลุ่มเป้าหมายที่จะรื้อย้ายกลุ่มแรกคือ ผู้อยู่อาศัยในอาคาร 45,47,49,51,53,55 จำนวน 336 ครอบครัว ฝ่ายเคหะชุมชนจึงได้สำรวจผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าว ซึ่งสำรวจได้ 327 ครอบครัว คิดเป็น 97.32% ส่วนใหญ่ต้องการย้ายไปอยู่อาคารแฟลตโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว แล้วกลับมาอยู่ในแฟลตที่ก่อสร้างใหม่ คิดเป็น 92.56 % ไม่ระบุความต้องการที่อยู่อาศัย คิดเป็น 4.46% และต้องการเช่าแฟลตโครงการอื่นแต่ไม่ได้ระบุโครงการ คิดเป็น 0.3%

จัดประชุมชี้แจงต่อผู้อาศัยในพื้นที่ดินแดง 1-2 จำนวน 26 ครั้ง ะหว่างวันที่ 9 มีนาคม 2545-31 สิงหาคม 2545 เพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจในเรื่อง การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ชี้แจงแนวทางให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจต่อแนวทางของผังพื้นที่ที่มีการพัฒนาเกิดขึ้นในอนาคตจากผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติ

จัดอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน “โครงการอบรมการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองด้านสภาพแวดล้อมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชนนำอยู่อาศัย จำนวน 2 รุ่น

จัดสัมมนาศึกษาดูงานชุมชนเข้มแข็ง ณ หมู่บ้านศิริวง จ.นครศรีธรรมราชจัดสัมมนาศึกษาดูงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ชุมชนบางบัว และศึกษาดูงานกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีส่วนร่วม ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จ.นครปฐม

จัดอบรมสัมมนาโครงการ “ปรับมุมมอง เปลี่ยนความคิดพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองในอนาคต” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ จำนวน 2 รุ่น

จัดอบรมสัมมนาโครงการ “รูปแบบ วิธีการดำเนินงานพัฒนาและฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง” ณ จ.นครนายก จำนวน 2 รุ่น

จัดอบรมสัมมนาโครงการ “บทบาทและหน้าที่ของผู้แทนแพลตฟอร์มชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมสัมมนาโครงการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัย กรณีเกิดภัยพิบัติเคหะชุมชนดินแดง 1,2” ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ

- จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ “การจัดทำแผนอพยพหนีภัยกรณีเกิดภัยพิบัติ” เคหะชุมชนดินแดง 1,2

- จัดนิทรรศการ “โลกก้าวไกล ดินแดงจะอยู่อย่างไรในยุคการเปลี่ยนแปลง” บริเวณสวนสาธารณะ เคหะชุมชนดินแดง 1

- จัดประชุมเสวนาที่เพิ่มความเข้าใจโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง(แพลตฟอร์ม 21-32) โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ(นายชูเกียรติ นิมมานนิตย์) ในฐานะผู้อำนวยการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง เป็นประธาน

บทเรียน การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองจะประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยเดิม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเคหะได้มีการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นแล้วแต่มีได้นำข้อมูลไปเจรจากับกลุ่มผู้อยู่อาศัยโดยวิธีแยกกลุ่มความต้องการ แต่นำข้อมูลดังกล่าวมาออกแบบวางผังอาคาร

ข้อเสนอแนะ เมื่อมีการตกลงและทำความเข้าใจกันแล้ว ต้องมีจุดยืนในการตัดสินใจ เช่น ถ้าใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจว่าจะทำโครงการหรือไม่ ผลการศึกษาที่ผ่านมาก็นำมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ กระบวนการมีส่วนร่วม ต้องมีการแยกว่าผู้อยู่อาศัยที่แท้จริงคือใคร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และต้องมีการกำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย<sup>4</sup> วิธีการเจรจาเพื่อหาข้อสรุป โดยการเปิดให้แสดงความคิดเห็นจะไม่สามารถหาข้อสรุปได้เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์แอบแฝง ดังนั้น ควรมีการเจรจาแบบแยกกลุ่มความต้องการ<sup>5</sup>

