



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวทางการพัฒนาประเทศในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2503-2509) จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน แนวทางการพัฒนาประเทศของไทยนั้น ได้มุ่งจะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยพยายามเปลี่ยนแปลงจากการเกษตรกรรม โดยการสร้างประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นเบื้องต้น และต่อมาก็ดำเนินการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผลของการพัฒนาประเทศตามแนวทางนี้ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างของชนบทและเมืองให้มากขึ้น เมืองได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยตรงและมากที่สุด ดังที่เราจะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ ได้รับบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางด้านการเงินการธนาคาร ศูนย์กลางด้านการปกครอง ฯลฯ

สภาพของการพัฒนาเช่นนี้ ส่งผลให้ กระบวนการพัฒนาเป็นเมือง (Urbanization) ของกรุงเทพฯ จึงมีอยู่ในระดับสูง และมีลักษณะเป็นเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สภาพความเป็นเมืองของกรุงเทพฯสะท้อนออกมาให้เห็น ในเชิงรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนคือ ประชากรในกรุงเทพฯจากการสำมะโนประชากรปีพ.ศ.2533 พบว่าคนกรุงเทพฯมีถึง 5.876 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.78 ของประเทศ ทั้งที่มีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 0.29 ของประเทศเท่านั้น กรุงเทพฯมีประชากรเมืองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละร้อยของจังหวัด และเป็นร้อยละ 57.57 ของประชากรเมืองทั้งประเทศ นอกจากนี้กรุงเทพฯมีการขยายตัวของประชากรเป็นอย่างมาก โดยในปีพ.ศ.2519 มีประชากรประมาณ 4.14 คน แต่ในปีพ.ศ.2533 นี้มีประชากรสูงถึง 5.876 ล้านคน

จากการขยายตัวของประชากรเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดินโดยตรง ซึ่งเราจะเห็นได้จากข้อมูลการขยายตัวของพื้นที่เมืองของกรุงเทพฯ ระหว่างปีพ.ศ.2517-2531 พบว่าในปีพ.ศ.2517 กรุงเทพฯมีพื้นที่เมืองประมาณ 208,801 ไร่ หรือประมาณ 24.5 ของพื้นที่กรุงเทพฯทั้งหมด และมีการขยายตัวของการใช้ที่ดินอย่างมากในปีพ.ศ. 2527 โดยมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นเป็น 397,881 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 46.7 ของพื้นที่กรุงเทพฯทั้งหมด ในปีพ.ศ.2531 นอกจากนั้นเรายังพบอีกว่า ในปีพ.ศ.2527 และ 2531 ที่ดินจำนวน 187,344 ไร่ ได้ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมือง และยังพบอีกว่าที่ดินที่ได้รับการพัฒนามากกว่าร้อยละ 45 ได้รับการเปลี่ยนแปลงในช่วงปีพ.ศ.2527-2531 โดยที่ดินนั้นตั้งไกลไปจากใจกลางเมืองกว่า 30 กม. ซึ่งจะเห็นภาพสะท้อนการเติบโตและการขยายตัวของที่ดินในกรุงเทพฯได้เป็นอย่างดี

การเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดนั้น มีการเติบโตอย่างสัมพันธ์กับการขยายตัวของกรุงเทพฯ ดังที่เราจะเห็นได้ว่า ในปีพ.ศ.2524 มีชุมชนแออัดประมาณ 410 แห่ง มีประชากรประมาณ 551,420 คน และเพิ่มเป็น 1,078 แห่งในกรุงเทพฯ โดยมีประชากรในชุมชนแออัดถึง 1,017,300 คน ในปีพ.ศ.2533 การเติบโตของกลุ่มคนจนในชุมชนแออัดนี้ล้วนเป็นผลมาจากความต้องการแรงงาน ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศ เป็นปัจจัยดึงดูด และความยากจนในชนบท เป็นปัจจัยผลักดัน ส่งผลให้เกิดการอพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ

ในอดีตกรุงเทพมหานครมีที่ดินว่างเปล่าในการรองรับผู้คนที่มาจากภาคชนบทได้ จึงทำให้ไม่มีปัญหาที่อยู่อาศัย โดยการเช่าในราคาถูกลงจากเอกชนหรือราชการ และการเข้าขงกรุก แต่ในปัจจุบันที่ดินในกรุงเทพมหานครมีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูงมาก ทำให้เจ้าของที่ดินมักจะเปลี่ยนใจในการใช้ประโยชน์ มาเป็นประโยชน์ที่ดินมาเป็นการใช้ที่ให้ผลประโยชน์ที่สูงกว่าการให้เช่า

