

## Research article

บทบาทกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย:

กรณีศึกษาจากมหานครต่างประเทศและข้อเสนอเชิงกลไกพหุภาคี

“The Role of the Bangkok Metropolitan Administration in Low-Income Housing Management: Case Studies from Global Metropolises and Multi-Actor Coordination Mechanisms”

จิตรกร พัยโส<sup>1\*</sup> ชูชาติ เตชะโพธิวรคุณ<sup>2</sup>

Jittakorn Payakso<sup>1\*</sup> Choochat Taeshapotiwarakun<sup>2</sup>

Received: 06 June 2025 | Revised: 28 September 2025 | Accepted: 02 October 2025

<https://doi.org/10.55003/acaad.2025.281094>

### บทคัดย่อ

การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเมือง แม้กรุงเทพมหานครจะมีหน่วยงานเฉพาะด้าน เช่น สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่ในทางปฏิบัติยังประสบข้อจำกัดเชิงสถาบัน งบประมาณ และบุคลากร ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มศักยภาพ การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์บทบาทและโครงสร้างการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของกรุงเทพมหานคร เปรียบเทียบกับกรณีศึกษามหานครนิวยอร์ก และเสนอแนวทางยกระดับบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะกลไกกลางเชิงระบบ นอกจากนี้ การวิจัยยังได้ทบทวนบทบาทเชิงสถาบันของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และภาคเอกชน เพื่อสะท้อนจุดแข็ง ข้อจำกัด และความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีบทบาทหลักด้านการจัดการที่อยู่อาศัยในเขตเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของกรุงเทพมหานครในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (2) เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยจากกรณีศึกษามหานครนิวยอร์ก (3) เพื่อวิเคราะห์จุดแข็งและข้อจำกัดของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง และ (4) เพื่อเสนอแนวทางการยกระดับบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะ “ผู้ประสานกลไกพหุภาคี” (multi-actor coordinator)

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีแบบผสมผสาน (mixed methods research) โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้อยู่อาศัย 416 คน ครอบคลุมใน 4 ประเภทโครงการ ได้แก่ โครงการกรุงเทพมหานคร โครงการบ้านมั่นคง โครงการการเคหะแห่งชาติ และโครงการภาคเอกชน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนาและการทดสอบ ANOVA เพื่อตรวจสอบความแตกต่างของคุณภาพชีวิตและปัญหาที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกัน ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก 6 รายจาก

<sup>1</sup> สาขาวิชาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>1</sup> Real estate business, Faculty of commerce and accountancy, Thammasat university

<sup>2</sup> ผู้อำนวยการโครงการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup> Director of Real Estate Business Program, Faculty of commerce and accountancy, Thammasat university

\*ผู้ติดต่อประสานงาน (Corresponding Author) อีเมล: Pure.jittakron@gmail.com

หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน วิเคราะห์ด้วยการ coding และ thematic analysis รวมถึงการศึกษาเอกสารและกรณีศึกษา นครนิวยอร์ก (HPD, HDC, NYCHA, MIH/PACT) เพื่อสังเคราะห์เป็นบทเรียนเชิงเปรียบเทียบ

ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า โครงการกรุงเทพมหานครได้รับการประเมินว่ามีปัญหาสูงสุดในทุกมิติ ขณะที่โครงการภาคเอกชนมีคะแนนปัญหาต่ำที่สุด แสดงถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูง ส่วนบ้านมั่นคงมีจุดแข็งด้านการมีส่วนร่วมแต่ติดข้อจำกัดด้านกฎหมายและสิทธิที่ดิน ขณะที่การเคหะฯ แม้จะรองรับครัวเรือนได้มาก แต่ยังขาดความยืดหยุ่นเชิงพื้นที่และพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐกลาง ข้อค้นพบเหล่านี้สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพที่สะท้อนถึง “ช่องว่างเชิงระบบ (systemic gaps)” ใน 4 มิติ ได้แก่ ทุน โครงการ กลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงาน นอกจากนี้ กรณีศึกษา นครนิวยอร์กแสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยขึ้นอยู่กับการมีหน่วยงานกลางที่ชัดเจน (HPD) กลไกทางการเงินถาวร (HDC) การบริหารโครงการระยะยาว (NYCHA) และเครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ (MIH/PACT)