การดำเนินการกระบวนการทางสังคมต้องมียุทธวิธีทางสังคม คือมีหน่วยงานหรือทีมงานหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการเจรจากับทางรัฐบาลและชาวชุมชน และควรจะดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติเอง<sup>6</sup>

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ บรรณโคภิชฐ์ เมฆวิชัย, อาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 13 มกราคม 2556

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ ยงฉนิศร์ พิมลเสถียร, อาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 21 ธันวาคม 2555

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ จำเนียร ดุริยประณีต, อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ, 25 ธันวาคม 2555

และจากการศึกษาผลการดำเนินงาน โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน(ปี 2533-2555) และการศึกษาการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ สามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคได้ ดังนี้

ตารางที่ 11 : แสดงการเปรียบเทียบการฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ

	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	ไทย
กฎหมาย	กฎหมายฟื้นฟูเมือง คศ. 1969	กฎหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัย, กฎหมายว่าด้วยการจัดหาที่ดิน	-
ผู้ดำเนินโครงการ	รายบุคคล/สหกรณ์/องค์กรท้องถิ่น บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรฟื้นฟูเมือง	Housing & Development Board การบริหารภายใต้ Nine Partners One Goal	กคช. หรือ กทม.
วิธีการ	1.การแปลงและจัดสรรสิทธิ์ 2.การเวนคืนที่ดิน	ออกนโยบาย “Remaking Our Heartland”	-
กลไกของการฟื้นฟู	ความร่วมมือและการประสานงานกันระหว่างประชาชนหรือผู้อยู่อาศัย หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ	การสนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งในด้านนโยบายและการเงิน การสนับสนุนทางด้านกฎหมาย การบังคับใช้ผังเมืองรวม การบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานเดียวกัน	ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากตารางเปรียบเทียบการดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ พบว่ากลไกที่ทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ประสบผลสำเร็จคือ ความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ส่วนของประเทศไทยพบว่าการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



**5.1.5 ด้านนโยบาย** จากการทำเนิงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงช่วงปี 2533-2543 กคช.ได้เตรียมโครงการดินแดง 4 ไว้รองรับการรื้อย้าย และมติคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติในขั้นแรกให้ดำเนินการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมประมาณ 350 หน่วย จึงได้สำรวจกลุ่มเป้าหมายที่จะรื้อย้ายรุ่นแรก โดยทำการสำรวจผู้อยู่อาศัยในอาคารแฟลต 45,47,49,51,53,55 จำนวน 336 ครอบครัว สำรวจได้ทั้งหมด 327 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.32 ซึ่งผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ต้องการย้ายไปอยู่อาคารแฟลตโครงการดินแดง 4 ชั่วคราว แล้วกลับมาอยู่ในแฟลตที่ก่อสร้างใหม่ คิดเป็นร้อยละ 92.56 ไม่ระบุความต้องการที่อยู่อาศัยคิดเป็นร้อยละ 4.46 และต้องการเช่าแฟลตโครงการอื่นแต่ไม่ได้ระบุโครงการคิดเป็นร้อยละ 0.3 แต่ไม่สามารถดำเนินการรื้อย้ายได้ เนื่องจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติจึงมีมติให้นำโครงการดินแดง 4 ให้ประชาชนทั่วไปเช่า ส่งผลให้ไม่มีสถานที่รองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยจนมาถึงปัจจุบัน ประกอบในระยะหลังมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ที่จะดำเนินการในระยะแรกบ่อยครั้งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของการเคหะแห่งชาติไม่มีความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยเดิมไม่มีความเชื่อมั่นหรือความไม่ไว้วางใจในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง จะเกิดขึ้นได้ต้องมีความแน่นอนและการสนับสนุนทางด้านการเมือง เนื่องจากโครงการต้องมีการลงทุนสูง ต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติควรผลักดันให้เป็นโครงการระดับชาติ

