



สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมกับความตองการทางคานเคหะของประชาชน

ก. ลักษณะของปัญหาที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากปัญหาหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย สภาพของที่อยู่อาศัยย่อมแสดงถึงระดับการครองชีพของประชาชน ในปัจจุบันประชาชนจำนวนมากต้องประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยซึ่งถูกสุขลักษณะ โดยเฉพาะในเขตเมือง-หลวงและเมืองสำคัญอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากเมืองหลวงและเมืองต่าง ๆ เหล่านี้จะมีประชาชนอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นในเขตเทศบาล เพราะเป็นจุดรวมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในประเทศ เป็นศูนย์กลางของธุรกิจและการค้าต่าง ๆ ทุกประเภท เป็นศูนย์กลางของการอุตสาหกรรม เป็นศูนย์กลางของการคมนาคมและที่ตั้งของหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ตั้งอยู่ในเขตที่ประชาชนอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นนี้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาค่าอื่น ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาความคับคั่งแออัด และความเสื่อมโทรมในตัวเมือง ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะที่เพียงพอ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ได้แก่ อากาศเสีย น้ำเน่า สิ่งก่อสร้างสกปรกรกรุงรัง ปัญหาการว่างงาน ฯลฯ

การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนในกรุงเทพมหานคร มีสาเหตุมาจากจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเนื่องมาจากอัตราการเกิดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่อัตราการตายลดลงอย่างมาก มีผลให้อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติสูงขึ้น และการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องทำงานในอาชีพที่มีรายได้น้อย ซึ่งส่วนมากมีอาชีพต่าง ๆ เช่น หาบเร่ แฉงลอย พนักงานขายของ พนักงานสถานบริการ เสมียน พนักงาน และตลอดจนเป็นกรรมกรรับจ้าง ฯลฯ งานเหล่านี้มีคณตองการท่ามากเกินความตองการ ทำให้ได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำและเกิดการว่างงาน เมื่อมีรายได้น้อยทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถจะออมทรัพย์เพื่อซื้อที่ดินและปลูกสร้างบ้านเรือนที่มีสภาพเหมาะสมสำหรับอยู่อาศัย นอกจากนี้ภาวะเงินเฟ้อและปัญหาเศรษฐกิจอื่น ๆ ในปัจจุบัน ทำให้ราคาที่ดิน วัสดุก่อสร้าง และแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จนทำให้ความหวังของ

คนส่วนใหญ่ที่อยากจะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองไม่มีทางเป็นไปได้

ปัญหาที่อยู่อาศัย ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะของครอบครัวผู้มีรายได้นั้น ครอบครัวรายไกลางก็ตองประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน เนื่องจากคนชั้นกลางส่วนใหญ่มีรายไได้เป็นเงินเดือนประจำ แต่ที่ดินและวัสดุก่อสร้างมีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ได้สัดส่วนกับการเพิ่มรายไได้ของประชาชน

ปัญหาที่อยู่อาศัยในต่างจังหวัด ไม่ได้มีสาเหตุอยู่ที่การขาดแคลนจำนวนที่อยู่อาศัยอย่างของเมืองหลวง แต่มีสาเหตุจากที่อยู่อาศัยนั้นส่วนมากต่ำกว่ามาตรฐาน กล่าวคือ ได้สร้างที่อยู่อาศัยโดยไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น ไม่มีห้องน้ำ ห้องสววม ทางระบายน้ำโสโครก ฯลฯ ตามมาตรฐานของกรมประชาสงเคราะห์ ที่พักอาศัยตามมาตรฐานต่ำสุดและถูกสุขลักษณะ จะมีมูลค่าก่อสร้างประมาณ 40,000 - 50,000 บาท และสาเหตุที่ทำให้ประชาชนในต่างจังหวัดมีที่พักอาศัยต่ำกว่ามาตรฐานนั้น เกิดจากระดับการครองชีพต่ำ มีรายไได้ไม่เพียงพอที่จะปลูกที่อยู่อาศัยให้ถูกสุขลักษณะได้ นอกจากนี้ยังขาดบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นอีกมาก

ข. การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

1. การเพิ่มของจำนวนประชากรทั่วประเทศไทย

ปัญหาที่อยู่อาศัยมีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน เนื่องมาจากการสร้างที่อยู่อาศัยไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากสำมะโนประชากรซึ่งทำขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2513 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อัตราการเพิ่มของประชากรไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ระหว่างปี พ.ศ. 2453 ถึงปี พ.ศ. 2462 ประชากร

ศักดิ์ดา สายบัว, "ปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ" การสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ, 26-27 มีนาคม 2516), หน้า 8.

ไทยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1.4 ต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2462 ถึงปี พ.ศ. 2472 อัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 2.3 ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ระหว่างปี พ.ศ. 2472 ถึง พ.ศ. 2480 อัตราดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.9 ต่อปี แม้ว่าจะระหว่างปี พ.ศ. 2480 ถึงปี พ.ศ. 2490 อัตราการเพิ่มลดลงเหลือร้อยละ 1.9 ต่อปี แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2490 จนถึง พ.ศ. 2503 อัตราการเพิ่มกลับสูงขึ้นเป็นร้อยละ 3.2 ต่อปี และลดลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2513 เหลือร้อยละ 2.7 ต่อปี เพราะฉะนั้นในระยะเวลาประมาณ 62 ปี (พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2515) ประชากรของไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 8,149,487 คน เป็น 38,359,008 คน หรือกว่า 4 เท่าตัว ดังตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรของประเทศไทยและอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของประชากร
สำมะโนประชากร พ.ศ. 2453 - พ.ศ. 2515

ปีสำมะโน	จำนวนประชากร	ประชากรที่เพิ่มขึ้น จากสำมะโนครั้งก่อน	อัตราการเพิ่มโดย เฉลี่ยต่อปี
2453	8,149,437	-	-
2462	9,207,355	1,057,868	1.4
2472	11,506,207	2,298,852	2.3
2480	14,464,105	2,957,898	2.9
2490	17,442,689	2,978,584	1.9
2503	26,257,916	8,815,227	3.2
2513*	34,152,000	7,894,084	2.7
2515**	38,359,008	4,207,008	

ที่มาของตัวเลข : สำนักงานสถิติแห่งชาติ "ประชากรของประเทศไทย" การสัมมนาทาง
วิชาการแห่งชาติ เรื่องประชากรของประเทศไทย ครั้งที่ 2 หน้า 317

* สำนักงานสถิติแห่งชาติ "รายงานเบื้องต้นสำมะโนประชากรและ
เคหะ พ.ศ. 2513" (อัครสาเนา)

** กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. การเพิ่มของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร

สำหรับในกรุงเทพมหานคร จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นถึงกว่า 7 เท่าตัวในช่วง
ระยะเวลาเพียง 53 ปีเท่านั้น กล่าวคือจากจำนวนประชากร 508,786 คนในปี พ.ศ.
2462 เป็น 3,793,763 คน ในปี พ.ศ. 2515 ดังตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 2 แสดงให้
เห็นว่า จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นจากสำมะโนครั้งก่อนในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2490 ถึง
ปี พ.ศ. 2503 ถึง 989,776 คน และในเวลา 10 ปีต่อมา ประชากรได้เพิ่มขึ้นถึง
1,348,172 คน ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2462 ถึงปี พ.ศ.
2472 แล้ว จะเห็นว่าประชากรในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2513 ได้เพิ่ม
ขึ้นถึงกว่า 6 เท่าตัว

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร สัมมะโนประชากร
พ.ศ. 2462 - พ.ศ. 2515

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร	ประชากรที่เพิ่มขึ้นจากสัมมะโน ครั้งก่อน
2462	508,786	-
2472	713,384	204,598
2480	890,453	177,069
2490	1,178,881	288,428
2503	2,168,657	989,776
2513	3,516,829	1,348,172
2515	3,793,763	277,934

ที่มาของตัวเลข : กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : พ.ศ. 2462, 2472, 2480 และ 2490 ตัวเลขได้จากผลการสำรวจ
สัมมะโนครัวทั่วราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2503, 2513 และ 2515 ตัวเลขได้จากรายงานจำนวนราษฎร
ตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎร

บริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associates บัญชีกระทรวงมหาดไทย และ USOM ได้ว่าจ้างมาจัดทำโครงการผังเมืองกรุงเทพ ฯ ได้ประมาณการเพิ่มของพลเมืองในเขตกรุงเทพ ฯ ใน Greater Bangkok Plan 2533 ว่าจะมีพลเมืองประมาณ 4.5 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2533 โดยประมาณไว้ข้างต่ำ เพราะว่าเทียบกับรายได้ประชาชาติแล้ว ถ้าพลเมืองเพิ่มมากกว่านี้เกรงว่ารัฐจะให้บริการสาธารณูปโภค เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ไม่เพียงพอ สำนักผังเมืองได้ประมาณว่า ในปี พ.ศ. 2533 จะมีพลเมืองประมาณ 6.5 ล้านคน ทางคานเทศบาลกรุงเทพมหานครได้ประมาณว่า พลเมืองจะเพิ่มเป็น 8.2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 ถ้าปล่อยให้ไปเป็นไปตามลักษณะในปัจจุบัน แต่ถ้าได้มีการวางแผนป้องกันกรเพิ่มประชากรแล้ว คาดว่าประชากรจะเพิ่มเป็นเพียง 5.6 ล้านคน² สภานาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ประมาณว่า อย่างต่ำที่สุดประชากรในกรุงเทพฯ จะมีจำนวน 10.5 ถึง 11.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2543 และระหว่างปี พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2525 คาดว่ากรุงเทพ ฯ จะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างน้อยอีก 1 เท่าตัว คือจาก 3 ล้านกว่าคน เป็น 6 ล้านกว่าคน³ จากการประมาณจำนวนประชากรของสถาบันต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า ในเวลา 20 ปีข้างหน้า จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 1 เท่าตัว

3. การเพิ่มของจำนวนประชากรในต่างจังหวัด

สำหรับในต่างจังหวัด เมื่อเลือกเอาจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2515 จำนวน 9 จังหวัด เพื่อแสดงว่าจำนวนพลเมืองได้เพิ่มขึ้นเพียงไรในช่วงระยะเวลา 53 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ. 2462 - พ.ศ. 2515 ตัวเลขจำนวนประชากรที่แสดง

²สภานาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัย ครั้งที่ 6, 7 ตุลาคม 2512, หน้า 2.

³ประเสริฐ แยมกลิ่นพุง, "ปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวงในแง่สังคม" การสัมมนาทางวิชาการ เรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพ ฯ 26 - 27 มีนาคม 2516), หน้า 6-7.

ในตารางที่ 3 แสดงว่าประชากรในจังหวัดอุตรธานีเพิ่มขึ้นมากที่สุด จำนวนถึงกว่า 8 เท่าตัว รองลงมาได้แก่จังหวัดขอนแก่น พลเมืองเพิ่มขึ้นกว่า 5 เท่าตัว รองลงมาอีกได้แก่ประชากรในจังหวัดนครราชสีมา เชียงราย นครศรีธรรมราช และ สุรินทร์ ซึ่งพลเมืองเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าตัว ส่วนจังหวัดเชียงใหม่กับร้อยเอ็ด พลเมืองเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว มีจังหวัดอุบลราชธานีเท่านั้นที่พลเมืองกลับลดลง คือจาก 1,501,784 คน ในปี พ.ศ. 2513 เหลือ 1,234,230 คน ในปี พ.ศ. 2515 แต่ถึงกระนั้นก็ตามเมื่อเทียบกับในปี พ.ศ. 2462 แล้ว ประชากรก็เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว

ตารางที่ 3 จำนวนประชากรในเอกมืองใหญ่ที่สุด 10 เมือง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2515

ลำดับ พ.ศ.	นครราชสีมา		อุบลราชธานี		ขอนแก่น		เลยงาย		อุดรธานี		นครราชสีมา		เชียงใหม่		ร้อยเอ็ด		สุรินทร์
	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน ประชากร ที่เพิ่มขึ้น	
2462	339,460	-	513,963	-	235,682	266,187	-	139,795	-	251,177	-	349,550	-	298,716	-	200,567	-
2472	426,505	87,045	624,821	110,858	339,769	104,087	335,697	601,834	182,900	305,935	54,778	440,897	91,347	375,343	76,627	259,351	56,784
2480	598,503	171,998	744,836	120,015	475,516	135,747	443,411	107,714	262,856	386,061	80,106	543,846	102,949	431,182	55,839	333,840	79,402
2490	731,722	133,219	856,373	111,537	590,638	115,122	485,080	41,669	386,116	487,743	101,682	535,664	8,182	536,279	105,097	436,474	93,034
2503	1,045,170	317,448	1,126,259	269,886	832,062	241,424	778,036	292,936	671,189	704,331	216,222	722,432	352,468	661,982	125,703	562,639	124,222
2513	1,417,381	368,711	1,501,784	375,525	1,068,954	236,892	1,100,896	322,860	991,991	939,470	235,139	1,002,295	214,163	849,512	187,530	740,774	178,074
2515	1,534,733	111,857	1,234,230	267,544	1,192,888	123,944	1,140,530	39,634	1,113,127	1,101,014	161,544	1,049,802	47,507	907,032	57,520	851,666	113,322

1 ไม่น่า 2 ไม่น่า 3 ไม่น่า 4 ไม่น่า 5 ไม่น่า 6 ไม่น่า 7 ไม่น่า 8 ไม่น่า 9 ไม่น่า 10 ไม่น่า

ที่มาของตัวเลข : กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
จากสถิติทางทะเบียนราษฎร



ค. สาเหตุการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

1. การเพิ่มตามธรรมชาติทั่วประเทศ

อัตราเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรทั่วประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเกิดเพิ่มสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอัตราการตายลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการนำวิธีการแพทย์สมัยใหม่มาใช้ และขยายบริการการแพทย์ไปทั่วประเทศ จากสถิติตัวเลขของกระทรวงสาธารณสุขในระหว่างปี พ.ศ. 2480 - พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2480 อัตราการเกิดต่อ 1,000 คนเป็น 35.2 อัตราการตายต่อ 1,000 คนเป็น 17.3 อัตราเพิ่มตามธรรมชาติเป็น 17.9 ซึ่งหมายความว่าในจำนวนประชากร 1,000 คน นั้น มีคนเกิด 35.2 คน มีคนตาย 17.3 คน ดังนั้นมีจำนวนคนเพิ่มขึ้น 17.9 คนต่อ 1,000 คนต่อปี ในปี พ.ศ. 2500 อัตราการเกิดต่อ 1,000 คน เป็น 31.9 อัตราการตายต่อ 1,000 คน ลดลงอย่างมากเหลือ 9.0 ดังนั้นอัตราเพิ่มตามธรรมชาติจึงสูงขึ้นเป็น 22.9 ต่อ 1,000 คน จากตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 4 แสดงว่า อัตราเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรสูงสุดในปี พ.ศ. 2507 และ พ.ศ. 2511 คือ 30.6 และ 30.4 ตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากอัตราการเกิดต่อ 1,000 คน ในปีดังกล่าวมีจำนวนสูงกว่าทุกปี และอัตราการตายในปีดังกล่าวมีจำนวนต่ำกว่าทุกปี ทำให้อัตราเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรในปีนั้น สูงกว่าปีอื่น ๆ

หมายเหตุ : อัตราเพิ่มตามธรรมชาติ หมายถึง อัตราเพิ่มขึ้นสุทธิของจำนวนประชากร หลังจากหักอัตราตายแล้ว

ตารางที่ 4 จำนวนอัตราการเกิดและอัตราการตายของประเทศไทย

พ.ศ. 2480, 2490, 2500-2511 จากสถิติการจดทะเบียนการเกิด

ปี พ.ศ.	จำนวนการเกิด	อัตราเกิด	จำนวนการตาย	อัตราตาย	อัตราเพิ่ม ตามธรรมชาติ
2480	509,906	35.2	251,463	17.3	17.9
2490	413,430	23.6	234,315	13.4	10.2
2500	777,436	31.9	218,142	9.0	22.9
2501	790,155	31.6	208,866	8.3	23.3
2502	861,380	33.5	206,129	8.0	25.5
2503	915,538	34.7	221,853	8.4	26.3
2504	913,805	33.8	210,709	7.8	26.0
2505	973,634	35.1	221,157	8.0	27.1
2506	1,020,051	35.9	233,192	8.2	27.7
2507	1,119,715	38.5	231,095	7.9	30.6
2508	1,117,698	37.5	216,830	7.3	30.2
2509	1,085,594	35.6	236,243	7.8	27.8
2510	1,116,424	35.8	230,622	7.4	28.4
2511	1,200,131	37.7	232,116	7.3	30.4

ที่มาของตัวเลข : กระทรวงสาธารณสุข สถิติสาธารณสุข ประเทศไทย

พ.ศ. 2511 หน้า 7-8.