ข้อสรุปหลักของงานวิจัยคือ กรุงเทพมหานครควรปรับบทบาทจาก “ผู้ดำเนินโครงการ” ไปสู่การเป็น “กลไกกลางเชิงระบบ” โดยจัดตั้ง Strategic Housing Agency ในระดับเมือง พร้อมพัฒนา Matching Platform ที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลประชากร โครงการ และมาตรการสนับสนุน ทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อบูรณาการจุดแข็งของแต่ละภาคส่วนและลดข้อจำกัดเชิงสถาบัน อันจะนำไปสู่ระบบการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย การวางแผนแบบมีส่วนร่วม การบริหารจัดการแบบแพลตฟอร์ม ช่องว่างเชิงระบบ กลไกพหุภาคี

## Abstract

The management of low-income housing in Bangkok reflects structural challenges that embody social inequality and urban livelihood issues. Although the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) has established a dedicated Housing Development Office, in practice it still faces institutional, financial, and personnel constraints that limit its capacity. This study aims to analyze the role and structure of BMA in managing low-income housing, compare its governance with New York City's case, and propose pathways for strengthening BMA's role as a systemic coordinating mechanism. In addition, the research reviews the institutional roles of relevant Thai agencies, including the National Housing Authority, the Community Organizations Development Institute, and private developers, in order to highlight their strengths, limitations, and interlinkages with the BMA as the key municipal actor.

The research objectives are fourfold: (1) to examine the current roles and limitations of BMA in low-income housing management; (2) to compare institutional and governance structures with the case of New York City; (3) to analyze strengths and constraints of Thai agencies involved in housing provision; and (4) to propose strategic directions for BMA to function as a “multi-actor coordinator” in low-income housing governance.

A mixed-methods research design was employed. Quantitative data were collected from 416 household surveys across four project types: BMA housing, Baan Mankong housing, National Housing Authority (NHA) projects, and private sector projects. Data were analyzed using descriptive statistics and one-way ANOVA to assess differences in quality of life, housing problems, and satisfaction levels. Qualitative data were collected through in-depth interviews with six key informants from government and private sector

representatives, analyzed using coding and thematic synthesis. Documentary analysis of New York City's housing institutions—including HPD, HDC, NYCHA, and MIH/PACT—was conducted to derive comparative lessons.

The findings indicate that BMA housing projects were evaluated as having the highest problem severity across all dimensions, whereas private sector projects showed the lowest severity, reflecting higher management efficiency. Baan Mankong projects demonstrated strong community participation but were constrained by land tenure and legal frameworks. NHA projects, while accommodating large numbers of households, remained rigid and dependent on central government funding. These findings align with qualitative evidence of systemic gaps in four dimensions: finance, housing projects, target groups, and institutions. By contrast, New York City demonstrates that effective low-income housing management requires a clear housing agency (HPD), sustainable financing mechanisms (HDC), long-term project management (NYCHA), and mandatory urban planning tools (MIH/PACT).

The study concludes that BMA must shift its role from being a direct implementer of housing projects to functioning as a systemic coordinating mechanism. This involves establishing a Strategic Housing Agency with clear mandates, alongside developing a Matching Platform that integrates population data, housing projects, and policy measures across public and private actors. Such an approach would allow Bangkok to bridge institutional gaps, enhance governance capacity, and build a more effective, transparent, and sustainable low-income housing system.

**Keywords:** Low-income Housing, Collaborative Planning, Platform Governance, Systemic Gaps, Multi-actor Mechanism

## 1. บทนำ

ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครเป็นหนึ่งในประเด็นเชิงโครงสร้างที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรเมืองอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า การขาดแคลนที่อยู่อาศัยราคาเอื้อถึงส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิต ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางสังคม (Boonyabancha, 2005; Yap & De Wandeler, 2010) แม้จะมีหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่น เช่น การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) ภาคเอกชน และกรุงเทพมหานคร เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่การทำงานกลับยังดำเนินไปแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการเชิงระบบ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนของประชาชนในเขตเมืองได้อย่างทั่วถึง

ในกรณีของกรุงเทพมหานคร แม้พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2566 เรื่องสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้กำหนดให้มี สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครทำหน้าที่โดยตรงด้านการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย เพื่อช่วยเหลือประชาชนและข้าราชการบุคลากรของกรุงเทพมหานครในด้านการจัดการที่อยู่อาศัย แต่ในเชิงปฏิบัติกลับยังไม่สามารถทำงานได้เต็มศักยภาพ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้บทบาทของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นลักษณะ “ผู้ดำเนินโครงการ” รายโครงการ มากกว่าการทำหน้าที่เป็น “กลไกกลาง” ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในภาพรวม

เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์สากล หลายมหานครได้ออกแบบระบบการจัดการที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่โดดเด่นคือ มหานครนิวยอร์ก (New York City) ซึ่งมีการจัดตั้ง Housing Agency (HPD) ที่ทำหน้าที่กำหนด