**5.1.6 ด้านบริหารจัดการ** จากการศึกษาพบว่าในช่วงเริ่มต้นโครงการได้ตั้งฝ่ายโครงการเมืองใหม่ขึ้น เพื่อรองรับการพัฒนาโครงการในรูปแบบเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ในตัวเองรวมถึงการฟื้นฟูชุมชนเมือง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมือง เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง, แต่งตั้งคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง เพื่อศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยเดิมและประชาชนทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยเดิมเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ เงินชดเชย รูปแบบอาคาร, แต่งตั้งคณะทำงานรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยโครงการฟื้นฟูชุมชนเมือง เพื่อจัดทำแผนการดำเนินการอพยพรื้อย้ายผู้อยู่อาศัย ประสานงานทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยเดิมเกี่ยวกับเงื่อนไขและเงินชดเชยจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวและอพยพผู้อยู่อาศัยเดิมออกจากพื้นที่โครงการ และได้ตั้งกองฟื้นฟูชุมชนเมืองในปี 2537 เพื่อรับผิดชอบโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากประเทศสิงคโปร์ที่มีองค์กรเดียวรับผิดชอบชัดเจนและมีการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง ในขณะที่กระบวนการ

ทำงานของการเคหะแห่งชาติไม่ให้ความสำคัญ รวมทั้งข้อดี้อยในการบริหารจัดการดูแลชุมชนของ กคช.ที่ยอมให้มีการเปลี่ยนสิทธิ

**5.1.7 ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ในปี 2544 การเคหะแห่งชาติ ได้หารือเกี่ยวกับที่ดินว่างบริเวณพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงในส่วนของ กทม. เพื่อนำมา ก่อสร้างอาคารเช่าอยู่อาศัยสำหรับรองรับการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมในการดำเนินการ ระยะที่ 1 เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยเดิมในโครงการดินแดงไม่ต้องโยกย้ายหลายครั้ง ซึ่ง กทม.เห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการเจรจาเกี่ยวกับที่ดินของ กทม.บริเวณสถานีจ่ายน้ำมันกับ พื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงของ กทม.เนื้อที่ประมาณ 12 ไร่ กับพื้นที่ริมถนนอโศก-ดินแดง ที่ดินประมาณ 12 ไร่ ลักษณะเป็นแนวยาวสามารถนำมาทำเป็นสวนสาธารณะได้ แต่ กทม.พิจารณาเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างอาคารพักอาศัยในลักษณะอาคารสูง จึงได้เปลี่ยนพื้นที่ เป็นบริเวณกองวิเคราะห์และวิจัย มีพื้นที่ 2.8 ไร่ ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและชุมชน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้โครงการเริ่มได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. การดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ควรเป็นโครงการระดับชาติที่มี นโยบายชัดเจน และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและชุมชน และ กคช.ควรแสดงให้เห็น ความสำคัญของโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ไม่ใช่เป็นเพียงโครงการลงทุนของ กคช. เท่านั้น เมื่อสังคมโดยรวมเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง จะเกิดขึ้นได้ต้องมีความแน่นอน และการสนับสนุนทางด้านการเมือง โครงการต้องมีการลงทุนสูง ต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ด้านกระบวนการมีส่วนร่วม จากผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการการมีส่วนร่วมของ กคช.ในช่วงหลังไม่ได้มีการแยกกลุ่มความต้องการของชาวชุมชนแต่เน้นในเรื่องของการจัดอบรม สัมมนา ประกอบการดำเนินงานของการมีส่วนร่วมไม่ได้มีแผนงานระยะยาว ดังนั้น การดำเนินการ ด้านกระบวนการทางสังคม การเคหะแห่งชาติควรมีการกำหนดแผนแม่บททางด้านสังคม และควรมีการเจรจาหรือทำความเข้าใจกับชาวชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยการแยกกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ของโครงการ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในการเจรจา รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวชุมชน ในการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ

3. การบริหารโครงการ เนื่องจากการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นงานที่ต้องใช้ เวลานานในการจัดทำโครงการ ควรมี การจัดตั้งองค์กรับผิดชอบ ให้ทำหน้าที่ประสานงาน โครงการฟื้นฟูเมืองกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล ชุมชน

4. กลไกต่อรอง การดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงบางครั้งรัฐหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีการผ่อนผัน กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