2. การเพิ่มตามธรรมชาติในกรุงเทพ ฯ

สำหรับการเพิ่มตามธรรมชาติในกรุงเทพ ฯ เมื่อนำสถิติตัวเลขจากกองผังเมือง สำนักปลัดเทศบาลนครหลวง เกี่ยวกับอัตราการเกิดและการตายของประชากรมาศึกษาจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2501 อัตราการเกิดของประชากรในพระนครเป็น 46.8 ต่อ 1,000 คน ฆนบุรี 55.7 ต่อ 1,000 คน อัตราตายของประชากรในพระนครเป็น 7.3 ต่อ 1,000 คน ฆนบุรี 7.6 ต่อ 1,000 คน ทั้งนี้อัตราเพิ่มตามธรรมชาติในพระนครในปี พ.ศ. 2502 เป็น 39.5 ต่อ 1,000 คน ฆนบุรี 48.1 ต่อ 1,000 คน เมื่อดูจากตารางที่ 5 จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2502 อัตราเพิ่มตามธรรมชาติในกรุงเทพ ฯ สูงที่สุดเท่ากับ 43.95 ทั้งนี้เนื่องจากอัตราเกิดในปีนี้สูง และอัตราตายในปีนี้ต่ำกว่าปีอื่น สำหรับฆนบุรีอัตราเพิ่มตามธรรมชาติจะสูงสุดในปี พ.ศ. 2503 คือเท่ากับ 52.3 แต่อัตราเพิ่มตามธรรมชาติในกรุงเทพ ฯ กำลังจะเริ่มสูงขึ้นในปี 2512 สำหรับฆนบุรี อัตราเพิ่มตามธรรมชาติ ในปี 2512 ลดต่ำลงกว่าปีอื่น ๆ คือเหลือเพียง 34.1

มีข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับตัวเลขอัตราการเกิดและอัตราการตายที่แสดงในตารางที่ 4 และที่ 5 คือตัวเลขการเกิดและการตาย เป็นตัวเลขจากการจดทะเบียนราษฎร ซึ่งยังมีความบกพร่องอยู่บ้าง ถึงแม้ว่าการจดทะเบียนการเกิดในเขตเทศบาลกรุงเทพ ฯ จะค่อนข้างถูกต้องสมบูรณ์มากกว่าเขตอื่น ๆ ก็ยังมีการตกจดทะเบียนอยู่พอสมควร และในขณะเดียวกัน ก็มีอยู่บ้างที่เป็นการจดทะเบียนการเกิดสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากสตรีในเขตจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพ ฯ นิยมมาคลอดในโรงพยาบาลในกรุงเทพ ฯ สำหรับตัวเลขการตายอาจต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการฝังหรือเผาศพยังมีไม่มีความเข้มงวดมากนักที่จะต้องแสดงในมรณบัตรก่อนจึงจะเผาหรือฝังศพได้ ซึ่งมีข้อมูลที่ยืนยันได้จากการที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรในปี พ.ศ. 2507-2510 พบว่าอัตราการตกจดทะเบียนสำหรับคนเกิดสูงประมาณร้อยละ 15 และคนตายประมาณร้อยละ 30 แสดงว่าอัตราการตกจดทะเบียนของประเทศไทยยังอยู่ในขั้นสูง⁴ นอกจากนี้พอจะกล่าวได้ว่า

⁴นิพนธ์ เทพวัลย์, "ลักษณะความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองของนครหลวงกรุงเทพฆนบุรี" รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหาานครหลวง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (26-28 มีนาคม 2515), หน้า 9.

อัตราการเกิดของเด็กจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและค่อนข้างต่ำ สูงกว่าอัตราการเกิดของเด็กจากครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางและสูง โดยยังไม่มีข้อมูลที่ไ้จากการวิจัยยืนยันให้เป็นที่เชื่อถือได้⁵

ตารางที่ 5 แสดงอัตราเกิด อัตราตาย และอัตราเพิ่มตามธรรมชาติ ของเทศบาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2501-2512

พ.ศ.	กรุงเทพ ฯ			ธนบุรี		
	อัตราเกิด ต่อ 1000 คน	อัตราตาย ต่อ 1000 คน	อัตราเพิ่มตาม ธรรมชาติ ต่อ 1000 คน	อัตราเกิด ต่อ 1000 คน	อัตราตาย ต่อ 1000 คน	อัตราเพิ่มตาม ธรรมชาติ ต่อ 1000 คน
2501	46.75	7.31	39.44	55.66	7.57	48.21
2502	49.76	5.81	43.95	57.30	5.45	51.85
2503	46.81	5.59	41.22	57.88	5.62	52.26
2504	44.38	4.79	39.59	55.76	4.53	51.23
2505	45.18	4.80	40.38	54.92	5.08	49.84
2506	44.34	4.62	39.72	54.23	4.86	49.37
2507	40.94	3.72	37.22	49.31	4.91	44.40
2508	42.12	4.15	37.97	46.72	4.68	42.04
2509	35.79	4.11	31.68	41.26	4.65	36.61
2510	37.84	10.66	27.18	40.07	4.44	35.63
2511	38.23	6.32	31.91	40.10	4.57	35.53
2512	39.00	3.83	35.17	38.40	4.33	34.07

ที่มาของตัวเลข : สำนักปลัดเทศบาลนครหลวง กองผังเมือง สถิติและข้อมูลต่าง ๆ ปี พ.ศ. 2512.

⁵ บัจจัย บุนนาค, "ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในนครหลวงของผู้มีรายได้น้อย", วารสารพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1 (สิงหาคม 2515), หน้า 32.

3. การเพิ่มเนื่องจากการย้ายท้องถิ่น

สาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่การย้ายถิ่นของประชากรจากท้องถิ่นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ไปยังท้องถิ่นที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในบริเวณกรุงเทพมหานครและภาคกลาง จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สภาวะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นเดิมและท้องถิ่นใหม่จะเป็นปัจจัยอันหนึ่งซึ่งเป็นมูลเหตุของการย้ายท้องถิ่น⁶

สำหรับประเทศไทย ประชากรส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่ในเขตชนบทโดยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก มีประชากรประกอบอาชีพเป็นชาวเกษตรถึงร้อยละ 70⁷ ดังนั้นโอกาสที่จะทำงานประเภทอื่นในเขตชนบทมีน้อย และประชากรที่เพิ่มในอัตราที่สูงประมาณร้อยละ 3 ในเขตชนบทจะประสบปัญหาการเลี้ยงชีพมากขึ้น เนื่องจากที่ดินมีอยู่ในปริมาณจำกัดไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้นของชาวนาที่เพิ่มจำนวนขึ้น จากสถิติที่มีอยู่แสดงว่า ในปี พ.ศ. 2491-2497 เกือบ 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นได้ย้ายถิ่นจากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งเป็นการถาวร ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 7 ที่ย้ายถิ่นจากภาคหนึ่งไปยังอีกภาคหนึ่ง และประมาณร้อยละ 11 ได้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง⁸

⁶ เทัญพร ชีระสวัสดิ์, "ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุของการย้ายถิ่นของประชากรในชนบทของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 1.

⁷ ชัยยา พุนศิริวงษ์, "รายงานเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวงในแง่ผังเมือง," การสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ 26-27 มีนาคม 2516), หน้า 1.

⁸ Meinloth, Marian Richards, "Migration in Thailand with Particular Reference to the Northeast," Economics and Business Bulletin, 14 (June, 1962), p.24. จาก ประชากรศาสตร์ โดย นิพนธ์ เทพวัลย์. หน้า 222-223.

เนื่องจากรายงานการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 ซึ่งสำนักงานสถิติ เป็นผู้จัดทำขึ้นสำหรับกรุงเทพมหานครยังไม่เสร็จ จึงไม่สามารถแสดงตัวเลขละเอียดการย้าย เข้ามากรุงเทพฯ ของประชากรจากชนบทได้ สำหรับตัวเลขที่พอจะแสดงให้เห็นว่าประชากร จากต่างจังหวัดย้ายภูมิลำเนาายังกรุงเทพฯ คือ ตัวเลขจากกองทะเบียนและสถิติเทศบาล กรุงเทพมหานคร ตามตารางที่ 6 แสดงจำนวนคนย้ายเข้าและย้ายออก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2514 แสดงให้เห็นว่าส่วนมากแล้ว ประชากรจะย้ายเข้ามากรุงเทพฯ มากกว่าย้าย ออก และเมื่อรวมจำนวนคนย้ายเข้าและย้ายออกในเวลา 14 ปีแล้ว จะมีผลการย้ายเข้าสุทธิ ถึง 90,351 คน

ศาสตราจารย์ มาเรียน อาร์ไมน์ค็อธ (Professor Marian Richards Meinkoth) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของคนภาคอีสานสู่กรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2500 พบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญ ประมาณร้อยละ 80 ของผู้ย้ายถิ่นตอบว่า ย้ายมากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ และประมาณ ร้อยละ 15 ที่ตอบว่า ย้ายถิ่นเพราะขาดแคลนอาหารหรือไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ และ โดยปกติการย้ายถิ่นจากภาคอีสานจะมีมากที่สุดในปีที่มีความแห้งแล้งมาก ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ที่ มีความสำคัญรองลงมาได้แก่การมาเยี่ยมเยียนญาติหรือมาเพื่อธุรกิจการงาน มีน้อยกว่าร้อยละ 10⁹

ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การที่ชาวชนบทต้องย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ตัวเมือง ก็เพราะ ประชากรในเขตชนบทได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเร็วกว่าการเพิ่มของงานในเขตชนบท ประชากรที่หางานทำในท้องถิ่นของตนไม่ได้ บางคนก็อพยพย้ายถิ่นไปตามส่วนต่าง ๆ ที่คิดว่า สามารถจะหางานทำได้ แต่ส่วนมากมุ่งเข้าเขตตัวเมือง โดยเฉพาะเข้ามากรุงเทพมหานคร¹⁰

⁹Ibid., p. 6.

¹⁰สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, "ปัญหานครหลวง ระดับความเป็นเมืองและการวัดระดับ ความเป็นเมือง" รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหานครหลวง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 21-22.

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นเข้าสู่เทศบาลกรุงเทพมหานคร
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2514

ปี พ.ศ.	จำนวนคน ย้ายเข้า	จำนวนคน ย้ายออก	การย้ายถิ่น สุทธิ
2501	204,247	170,849	+ 33,398
2502	234,581	208,504	+ 26,077
2503	202,207	208,184	- 5,977
2504	198,447	181,547	+ 16,900
2505	178,829	183,638	- 4,809
2506	208,130	185,546	+ 22,584
2507	180,944	204,585	- 23,641
2508	188,071	213,329	- 25,258
2509	192,349	189,353	+ 2,996
2510	204,315	197,826	+ 6,489
2511	222,524	220,575	+ 1,949
2512	221,192	195,896	+ 25,296
2513	226,332	208,397	+ 17,935
2514	232,254	235,842	- 3,588
			90,351

ที่มาของตัวเลข : รวบรวมจากรายงานสถิติประจำปี (ซึ่งรวบรวมจากรายงาน-
ประจำเดือน) กองทะเบียนและสถิติ เทศบาลกรุงเทพมหานคร.

002600

ตัวอย่างหนึ่ง ที่จะแสดงให้เห็นการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทมาสู่เมืองหลวง คือ ตัวเลขจากการสำรวจวิจัยทางสังคมสงเคราะห์แห่ง เลื่องโทรมบริเวณท่าเรือคลองเตย ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อคณปี พ.ศ. 2513 พบว่า ผู้ที่อาศัยอยู่ในเลื่องโทรมน้อยพยพเข้ามาจากต่างจังหวัดมากที่สุด 4 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และนครราชสีมา 95% ของหัวหน้าครอบครัวซึ่งย้ายจากต่างจังหวัดมายังกรุงเทย ๗ มาจากเมืองเล็ก ๆ มี 5% เท่านั้นที่มาจากเมืองใหญ่ ๆ 85% ของหัวหน้าครอบครัวแจ้งว่า เหตุอันสำคัญที่ย้ายมาอยู่กรุงเทย ๗ ก็เพื่อเข้ามาหางาน¹¹ นอกจากนี้ยังพบว่าในเลื่องเลื่องโทรม 4 แห่ง 3 ใน 4 ของหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้มีภูมิลำเนาเดิมอยู่นอกเขตเทศบาลกรุงเทย ๗ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเลื่องเลื่องโทรมส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากส่วนอื่นของประเทศ¹²

ส่วนการเพิ่มขึ้นเนื่องจากการอพยพของชาวต่างประเทศเข้าประเทศนั้น มีน้อย เพราะระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2512 มีคนอพยพเข้าประเทศเฉลี่ยปีละ 2,000 คน เท่านั้น¹³ ทั้งนี้เนื่องจากมีอุปสรรคด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านภาษา อากาศ วัฒนธรรม ฯลฯ

ง. ความต้องการในเรื่องที่พักอาศัยของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

1. คำนวณความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากการขาดแคลนที่พักอาศัยมักจะเกิดขึ้นในนครหลวงและเมืองสำคัญต่าง ๆ ของประเทศ ตัวเลขตามตารางที่ 7 จะแสดงให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรมี

¹¹ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "การสำรวจวิจัยทางสังคมสงเคราะห์บริเวณเลื่องโทรมท่าเรือคลองเตย" 26 ตุลาคม 2513.

¹² ประเสริฐ แยมกลิ่นทุ่ง, เรื่องเดิม, หน้า 10.

¹³ ประชุม โฉมฉาย, "ประชากรและนโยบายประชากรของไทยสำหรับปี 2513-2522 สรุปและวิจารณ์รายงานของธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย," วารสารพาณิชยศาสตร์การบัญชี, ปีที่ 9 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม, 2514), หน้า 42.

อัตราสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยที่ได้มีการสร้างขึ้น แสดงว่ามีการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร และเนื่องจากการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 ยังไม่เสร็จสิ้นทุกจังหวัด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครจึงยังไม่สามารถเสนอตัวเลขสถิติละเอียดได้ จึงต้องใช้ตัวเลขจำนวนประชากรและอาคารอยู่อาศัยจากกองทะเบียนและสถิติเทศบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งตัวเลขเหล่านี้อาจจะมีปัญหาในเรื่องความถูกต้อง แต่ก็สามารถชี้ให้เห็นความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยได้พอสมควร จำนวนอาคารที่แสดงในตารางที่ 7 นั้น รวมถึงอาคารบ้านพักซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ที่เทศบาลออกทะเบียนให้ ส่วนตัวเลขขนาดเฉลี่ยของครอบครัวจำนวน 6 คนต่อครอบครัว ได้มาจากรายงานขั้นต้นของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2513 ปรากฏว่า ขนาดเฉลี่ยของบุคคลในครอบครัวในพระนคร เป็น 6.5 ชนบุรี 6.2 รวมทั้งประเทศเป็น 5.8 ดังนั้นจึงใช้ตัวเลขขนาดเฉลี่ยของครอบครัวจำนวน 6 คน ต่อครอบครัว

ตารางที่ 7 จำนวนประชากรและอาคารอยู่อาศัยในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร
ระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2515