นโยบายโดยตรง มีกลไกทางการเงินที่ยั่งยืนผ่าน Housing Development Corporation (HDC) เมืองครที่บริหารจัดการโครงการระยะยาวอย่าง NYCHA และใช้เครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ เช่น Mandatory Inclusionary Housing (MIH) และ Permanent Affordability Commitment Together (PACT) ซึ่งทำให้การพัฒนาและการจัดสรรที่อยู่อาศัยราคาเอื้อมถึงมีความต่อเนื่องและยั่งยืน (New York City Department of Housing Preservation and Development, 2023; New York City Housing Authority, 2022)

ช่องว่างสำคัญที่เห็นได้ชัดคือ กรุงเทพมหานครยังขาด หน่วยงานกลาง (Institutional Gap) ที่มีอำนาจและทรัพยากรในการบูรณาการนโยบาย ขาด กลไกทางการเงินถาวร (Financial Gap) เพื่อรองรับการลงทุนระยะยาว ขาดการออกแบบโครงการที่มีความหลากหลายและเชื่อมโยงกับความต้องการจริงของกลุ่มเป้าหมาย (Project & Target Group Gap) และยังมีอุปสรรคข้อจำกัดด้านกฎหมายและข้อกำหนด (Legal & Regulatory Gap) อันเป็นสิ่งที่ Organisation for Economic Co-operation and Development (2017), and UN-Habitat (2020) ระบุว่าอุปสรรคเชิงระบบ (systemic obstacles) ต่อการจัดการที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงนำกรอบแนวคิด การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Planning) (Ansell & Gash, 2008; Healey, 1997) และ การบริหารจัดการแบบแพลตฟอร์ม (Platform Governance) (Kenney & Zysman, 2016) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทของกรุงเทพมหานคร เพื่อทำความเข้าใจถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและศักยภาพในการยกระดับบทบาทไปสู่การเป็น “ผู้ประสานกลไกพหุภาคี” (multi-actor mechanism) ที่สามารถเชื่อมโยงรัฐ เอกชน และชุมชนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการทบทวนบทบาทเชิงสถาบันของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และภาคเอกชน ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อโครงสร้างการจัดการที่อยู่อาศัยในประเทศไทย และเป็นฐานข้อมูลเปรียบเทียบที่ช่วยให้การวิเคราะห์บทบาทของกรุงเทพมหานครมีความครบถ้วนยิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้น (1) วิเคราะห์บทบาทและข้อจำกัดของกรุงเทพมหานครในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (2) ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยในกรณีมหานครนิวยอร์ก (3) วิเคราะห์จุดแข็งและข้อจำกัดของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง และ (4) เสนอแนวทางยกระดับบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะกลไกกลางที่มีความยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการจริงของประชาชนในเมือง

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์บทบาทปัจจุบันของกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- 2.2 เพื่อเปรียบเทียบบทบาทการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจากกรณีศึกษามหานครต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์บทบาทและความเชื่อมโยงของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- 2.4 เพื่อเสนอแนวทางยกระดับบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะ กลไกกลางประสานความร่วมมือแบบพหุภาคี

## 3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาบทบาทของกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย จำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีเพื่ออธิบายทั้งข้อจำกัดและโอกาสในการพัฒนาในระดับเมือง แนวคิดดังกล่าวช่วยให้การวิเคราะห์ไม่เพียงสะท้อนสภาพปัญหาที่ปรากฏเชิงประจักษ์ แต่ยังเชื่อมโยงกับทฤษฎีและกรณีศึกษาที่เป็นสากล อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีน้ำหนักและสามารถปฏิบัติได้จริง โดยงานวิจัยนี้เลือกใช้กรอบคิดหลักที่เน้น “การประสานความร่วมมือพหุภาคี” และ “การจัดการเชิงระบบ” ผ่านแนวคิด การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Planning) (Ansell & Gash, 2008; Healey, 1997; Innes & Booher, 2010) และ การบริหารจัดการแบบแพลตฟอร์ม (Platform Governance) (Gawer, 2014;

Kenney & Zysman, 2016) รวมถึงการศึกษา กรณีมหานครนิวยอร์ก ที่มีการออกแบบเชิงสถาบันและกลไกการเงินที่ชัดเจน (NYC HPD, 2023; NYCHA, 2022) เพื่อใช้เป็นบทเรียนเชิงเปรียบเทียบกับการบริหารของกรุงเทพมหานคร

