หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัย

2.1 แนวคิดและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศ

2.1.1 ลักษณะและปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำในเมือง

ก. ระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ

ในการศึกษาระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ[1] โดย Shlomo Angel และคณะพบว่า ปัญหาที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อยนั้น ไม่ใช่ปัญหาความขาดแคลนจำนวนที่อยู่อาศัย (Housing stock) เป็นประเด็นหลัก แต่เป็นปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบชุมชน โดยอิงกับทฤษฎีและแนวคิดทางปรัชญาสังคมและเทคโนโลยีของยุโรปมากเกินไป ซึ่งเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยเหล่านั้นจะรับภาระได้ Angel ยังพบว่ามีระบบที่อยู่อาศัยที่รองรับผู้มีรายได้เหล่านี้ด้วยกันถึง 5 ระบบใหญ่ ๆ คือ

ระบบที่ 1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Workers housing subsystem) แบ่งออกเป็นชนิดต่าง ๆ ดังนี้

1. บ้านที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ทำงาน (Workplace site houses) ปกติจะสร้างด้วยเศษไม้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นวัสดุที่ใช้แล้วในบริเวณที่ทำงาน โดยคนงานและครอบครัว

2. ห้องพักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance staff quarters) ครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยและปานกลางส่วนใหญ่จะจัดห้องหรือส่วนหนึ่งในบริเวณบ้าน เพื่อให้เป็นที่สำหรับอยู่อาศัยของคนรับใช้ คนสวนและครอบครัว

---

[1] Angel Benjamin and De Goede, (1977), pp. 75-84.

012547

3. หอพักคนงานในโรงงาน (Factory site domitories) หอพักคนงานโดยปกติมักจะอยู่กันอย่างแออัด คือห้องหนึ่ง ๆ จะมีคนงานไสดอยู่กันหลาย ๆ คน ซึ่งจะมีเนื้อที่เป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

4. ที่อยู่อาศัยสำหรับพนักงานของสถาบันหรือหน่วยงานต่าง ๆ (Institutional Housing For Workers) ได้แก่บ้านพักรถไฟ บ้านพักทหาร บ้านพักตำรวจ เป็นต้น

5. บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction workers' housing) บ้านพักพวกนี้มักจะสร้างจากเศษวัสดุที่ใช้แล้วในการก่อสร้าง เมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จสิ้นก็จะรื้อถอนย้ายไปก่อสร้างยังโครงการอื่นต่อไป

ระบบที่ 2 ที่อยู่อาศัยประเภทบุกรุก[2] (The Squatters Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่ถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน) แบ่งได้ดังนี้

1. ชุมชนบุกรุกทั่วไป (Typical Squatter) เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต มีทั้งที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ตั้งแต่ 50 ครัวเรือน จนกระทั่งถึงสองสามพันครัวเรือน เช่นชุมชนสลัมคลองเตย ชุมชนริมคลองต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีชุมชนขนาดเล็กที่อยู่ตามใต้สะพานหรือที่ที่ลับตาคน ซึ่งมีจำนวน 2-3 หลัง เป็นต้น ชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นชุมชนที่กำลังประสบปัญหาการถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดิน ทั้งที่เอกชนและที่ดินของรัฐบาล

2. บ้านเรือ (Boat Houses) ลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลอง สาธารณะเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งอาจจะไม่ใช่การบุกรุกที่ดิน แต่เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลอง ได้แก่ชุมชนชาวเรือริมคลองมหานาค (ถูกไล่ไปแล้วราวปี พ.ศ. 2518) ปากคลองผดุงกรุงเกษมและแถบเชิงสะพานกรุงธนฝั่งพระนคร เป็นต้น

ระบบที่ 3 ที่อยู่อาศัยในเขตชนบทแต่เข้ามาทำงานในเมือง[3] (Rural Communiters Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตชนบท

---

[2] ไสภณ พรโชคชัย, "1020 สลัม", หน้า 7-9.

[3] Sholomo Angel, Ibid., p. 12.

แต่ต้องเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ตอนเช้า และกลับในตอนเย็น

ระบบที่ 4 ห้องแบ่งให้เช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะการแบ่งกั้นเป็นห้องเล็ก ๆ แยกสัดส่วนกัน เพื่อให้เช่าอยู่ มักจะพบเห็นในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจเก่า เช่นแถบเยาวราช ตลาดน้อย (ตรอกวานิช 2) เป็นต้น

ระบบที่ 5 ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐ (Public Housing Subsystem) เป็นลักษณะที่อยู่อาศัยประเภทนี้มักจะจัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย มีทั้งให้เช่าและเช่าซื้อ เช่นอาคารสงเคราะห์แบบแฟลต เป็นต้น

ข. ลักษณะกายภาพที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ

1. จำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ[4]

จากการรวบรวมสถิติจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ โดยโสภณ พรโชคชัย ปรากฏว่าจำนวนชุมชนแออัดได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงสถิติจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ

ปีพ.ศ.	จำนวน	ผู้สำรวจ
2511	50	สภาสังคมสงเคราะห์
2512	82	สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร
2514	152	(ไม่ทราบ)
2519	108	การเคหะแห่งชาติ
2520	250	การเคหะแห่งชาติ
2524	371	การเคหะแห่งชาติ
2526	386	การเคหะแห่งชาติ
2527	480	โสภณ พรโชคชัย
2528	1,020	โสภณ พรโชคชัย

[4]โสภณ พรโชคชัย, อ้างแล้ว, หน้า 27-28.

หากพิจารณาจากทะเบียนการนับอายุของชุมชนแออัดในการสำรวจของโสภณ พรโชคชัย พบว่าอัตราเพิ่มของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงสถิติจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร พิจารณาตามทะเบียนการนับอายุ

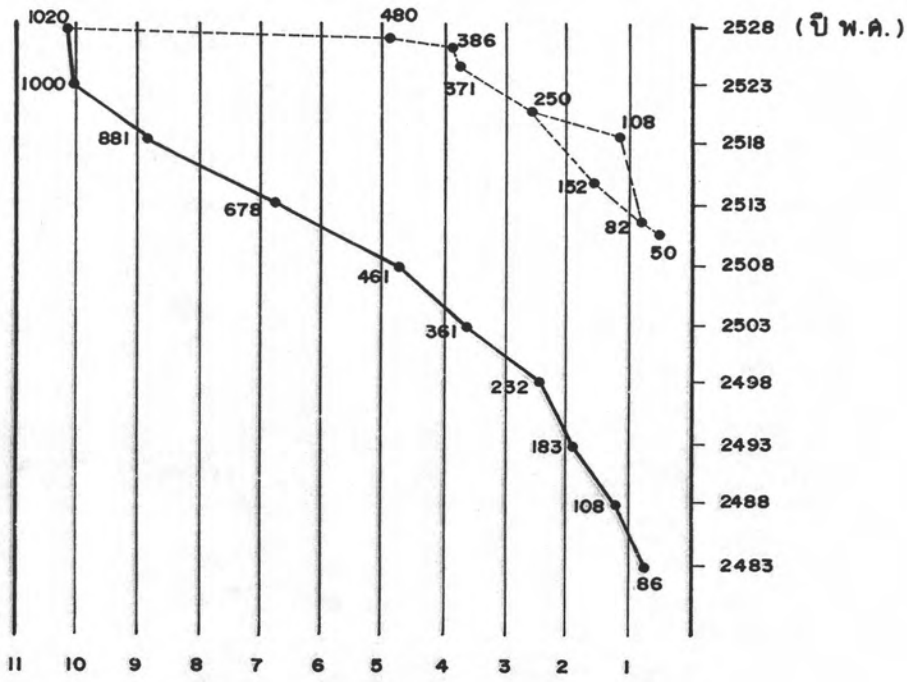
ปี พ.ศ.	จำนวน		ร้อยละของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร
	ชุมชนแออัด[1]	ประชากร[2]	
2483	86	85,282	-
2488	108	107,098	-
2493	183	181,472	-
2498	232	230,063	-
2503	361	357,986	16.5
2508	461	457,151	15.8
2513	678	672,339	19.1
2518	881	873,644	20,1
2523	1,000	991,650	19.2
2528	1,020	1,011,483	19.6

หมายเหตุ

1. จำนวนชุมชนแออัดก่อนปี พ.ศ. 2528 คำนวณจากอายุของชุมชนทุกชุมชนที่มีในบัญชีหนังสือ 1020 สลัม
2. จำนวนประชากร คำนวณจากค่าเฉลี่ยของจำนวนครัวเรือนในแต่ละชุมชน ปี พ.ศ. 2528 (180.3 ครัวเรือนต่อชุมชน) คูณด้วยจำนวนครัวเรือนมาตรฐาน (5.5 คนต่อครัวเรือน)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงสถิติจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร



หมายเหตุ..

แสดงสถิติตามการสำรวจของ โสภณ พรโชคชัย

แสดงสถิติตามทะเบียนการนับอายุ

2. ที่ตั้งและระยะจากศูนย์กลางเมือง

ชุมชนแออัดที่กระจายอยู่ตามแหล่งต่าง ๆ ของเมืองสามารถจำแนกตามความแตกต่างของการเกิดและการขยายตัวได้ดังนี้

2.1 ชุมชนแออัดในเขตเก่าแก่ชั้นในสุดของกรุงเทพมหานคร ได้แก่เขตพระนคร เขตป้อมปราบฯ และเขตสัมพันธวงศ์ มีลักษณะเป็นสลัมบนอาคารเก่าแก่หลายชั้น

2.2 ชุมชนแออัดในเขตชั้นในใหม่ ได้แก่บริเวณเขตปทุมวัน บางรักและบางส่วนของพญาไท (ริมทางรถไฟสายตะวันออก)

2.3 ชุมชนแออัดบริเวณย่านที่อยู่อาศัย แบ่งเป็น 2 เขตใหญ่ ๆ คือบริเวณฝั่งพระนคร ได้แก่ เขตจังหวัดนนทบุรี พญาไท ห้วยขวาง และพระโขนงเหนือ ถนนสุขุมวิทและคลองพระโขนง สำหรับบริเวณที่สองได้แก่ เขตบางกอกน้อยและบางกอกใหญ่ในฝั่งธนบุรี บริเวณนี้ถือเป็นฐานของที่อยู่อาศัย เนื่องจากอยู่ใกล้กับฝั่งพระนครมาก การคมนาคมติดต่อสะดวก นอกจากนี้บริเวณอุตสาหกรรมก็ยังไม่มีมากเหมือนเขตอื่น ๆ

2.4 เขตสลัมกระจายตัว ได้แก่บริเวณเขตบางเขน บางกะปิและพระโขนง (ตั้งแต่ถนนบางนา หัวหมากฝั่งตะวันออก) ลักษณะพิเศษของบริเวณนี้คือ อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย เนื่องจากบริเวณนี้เป็นบริเวณที่เพิ่งขยายตัว ประกอบกับยังไม่มีแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญที่ดึงดูดสลัมไว้ให้เป็นกลุ่มก้อน

2.5 เขตชุมชนแออัด "โดดเดี่ยว" ได้แก่สลัมในเขตลาดกระบัง มีนบุรีและหนองแขม ชุมชนแออัดเหล่านี้ดำรงอยู่โดยอาศัยเศรษฐกิจหลักในแต่ละบริเวณ

2.6 ชุมชนแออัดตามทางยาวเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่เป็นกลุ่มริมถนนสายสำคัญ เช่น ริมถนนเพชรเกษม เขตภาษีเจริญ นอกจากนี้ยังเห็นได้ในบริเวณซอยอ่อนนุช เขตพระโขนง เป็นต้น

2.7 ชุมชนแออัดโรงงาน

ได้แก่ชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นตามการเติบโตของอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ บริเวณที่เห็นได้ชัดคือ เขตยานนาวาและพระโขนง (เฉพาะย่านคลองเตย) เขตธนบุรีและเขตคลองสาน ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมเก่า ต่อมาได้ย้ายออกไปบ้าง คงไว้เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม นอกจากนี้ยังรวมถึงไกดังสินค้าตามริมแม่น้ำเจ้าพระยา

สำหรับระยะห่างของชุมชนแออัดกับศูนย์กลางของเมือง ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 7.1 กิโลเมตร โดยในจำนวนดังกล่าวประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ภายในรัศมี 6.5 กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมือง แสดงให้เห็นว่าชุมชนแออัดส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองด้านใน โดยถือเอาสี่แยกปทุมวันเป็นศูนย์กลางเมือง (ดูแผนที่ที่ 2 และแผนภูมิที่ 3)

ตารางที่ 3 แสดงระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง[5]

ระยะจากศูนย์กลางเมือง (กิโลเมตร)	จำนวนชุมชน		ประชากร (หน่วย : 1000)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า 3	111	10.9	89	8.8
3 - 5.9	335	32.8	389	38.5
6 - 8.9	323	31.7	313	31.0
9 - 11.9	149	14.6	125	12.4
12 - 14.9	56	5.5	51	5.0
15 - 27.4	46	4.5	44	4.3
รวม	1,020	100.0	1,011	100.0

---

[5] โสภณ พรโชคชัย, อ้างแล้ว, หน้า 29.

3. สถานะภาพทางกฎหมายและเจ้าของที่ดิน

ในการสำรวจชุมชนแออัดทั้งสิ้น 1020 แห่ง ปรากฏว่ามีชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย (ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน) "Slum" จำนวน 854 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 83.7 และที่เหลือจำนวน 166 แห่งหรือประมาณร้อยละ 16.3 เป็นชุมชนบุกรุก (Squatter)

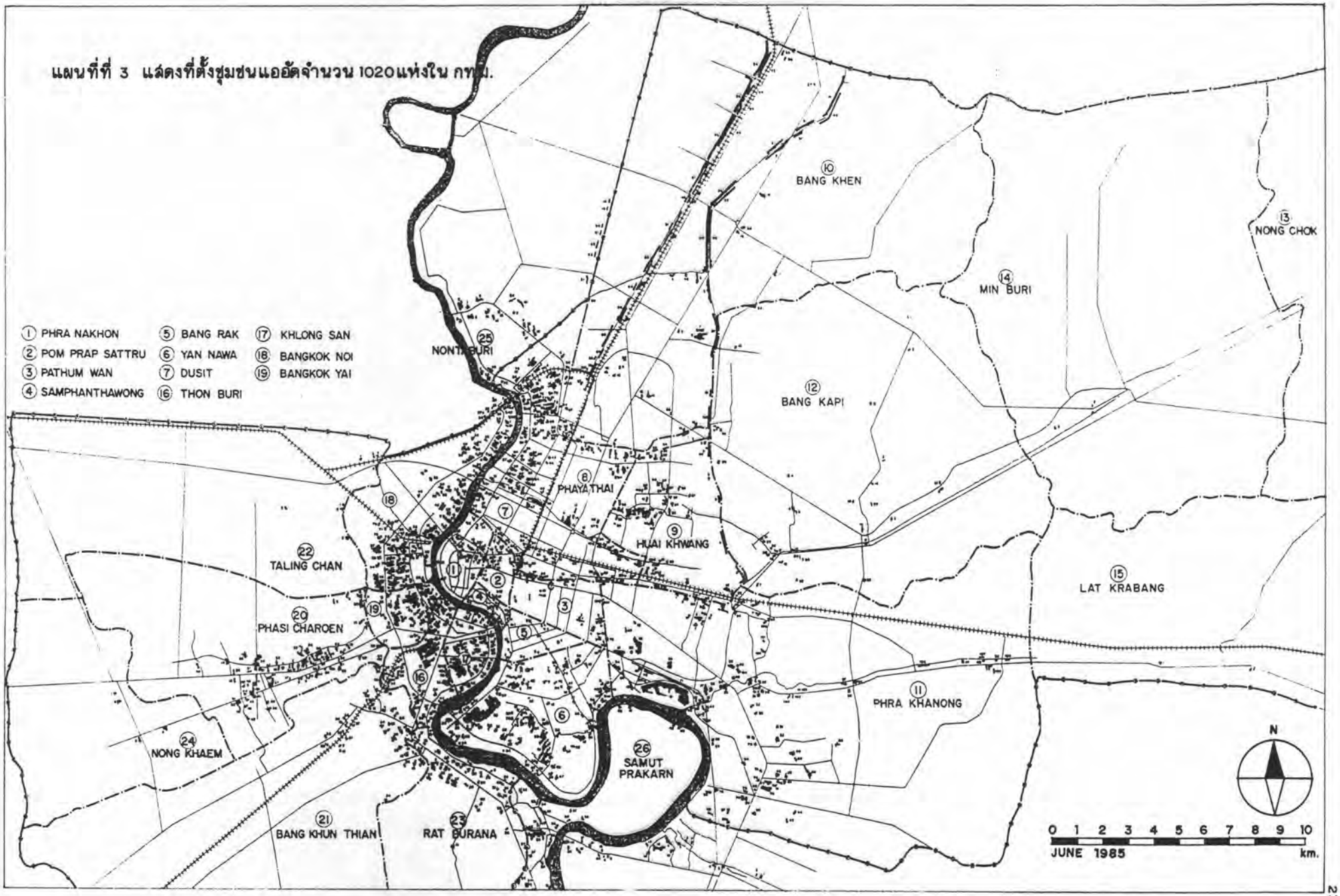
สำหรับในเรื่องของเจ้าของที่ดิน ปรากฏว่าชุมชนแออัดส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินเอกชน (จำนวน 658 ชุมชน หรือร้อยละ 64.5) ส่วนที่อยู่ในที่ดินของรัฐจำนวน 319 ชุมชนหรือร้อยละ 31.3 และจำนวน 43 ชุมชนหรือจำนวนร้อยละ 48 อยู่ในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ (ดูแผนภูมิที่ 4,5)

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนร้อยละของชุมชนแออัดจำแนกตามสถานะทางกฎหมาย

สถานะทางกฎหมาย	จำนวนชุมชน		จำนวนประชากร (หลักพัน)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
Slum	854	83.7	839	83.0
Squater	166	16.3	172	17.0

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนร้อยละของชุมชนแออัดจำแนกตามลักษณะเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดิน	จำนวนชุมชน		จำนวนประชากร (หลักพัน)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เอกชน	658	64.5	583	57.1
รัฐ	319	31.3	357	35.3
รัฐวิสาหกิจ	43	4.2	71	7.0


แผนที่ที่ 3 แสดงที่ตั้งชุมชนแออัดจำนวน 1020 แห่งใน กทม.
1 PHRA NAKHON
2 POM PRAP SATTRU
3 PATHUM WAN
4 SAMPHANTHAWONG
5 BANG RAK
6 YAN NAWA
7 DUSIT
16 THON BURI
17 KHLONG SAN
18 BANGKOK NOI
19 BANGKOK YAI
10 BANG KHEN
13 NONG CHOK
14 MIN BURI
25 NONTHABURI
12 BANG KAPI
8 PHAYA THAI
9 HUAI KHWANG
22 TALING CHAN
15 LAT KRABANG
20 PHASI CHAROEN
11 PHRA KHANONG
24 NONG KHAEM
26 SAMUT PRAKARN
21 BANG KHUN THIAN
23 RAT BURANA
N
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
JUNE 1985
km.

ตารางที่ 6 แสดงลักษณะสลัมตามเขตต่าง ๆ ในกทม.[1]

	เขต	จำนวน	จำนวนสลัมใน 1 กม.^{2}	อายุ	ระยะห่างจากศูนย์กลาง(กม.)	ที่ดินหลัก (ร้อยละ)	
						เอกชน	รัฐ
1	พระนคร	24	4.3	47.0	3.7	37.5	62.5
2	ป้อมปราบ	20	10.4	52.1	2.4	50.0	50.0
3	ปทุมวัน	19	2.3	37.4	1.9	10.5	89.5
4	สัมพันธ์วงศ์	16	11.3	63.8	2.4	93.8	6.2
5	บางรัก	12	2.2	45.0	2.3	75.0	25.0
6	ยานนาวา	90	2.4	22.3	5.1	70.0	30.0
7	ดุสิต	97	4.4	28.0	5.7	56.7	43.3
8	พญาไท	51	2.4	26.7	2.9	70.6	29.4
9	ห้วยขวาง	59	6.2	13.0	5.4	55.9	44.1
10	บางเขน	63	0.8	20.6	13.7	44.4	55.6
11	พระโขนง	111	0.4	21.2	8.9	71.2	28.8
12	บางกะปิ	33	0.2	13.0	11.2	63.6	36.4
13	หนองจอก	–	–	–	–	–	–
14	มีนบุรี	3	0.01	15.0	21.0	66.7	33.3
15	ลาดกระบัง	2	0.02	17.5	25.7	50.0	50.0
16	ธนบุรี	44	5.1	33.5	5.8	56.8	43.2
17	คลองสาน	38	6.3	33.1	3.7	63.2	36.8
18	บางกอกน้อย	84	3.6	28.8	5.8	61.9	38.1
19	บางกอกใหญ่	26	4.2	25.4	5.6	73.1	26.9
20	ภาษีเจริญ	64	1.2	19.3	10.4	98.4	1.6
21	บางขุนเทียน	34	0.2	22.2	8.7	70.6	29.4
22	ตลิ่งชัน	8	0.1	23.8	8.7	50.0	50.0
23	ราษฎร์บูรณะ	41	1.0	20.2	8.1	82.9	17.1
24	หนองแขม	4	0.1	15.0	17.0	100	–
25	นนทบุรี	32	–	16.6	10.2	71.9	28.
26	สมุทรปราการ	45	–	20.7	9.9	71.1	28.9
	รวม	1,020	0.7	25.3	7.1	64.63	35.37

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

ค. ปัญหาผู้มีรายได้ต่ำตามชุมชนแออัดต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร

การศึกษาปัญหาของผู้มีรายได้ต่ำตามชุมชนแออัดต่าง ๆ นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัย (Factor) ในการชี้นำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาและวิธีการปรับปรุงให้ผู้มีรายได้ต่ำเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สภาพปัญหาโดยทั่วไปของชุมชนแออัดต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีสภาพที่คล้ายคลึงกัน มีเพียงบางส่วนที่มีปัญหาเฉพาะของแต่ละชุมชน เนื่องจากความจำกัดในการรวบรวมข้อมูล จึงขอกล่าวเฉพาะปัญหาหลักของชุมชนต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (Land Tenure Security) นับเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดส่งผลโดยตรงต่อสภาพกายภาพของที่อยู่อาศัยและชุมชน ชุมชนแออัดที่มีปัญหาส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นชุมชนบุกรุกทั้งสิ้น ปัญหาการไล่รื้อและการวางเพลิงเพื่อขับไล่[7] ล้วนเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย จากสภาพดังกล่าวประชาชนก็ไม่คิดที่จะปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเองและของชุมชนให้ดีขึ้น

2) ปัญหาความเสื่อมโทรมด้านกายภาพ สภาพกายภาพของชุมชนแออัดต่าง ๆ นับเป็นปัญหาที่สามารถปรากฏให้เห็นได้ชัดเจน จนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสัญญลักษณ์ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ก) ปัญหาบริการพื้นฐาน (Service facilities) โดยเฉพาะปัญหาน้ำประปาและไฟฟ้า ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีใช้สอยกัน แต่ก็เป็นการซื้อขายจากเพื่อนบ้าน ซึ่งเอาเปรียบคนยากจนด้วยกัน เมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่รัฐให้กับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอยและการระบายน้ำเสียเป็นต้น

ข) สภาพแวดล้อมทั่วไป (Physical Environment) ปัญหาน้ำท่วมขัง เน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากที่ดินเหล่านี้ไม่ได้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงให้มีสภาพที่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย บ้านเรือนปลูกสร้างขึ้นตามความนึกคิดของแต่ละครอบครัว ขาดการจัดระเบียบ ทางเดินมีสภาพที่แคบ เล็กและใช้วัสดุที่ไม่เหมาะสมแข็งแรง ทำให้การเข้าออกเป็นไปด้วยความลำบาก โดยเฉพาะการป้องกันอัคคีภัย และที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการควบคุมดูแลจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องการปลูกสร้างอาคาร และการวางผังการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสม

---

[7] อดิน รพีพัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

ค) ปัญหาหน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit) สภาพหน่วยพักอาศัยทั่วไปสร้างด้วยวัสดุที่เกือบจะหมดสภาพการใช้งานแล้ว การจัดส่วนใช้สอยถึงแม้ว่าบางส่วนจะได้ดี แต่ก็มีอยู่เป็นจำนวนมากที่ใช้พื้นที่สิ้นเปลือง ขาดการระบายอากาศที่ดี โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างบ้าน

3) ปัญหาเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้มีรายได้ต่ำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ เป็นผลให้โอกาสในการประกอบอาชีพไม่แน่นอน ขาดทักษะในการทำงาน ส่วนใหญ่จึงเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือและใช้แรงงานเป็นหลัก ซึ่งมีรายได้ค่อนข้างต่ำ

สภาพความไม่มั่นคงในการทำงาน รายได้ไม่สม่ำเสมอ เกิดการกู้หนี้ยืมสินขึ้น จากการสำรวจพบว่า อัตราดอกเบี้ยที่กู้ยืมกันในระหว่างเพื่อนบ้านด้วยกันสูงกว่าสถาบันการเงินเป็นอันมาก คิดเฉลี่ยโดยทั่วไป 20 บาทต่อเดือน[8] ถือเป็นการเอารัดเอาเปรียบกันเองระหว่างคนในชุมชนมาก

4) ปัญหาด้านสังคม

4.1 ปัญหาครอบครัว ปัญหาเด็กและเยาวชนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาชญากรรม การเสพยา เสพติด การประพฤติตัวเป็นอันธพาล ล้วนเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งเกิดจาก

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยา ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากภาวะการแต่งงานเร็วกว่าวัยอันควร ทำให้เกิดการมองภรรยาในลักษณะเป็นฝ่ายรองรับอารมณ์ของสามี และกลายเป็นปัญหาความไม่สงบสุขภายในครอบครัว และการหย่าร้างในภายหลัง[9]

ข. การขาดการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง รวมทั้งขาดปัจจัยในการเลี้ยงดู เช่นอาหาร เป็นต้น

---

[8] เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

[9] โสภณ พรโชคชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

4.2 ปัญหาสาธารณะสุข เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม เกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่น กลิ่น น้ำเน่า อากาศถ่ายเทไม่ดี ปัญหาโรคติดต่อ เมื่อเกิดการเจ็บป่วยก็มักจะรับการรักษาอย่างไม่ถูกต้อง มักอาศัยการรักษาทางไสยศาสตร์หรือการใช้ยาชุด

นอกจากนี้ยังมีปัญหาโภชนาการที่ไม่ถูกต้อง ไม่รู้จักวิธีการปรุงอาหารที่มีคุณค่า การถนอมอาหาร รวมถึงไม่มีเงินเพียงพอแก่การซื้ออาหารที่มีคุณค่า

กล่าวโดยสรุป ปัญหาหลักและเป็นปัญหาวิกฤตของผู้มีรายได้ต่ำก็คือปัญหาเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นผลให้เกิดความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย รองลงมาคือปัญหาด้านการเงิน ซึ่งหากสามารถแก้ปัญหาในสองประเด็นดังกล่าว ปัญหาอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องก็สามารถแก้ไขโดยชาวบ้านเอง

2.2 แนวคิดในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้ต่ำในประเทศ

2.2.1 ความเป็นมาและรูปแบบการพัฒนา

มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

ก) การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์

แนวคิดในการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เริ่มขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนจน ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ตราพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2485 และ ได้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกและถูกสุขลักษณะขึ้นในย่านเชิงสะพานเยาวราช[10] ต่อมาในปี 2486 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการกู้ยืมเงินเพื่อซ่อมแซมบ้านเรือนและที่ดิน

ข) แนวคิดในการรื้อล้าง (Clearance)

ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม โดยความรับผิดชอบของสำนักงานกลางเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดในการแก้ไขมีทั้งการป้องกันรักษาและการบูรณะฟื้นฟู แต่ส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้าง (Slum

---

[10] สำนักนายกรัฐมนตรี, สถิติวิเคราะห์และแผนภาพ แหล่งโทรมในกรุงเทพมหานคร.

Clearance)[11] ได้แก่การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน (ปี พ.ศ. 2503) บริเวณท่าวาสุกรี (ปี พ.ศ. 2504) และชุมชนคลองเตยซึ่งถูกการท่าเรือแห่งประเทศไทยขับไล่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ดำเนินไปทีละจุด เช่นไล่ย้ายบริเวณโรงฆ่าสัตว์ประมาณ 1,000 ครอบครัว (ปี พ.ศ. 2507) และอีก 800 ครอบครัว บริเวณปากคลองพระโขนง (ปี พ.ศ. 2508)[12]

การรื้อล้างดังกล่าว มีจุดประสงค์เพียงเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไป โดยมิได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ที่ถูกรื้อล้างแต่อย่างไร ผู้อยู่อาศัยเหล่านั้นจึงกระจายไปอยู่ตามชุมชนอื่น ๆ

ค) การรื้อล้างสร้างแฟลต

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยวิธีการรื้อล้างได้เริ่มเปลี่ยนมาเป็นการสร้างแฟลต (ในปี พ.ศ. 2508) ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาแพง การขยายที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยาก การขยายตัวในแนวดิ่งไม่เปลืองเนื้อที่ และไม่สามารถต่อเติมจนกลายเป็นสลัมได้อีก[13] อาคารแฟลตหลังแรกที่สร้างขึ้นตามแนวคิดนี้สร้างในปี พ.ศ. 2508 เป็นเรือนไม้ตั้งอยู่ที่ดินแดงและห้วยขวาง

ต่อมาในปี 2515 รัฐบาลได้รวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำเข้าด้วยกัน เรียกว่า "การเคหะแห่งชาติ" และในระยะแรกของการดำเนินงาน การเคหะแห่งชาติก็ยังคงดำเนินการปรับปรุงชุมชนในรูปแบบเดิม คือการรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต โดยเริ่มที่ชุมชนดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่และคลองเตย

---

[11] ชลิตภากร วีรผลิต, การพัฒนากรุงเทพมหานครแบบผสมผสานกับสิ่งแวดล้อม (มิถุนายน 2525).

[12] ศูนย์วิชาการอยู่อาศัย, รายงานฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาที่อยู่อาศัย รุ่นที่ 5 "สลัมคลองเตย : ปัญหาสภาพและแนวคิดในการพัฒนา," (การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2525), หน้า 4-5.

[13] พนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, (การเคหะแห่งชาติ, มกราคม 2523), หน้า 2.

ง) การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading)

ปรากฏว่าแนวทางการ "รื้อล้าง" และ "การรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต" นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้ อีกทั้งยังเป็นแรงผลักดันให้ผู้มีรายได้ต่ำเหล่านี้อพยพย้ายไปสร้างชุมชนแออัดใหม่ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนชุมชนแออัดที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และปรากฏว่าผู้อยู่อาศัยแฟลตกว่าร้อยละ 80 กลับลงมาอยู่ในชุมชนแออัดเดิม

การเคหะแห่งชาติจึงได้ตั้งสำนักปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2520 เพื่อทำการสำรวจ รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบด้านกายภาพประมาณราคา ควบคุมการก่อสร้าง สำรวจสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมในชุมชนแออัด เพื่อจัดระบบชุมชนใหม่รวมถึงการครอบครองที่ดิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทั้งหมดนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิด "ในการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย" โดยเริ่มจัดทำแผนปรับปรุงชุมชนฉบับปี 2520-2524 ขึ้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1) การปรับปรุงแบบมีเงื่อนไข

การปรับปรุงลักษณะนี้การเคหะแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขกับเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความมั่นใจในการอยู่อาศัยต่อไป เช่น เจ้าของที่ดินจะต้องไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเป็นอย่างอื่นเป็นเวลา 10 ปี และจะต้องไม่ขึ้นค่าเช่าอย่างน้อย 5 ปี ชุมชนที่ได้ดำเนินการไปได้แก่ชุมชนสวัสดิรักษา ชุมชนตรอกอโนมะม่วง ชุมชนเยรูซาเล็ม ชุมชนวัดพระยาไกรและชุมชนคลองตัน

แต่ปรากฏว่าเงื่อนไขที่การเคหะแห่งชาติกำหนดกับเจ้าของที่ดินมีความเป็นไปได้น้อยมาก เพราะไม่มีเจ้าของที่ดินรายใดยอมถูกจำกัดสิทธิด้วยเงื่อนไขดังกล่าว

2) การปรับปรุงโดยไม่มีเงื่อนไข

การเคหะแห่งชาติได้ตระหนักถึงการสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำถือเป็นบริการของรัฐอีกลักษณะหนึ่ง การปรับปรุงโดยการกำหนดไม่อาจจะกระทำได้ การเคหะแห่งชาติจึงทำการปรับปรุงในลักษณะให้เปล่า ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของที่ดินลงนามเป็นลายลักษณ์อักษรยินยอมให้การเคหะเข้าทำการปรับปรุงเท่านั้น โดยที่การเคหะแห่งชาติไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะบังคับเอากับเจ้าของที่ดินได้ สิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภคที่รัฐสร้างไว้ก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินทันที

นอกจากการปรับปรุงทั้ง 2 รูปแบบที่กล่าวมาแล้ว การเคหะแห่งชาติได้พยายามหาเครื่องมือเพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย ได้แก่ "ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด" ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ดำเนินการในการ

- กำหนดเขตการปรับปรุง ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องดำเนินการปรับปรุงตามแผนผังที่คณะกรรมการกำหนดให้ หรือจะให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐเข้าดำเนินการก็ได้

- ให้อำนาจในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในกิจการปรับปรุงหรือรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งจะสามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องราคาที่ดินได้

ซึ่งมาตราการดังกล่าวการเคหะแห่งชาติกลับปรากฏไม่ได้รับการเห็นชอบจากผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ และมิได้มีการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

จ) การจัดที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคและบ้านสร้างบางส่วน (Sites and Services with Core Unit)

ในช่วงที่การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการปรับปรุงชุมชนและประสบปัญหาเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ อีกทั้งการจัดซื้อที่ดินในเมืองซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง ซึ่งผู้อยู่อาศัยไม่สามารถที่จะรับภาระได้ แนวคิดในการจัดหาที่ดินที่มีราคาถูกแถบชาน เมืองจึงเกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการที่อยู่อาศัยแบบค่อยเป็นค่อยไป สามารถต่อเติมให้สมบูรณ์ขึ้นตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังสามารถใช้แรงงานจากสมาชิกในครัวเรือน หรือญาติมิตรในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง (Self help housing) เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งช่วยสามารถประหยัดต้นทุนในการก่อสร้างและการดำเนินโครงการได้มาก

โครงการ Sites and Services ที่ดำเนินการส่วนใหญ่จะอยู่แถบชานเมือง ได้แก่ชุมชนรังสิต ชุมชนทุ่งสองห้อง ชุมชนบางพลี-บางบ่อและชุมชนลาดกระบัง[14] โดยเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยประมาณ 75,000 บาท ในจำนวนดังกล่าวรัฐให้การ

---

[14]พัลลภ กฤตยานวิช, "โครงการ Sites and Services ในประเทศไทยจะไปรอดหรือไม่," การเคหะแห่งชาติ, หน้า 15.

อุดหนุนเฉพาะด้านการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเฉลี่ย 42,000 บาทต่อหน่วย (ประมาณร้อยละ 56 ของเงินลงทุน) และผู้อยู่อาศัยรับภาระในส่วนที่ดินและอาคารประมาณ 33,000 บาทต่อหน่วย (หรือประมาณร้อยละ 44 ของเงินลงทุน)

ปรากฏว่าโครงการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการ กลุ่มผู้เข้ามาอยู่ในโครงการกลับเป็นผู้มีรายได้ระดับกลางและกลางค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านการเงิน ประกอบกับชุมชนใหม่ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับในบริเวณชุมชนเดิม อีกทั้งยังเสียเวลาในการเดินทาง และไกลจากแหล่งงานเดิมมาก ทำให้รายได้ลดลง

ฉ) โครงการฟื้นนคร[15] (Land Tenure Consolidation Project or Land Tenure Security Project)

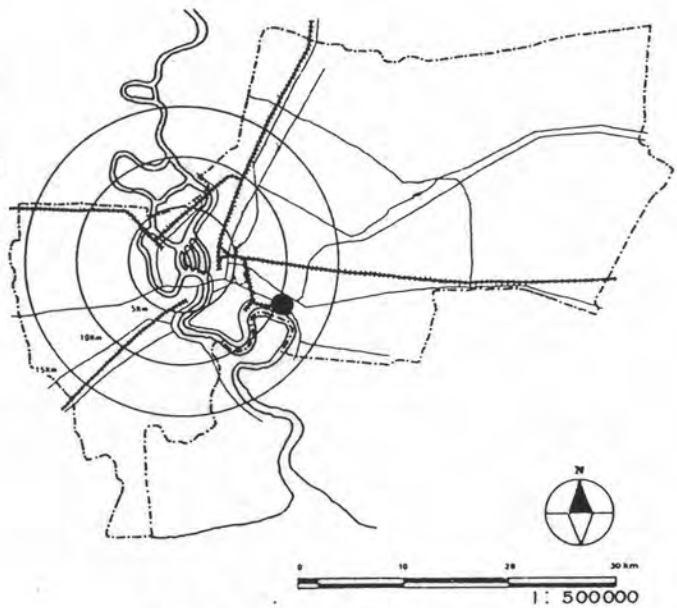
โครงการฟื้นนคร เกิดขึ้นจากข้อจำกัดในการพัฒนาโครงการปรับปรุงชุมชน (Upgrading) ซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาศัยอยู่ระยะยาวให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการพัฒนาชุมชนแออัดขึ้นใหม่ เรียกว่า "โครงการฟื้นนคร" โดยการนำเอาข้อดีของการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นมาประสานกับการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยผ่านกระบวนการกลุ่มหรือชุมชนให้มีส่วนร่วมในโครงการมากที่สุด (People Participation)

โครงการที่ได้ดำเนินตามแนวคิดดังกล่าวได้แก่ โครงการชุมชนซอยสี่น้ำเงิน (Slum Reblocking) โครงการต่อมาคือโครงการชุมชนบางบัว (Slum Relocation) และโครงการชุมชนวัดลาดบัวขาวและชุมชนคลองเตย (Slum Relocation ระยะใกล้) เป็นต้น (รายละเอียดดูในภาคผนวก)

---

[15] ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, โครงการฟื้นนครกับการแก้ปัญหาชุมชนแออัด, (การเคหะแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 44.

โครงการอาคารสงเคราะห์แบบแฟลต (PUBLIC HOUSING, WALK-UPS,LOW INCOME)



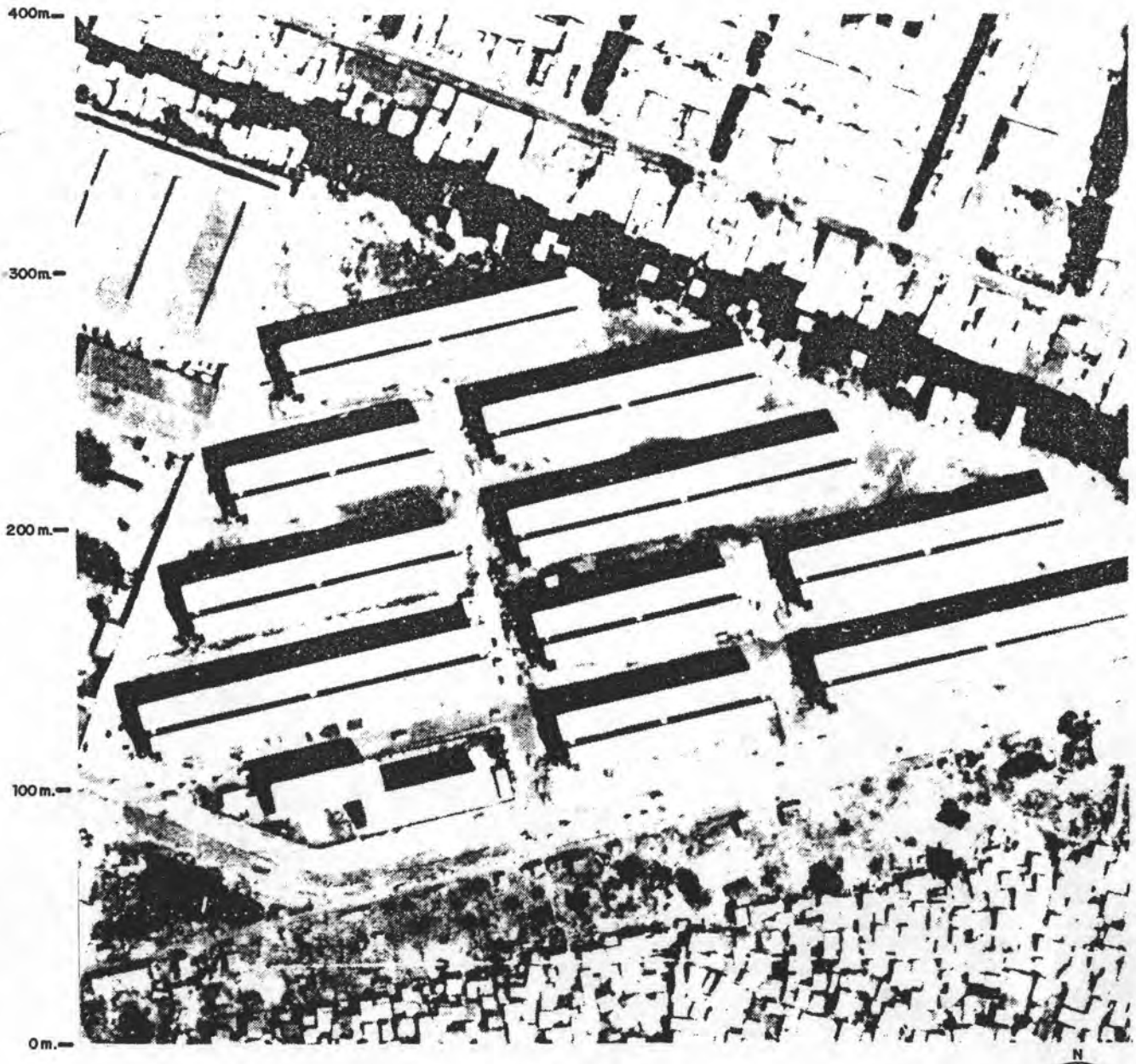
ทำเลที่ตั้ง (Location)

ชุมชนคลองเตยซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยแบบแฟลตตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ย่านอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนบุกรุกสลัมคลองเตย ติดกับถนนอาจณรงค์ ซึ่งตัดขนานกับทางรถไฟไปยังท่าเรือกรุงเทพ เขตพระโขนง

ความเป็นมาของโครงการ (Origins)

โครงการเคหะสงเคราะห์แบบแฟลต เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการในการขยายพื้นที่บริเวณท่าเรือคลองเตย ตามแผนพัฒนาของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พื้นที่บริเวณดังกล่าวเดิมทีเป็นที่รกล้างว่างเปล่า หลังจากที่การท่าเรือเปิดดำเนินการได้มีประชาชนจากทั่วทุกภาคของประเทศหลั่งไหลเข้ามาหางานทำ และได้เข้ามาบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ที่อยู่อาศัยในบริเวณชุมชนสร้างกันไม่เป็นระเบียบ มีสภาพทรุดโทรม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ก็ต่ำกว่ามาตรฐานมาก ซึ่งเป็นการบั่นทอนสุขภาพทั้งยังเป็นแหล่งที่มีปัญหาทางสังคมและอาชญากรรมสูงมาก การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้ต่ำ จึงได้เข้ามารับหน้าที่ในการปรับปรุงและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ใหม่ โดยได้วางเป้าหมายในการก่อสร้าง

แผนที่ที่ 1 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณชุมชนคลองเตย (ปี 2521)



LOCALITY SEGMENT AIR PHOTOGRAPH
(1978)

ไว้ 3 ระยะ ซึ่งคาดว่าจะก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้รวม 7,500-8,000 หน่วย สรุปขั้นตอนของโครงการได้ดังนี้คือ[16]

1. โครงการคลองเตย 1 จำนวนหน่วยพักอาศัย 1,126 หน่วย

2. โครงการคลองเตย 2 จำนวนหน่วยพักอาศัย 972 หน่วย

รวมทั้ง 2 โครงการมีจำนวนหน่วยพักอาศัยทั้งสิ้น 2,098 หน่วย โดยกำหนดรายได้ของผู้อยู่อาศัยต่ำกว่า 1,500 บาทต่อเดือน เป็นอาคารสูง 5 ชั้น ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 7.04 เฮกแตร์ หรือ 44 ไร่ (ชุมชนที่ทำการสำรวจ)

3. โครงการคลองเตย 3 จำนวนหน่วยพักอาศัย 1,512 หน่วย ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 36.58 ไร่ อยู่ตรงข้ามกับโครงการที่ทำการสำรวจ (โครงการ 1,2)

วัตถุประสงค์ของโครงการนั้น การเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างแฟลตประเภทรายได้น้อย แบบ ฟ 1 สูง 5 ชั้น สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 1,500 บาท

อาณาเขตที่ดินโครงการ (Lay out)

ที่ดินโครงการมีลักษณะเป็นสามเหลี่ยม ประกอบด้วยอาคารแฟลตคู่มีช่วงห่างระหว่างตึกกว้าง 3 เมตร ความสูง 5 ชั้น โดยตัวอาคารวางขนานกับทางรถไฟ ที่ดินโดยรอบโครงการมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่โดยรอบดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับคลองหัวลำโพงและชุมชนบุกรุกตลอดแนวคลอง
- ทิศตะวันออกและใต้ ติดต่อกับถนนอาจณรงค์ ทางรถไฟและทางด่วนพิเศษ
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับอาคารที่ทำการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ในการวางผังได้กำหนดให้ถนนหลักผ่านเข้ากลางระหว่างกลุ่มอาคารและสามารถวิ่งรอบนอกโดยถนนจะผ่านด้านข้างอาคารทุกหลัง

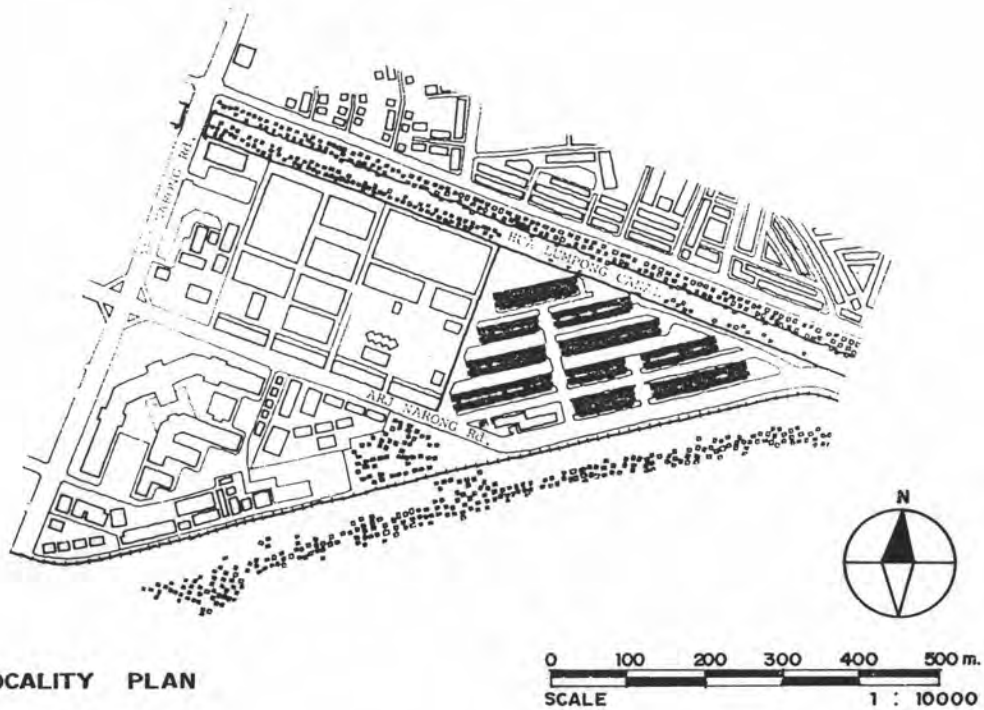
การวางผังการใช้ที่ดินและการแบ่งแปลงที่ดิน (Locality Land Use & Segment)

โครงการชุมชนคลองเตยตั้งอยู่บนเนื้อที่ดิน 7,04 เฮกแตร์ (44 ไร่) มีทางเข้าหลักเพียงทางเดียว ความกว้างของผิวจราจร 12,00 เมตร และทางเข้าย่อยอีก 3ทาง

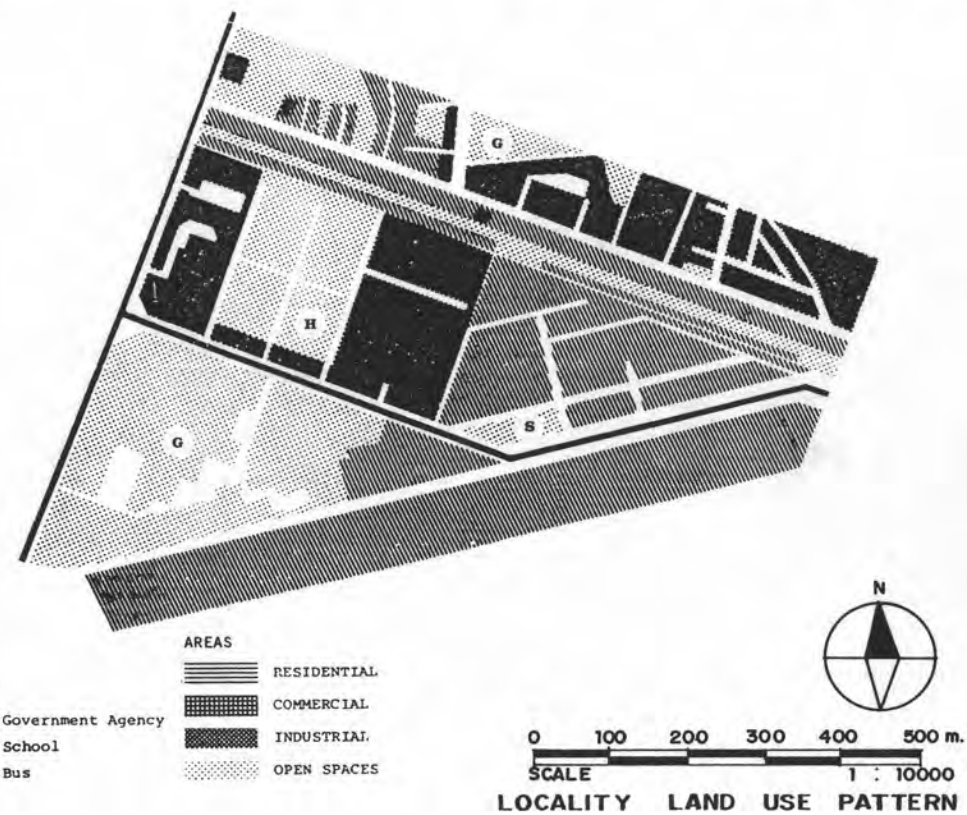
---

[16]โครงการเคหะชุมชนคลองเตย 3 บริเวณที่ 1, การเคหะแห่งชาติ.

แผนภาพที่ 2 แสดงที่ตั้งโครงการอาคารสงเคราะห์แบบแฟลตชุมชนคลองเตย และกระบวนการใช้ที่ดิน



LOCALITY PLAN



LOCALITY LAND USE PATTERN

i 10295872

กว้าง 10.00 เมตร ซึ่งตรงกับแนวด้านข้างของตัวอาคาร การเคหะแห่งชาติได้จัดให้มีสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า แสงไฟริมทาง น้ำประปา ท่อระบายน้ำ ที่ทิ้งขยะ การป้องกันไฟ และพื้นที่บางส่วนสำหรับประโยชน์ใช้สอยต่าง ๆ เช่น โรงเรียน สถานที่เลี้ยงเด็กเล็ก ศูนย์อนามัย สำหรับเด็กเล่นและร้านค้าแผงลอยส่วนใหญ่จะอยู่บนถนน ใต้อาคารที่เปิดโล่งใกล้คลองและที่ว่างระหว่างอาคาร ทั้งนี้พอจะสรุปการใช้พื้นที่ดังนี้

พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย	36.60	ไร่
เนื้อที่ศูนย์บริการต่าง ๆ	1.15	ไร่
เนื้อที่ถนนและที่จอดรถ	6.25	ไร่
รวมทั้งสิ้น	44	ไร่

LAND UTILIZATION DATA

พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	(M^2) พื้นที่/หน่วย	(Ha) พื้นที่รอบ	ร้อยละ
-อาคารพาณิชย์	-	-	-	-
-ส่วนอาคารพักอาศัย	2,098	4.07[1]	5.86	83.24
-เนื้อที่ศูนย์บริการต่าง ๆ			0.18	2.56
-ถนนและที่จอดรถ			1.0	14.20
รวม			7.04	100.00

ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่(Ha)	ความหนาแน่น(N/Ha)
-ส่วนพักอาศัย	2,098	8.54	245.67
-ประชากร	10,490	8.54	1,228.34

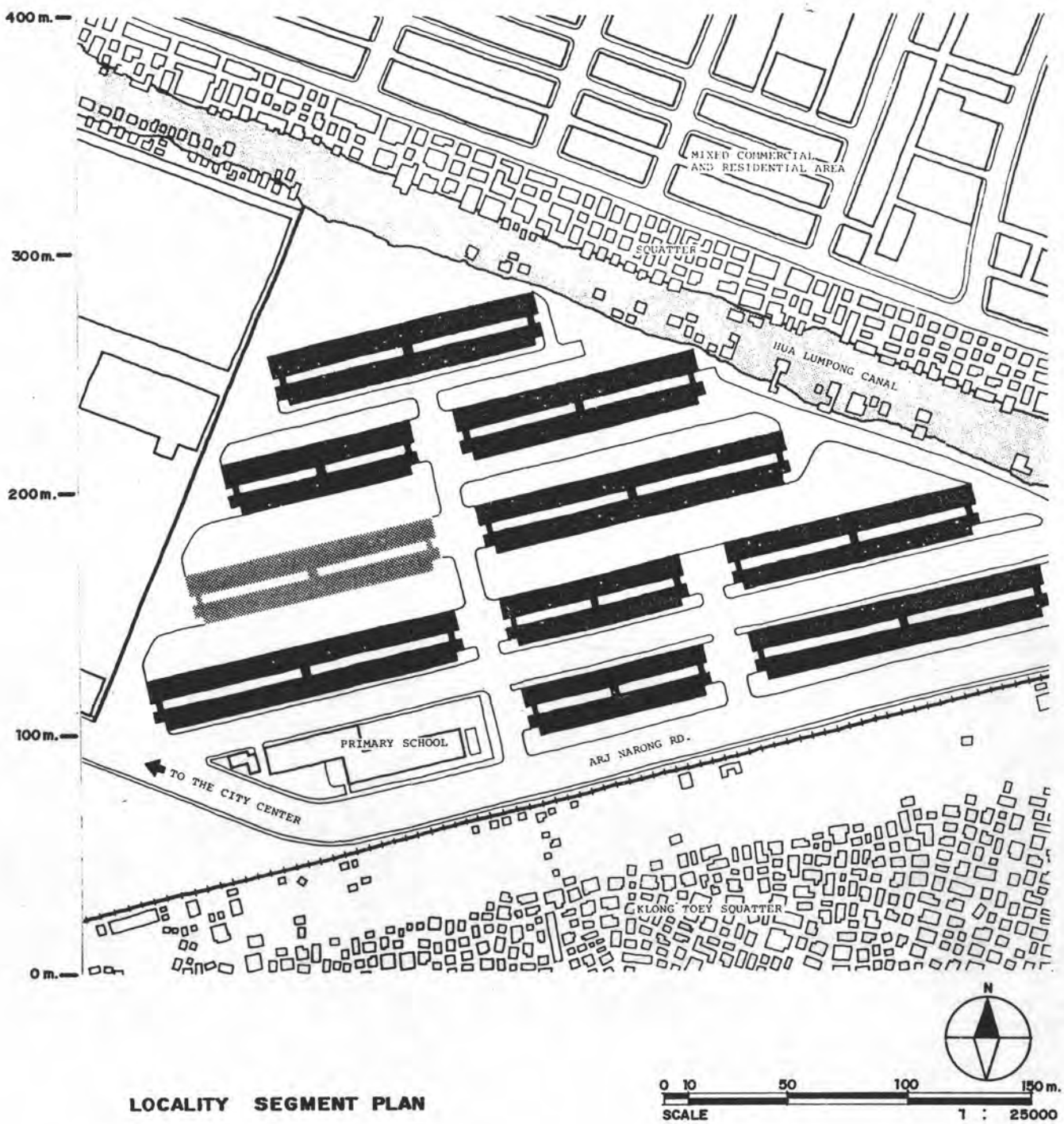
ประชากร (Population)

จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมโดยรอบในช่วงที่ดำเนินโครงการ (พ.ศ. 2518) มีจำนวนทั้งสิ้น 7,300 ครอบครัว หรือประมาณ 36,500 คน

---

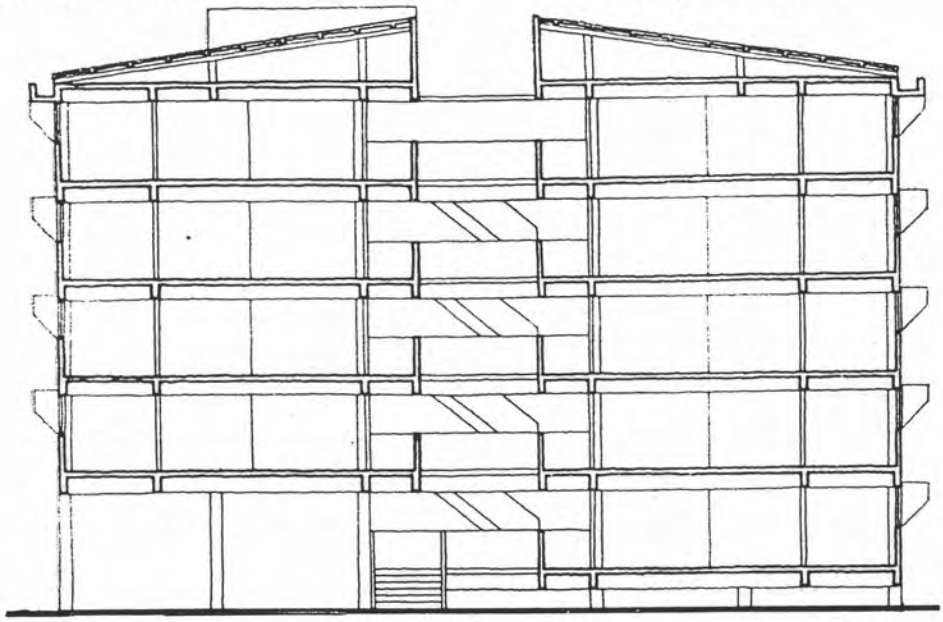
[17] เนื้อที่ 40.7 $ม^2$ = เนื้อที่หน่วยพักอาศัย (34.32 $ม^2$) รวมกับระเบียง (6.38 $ม^2$)

แผนภาพที่ 3 แสดงผังอาคารบริเวณชุมชนคลองเตย

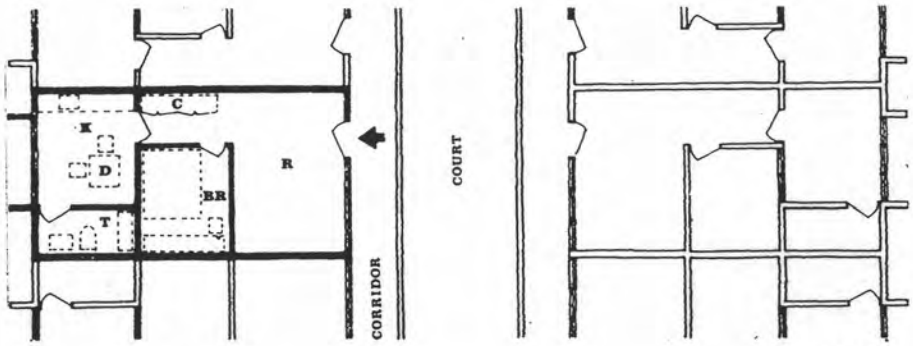


LOCALITY SEGMENT PLAN

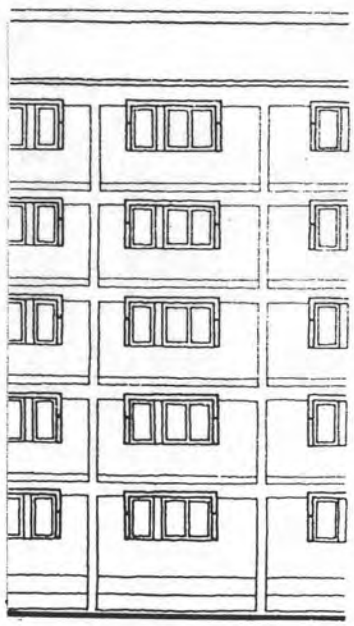
รูปภาพที่ ๑ แสดงลักษณะกายภาพหน่วยพักอาศัยแบบแฟลตชุมชนคลองเตย



SECTION



PLAN

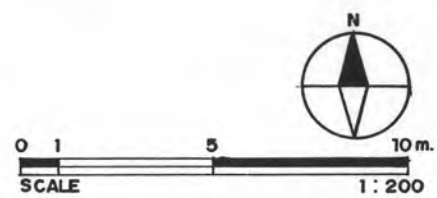


ELEVATION

KEY

LR Living Room
D Dining/Eating Area
BR Bedroom
K Kitchen/Cooking Area
T Toilet/Bathroom
L Laundry
C Closet

TYPICAL DWELLING



PHYSICAL DATA

หรือเฉลี่ย 5 คนต่อครอบครัว จำนวนที่สามารถจัดให้อยู่ในโครงการได้ประมาณ 2,092 ครอบครัว และผลจากการสำรวจพบว่า ในบริเวณสลัมคลองเตยประมาณ 1,050 ครอบครัว มีความประสงค์ไม่อยู่ตามโครงการของการเคหะแห่งชาติ และอีกประมาณ 200 ครอบครัว เป็นผู้มีรายได้สูง

อาชีพ (Occupation)

จากรายงานของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2514 ได้สรุปประเภทอาชีพในชุมชนคลองเตยไว้ดังนี้[18]

ร้อยละ	อาชีพ
29	กรรมกรรับจ้าง
22	ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต
19	อาชีพเกี่ยวกับการค้า (รวมแม่ค้าหาบเร่)
13	การขนส่งคมนาคม
10	พนักงานบริการ
7	อื่น ๆ

ทั้งนี้ยังสรุปได้ว่า สถานที่ทำงานของครอบครัวนั้น ร้อยละ 56 ของจำนวนครอบครัวทั้งหมด ทำงานในเขตพระโขนง โดย 4 ใน 5 ของจำนวนนี้ทำที่ตำบลคลองเตย และร้อยละ 42 ทำงานในเขตอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร

ข้อมูลด้านกายภาพ (Physical Data)

หน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit)

ชนิด : แฟลต

พื้นที่ (ตร.ม.) : 40

การครอบครอง : เช่า

จำนวนชั้น : 5

---

[18]โครงการเคหะชุมชน การเคหะแห่งชาติ ปี 2519, 2520, ห้องสมุดการเคหะแห่งชาติ เลขทะเบียน 002166.