ปัญหาที่ตามมา คือ การไล่รื้อที่อยู่อาศัย พบว่าในระหว่างปี.ศ.2517-2527 มีชุมชนที่ถูกไล่รื้อ 153 ชุมชน หรือคิดเฉลี่ยปีละ 15-16 ชุมชน และระหว่างปี.ศ.2527-2531 มีชุมชนที่ถูกไล่รื้อ 64 ชุมชน เฉลี่ยปีละ 12-13 ชุมชน

กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดนี้ ดูเหมือนว่าเราไม่สามารถปฏิเสธการดำรงอยู่ของพวกเขาได้ แต่สภาพปัญหาที่ร่ำล้อมตัวพวกเขาไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาส่วนตัว และปัญหาที่อยู่อาศัยก็มีส่วนให้เกิดความกดดัน ซึ่งส่งผลต่อความผาสุกของสังคมโดยรวม

ในการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดพื้นที่รองรับการรื้อย้ายชุมชนผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร จะทำการศึกษาเนื่องมาจากปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด ซึ่งวิธีการในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยมีอยู่หลายประการ แต่ในการวิจัยนี้ได้หยิบยกรวบรวม "จัดที่อยู่อาศัยใหม่" หรือ Relocation Project ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้วิจัยให้ความสนใจมากที่สุดและน่าจะเป็นทางออกที่น่าสนใจที่สุด แต่วิธีการดังกล่าวที่มีการปฏิบัติมาล้วนส่งผลต่อ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวชุมชนแออัดเป็นอย่างมาก ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบถึงสภาพเงื่อนไขของแนวทางวิธีนี้ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างเหมาะสมอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพการขยายตัวของเมืองและชุมชนแออัด
2. เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อสภาพความเป็นอยู่ และทัศนคติต่อที่อยู่อาศัยใหม่
ในแนวทางการจัดที่อยู่อาศัยใหม่
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาถึงพื้นที่รองรับที่เหมาะสมในการจัดหา
ที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อรองรับการรื้อย้ายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ในกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาสภาพการณ์ และแนวทางในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยกลุ่ม
ชุมชนแออัดที่ถูกไล่รื้อในกรุงเทพมหานคร
3. การสำรวจภาคสนาม โดยการออกแบบสอบถาม และการพูดคุยสอบถาม
ปัญหาเพื่อทราบถึงทัศนคติเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่อยู่อาศัยใหม่
4. เสนอแนะแนวทางการจัดที่หาพื้นที่รองรับการรื้อย้ายชุมชนผู้มีรายได้น้อยใน
กรุงเทพมหานคร ตามแนวทาง Relocation และเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการวิจัยนี้
2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครและชุมชนแออัด
3. การสำรวจภาคสนาม ด้านเศรษฐกิจ สังคม และทัศนคติ
 - 3.1 การสำรวจภาคสนาม โดยการออกแบบสอบถาม กลุ่มที่ย้ายเข้าไปในชุมชนใหม่แล้ว และไม่ย้ายออก โดยอยู่เกินกว่า 1 ปี ของชุมชนทั้ง 4 ชุมชน คือ ชุมชนร่มเกล้า 1 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 2,3 ชุมชนออเงิน และชุมชนอ่อนนุช 40 ไร่
 - 3.2 การสัมภาษณ์ผู้ที่ย้ายออกจากชุมชนใหม่ ถึงสาเหตุที่ย้ายออกมา
4. การประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ทางสถิติ และอื่น ๆ
5. การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล และแนวทางการจัดหาพื้นที่รองรับการรื้อย้ายชุมชนผู้มีรายได้น้อยในแนวทาง Relocation และเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทัศนคติต่อลักษณะที่อยู่อาศัย และความเป็นอยู่ของชาวชุมชนในที่เดิมเปรียบเทียบกับที่ใหม่
2. ทำให้ทราบปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยที่ขัดขวางการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวทางนี้

3. สามารถเสนอแนะ แนวทางการจัดพื้นที่รองรับการรื้อย้ายชุมชนผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร