

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิด เกี่ยวกับการ เลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

ทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อหรือ เช่าอยู่ของผู้อยู่อาศัย เพราะอย่างน้อยจะมีผลต่อความพอใจในการอยู่อาศัยและความสามารถในการซื้อ มีนักคิดหลายท่านพยายามศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการ เลือกทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยว่ามีองค์ประกอบอะไรบ้าง แนวความคิดที่สำคัญพอจะกล่าวได้ดังนี้

วินโก (Wingo, 1961) กล่าวว่า การที่บุคคลจะเลือกทำเลที่พักอาศัยที่ใดนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยการเดินทางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสะดวกในการ เดินทางไปทำงาน นอกจากนี้เขายังพบว่า นับวันจะมีผู้อาศัยย้ายเข้าไปอยู่ใกล้แหล่งงานมากขึ้น

Park, Burgess and Mc. Kenzie (Hirsch, 1975) เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญเห็นที่แตกต่างออกไป จากการศึกษาของนักคิดกลุ่มนี้พบว่า การ เลือกที่ตั้งของผู้อยู่อาศัยนั้นจะสัมพันธ์กับรายได้เป็นหลัก เพราะจะสะท้อนถึงความสามารถในการซื้อโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าผู้มีรายได้สูงจะอยู่ชานเมืองออกไป เพราะสามารถจัดหาพื้นที่อยู่อาศัยได้มากกว่าเดิม มีความเป็นส่วนตัวมากกว่า การที่ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องระยะทางการ เดินทางไปทำงานนั้น เพราะเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการเดินทางไปทำงานในเมืองได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ Richard F. Muth (1969) ที่ให้เหตุผลว่าการที่ผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง (CBD) เพราะต้องการความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย ต้องการอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นน้อย มีสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะอยู่อาศัยใกล้ศูนย์กลางเมืองเพื่อสะดวกในการ เดินทางไปทำงาน

บัตตัน (Button, 1976) ได้ค้นพบว่าผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มจะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเพื่อนบ้าน โดยมองในแง่สังคมและการอยู่ร่วมกัน ส่วน แคลร์ (Claire, 1973) นั้นกล่าวว่านอกจากจะให้ความสำคัญทางด้านสภาพแวดล้อมแล้วการเลือกต้องขึ้นอยู่กับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นสำคัญด้วย เพราะจะทำ

ให้ผู้อยู่อาศัยได้รับบริการทางสังคมที่ดี

B.M. Morianty (Carter, 1975) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกทำเลที่ตั้งว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนั้นจะประกอบไปด้วย รายได้ของผู้อยู่อาศัย ราคาของที่อยู่อาศัย ส่วนปัจจัยทางด้านสังคมจะสัมพันธ์กับกลุ่มที่มีความต้องการและลักษณะนิสัยที่เหมือนกัน

สำหรับเขตที่อยู่อาศัยในเมือง ถ้าพิจารณาตามทำเลที่ตั้งตามแนวความคิดของ เบอร์เจสส์ ฮอยส์ และ แฮร์ริส กับ อัลลันแมน (อ้างถึงใน ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527) จะแบ่งได้เป็น 3 โซน คือ

1. เขตประชิดกับใจกลางเมือง โดยทั่วไปเป็นเขตที่อยู่ติดกับเขตธุรกิจและการค้า มีการขยายตัวแบบวงกลมรอบ ๆ เขตการค้า การอยู่อาศัยเป็นแบบหลายครอบครัว ลักษณะตัวบ้านเก่าแก่หรือถ้ามีการรื้อถอนสร้างใหม่ก็จะเป็นตึกสูง ๆ ในรูปแฟลต หรือ คอนโดมิเนียม เป็นเขตมีความหนาแน่นสูง
2. เขตกรรมกร เป็นเขตที่มีบริเวณกว้าง เขตชั้นในของโซนอาจมีความหนาแน่นสูง เขตชั้นนอกอาจมีการพัฒนาเป็นจุด ๆ ใกล้เคียงเส้นทางคมนาคมซึ่งเป็นเขตมีความหนาแน่นต่ำ
3. เขตของกลุ่มมั่งคั่ง ที่อยู่อาศัยมักเป็นบ้านครอบครัวเดียว มีบริเวณกว้างอยู่ในบริเวณที่ต้องสัญจรไปทำงานไกล ๆ เนื่องจากมียานพาหนะส่วนตัว ต้องการความเงียบสงบ และมีสภาพแวดล้อมที่ดี

การตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยในแนวความคิดของ สมชาย เศษะพรหมพันธุ์ (2522) นั้น เขากล่าวว่าตัวกำหนดทั่วไปจะมาจากลักษณะต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาของชีวิต เพราะในช่วงเวลาของชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงในหลายลักษณะ เช่น วัยเด็ก วัยทำงาน การมีครอบครัว และวัยชรา ทำให้การตัดสินใจเลือกทำเลที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไปตามวัย ความคิด
2. สภาพทางสังคม เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม และความ เป็นอยู่อื่น ๆ ประชากรที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกันจะแยกออกจากกันมากกว่ารวมกัน
3. ภาวะของอาคารและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมองในแง่ความเหมาะสมกับขนาดครอบครัว การออกแบบและประโยชน์ใช้สอย ภาวะแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรม ระยะทางไปทำงาน



ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประชากรกรุงเทพฯ และความหนาแน่น

ปี	ประชากร (คน)	อัตราเพิ่ม	ความหนาแน่น/ตร.กม.	ร้อยละของประชากรเมือง
2511	3,247,339	-	2,447	60.3
2515	3,793,763	3.60	2,628	60.6
2520	4,742,774	4.25	3,285	62.5
2525	5,468,286	2.54	3,787	60.7
2530	5,609,352	2.54	3,885	58.2
2535	5,562,141	-1.05	3,852	54.3

ที่มา : สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536)

หมายเหตุ ประชากรเมืองคิดจากผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลทั่วประเทศ

2. การขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากการศึกษาจำนวนผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี พ.ศ. 2531 ของการเคหะแห่งชาติโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2517-2531 ที่ดินในเขตชานเมืองได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง จำนวนทั้งสิ้น 400,000 ไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 28,000 ไร่ โดยประมาณว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2527 ที่ดินในเขตชานเมืองซึ่งมีรัศมีห่างจากจุดศูนย์กลางเมืองระหว่าง 10-20 กิโลเมตร ได้ถูกนำไปพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็วเกือบร้อยละ 50 ของที่ดินในเขตชานเมืองทั้งหมด นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ที่ดินที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ขยายแนวออกไปเป็นพื้นที่ดินที่อยู่ในรัศมีห่างจากศูนย์กลางเมืองเกินกว่า 30 กิโลเมตร หรือ คิดเป็นอัตราร้อยละ 45 ของที่ดินที่ถูกนำไปพัฒนาทั้งหมด (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533) การขยายตัวของเมืองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะแผ่กว้างกระจุกกระจายไว้ทิศทาง ชาคการขึ้นและความคมอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินในกรุงเทพฯ ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมแถบชานเมืองลดลง จากเดิมที่เป็นปอคที่สำคัญของเขตเมือง