ปี พ.ศ.	ประชากร	จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นแต่ละปี	จำนวนอาคารที่สร้างขึ้น	จำนวนอาคารที่สร้างเพิ่มขึ้นแต่ละปี	จำนวนอาคารที่ควรจะได้สร้างขึ้นแต่ละปี (เฉลี่ย 6 คนต่อครอบครัว)
2500	1,524,803	-	213,513	-	-
2501	1,622,461	97,658	222,050	8,537	16,276
2502	1,725,566	103,105	233,039	10,989	17,184
2503	1,800,678	75,112	241,274	8,235	12,519
2504	1,898,234	97,556	249,733	8,459	16,259
2505	1,983,398	85,164	250,934	1,201	14,194
2506	2,106,881	123,483	259,948	9,014	20,581
2507	2,173,724	66,843	272,738	12,790	11,141
2508	2,407,585	233,861	309,294	36,556	38,977
2509	2,500,367	92,782	323,255	13,961	15,464
2510	2,614,356	113,989	340,064	16,809	18,998
2511	2,718,794	104,438	361,534	21,470	17,406
2512	2,850,756	131,962	382,546	21,012	21,994
2513	2,917,753	66,997	402,652	20,106	11,166
2514	3,075,300	157,547	420,051	17,399	26,258
2515	3,169,091	93,791	437,586	17,535	15,632

ที่มา : แผนสถิติ กองทะเบียนและสถิติ เทศบาลกรุงเทพมหานคร.

จากการศึกษาค่าววิชนี ปรากฏว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2501- พ.ศ. 2515 อาคารสร้างขึ้นไม่เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในนครหลวง และความขาดแคลนอาคารนี้จะทวีจำนวนมากขึ้นทุกปี ตัวเลขนี้ไม่รวมจำนวนอาคารที่จำเป็นจะต้องสร้างขึ้นใหม่ในแต่ละปี เพื่อแทนอาคารเก่าที่เสื่อมสภาพไป และจำนวนอาคารที่ขาดแคลนก่อนปี พ.ศ. 2500

2. คำนวณความต้องการที่อยู่อาศัยจากการเข้าซื้ออาคารของกรมประชาสัมพันธ์

ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง อาจจะได้ศึกษาได้จากจำนวนผู้ที่ยื่นคำขอเช่าอยู่ในที่อยู่อาศัยสาธารณะ ซึ่งกองเขตสถานสงเคราะห์และสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นผู้ดำเนินงานและรับผิดชอบอยู่ จากตารางที่ 8, 9 แสดงอัตราการได้รับการสงเคราะห์ให้เช่าอยู่อาศัยในอาคารสงเคราะห์และการให้เช่าซื้อที่ดินและอาคารของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ แสดงว่าทุกครั้งที่สำนักงานอาคารสงเคราะห์สร้างอาคารให้เช่าและเช่าซื้อ มีผู้ได้รับการช่วยเหลือเป็นจำนวนน้อยมาก และเมื่อรวบรวมจำนวนผู้ที่ยื่นคำร้องขอเช่าและเช่าซื้อที่ดินและอาคาร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ถึง พ.ศ. 2512 ไปเปรียบเทียบกับจำนวนอาคารที่สร้างขึ้นแล้ว ปรากฏว่ามีผู้ไม่ได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนถึง 74,812 ราย ดังตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 10 ซึ่งตัวเลขจำนวนผู้ไม่ได้รับความช่วยเหลือนี้ แม้จะเป็นการขอซ้อนกันอยู่บ้าง (เนื่องจากต้องยื่นคำร้องทุกครั้งที่มีการก่อสร้างอาคาร) แต่ก็พอจะแสดงให้เห็นในเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนได้พอสมควร



ตารางที่ 8 อัตราการได้รับการสงเคราะห์ให้เข้าอยู่อาศัยในอาคารสงเคราะห์

ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ	จำนวนอาคาร (ครอบครัว)	จำนวนผู้ที่ยื่นขอ (ครอบครัว)	ผู้ได้รับการสงเคราะห์ คิดเทียบเป็นร้อยละ
2501	อาคารไม้ที่ห้วยขวาง	1,700	7,550	22.5
2506	แฟลตที่ดินแดง	320	20,012	1.6
2507	แฟลตที่ดินแดง	656	19,085	3.4
2508	แฟลตที่ดินแดง	336	2,821	11.9
2509	ตึกแถวที่คลองจั่น	190	1,803	10.5
2510	แฟลตที่ดินแดง	672	7,819	8.6
2511	แฟลตที่ดินแดง	480	9,196	5.2

ที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 9 อัตราการได้รับการสงเคราะห์ให้เช่าซื้อที่ดินและอาคารของสำนักงานอาคารสงเคราะห์

ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ	จำนวนอาคาร (ครอบครัว)	จำนวนผู้ที่ยื่นขอ (ครอบครัว)	ผู้ได้รับการสงเคราะห์ คิดเทียบเป็นร้อยละ
2505- 2506	เช่าซื้อทุ่งมหาเมฆ	434	2,685	16.2
2508	เช่าซื้อบ้านคูคลองจั่น	524	5,582	9.4
2510	เช่าซื้อบ้านเดี่ยวคลองจั่น	263	4,785	5.5
2512	" "	154	4,853	3.2
2514	" "	204	7,967	2.6

ที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบจำนวนอาคารที่สร้างขึ้นกับจำนวนผู้ยื่นคำร้องขออาคาร
ในระหว่างปี พ.ศ. 2506 - 2512

ปี พ.ศ.	จำนวนอาคารทั้งสิ้น		จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอ		คงเหลือคำร้อง ที่ไม่ได้รับ การช่วยเหลือ	หมาย เหตุ
	ประเภทเช่าซื้อ (ที่อยู่อาศัยพร้อม ที่ดิน)	อาคารแฝด โทเซา	ประเภท เช่าซื้อ	ประเภท เช่า		
2505- 2506	434	320	2,685	20,212	22,143	
2507	-	656	-	19,005	13,429	
2508	524	336	5,582	2,021	7,543	
2509	-	190	-	1,803	1,613	
2510	263	672	4,705	7,819	11,669	
2511	-	480	-	9,196	8,716	
2512	154	-	4,853	-	4,699	
	1,375	2,654	17,905	60,936	74,012	

ที่มา : สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : จำนวนคำร้องที่เหลือนี้ถูกยกเลิก โดยให้ใช้ระเบียบใหม่ คือต้องยื่น
คำร้องทุกครั้งที่มีการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์

3. คำนวณความต้องการที่อยู่อาศัย โดยบริษัท Litchfield

ในแผนพัฒนาเขตนครหลวง ซึ่งบริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associates เสนอต่อรัฐบาลไทย ในปี พ.ศ. 2503 บริษัทคาดว่าในระยะ 30 ปี ตามแผนจาก พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2533 จะต้องจัดให้มีที่พักอาศัยสำหรับประชากรที่เพิ่มขึ้นประมาณ 2.5 ล้านคน เป็นจำนวนประมาณ 417,000 หน่วย โดยคิดเฉลี่ย 6 คนต่อที่พักอาศัย 1 หน่วย นอกจากนี้จะต้องจัดหาที่พักอาศัยให้ประชาชนที่ถูกโยกย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 400,000 คน คิดเป็นที่พักอาศัยประมาณ 95,000 หน่วย และที่พักอาศัยใหม่สำหรับประชาชนที่ต้องการประมาณ 1.3 ล้านคนเป็นจำนวนประมาณ 50,000 หน่วยแล้ว จะเป็นจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดที่ต้องจัดสร้างในระยะ 30 ปี ประมาณ 562,000 หน่วย หรือเฉลี่ยแล้ว ประมาณ 19,000 หน่วยต่อปี ในระยะ 10 ปีแรกของแผนในระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 บริษัทคิดว่าจำนวนที่พักอาศัยที่จะต้องก่อสร้างใหม่ ควรจะมีอัตราสูงกว่าในระยะ 20 ปีหลัง กล่าวคือที่พักอาศัยที่ต้องการสำหรับประชากรที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจะมีจำนวนประมาณ 197,000 หน่วย สำหรับประชากรที่ถูกโยกย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรม 23,000 หน่วย และสำหรับประชากรที่ต้องการที่พักอาศัยใหม่ อีก 15,000 หน่วย รวมทั้งสิ้นในระยะ 10 ปี จะเป็น 235,000 หน่วย หรือปีละประมาณ 23,500 หน่วย และในจำนวนนี้ควรจะเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด¹⁴

4. ความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

สำหรับหลักฐานที่พอจะแสดงให้เห็นถึงความขาดแคลนในเรื่องที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย คือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของแหล่งเสื่อมโทรม ตามรายงานของบริษัท Litchfield ซึ่งเสนอแผนพัฒนาเขตนครหลวงต่อรัฐบาลไทย ได้รายงานผลการสำรวจการใช้ที่ดินในปี-พ.ศ. 2501 แสดงว่าในจำนวนประชากรจำนวน 1.6 ล้านคนในเขตนครหลวง มีประชากร

¹⁴ ศักดา สายบัว, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.