### 3.1 แนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Planning)

แนวคิดนี้เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผน โดยเฉพาะภาคประชาชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง Healey (1997) ระบุว่ากระบวนการวางแผนเชิงสื่อสารช่วยเปิดพื้นที่ให้เกิดความเข้าใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และสามารถนำไปสู่ฉันทามติในการดำเนินนโยบาย แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการบ้านมั่นคง และการบริหารจัดการร่วมในระดับโครงการ

การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Planning) ยังตั้งอยู่บนฐานคิดของ “Collaborative Rationality” (Innes & Booher, 2010) ซึ่งชี้ว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีคุณภาพต้องเกิดจาก 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ความหลากหลายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Diversity of Stakeholders) (2) การพึ่งพาอาศัยกันระหว่างทรัพยากรและปัญหา (Interdependence) และ (3) การสนทนาอย่างแท้จริงที่โปร่งใสและเท่าเทียม (Authentic Dialogue) องค์ประกอบเหล่านี้ช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมและฉันทามติที่มีเสถียรภาพ

ในเชิงตัวแปร แนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูล และความสามารถในการสร้างฉันทามติ ซึ่งเป็นเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์คุณภาพการบริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

### 3.2 แนวคิดการบริหารจัดการแบบแพลตฟอร์ม (Platform Governance)

แนวคิด Platform Governance มองว่ารัฐควรมีบทบาทเป็นผู้ออกแบบโครงสร้างและระบบที่เอื้อต่อการดำเนินงานของภาคีต่าง ๆ แทนที่จะดำเนินการเองทุกขั้นตอน Kenney and Zysman (2016) อธิบายว่ารัฐสามารถทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานกลาง” ที่สนับสนุนข้อมูล แหล่งทุน และมาตรการจูงใจ เพื่อเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในงานวิจัยนี้ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างแบบเปิดของกรุงเทพมหานครเพื่อการจัดการที่อยู่อาศัยที่ยั่งยืน

แนวคิด Platform Governance ยังเน้นการออกแบบ “สถาปัตยกรรมแพลตฟอร์ม” (Platform Architecture) ที่ประกอบด้วย 3 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) โครงสร้างและมาตรฐานการเชื่อมต่อ (Architecture & Standards) (2) กติกาและแรงจูงใจที่กำหนดบทบาทและผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วม (Rules & Incentives) และ (3) การกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสร้างความน่าเชื่อถือในระบบ

แนวคิดนี้สะท้อนตัวแปรสำคัญคือ การมีแพลตฟอร์มข้อมูลกลาง ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน ชุมชน และการใช้เครื่องมือทางการเงินและผังเมืองเป็นแรงจูงใจ ซึ่งถูกนำมาใช้ในการออกแบบข้อเสนอให้กรุงเทพมหานครยกระดับบทบาทเป็น “ผู้กำกับแพลตฟอร์ม” (Platform Orchestrator) ที่ทำงานเชิงระบบมากกว่าผู้ดำเนินโครงการรายกรณี

ตารางที่ 1 สรุปแนวคิดเชิงทฤษฎี ตัวแปรสำคัญ และการประยุกต์ใช้ในการวิจัย

Table 1 Summary of Theoretical Concepts, Key Variables, and Research Application

แนวคิด/ทฤษฎี (Concept/Theory)	สาระสำคัญ (Core Concepts)	ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง (Key Variables)	การใช้ในการวิจัย (Application in This Study)
การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Planning)	- การวางแผนเชิงสื่อสารและการมีส่วนร่วม (Communicative and Participatory Planning) - เหตุผลร่วมเชิงสื่อสาร: D-I-A (Diversity, Interdependence, Authentic Dialogue)	- ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน (Level of Community Participation) - ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล (Transparency and Accessibility of Information)	- ใช้วิเคราะห์ “บทบาทการมีส่วนร่วม” ในโครงการบ้านมั่นคงและโครงการที่รัฐ/เอกชนดำเนินการ (Analyzing the “Role of Participation”)