ในด้านเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั้น สมชาย เศษะพรหมพันธุ์ อธิบายว่า จะมียุทธศาสตร์การกระจายตัวในลักษณะต่าง ๆ คือ

1. กระจายตัวตามขอบของศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง และอาจแทรกอยู่ด้านหลังของย่านการค้าในเขตศูนย์กลางธุรกิจการค้า

2. กระจายตัวในบริเวณที่สามารถให้บริการขนส่งได้สะดวก

3. กระจายตัวในบริเวณที่เข้าถึงลำบาก เช่น บริเวณพื้นที่คาบอศ หรือมีทางเข้าออกไม่ดี โดยทั่วไปแล้วจะเป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำเพราะสอดคล้องกับความสามารถในการเช่า หรืออยู่อาศัย

4. กระจายตัวอยู่ตามที่ดินของรัฐ และเอกชนที่ปล่อยไว้ว่างเปล่า

ดังนั้นพอจะสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยของนักคิดที่ได้กล่าวมาไว้ว่าการเลือกทำเลที่ตั้งนั้นจะขึ้นอยู่กับ

1. การเข้าถึงหรือความสามารถในการเดินทาง

2. ความใกล้ชิดของแหล่งงานและแหล่งบริการ

3. รายได้ของผู้อยู่อาศัย

4. สภาพแวดล้อมทางสังคมและเพื่อนบ้าน

5. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ความเจริญของกรุงเทพมหานครกับผลกระทบของเมือง

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางด้านกิจกรรมที่สำคัญของประเทศ เพราะเป็นเมืองที่มีความพร้อมในด้านปัจจัยพื้นฐาน ทั้งทางด้านการลงทุน การขนส่ง การสื่อสารและด้านอื่น ๆ ทำให้กลายเป็นเมืองที่มีกิจกรรมผสมกันในหลายลักษณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นเมืองและความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย ผลกระทบที่สำคัญประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของประชากรและความแออัดของเมือง ประชากรของกรุงเทพฯ จากปี พ.ศ. 2511 ที่มีจำนวน 3,247,339 คน เพิ่มขึ้นเป็น 5,562,141 คน ในปี พ.ศ. 2535 ถึงแม้เป็นการเพิ่มขึ้นอัตราที่ลดลงแต่ยังเป็นเมืองที่มีประชากรเมืองมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรเมืองทั้งประเทศ เมื่อคิดจากพื้นที่ของกรุงเทพฯ ที่มีจำนวน 1,443.85 ตร.กม. แล้วจะพบว่า ประชากรกรุงเทพฯ มีความหนาแน่นถึง 3,852 คน ต่อ ตร.กม. (ตารางที่ 1)

ข้อมูลประชากรกรุงเทพฯ ที่กล่าวมาเป็นข้อมูลตามทะเบียนราษฎรเท่านั้น ตามความจริง ยังมีประชากรจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่แต่ไม่ย้ายสำมะโนครัวเข้ามา จากการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2536) ในเรื่องคุณภาพชีวิตคนเมืองหลวงกับสภาพแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร พบว่า จำนวนประชากรที่อาศัยในกรุงเทพฯ ที่เป็นจริงจะมีมากถึง 7,994,825 คน ซึ่งจะหาให้มีค่าเฉลี่ยความหนาแน่นถึง 5,537 คน ต่อ ตร.กม. และจากการศึกษาเรื่องเดียวกันนี้ พบว่าผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ เขตชั้นใน ชั้นกลางและชั้นนอก มีความรู้สึกว่ารอบ 5 ปี ที่ผ่านมามีผู้อาศัยหนาแน่นขึ้นคิดเป็นร้อยละ 65, 75 และ 81 ตามเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอกตามลำดับ

การเพิ่มขึ้นของประชากรกรุงเทพฯ นอกจากเกิดจากธรรมชาติแล้วอัตราเพิ่มส่วนสำคัญ เกิดจากการอพยพเข้ามาของประชากรจากภาคต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Law of Primate City ของ Mark Jefferson (อ้างถึงใน วรณช จิตธรรมสถาพร, 2527) ที่ได้กล่าวไว้ว่า "เมื่อมหานครแห่งใด ขยายตัวจนห่างจากเมืองใหญ่ที่มีขนาดรองลงมาหลายเท่าตัว (กรุงเทพฯ มีขนาดใหญ่กว่าเมืองรอง คือ เชียงใหม่ประมาณ 40 เท่า) มหานครนั้นยิ่งขยายตัวมากขึ้นไปทุกที โดยดึงเอาประชากรและความสำคัญเข้ามาสู่ตัวเองอย่างไม่หยุดยั้ง" และจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2536) พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2508-2513 มีประชากรย้ายถิ่นสุทธิเข้ากรุงเทพฯ จำนวน 64,500 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2518-2523 มีการย้ายถิ่นสุทธิ จำนวน 212,300 คน และช่วงปี พ.ศ. 2528-2533 มีการย้ายถิ่นสุทธิจำนวน 365,900 คน จะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรย้ายถิ่นสุทธิในแต่ละช่วงปี มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในอัตราสูง

การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีแนวโน้มสูงขึ้นอีกในอนาคต องค์การสหประชาชาติได้ประมาณว่า ใน ค.ศ. 2000 กรุงเทพฯ จะมีประชากรประมาณ 10.3 ล้านคน (จำลอง อติกุล อ้างถึงใน ประชากรและการพัฒนา, 2536) ซึ่งจะสร้างความแออัดในการอยู่อาศัยขึ้นไปอีก

3. การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในเมือง จากความเจริญของเมืองและการขยายตัวของการลงทุน ทำให้ความต้องการที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตและการลงทุนมีมากขึ้น แต่จากข้อจำกัดในด้านอุปทานที่ดินทำให้มีการเก็งกำไรที่ดิน มีผลให้ราคาที่ดินในเมืองและในบริเวณพลสูงเกินความพอดี จากการศึกษาของ Planning and Development Collaborative Internation Washington, D.C.(PADCO) พบว่า ราคาที่ดินในกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปี 2531-2533 ราคาที่ดินที่มีบริการพื้นฐานเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี โดยเฉพาะในบริเวณชานเมืองที่ห่างจากศูนย์กลาง กรุงเทพฯ มากกว่า 30 กม. เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 36 ต่อปี ส่วนที่ดินที่ขาดบริการพื้นฐานก็มีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 37 ต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนเกือบเท่าตัวของที่ดินที่มีบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดได้แก่ ที่ดินในบริเวณชานเมืองที่ห่างจากกรุงเทพฯ เกินกว่า 30 กม. จะมีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 46 ต่อปี (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533)

4. ความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามความต้องการของตลาด กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพิ่มขึ้นจำนวน 432,585 หน่วย ซึ่งสูงกว่าปริมาณความต้องการที่ได้ประมาณไว้ที่มีจำนวน 250,000 หน่วย และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลว่า จะมีทั้งสิ้น จำนวน 376,520 หน่วย หรือมีความต้องการเฉลี่ยปีละ 75,304 หน่วย (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) แต่จำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2535 เพียงปีเดียวมีจำนวนถึง 108,001 หน่วย (สิทธิชัย ตันศิริพิพัฒน์, 2536)

การเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยดังกล่าวนั้นถึงแม้จะสามารถสนองตอบความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้ระดับหนึ่งแต่ยังมีผู้อยู่อาศัยอีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับราคาที่อยู่อาศัยในตลาด จากการศึกษาของ เมธี กรองแก้ว (2536) พบว่า ในปี พ.ศ. 2531 ประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีเส้นความยากจนที่ระดับ 10,450.69 บาท ต่อคนต่อปีหรือประมาณ 870 บาทต่อเดือน นั่นคือ บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ถือว่ายากจน และจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2536) พบว่าปี พ.ศ. 2531 ประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ย 30,114 บาท ต่อปีต่อคน หรือประมาณ 2,509.50 บาท ต่อเดือน และรายได้ประชากรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีรายได้เฉลี่ย 18,300.80 บาท ต่อปีต่อคน

หรือประมาณ 1,525 บาทต่อเดือน ซึ่งจะเห็นว่ารายได้เฉลี่ยต่อปีของประชากรในเขต กรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้นสูงกว่าเส้นความยากจนอย่างมาก และจากการศึกษาเกี่ยวกับราคา ที่อยู่อาศัยราคาต่ำในปีเดียวกันนี้ของศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ (คณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531) พบว่าที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีราคารวมไม่เกิน 250,000 บาท โดยทั่วไปแล้วจะมีเงินค่างวดประมาณ ร้อยละ 23 ของราคาคร่าวๆ นั่นคือ ต้องมีเงินค่างวดเฉลี่ยเดือนละ 3,561 บาท ชำระค่างวดประมาณเดือนละ 1,905 บาท ระยะเวลา 15 ปี จะเห็นได้ว่าผู้ที่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้นั้นต้องเป็นผู้ที่มีเงิน เก็บจำนวนหนึ่ง หรือแม้เป็นครอบครัวที่มีผู้มีรายได้มากกว่า 1 คน

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง นอกจากจะขึ้นกับรายได้ของผู้อยู่อาศัยแล้วยังขึ้นกับราคาของที่อยู่อาศัยด้วย จากการศึกษาของ ศูนย์วิชาการและตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ ในด้านตลาดที่อยู่อาศัยราคาถูกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2532 พบว่าผู้ซื้อบ้านในปี พ.ศ. 2530 จะได้บ้านทาวนเฮาส์ขนาดที่ดิน 18-20 ตารางวา แต่หลังจากนั้นมา ในระดับราคาเดียวกันนี้ ผู้ซื้อจะได้ที่อยู่อาศัยเพียงห้องชุดที่มีขนาด 24-30 ตารางเมตรเท่านั้น โดยที่ตั้งของโครงการก็จะอยู่ในเขตชานเมืองเช่นเดียวกัน (คณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2532) และจากข้อมูลของธนาคารอาคารสงเคราะห์ แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาราคาที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปมีราคาเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารชุดราคาต่ำบริเวณชานเมือง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2534 อาคารชุดเหล่านี้มีราคาเฉลี่ย 302,000 บาท แต่ในปี พ.ศ. 2535 อาคารชุดราคาต่ำมีราคาเฉลี่ย 355,000 บาท หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.6 (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

5. ปัญหาชุมชนแออัดและการไล่รื้อ เนื่องจากความจำเป็นในด้านที่อยู่อาศัย แต่มีความต้อโอกาสทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาด้านความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด บนพื้นที่ของเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หรือตามคูคลองสาธารณะตลอดทั้งใต้สะพานต่าง ๆ ซึ่งนอกจากมีสภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานแล้วยังมีผลกระทบต่อสภาพทางกายภาพของเมือง เมื่อเจ้าของหรือหน่วยงานที่ดูแลต้องการใช้พื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์จึงทำให้มีการไล่รื้อตามมา จากการศึกษาของ ประภาภัทร นิยม (อ้างถึงใน โสภณ พรโชคชัย, 2528) พบว่า ในปี พ.ศ. 2524 และ 2526 มีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการไล่รื้อ จำนวน 54 และ 84 ชุมชนตามลำดับ และจากการศึกษาของ โสภณ พรโชคชัย (2528) พบว่าในปี

พ.ศ. 2527 และ 2528 มีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการไล่รื้อ จำนวน 117 และ 269 ชุมชน ตามลำดับ และจากรายงานของการเคหะแห่งชาติ (2534) พบว่า ในปี 2533 กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีปัญหาการไล่รื้อชุมชนแออัด จำนวน 347 ชุมชน

6. การขาดแคลนบริการพื้นฐานที่จำเป็น ความเจริญทางด้านต่าง ๆ ตลอดทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ความต้องการในระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของเมืองมีมากขึ้น เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน การรักษาอนามัย เป็นต้น แต่จากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น งบประมาณ กฎหมาย ทำให้รัฐไม่สามารถเพิ่มบริการพื้นฐานดังกล่าว ให้เพียงพอับความต้องการได้ อีกทั้งการขยายของเมืองบางพื้นที่มีลักษณะกระจุกกระจายเป็นหย่อม ๆ ขาดความต่อเนื่องขยายตามแนวถนนสายหลัก ไม่มีการวางผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสมปนเป ตลอดทั้งมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่เป็นที่ว่างไม่ได้พัฒนา (Pocket Land) และพื้นที่คาบอด (Landlocked) ส่งผลให้ต้นทุนการจัดบริการพื้นฐานของภาครัฐสูงกว่าที่ควรจะเป็น ไม่สามารถจัดหาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้เพียงพอับความต้องการ

7. ปัญหาสภาพแวดล้อมและมลภาวะของเมือง การมีกิจกรรมในการดำรงชีวิตที่หลากหลายในกรุงเทพฯ และปริมณฑลทำให้เกิดสภาพทางสังคมที่ซับซ้อน สร้างปัญหาในด้านสภาพแวดล้อมและมลภาวะของเมือง จากการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2536) พบว่าปัญหาสำคัญที่สุดของกรุงเทพฯ ในทัศนะของคนเมืองหลวง 10 อันดับแรก โดยจำแนกตามเขตพื้นที่คือ เขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก นั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุด 5 อันดับแรกของทุกเขตพื้นที่จะเหมือนกันคือ ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาอากาศเป็นพิษและควันพิษ ปัญหาหน้าเน่าน้ำเสีย ปัญหาความแออัดของชุมชน และปัญหาขยะมากตามลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั้งสิ้น

เกี่ยวกับมลภาวะต่าง ๆ ของเมืองนั้น จากการศึกษาในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพฯ ของ ชีรพล คังคะเกตุ (2536) โดยอ้างอิงข้อมูลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข พบว่า มลภาวะของอากาศและมลภาวะของเสียงในเมืองกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต กล่าวคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2534 ปริมาณฝุ่นละอองในบรรยากาศมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 0.31 ถึง 0.45 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในบริเวณริมทางจราจรและมีค่าเฉลี่ย 0.10 ถึง 0.16 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในบริเวณทั่วไป ค่าเฉลี่ยดังกล่าวนี้สูงกว่าค่ามาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.)

ที่กำหนดค่าไว้ 0.1 เท่านั้น ส่วนผลภาวะของเสียงนั้นจากการสำรวจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ได้สำรวจบริเวณเส้นทางจราจรในกรุงเทพฯ รวม 8 สาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2534 ปรากฏว่า มีระดับเสียงเฉลี่ย 77.8 ถึง 80.3 เดซิเบล (เอ) ซึ่งสูงกว่าระดับเสียงมาตรฐานที่กำหนดไว้ 70 เดซิเบล (เอ) เท่านั้น

สำหรับปัญหาในด้านขยะ จากการสำรวจการจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพฯ ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2533 ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่า อัตราการเกิดขยะจะมีค่าเฉลี่ย 1.07 ก.ก. ต่อคนต่อวัน ดังนั้นปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมดประมาณ 8,560 ตันต่อวัน แต่กรุงเทพฯ มีการเก็บขนขยะได้ประมาณ 5,000 ตันต่อวัน และมีขีดความสามารถในการกำจัดขยะได้เพียง 1,560 ตันต่อวัน เท่านั้น (เฉลิมศักดิ์ วาณิชสมบัติ, 2533)

ชุมชนแออัด การเกิด และการดำรงอยู่

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด มีนักวิชาการที่ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการเกิดของเมืองบางท่านได้อธิบายลักษณะการเกิดของชุมชนแออัดไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งสามารถอธิบายโดยแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและบูรณะบ้านเรือน (บุญเทียม เขมาภิรัตน์, ทศนี อินทรสุศรี และสมหมาย วันสอน, 2527) กล่าวคือ

1.1 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมือง จากการศึกษาเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทฤษฎีหนึ่งที่อธิบายถึงเหตุการณ์การเกิดของชุมชนแออัด คือ ทฤษฎีวงแหวนรอบศูนย์กลาง (Zonal Theory) ของ Robert E. Park และ Earness W. Burgess ซึ่งอธิบายว่า ชุมชนแออัดมักจะเกิดรอบ ๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ในระยะแรกของการเกิดเมืองพื้นที่บริเวณนั้นจะเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูง แต่เมื่อเมืองขยายขนาดขึ้น เพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น ทาให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยต่อไป จึงย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ในเขตชานเมือง ทาให้กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมหรือธุรกิจต่าง ๆ ย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ จนในที่สุดกลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ไม่มีการดูแลบูรณะที่อยู่อาศัยอย่างดีพอจนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองอีกลักษณะหนึ่ง คือ การขยายตัวของเมืองตามเส้นทางคมนาคม คนงานที่ทำงานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแหล่งอาชีพเหล่านั้น จะตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างแออัดสองข้างทาง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปหา

งานและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นตามสองข้างทาง

1.2 การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการบูรณะบ้านเรือน เป็นแนวความคิดที่อธิบายการเกิดชุมชนแออัดในแง่ที่ว่า ผู้สร้างชุมชนแออัดคือผู้ที่ไม่สามารถมีบ้านที่คิดได้ และการจัดสรรบ้านที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินความสามารถที่คนเหล่านั้นจะซื้อหาได้ ตามแนวความคิดนี้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ลักษณะ คือ เจ้าของที่ดิน ที่แบ่งให้เช่าแปลงเล็ก ๆ เพื่อสามารถหากำไรจากการเช่าสูงสุด โดยไม่สนใจความแออัดของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ผู้เช่าหรือผู้อาศัยยากจนเกินไป ขาดความกระตือรือร้น มีก้ำกัย ไม่ดูแลรักษาบ้านเรือนของตน และผู้ที่เกี่ยวข้องสุดท้าย คือ ชุมชนส่วนรวมที่ปล่อยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้น โดยไม่ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดไว้ดังนี้

ปาริชาติ วลัยเสถียร และชอบ เข็มกลัด (2533) กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญประกอบด้วย

1. ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมือง-ชนบท หรือระหว่างภาคอุตสาหกรรม - เกษตรกรรม ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศ มีการกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการอื่น ๆ ทำให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานและพักอาศัยในเมืองใหญ่ ทำให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้น โดยที่เมืองไม่สามารถดูดซับไว้จนภาคเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นระบบได้

2. ปัจจัยด้านที่ดิน เนื่องจากมีที่ดินจำกัด มีการกว้านซื้อที่ดินกันคนเพื่อเก็งกำไร ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กระบวนการเปลี่ยนมือ และรูปแบบการใช้ที่ดิน ตลอดจนการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีผลต่ออำนาจซื้อของผู้มีรายได้น้อย ทำให้คนยากจนจัดหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ลำบากยิ่งขึ้น จึงต้องอยู่อาศัยอย่างแออัดในที่ดินเดิม หรือการบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชน

3. การขาดมาตรการในการควบคุมการขยายตัวของเมือง การเติบโตและการขยายตัวของกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ขาดการเตรียมการระยะยาวด้านกายภาพ และสังคม อันได้แก่การวางแผนด้านการใช้ที่ดิน อาคารสิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ท่าเลที่ตั้งของกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนกรุงเทพฯ จึงอยู่ปะปนกัน การขาดมาตรการด้านกฎหมายถือเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดชุมชนแออัด

โสมก (ซูพิกุลชัย) ชบีลันน์, สมบัติ สุพัตชัย และประกายรัตน์ สุขุมลชาติ (2534) กล่าวว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองเพื่อหางานทำ โดยมีปัจจัยที่พิจารณา คือ ปัจจัยผลัก (Push Factors) ทำให้คนอพยพจากท้องถิ่นที่ตกอศัยเดิม เช่น ภัยธรรมชาติ ความยากจน เป็นต้น กับปัจจัยดึง (Pull Factors) ซึ่งได้แก่ ความเป็นศูนย์กลางความเจริญของกรุงเทพฯ โอกาสในการหางาน การศึกษา ประกอบกับความต้องการมีชีวิตแบบเมือง เป็นหัวคิงคูดประชาชนในชนบทเข้ามาในกรุงเทพฯ
2. ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย ลักษณะของผู้อพยพที่มีรายได้น้อยเหล่านี้มักเป็นแรงงานจากชนบทที่ขาดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Unskilled Labour) มีการศึกษาน้อย ต้องเลือกเช่าที่อยู่อาศัยราคาถูก หรือบุกรุกที่ว่างเปล่าใกล้เคียงตลาดแรงงาน ที่ดินจึงไม่ได้รับการพัฒนา มีการปลูกอาศัยอย่างหนาแน่น ไม่มีระบบการระบายสิ่งปฏิกูลอย่างเหมาะสม ทำให้สภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมลงจนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด
3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประชากรบางกลุ่ม มีความค้อยโอกาสในการแสวงหางานทำ การศึกษาน้อย ทำให้รายได้ที่ได้รับต่ำกว่าความสามารถในการดำรงชีวิตที่เหมาะสม ทำให้ไม่มีความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัย ไม่ว่าทั้งในภาคที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ จึงต้องมีการปลูกที่อยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายในที่ว่างเปล่า
4. ปัจจัยทางกายภาพของเมือง ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่ม ประกอบกับการขุดถนน ถมคลอง ทำให้เกิดปัญหาการระบายน้ำ และคนชนบทที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเมือง เคยชินกับการทิ้งขยะลงใต้ถุนบ้าน ทำให้สภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยเสื่อมโทรมยิ่งขึ้น
5. ปัจจัยด้านกฎหมาย ในเมืองใหญ่ยังขาดกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมการขยายตัวของเมือง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นต้น

วิไล วงศ์สืบชาติ (2536) ได้กล่าวถึงปัจจัยหลักบางประการที่ทำให้เกิดการย้ายของประชากรจากชนบทเข้ามาในเมือง เช่น อัตราการตายที่ลดต่ำลงขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้น จนกระทั่งล้าหน้าโอกาสในการหางาน แรงงานส่วนเกินในภาคเกษตรกรรมมีมากขึ้น ในขณะที่ปัจจัยดึงเป็นผลมาจากการกำหนดรู้ (Perception) ว่า เมืองมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า การกำหนดรู้นี้อาจเนื่องมาจากการพัฒนาทาง

เทคโนโลยี โดยเฉพาะการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร ทำให้ข่าวสารจากเมืองแพร่กระจายไปสู่ชนบทได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เมื่อชาวชนบทได้รับรู้ถึงความเจริญก้าวหน้าและความสะดวกสบายของชีวิตในเมือง จึงเกิดแรงกระตุ้นและดึงดูดให้ชาวชนบท ย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง จากการศึกษาของ ทีโอเคอร์ ฮูลเลอร์, เพชรศิริ ด้วลหวั่ง และสันศักดิ์ เสริมศรี(อ้างถึงใน วารสารประชากรศาสตร์, 2531) เรื่อง รูปแบบการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย โดยศึกษาจากสามะโนประชากร พบว่า การย้ายถิ่นของประชากรในลักษณะต่าง ๆ นั้น การย้ายจากชนบท - เมืองมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ จากช่วงปี 2508-2513 ที่เพิ่มเพียงร้อยละ 10.5 ของการย้ายถิ่นทั้งหมดได้เพิ่มเป็นร้อยละ 14.3 ในช่วงปี 2518 - 2523 ในจำนวนนี้เป็น การย้ายถิ่นของกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 20-29 ปี มากที่สุด

เลอพงค์ เทพไชย (2526) มีความเห็นสอดคล้องกับโสมกา (ชุกฤษชัย) ชนิลภรณ์ และคณะในลักษณะที่ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดส่วนสำคัญเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบทสู่กรุงเทพฯ แต่จากการศึกษาของกลุ่มศึกษาปัญหาสลัม (2527) พบว่า การย้ายถิ่นดังกล่าวนี้ทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก เพราะในระยะเวลาดังกล่าวชุมชนแออัดไม่เกิด แต่เพียงเฉพาะคนที่อพยพมาเท่านั้น แต่เกิดจากคนในกรุงเทพฯ เองด้วย เพราะคนจนเมืองถูกภาวะเศรษฐกิจบีบรัดมากขึ้น มีปัญหาที่อยู่อาศัยจึงต้องไปอยู่ในชุมชนแออัดมากขึ้น ชุมชนคนจนบางแห่งก็เสื่อมโทรมลงกลายเป็นสลัม การค้นพบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของโสมกา พรโชคชัย (2528) ในแง่ที่ว่า การอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมืองนั้นเป็นแค่องค์ประกอบพื้นฐานของการเกิดชุมชนแออัดเท่านั้น เพราะในระยะหลังชุมชนแออัดเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง เช่น การย้ายชุมชนแออัดจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง หรือการกลายสภาพของที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนแออัดนอกจากนี้ โสมกา พรโชคชัย ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มหรือการขยายตัวของชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วย

1. การไล่รื้อ เพราะมีผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดจำนวนมาก เมื่อถูกรื้อแล้วกลับไปตั้งชุมชนแออัดในที่อื่นซึ่งมีอยู่แล้วหรือไปตั้งในที่ใหม่
2. ศักยภาพของชุมชนแออัดเอง มีการขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ เพราะมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ตามอัตราการเกิดของประชากร หรือมีบางส่วนที่ย้ายเข้ามาสมทบ มีการปลูกสร้างบ้านใหม่ หรือมีลักษณะการแบ่งห้องให้เช่ามากขึ้น

3. ทางเลือกการเช่าบ้าน เพราะยี่งนานวันเข้า ที่ดินเช่าเพื่อปลูกสร้างบ้าน หรือ บ้านเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อย ในเมืองมีน้อยลง ทำให้มีการใช้พื้นที่ดังกล่าวที่มีอยู่น้อยใน อัตราความหนาแน่นมากขึ้น

4. ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมือง ความเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ ของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ

ดังนั้นถ้าจะสรุปแล้ว ปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด จะประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นใหม่ (Population Growth)
2. การเพิ่มของประชากรที่อพยพเข้าสู่เมือง (Migration)
3. ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาชนบท
4. การไม่มีการวางผังเมืองที่ดีพอ
5. ความมั่งคั่งของผู้บุกรุก และความละเลยของเจ้าของที่ดิน (Ignorance of LandLord)
6. การไม่มีมาตรการและกฎหมายในเรื่องการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน

3. การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ คือ (การเคหะแห่งชาติ, 2534)

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่าง แรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทขายแรงงาน กรรมกร ซึ่งมีมากในชุมชนแออัดและส่วนใหญ่ เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่มีแหล่งงาน ที่ต้องการแรงงานลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกันและเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชน แออัดด้วย

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยใน ชุมชนแออัด ต่อเจ้าของที่ดินเมื่อมีการไล่รื้อ ในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มต่อต้าน ในปัจจุบันนี้นอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัย เองแล้วยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอก และองค์กรต่าง ๆ ทำให้การรวมกลุ่ม มีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น

3. ข้อจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ ของผู้อยู่อาศัยตลอดทั้งราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีราคาสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องทรุดโทรมลง และชุมชนที่ทรุดโทรมแล้ว ยังมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น ทั้งยังไม่สามารถจะขยับขยายออกไปจากที่เดิมอีกด้วย

4. ข้อจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of state development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐ

แนวความคิดและวิธีการ เกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

แต่เดิมงานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพ (ในขณะนั้น) ต่อมามีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ขึ้นในปี พ.ศ. 2516 โดยรวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน การเคหะฯ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดกับการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด กล่าวคือ

1. หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ 3 ประการ (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534) คือ

1.1 การปรับปรุงทางกายภาพ ได้แก่การปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การป้องกันอัคคีภัย โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด การดำเนินการต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้อยู่อาศัย

1.2 การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น การมีอาชีพ การพัฒนาชุมชน การให้ทุนเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยตรง การปรับปรุงในด้านนี้จะใช้วิธีการดังนี้

1. ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน ทำสัญญาให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไปอย่างน้อย 5 ปี
2. ขอชื่อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน
3. แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชนแออัดนั้นเป็นความมั่นคงให้แก่ชุมชนแออัดเอง
4. ใช้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. การเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะมีตามมา เช่น พ.ร.บ.ปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

2. วิธีการและรูปแบบการดำเนินการ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 วิธี (การเคหะแห่งชาติ, 2533) คือ

2.1 โครงการปรับปรุงให้ดีขึ้น (Upgrading) เป็นวิธีการดำเนินการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามชุมชนที่สามารถปรับปรุงได้นั้นต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด คือ

1. ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือมีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง และสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวใหม่ การเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น
2. ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่ ตาม พ.ร.บ. ชุมชนแออัด
3. ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ ทางเท้าในชุมชนทรุดโทรม เกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชน หรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน
4. ынชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้า หรือประปา เป็นของตนเองหรือมีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน

5. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ๖ ห้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.2 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นการดำเนินการโดยย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โครงการที่รองรับจะจัดให้เป็นที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปการพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนต้องประกอบด้วย

1. เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้ ภัยธรรมชาติ
2. เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐ หรือไล่ที่เพื่อจัดหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง
3. เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชน หรือเป็นชุมชนบุกรุก โดยเจ้าของที่ดินต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ดังนี้
 - จัดหาที่ดินผืนใหม่หรือจัดสรรงบประมาณให้การเคหะ ฯ จัดหาที่ดินเพื่อทำโครงการ
 - จ่ายค่าธรรมเนียมเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้
 - จ่ายค่าอพยพหรือถอน
 - ยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม
4. ผู้อยู่อาศัยรับการระงับค่าเช่าอาคาร ที่ดิน หรือเช่าซื้อ
5. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ๖ ห้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.3 การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป้าหมายในการปรับปรุงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทั้งในที่เดิมและชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชนมีตัวแทนและผู้นำเพื่อการพัฒนา ในด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิตการจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้ เพื่อนำไปลงทุนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย

3. รูปแบบการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2533) โดยมีรูปแบบวิธีการดำเนินการดังนี้

3.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นการมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าเช่า การเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลง พัฒนาที่ดินและสาธารณูปโภคที่จำเป็น ตลอดจนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้อยู่อาศัยต้องผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะฯ หรือสถาบันการเงินต่อไป

3.2 การประสานผลประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนเพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปหาประโยชน์ได้จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นการมสิทธิ์ หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.3 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดิน หรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปหาการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักๆ ครองอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริง ๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และหาการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.4 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรม โดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้ที่อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป

3.5 การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมี การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องมีจัดการใช้ที่ดินใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานกับแผนพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้บรรลุ เป้าหมาย ในขณะที่เดียวกับเจ้าของที่ดินได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตน และผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่ อย่างถาวรอีกด้วย ทั้งนี้หลักการนี้จะ เป็นไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น

4. วิวัฒนาการของวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด วิธีการและรูปแบบ การปรับปรุงชุมชนแออัดในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยตลอด ตามการเปลี่ยนแปลง ของแนวความคิดและตามอิทธิพลที่ได้รับจากต่างประเทศ ตลอดจนทั้งจากข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ในประเทศ เช่น งบประมาณ เป็นต้น ในช่วงที่ผ่านมาพอจะสรุปวิธีการและรูปแบบการปรับปรุง ชุมชนแออัด ได้ดังนี้

4.1 การรื้อล้าง (Slum Clearance) เป็นวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด ในช่วงต้น ๆ คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2503 โสภณ พรโชคชัย (2528) กล่าวว่าในยุคนี้ได้รับแนว ความคิดของ City beautification มาจากตะวันตก จึงเน้นความสวยงามของบ้านเมือง เป็นหลัก มองชุมชนแออัดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในสังคมที่ต้องขจัดให้หมดไป การรื้อล้างจึงกล่าว เป็นเพียงการขับไล่ออกไปจากพื้นที่เท่านั้น โดยที่ทางการไม่ได้จัดหาที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้าง แต่อย่างใด ชุมชนแออัดถูกรื้อล้างในยุคนี้ เช่น ชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน บริเวณ ท่าवासกรี และที่คลองเตยบางส่วน เป็นต้น

4.2 การรื้อล้างและสร้างแฟลต เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้าง ไปสร้างสลัมแห่งใหม่ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ จึงมีแนวสร้างแฟลตขึ้นมาแทนซึ่งอาจ จะเป็นพื้นที่เดิมหรือที่ใหม่ที่ไม่ไกลจากที่เดิมนัก โสภณ พรโชคชัย กล่าวว่ายุคนี้ได้รับอิทธิพลแนว ความคิดทางด้าน Social housing จากตะวันตก ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2512 ที่อยู่อาศัยในรูปแฟลตที่มีการสร้าง เช่น แฟลตดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่ เป็นต้น ในปี 2503 มีการก่อตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชน ของเทศบาลนครกรุงเทพ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยตรง

4.3 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม (Slum Upgrading) จากข้อจำกัดของการสร้างแฟลตที่ค่อนข้างแพงและมีราคาสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัด การแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดในยุคนี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิม มีการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดดีขึ้น ช่วงนี้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนี้ขึ้นมา โดยก่อตั้งขึ้นวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และเริ่มดำเนินการ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 และต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยก็ยังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

4.4 การสร้างบ้านบางส่วน (Sites-and-Services) เป็นโครงการที่ดำเนินการในช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม โดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดินและสาธารณูปโภคและให้มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุด และประหยัดงบประมาณของภาครัฐในการทำ Social Housing โครงการ Sites-and-Services นี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อยหากมีความมั่นคงในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว ก็จะค่อย ๆ ก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง จะเห็นได้ว่าต้นทุนของโครงการสร้างบ้านบางส่วน 10 หน่วย จะเท่ากับแฟลตที่มีมาตรฐานสูงเพียงหน่วยเดียว จึงทำให้การระดมทุนจากภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยลดน้อยลงอย่างมาก (อรจิตต์ บารุงสกุลสวัสดิ์, 2536)

4.5 การจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ หรือที่รู้จักกันในระยะแรกคือโครงการฟื้นฟูนคร เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พยายามให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ทั้งกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ โครงการที่ได้ดำเนินการในระยะแรกคือ โครงการชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดลาดบัวขาว และชุมชนบางบัว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่ไปตั้งในที่ใหม่ ในโครงการต่าง ๆ ผลงานที่น่าสนใจและผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบด้วย

Bijl และคณะ (1992) ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับ Slum eviction and relocation in Bangkok โดยศึกษาชุมชนโรงหมู เขตคลองเตย ซึ่งเป็นชุมชนที่กำลังประสบปัญหาไล่รื้อ และศึกษาแนวทางเพื่อดำเนินการย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่ พบว่าส่วนใหญ่ ร้อยละ 73 ไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น แต่ถ้าย้ายจริง ๆ ร้อยละ 61 ต้องการมีที่ดินเป็นของตนเอง อีกร้อยละ 30 ต้องการอยู่อาศัยในแฟลคกใกล้กับชุมชนเดิม และถ้าต้องย้ายไปอยู่ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ครึ่งหนึ่งของผู้อยู่อาศัยคาดว่าจะต้องประสบปัญหาในเรื่องการเงินเพราะไม่มีความสามารถในการเช่าซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัย ในการศึกษาค้างนี้ กลุ่มผู้ศึกษายังได้ศึกษาในรายละเอียดของโครงการที่ได้มีการบรรจุผู้อยู่อาศัยแล้ว โดยศึกษาในโครงการรุ่มเกล้า 1 และ 2 ผลการศึกษา พบว่า โครงการรุ่มเกล้า 2 ซึ่งเป็นชุมชนที่ย้ายมาจากชุมชนดวงพิทักษ์ ผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งได้รับความพอใจจากการอยู่อาศัย แต่มีผลกระทบบ้างทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ ผู้อยู่อาศัยมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม แต่รายได้ส่วนใหญ่ลดลง (ร้อยละ 72) เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านความสามารถในการประกอบอาชีพ ทั้งด้านแหล่งงานและระยะทางในการเดินทาง ร้อยละ 43 ของประชากรที่เคยทำงานไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ อาชีพหาบเร่ แผงลอยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด เพื่อพิจารณาถึงความสำเร็จของโครงการ พบว่า ร้อยละ 40 ของครัวเรือน ไม่แน่ใจว่าจะอยู่ในโครงการต่อไปหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 17 คิดจะย้ายไปอยู่ที่อื่น ส่วนโครงการรุ่มเกล้า 1 ในช่วงเวลา 7 ปี ที่ผ่านมากลุ่มผู้มีสิทธิเกินครึ่งได้มีการขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่น มีแปลงที่ดิน 1 ใน 3 ยังเป็นที่ว่างไม่มีการปลูกสร้างบ้าน ส่วนผลกระทบด้านอาชีพ ในระยะแรก ร้อยละ 52 ของผู้ที่ทำงาน ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ ครัวเรือนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ลดลง แต่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรูปแบบโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในโครงการต่าง ๆ

ชื่อโครงการ	พท.โครงการ (ไร่)	จำนวนแปลง	ร้อยละ ของพื้นที่ การอยู่อาศัย	ขนาดแปลง ตร.วา	ความ หนาแน่น แปลง/ไร่	ร้อยละ ของ แปลงว่าง	อายุ โครงการ
1. บางบัว	8.4	168	78.5	15	20	19.6	8
2. ร่มเกล้า 1	29.2	412	77.6	20	15.2	31.8	7
3. คลองกุ่ม 1	10.4	173	72.5	13.8	16.6	45.7	4
4. ออเงิน	9.0	113	80.0	26.0	12.6	26.5	4
5. เสนาพัฒนา	15.1	154	75.1	29.5	10.2	12.3	4
6. เพชรสยาม	19.9	151	61.4	32.4	7.6	28.5	3
7. คลองกุ่ม 2	6.9	100	73.0	21.0	14.6	21.0	3
8. ร่มเกล้า 2	25.0	389	71.5	21.2	15.4	4.8	1
9. อ่อนนุช 1	40.0	386	71.0	21.2	13.2	36.0	1

ที่มา Biji และคณะ, Slum Eviction and Relocation in Bangkok, 1992

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสาวคนธ์ สุตสวัสดิ์ และคณะ (2534) ได้ศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ เสนอต่อ การเคหะฯ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม โดยเน้นศึกษาผลกระทบทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 ชุมชน คือ เคหะชุมชนร่วมเกล้า 1 ชุมชนพื้นนครร่วมเกล้า 3 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1, 2, 3 ชุมชนรัชดา ชุมชนวัดหนองใหญ่ ชุมชนอินทามระ 10 ชุมชนบ้านเม็งคศิลา และชุมชนเสนาพัฒนา ผลการศึกษา ปรากฏว่า ชุมชนที่ไม่มีการปรับปรุงพื้นที่ก่อนย้ายมาอยู่อาศัยมักประสบปัญหาหน้าท่วม และการระบายน้ำ ชาวชุมชนมีความพอใจในด้านกายภาพ และสภาพแวดล้อมเมื่อเทียบกับชุมชนเดิม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป มีรายได้ระหว่าง 2,250 - 4,800 บาท ต่อเดือน การย้ายถิ่นมีผลต่อรายได้ไม่มากนักเพราะสามารถหางานได้โดยทั่วไป ชาวชุมชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 90 ไม่ต้องการย้ายถิ่นอีก มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยมากขึ้น กลุ่มผู้ศึกษาได้เสนอแนะรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมว่า การเคหะฯ ควรมีการจัดเตรียมที่ดินไว้ โดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้ง ให้อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมหลัก ควรแบ่งแปลงที่ดินขนาด 15-20 ตร.วา ควรปลูกบ้านแฝดหรือบ้านแถว เพื่อสามารถย้พื้นที่ได้มากขึ้น ระหว่างการย้ายควรให้ความสำคัญกับสภาวะทางจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจของชุมชนควบคู่ไปกับด้านกายภาพ