5. กระบวนการทำงาน เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับชาวชุมชนในลักษณะเพื่อนร่วมงาน ช่วยกันคิด ช่วยกันออกแบบ ช่วยกันทำงาน ทั้งนี้ เพื่อสร้างทัศนคติรวมทั้ง ลดการสื่อสารในเชิงตัวเลขการตัดสินใจ แต่ควรนำเสนอข้อเท็จจริงทางวิชาการในด้านต่างๆ ให้สาธารณชนได้พิจารณาเอง ทั้งนี้ เนื่องจากผลการสื่อสารในลักษณะแบบเดิม ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำงานในระดับชุมชนโดยตรง

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- นพพันธ์ ตาปานานนท์. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, 2552.
- ยงธนิศร์ พิมลเสถียร. การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง, 2554.
- ดุษฎี ทายตะคุ. การวางผังเมือง ตอนกลยุทธ์การอนุรักษ์พัฒนาเมือง, 2551.
- มาชานารี ฮากิตะ. การฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่น & ข้อเสนอแนะโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2540.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการสำรวจวิจัยและปฏิบัติงานสังคมในชุมชนโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2545.
- สถาบันพระปกเกล้า. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน “กลุ่มที่ปรึกษาประชาชน” ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2547.
- บริษัท เอ-เซเว่น คอร์ปอเรชั่น จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาความเหมาะสมโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2547.
- บริษัท ครีเอทีฟ ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์การจัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, 2543.
- คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาข้อมูลโครงการฟื้นฟูเมืองดินแดง ระยะที่ 1, 2539.
- บริษัทนนท์-ตรึงใจสถาปนิกและนักวางผัง จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาความเหมาะสมทางกายภาพโครงการฟื้นฟูเมืองใหม่บริเวณดินแดง, 2535.
- นิพัทธ์ ทวนนวรรตน์. แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ภาควิชาเคหการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สมดี เบ็ญจชัยพร. ความคิดเห็นของชาวชุมชนดินแดงต่อการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงของการเคหะแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.
- การเคหะแห่งชาติ. เอกสารชุดประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ ชุดที่ 2. 2,500, 1. งานบริการผลิตเอกสาร, 2540.

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติกรภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย. 2552.

การเคหะแห่งชาติ, การ. แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ.2535-2539, 2535. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ.2540-2544, 2540. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนานโยบายแผนงานและโครงการก่อสร้าง ครั้งที่ 1/2539, 2539. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2540, 2540. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2541, 2541. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2543, 2543. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานประจำปี 2532-2533, 2533. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานประจำปี 2533-2534, 2534. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. คำสั่งการเคหะแห่งชาติ ที่ จ.26/2534, 2534. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะทำงานโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 1/2534, 2534. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 2/2535, 2535. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. คำสั่งการเคหะแห่งชาติ ที่ จ.31/2536, 2536. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะทำงานรื้อย้ายโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 1/2536, 2536. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะทำงานรื้อย้ายโครงการฟื้นฟูเมือง ครั้งที่ 2/2536, 2536. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2540, 2540. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2541,  
2541. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2543,  
2543. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2546,  
2546. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายงานการประชุมคณะทำงานวิจัยและพิจารณาสิทธิโครงการฟื้นฟู  
เมืองชุมชนดินแดง ครั้งที่ 1/2540, 2540. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2533. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2538. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2539. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2540. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2541. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2543. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2549. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2551. (อัดสำเนา)

การเคหะแห่งชาติ, การ. รายละเอียดเล่มโครงการ, 2552. (อัดสำเนา)

พรศักดิ์ บุญโยดม. อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2556.

วรรณุช จิตธรรมสถาพร. อดีตรองผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์ 8 มกราคม 2556

บรรณ ไศภิชฐ์ เมฆวิชัย. อาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์,  
13 มกราคม 2556.

ยงธนศิริ พิมลเสถียร. อาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 21 ธันวาคม 2555.

จำเนียร ดุริยประณีต. อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2555.

รตยา จันทระเพียร. อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555.

ปรีดี บุรณศิริ. อดีตผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2555'

ภาคผนวก

วันที่ 20 พ.ย. 2543  
เลขที่ 102  
เลขที่รับ 912

กระทรวงมหาดไทย  
กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
วันที่ 16 พ.ย. 2543  
เลขที่ 75754

สำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรี  
วันที่ 15 พ.ย. 2543  
เลขที่ 1633  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กท ๑๐๓๐๐

100/15  
จรบ

ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๑พค

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

วันที่ 2579  
วันที่ 15 พ.ย. 2543  
ฝ่ายการเมือง สส.