740,000 คน มีที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่เรียกว่าแหล่งทรุดโทรม¹⁵ จากการสำรวจของสภาสังคมสงเคราะห์ในปี พ.ศ. 2509 พบว่า มีแหล่งเสื่อมโทรมที่มีผู้อาศัยตั้งแต่ 50 ครอบครัวขึ้นไป 50 แห่ง ในเขตเทศบาลกรุงเทพ ฯ รวมทั้งสิ้น 24,150 ครอบครัว¹⁶ แหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้กระจายอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพ ฯ ในปัจจุบันสำนักผังเมืองได้พิจารณาจากรูปถ่ายทางอากาศและได้ไปตรวจสอบบริเวณที่เรียกว่าแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพ ฯ พบว่ามีเนื้อที่ประมาณ 2,665 ไร่ ประมาณ 15,307 ครอบครัว จำนวนผู้อาศัย 91,842 คน¹⁷

จากการสำรวจวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ แหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่าเรือคลองเตย กรุงเทพ ฯ ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2513 พบจะสรุปผลได้ว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้เป็นผู้มีรายได้น้อย มีรายไ้รายเดือนเฉลี่ยของหัวหน้าครอบครัวเดือนละ 800 บาท รายไ้รายเดือนเฉลี่ยทั้งครอบครัวเดือนละ 1,225 บาท ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 720 บาท มี 25% ครอบครัวที่มีรายได้มากกว่า 1,908 บาท มี 25% และครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 1,500 บาท มี 61% ส่วนมากเป็นเจ้าของบ้านของตนเอง บ้านที่อยู่มีราคากระหว่าง 2,666 บาทถึง 15,000 บาท ถ้าต้องเสียค่าเช่าก็เสียไม่เกิน 200 บาท ในเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัย 67% ต้องการมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง 9% ต้องการมีบ้านของตนเองแต่เช่าที่ปลูก 7% ต้องการเช่าแฟลตอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล 5% ต้องการปลูกบ้านของตนเองบนที่ของรัฐ เพียง 4% ต้องการเช่าทั้งบ้านและที่ดิน ส่วนมากต้องการบ้านเดี่ยวชั้นเดียวจำนวน 78% 12% ต้องการบ้านคู่แฝด 3% ต้องการอยู่แฟลตขนาดเล็ก¹⁸

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶ ประเสริฐ แยมกลิ่นทุ่ง, เรื่องเดิม, หน้า 2.

¹⁷ ชัยยา พุนศิริวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.

¹⁸ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดิม.

จากรายงานผลการสำรวจทัศนคติของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยไม่เกินเดือนละ 1,800 บาท เมื่อ พ.ศ. 2514 เฉพาะในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานครของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่ามีจำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลกรุงเทพ ฯ ประมาณ 412,600 ครัวเรือน เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อยไม่เกินเดือนละ 1,800 บาท ประมาณร้อยละ 57 ในเรื่องความต้องการที่อยู่อาศัย ครัวเรือนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองร้อยละ 61 พอใจที่จะอยู่อาคารสงเคราะห์แบบห้องชุด (แฟลต)¹⁹

ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะใช้มาตรการใดก็ตาม ตัวเลขจำนวนที่อยู่อาศัยที่ขาดแคลนในเขตกรุงเทพ ฯ ถือได้ว่าอยู่ในระดับสูงมาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีข้อใดที่น่าจะเป็นห่วงว่าจำนวนอาคารที่อยู่อาศัยที่กำลังสร้างขึ้นและจะสร้างต่อไปในภายหน้าจะเกินความต้องการของประชาชน สำหรับผู้มีรายได้น้อย มีอุปสรรคหลายประการซึ่งไม่อาจสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยได้ เช่น การขาดแคลนที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีที่ดินในเมืองซึ่งเหมาะสมสำหรับ เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยโดยอยู่ใกล้แหล่งประกอบอาชีพ และราคาที่ดินในเมืองก็มีราคาสูง เกินกว่ารายได้ของครอบครัวผู้มีรายได้น้อยจะซื้อได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อยเท่านั้น ที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีเงินออมจำนวนมากพอที่จะซื้อที่ดินและปลูกสร้างอาคารได้

จ. การแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของรัฐบาล

1. ควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร

เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศไทย มีอัตราสูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ รัฐบาลได้แก้ไขโดยศึกษาปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร และหาทางลดการ

¹⁹สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานผลการสำรวจทัศนคติของครัวเรือนที่มีรายได้น้อย พ.ศ. 2514 ในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร, หน้า 6.

เพิ่มของประชากรซึ่งเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติ โดยสนับสนุนให้มีการวางแผนครอบครัวโดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มียาได้น้อย ซึ่งนอกจากจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแล้ว ยังมีผลดีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วย นอกจากนี้การทำให้อัตราเกิดลดต่ำลง จะไม่มีผลทำให้แรงงานของประเทศในระยะ 15-20 ปีข้างหน้าลดน้อยลงไปกว่าจำนวนที่ควรจะมี ในกรณีที่อัตราเกิดยังคงสูงอยู่ โครงการวางแผนครอบครัวจะมีผลต่อแรงงานของประเทศอย่างเห็นได้ชัด ก็ต่อเมื่ออัตราเกิดได้เริ่มลดต่ำลงแล้ว 30 ปีขึ้นไป เพราะจะมีผลทำให้อัตราเพิ่มของแรงงานช้าลง ซึ่งจะเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการแรงงานของประเทศในขณะนั้น การวางแผนครอบครัวจะมีผลทำให้กำลังแรงงานของประเทศใน 30 ปีข้างหน้า มีน้อยลงเพียงร้อยละ 8 เท่านั้น แต่จะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพสูง เนื่องจากได้รับการศึกษาอบรมดี²⁰

2. ควบคุมการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง

สำหรับปัญหาในเรื่องการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อมาทำงานทำนั้น รัฐบาลก็ได้แก้ไขโดยเร่งกระจายความเจริญในต่าง ๆ ออกไปสู่ชนบทให้มากขึ้น เช่น สนับสนุนให้มีการก่อตั้งโรงงานในชนบท สนับสนุนการตั้งนิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เพิ่มบริการสาธารณสุขปศุสัตว์การขจัดมูลฐานให้เพียงพอและทั่วถึง ได้แก่การจัดให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน ทางระบายน้ำ จัดบริการชุมชนในค่านโรงเรียน สถานอนามัย มีส่วนสาธารณะสำหรับพักผ่อน มีสนามกีฬาให้มีขนาดพอเหมาะกับขนาดของชุมชน และเพื่อสำหรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีอยู่แล้วในโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมพัฒนาชุมชนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดให้มีถนนที่ใช้งานได้สะดวกทุกฤดูกาล ในค่านการศึกษาได้จัดสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นในต่างจังหวัดหลายแห่ง เช่น ที่เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา ฯลฯ เพื่อให้

²⁰ มณีลี อุดมพันธ์, "การวางแผนครอบครัวกับการพัฒนากำลังคน" ในการประชุมกลุ่มเรื่อง "ปัญหาประชากรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม" การประชุมการสังค-สงเคราะห์แห่งชาติ ครั้งที่ 7, สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย 6-9 เมษายน 2516 (อักษานา), หน้า 5.