วัสดุ (Materials)

ฐานราก : คอนกรีต เสริม เหล็ก

พื้น : คอนกรีต เสริม เหล็ก

ผนัง : คอนกรีตบล็อค จาก 0.20 x 0.40 ม.ต่อก้อน

หลังคา : กระเบื้องลูกฟูก

องค์ประกอบ (Dwelling Facilities)

ห้องส้วม : 1

ห้องอาบน้ำ : 1

ครัว : 1

จำนวนห้อง : 2

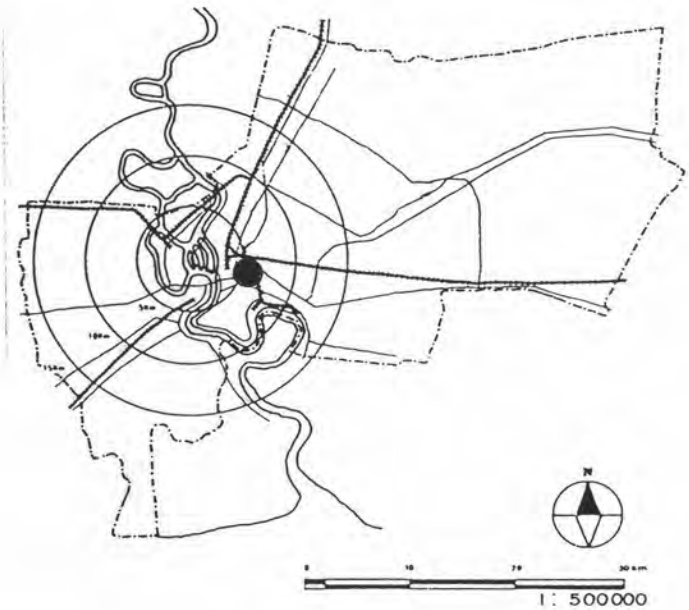
อื่น ๆ : -

ราคา (Cost) (บาท)

ค่าก่อสร้าง/หน่วย 90,000

ค่าเช่า 300 บาท/เดือน

โครงการชุมชนกึ่งเพชร (UPGRADING SQUATTER "PAY LAND RENT - SETTLEMENT)



ทำเลที่ตั้ง (Location)

ชุมชนกึ่งเพชรตั้งอยู่เขตอำเภอพญาไท ติดต่อกับเขตอำเภอปทุมวัน มีลักษณะยาวไปตามคลองมหานาค ถนนเจริญผลเป็นถนนหลัก ซึ่งตัดผ่านกลางชุมชน และเชื่อมต่อกับถนนพระราม 1 ทางด้านทิศตะวันตกของถนนเจริญผล เป็นชุมชนวัดพญายังและชุมชนเจริญผล ส่วนฝั่งตะวันออกเป็นชุมชนบ้านครัว

ความเป็นมาของโครงการ (Origins)[19]

ชุมชนกึ่งเพชรเป็นชุมชนเก่ามีอายุมากกว่า 200 ปี โดยในระยะแรกมีพวกเขมรมุสลิมได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัย เดิมชื่อของชุมชนเรียกกันว่า กัมปงรามหรือชุมชนเขมร ประกอบด้วยชุมชน 3 แห่งคือ ชุมชนบ้านครัว ชุมชนเจริญผลและชุมชนวัดพญายัง บ้านครัวเป็นชุมชนที่เก่าแก่ที่สุด และมีชื่อเสียงในการทำผ้าไหม ชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม

ในช่วง 20 ปีที่ผ่าน พื้นที่บริเวณโดยรอบชุมชนในรัศมี 1 กิโลเมตรได้ขยายตัวและเปลี่ยนเป็นย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญ และกลายเป็นแหล่งงานที่สำคัญของชุมชน ซึ่งเป็นผลให้ชุมชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว

อาณาเขตที่ตั้งโครงการ

ชุมชนกึ่งเพชรมีขนาดเนื้อที่ดินประมาณ 79.3 ไร่ (12,7 เฮคแตร์) เป็นที่ดินของ ราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ คือประมาณ 66 เปอร์เซนต์ (ที่ของราชพัสดุ กรมธนารักษ์) ส่วนที่เหลืออีก 34 เปอร์เซนต์เป็นของเอกชน มีถนนเจริญผลผ่านกลางชุมชน สำหรับอาณาเขตติดต่อบริเวณโดยรอบชุมชนสรุปได้ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ย่านพักอาศัยหนาแน่นและย่านการค้า มีตลาด 2 แห่ง โรงเรียน 6 แห่ง วัด 1 แห่งและสุสาน

---

[19] "โครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกึ่งเพชร 2520-21" สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ฝ่ายการวิจัยและก่อสร้าง การเคหะแห่งชาติ

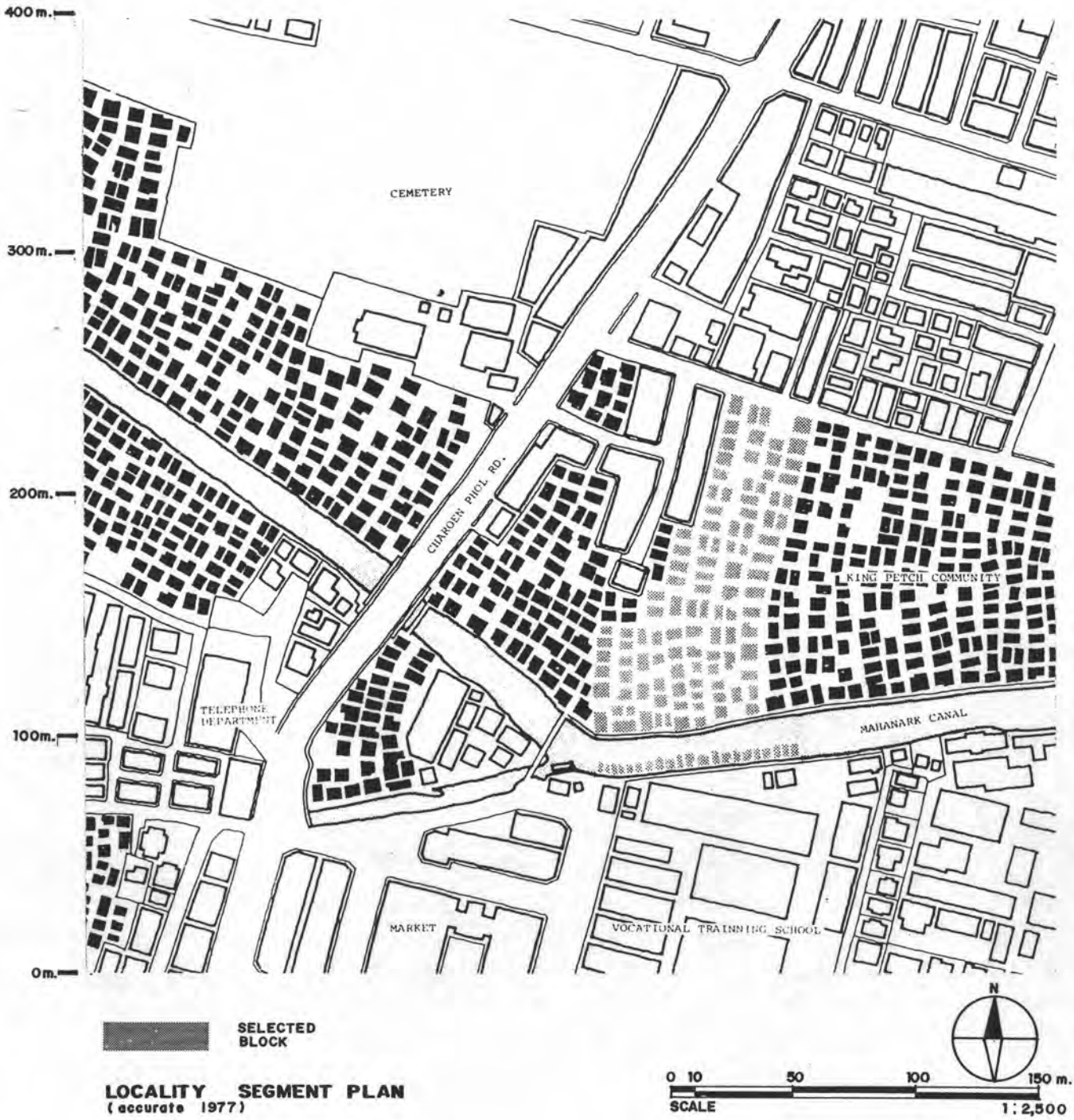
ทิศใต้	ติดต่อกับ คลองมหานาค ที่พักอาศัย โรงเรียน ที่ทำการของชุมสายโทรศัพท์ วัดและแนวถนนเจริญผล ซึ่งไปเชื่อมต่อกับถนนพระราม 1
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ย่านพักอาศัยและธุรกิจการค้า สนามกีฬาแห่งชาติ
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ย่านพักอาศัยและธุรกิจการค้า โรงเรียน 2 แห่งและวัด 3 แห่ง

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนที่ที่ 4 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณชุมชนกิ่งเพชร

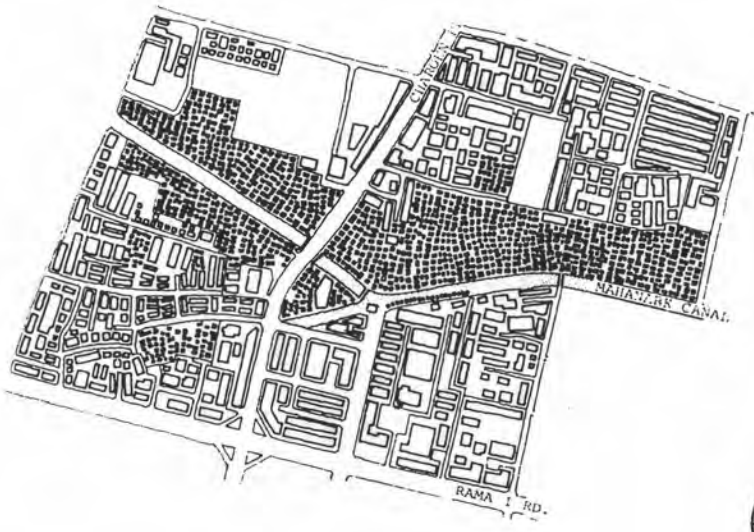
LOCALITY SEGMENT AIR PHOTOGRAPH
(accurate 1977)

แผนภาพที่ 4 แสดงบริเวณชุมชนกิ่งเพชร

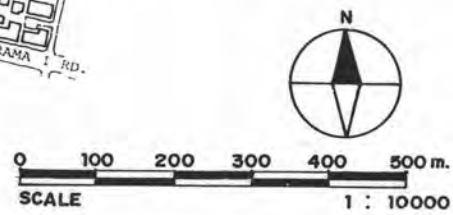


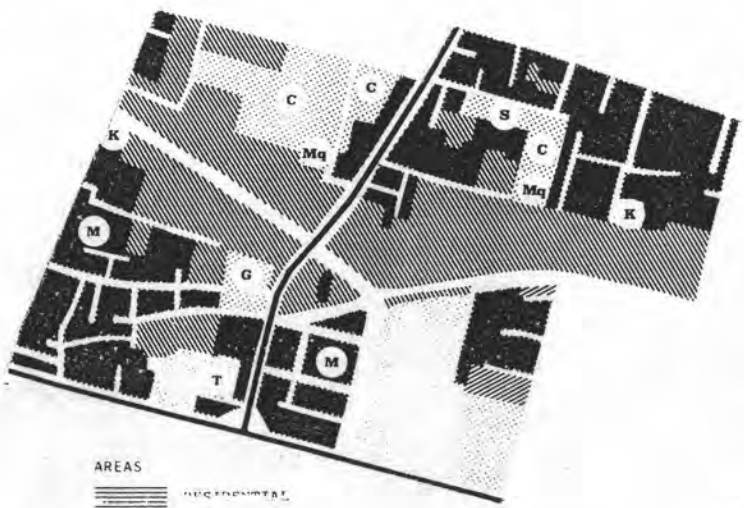
LOCALITY SEGMENT PLAN
(accurate 1977)

แผนภาพที่ 5 แสดงที่ตั้งชุมชนกึ่งเพชร และกระส่วนการใช้ที่ดิน



LOCALITY PLAN



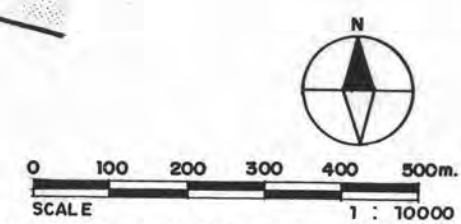


KEY

S School
M Market
C Cemetery
Mq Mosque
K Kindergarten
G Government Agency
T Temple
Bus

AREAS

RESIDENTIAL
COMMERCIAL
INDUSTRIAL
OPEN SPACES



LOCALITY LAND USE PATTERN

Locality Land Use Pattern

จากการสำรวจเมื่อเดือนมิถุนายน 2519 พบว่าในบริเวณชุมชนกึ่งเพชรมีองค์ประกอบของการใช้ที่ดินสมบูรณ์ในตัว กล่าวคือ ประกอบด้วยส่วนพักอาศัย แหล่งงาน สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน และสถานที่เปิดโล่ง ซึ่งพอจะสรุปการใช้พื้นที่ดังนี้คือ

ลักษณะการใช้สอย	บ้านครัว		วัดพญายัง		เจริญผล		รวม	
	พื้นที่	ร้อยละ	พื้นที่	ร้อยละ	พื้นที่	ร้อยละ	พื้นที่	ร้อยละ
1. ที่พักอาศัย	30.13	76.86	10.35	70.41	22.24	87.56	62.72	79.10
2. ที่พักอาศัยและการค้า	1.70	4.36	0.73	4.96	1.0	3.94	3.43	4.32
3. อุตสาหกรรมในครัวเรือน	1.17	2.98	0.05	0.34	0.22	0.87	1.44	1.82
4. อุตสาหกรรมเบา	1.28	3.26	0.07	0.48	-	-	1.35	1.70
5. ศาสนสถาน	0.17	0.43	0.22	1.50	0.09	0.35	0.48	0.60
6. สถาบันการศึกษา	-	-	-	-	-	-	-	-
7. คลอง	0.15	0.38	0.26	1.77	0.23	0.90	0.64	0.81
8. ทางเท้า	3.55	9.05	0.9	6.12	1.62	6.38	6.07	7.65
9. ที่ว่าง,โล่ง	1.05	2.67	2.12	14.42	-	-	3.17	4.0
รวม	39.20	100	14.70	100	25.40	100	79.30	100

หมายเหตุ หน่วย : ไร่

Land Utilization		(m^2) (Ha)		
ก. พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	พื้นที่/หน่วย	พื้นที่รวม	ร้อยละ
-ที่พักอาศัยและ Mix Used และ อุตสาหกรรมในครัวเรือน	1,468	86.43	10.81	85.25
-อุตสาหกรรมเบา	Na	-	0.22	1.74
-ศาสนสถาน	-	-	0.07	0.55
-ทางเท้า ที่ว่าง คลอง	-	-	1.58	12.46
	-	-	12.68	100.00

ข. ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่ (Ha)	ความหนาแน่น (N/Ha)
- ส่วนพักอาศัย	1,468	10.81	135.80
- ประชากร	14,795	10.81	1,368.64

ประชากร (Population)

ประชากรในชุมชนกิ่งเพชรมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 14,795 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม นับถือศาสนาอิสลาม ที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยวและกึ่งบ้านเดี่ยว มีจำนวนคนในครอบครัวเฉลี่ย 5.5 คนต่อครอบครัว และเฉลี่ย 1.8 ครอบครัวต่อครัวเรือน ในจำนวนนี้ร้อยละ 60 ของประชากรอายุต่ำกว่า 15 ปี ร้อยละ 48 ของประชากรเป็นเพศชาย และร้อยละ 13 ของประชากรไม่ได้รับการศึกษา[20]

รายได้ (Income)

รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของประชากรในชุมชนกิ่งเพชรประมาณ 2,650 บาทต่อเดือน ซึ่งพอจะสรุปกลุ่มรายได้ดังนี้

---

20 วาริน เกียรติเฟื่องฟู, A Site and Services Model, Bangkok, M.I.T., 1981, p. 48.

(บาทต่อ เดือน)

ระดับรายได้	จำนวนร้อยละ
ต่ำกว่า 1,500	21.80
1,501 - 3,000	46.58
3,001 - 5,000	20,09
ตั้งแต่ 5,001 ขึ้นไป	11.53

อาชีพ (Occupation)

ลักษณะอาชีพ	จำนวนร้อยละ
ลูกจ้างตามบริษัท ห้างร้าน	18.05
รับจ้างทั่วไป	15.76
ทาบเร่ ค้าขาย	15.37
รับราชการ รัฐวิสาหกิจ	12.03

รูปภาพที่ 4 แสดงลักษณะกายภาพของที่อยู่อาศัยในชุมชนกิ่งเพชร

หน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit)

ชนิด : บ้านเดี่ยว

พื้นที่(ตร.ม.) : 55

การครอบครอง : เช่า

ที่ดิน/แปลง (Land / Lot)

พื้นที่(ตร.ม.) : 60

จำนวนชั้น : 2

วัสดุ (Materials)

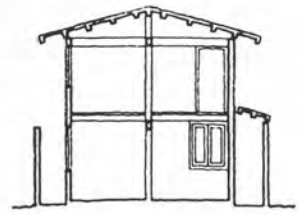
ฐานราก : ไม้

พื้น : ไม้

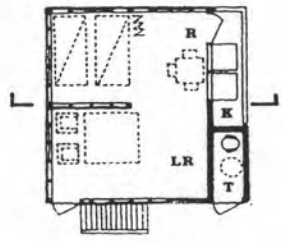
ผนัง : ไม้

หลังคา : สังกะสี, กระเบื้องลูกฟูก

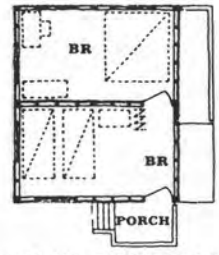
ELEVATION



SECTION



FIRST FLOOR PLAN



SECOND FLOOR PLAN

หน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit)

ชนิด : บ้านเดี่ยว

พื้นที่(ตร.ม.) : 15-20

การครอบครอง : เช่า

ที่ดิน/แปลง (Land/Lot)

พื้นที่(ตร.ม.) : 20-40

จำนวนชั้น : 1

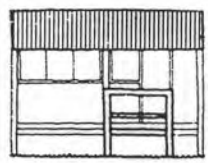
วัสดุ (Materials)

ฐานราก : ไม้

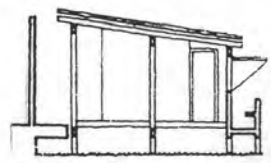
พื้น : ไม้

ผนัง : ไม้

หลังคา : สังกะสี



ELEVATION

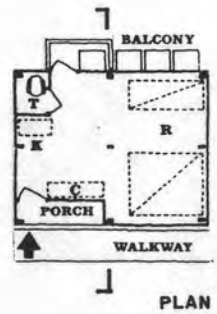


SECTION

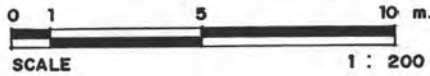
KEY

LR Living Room
D Dining/Eating Area
BR Bedroom
K Kitchen/Cooking Area
T Toilet/Bathroom
L Laundry
C Closet
S Storage
R Room (multi-use)

TYPICAL DWELLING

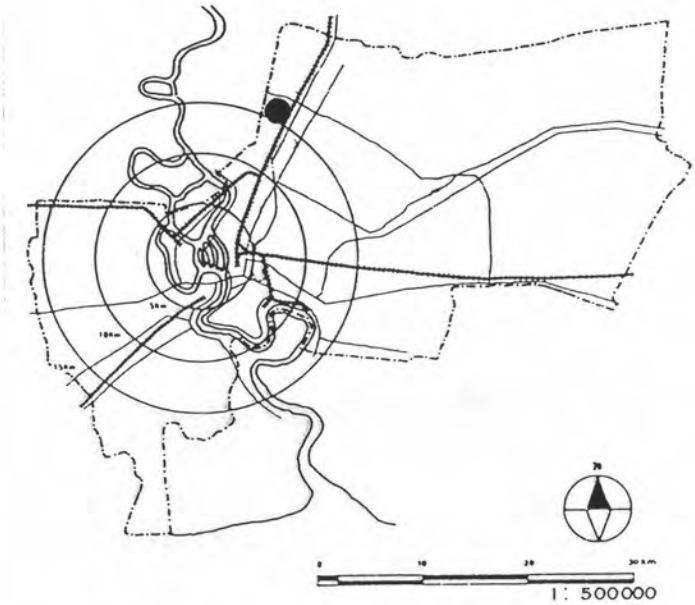


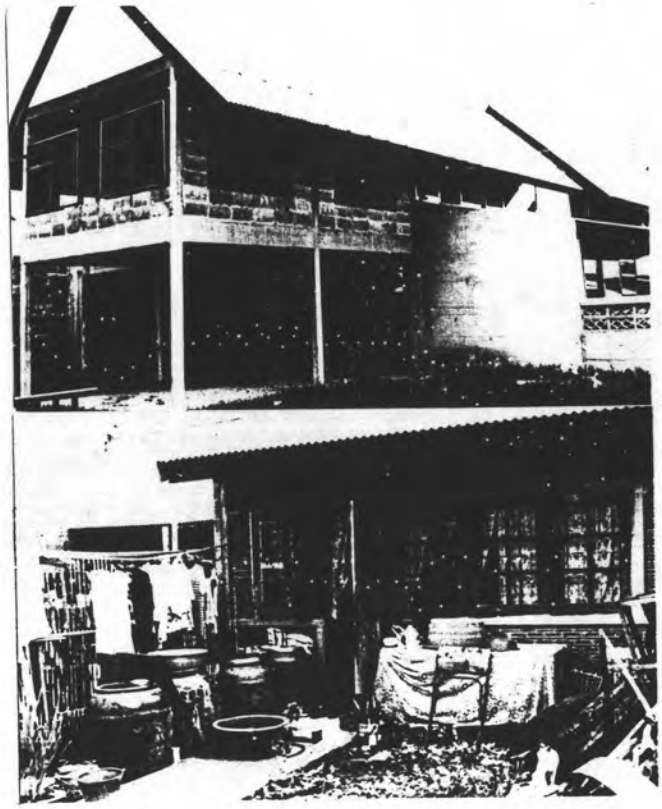
PLAN



TYPICAL DWELLING UNIT PHYSICAL DATA
(Field servey,Varin Klatfuengfoo , 1980)

โครงการทุ่งสองห้อง (SITE AND SERVICE MODEL)





ทำเลที่ตั้ง (Location)

ชุมชนทุ่งสองห้องตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกห่างจากถนนวิภาวดีรังสิตประมาณ 200 เมตร ตำบลหลักสี่ อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร ระหว่างกิโลเมตรที่ 20-21 ห่างจากศูนย์กลางธุรกิจของเมืองประมาณ 17 กิโลเมตร และห่างจากสนามบินดอนเมืองประมาณ 2 กิโลเมตร

ความเป็นมาของโครงการ[21]

โครงการทุ่งสองห้องเป็นโครงการพัฒนาเคหะชุมชนแบบ Site and Services ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้จัดเตรียมขึ้นเมื่อกลางปี พ.ศ. 2519 โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้จากธนาคารโลก ที่ดินบริเวณโครงการเดิมเป็นที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ซื้อมาเมื่อปี พ.ศ. 2515 ในราคา 55,885 บาท แต่ไม่ได้มีการพัฒนาใช้ประโยชน์เนื่องจากทางเข้าออกไม่สะดวก ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ยกให้การเคหะแห่งชาติและเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2520 การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้อนุญาตให้ทำทางออกผ่านทางรถไฟได้ การเคหะแห่งชาติจึงได้จัดหาที่ดินเพิ่มเติมเพื่อก่อสร้างถนนจากเอกชน จำนวน 1.88 ไร่ด้วยราคา 215,000 บาท

ลักษณะโครงการ เป็นการจัดที่อยู่อาศัยที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,500 บาทต่อเดือน สามารถจ่ายได้ (Affordability) ทั้งนี้ผู้อยู่อาศัยจะต้องรับภาระในการถอนทุนที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นส่วนใหญ่ และจะใช้วิธีการ Cross Subsidize และให้ผู้อยู่อาศัยที่มีความสามารถในการจ่ายสูงกว่าช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยกว่า รวมทั้งรายได้จากส่วนที่เป็นศูนย์การค้าและอุตสาหกรรมมาช่วยลดภาระของผู้มีรายได้น้อยด้วย