แนวคิด/ทฤษฎี (Concept/Theory)	สาระสำคัญ (Core Concepts)	ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง (Key Variables)	การใช้ในการวิจัย (Application in This Study)
	- การสร้างฉันทามติและทุนทางสังคม (Consensus Building and Social Capital)	- ความสามารถในการสร้างฉันทามติ/ความพึงพอใจ (Ability to Build Consensus/Satisfaction)	in Baan Mankong and Public/Private Projects - ใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพการบริหารจัดการ (Used as Indicators of Management Quality: Participation & Governance)
การบริหารจัดการแบบแพลตฟอร์ม (Platform Governance)	- รัฐ/องค์กรท้องถิ่นเป็น “ผู้ประสานกลาง” (Coordinator/Orchestrator) ไม่ใช่ผู้ดำเนินการทุกขั้นตอน (Not Direct Implementer) - องค์ประกอบหลัก (Core Components): (1) สถาปัตยกรรมและมาตรฐาน (Architecture & Standards) (2) กฎกติกาและแรงจูงใจ (Rules & Incentives) (3) การกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance)	- การมีแพลตฟอร์มข้อมูลกลาง (Existence of Central Data Platform) - ความร่วมมือพหุภาคี (Multi-Actor Collaboration: State-Private-Community) - เครื่องมือทางการเงิน/ผังเมืองเป็นแรงจูงใจ (Financial/Planning Tools as Incentives)	- ใช้เป็นกรอบการออกแบบ “ข้อเสนอเชิงระบบ” ของกรุงเทพมหานคร (Used as Framework for Designing “Systemic Proposals” for BMA) - เสนอการยกระดับกรุงเทพฯ เป็น Platform Orchestrator ที่เชื่อมโยงโครงการ-ทุน-กลุ่มเป้าหมาย (Propose BMA as a Platform Orchestrator Connecting Projects-Finance-Target Groups)

### 3.3 รูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยจากต่างประเทศสะท้อนแนวโน้มสำคัญคือ “การทำงานแบบพหุภาคี” ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยแต่ละมหานครมีโครงสร้างสถาบันและกลไกเฉพาะที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง ซึ่งสามารถสังเคราะห์เป็นบทเรียนเชิงนโยบายให้กรุงเทพมหานครปรับใช้ได้

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ “มหานครนิวยอร์ก (New York City)” เป็นกรณีศึกษาเชิงลึก เนื่องจากมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยที่หลากหลาย ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การระดมทุน ไปจนถึงการจัดสรรที่อยู่อาศัยและราคาที่มีรายได้น้อยสามารถรับได้ ซึ่งสะท้อนการทำงานเชิงระบบแบบครบวงจร มหานครนิวยอร์กถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองใหญ่ โดยอาศัย การกำหนดนโยบายเชิงสถาบัน กลไกระดมทุนทางการเงิน และเครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ ที่ทำงานควบคู่กันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) ผู้กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ (Policy & Regulatory Role)

Department of Housing Preservation and Development (HPD) เป็นหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยมีงบประมาณดำเนินงานมากกว่า 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และบุคลากรกว่า 2,000 คน ทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงนโยบายและบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยในมหานครนิวยอร์ก (NYC HPD, 2023) มีบทบาทสำคัญ ได้แก่

- กำหนดนโยบายและพัฒนาโครงการ Affordable Housing: HPD เป็นแกนกลางของโครงการ Housing New York Plan ซึ่งมีเป้าหมายสร้างและอนุรักษ์ยูนิตราคาจับต้องได้มากกว่า 300,000 ยูนิตภายในปี 2026 ถือเป็นแผน affordable housing ที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของเมือง

- กำกับคุณภาพที่อยู่อาศัย: ผ่านการบังคับใช้ Housing Maintenance Code และการตรวจสอบอาคารอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละปี HPD รับเรื่องร้องเรียนกว่า 600,000 เคส และออกคำสั่งแก้ไขมากกว่า 200,000 กรณี เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพที่อยู่อาศัย (Bloom & Lasner, 2019)

- ใช้กฎหมายผังเมือง (Zoning) เป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย: HPD ทำงานใกล้ชิดกับ Department of City Planning (DCP) ในการผลักดันมาตรการ เช่น Inclusionary Housing Program (2005), and Mandatory Inclusionary Housing (DCP), (2016) ซึ่งผูกโยงสิทธิการปรับผังเมืองกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในราคาที่รับได้โดยใช้ zoning เป็นเครื่องมือในเชิงนโยบาย

HPD ยังมีบทบาทด้านการสร้างความร่วมมือพหุภาคี โดยทำงานร่วมกับภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และชุมชน เพื่อเพิ่มการพัฒนาที่อยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพที่อยู่อาศัยเดิม กลไกเหล่านี้สะท้อนการที่ HPD ไม่เพียงทำหน้าที่เชิงเทคนิค แต่ยังเป็น “ผู้กำหนดนโยบายเชิงระบบ” ที่บูรณาการมาตรการด้านการเงิน กฎหมาย และการวางผังเมืองเข้าด้วยกัน

### 2) กลไกระดมทุนและสนับสนุนการพัฒนา (Financial Mechanism)

New York City Housing Development Corporation (HDC) เป็นหน่วยงานด้านการเงินของเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการ ที่อยู่อาศัยราคาจับต้องได้ (affordable housing) HDC ทำหน้าที่หลักในการระดมทุนผ่านการออกพันธบัตร (bond issuance) และจัดหาเงินกู้ต้นทุนต่ำให้กับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ affordable housing โดยเฉพาะ