เรื่อง ขออนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๕๖๐๗/๑๔๐๔๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

ตามที่แจ้งผลการพิจารณาทบทวนเรื่อง ขออนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง โดยขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

๒. อนุมัติเงินอุดหนุนให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่จำนวนไม่เกิน ๑๕๓ ล้านบาท ระยะเวลา ๑๐ ปี ในระยะแรกให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงิน ๒๕๐ ล้านบาท ในงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ ๒๕๔๖

๓. แผน วิธีการลงทุนและการร่วมงานของเอกชน ตลอดจนการสนับสนุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อชดเชยสิทธิของผู้อยู่อาศัยเดิม เงินช่วยค่าขนย้ายและค่าขนย้ายชั่วคราวของผู้พักอาศัยเดิมในช่วงก่อสร้าง รวมทั้งผลกระทบสิ่งแวดล้อม มอบให้กระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณไปพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. ให้มีการศึกษาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สามารถพัฒนาและบริหารชุมชนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ กคช. ในการบริหารจัดการ และการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารที่พักอาศัย ตลอดจนสภาพแวดล้อมของเคหะชุมชนและชุมชนแออัดหรือชุมชนเสื่อมโทรมของผู้มีรายได้น้อยให้มากขึ้น รวมทั้งให้ กคช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบรักษาความสะอาดของเคหะชุมชนต่าง ๆ อย่างเต็มรูปแบบ โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยและ กคช. รับผิดชอบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวให้เสร็จโดยเร็ว

๕. ให้ กคช. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้เสร็จก่อนจึงจะเริ่มโครงการ

๕.๑ จัดทำแผนการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมและการก่อสร้างอาคารหรือการจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงผลกระทบด้านครอบครัว โรงเรียนของบุตรและแหล่งงานของผู้อยู่อาศัยเดิม

/๕.๒ ...



กองนโยบายและแผน  
 วันที่ 623  
 วันที่ 21/4/95  
 9. 20/91

- ๒ -

๕.๒ ศึกษาและพิสูจน์เพื่อทราบจำนวนและรายชื่อผู้อยู่อาศัยเดิมและจัดทำบัญชีรายชื่อประกาศไว้ในแต่ละเคหะชุมชนให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องได้

๕.๓ กำหนดการขดเขตสิทธิในการเช่าและเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายชั่วคราวระหว่างดำเนินโครงการสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมตามภาวะเศรษฐกิจ

๕.๔ กำหนดให้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้รับสิทธิพิเศษในการเช่าพักอาศัยในโครงการเป็นอันดับแรกในอัตราค่าเช่าพิเศษต่ำกว่าอัตราค่าเช่าปกติที่จะคิดจากผู้อยู่อาศัยใหม่ โดยพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่าพิเศษดังกล่าว ในอัตราค่าสุดท้ายที่จะพิจารณาได้และให้พิจารณารายได้เฉลี่ยของผู้พักอาศัยเดิมเป็นเกณฑ์ โดยคำนึงถึงการสร้างแหล่งงาน และการประกอบอาชีพเพื่อสร้างความสามารถในการชำระค่าเช่าของผู้อยู่อาศัยเดิม

๕.๕ ต้องมีการกำหนดพื้นที่ที่จะใช้เป็นศูนย์บริการชุมชน อาทิ ห้องสมุดชุมชน ศูนย์สุขภาพชุมชนและศูนย์สุขภาพผู้สูงอายุ ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์กีฬาและนันทนาการ เป็นต้น โดยต้องมีสัดส่วนที่เพียงพอและเหมาะสมกับผู้พักอาศัยทั้งหมด

๕.๖ ต้องมีการกำหนดพื้นที่ที่จะใช้เป็นร้านค้าชุมชนในแต่ละอาคารที่พักอาศัยและพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม เพื่อให้สิทธิผู้อาศัยได้เข้าไปประกอบการค้า สร้างรายได้ในอัตราค่าเช่าพิเศษ โดยไม่มีการโอนสิทธิหรือกิจการไปให้อีกคนหนึ่งโดยได้ค่าตอบแทน (ค่าเช่า)