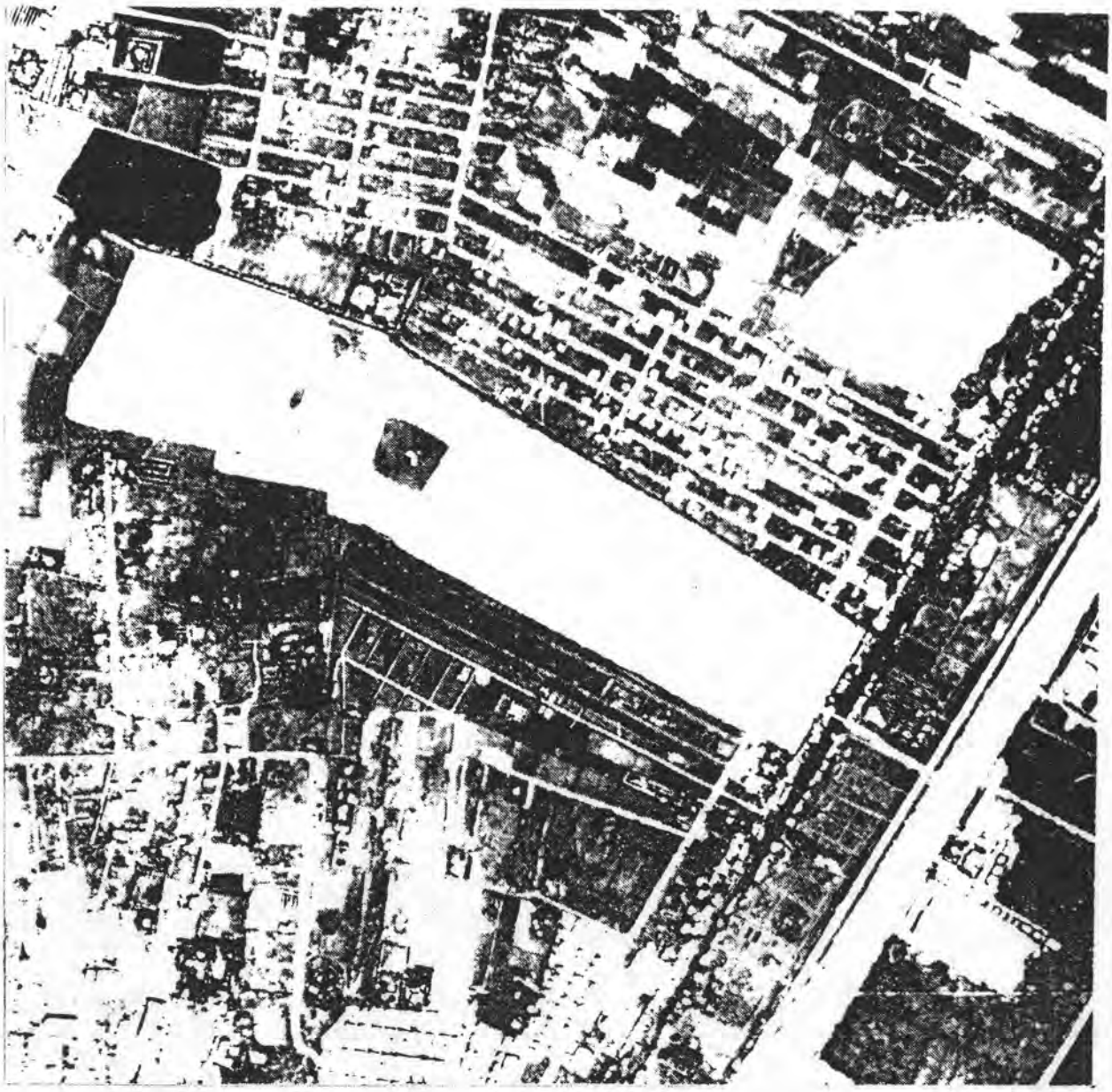
อาณาเขตที่ดินโครงการ (Site Boundary)

เนื้อที่ที่ดินโครงการทุ่งสองห้องมีทั้งสิ้น 268.84 ไร่ ลักษณะที่ดินแคบและยาว กล่าวคือความยาวโดยเฉลี่ย 1,400 เมตร ความกว้างเฉลี่ย 300 เมตร มีอาณาเขตติดต่อกับที่ดินข้างเคียงดังนี้คือ

---

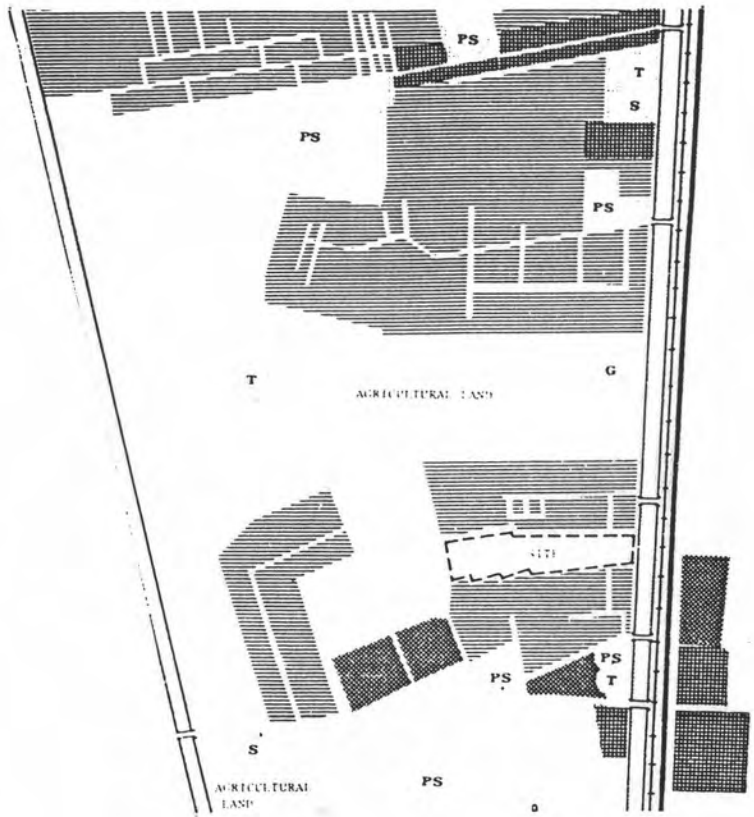
[21] โครงการทุ่งสองห้อง ฝ่ายวิชาการ การเคหะแห่งชาติ

แผนที่ที่ 5 แสดงแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณชุมชนทุ่งสองห้อง



LOCALITY SEGMENT AIR PHOTOGRAPH

แผนภาพที่ 6 แสดงกระบวนการใช้ที่ดินบริเวณโครงการทุ่งสองห้อง



AREAS

- RESIDENTIAL
- COMMERCIAL
- INDUSTRIAL
- OPEN SPACES
- BUS ROUTE

KEY

- A Airport
- G Government Agency
- K Kindergarten
- M Market
- Ps Primary School
- S School
- T Temple

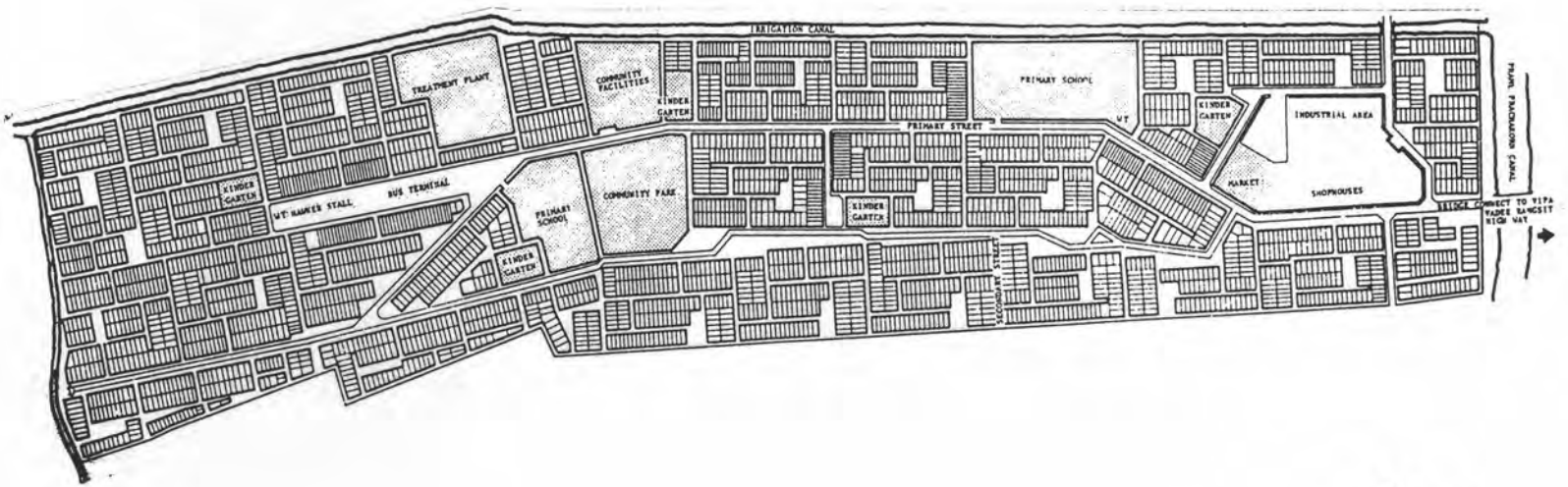
N

0 0.5 1 2 3 km.

SCALE 1 : 50000

LOCALITY LAND USE PATTERN

แผนภาพที่ 7 แผนภาพการแบ่งแปลงที่ดิน



0 10 20 500 1000 m.

SCALE 1 :1250

EXISTING LAND SUBDIVISION

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ที่ดินเอกชนและคลองชลประทาน ซึ่งส่งน้ำออกสู่คลองเปรมประชากร (ด้านทิศตะวันออก)
ทิศใต้	ติดต่อกับ ที่ดินเอกชนและถนนสาธารณะซึ่งออกไปยังถนนแจ้งวัฒนะ
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ คลองเปรมประชา ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทางรถไฟและถนนวิภาวดีรังสิต
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ คลองชลประทาน ซึ่งเชื่อมต่อกับแนวคลองหลักทางด้านทิศเหนือและที่ดินเอกชน

กระสวนการใช้ที่ดินบริเวณโครงการ (Land use Pattern)

ภายในระยะทาง 5 กิโลเมตร มีถนนวิภาวดี-รังสิตและถนนแจ้งวัฒนะตัดผ่าน สภาพการใช้ที่ดินทางด้านสาธารณูปการบริเวณโดยรอบมีดังนี้คือ

ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวนแห่ง
วัด	7
โรงเรียนอนุบาล	2
วิทยาลัย	1
โรงเรียนประถม-มัธยม	5
โรงเรียนประถม	13
โรงเรียนมัธยม	1
สถานีอนามัย	1
สถาบันทางราชการ	17
ศูนย์บริการสาธารณะ	5
โรงมหรสพ	2
ศูนย์การค้า	7
ตลาดสด	4
โรงงานอุตสาหกรรม	11

ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวนแห่ง
ที่ดินจัดสรร	11
ท่าอากาศยาน	1
สถานีรถไฟ	2

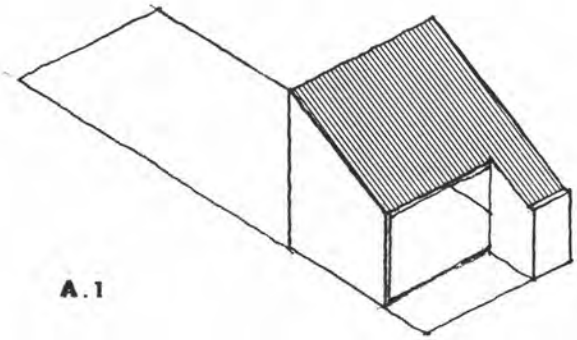
Land Utilization Data

ที่ดินโครงการมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 268.84 ไร่ (45.01 เฮคแตร์) ประกอบด้วยส่วนที่อยู่อาศัย สาธารณูปการต่าง ๆ แหล่งงาน สวนสาธารณะที่พักผ่อนหย่อนใจและองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งพอจะสรุปพื้นที่ใช้สอยดังนี้

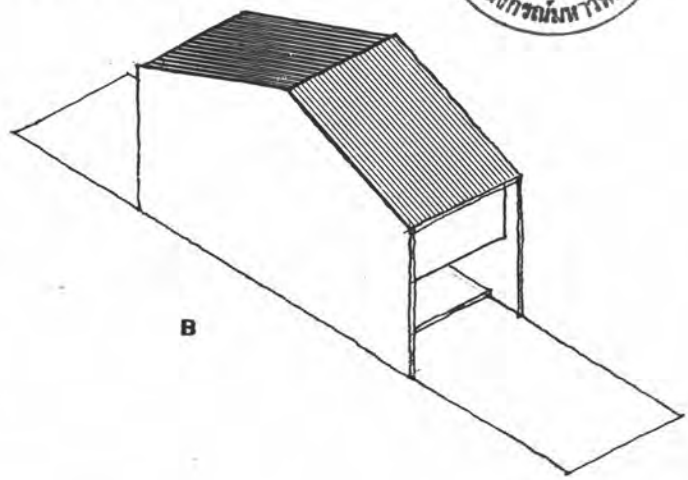
องค์ประกอบ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ร้อยละ
1. ที่พักอาศัย	260,673	60.6
2. สถานศึกษา	35,119	7.7
3. สำนักงานดูแลชุมชนและศูนย์ชุมชน	3,456	0.8
4. แผงลอยและที่จอดรถ	2,625	0.61
5. ศูนย์การค้า	10,756	2.5
6. อุตสาหกรรมขนาดเล็ก	9,436	2.19
7. พื้นที่เปิดโล่ง ถนนและทางเท้า	110,079	25.6

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

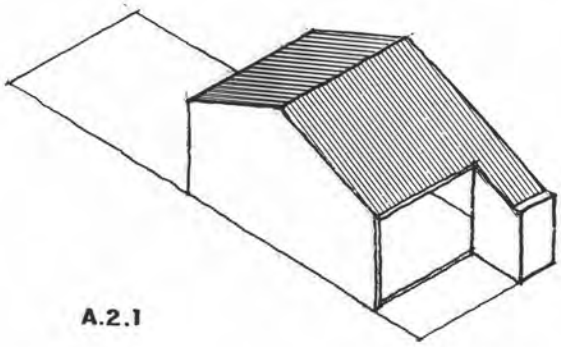
รูปภาพที่ 5 แสดงรูปแบบและการต่อเติมบ้านในเคหะชุมชนทุ่งส่องห้อง



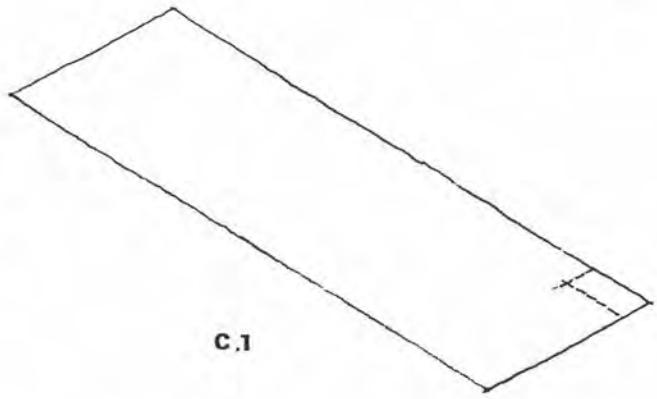
A.1



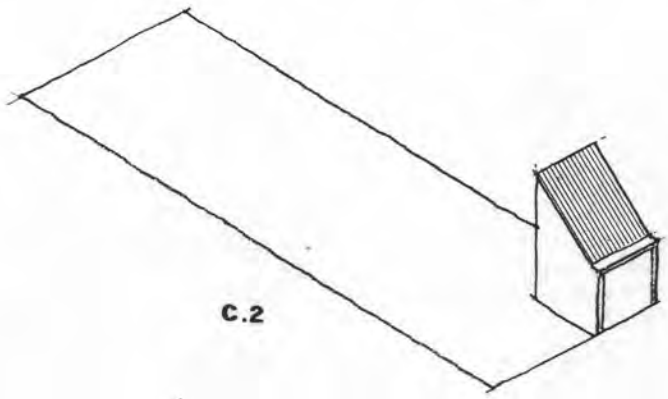
B



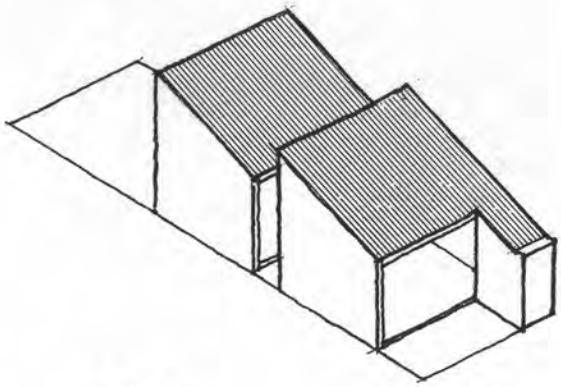
A.2.1



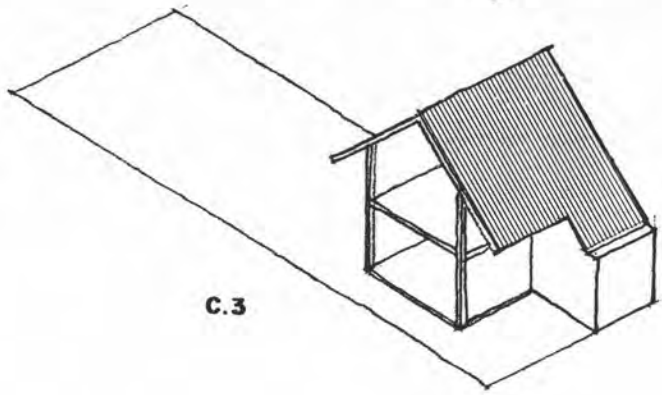
C.1



C.2



A.2.2.



C.3

การจำแนกประเภทหน่วยที่อยู่อาศัย

แบบที่ดิน	ขนาดที่ดิน ($ม^2$)	ประเภทต้นแบบ	ขนาดแปลง	จำนวนแปลง	ร้อยละ
1	70	A.1	4.8x14.6	608	20.25
2	80	A.1	4.8x16.7	957	31.87
		A.2.1		612	20.38
		A.2.2		303	10.08
3	80	B.	3.6x22.2	161	5.36
4	80	C.1	6.0x13.3	241	8.03
		C.2		55	1.83
5	100	ที่ว่างเปล่า	-	66	2.20

ประเภทผู้อยู่อาศัยในโครงการ

จุดมุ่งหมายของโครงการนี้เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร กล่าวคือมีรายได้ต่ำกว่า 2,500 บาทต่อเดือน และคาดว่าจะรับได้จำนวนทั้งสิ้น 3,000 ครอบครัว ในจำนวนดังกล่าวเป็นผู้มีรายได้น้อยประมาณ 70 เปอร์เซนต์ ที่เหลือเป็นผู้ที่มีรายได้ปานกลาง (รายได้ไม่เกิน 5,000 บาท/เดือน/ครอบครัว) ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

กลุ่มรายได้	จำนวนร้อยละ
1,000-1,500	25
1,501-2,000	25
2,001-2,500	20
2,501-3,000	15
3,001-3,500	10
3,501-5,000	5

Land Utilization Data

พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	(M^2) พื้นที่/หน่วย	(Ha) พื้นที่รวม	ร้อยละ
- ที่พักอาศัย	3003	26.80 (เฉลี่ย)	26.07	60.60
- ศูนย์การค้า แผงลอย ที่จอดรถ	-	-	1.34	3.11
- สำนักงานดูแลชุมชน ศูนย์ชุมชน	1	3,456	0.34	0.80
- อุตสาหกรรมขนาดเล็ก	1	9,436	0.94	2.19
- พื้นที่เปิดโล่ง ถนน ทางเท้า	-	-	11.01	25.60
- สถานศึกษา	1	-	3.31	7.70
รวม			43.01	100.-

ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่(Ha)	ความหนาแน่น(N/Ha)
-ส่วนพักอาศัย	3003	43.01	69.82
-ประชากร	18,000[22]	43.01	418.51

[22] โครงการทุ่งสองห้อง, "การเคหะแห่งชาติ," หน้า 11-1.

รูปภาพที่ 6 แสดงข้อมูลทางด้านกายภาพบ้านแบบล่ร้างบางล่วน

บ้านแบบ : A.1

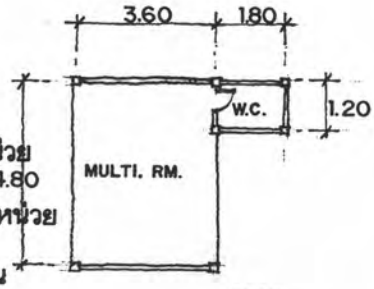
ที่ดิน : 70, 80 ม.^{2}

พื้นที่ : 19.44 ม.^{2}

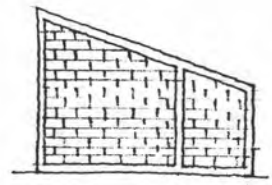
ราคา : 16,165.26 บาท/หน่วย

กลุ่มเป้าหมาย : 1,500-4,000บาท/หน่วย

ผ่อน : 425-460 บาท/เดือน



PLAN



ELEVATION

บ้านแบบ : A.2.1

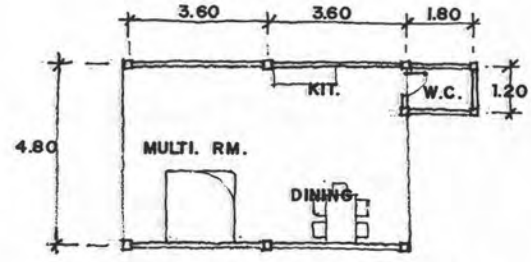
ที่ดิน ; 80 ม.^{2}

พื้นที่ : 36.72 ม.^{2}

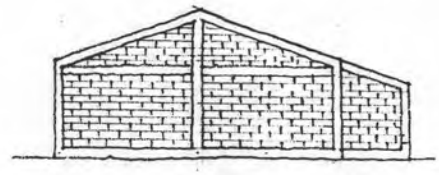
ราคา : 20,945.67 บาท / หน่วย

กลุ่มเป้าหมาย : 2,500-4,000 บาทต่อเดือน

ผ่อน : 625 บาทต่อเดือน



PLAN



ELEATION

บ้านแบบ : A.2.2

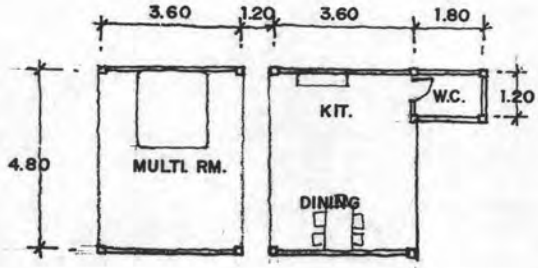
ที่ดิน : 80 ม.^{2}

พื้นที่ : 36.72 ม.^{2}

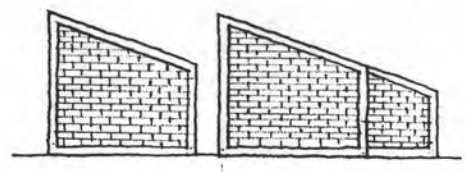
ราคา : 26,058.52 บาทต่อหน่วย

กลุ่มเป้าหมาย : 2,500-4,000 บาทต่อเดือน

ผ่อน : 625 บาท ต่อ เดือน



PLAN



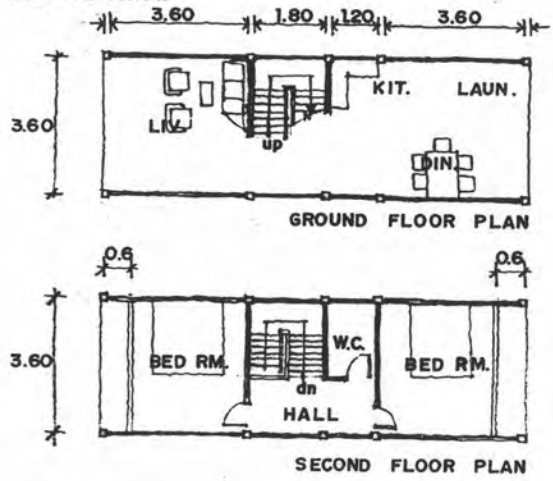
ELEVATION

PHYSICAL DATA

0 2 4 6 8 10 m.

SCALE 1 : 200

รูปภาพที่ 7 แสดงข้อมูลทางด้านกายภาพบ้านแบบล้างบางล้วน



บ้านแบบ : B

ที่ดิน(ตร.ม.) : 80 ม.^{2}

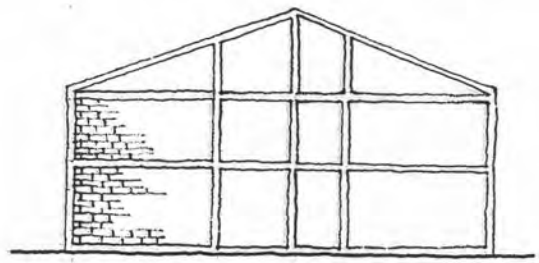
พื้นที่-ชั้นล่าง : 21.60 ม.^{2}

-ชั้นบน : 17.28 ม.^{2}

ราคา : 51,576.32 บาท/หน่วย

กลุ่มเป้าหมาย : 5,000-6,000 บาท/เดือน

ผ่อนชำระ : 1,265 บาท/เดือน



บ้านแบบ : C.1

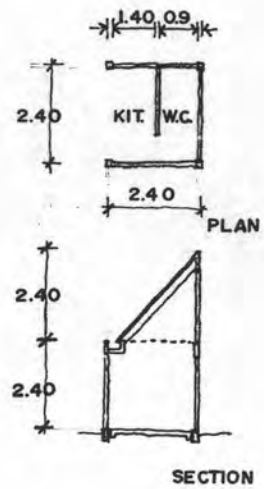
ที่ดิน : 100 ม.^{2}

ที่ติดถนนเมนราคา : 55,500 บาท กลุ่มเป้าหมาย : 2,000-4,000 บาท/เดือน

ที่ติดถนนรองราคา : 43,400 บาท กลุ่มเป้าหมาย : 1,500 - 4,000 บาท/เดือน

ที่ติดถนนซอยราคา : 34,800 บาท กลุ่มเป้าหมาย : 1,500 - 4,000 บาท/เดือน

ผ่อนชำระ 550 , 430 , 345 บาท / เดือน



บ้านแบบ : C.2

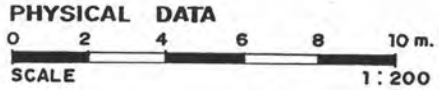
ที่ดิน : 80 ม.^{2}

พื้นที่ : 2.16 ม.^{2}

ราคา : 11,620.98 บาทต่อหน่วย

กลุ่มเป้าหมาย : 2,000 - 4,000 บาท / เดือน

ผ่อนชำระ : 500 บาท / เดือน



รูปภาพที่ 8 แสดงข้อมูลทางด้านกายภาพบ้านแบบสร้างบางส่วน

บ้านแบบ : C.3

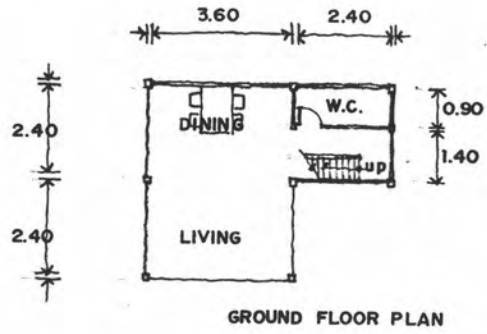
ที่ดิน : 80 ม.^{2}

พื้นที่ : 45.66 ม.^{2}

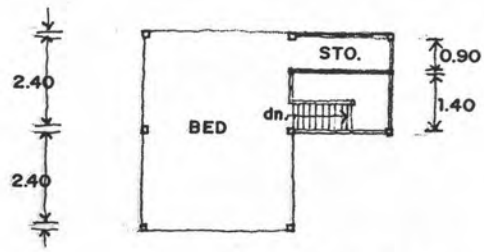
ราคา : 75,700 - 92,400 บาท

กลุ่มเป้าหมาย : 3,000-6,000

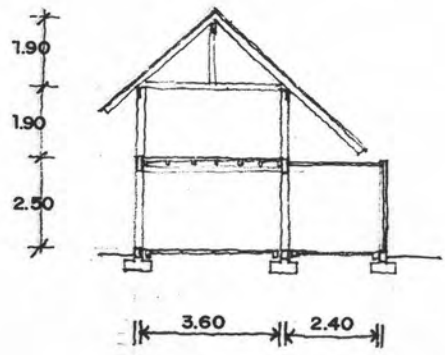
ผ่อนชำระ : 750-915 บาท/เดือน



GROUND FLOOR PLAN

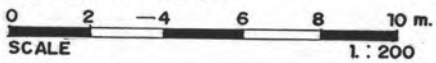


SECOND FLOOR PLAN



SECTION

PHYSICAL DATA



ที่มา : การเคหะแห่งชาติ, "โครงการทุ่งสองห้อง" (2524)

ประมาณการต้นทุนโครงการทุ่งสองห้อง (ปี 2520)

		หน่วย : พันบาท	ร้อยละ
1. ค่าที่ดิน		15,230	7.77
2. ค่าถมดิน		20,000	10.21
3. ค่าสาธารณูปโภคภายใน			
3.1 ถนน ทางเท้า	3,500		
3.2 ระบบระบายน้ำ	4,500		
3.3 ระบบประปา (รวมบ่อและเครื่องปั๊มน้ำ)	7,500		
3.4 ระบบกำจัดน้ำโสโครก (รวมโรงกำจัดขยะ)	9,200		
3.5 ระบบไฟฟ้า	10,000		
3.6 โรงเก็บขยะ	200	34,900	17.81
4. ค่าสาธารณูปโภคภายนอก			
4.1 ถนนทางออกผ่านทางรถไฟ	700		
4.2 สะพานข้ามคลอง	1,300		
4.3 สะพานลอยข้ามทางหลวง	1,400	3,400	1.74
5. ค่าภูมิสถาปัตย์		2,000	1.02
6. ค่าก่อสร้างอาคาร		65,117	33.23
7. สถานศึกษา			
7.1 โรงเรียนอนุบาล (5 โรง)	8,685		
7.2 โรงเรียนประถม (2 โรง)	12,624	21,309	10.87
8. สำนักงานบริหารชุมชน		5,765	2.94
9. ศูนย์การค้า แผงลอย ที่พักคอย		21,836	11.14
10. อาคารอุตสาหกรรมขนาดเล็ก		6,407	3.27
		195,964	100.00

รูปแบบโครงการ

โครงการช่งสองห้อง เป็นโครงการที่ต้องการ เสนอรูปแบบทางด้าน เทคนิคและการเงินแนวใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำใน เมือง ซึ่งประกอบด้วยที่ดินอันพร้อมสาธารณูปโภค (Housing site and services) และบ้านแบบต่อเติม (Core housing) จำนวนประมาณ 3003 หน่วย ซึ่งประกอบด้วย