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ (2528) ได้ประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว ของการเคหะแห่งชาติ พบว่า เป็นโครงการพื้นที่นครที่ประสบผลสำเร็จเงินเบื้องต้น เพราะผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดิน แม้มีการติดค้างบ้าง การค้างค่าชำระที่ดินไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มรายได้และจำนวนเงินที่ต้องผ่อน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านกายภาพและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายสิทธิหรือย้ายออกจากชุมชน 2 ใน 3 พอใจกับขนาดที่ดิน 15 ตร.วา และเงินชุมชนเมืองค้ประกอบชุมชนค่อนข้างพร้อม ในด้านอาชีพ ปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลต่อรายได้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามชาวชุมชนยังไม่มีความคิดที่ติดต่อกรรมการชุมชนโดยรวม ในด้านความพอใจต่อการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ชาวชุมชนมีความพอใจในบทบาทและผลงานของ กคช. และหน่วยงานอื่นมากพอสมควร

อุบลวรรณ สิบยุบล (2529) ได้ศึกษาปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยศึกษาการตั้งถิ่นฐานใหม่ในชุมชนพื้นนครบางบัว พบว่า หัวหน้า

ครัวเรือน ซึ่งเป็นผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจในระดับปานกลางต่อสภาพแวดล้อม สังคม และ เศรษฐกิจ โดยมีความพอใจต่อสภาพแวดล้อมทั่วไปสูงกว่าความรู้สึกรู้สึกพอใจต่อสภาพสังคมและ เศรษฐกิจ เพราะผู้อยู่อาศัยยังคงอยู่ในสภาพเดิม หรือดีขึ้นกว่าเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตามนับได้ว่าเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้งสามารถยกระดับ ความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองฯที่ดีขึ้น

วิไลลักษณ์ รัตนเพียรชัมมะ (2527) ได้ศึกษาความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซอยสีน้ำเงินต่อโครงการฟื้นฟูนครในรูปแบบการจัดการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ พบว่าผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจต่อโครงการในด้านการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมากที่สุด นอกจากนี้รายได้ของครัวเรือนมีผลต่อ ความพึงพอใจด้านที่ดิน ตลอดจนอายุมีผลต่อความพอใจด้านสังคมและพัฒนารวมกลุ่ม

วิมลลลิตี หรยางกูร และคณะ (2528) ได้ศึกษาและประเมินผลโครงการ วัตถุประสงค์ ซึ่ง เป็นโครงการแบ่งปันการใช้ที่ดิน (Land Sharing) ผลการศึกษาพบว่า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพอใจทางด้านกายภาพ ขนาด และตำแหน่งที่ดิน มีความพอใจใน การมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยและความมั่นคงทางด้านจิตใจ ผู้อยู่ อาศัยเกือบทั้งหมดไม่ต้องการที่จะย้ายชุมชนหรือขายที่ดินของตน ในด้านเศรษฐกิจ ผู้อยู่อาศัย จำนวน 2 ใน 3 มีความพอใจในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ การย้ายชุมชนมีผลต่อ การเปลี่ยนอาชีพไม่มากนัก ผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายสำหรับค่าที่อยู่อาศัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ในด้านการจัดระเบียบชุมชน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในระดับต่ำและการรวมกลุ่ม ของสังคมมีน้อยกว่าในชุมชนเดิม

ชรินทร์ นาคสุ (2530) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัย ในโครงการฟื้นฟูนคร โดยศึกษาในชุมชน 4 แห่ง คือ ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนบางบัว ชุมชน บ้านเม็งคศิลา และชุมชนร่มเกล้า จากการศึกษาพบว่า ในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นทรัพยากรหลัก ที่ใช้ในการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะมีอาชีพใหม่เป็นทางการ ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ย ประมาณ 4,060 บาทต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเฉลี่ยเล็กน้อย แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการ สร้างบ้านส่วนใหญ่มาจากเงินออมและเงินกู้ ตามลำดับ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่ อาศัย ประกอบด้วย รายได้ที่ลดน้อยลง โครงสร้างทางสังคมที่ผูกทลายไป เช่นการแยกย้าย

กันอยู่ในที่อยู่ใหม่ การให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ทำให้กระบวนการพึ่งพากันยุติลง เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนได้ ชรินทร์ นาคสุข ได้เสนอให้การกำหนดเงินค่าน้ำที่ดินงวดแรกต้องไม่สูงเกินไป การจ่ายเงินค่าน้ำควรยืดหยุ่นมากขึ้น คือเพียงกำหนดวงเงินและช่วงเวลาอย่างกว้าง ๆ ให้ผู้อยู่อาศัยจ่ายเองตามความสามารถ และโอกาสของตน

จากการศึกษาผลงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมา สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นจากการย้ายชุมชนในลักษณะนี้ได้ว่า โดยทั่วไปโครงการจะประสบผลสำเร็จในด้านการให้ความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถึงแม้ในบางโครงการ โดยเฉพาะโครงการในยุคแรกเริ่มมีการขายสิทธิ์ต่อให้กับบุคคลอื่นบ้าง ลักษณะกายภาพของโครงการจะดีกว่าชุมชนเดิมซึ่งเป็นชุมชนแออัด ผลกระทบที่ค่อนข้างเด่นชัดในหลายชุมชน คือเรื่องรายได้เพราะผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ รายได้ส่วนใหญ่ลดลงกว่าเดิมในขณะที่รายจ่ายมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การเดินทางที่เพิ่มขึ้นซึ่งส่วนสร้างมากระกับการอยู่อาศัยในที่ใหม่

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิด วิธีการศึกษา ตลอดจนผลการศึกษางานวิจัยที่ได้กล่าวมาเป็นองค์ประกอบในการกำหนดตัวแปร วิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดทั้งการนำเสนอข้อมูล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