- การออกพันธบัตรสะสมมูลค่ากว่า 110,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ณ ปี 2023) ทำให้เป็นหนึ่งในผู้ออกพันธบัตรเพื่อที่อยู่อาศัยที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา (NYC HDC, 2023) รายได้จากการออกพันธบัตรดังกล่าวถูกนำไปใช้ทั้งในการก่อสร้างโครงการใหม่และการปรับปรุง stock เดิมของเมือง

- พัฒนาโปรแกรมทางการเงินแบบผสมผสาน (Mixed-Income Program) ที่ให้การสนับสนุนโครงการอาคารเช่า โดยกำหนดให้มีการผสมผสานระหว่างยูนิตราคาจับต้องได้และยูนิตเชิงพาณิชย์ (market-rate units) เพื่อสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจและการเงินของโครงการ ขณะเดียวกันยังช่วยขยายจำนวนยูนิตราคาจับต้องได้ในพื้นที่ที่มีความต้องการสูง

กลไกทางการเงินลักษณะนี้ถือเป็นจุดแข็งของมหานครนิวยอร์ก เนื่องจากช่วยสร้าง ความยั่งยืนทางการเงิน (financial sustainability) ลดการพึ่งพิงงบประมาณของรัฐบาลกลาง และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการสร้างและอนุรักษ์ที่อยู่อาศัยราคาจับต้องได้

### 3) การจัดการโครงการและความร่วมมือกับเอกชน (Operational Role)

New York City Housing Authority (NYCHA) เป็นหน่วยงานกึ่งอิสระที่รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงการ Public Housing ของมหานครนิวยอร์ก มากกว่า 300 โครงการ มีจำนวนยูนิตกว่า 177,000 ยูนิต รองรับผู้อยู่อาศัยมากกว่า 390,000 คน (NYCHA, 2022) นับเป็น Public Housing ที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา และมีขนาดใหญ่กว่าที่อยู่อาศัยสาธารณะในหลายประเทศรวมกัน นอกจากนี้ NYCHA ยังทำหน้าที่บริหาร โครงการ Section 8 Housing Choice Voucher ซึ่งสนับสนุนครัวเรือนรายได้ต่ำกว่า 90,000 ดอลลาร์ต่อปี ให้สามารถเช่าในตลาดเอกชน โดยได้รับการอุดหนุนค่าเช่าจากรัฐบาลกลาง (United States Department of Housing and Urban Development, 2021) ทำให้ NYCHA ไม่เพียงแต่เป็น “ผู้จัดการอาคาร” แต่ยังเป็น “ผู้ประสานสิทธิการเช่า” ระหว่างภาครัฐและตลาดเอกชนด้วย

ความท้าทายที่สำคัญของ NYCHA คือ ปริมาณที่อยู่อาศัยจำนวนมากมีอายุเกิน 50-70 ปี ทำให้เสื่อมโทรมอย่างหนักงบประมาณบำรุงรักษาที่ได้รับไม่เพียงพอ โดยมี ปริมาณงานและภารกิจที่ค้างสะสมที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้เสร็จรวมถึงการ

ซ่อมแซมสะสมสูงกว่า 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (NYCHA, 2022) ทำให้ NYCHA ต้องหาวิธีใหม่ในการระดมทุนและปรับปรุงคุณภาพของจำนวนที่อยู่อาศัยที่คงค้างอยู่

หนึ่งในแนวทางสำคัญคือ นโยบาย PACT (Permanent Affordability Commitment Together) ซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่าง NYCHA ภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามารับหน้าที่ซ่อมแซมและบริหารจัดการอาคารเดิม ขณะเดียวกัน NYCHA ยังคงเป็นเจ้าของที่ดินและมีอำนาจควบคุมค่าเช่าและสิทธิประโยชน์ของผู้อยู่อาศัย เพื่อให้มั่นใจว่าที่อยู่อาศัยจะยังคง “affordable” อย่างถาวร (NYCHA, 2022)

PACT จึงเป็นตัวอย่างของการผสมกลไกพหุภาคี (multi-actor mechanism) ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและภาระทางการเงินของรัฐ ขณะเดียวกันยังรักษาบทบาทของรัฐในการกำกับคุณภาพและคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่อาศัย

4) เครื่องมือผังเมืองแบบบังคับ (Planning Tool)