เยาวชนในจังหวัดเหล่านั้นได้มีโอกาสศึกษาถึงชั้นมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องเข้ามาศึกษาในกรุงเทพฯ นอกจากนี้รัฐบาลได้วางเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาส่วนภูมิภาคในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยวางเป้าหมายว่า จะพยายามลดความเหลื่อมล้ำในค่านายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทโดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลานาน

สำหรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น ทำได้โดย

ก. เร่งรัดพัฒนาการเกษตรให้สอดคล้องกับภาวะการตลาด โดยมีเป้าหมายที่จะให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น

ข. เพิ่มรายได้ในเขตชนบท โดยลดความสำคัญของการก่อสร้างในโครงการใหญ่ ๆ ลง เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการก่อสร้างที่ใช้แรงงานในชนบท โดยเฉพาะโครงการระบบส่งน้ำชลประทานในท้องถิ่นและบริการในรูปแบบต่าง ๆ ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรให้กระจายออกไปตั้งในภูมิภาค เพื่อให้มีการจ้างแรงงานในเขตชนบทเพิ่มขึ้น และเป็นการสร้างตลาดสำหรับสินค้าเกษตรในประเทศ

ค. นโยบายประชากร โดยลดการเพิ่มของประชากร โดยเฉพาะให้บริการวางแผนครอบครัวในเขตชนบท ส่งเสริมให้เกิดศูนย์การพัฒนาในภูมิภาคเพื่อรับแรงงานจากภาคเกษตรกรรม

ง. ขยายโครงการพัฒนาชนบท โดยตั้งเป็นศูนย์กลางความเจริญโดยพัฒนาเกษตรกรรมไปพร้อม ๆ กันกับอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ในการผลิต แต่อุตสาหกรรมบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรืออุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่ต้องการความชำนาญต้องพึ่งพาบริการจากอุตสาหกรรมอื่น ๆ จะไม่สามารถตั้งอยู่ในชนบทได้ ดังนั้นการกระจายอุตสาหกรรมจึงต้องให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมในครอบครัว เพราะไม่ต้องการตลาดขนาดใหญ่ ไม่ต้องการอาศัยวัตถุดิบภายนอกมาก แรงงานไม่ต้องมีความชำนาญสูง²¹

²¹ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519, เรื่องเดิม, หน้า 170.

3. การสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

ก. นโยบายของรัฐบาลโดยทั่วไป

นโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3²² เพื่อแก้ปัญหาค่าความต้องการอาคารที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยส่งเสริมและสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยให้สอดคล้องกับระดับรายได้ของประชากรและทรัพยากรของรัฐด้วยการจัดการที่ดินและผังเมือง การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยมีหน่วยบริหารและปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปโดยย่อได้ดังนี้

1) รัฐจะจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งประเทศ มีระยะเวลาของโครงการ 30 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ถึงปี 2544 โดยมีนโยบายว่า ในการสร้างที่อยู่อาศัยนั้น ส่วนใหญ่รัฐจะลงทุนสร้างให้แก่ผู้มีรายได้น้อย สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายไดปานกลาง รัฐจะดำเนินการเองและให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจเอกชนทำการลงทุนสร้าง สำหรับในชนบทรัฐจะขยายกิจการนิคมสร้างตนเองและจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนในชนบทที่ไม่มีที่อยู่อาศัยให้ โดยมีที่อยู่และที่ทำกินอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการอพยพเขาสู่นครหลวง

2) รัฐจะจัดให้มีการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นระยะ เพื่อจะได้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่อยู่อาศัยใดถูกต้อง และจะได้นำข้อมูลมาปรับปรุงโครงการให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่อยู่อาศัยได้ดำเนินงานไปในทางเดียวกัน และมีการประสานงานกัน จะได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องนโยบาย แกไขอุปสรรคและปัญหาที่จะมีขึ้น และปรับปรุงการบริหารงานอื่น ๆ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 393-396.

3) รัฐจะสนับสนุนให้มีสถาบันการเงิน ให้การช่วยเหลือเงินกู้เพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ พยายามส่งเสริมการออมภายในประเทศเพื่อที่อยู่อาศัย และรัฐจะหาเงินทุนเพิ่มขึ้นโดยการออกพันธบัตร หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่น เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง หรือโดยรัฐบาลค้ำประกันแหล่งเงินกู้ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 นี้ คาดว่าจะได้รับการช่วยเหลือเรื่องเงินกู้จากสหรัฐอเมริกาดำเนินการเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นเงินประมาณ 32 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจะเป็เงินทุนเริ่มดำเนินการสำหรับการกู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัย ประมาณ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ลงทุนก่อสร้างจัดตั้งที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพฯ ฯ ประมาณ 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลงทุนให้เอกชนสร้างที่อยู่อาศัยเป็นเงินประมาณ 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

4) รัฐจะส่งเสริมให้ใช้วิธีการก่อสร้างแบบใหม่ โดยวิธีการประหยัด โดยรัฐจะส่งเสริมการลงทุนที่มีการต่อเนื่อง เป็นระยะยาว ในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง งานวิจัย เพื่อพัฒนาการอุตสาหกรรมก่อสร้าง และฝึกช่างทุกระดับ เพื่อให้มีความสามารถในการก่อสร้างแบบอุตสาหกรรม จะได้มีการศึกษาและทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรฐานการก่อสร้างและมาตรฐานของวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมผู้ที่ลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยทั้งในค้ำรัฐบาลและเอกชน สำหรับงานที่เกี่ยวกับการศึกษา วางแผน ออกแบบ และกำหนดมาตรฐานของการก่อสร้างและวัสดุก่อสร้าง จะร่วมกันดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วย แต่งานส่วนใหญ่จะเป็นงานศูนย์วิจัยและพัฒนาการก่อสร้างของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย

5) ตั้งเป้าหมายไว้ว่า การแก้ไขในนครหลวง จะพยายามแก้ไขแล้วเสร็จในระยะ 10 ปี โดยถือมาตรฐานว่าจะให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในอัตรา 10 หน่วยต่อประชากร 1000 คนต่อปี และจะต้องมีการควบคุมคุณภาพของที่อยู่อาศัยให้เหมาะสม ทั้งทางด้านสุขลักษณะ ปัญหาสังคม และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

6) การดำเนินงานเรื่องที่อยู่อาศัย จะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายทางค้ำผนังเมือง โดยรัฐจะจัดหาและส่งเสริมเรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนใหญ่โดยพยายามใช้ที่ดินของรัฐก่อน

7) รัฐจะพิจารณาการลงทุนโดยรัฐบาลและเอกชน เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยในอัตราประมาณร้อยละ 4 ของผลผลิตมวลรวมแห่งชาติ (Gross National Product)

8) รัฐจะไ้ดำเนินการปรับปรุงทางคานกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและเทศบัญญัติ เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยมีประสิทธิภาพและไ้ผลตามนโยบาย

9) รัฐจะส่งเสริมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ เพื่อให้ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับเขตกรุงเทพฯ หดสั้นไปในระยะเวลา 10 ปี ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นภาระโดยตรงของรัฐบาลนั้น จะดำเนินการตามจุดต่าง ๆ ทั้งในเขตนครหลวงและบริเวณชานเมือง และปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเดิมให้ถูกสุขลักษณะให้แก 30,000 ครอบครัว ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยแบบแฟลตประมาณ 5,076 หน่วย สร้างอาคารสงเคราะห์แบบตึกแถวซึ่งขางกลางเป็นรานคาประมาณ 780 หน่วย จะไ้จัดซื้อที่ดินไว้เพื่อเตรียมสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นในอนาคต ในบริเวณชานเมืองอีกประมาณ 300 ไร่ และจะไ้ส่งเสริมให้เอกชนไ้ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ไ้มาตรฐานสำหรับผู้มีรายได้น้อยกลางในเขตกรุงเทพฯ อีกส่วนหนึ่งด้วย

ข. จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น

รัฐบาลไ้พยายามแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และรายได้น้อยกลางด้วยการตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัยขึ้น เพื่อพิจารณาถึงสภาพของปัญหา มูลเหตุของปัญหา วิธีการแก้ไข และในที่สุดก็ตกลงเห็นควรจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่าง ๆ ซึ่งไ้แกหน่วยงานอาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน แล้วตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ เรียกว่าการเคหะแห่งชาติ (National Housing Authority) ขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316²³ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

²³ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89, ตอนที่ 190 (13 ธันวาคม, 2515), หน้า 55-58.