๕.๗ ต้องมีการจัดสรรพื้นที่ในพื้นที่เชิงพาณิชย์จำนวนหนึ่ง เพื่อให้สิทธิผู้อยู่อาศัยเดิมได้เช่าอันดับแรกในอัตราค่าเช่าพิเศษ โดยไม่มีการโอนสิทธิหรือกิจการไปให้อีกคนหนึ่งโดยได้ค่าตอบแทน (ค่าเช่า)

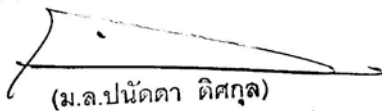
๕.๘ ศึกษาความเป็นไปได้ในกรณีที่ให้เอกชนลงทุนในการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ให้มีการกระจายหุ้นของเอกชนให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสซื้อก่อน

๕.๙ กชข. ต้องชี้แจงทำความเข้าใจ และจัดทำารรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยเดิมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตาม ๕.๑ - ๕.๘ ให้เสร็จสิ้นก่อน รวมทั้งดำเนินการตามข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการได้

จึงเรียนยืนยันมา ได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ที่ มท 0102/ 5575

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

  
 (ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล)

หัวหน้าสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ

15 พ.ย. 2543

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี  
 โทร. ๒๕๒๕๕๕๕ โทรสาร ๒๕๑๐๖๒๑  
 ๓/๕๕๐

ขอแสดงความนับถือ



(นายจุลบุตร หิรัญชะวีสิต)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน  
 เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

Prud conom

Nam-in-phong,  
 ๒๖/๑๒/๐๐

ฝ่ายเลขานุการรัฐมนตรี  
 วันที่ ๒๕/๑๑/๐๐ วันที่ ๒๑/๑๒/๐๐ 15072

บค. 1     ผม.     อ.บ.  
 บค. 2     พ.ม.     บค.

15 พ.ย. 2543  
 15 พ.ย. 2543

ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๔๕๔๔

- 2 - เลข. 2547

1182

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง สภาพอาคารเคหะชุมชนดินแดง

เรียน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ฝ่ายพัฒนามืองและฟื้นฟูเมือง  
รับที่ 618 วันที่ 27C 202 เวลา 9.00

ปจ.       ผม.       ฟม.  
 บค.1     บค.2     อื่นๆ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๑๘๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
ที่ พม. ๕๑๐๘/๒๐๘๑๕ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๗

ตามที่ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ขออนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่  
และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี  
รับทราบผลการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมของประชาชน รวมทั้งการจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหา  
ที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพอาคารเสียหาย ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ลงมติว่า

๑. รับทราบเรื่อง สภาพอาคารเคหะชุมชนดินแดง ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคม  
และความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบให้คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) รับไป  
สำรวจติดตามสภาพอาคารโครงการเคหะชุมชนดินแดง และพิจารณาดำเนินการเพื่อป้องกันอันตราย  
ต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวต่อไป
๒. คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า แนวทางการลงทุนตามโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชน  
ดินแดง โดยการรื้ออาคารเก่าและสร้างอาคารใหม่ อาจดำเนินการได้เป็น ๒ แนวทาง คือ
  - ๒.๑ การเคหะแห่งชาติลงทุนดำเนินการเองทั้งหมด โดยอาจขอความสนับสนุน  
ทางการเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือ
  - ๒.๒ การเปิดประมูลให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อมเข้ามารับสัมปทานดำเนินโครงการ

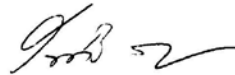
/ทั้งนี้ ...

- ๒ -

ทั้งนี้ การจะเลือกแนวทางการดำเนินการใด การเคหะแห่งชาติจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นเหมาะสม และผลกระทบในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านระดับราคาของที่อยู่อาศัยใหม่ ควรจะต้องเป็นระดับราคาที่อยู่อาศัยสามารถจะรับภาระได้โดยไม่เดือดร้อนจนเกินไป รวมทั้งต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมในการหมุนเวียนโยกย้ายผู้อยู่อาศัยออกไปอยู่อาศัยที่อื่น ระหว่างการรื้ออาคารเก่า และย้ายเข้าที่พักอาศัยที่ก่อสร้างใหม่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางโฉมศรี อารยะศิริ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองฟื้นฟูชุมชนเมือง
รับที่ 173
วันที่ 9/2๕๖๗
เวลา 10.00

สำนักบริหารงานสารสนเทศ  
โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๗๑๙๓  
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๕๖

เรียน ออว ผอ.  
เพื่อทราบ  
เรียน พ.ร. รัตน์  
เพื่อโปรดปราน  
47040

เรียน รองเลขาธิการ/อ.ก.พ.น.