นครนิวยอร์กได้ใช้ Mandatory Inclusionary Housing (MIH) ตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นมา โดยเป็นข้อบัญญัติผังเมืองที่กำหนดให้นักพัฒนาที่ต้องการ สิทธิการปรับผังเมือง (rezoning หรือ upzoning) ต้องจัดสรรที่อยู่อาศัยในราคาที่ได้รับ (affordable units) เป็น สัดส่วน 20–30% ของจำนวนยูนิตทั้งหมด ภายในโครงการ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของพื้นที่และรูปแบบโครงการ (NYC DCP, 2016) โดยรูปแบบทางเลือกของ MIH ได้กำหนด Option ที่นักพัฒนาสามารถเลือกได้ เช่น

- จัดสรร 25% ของยูนิตสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ ≤ 60% ของ Median Income
- จัดสรร 30% สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ ≤ 80% ของ Median Income

ซึ่งเป็นการปรับเงื่อนไขให้ยืดหยุ่นตามทำเลและความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ มีตัวอย่างการนำไปใช้จริง ได้แก่

- เขต Brooklyn และ Queens ที่มีการปรับผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาแนวสูง (high-density development) MIH ได้สร้างยูนิตราคาจับได้เพิ่มขึ้นหลายพันยูนิตภายในเวลาไม่กี่ปี

- โครงการใน East New York (Brooklyn) ที่ได้รับสิทธิ rezoning สามารถสร้างยูนิตราคาจับได้มากกว่า 3,000 ยูนิตในช่วงปีแรก ๆ ของการบังคับใช้ (NYC HPD, 2018)

MIH ถือเป็นการ “พลิกแนวคิด” จากการพึ่งงบประมาณรัฐ มาใช้ “ตลาดอสังหาริมทรัพย์” เป็นกลไกสร้าง affordable housing เป็นตัวอย่างของ Cross-subsidization คือใช้รายได้จากยูนิตราคาระดับตลาด (market-rate) มาชดเชยยูนิตราคาที่อยู่อาศัยที่จับได้ภายในโครงการเดียวกัน ช่วยทำให้ affordable housing “กระจายตัว” อยู่ในเขตพัฒนาใหม่ ไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะชุมชนรายได้น้อย ลดความเสี่ยงของ การแบ่งแยกเชิงพื้นที่ (spatial segregation) อย่างไรก็ตาม MIH ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าต้นทุนสูงอาจทำให้บางนักพัฒนาเลือกไม่ลงทุนในพื้นที่ที่กำหนด จึงต้องใช้ควบคู่กับ สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงิน จาก HPD และ HDC เพื่อรักษาความตึงตูด (Schuetz et al., 2018)

ตารางที่ 2 บทเรียนจากกรณีมหานครนิวยอร์ก

Table 2 Lessons from the New York City Case

องค์ประกอบ (Component)	กลไก/มาตรการของมหานครนิวยอร์ก (Mechanisms in New York City)	บทเรียนสำหรับกรุงเทพมหานคร (Lessons for Bangkok)
ผู้กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ (Policy & Regulatory Role – HPD)	- Department of Housing Preservation and Development (HPD) มีงบประมาณและอำนาจกำกับ Housing Maintenance Code และขับเคลื่อน Housing New	- กรุงเทพมหานครควรมี Housing Agency ที่มีอำนาจเชิงนโยบายและกำกับคุณภาพโครงการที่อยู่อาศัยโดยตรง (Bangkok should establish a Housing Agency with direct policy)