1. ที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค (Land and Infrastructure)

2. บ้านแบบต่อ เติมพร้อมปัจจัยทางด้านสุขาภิบาล (Core housewith sanitary facilities)

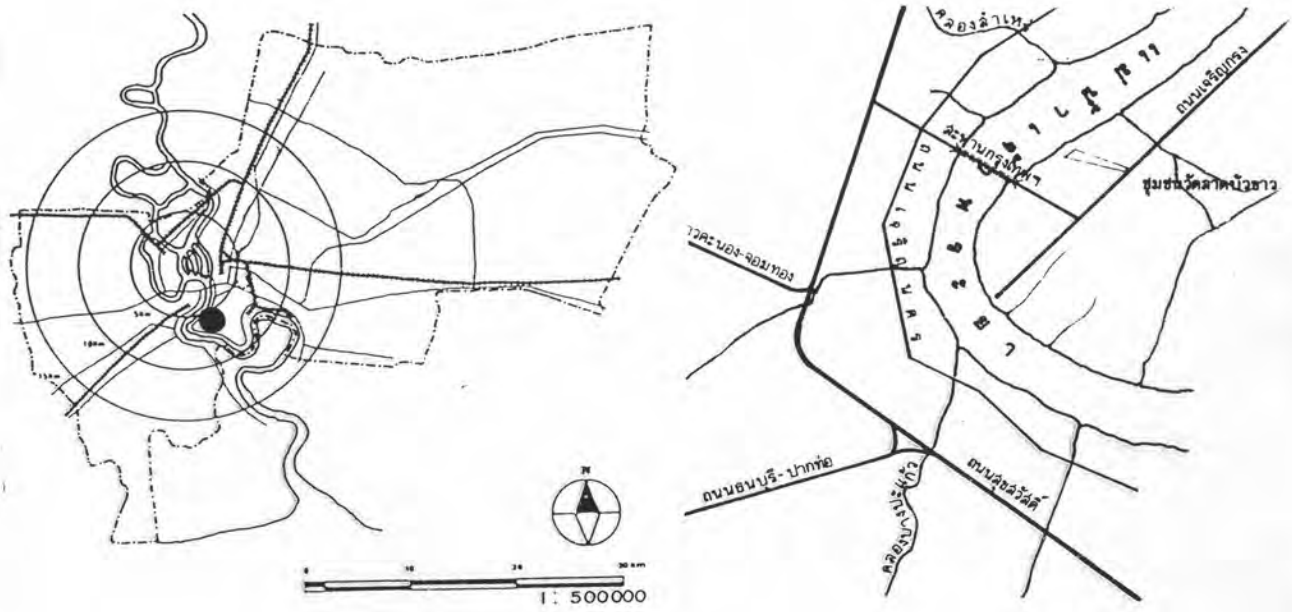
3. กู้วัสดุเพื่อการก่อสร้างบ้านด้วยตน เอง (Materials loans for house completion through self-help)

4. ปัจจัยของชุมชน (Community facilities)

5. บริเวณพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมขนาดย่อม (Commercial and small-scale industrial area)

6. เงินกู้สำหรับธุรกิจขนาดเล็ก (Loans to small-scale business)

ชุมชนวัดลาดบัวขาว (SELF-HELP HOUSING, LAND SHARING, LOW INCOME)



ทำเลที่ตั้ง (Location)

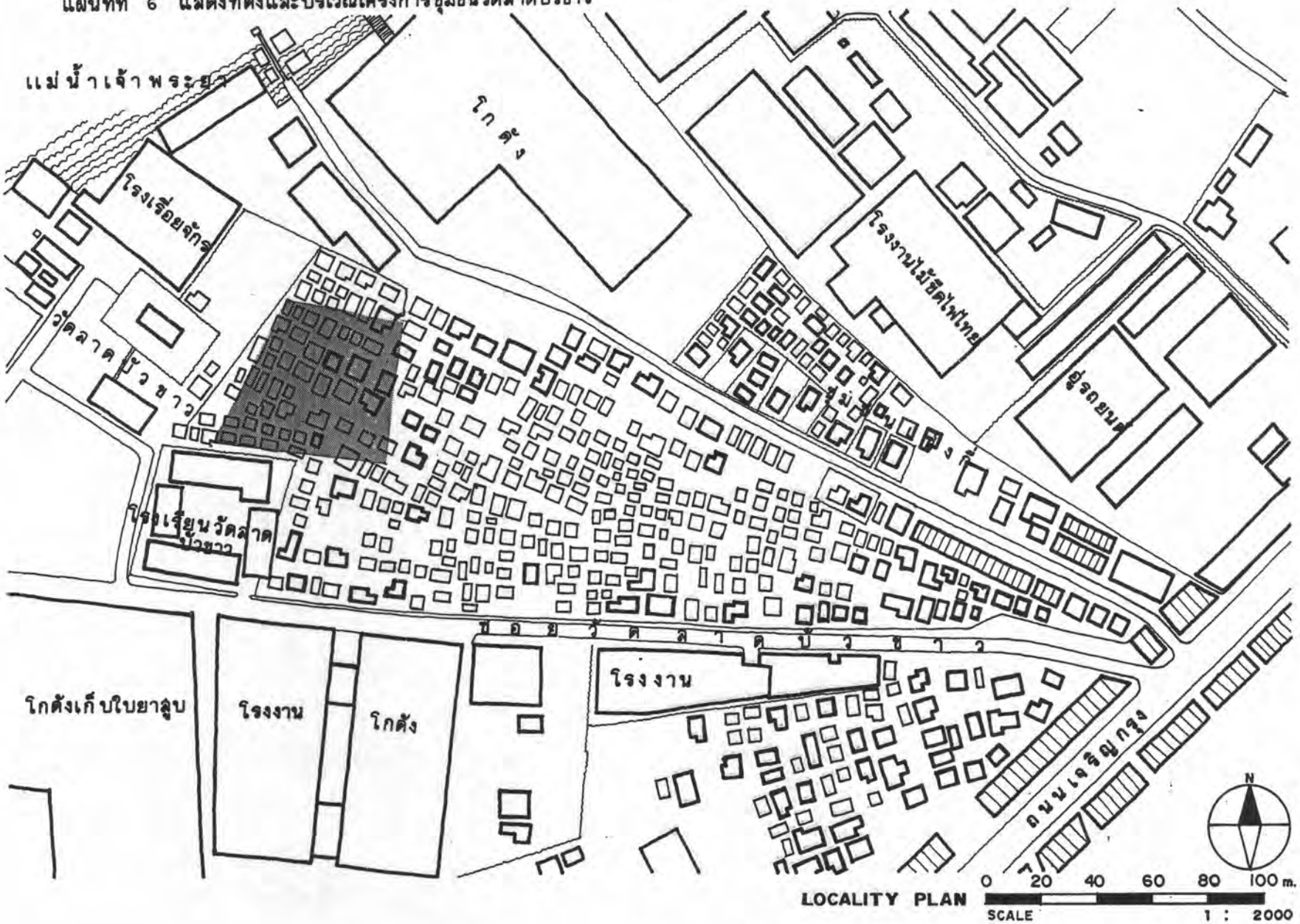
ชุมชนวัดลาดบัวขาวตั้งอยู่ในซอยวัดลาดบัวขาว (ซึ่งเป็นซอยเชื่อมระหว่างถนนรัชฎาภิเษก ข้างสะพานกรุงเทพฝั่งพระนครกับถนนเจริญกรุง ห่างจากถนนเจริญกรุงประมาณ 100 เมตร อยู่ในเขตยานนาวา แขวงบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร

ความเป็นมาของโครงการ (Origins)

ชุมชนวัดลาดบัวขาวเป็นชุมชนเก่าที่มีอายุมากกว่า 50 ปี จากหลักฐานเจ้าของที่ดินเก่าที่สุดที่ค้นพบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 คือพระยาศรีวิกรมาทิตย์ (สงวน ศรีวิกรม์) ต่อมาได้ตกเป็นของทายาทคือนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์และนางสมศรี เจริญรัชตภาคย์ ภายหลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้ในปี พ.ศ. 2521 เจ้าของที่ดินในขณะนั้นได้ขายที่ดินผืนนี้ให้กับบริษัทมหาสินจำกัด ซึ่งมีนายวิชัย เตียนไพธิ์ทอง เป็นผู้จัดการบริษัท ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินปัจจุบัน

แต่เดิมประชาชนอพยพมาอาศัยอยู่กว่า 600 หลังคาเรือน หลังจากเหตุเพลิงไหม้ก็ประสพปัญหาการขับไล่ที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ระหว่างเจ้าของที่ดินกับประชาชนที่อาศัยอยู่

แผนที่ที่ 6 แสดงที่ตั้งและบริเวณโครงการชุมชนวัดลาดบัวขาว



ในที่ดินนั้น จนเมื่อปี พ.ศ. 2525 การเคหะแห่งชาติ โดยสำนักปรับปรุงชุมชนแออัดได้เป็นผู้ประสานการแก้ปัญหานี้ร่วมกับเขตยานนาวาและกองทัพภาคที่ 1 ในการเจรจาขอแบ่งซื้อที่ดินจำสวน 2 ไร่ จากเนื้อที่เดิม 10 ไร่เศษ แล้วรื้อย้ายชาวบ้านที่เหลืออยู่ (ประมาณ 100 ครอบครัว) มายังที่ดินซึ่งได้แบ่งเป็นแปลงเล็ก ๆ โดยให้ชาวบ้านก่อสร้างบ้านของตนเองขึ้นใหม่ในแปลงที่ดินที่แบ่งให้นั้น เป็นโครงการฟื้นนครเมือง เป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากการถูกไล่ที่จากชุมชนเดิมให้สามารถเกิดการประนีประนอมแบ่งปันการใช้ที่ดินร่วมกันต่อไปได้ ระหว่างผู้อยู่อาศัยเดิมและเจ้าของที่ดิน โดยการจัดระเบียบการใช้ที่ดินนั้นเสียใหม่ (Land Boundary)

อาณาเขตที่ตั้งโครงการ (Site Boundary)

ชุมชนวัดลาดบัวขาวมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 2 ไร่ (0.32 แฮกแตร์) ตั้งอยู่ใกล้กับแม่น้ำเจ้าพระยา ตัวโครงการตั้งอยู่ในที่ดินที่ได้มาจากการแบ่งที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่บริเวณด้านหลังของพื้นที่เดิม มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ข้างเคียงดังนี้

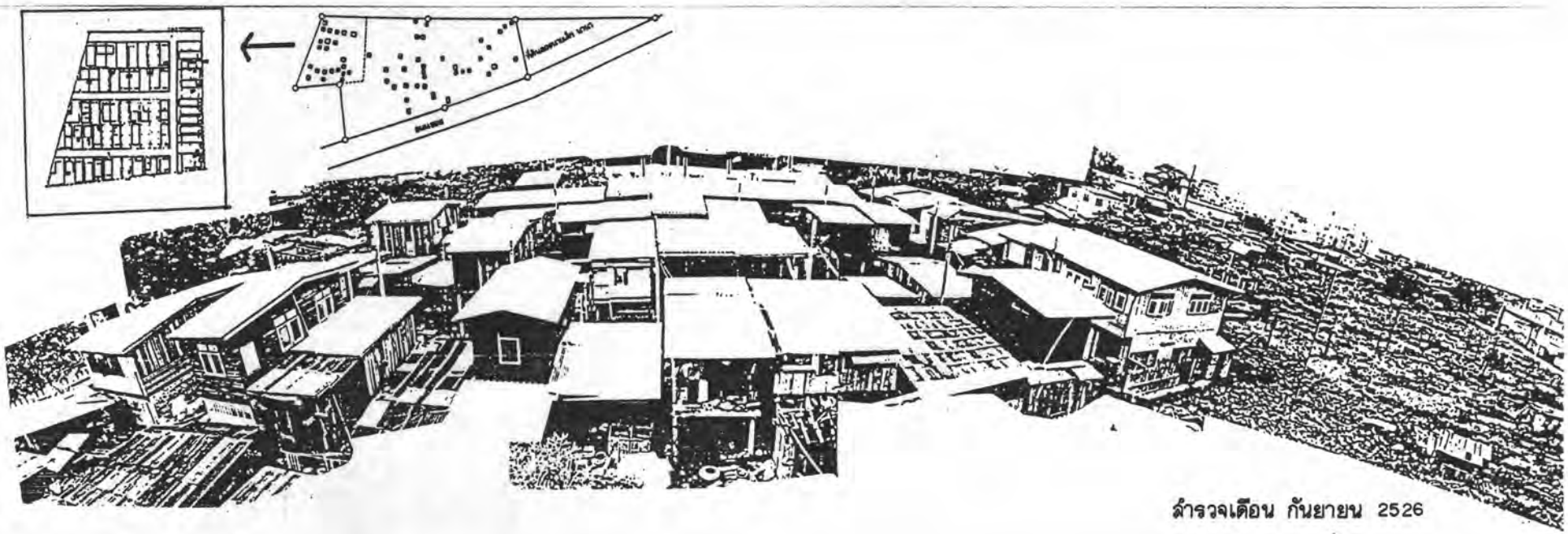
ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ชุมชนซอยเซ่งกี่ ซึ่งเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์ และโรงงาน
ทิศใต้	ติดต่อกับ โรงเรียนวัดลาดบัวขาว และชุมชนพักอาศัย ซึ่งบริษัทมหาสินสร้างกำแพงปิด
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ที่ดินของห้างหุ้นส่วนจำกัดมหาสินก่อสร้าง ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนซอยวัดลาดบัวขาว และถูกไฟไหม้ไป ปัจจุบันได้สร้างเป็นอาคารแถวพาณิชย์พักอาศัยและทาวน์เฮาส์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ที่ดินวัดลาดบัวขาวและโรงงาน และเป็นด้านที่ใช้เป็นทางเข้าออกของชุมชน

การใช้ที่ดินและการจัดผัง (Locality Land Use & Locality Segment Plan)

ชุมชนวัดลาดบัวขาว เป็นชุมชนเก่ามีอายุมากกว่า 50 ปี ตั้งอยู่บนถนนเจริญกรุง ซึ่งเป็นถนนสายแรกของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับอยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้บริเวณ

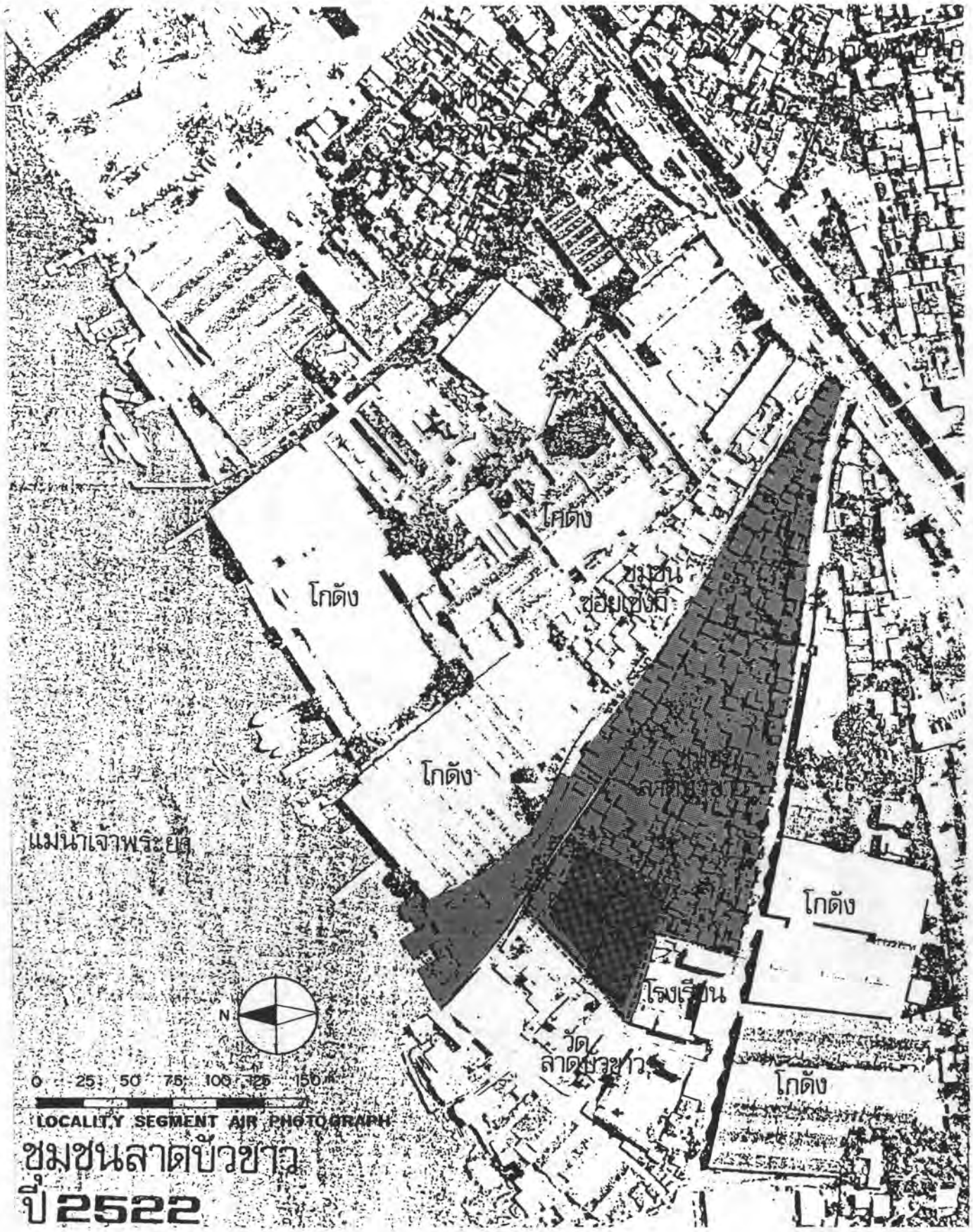
รูปภาพที่ 9 แสดงทัศนียภาพบริเวณชุมชนวัดลาดบัวขาวก่อน และ หลังการปรับปรุง

สำรวจเดือน กุมภาพันธ์ 2525

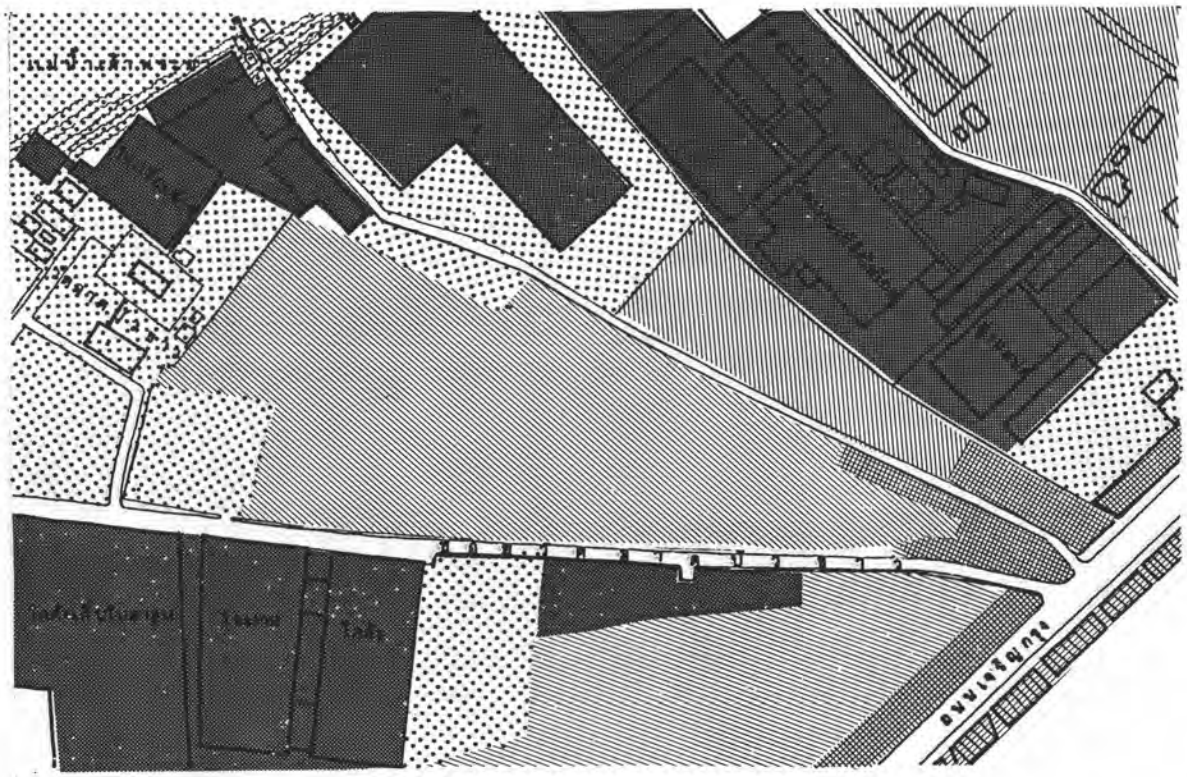


สำรวจเดือน กันยายน 2526

แผนที่ที่ 7 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณชุมชนวัดลาดบัวขาว



แผนภาพที่ 8 แสดงการใช้ที่ดินบริเวณชุมชนวัดลาดบัวขาว



AREAS

RESIDENTIAL

COMMERCIAL

INDUSTRIAL

OPEN SPACE

N

0 20 40 60 80 100 120 140 m.

SCALE 1: 3000

LOCALITY LAND USE PATTERN

ชุมชนและบริเวณใกล้เคียงกลายเป็นย่านโรงงาน ที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์พักอาศัย (ตึกแถว) เกิดขึ้นมากมาย นอกจากนี้ยังมีโรงเรียน สุเหร่า ตลาด ธนาคาร โดยเฉพาะโกดังสินค้า เป็นต้น

การใช้ที่ดินและการจัดผัง Locality Segment Plan

พื้นที่ดินเดิมของชุมชนวัดลาดบัวขาวมีพื้นที่ทั้งสิ้น 10 ไร่ 6 ตารางวา หลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้แล้ว เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการฟ้องขับไล่มาโดยตลอด ในที่สุดการเคหะแห่งชาติร่วมกับกองทัพภาคที่ 1 และเขตยานนาวาได้จัดตั้งคณะทำงานดำเนินการติดต่อขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเป็นจำนวน 2 ไร่ หลังจากนั้นได้ทำการออกแบบวางผังที่ดินเป็นแปลงย่อยดังนี้

องค์ประกอบ	พื้นที่ (ตร.วา)	ร้อยละ
1. พื้นที่ที่ดินทั้งสิ้นจำนวน	800 (0.32 เฮกแตร์)	100.00
2. พื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยจำนวน	639.90(0.26 เฮกแตร์)	79.99
3. พื้นที่ทางเท้าและถนน	160.10(0.06 เฮกแตร์)	20.01

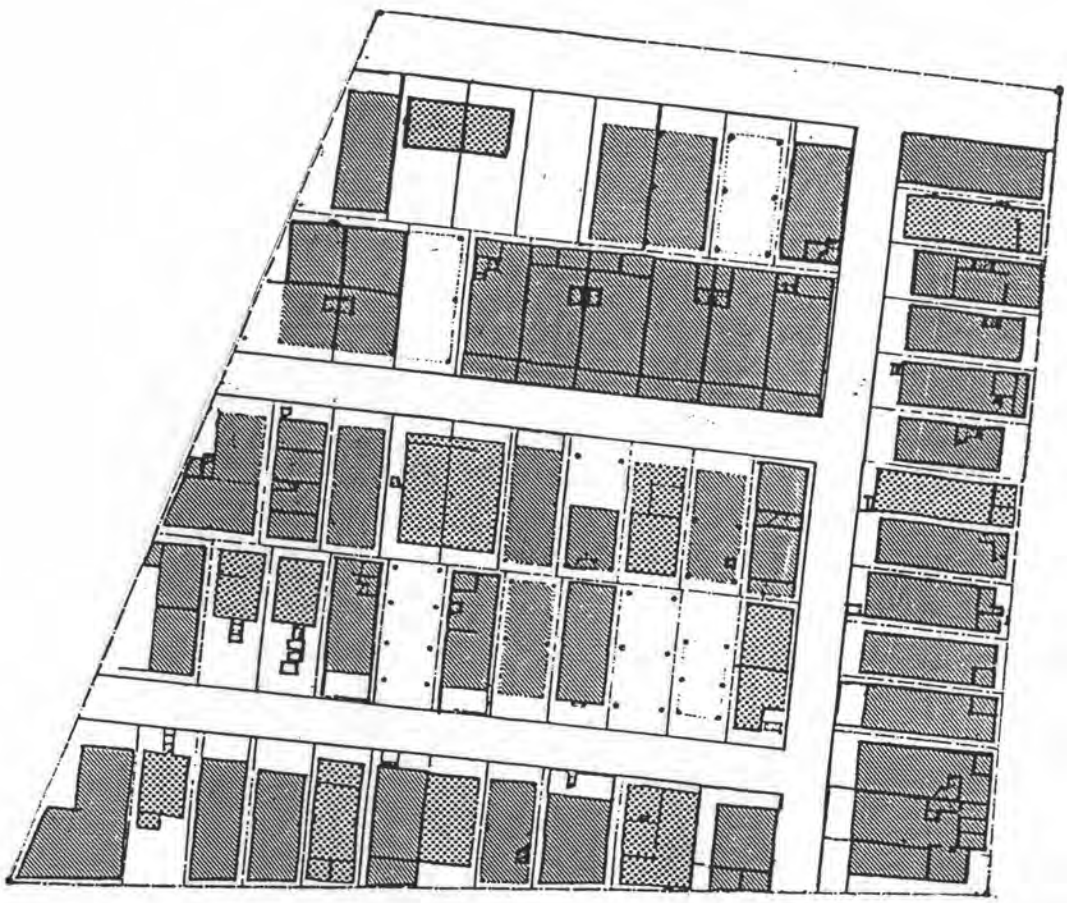
โครงการชุมชนวัดลาดบัวขาวสามารถบรรจุครอบครัวผู้อยู่อาศัยได้ 67 ครอบครัว แบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยได้ 63 แปลง เนื้อที่แปลงละ 8-14 ตารางวา หรือคิดขนาดโดยเฉลี่ย 10.15 ตารางวา มีที่ว่างด้านหน้าระหว่างแปลงอีก 300 เมตร ซึ่งใช้เป็นทั้งทางเดิน ที่ว่างสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและที่เด็กเล่น แต่จำนวนเนื้อที่ที่มีสัดส่วนในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น คิดเฉลี่ยเนื้อที่รายละ 12.70 ตารางวา ซึ่งเป็นเนื้อที่ที่นำไปคำนวณเป็นจำนวนเงินที่ผู้ซื้อแต่ละรายต้องรับภาระ

ข้อมูลทางด้านกายภาพ (Physicaldata)

การวางตัวบ้านในแปลงที่ดิน

ส่วนใหญ่แล้วจะสร้างบ้านเกือบเต็มพื้นที่ (10 ตารางวา) โดยเว้นห่างจากแนวเขตที่ดินด้านหน้าระหว่าง 1-2.50 เมตร ส่วนด้านหลังมักจะสร้างเกือบชิดเขตที่ดินระยะ

แผนภาพที่ 9 แสดงผังการแบ่งแปลงที่ดิน และลักษณะหน่วยที่อยู่อาศัย



หมายเหตุ

บ้าน 2 ชั้น

บ้านชั้นเดียว

บ้าน 2 ชั้นใต้ถุนสูง

ขนาดแปลงที่ดิน 4 X 10 เมตร

ถนนสายหลักกว้าง 4.00 เมตร

ถนนซอยกว้าง 3.00 เมตร

N

0 5 10 15 20 25 m.