1. รื้ออาคาร 109 ต.บ้านใหม่ กทม.

2. รื้ออาคาร 109 ต.บ้านใหม่ กทม.

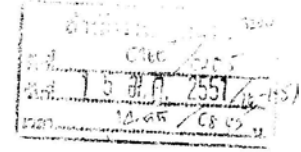
47040

47040



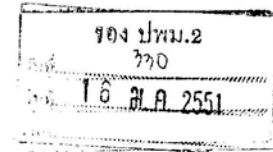
\* กทม. 11 แขวง กทม. 11 แขวง กทม. 11 แขวง  
94 FOR ๑๑.

ความลับ  
ที่ นร ๐๕๐๖/ ๑๐๕๐



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มกราคม ๒๕๕๑



เรื่อง ขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการเตรียมการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง  
เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

อ้างอิง หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๕๑๑๗/๔๔๕๙๖  
ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๓/๒๓๐๔๕  
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐
  ๒. สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๐๕/๒๗๐๓ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐
  ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๐/๑๒๙๑๐  
ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐
  ๔. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๐/๑๙๑  
ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑
  ๕. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๖๑๒๑ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐
  ๖. สำเนาหนังสือกรุงเทพมหานคร ด่วนที่สุด ที่ กท ๑๗๐๕/๖๕๐๕  
ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการเตรียมการโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง  
ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย  
สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร  
ได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนา  
หนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี  
(นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เป็นประธานกรรมการ ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่  
๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ พิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้

/๑. ...

- ๒ -

### ๑. ประเด็นอภิปราย

๑.๑ การที่การเคหะแห่งชาติกำหนดให้ผู้ประสงค์จะย้ายออกจากโครงการจะได้รับเงินชดเชยสิทธิหน่วยละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท บวกเงินช่วยเหลือค่าขนย้าย ๑๐,๐๐๐ บาท รวมเป็น ๒๖๐,๐๐๐ บาท จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับผู้ที่จะไปซื้อบ้านเอื้ออาทรที่จะได้เงินชดเชย ๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ชี้แจงว่าได้ประชุมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณแล้ว ได้ข้อยุติว่าจะปรับให้ทุกรายได้รับเงินชดเชยเท่ากันจำนวนหน่วยละ ๒๖๐,๐๐๐ บาท

๑.๒ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) อนุมัติแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่และฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการซึ่งรวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและการทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการที่แท้จริง และได้อนุมัติเงินอุดหนุนให้เปล่าในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน ๗๕๓ ล้านบาท ระยะเวลา ๑๐ ปี ซึ่งขณะนี้ใช้ไปแล้ว ๑๐๕ ล้านบาท และในครั้งนี้องค์กรพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอขอเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ จำนวน ๒๔๒ ล้านบาท จึงเห็นควรให้ใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แล้วดังกล่าว แต่เนื่องจากจำนวนหน่วยที่จะต้องมีการรื้อย้ายและได้รับเงินชดเชยยังไม่ชัดเจนจึงไม่สมควรกำหนดกรอบวงเงินไว้ แต่ให้ถือเป็นหลักการในการจ่ายเงินชดเชยสิทธิและเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายเป็นต่อหน่วย หน่วยละ ๒๖๐,๐๐๐ บาท และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำความเข้าใจความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง

๑.๓ ในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยเข้าช่วยโครงการอาคารที่อยู่อาศัยรวมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) กรณีมีจำนวนห้องพักตั้งแต่ ๘๐ ห้องขึ้นไป ให้การเคหะแห่งชาติจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเสนอตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนดำเนินการ

๑.๔ กรณีการเคหะแห่งชาติขออนุมัติสร้างบ้านเอื้ออาทรเพื่อรองรับการรื้อย้ายชุมชนดินแดงเห็นควรให้การเคหะแห่งชาติปฏิบัติตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการที่โครงการหรือกิจการสามารถขอรับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ กำหนดให้โครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติสามารถขอรับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยยินยอมปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (แบบ สผ.๔)

/๒. ...