- 1) จัดให้มีเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- 2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
- 3) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ข้างต้น และให้มีอำนาจรวมถึง
 - 1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สิน หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
 - 2) จัดหาแหล่งเงินทุน หรือคำประกันเงินทุนให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย
 - 3) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับก่อสร้างเคหะ หรือแหล่งเสื่อมโทรม
 - 4) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ
 - 5) ร่วมการงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในทางหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการจัดให้มีเคหะหรือการจัดหาแหล่งเงินทุน หรือการคำประกันเงินทุน และประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ค. การส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัย

สำหรับการลงทุนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของบริษัทเอกชนนั้น ด้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) โดยมีหลักเกณฑ์การส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยว่า บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับยกเว้นการเสียอากรขาเช่าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมก่อสร้าง รวมทั้งโครงโรงงานสำเร็จรูป ซึ่งนำมาติดตั้งเป็นโรงงานเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมก่อสร้าง และวัตถุดิบที่จำเป็นที่ส่ง

หรือนำมาจากต่างประเทศ เพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมก่อสร้าง ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเป็นนิติบุคคล ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมก่อสร้างมีกำหนด 5 ปี นอกจากนี้ยังให้หลักประกันว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ เพื่อแข่งขันกับกิจการอุตสาหกรรมของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริม ได้กำหนดขนาดที่ดินของโครงการในเขตกรุงเทพมหานครว่า ต้องมีขนาดซึ่งจัดที่อยู่อาศัยได้ไม่น้อยกว่า 400 ครอบครัวย และในเขตจังหวัดอื่นต้องมีขนาดซึ่งจัดที่อยู่อาศัยได้ไม่น้อยกว่า 200 ครอบครัวย โดยกำหนดขนาดที่ดินที่อยู่อาศัยแต่ละหน่วยต้องมีที่ดินไม่น้อยกว่า 120 ตารางเมตร และอาคารที่สร้างต้องเป็นอาคารถาวรซึ่งมีราคาก่อสร้างประมาณไม่ต่ำกว่าหน่วยละ 60,000 บาท โดยในแต่ละอาคารต้องมีห้องอย่างน้อย 3 ห้อง แบบแปลนในการก่อสร้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ก่อน สภาพที่ดินที่จะจัดที่อยู่อาศัยจะต้องปลอดภัยจากสิ่งรบกวนต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย โกลแห่งประกอบอาชีพ โดยผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องจัดให้มีบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างเพียงพอ²⁴ บริษัทเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลในกิจการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจากรัฐบาลแล้ว ไคแกบริษัทสยามโฮมจำกัด โดยสร้างอาคารชั้นเดียวสร้างค่วยคอนกรีตบล็อคหลังคามุงกระเบื้องลูกฟูก โดยบริษัทได้กำหนดจะจัดสร้างในจังหวัดต่าง ๆ ไคสมุทรปราการ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง อุตรธานี ขอนแก่น รอยเอ็ด อุบลราชธานี ตรัง นครศรีธรรมราช สงขลา รวมทั้งสิ้น 2,400 ครอบครัวย และบริษัทจะใช้เงินทุนทั้งสิ้น 80 ล้านบาท²⁵

ในพินัย ผู้เขียนได้พยายามศึกษาเพื่อเสนอให้เห็นถึงความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชากร โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น โดยศึกษาถึงสาเหตุของการขาดแคลนที่อยู่อาศัยว่า มีสาเหตุมาจากการสร้างที่อยู่อาศัยไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากอัตราเพิ่มตามธรรมชาติของ

²⁴ประชาธิปไตย, 28 กันยายน 2516, หน้า 9.

²⁵สยามรัฐ, 23 มิถุนายน 2516, หน้า 14.



ประชากรมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากอัตราการเกิดเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อัตราการตายลดลง นอกจากนี้การขยายถิ่นของประชากรจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพฯ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร ควบคุมการขยายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง และได้พยายามหามาตรการที่จะสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการก่อสร้างที่พักอาศัยไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยถือว่าการสร้างอาคารสูงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายไดปานกลางค่อนข้างต่ำ ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะก่อสร้าง โดยสร้างในแบบให้เขาเป็นส่วนใหญ่ ให้เขาซื้อเป็นส่วนตัว เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยมีกำลังที่จะจ่ายค่าเช่าและค่าซื้อได้เพียงเดือนละ 200 - 800 บาทเท่านั้น²⁶ และการลงทุนควยการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มักจะไม่มีกำไร²⁷

จากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แบ่งรายไดของครอบครัวในเขตเทศบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2511- 2512 ออกเป็นประเภทของครอบครัวที่มีรายไ้ระดับต่าง ๆ ดังนี้ ครอบครัวรายได้น้อยมีรายได้น้อยกว่า 1,000 - 1,499 บาท ครอบครัวรายไดปานกลางค่อนข้างต่ำมีรายไ้เดือนละ 1,500 - 2,499 บาท ครอบครัวรายไดปานกลางมีรายไ้เดือนละ 2,500 - 4,000 บาท ครอบครัวทั้ง 3 ประเภทนี้มีจำนวน 68.08% ของครอบครัวทั้งหมด ครอบครัวทั้ง 3 ประเภทนี้พอช่วยตัวเองได้บ้าง ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถ

²⁶โครงการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายของคณะปฏิวัติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 14 ในเรื่องเร่งรัดการจัดสร้างที่อยู่อาศัย (เอกสารประกอบในรายงานการประชุมคณะกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัย ครั้งที่ 58, 1 ธ.ค.14), หน้า 1.

²⁷วัญญู ณ ถลาง, "รัฐจำเป็นต้องรับแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย," วารสารอาษา, ฉบับที่ 2 (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514).

กระจายทรัพยากรช่วยครอบครัวเหล่านี้ได้จำนวนมากขึ้น สำหรับครอบครัวรายได้ระดับต่ำสุด (รายได้ต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือน) มีถึง 15.07% รัฐบาลจำเป็นต้องรับภาระทั้งหมด²⁸

เมื่อคำนึงถึงรายได้ของครอบครัวในกรุงเทพฯ จะเห็นว่าครอบครัวจำนวนมากไม่มีรายได้พอที่จะจัดหาที่พักอาศัยตามมาตรฐานต่ำสุดของกรมประชาสงเคราะห์ได้ (กำหนดมูลค่าก่อสร้างประมาณ 40,000 - 50,000 บาท สำหรับครอบครัวสมาชิก 6 คน) เพราะสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้น การขาดอาหารและเครื่องนุ่งห่มอาจทนไม่ได้ แต่สภาพที่พักอาศัยที่แออัดและเสื่อมโทรมนั้นพอทนได้ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปเพื่อการอื่นยิ่งกว่าเพื่อบริการที่พักอาศัยที่ดีขึ้น เนื่องจากการลงทุนจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยจะให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมมากกว่าประโยชน์ตอบแทนแก่เอกชนผู้ลงทุน ส่วนการจัดบริการที่พักอาศัยสนองความต้องการของผู้มีรายได้สูงและปานกลาง จะให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ลงทุนมากกว่าประโยชน์ที่ให้ออกสังคม ดังนั้นการขยายบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จึงต้องอาศัยการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่²⁹ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตึกแถว รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งได้กล่าวแล้ว

²⁸โครงการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายของคณะปฏิวัติ, เรื่องเดิม, หน้า 1 - 2.

²⁹ศักดา สายบัว, เรื่องเดิม, หน้า 8, 13, 15.