SCALE 1 : 500

LOCALITY SEGMENT PLAN

ประมาณ 0.50-2.00 เมตร ขนาดของตัวบ้านเฉลี่ยประมาณ 40 ตารางเมตร พื้นที่ของบ้านส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 31-60 ตารางเมตร หรือประมาณร้อยละ 48 ของจำนวนทั้งหมด สำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนจะมีเนื้อที่บ้านต่ำกว่า 30 ตารางเมตร หรือประมาณร้อยละ 27 ของจำนวนทั้งหมด และผู้ที่มีฐานะค่อนข้างดี มีพื้นที่บ้านเกินกว่า 60 ตารางเมตรหรือร้อยละ 24 ของจำนวนทั้งหมด ความหนาแน่นเฉลี่ย 200 คนต่อไร่ หรือ 33.5 ครอบครัวต่อไร่

Land Utilization Data		(M^2)	(Ha)
พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	พื้นที่/หน่วย	พื้นที่รวม	ร้อยละ
- ที่พักอาศัย	66	40	0.26	79.99
- พื้นที่ทางเท้าและถนน	-	-	0.06	20.01
รวม			0.32	100.00

ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่(Ha)	ความหนาแน่น(N/Ha)
- ที่พักอาศัย	66	0.26	253.85
- ประชากร	400	0.26	1538.46

ประชากร (Population)

ชุมชนวัดลาดบัวขาวมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 400 คน จำนวนครอบครัว 67 ครอบครัว ถิ่นกำเนิดของชาวชุมชนส่วนใหญ่แล้วอพยพมาจากต่างจังหวัด กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีถิ่นกำเนิดในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 36.3 และอพยพจากที่อื่นร้อยละ 63.7 ในจำนวนผู้ที่อพยพมาจากที่อื่น ๆ นี้เป็นผู้มีถิ่นกำเนิดในภาคกลางมากที่สุดคือร้อยละ 39.4

ชาวชุมชนส่วนใหญ่เป็นคนเชื้อชาติไทยร้อยละ 84.2 รองลงมาเป็นคนเชื้อชาติจีนร้อยละ 13.3 ประชากรเกือบทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 94.9 ของชาวชุมชนทั้งหมด) (วสันต์ พงศ์สุประดิษฐ์และคณะ, การประเมินผลโครงการปรับปรุงชุมชนวัดลาดบัวขาว, หน้า 223)

รายได้ (Income)

กลุ่มรายได้ของประชากรในชุมชนจำแนกได้ดังนี้

กลุ่มรายได้	(บาท) รายได้เฉลี่ย	จำนวนร้อยละ	ต่อเดือน รายจ่ายเฉลี่ย	ของรายได้ จำนวนร้อยละ
0 - 3,800	2,753	36	4,626	63.03
3,801 - 5,000	4,597	24	4,597	4.53
5,001 - 6,500	5,801	16	4,650	19.84
6,501 - 9,000	7,713	14	5,044	34.60
9,001 ขึ้นไป	9,790	10	6,365	34.98

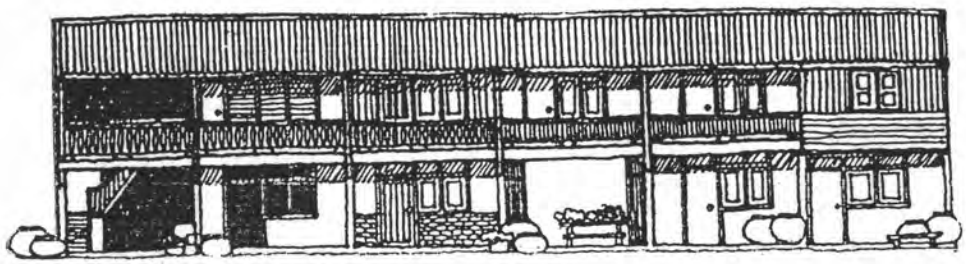
งบลงทุนโครงการ

รายการ	จำนวนเงิน	ผู้รับภาระ		
		กตช.	การประปา	ชาวบ้าน
1.ค่าซื้อที่ดิน (Land Purches)	1,600,000			1,600,000
2.ค่าดำเนินการ (Operation)	54,084			54,084
3.ค่าถมดิน (Land Development)	180,000			180,000
4.ค่าปรับปรุงถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ	596,576	576,576		
5.ปักเสา พาดสาย ไฟ ไฟฟ้า	94,500			94,500
6.เดินท่อเมนประปา	230,000		230,000	
รวม	2,735,160	806,576		1,928,584

สรุปต้นทุนเฉลี่ย

1. เฉลี่ยลงทุนต่อแปลง 43,415 บาท/แปลง
2. ในกรณีคิดดอกเบี้ย 15 % ต่อปี ต้นทุนเฉลี่ย 49,900 บาท/แปลง
3. หรือต้นทุนเฉลี่ย 855 บาท/ตร.ม.

รูปภาพที่ 10 แสดงภาพที่อยู่อาศัยในบริเวณชุมชนวัดลาดบัวขาวหลังจากย้ายมาจากบริเวณเพลิงไหม้



ELEVATION (A)

ELEVATION (B)

KEY PLAN

CASE STUDY ELEVATION

0 2 4 6 8 10 m.

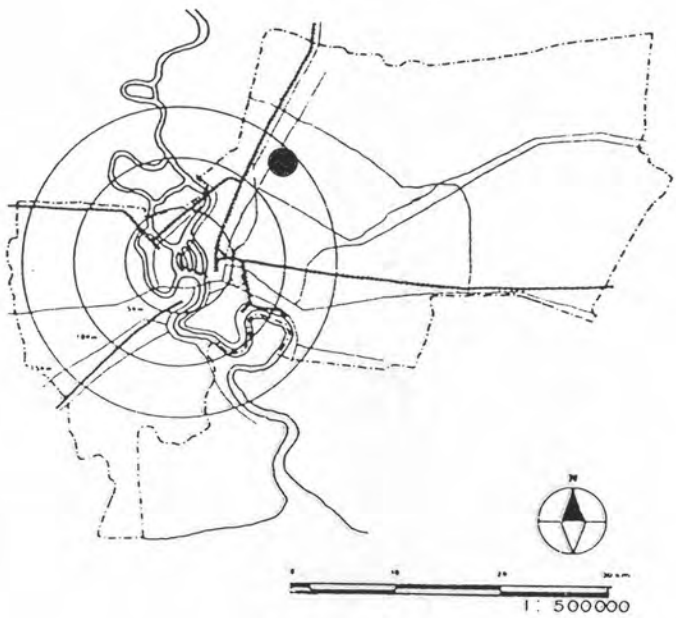
SCALE 1:200

รูปแบบของโครงการ

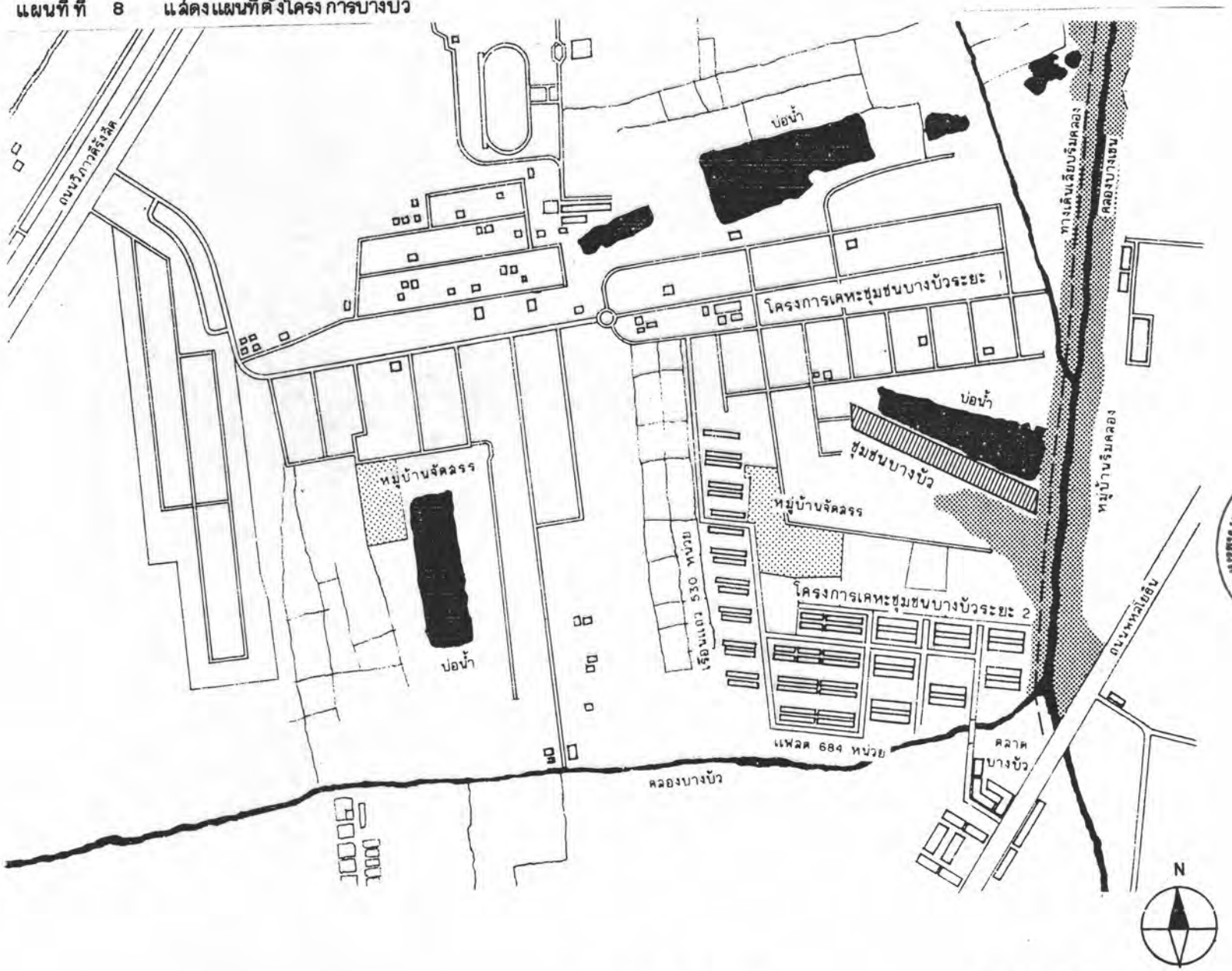
การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินโครงการชุมชนวัดลาดบัวขาวในรูปแบบ Land Sharing ซึ่งเป็นรูปแบบการประนีประนอมแบ่งปันผลประโยชน์การใช้ที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยให้ชาวบ้านรื้อย้ายจากชุมชนเดิมไปอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน (Relocation) ลักษณะของโครงการนี้สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนแหล่งทำมาหากิน สถานที่ศึกษาของบุตรหลาน การคมนาคมและยังสามารถรักษาโครงสร้างทางสังคมเดิมไว้ได้

ชาวชุมชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองโดยสมบูรณ์ ทำให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและหลุดพ้นจากปัญหาการถูกไล่ที่ ซึ่งเป็นผลให้ชาวชุมชนมีเวลาและกำลังใจที่จะพัฒนาตนเองและชุมชนให้เจริญขึ้น

โครงการชุมชนบางบัว (SITE AND SERVICE MODEL , RELOCATION)



แผนที่ที่ 8 แสดงแผนที่ตั้งโครงการบางบัว



LOCALITY PLAN

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทำเลที่ตั้ง (Location)

ชุมชนบางบัวเป็นชุมชนขนาด 169 ครอบครัว ตั้งอยู่บริเวณด้านหลังโครงการเคหะชุมชนบางบัว ติดกับคลองบางเขน ซึ่งเชื่อมต่อกับคลองบางบัว เชิงสะพานทองจรรยา ถนนพหลโยธิน แขวงตลาดบางเขน เขตบางเขต กรุงเทพมหานคร

ความเป็นมาของโครงการ

โครงการชุมชนบางบัว เป็นชุมชนที่เกิดจากการโยกย้ายชุมชนจากชุมชนเดิม ซึ่งอยู่ซอยบุญอยู่ และชุมชนอื่น ๆ อีกกว่า 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนประสานสารบรรณ ชุมชนเซนต์หลุยส์ ชุมชนวัดประดู่ ชุมชนสามยอด ชุมชนบุญชูศรีและครอบครัวทหาร-ตำรวจชั้นผู้น้อย เป็นต้น โดยที่ชุมชนเหล่านี้ต่างประสบปัญหาการไล่ที่หรือถูกไฟไหม้ ซึ่งเป็นความเดือดร้อนเร่งด่วนที่การเคหะแห่งชาติได้เข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งและวางผังให้กับชุมชน

ชุมชนซอยบุญอยู่เป็นชุมชนหลักในการโยกย้ายมายังชุมชนนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 89 ครอบครัว จากการสำรวจเมื่อเดือนกรกฎาคม 2527[23] พบว่ามีชาวชุมชนซอยบุญอยู่เทียง 62 ครอบครัวได้ย้ายเข้าอยู่ในชุมชนบางบัว ส่วนที่เหลืออีก 27 ครอบครัวที่คาดว่าจะย้ายมาอยู่ได้ย้ายไปอยู่ที่อื่นชั่วคราว นอกจากนี้ยังมีอีกประมาณ 30 ครอบครัวที่ยังไม่มีแผนการที่จะย้ายไปชุมชนบางบัว และคงเร่ร่อนไปหาที่อยู่ที่อื่น ส่วนผู้อยู่อาศัยที่ย้ายมาจากชุมชนอื่น ๆ มีประมาณ 15 ครอบครัว และคาดว่าคงจะมีผู้อยู่อาศัยย้ายมาอยู่เพิ่มจนเต็มตามโครงการ

อาณาเขตที่ตั้งโครงการ

โครงการชุมชนบางบัวมีเนื้อที่ที่ดิน 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา (5.3 เฮกแตร์) มีลักษณะเป็นผืนยาวไปตามทิศตะวันออกและทิศตะวันตก โดยด้านทิศเหนือมีความยาว 333.90 เมตร ด้านทิศใต้มีความยาว 328.02 เมตร ส่วนความกว้างของที่ดินนั้นมีขนาดเพียงประมาณ 40.50 เมตร สำหรับอาณาเขตติดต่อบริเวณโดยรอบชุมชนสรุปได้ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ที่ดินเอกชนซึ่งเจ้าของได้ขุดดินไปใช้ประโยชน์จนกลายเป็นบ่อน้ำขนาดใหญ่เกือบตลอดความยาวของเขตที่ดินด้านนี้
ทิศใต้	ติดต่อกับ ที่ดินเอกชนตลอดแนวด้านนี้มีบ้านพักอาศัยตั้งอยู่ค่อนข้างหนาแน่นโดยเฉพาะปลายด้านตะวันออก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ที่ดินของกรมชลประทาน ปัจจุบันมีผู้บุกรุกปลูกบ้านอยู่ตลอดสองข้างริมคลอง ซึ่งทางกรมชลประทานกำลังดำเนินการไล่รื้ออยู่

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ที่ดินโครงการเคหะชุมชนบางบัวระยะที่ 1 ของการเคหะแห่งชาติ โดยมีถนนนำเข้าสู่ที่ดินซึ่งเชื่อมต่อโครงข่ายถนนของโครงการเคหะชุมชนระยะที่ 1 และสามารถออกสู่ถนนวิภาวดีรังสิตได้ ถนนอีกสายติดต่อกับโครงข่ายถนนของโครงการเคหะชุมชนบางบัวระยะที่ 2 ออกสู่ถนนพหลโยธิน

การวางผังและแบ่งแปลงที่ดิน

เนื่องจากข้อจำกัดในรูปที่ดินของโครงการซึ่งมีลักษณะแคบและยาว ทำให้การจัดแปลงที่ดินและถนนเป็นไปตามแนวยาวตามแกนตะวันออก-ตะวันตก ถนนสายหลักมีเพียงสายเดียว รวมความกว้างของไหล่ทางแล้วกว้าง 5.50 เมตร เป็นผิวจราจร 2.70 เมตร ทางด้านทิศใต้มีซอยแยกเข้าสู่แปลงที่ดินจำนวน 15 ซอย โดยแต่ละซอยมีความยาว 24 เมตร กว้าง 2 เมตร ด้านทิศเหนือมีซอยแยก 2 ซอย กว้าง 3 เมตรและยาว 10 เมตรเพื่อใช้กลับรถ

ที่ดินในโครงการชุมชนบางบัวนี้ได้ถูกแบ่งเป็นแปลงย่อย ๆ ขนาดแปลงละ 15 ตารางวา รวมทั้งสิ้น 168 แปลง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

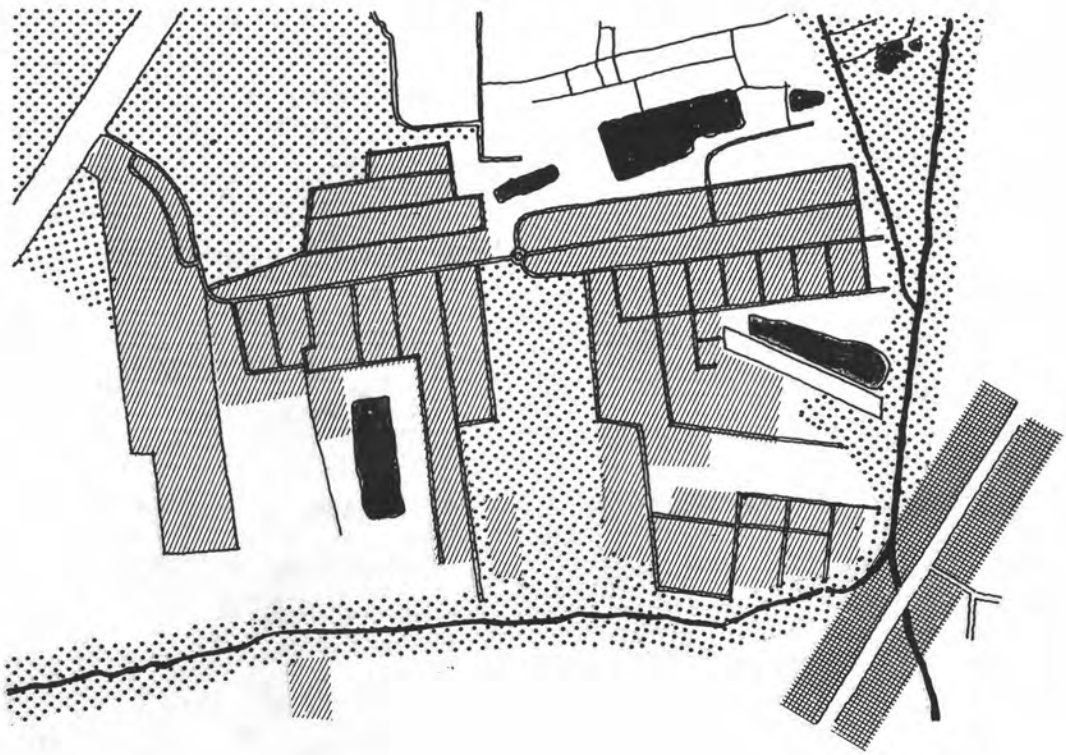
แปลง ก. อยู่ติดถนนหลัก ขนาด 6 x10 เมตร จำนวน 54 แปลง

แปลง ข. อยู่ติดถนนหลัก ขนาด 5 x12 เมตร จำนวน 55 แปลง

แปลง ค. อยู่ติดทางเท้า ขนาด 6 x10 เมตร จำนวน 59 แปลง

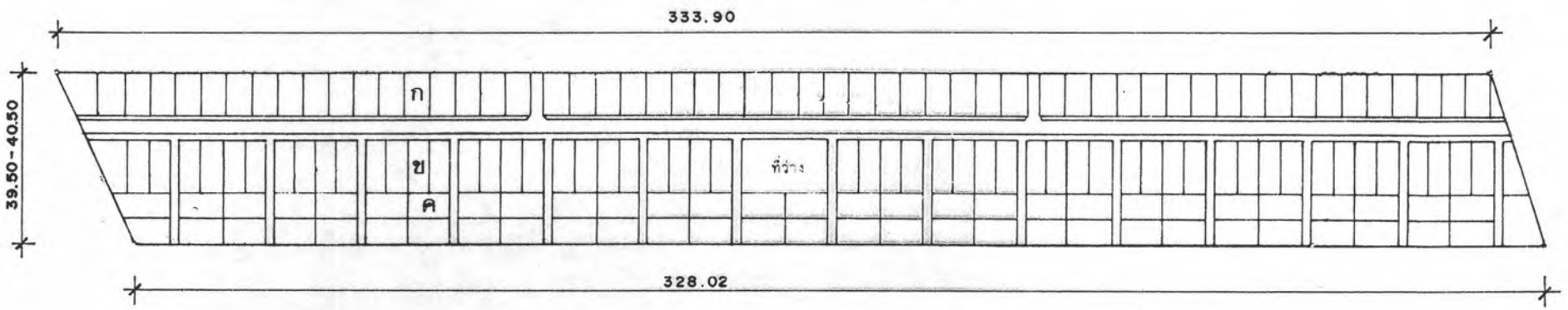
นอกจากจำนวน 168 แปลง ซึ่งใช้สำหรับการอยู่อาศัยแล้ว การเคหะแห่งชาติยังได้จัดให้แปลงที่ดินแบบ ข. จำนวน 4 แปลงไว้สำหรับเป็นที่ว่างสาธารณะของชุมชน ซึ่งต่อมาชาวชุมชนได้จัดสร้างอาคาร 2 ชั้นในที่ดิน 1 แปลง ส่วนที่เหลืออีก 3 แปลงจัดให้เป็นสนามเด็กเล่นของชุมชน ทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากหน่วยอาสาสมัครญี่ปุ่น (Japanese Volunteer Center) โดยชาวชุมชนช่วยกันสร้างเอง

แผนภาพที่ ๑๐ แสดงกระส่วนการใช้ที่ดินบริเวณชุมชนบางบัว



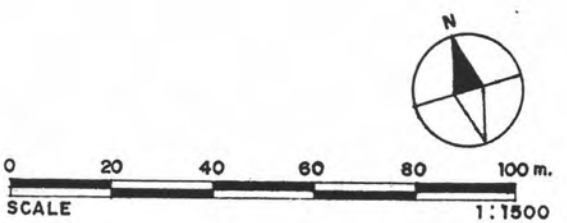
LOCALITY LAND USE PATTERN

แผนภาพที่ 11 แสดงขนาดและการแบ่งแปลงที่ดินในชุมชนบางบัว



หมายเหตุ แปลง ก. ขนาดแปลง 6 x 10 เมตร จำนวน 54 แปลง
แปลง ข. ขนาดแปลง 5 x 12 เมตร จำนวน 55 แปลง
แปลง ค. ขนาดแปลง 6 x 10 เมตร จำนวน 59 แปลง
รวมจำนวน 168 แปลง
ขนาดพื้นที่ต่อแปลง 15 ตารางวา

LOCALITY SEGMENT PLAN



Land Utilization Data

ในจำนวนที่ดินของชุมชนบางบัวทั้งหมดขนาด 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวาหรือ 3,351 ตารางวาหรือ 1.34 เฮกแตร์ ได้จัดแบ่งพื้นที่ตามลักษณะการใช้งานดังนี้

ก. พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	(M^2) พื้นที่/หน่วย	(Ha) พื้นที่รวม	หน่วย ร้อยละ
- ที่พักอาศัย	168	60	1.05[23]	78.35
- ถนนและทางเท้า	-	-	0.26	19.40
- ที่ว่างสาธารณะ	1	288	0.03	2.24
รวม			1.34	100.00

ข. ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่(Ha)	ความหนาแน่น(N/Ha)
- ที่พักอาศัย	168	1.05	160
- ประชากร[24]	917	1.05	873.3

ชุมชนบางบัวนี้มีเนื้อที่เปิดโล่งสาธารณะ ซึ่งรวมถนนและทางเท้าเพียงร้อยละ 21.64 ของเนื้อที่ดินทั้งหมดอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับมาตรฐานต่ำสุดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีที่ว่างเปิดโล่งโดยปราศจากสิ่งปกคลุมอย่างน้อยร้อยละ 30 ของขนาดที่ดิน

จำนวนผู้อยู่อาศัยตามเป้าหมายโครงการกำหนดไว้ 169 ครอบครัวในที่ดิน 168 แปลง จะมีความหนาแน่น 20.18 ครอบครัวต่อไร่ หรือ 873 คนต่อเฮกแตร์ นับว่ามีความหนาแน่นปานกลางเมื่อเทียบกับโครงการแฟลตของการเคหะแห่งชาติที่คลองจั่น กล่าวคือ ประมาณ 21 ครอบครัวต่อไร่

---

[23] วิมลสิทธิ์ หรยางกูร, "การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว," การเคหะแห่งชาติ, หน้า 31.

[24] ตามเป้าหมายโครงการกำหนด 169 ครอบครัว ขนาดเฉลี่ย 6.6 คนต่อครอบครัว (กล่าวมาแล้ว, หน้า 50)

ประชากร (Population)

จำนวนประชากรในชุมชนบางบัวนี้คาดว่า เมื่อผู้อยู่อาศัยครบตาม เป้าหมาย (169 ครอบครัว) จะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,115 คน (เฉลี่ย 6.6 คนต่อครอบครัว) จากการสำรวจพบว่าร้อยละ 54.57 หรือกว่าครึ่งมีอายุไม่เกิน 20 ปี และในจำนวนนี้มีผู้ที่มีอายุไม่เกิน 10 ปีรวมอยู่ด้วยถึงร้อยละ 29.22 ของประชากรทั้งหมด สำหรับประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน กลุ่มใหญ่ที่สุดอยู่ในช่วงอายุ 21-30 ปี มีจำนวนร้อยละ 19.02 หรือประมาณ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด และช่วงอายุ 31-50 ปีก็มีจำนวนร้อยละ 19.02 เช่น เดียวกัน

รายได้ (Income)

ชาวชุมชนบางบัวมีรายได้โดย เฉลี่ยครอบครัวละ 4,545,98 บาท หรือประมาณ 4,550 บาทต่อเดือน (สำรวจ เมื่อปี 2525) รายได้ของครอบครัวที่ชุมชนนี้ เกิดจากผู้หารายได้จำนวนโดย เฉลี่ยครอบครัวละ 2.95คน จากจำนวน เฉลี่ย 6.6 คนต่อครอบครัว ทั้งนี้ผู้หารายได้แต่ละคนสามารถหารายได้โดย เฉลี่ย เพียงประมาณ 1,540 บาทต่อ เดือน[25]

---

25 เล่ม เดียวกัน, หน้า 60-61.

การลงทุนโครงการ (บางบัว)

รายการ	ราคาต่อหน่วย บาท/วา^2	จำนวนหน่วย (วา)^2	จำนวนเงิน หน่วย : บาท	จำนวน ร้อยละ
1.ค่าซื้อที่ดิน	1200	3,350	4,021,200	55.7
2.ค่าปรับที่และถมดิน	477.6	3,350	1,600,000	22.2
3.ค่าติดตั้งไฟฟ้า	1948.3	168	327,310	4.5
4.ค่าทำนิติกรรม			145,961	2.0
5.อื่น ๆ			701,165	9.7
รวม			6,795,636	
6. ค่าติดตั้งประปา	2500/ราย	168	420,000	6.0
รวม			7,215,636	100.00

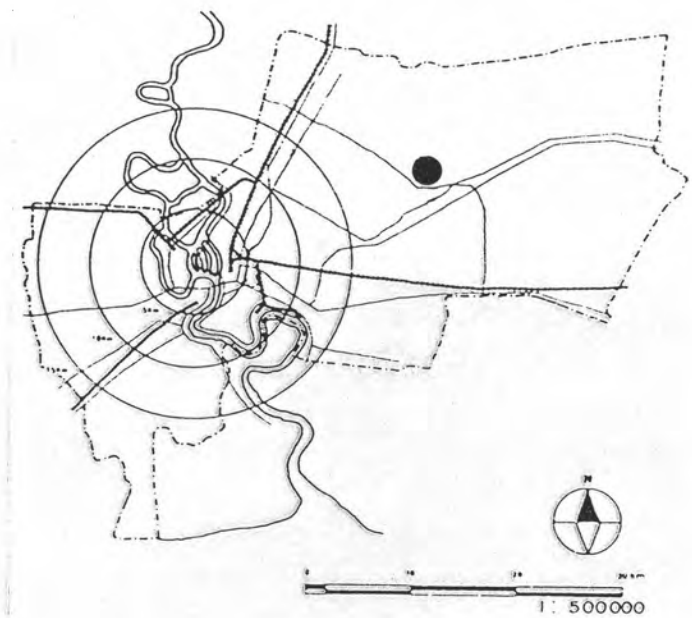
หมายเหตุ

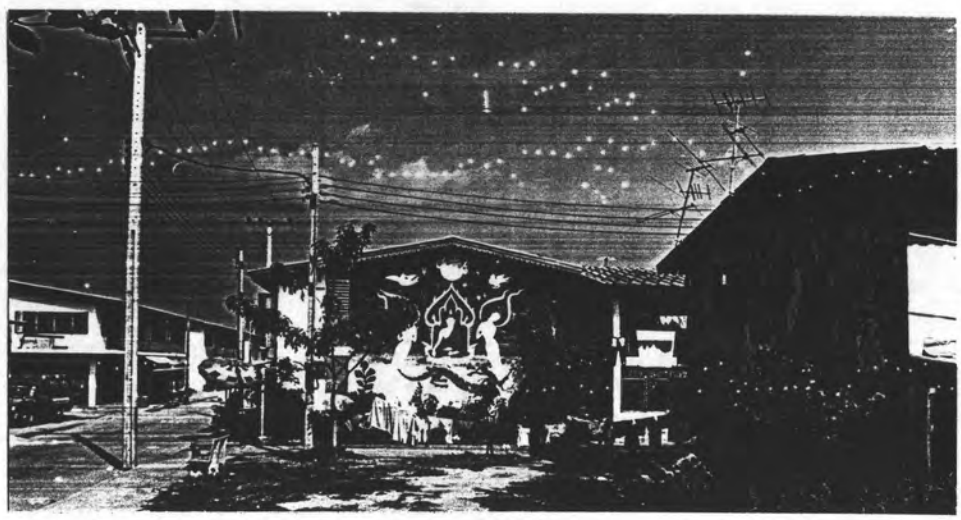
เฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วย 48,950 บาท

เฉลี่ยพื้นที่ต่อหลัง 79.60 ตารางเมตร

เฉลี่ยต้นทุนต่อตารางเมตร 539 บาท

โครงการร่วมกันสร้าง (SELF-HELP HOUSING , LAND SHARING , LOW INCOME)





ทำเลที่ตั้ง (Location)

ชุมชนร่วมกันสร้างตั้งอยู่ห่างจากถนนลาดพร้าวเข้าไปในซอย 101 ประมาณ 1.5 กิโลเมตร (ซอยวัดบึงทองหลาง) บางกะปิ มีเนื้อที่ 10 ไร่

ความเป็นมาของโครงการ (Origins)

โครงการร่วมกันสร้างกำเนิดขึ้นเพื่อทดสอบการจัดระบบที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในลักษณะช่วยตนเอง (Self-Help Housing) ดำเนินการโดยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้จัดเปิดอบรมวิธีการก่อสร้างและการทำงานร่วมกันให้แก่สมาชิกกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มละ 16-20 หลัง และแต่ละครอบครัวก็จะพัฒนาส่วนที่เหลือในบ้านของตนเองต่อไป โดยกำหนดกลุ่มรายได้ของครอบครัวตั้งแต่ 1,700-3,000 บาท

โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ เช่น

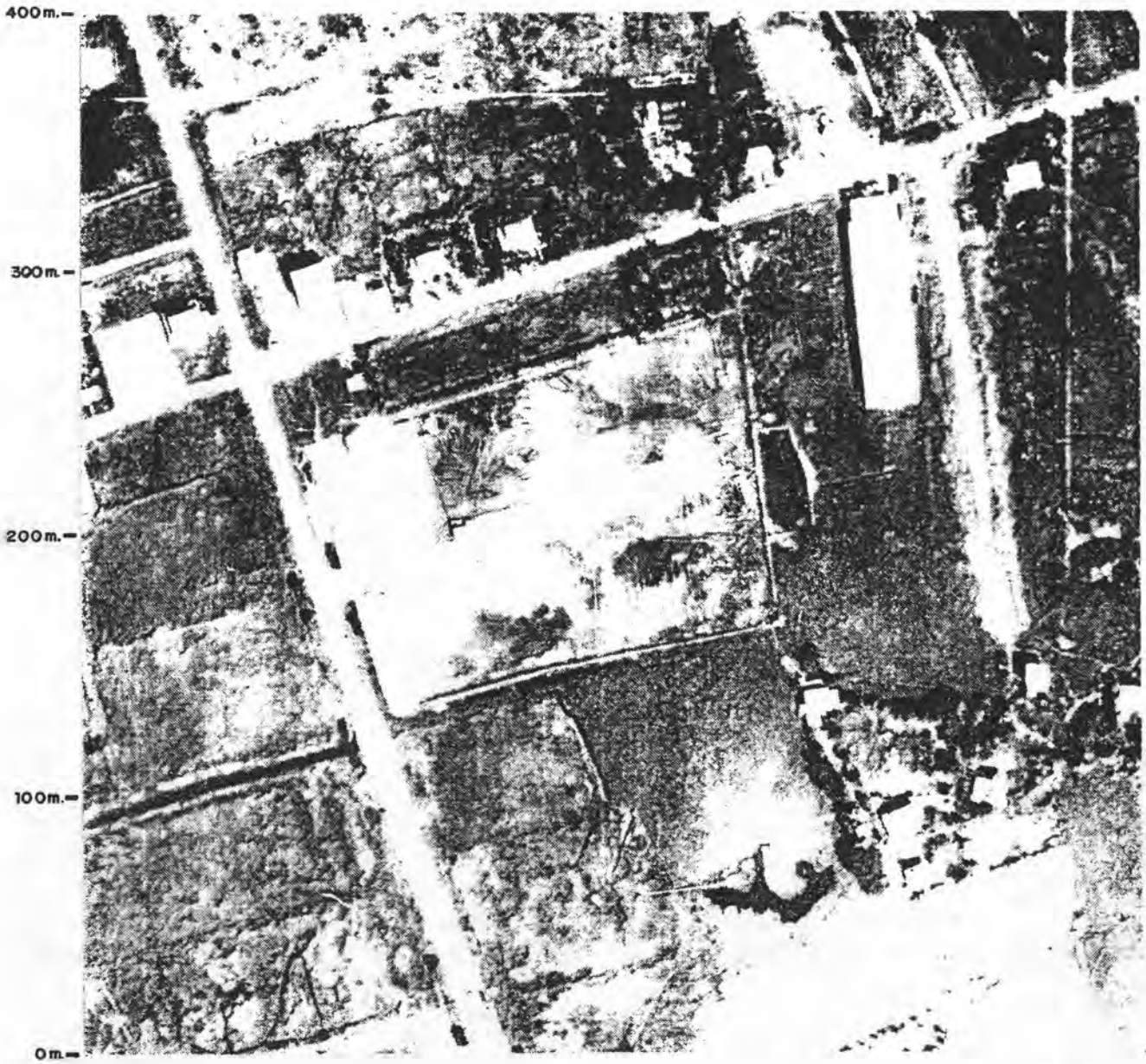
- องค์กรขนมปังแห่งโลก (Bread for the world)
- องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศแคนนาดา (CIDA)
- องค์กรพัฒนาแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์
- องค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งลาตินอเมริกาและเอเชีย (SELAVIP)
- สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)
- การเคหะแห่งชาติ
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทย
- ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งประเทศไทย

อาณาเขตที่ดินโครงการ (Lay Out)

บริเวณโดยรอบโครงการประกอบด้วยที่อยู่อาศัยกระจายอยู่โดยรอบ มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กอยู่ระหว่างทาง โรงเรียนและทุ่งนา สรุปอาณาเขตที่ดินโครงการ

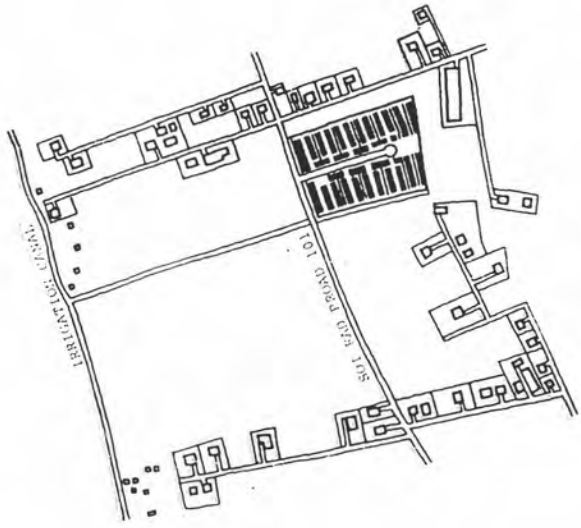
-ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ที่นาและบ้านพักอาศัย
-ทิศใต้	ติดต่อกับ ที่นา
-ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ที่นาและบ้านพักอาศัย
-ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ที่นาและบ้านพักอาศัย

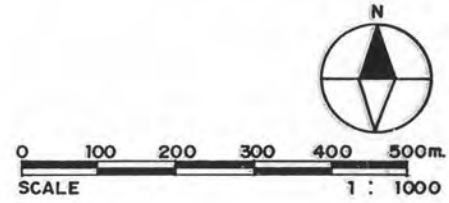
แผนที่ที่ 9 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณชุมชนร่วมกันล้าง



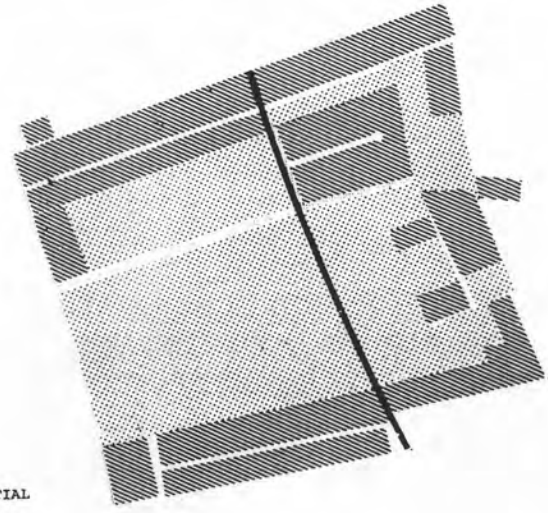
LOCALITY SEGMENT AIR PHOTOGRAPH

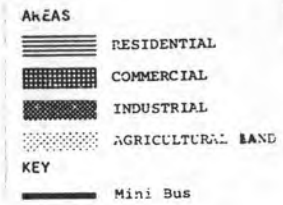
แผนภาพที่ 12 แสดงที่ตั้งบริเวณชุมชนร่วมกันสร้าง และกระสวนการใช้ที่ดิน

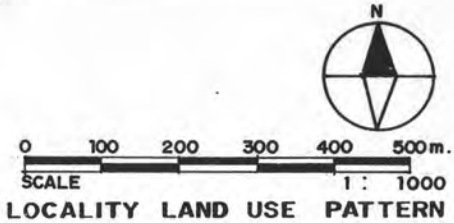




LOCALITY PLAN







LOCALITY LAND USE PATTERN

การวางผังการใช้ที่ดินและการแบ่งแปลงที่ดิน (Locality Land Use & Segment)

ในการจัดวางผังที่ดินโครงการ ได้ออกแบบแบ่งที่ดินเป็นสองฝั่งโดยถนนหลักกว้าง 10.00 เมตร ทางเท้ากว้าง 2.00 เมตร มีซอยกว้างผิวจราจร 3.00 เมตร ทางเท้ากว้างข้างละ 2.00 เมตร จำนวน 10 ซอย แยกจากถนนหลัก นอกจากนี้ยังประกอบด้วยพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ

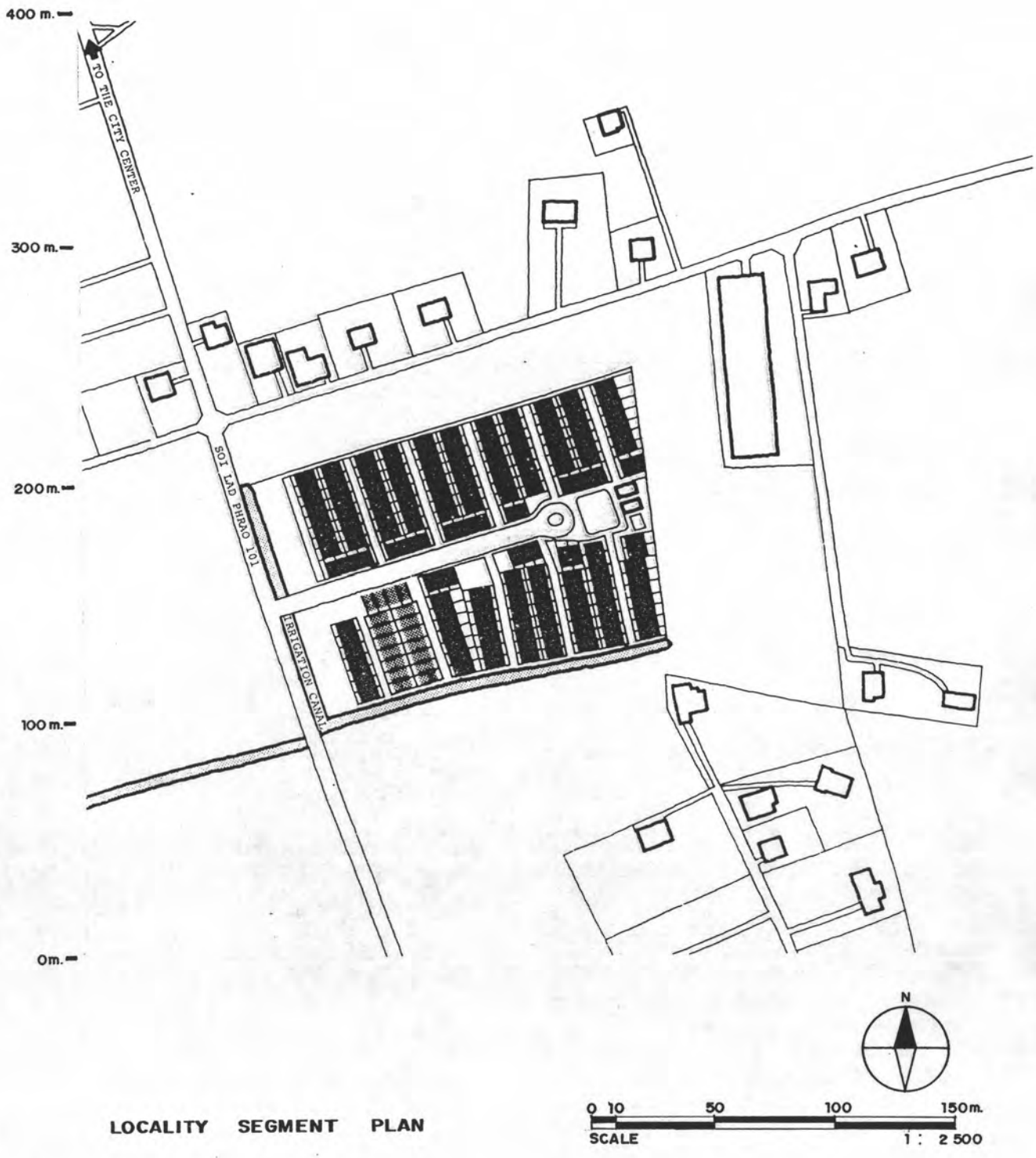
- อาคารพักอาศัย ขนาด 5 12 เมตร^2 จำนวน 185 หน่วย
- อาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ขนาด 5 13 เมตร^2 จำนวน 15 หน่วย
- ตลาด ขนาด 10 80 เมตร จำนวน 1 หน่วย
- และสถานฝึกอาชีพ ศาลาประชาคม ศูนย์เด็ก สวนหย่อมและที่จอดรถ

การจัดกลุ่มชาวบ้านในการก่อสร้างบ้านนั้น แบ่งเป็น 10 กลุ่ม ๆ ละ 16-20 หน่วย บ้านแต่ละหลังสร้างขึ้นจากความร่วมมือช่วยเหลือกันจากกลุ่มสมาชิก (Mutual Help) ระยะเวลาที่ใช้ในการก่อสร้างตามโครงการจะใช้เวลาประมาณ 12 เดือน

Land Utilization Data		(M^2)	(Ha)	
พื้นที่ส่วนต่าง ๆ	จำนวน	พื้นที่/หน่วย	พื้นที่รวม	ร้อยละ
- อาคารพาณิชย์	15	65	0.0975	6.09
- อาคารพักอาศัย	185	60	1.1025[26]	68.91
- ตลาด ศูนย์ชุมชน สถานฝึกอาชีพ ปั๊ม	1	-	0.0493	3.08
- ที่จอดรถ ถนน ทางเท้า ที่โล่ง	-	-	0.3507	21.92
รวม			1.6	100.00
ความหนาแน่น	จำนวน	พื้นที่(Ha)	ความหนาแน่น(N/Ha)	
- ส่วนพักอาศัย	185	1.6	115.6	
- ประชากร	1,110	1.6	693.75	

[26]ที่ดินแปลงที่ 6 มีขนาดแตกต่างจากแปลงอื่น ๆ จำเป็นต้องแยกคิดพื้นที่ ซึ่งเท่ากับ 1.0620 + 0.0405 = 1.1025 (Ha)

แผนภาพที่ 13 แสดงการแบ่งแปลงที่ดินในโครงการชุมชนร่วมกันสร้าง



LOCALITY SEGMENT PLAN

รูปภาพที่ 11 แสดงข้อมูลและลักษณะกายภาพที่อยู่อาศัยในชุมชนร่วมกันสร้าง

หน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit)

ชนิด : บ้านแถว

พื้นที่(ตร.ม.) : 100

สถานะการครอบครอง : เป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์

ที่ดิน/แปลง (Land / Lot)

พื้นที่ (ตร.ม.) : 60

จำนวนชั้น : 2

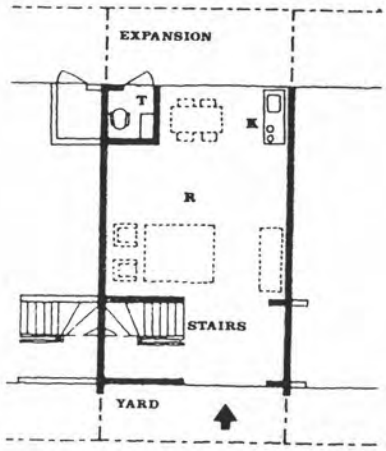
วัสดุ (Materials)

ฐานราก : คอนกรีตเสริมเหล็ก

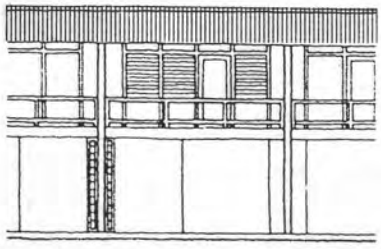
พื้น : คอนกรีตเสริมเหล็ก

ผนัง : คอนกรีตบล็อค

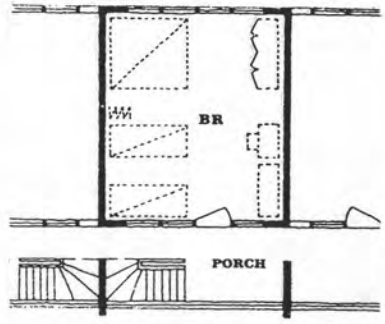
หลังคา : กระเบื้องลอนลูกฟูก



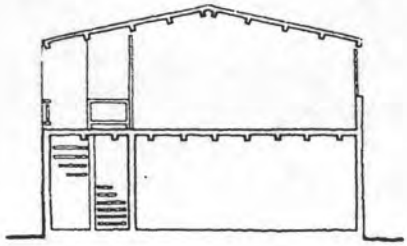
GROUND FLOOR PLAN



ELEVATION



SECOND FLOOR PLAN



SECTION

KEY

LR Living Room
D Dining/Eating Area
BR Bedroom
K Kitchen/Cooking Area
T Toilet/Bathroom
R Room (multi-use)

0 1 5 10m.

SCALE 1 : 200

TYPICAL DWELLING UNIT PHYSICAL DATA
(Field servey, 1980)

กายภาพที่อยู่อาศัย (Physical Data)

ก ขนาดและลักษณะโดยทั่วไป

หน่วยพักอาศัยเป็นเรือนแถวมีความสูง 2 ชั้น โดยมีขนาดเนื้อที่ดินแปลงละประมาณ 13 ตารางวา ความกว้างด้านหน้า 5 เมตร ยาว 12 เมตร ชั้นล่างเปิดโล่ง ชั้นบนเป็นห้องขนาด 5 6 เมตร ชานด้านหน้าชั้นบนมีบันไดเชื่อมระหว่างชั้นล่างและชั้นบน เนื้อที่รวมทั้งสองชั้นรวมกันประมาณ 80 ตารางเมตร

ข. วัสดุและระบบการก่อสร้าง

โครงสร้างอาคารเป็นระบบกำแพงรับน้ำหนัก ซึ่งก่อโดยใช้คอนกรีตบล็อกสวมต่อกัน บล็อคเหล่านี้ผลิตโดยสมาชิกในโครงการ เสาเข็มคอนกรีตขนาดยาวต้นละ 2.00 เมตร ใช้ 3 ท่อนต่อ โดยตอกทุก ๆ ระยะ 1.00 เมตร ระบบพื้นอาคารชั้นบนเป็น ตง ค.ส.ล. ลึก 40 ซม. ยาวเกือบ 5 เมตร พาดช่วงทุก ๆ ระยะ 40 ซม. โครงหลังคาใช้แปเหล็กมุงด้วยกระเบื้องใยหิน

ค. ค่าก่อสร้างอาคาร แยกรายละเอียดดังนี้

ค่าที่ดิน	20,000	บาท
ค่าวัสดุก่อสร้างประมาณ	57,000	บาท
ค่าดอกเบี้ยวัสดุก่อสร้างประมาณ	3,900	บาท
ค่าบริการซึ่งเป็นค่าแรงงานฝีมือ	17,000	บาท
ค่าภาษี	5,300	บาท
ค่าไอน	4,900	บาท
รวม	108,100	บาท

สมาชิกจะต้องเงินดาวน์ 5,000 บาท และจ่ายผ่อนกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ เดือนละประมาณ 1,000-1,300 บาท เป็นเวลา 5 ปี โดยเสียอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 14 ต่อปี

2.3 แนวความคิดในการแก้ปัญหาสลัมในต่างประเทศ

2.3.1 ความเป็นมา

รูปแบบของปัญหาและความพยายามในการหาแนวทางการแก้ปัญหาที่ปรากฏใน 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมามีความคล้ายคลึงกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะในประเทศโลกที่ 3 (ประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ) ที่เริ่มด้วยการพัฒนาการแบบรวมศูนย์ ความพยายามในการแก้ปัญหาการอพยพหลั่งไหลเข้ามาในเมืองใหญ่ของคนจากชนบทจนกลายเป็นชุมชนแออัดกระจายอยู่โดยทั่วไปทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน ซึ่งในระยะแรกเริ่มของการแก้ปัญหามุ่งจะแก้ในลักษณะอุตสาหกรรมและการก่อสร้างแฟลตเป็นหลัก หรือไล่รื้อ หรือสร้างเมืองใหม่ เช่น ฟิลิปปินส์ อินเดีย ไทย ฯ ซึ่งก็ปรากฏว่าการแก้ปัญหานั้นไม่ได้ผล สลัมยังคงอยู่และเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ ในขณะเดียวกันก็มีการศึกษาอย่างมากมายในช่วงต่อมาถึงความจำเป็นและความสำคัญของสลัมหรือชุมชนแออัด ซึ่งพบว่าสามารถเป็นที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้ดี จนเกิดเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยสมัยใหม่ที่สำคัญ 2 แนวทางคือ

1. แนวทางการปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading)

2. แนวทางการสร้างที่อยู่อาศัยแบบบางส่วน (Sites and Services) หรือที่ดินเปล่าพร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยยึดหลักการ

- ความเชื่อมั่นในการแก้ปัญหาและความสามารถของผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย

- ความเชื่อในกระบวนการสร้างหรือแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยมากกว่าผล (Process not a product)

- ความเชื่อในกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบผสมผสาน (Integrated development) คือ กระบวนการของสังคม ของกลุ่มคนในชุมชน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกระบวนการที่อยู่อาศัยที่รวมเอาเรื่องเศรษฐกิจ สังคม ที่ดิน กายภาพของชุมชนเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น สิ่งที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้ดี คือ การให้ความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของความมั่นคงในการตั้งถิ่นฐานและการสร้างพัฒนาชุมชน

มีการวิจัยค้นคว้าเป็นจำนวนมากที่พบว่า ผู้อยู่อาศัยจะมีการปรับปรุงก่อสร้างอาคารและสิ่งแวดล้อมอย่างมากถ้ามีความมั่นคงในการอยู่อาศัย ในขณะที่การปรับปรุงชุมชนแออัดในบางประเทศที่ไม่สนใจในเรื่องปัญหาการครอบครองที่ดิน เช่น ในประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย (ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2527) โดยปรับปรุงเพียงระบบสาธารณูปโภคนั้น พบว่าชาวบ้านในชุมชนเหล่านั้นไม่ได้ปรับปรุงตัวบ้านอย่างจริงจังแต่ประการใด ตรงกันข้ามกับตัวอย่างในปากีสถาน หรือในบอมเบย์บางแห่งที่พบว่า เมื่อชาวบ้านได้รับความมั่นคงในที่ดินแล้ว ก็จะมีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาสิ่งแวดล้อมจนมีความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งทางด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจไปในทางที่ดีขึ้นจนสภาพความเสื่อมโทรมลดน้อยลงหรือหมดไป[27]

การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยตามแนวคิด ปรัชญาและความเป็นจริงนั้นเป็นการนำความคิดโดยการเริ่มกระทำโดยองค์การนานาชาติ เช่น ธนาคารโลก หรือองค์กรการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัยระหว่างชาติอื่น ๆ มากกว่าที่จะเกิดจากสำนึกหรือนโยบายและความรับผิดชอบของรัฐบาลแต่ละแห่งเอง ทำให้เกิดการยอมรับการแก้ปัญหาโดยขาดการศึกษาถึงเนื้อหาและปรัชญาที่แท้จริง แล้วค่อย ๆ เรียนรู้ปรับปรุงเนื้อหาที่แท้จริงจากความผิดพลาดและรูปแบบที่สร้างขึ้นในระยะต่อมา และในหลาย ๆ ประเทศมีวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยมาตรการของรัฐมากกว่าในประเทศไทยเกือบทั้งสิ้น นับตั้งแต่การเวนคืนที่ดินเป็นของรัฐ เช่น ในประเทศอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา หรือพม่านั้นปรากฏว่ารัฐบาลมีที่ดินสาธารณะเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะประกาศให้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือสำรองไว้ หรือสำหรับไว้พัฒนาการอย่างอื่น และเกือบจะไม่พบเลยว่าประเทศใดในแถบเอเชียนี้ที่พัฒนาที่ดินของรัฐเช่นเดียวกับเอกชน หรือใช้เพื่อเป็นผลประโยชน์เฉพาะหน่วยงาน หรือ เพื่อการค้า เช่นเดียวกับประเทศไทย เป็นเหตุให้ปริมาณที่ดินสำรองสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัย

---

[27] Angel S. "Land Tenure for Urban Poor", Land for Housing the Poor., 1983, pp. 112-116 และ

Wegclin E and Chanond C. "Home Improvement," Housing Finance and Security of Tenure in Bangkok Slums.

และการคงที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยประสบกับปัญหาอย่างมาก อีกทั้งปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐเองมีสถิติการไล่ที่มากกว่าเอกชนเสียอีก

ปรากฏว่าในต่างประเทศ เช่น ศรีลังกาและอินเดีย ต่างก็มีกฎหมายกำหนดกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน (Land Ceiling Acts) ของเอกชน เพื่อนำที่ดินส่วนเกินเหล่านั้นมาเป็นที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเพื่อจัดทำที่อยู่อาศัยให้ประชาชน ในประเทศฟิลิปปินส์ก็ยังมีมาตรการในการแก้ปัญหาที่ดินโดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินในเมือง (Urban land reform) การเวนคืนที่ดินและขายที่ดินเหล่านั้นกลับคืนให้ประชาชนที่อาศัยในชุมชนได้ครอบครองต่อไปในระยะยาว ควบคู่กับโครงการปรับปรุงชุมชนต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า (Rent Control Acts) ซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของบ้านเช่าไม่สามารถเก็บค่าเช่าเกินขีดที่รัฐบาลกำหนดให้ ทำให้ลดการเก็งกำไรและเอาเปรียบหรือลดการแข่งขันลงได้ทันที ในปี พ.ศ. 2516 ประเทศศรีลังกาได้ออกกฎหมายกำหนดสิทธิในการครอบครองที่อยู่อาศัย (Ceiling on Housing Property Law) กล่าวคือเป็นการกำหนดจำนวนอาคารที่อยู่อาศัยที่แต่ละบุคคลจะมีได้สูงสุดไม่เกิน 2 หลัง ใช้สำหรับชุมชนแออัดโดยเฉพาะ เพื่อที่จะกระจายอาคารส่วนเกินเหล่านั้นไปสู่ผู้อยู่อาศัยอย่างกว้างขวาง

ในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งแม้จะมีโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด (The Kampung Improvement Program) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 โดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และลักษณะการปรับปรุงก็มุ่งเน้นในด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภคเป็นสำคัญก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าโครงการดังกล่าวรัฐบาลได้ประกันความมั่นคงในการครอบครองการอยู่อาศัยในชุมชนต่าง ๆ จาก 5 ปี ในระยะแรกมาเป็น 10 ปีในปัจจุบัน[28]

2.3.2 แนวทางการแก้ปัญหาในประเทศต่าง ๆ

1. ประเทศปากีสถาน[29]

---

[28]Angel S. "Land Tenure for the Urban Poor," อ้างแล้ว.

[29]Saleem S., "Land Management in the Katchi Abadis of Kavachi," Land for Housing The Poor., 1983.

การาจีเป็นเมืองหลวงเก่าของประเทศปากีสถาน มีประชากรกว่า 5 ล้านคน ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 37 หรือประมาณ 1.6 ล้านคน อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม สืบเนื่องจากการอพยพเข้าเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2484-2494 และมีจำนวนสลัมทั้งสิ้น 362 แห่ง และประมาณร้อยละ 90 ของชุมชนเหล่านี้อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐบาล

แนวคิดและรูปแบบการแก้ปัญหา

1. หน่วยราชการที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาได้สรุปว่า แนวความคิดในการรื้อล้างสลัมไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังทำให้จำนวนที่อยู่อาศัยลดลงจากเดิม (Housing Stock)

2. ข้อบัญญัติของศาสนาอิสลามถือว่าที่ดินเป็นสมบัติของส่วนกลาง

ดังนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลปากีสถานจึงประกาศให้สิทธิการครอบครองที่ดินต่อสลัมทั้งมวลที่อยู่ในที่ดินของรัฐ ส่วนที่อยู่ในที่ดินของเอกชนก็ค่อย ๆ เวนคืน โดยให้สามารถเช่าอยู่ต่อไปได้เป็นเวลา 99 ปี พร้อมทั้งออกกฎหมายตามมาหลายฉบับเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว โดยเรียกเก็บเงินคืนจากชาวบ้านในอัตราที่ต่ำที่สุดเป็นระยะเวลานาน และภายในเวลา 5 ปี จะไม่ยอมให้มีการโอนสิทธิ์ได้ภายหลังจากการทำสัญญาเช่า ชาวบ้านมีสิทธิกู้เงินจากธนาคารต่าง ๆ เพื่อซ่อมแซมหรือก่อสร้างอาคารใหม่ โดยผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐบาล ค่าของการลงทุนในตัวบ้านนั้น เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 39.80 จากอัตราทั่วไปร้อยละ 11.90 แสดงว่าชุมชนได้มีการปรับปรุงมากขึ้นเป็นอย่างมาก

2. ประเทศอินเดีย[30]

ตัวเลขชุมชนแออัดตามเมืองใหญ่ ๆ ของอินเดีย ซึ่งสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2521-2522 พบว่า

---

[30] Sarin M. Policies Towards Urban Slum, United Nation, 1980

Sk.Das, Case Study : Bombay ในเล่มเดียวกัน และ Roy,DK., The Supply of Land for The Slums of Calcutta, Land for Housing The Poor, 1983.