- ๓ -

## ๒. มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

เห็นควรรับทราบการดำเนินงานแก้ปัญหาอาคารแฟลตดินแดงและอนุมัติในหลักการ ให้การเคหะแห่งชาติสร้างบ้านเอื้ออาทรจำนวน ๔๐๐ หน่วยในที่ดินของการเคหะแห่งชาติเพื่อรองรับ ชาวชุมชนดินแดงที่ต้องการแลกสิทธิการเช่าแฟลตดินแดงกับบ้านเอื้ออาทร ๑ : ๑ หน่วย ตามที่กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ ส่วนเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเตรียมการ โครงการ ฯ เป็นไปตามประเด็นอภิปราย ข้อ ๑.๒ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ ลงมติว่า

๑. รับทราบผลการดำเนินงานแก้ปัญหาอาคารแฟลตดินแดงของการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ

๒. ให้ กคช. เร่งดำเนินการปรับปรุงแผนแม่บทโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ให้มีความชัดเจน ทั้งในรูปแบบการพัฒนา แผนการลงทุนทางเลือกในการระดมทุน แล้วจัดทำเป็นโครงการ ในรายละเอียดนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาตามขั้นตอน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีโดยเร็วต่อไป โดยให้ความเห็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกรุงเทพมหานคร ไปดำเนินการ รวมทั้งให้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแนวทางการแก้ไขปัญหาอาคารแฟลตดินแดง ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบอย่างชัดเจน ถูกต้องด้วย ทั้งนี้ ให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการด้วย ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ กคช. จะสร้างบ้านเอื้ออาทรเพื่อรองรับชาวชุมชนดินแดงที่ต้องการ แลกสิทธิการเช่าบ้านเอื้ออาทรนั้น ให้ กคช. พิจารณาด้วยว่า การสร้างบ้านในกรณีนี้สมควรจะเรียกว่า “บ้านเอื้ออาทร” หรือไม่ เนื่องจากเป็นกรณีเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากโครงการบ้านเอื้ออาทร ที่ดำเนินการอยู่แล้ว

๒.๒ การกำหนดทางเลือกสำหรับผู้อยู่อาศัยกรณีประสงค์ย้ายออกจากโครงการ โดยจะจ่ายเป็นเงินชดเชยสิทธิหน่วยละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท และเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายจำนวน

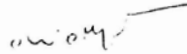
/๑๐,๐๐๐ บาท ...

- ๔ -

๑๐,๐๐๐ บาท นั้น ให้ถือเป็นกรอบเงินที่ กคช. จะใช้ในการประสานหารือกับผู้อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้อง  
เท่านั้น ส่วนการจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามผลการพิจารณาแผนแม่บทที่ กคช. ได้ปรับปรุงและจัดทำ  
เป็นโครงการในรายละเอียดเสนอคณะรัฐมนตรีตามข้อ ๒ แล้ว

จึงเรียนยืนยันมา ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชี  
แนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชัย วิทวัสการเวช)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- 11/11/๒๕๖๑  
Lina  
15/๑๑/๒๕๖๑

มท กคช.



(นางกานดา วิทวัสการเวช)

รองปลัดกระทรวง รัฐบาลราชการแทน

ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
16 ส.ค. 2551

(นายทศพลชัย นินประสิทธิ์)  
รองอธิบดีกรมการช่าง  
รพว.พณ.

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

[www.cabinet.thai.gov.go.th](http://www.cabinet.thai.gov.go.th)

(นารีรัตน์) Nm51-1-17/พิมพ์นภัส





## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสงกรานต์ อนันตภักดิ์ เกิดวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2521 ที่จังหวัด เพชรบูรณ์ ภูมิลำเนาจังหวัด เพชรบูรณ์ สำเร็จการศึกษา บริหารธุรกิจ บัณฑิต (บัญชี) คณะ บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2544 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2554 ปัจจุบันทำงานที่ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง ตำแหน่งพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ 5