- เมืองบอมเบย์ มีประชากรที่อาศัยอยู่ในสลัมทั้งสิ้นกว่าร้อยละ 30 ของประชากรในบอมเบย์ทั้งหมด (ประมาณ 2.6 ล้านคนจากจำนวนทั้งสิ้น 7.6 ล้านคน) ในจำนวนนี้รวมทั้งคนที่อาศัยนอนข้างถนนและพวกบุกรุกจรจัดอื่น ๆ ด้วย

- เมืองกัลกัตตา มีประชากรอยู่ในสลัมประมาณร้อยละ 40-50 จากประชากรทั้งสิ้นประมาณ 10 ล้านคน ซึ่งมีทั้งที่เป็นชุมชนเก่า ชุมชนบุกรุก ชุมชนของผู้ลี้ภัย เป็นต้น

สำหรับเมืองใหญ่อื่น ๆ ก็มีจำนวนสลัมหรือชุมชนแออัดแตกต่างไปจากร้อยละ 25-45

แนวคิดและรูปแบบการแก้ปัญหา

เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศอินเดียนั้นมีทั้งรัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (State Government) ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาจึงแตกต่างกันอยู่บ้าง เนื่องจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการของตนเอง

แนวทางแก้ไขโดยทั่วไปของรัฐบาลอินเดียนั้นได้ออกกฎหมายส่วนกลาง คือ กฎหมายกำหนดกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินในเมือง (Urban Land Ceiling and Regulation Act) ซึ่งถือเอากรรมสิทธิ์ส่วนเกินมาเป็นที่ดินส่วนกลางของรัฐ โดยซื้อมาในราคาต่ำ ในเมืองบอมเบย์นี้หากเจ้าของที่ที่มีที่ดินส่วนเกินเหล่านี้จะไม่ไถนที่ดินให้รัฐ ก็อาจเลี่ยงได้โดยสร้างบ้านในราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยเช่าอยู่ ในอัตราค่าเช่าซึ่งกำหนดไว้ พร้อมกันกับรัฐบาลท้องถิ่นช่วยพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อม

ส่วนการปรับปรุงชุมชนแออัดในกัลกัตตานั้นยังคงใช้รูปแบบการปรับปรุงชุมชนเก่า (ชุมชน Bustee) ส่วนชุมชนบุกรุกก็ยังคงมีปัญหาการถูกไล่รื้ออยู่

การแก้ปัญหาในกรุงนิวเดลฮีและเมืองอื่น ๆ เช่น มัทราส ก็มักจะเป็นการปรับปรุงชุมชนเก่าควบคู่ไปกับการสร้างชุมชนใหม่ในที่ดินของรัฐ หรือที่ดินเวนคืนมา โดยเน้นหลักการในการให้ผู้อยู่อาศัยมีความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัย

3. ประเทศศรีลังกา[31]

ศรีลังกา เป็นประเทศในทวีปเอเชียประเทศหนึ่งซึ่งมีระบบการพัฒนาประเทศที่มีการกระจายทรัพยากรเป็นอย่างมากภายหลังจากที่ได้รับเอกราช เป็นต้นมา และมีอัตราการอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมืองน้อยมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ (ประมาณร้อยละ 23 ในช่วงทศวรรษที่แล้ว)

ปัจจุบันกรุงโคลัมโบมีประชากรทั้งสิ้นกว่า 580,000 คน ในจำนวนดังกล่าวกว่าร้อยละ 40 หรือประมาณ 256,470 คน อาศัยอยู่ในชุมชนเก่า (Old Tenement House) และชุมชนบุกรุก (Shanty)

แนวคิดและรูปแบบในการแก้ปัญหา

1. รัฐบาลได้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิการครอบครองที่อยู่อาศัย (Ceiling on Housing Property Law) เพื่อจำกัดกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของบ้านของแต่ละบุคคล โดยกำหนดให้เป็นเจ้าของบ้านได้ไม่เกิน 2 หลัง และกระจายกรรมสิทธิ์นี้แก่ผู้อยู่อาศัยจริง โดยรัฐบาลเป็นตัวกลางในการเวนคืน นอจากนี้ยังได้กำหนดรายละเอียดการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะเดียวกัน มีคณะกรรมการคอยควบคุม (Commission of National Housing)

2. รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า เป็นผลให้สามารถควบคุมการเก็งกำไรได้ทันที ทำให้การเวนคืนที่อยู่อาศัยในเวลาต่อมาเป็นไปได้ง่ายขึ้นด้วย วิธีนี้ทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจ และสามารถดำเนินการแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้อย่างเต็มที่

---

[31] Selvayajah E., "The Impact of the Ceiling on Housing Property Law on the Slum and Shanty improvement Program in Sri Lanka," Land for Housing the Poor 1983. และ

Rodell M.J., Case Study : Sri Lanka, Policies Towards Urban Slums edited by Sarin M., United Nation 1980.

4. ประเทศฟิลิปปินส์[32]

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีลักษณะพัฒนาการคล้ายคลึงกับประเทศไทยอยู่หลายประการ ทั้งโดยลักษณะพัฒนาการทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ และโครงสร้างการเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในมือของเจ้าของที่ดินเอกชนเป็นจำนวนมาก

นครมนิลามีประชากรอยู่ประมาณ 5 ล้านคน โดยประมาณเกือบ 2 ล้านคน เป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้นกว่า 415 แห่ง สำคัญสลัมขนาดใหญ่ ๆ มีอยู่หลายแห่ง เช่น Tondo (ประมาณ 27,600 ครอบครัว) Bagong Bario (ประมาณ 16,800 ครอบครัว) เป็นต้น

แนวคิดและรูปแบบการแก้ปัญหา

1. ในช่วง 2 ทศวรรษต้น ฟิลิปปินส์แก้ปัญหาชุมชนแออัดโดยการรื้อย้ายไปเมืองใหม่ที่จัดเตรียมไว้ (Sapang Palai San Pedro และ Carmona) ปรากฏว่ามีประชาชนย้ายกลับมาเป็นอันมาก

2. หลังจากตั้งการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ. 2518 โดยช่วงต้นยังคงใช้รูปแบบย้ายชุมชนไปสร้างเมืองใหม่เหมือนเดิม แต่ทำให้สมบูรณ์ขึ้นในลักษณะโครงการบ้านสร้างบางส่วน (Sites and Services)

3. ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด (Zonal Improvement Program) มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการแก้ปัญหาการครอบครองที่ดิน พร้อมมาตรการอื่นเสริม เช่น

- ประกาศเวนคืนที่ดินในบริเวณนั้น
- จัดระเบียบแบ่งแปลงปรับปรุงชุมชน (Reblocking) แล้วขายให้ประชาชน โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยชาวบ้านจะต้องจ่ายเงินเป็นค่าเช่าซื้อที่ดิน และค่าพัฒนาที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาชำระนาน 25 ปี และปรากฏว่าใน พ.ศ. 2523 มีการแจกโฉนดโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้อยู่อาศัยกว่า 4,000 ฉบับ และคาดว่าในปี พ.ศ. 2524 จะมีการโอนกรรมสิทธิ์แจกโฉนดมากถึง 10,000 ฉบับ

---

[32]Mendiola E.C. Urban Land Reform in the Philippines : Land for Housing the Poor อ้างแล้ว.

ตารางที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบแนวคิดและการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้ต่ำในต่างประเทศ

	แนวคิดและวิธีการแก้ปัญหา	ประเทศต่างๆ					
		ปากีสถาน	อินเดีย	ศรีลังกา	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	ไทย
มาตรการให้ความมั่นคงที่ดิน (UPGRADING)	1. ปรับปรุงชุมชนแออัดแบบให้เปล่า เฉพาะระบบสาธารณูปโภค โดยไม่มีการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย						●
	2 ให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยระยะสั้น (10 ปี)		●			●	
	3 ให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยระยะยาว	●*	●	●			
	4 เป็นเจ้าของที่โดยผ่อนซื้อจากรัฐ			●	●		
มาตรการเกี่ยวกับที่ดิน,การกระจาย+ พิทักษ์สิทธิ์โดยทั่วไป	5 ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า (RENT CONTROL ACTS)		●	●			
	6 กฎหมายการกำหนดสิทธิถือครองที่อยู่อาศัย (CEILING ON HOUSING PROPERTY LAW)			●			
	7 การปฏิรูปที่ดินในเมือง (URBAN LAND REFORM)				●		
	8 การเวนคืนเพื่อที่อยู่อาศัย (LAND EXPROPRIATION FOR HOUSING)	●	●	●	●		
	9 กฎหมายการกำหนดสิทธิถือครองที่ดิน (LAND CEILING ACTS)		●	●			
	10 ธนาคารที่ดิน (LAND BANKING)	●			●		

หมายเหตุ :

* = มีการเรียกเก็บเงินคืน (COST RECOVERY)

4. มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การปฏิรูปที่ดินในเมือง (Urban Land Reform) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่าง ๆ ที่มีการประกาศเขตที่อยู่อาศัยนานกว่า 10 ปี สามารถอ้างสิทธิ์การเป็นเจ้าของที่ดินได้

2. 4 สรุปปัญหาและแนวทางในการดำเนินโครงการ

2.4.1 สรุปปัญหาในการดำเนินโครงการต่าง ๆ

ในการประเมินผลการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการรื้อล้างสร้างอาคารสงเคราะห์หรือแฟลต โครงการที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค (Sites and Services) การปรับปรุงชุมชน และโครงการฟื้นนครล้วนแล้วแต่เกิดจากเงื่อนไขทางด้านที่ดินเป็นปัญหาหลัก ซึ่งมีผลต่อเนื่องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัย รองลงมาคือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งพอจะสรุปปัญหาและข้อจำกัดในแต่ละโครงการดังนี้

1. ด้านการลงทุน (Investment)

หากเปรียบเทียบการลงทุนต่อหน่วยแล้ว จะเห็นได้ว่าการรื้อล้างสร้างแฟลตและสร้างบ้านสำเร็จรูป การลงทุนต่อหน่วยสูงมากถึง 1.5 และ 1.8 แสนบาทต่อหน่วยตามลำดับ ซึ่งสูงเกินกว่าฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศจะรับได้ ในขณะที่การดำเนินโครงการที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคลงทุนต่อหน่วย 50,000-180,000 บาท (หรือคิดเฉลี่ย 75,000 บาทต่อหน่วย)[34] และโครงการปรับปรุงชุมชนลงทุนต่อหน่วยเพียง 5,000-7,000 บาทต่อครอบครัว (หรือ 50,000 บาทต่อหน่วย)[35]

---

[33] ศูนย์วิชาการอยู่อาศัย, "สรุปผลการสัมมนาโครงการฟื้นนครฯ," (2527), หน้า 9.

[34] สำนักนโยบายและแผน ก.ค.ช., "เอกสารเพื่อการสัมมนาในการจัดเตรียมแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย 2525-2529," (เมษายน 2523), หน้า 13.

[35] สมสุข บุญญะบัญชา, "ทำไมจึงต้องปรับปรุงสลัม," วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย, (ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, สิงหาคม-ตุลาคม 2526), หน้า 69.

2. ความสามารถในการจ่าย (Affordability) และโอกาสในการมีรายได้ (Opportunity of Incomes)

ถึงแม้ว่ารัฐพยายามให้การอุดหนุนอย่างมากโดยเฉพาะการจัดที่อาศัยแบบแฟลตและบ้านสร้างสำเร็จรูป ผู้อยู่อาศัยยังต้องรับภาระอีกมาก นอกจากนี้ การขึ้นอยู่แฟลตนั้นไม่เอื้ออำนวยให้ค้าขาย เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้กับครอบครัวได้[36] ซึ่งต่างกับการอยู่ในชุมชนเดิม หรือในโครงการ Sites and Services

3. กลุ่มเป้าหมาย (Target Group)

ในการสำรวจชุมชนคลองเตย โดยอดินและคณะพบว่า ผู้ที่อยู่อาศัยแฟลตกว่าร้อยละ 60[37] ขายสิทธิ์ให้กับผู้มีรายได้สูงกว่าและกลับลงมาอยู่ในชุมชนเดียวเช่นเดียวกับโครงการ Sites and Services ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีค่าเช่าซื้อค่อนข้างสูง ถึงแม้ในระยะแรกผู้อยู่อาศัยพอจะจ่ายได้ แต่ก็ต้องพบกับภาวะค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นในขณะเดียวกันรายได้ก็ลดลง เนื่องจากทำเลที่ตั้งอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิมมาก จึงเกิดการขายสิทธิ์หรือไม่ก็ไม่ยอมไปอยู่[38]

4. ปริมาณที่อยู่อาศัย (Housing Stock)

การรื้อล้างเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ นับเป็นการทำลายปริมาณที่อยู่อาศัยที่มีอยู่เดิม (Housing Stock) อย่างไม่คุ้มค่า อีกทั้งยังเป็นผลให้เกิดการขาดแคลนปริมาณที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำมากยิ่งขึ้น[39] ในทางตรงกันข้ามแนวทางในการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากจะสามารถคงจำนวนที่อยู่อาศัยไว้ได้แล้ว ยังไม่ทำลายทรัพยากร ซึ่งหากเป็นเงินทุนแล้ว ก็เป็นจำนวนไม่ใช่น้อย

---

[36] อดิน รพีพัฒน์ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

[37] เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

[38] พัลลภ กฤตยานวัช, โครงการ Sites and Services ในประเทศไทยจะไปรอดหรือไม่ (การเคหะแห่งชาติ), หน้า 27.

[39] สมสุข บุญยะบัญชา, "ทำไมจึงต้องปรับปรุงสลัม," วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย, (ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, สิงหาคม-ตุลาคม 2526), หน้า 69.

5. ที่ดิน (Land Avilability)

ที่ดินนับเป็นปัจจัยหลักที่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างคุณภาพของที่อยู่อาศัยและการครอบครองที่ดิน ถ้าชุมชนใดขาดความมั่นคงในการอยู่อาศัย สภาพกายภาพของที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบก็จะทรุดโทรม ขาดการพัฒนา[40] ปัญหาที่ดินสำหรับผู้มีรายได้ต่ำพอสรุปได้ดังนี้คือ

5.1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองโดยขาดการควบคุม ทำให้เกิดปัญหาการไล่รื้อชุมชนเดิม ซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำน้อยลง

5.2 โอกาสของผู้มีรายได้ต่ำที่จะมีรายได้เพียงพอสำหรับซื้อที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นเป็นไปได้ยาก กฎเกณฑ์และกฎหมายต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยและเป็นธรรมกับผู้มีรายได้ต่ำเหล่านี้ (ดูตารางที่ 8,9 ประกอบ)

2.4.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการดำเนินงาน

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาปัญหาและแนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ พบว่าเงื่อนไขสำคัญคือ "ความมั่นคงในการอยู่อาศัย" และ "ปัญหาที่ดิน" หากสามารถสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้การจัดหาที่อยู่อาศัยก็สามารถดำเนินการโดยผู้อยู่อาศัยเอง ดังจะเห็นได้จากโครงการที่เคยปฏิบัติมาเช่น ชุมชนบางบัว และชุมชนวัดลาดบัวขาว เป็นต้น เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยน้อยที่สุด จึงเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1. เสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย ทั้งนี้อาจจะใช้วิธีการดังนี้

ก) การเช่าอยู่อาศัยระยะยาว ซึ่งถือเป็นระดับต่ำสุดในการถือสิทธิ์ครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ผู้อยู่อาศัยจำเป็นต้องเตรียมการสำหรับการโยกย้าย หรือหาที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนานพอที่จะสร้างฐานะของครอบครัว ตลอดจนพัฒนาชนรุ่นหลังให้มีความรู้ความสามารถดีขึ้นกว่าปัจจุบัน

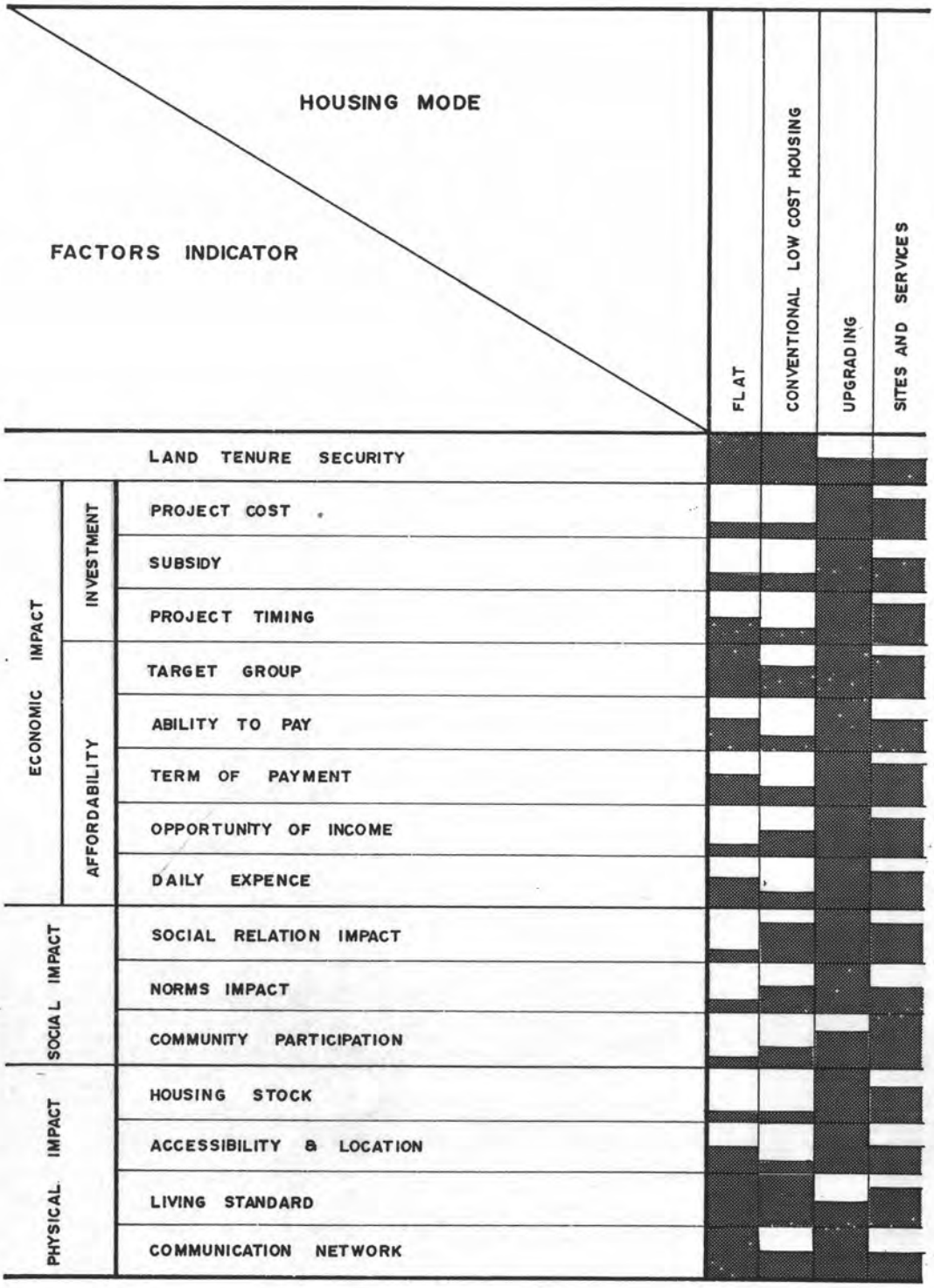
---

[40] สมสุข บุญญะบัญชา, "ความเป็นมาของปัญหาที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร," วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย (ปีที่ 2, กรกฎาคม 2528), หน้า 30.

ตารางที่ 8 แสดงการเปรียบเทียบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้ต่ำในลักษณะต่าง ๆ

ประเภทโครงการ	งบลงทุนต่อหน่วย	ภาระผูกพัน (ค่าดูแลชุมชน)	กลุ่มเป้าหมาย	ผลต่อผู้อยู่อาศัย	ผลต่อการรวมกลุ่ม	ช่วงเวลาการจ่ายคืน	ปัญหาในการดำเนินงานที่ผ่านมา	ผลที่เกิดต่อ กกช. และรัฐ
แฟลตเช่า	150,000	150-200/เดือน ตลอดไป	มักมีการเปลี่ยนสิทธิ์	มีความมั่นคงสูง พอสมควร	การรวมตัวเพื่อจัดตั้งและดำเนินงานองค์กรชุมชนเป็นไปได้ยากและใช้เวลานาน	จ่ายค่าเช่าเดือนละ 100-300 บ.	-ลงทุนสูง -ค่าตอบแทนไม่คุ้ม -ไม่มีมาตรการป้องกันและควบคุมการเปลี่ยนสิทธิ์ที่ดีพอ	-กกช.ต้องได้รับชำระค่าเช่าถึง 1,400/เดือน จึงจะคุ้มทุน แต่กลับเก็บได้ไม่เกิน 300 บาท -ต้องดูแลชุมชนตลอดไป
บ้านสร้างบางส่วนและบ้านพร้อมที่ดินราคาถูก	50,000 ถึง 180,000	150-200/เดือน (ตั้งเป้าหมายว่าจะดูแลเพียง5ปี)	ไม่สามารถตรวจสอบได้แน่นอนว่าตรงหรือไม่, เดือดร้อนหรือไม่	มีความมั่นคงสูง		15-20 ปี	-ประชาชนไม่คุ้นเคยและไม่พร้อมกับรูปแบบการดำเนินงาน -ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อเติมสูง	-อาจมีการซื้อเพื่อเก็งกำไร -การดูแลชุมชนอย่างน้อย 5 ปี และอาจต้องดูแลต่อไป
ปรับปรุงโดยไม่มีเงื่อนไข ฟื้นนคร	ไม่มี 0-50,000	ไม่มี ไม่มี	ตรง ตรง	ไม่มีความมั่นคงนัก มีความมั่นคงสูง	มีระบบการจัดตั้งกลุ่มชุมชนดี	- 5-10 ปี	ต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดิน การจัดหาที่ดิน	เป็นการลงทุนโดยรัฐแบบให้เปล่าบนเนื้อที่ดินของรัฐและเอกชนโดยไม่มีข้อผูกมัด -สามารถเพิ่มปริมาณที่อยู่อาศัยโดยลงทุนต่ำสามารถเรียกคืนได้ และอาจมีกำไร -สามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานข้างเคียงได้ -ชาวชุมชนรับภาระแทน กคช.ได้หลายประการ

ตารางที่ 9 แสดงปัจจัย (FACTORS) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัย



หมายเหตุ :

แสดงระดับความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย - สำหรับผู้มีรายได้ต่ำ

ผลกระทบในแง่บวก แง่ลบ

ข) การจัดซื้อที่ดิน ซึ่งถือเป็นการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยดีที่สุด หากไม่สามารถดำเนินการ ในบางกรณีรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำต้องสร้างเรื่องมือขึ้นมาเพื่อควบคุมในเรื่องที่ดิน เช่น

- การเวนคืนที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (Land expropriation for housing)
- การออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า (Rent control acts)
- การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา (Land readjustment)
- การจัดะนาคารที่ดิน (Land banking)
- การจำกัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมือง (Limiting urban land ownership)
- อื่น ๆ

2. ต้องไม่ทำลายปริมาณที่อยู่อาศัยเดิม (Housing stock)

วิธีการที่มีผลกระทบต่อปริมาณที่อยู่อาศัยน้อยที่สุดคือ "การปรับปรุงชุมชน" (Upgrading) ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

ก) การปรับปรุงสาธารณูปโภค (Utilities improvement) เช่น ถนน ทางเท้า น้ำประปา ไฟฟ้า และการระบายน้ำเป็นต้น

ข) วิธีการปรับปรุงบางส่วน (Reconstruction)

ค) วิธีการสร้างใหม่ (Reconstruction)

มีข้อน่าสังเกตุสำหรับการดำเนินการทั้ง 3 วิธี เฉพาะวิธีที่ 2และ3 จำเป็นต้องมีการรื้อย้ายหน่วยพักอาศัยบางส่วน เนื่องจากมีการปรับปรุงโครงข่ายการสัญจร (Circulation network) ให้ดีขึ้น รวมทั้งการเพิ่มความหนาแน่น (Densification) หรือมีสภาพที่ทรุดโทรมมาก (ดูรายละเอียดภาคผนวก และแผนภาพที่ 15)

3. ต้องไม่ทำลายโอกาสในการมีรายได้ (Opportunity of income)

ทำเลที่ตั้งนับว่ามีความสำคัญต่อรายได้และรายจ่ายของผู้อยู่อาศัยมาก เนื่องจากชุมชนแออัดต่าง ๆ ล้วนแต่เกาะอยู่กับแหล่งงานทั้งสิ้น ดังนั้นจึงควรพิจารณาที่ตั้งเดิมเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถดำเนินการได้ และต้องใช้วิธีการหาที่ตั้งใหม่ให้คำนึงถึง "แหล่งงาน" และ "ความสะดวกในการเดินทางระหว่างแหล่งงานกับที่อยู่อาศัย"

4. ยอมรับในความสามารถของผู้อยู่อาศัย และการพึ่งพาตนเอง โดยรัฐรับภาระหรือให้การอุดหนุนเฉพาะในส่วนที่จำเป็น สำหรับมาตรฐานและขนาดของที่อยู่อาศัยควรจะขึ้นกับความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัยเอง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคการก่อสร้าง การใช้วัสดุ ตลอดจนช่วยวางแผนการดำเนินงานและให้คำปรึกษาต่าง ๆ

5. ยอมรับทัศนะและการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย (People participation)

ทั้งนี้อาจจะเริ่มจากระดับครอบครัว และระดับชุมชนโดยการเข้ามาร่วมให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ควรจะมีมาตรการด้านอื่น ๆ เพื่อช่วยให้ผู้อยู่อาศัยมีฐานะและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ก) ด้านการเงิน

แนวทางในการที่จะช่วยให้ผู้มีรายได้ต่ำมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดินและที่อยู่อาศัยของตนเอง ควรจะสนับสนุนให้เกิด

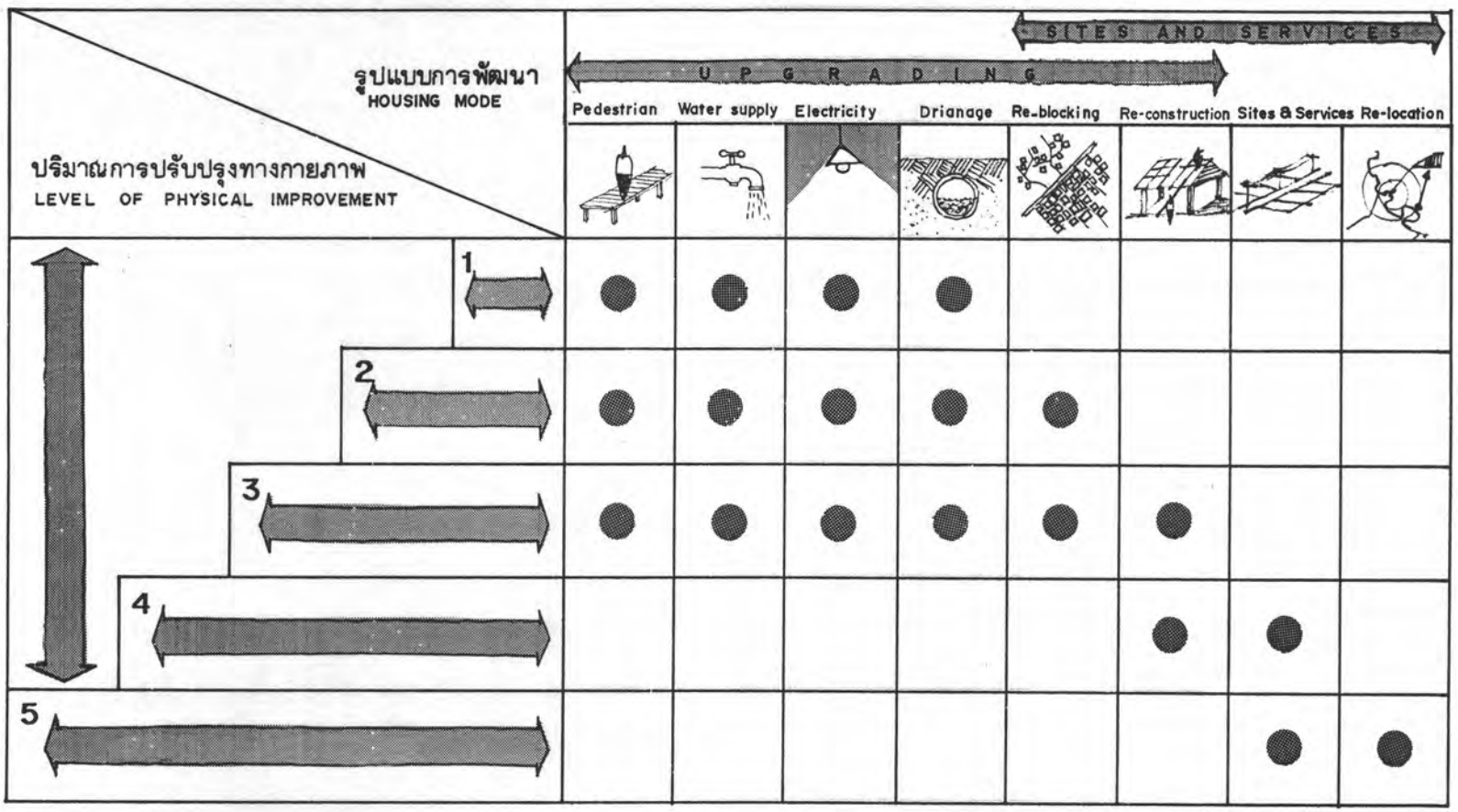
- การส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์ เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ทั้งในรูประยะสั้น และระยะยาว โดยการจัดตั้งสหกรณ์เคหการเป็นต้น

- การส่งเสริมการเพิ่มพูนรายได้ โดยวิธีการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมอาชีพ เพื่อให้เกิดทักษะและเป็นแนวทางในการหารายได้เพิ่มจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข) ด้านสังคม

- จัดตั้งองค์กรชุมชนระดับชาวบ้าน เพื่อช่วยในการจัดระเบียบชุมชนและสามารถควบคุมดูแลและพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

- กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในการพัฒนาชุมชน ซึ่งวิธีที่ดีที่สุดคือ "กระบวนการให้การศึกษา" เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาตนเองต่อไปได้

- ให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและผู้อยู่อาศัยในชุมชนตลอดจนการประเมินผลงานในทุกขั้นตอนร่วมกัน

แผนภาพที่ 15 แสดงรูปแบบที่อยู่อาศัย และแนวทางการพัฒนาให้เหมาะสมตามสถานะของผู้มีรายได้ต่ำ