องค์ประกอบ (Component)	กลไก/มาตรการของมหานครนิวยอร์ก (Mechanisms in New York City)	บทเรียนสำหรับกรุงเทพมหานคร (Lessons for Bangkok)
	<p><i>York Plan</i> (เป้าหมายสร้าง 300,000 ยูนิตภายในปี 2026) (HPD as a central agency overseeing Housing Maintenance Code and implementing the <i>Housing New York Plan</i> (target: 300,000 units by 2026))</p>	<p>authority and regulatory oversight of housing quality.)</p>
<p>กลไกระดมทุนและการเงิน (Financial Mechanism – HDC)</p>	<p>- Housing Development Corporation (HDC) ออกพันธบัตร รวมกว่า US\$110 billion เพื่อสนับสนุนโครงการ <i>affordable housing</i> และ <i>Mixed-Income Program</i> (HDC issuing over US\$110 billion in bonds to finance <i>affordable housing</i> and <i>Mixed-Income Programs</i>.)</p>	<p>- กรุงเทพมหานครควรพัฒนา กองทุน/พันธบัตรที่อยู่อาศัยมหานคร (Municipal Housing Bonds/Fund) ลดการพึ่งพางบประมาณรัฐ และดึงเอกชนร่วมลงทุน (Bangkok should develop <b>Municipal Housing Bonds/Funds</b> to reduce reliance on central government budgets and attract private investment.)</p>
<p>การจัดการโครงการและความร่วมมือ (Operational Role – NYCHA)</p>	<p>- New York City Housing Authority (NYCHA) ดูแล <i>Public Housing</i> 177,000 ยูนิต (รองรับกว่า 390,000 คน) และ <i>Section 8 Voucher</i> (90,000 คริวเรือน) รวมทั้งใช้ <i>PACT (Permanent Affordability Commitment Together)</i> ร่วมกับเอกชนปรับปรุง stock เก่า (NYCHA managing 177,000 <i>Public Housing</i> units (housing 390,000 people), 90,000 <i>Section 8 Vouchers</i>, and <i>PACT</i> program with private partners to renovate old stock.)</p>	<p>- กรุงเทพมหานครควรใช้ <b>ความร่วมมือพหุภาคี (Multi-Actor Partnerships)</b> ในการปรับปรุง stock เก่า โดยยังคงรักษาความเป็น <i>affordable housing</i>- Bangkok should adopt <b>Multi-Actor Partnerships</b> to renovate old housing stock while maintaining its <i>affordable housing</i> status.</p>
<p>เครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ (Planning Tool – MIH)</p>	<p>- <i>Mandatory Inclusionary Housing (MIH)</i> กำหนดให้นักพัฒนา</p>	<p>- กรุงเทพมหานครควรพัฒนา <b>Inclusionary Zoning / FAR Bonus</b></p>

องค์ประกอบ (Component)	กลไก/มาตรการของมหานครนิวยอร์ก (Mechanisms in New York City)	บทเรียนสำหรับกรุงเทพมหานคร (Lessons for Bangkok)
	<p>ที่ได้รับสิทธิ rezoning ต้องจัดสรรยูนิ ตราคารับได้ 20–30% ของยูนิ ต์ทั้งหมด- <i>Mandatory Inclusionary Housing (MIH)</i> requires developers receiving rezoning benefits to allocate 20–30% of units as affordable housing.</p>	<p>เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองกับการสร้าง ยูนิตราคารับได้อย่างยั่งยืน (Bangkok should develop <b>Inclusionary Zoning / FAR Bonus</b> mechanisms to link urban development with sustainable affordable housing provision.)</p>

### 3.4 บทบาทหน่วยงานไทยในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยถูกกำหนดทิศทางภายใต้กรอบนโยบายและกฎหมายระดับชาติที่สำคัญสองประการ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ซึ่งมีผลต่อบทบาทและความสามารถในการดำเนินการของหน่วยงานไทยในหลายระดับ

พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ 2542 มุ่งให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในด้านบริการสาธารณะ รวมถึงเรื่องที่อยู่อาศัย โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยหรือที่ดินเพื่อชุมชนได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจด้านที่อยู่อาศัยยังคงจำกัด เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับส่วนกลาง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ส่งผลให้กรุงเทพมหานครและ อปท. ยังมีบทบาทจำกัดในฐานะผู้พัฒนาโครงการโดยตรง มากกว่าการเป็นกลไกกำหนดนโยบายเชิงระบบ (King Prajadhipok’s Institute, 2020, in Thai)

ในขณะที่ แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้วางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้ในระดับชาติ เช่น การเพิ่มการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของประชาชนกลุ่มเปราะบาง การสร้างระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยที่ยั่งยืน และการพัฒนากลไกสถาบันที่รองรับความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย แต่การดำเนินงานตามแผนแม่บทส่วนใหญ่ยังคงเน้นในมิติของหน่วยงานส่วนกลาง ขาดการแปลเป้าหมายลงสู่การปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ (Ministry of Social Development and Human Security [MSDHS], 2016, in Thai; UN-Habitat, 2020)

ในการศึกษาครั้งนี้ หน่วยงานไทยที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย (Bangkok Metropolitan Administration & Housing Development Office: BMA & HDO) ซึ่งเป็นหน่วยงานการพาณิชย์ภายใต้กรุงเทพมหานคร
- 2) การเคหะแห่งชาติ (National Housing Authority: NHA) ที่เป็นหน่วยงานหลักระดับชาติในการสร้างโครงการขนาดใหญ่
- 3) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) (Community Organizations Development Institute: CODI) และ โครงการบ้านมั่นคง (Baan Mankong Program) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน
- 4) ภาคเอกชน (Private Developers) ซึ่งเข้ามามีบทบาทผ่านมาตรการจูงใจของรัฐ เช่น มาตรการการลงทุน (BOI)

หน่วยงานเหล่านี้ต่างมีจุดแข็งและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาผ่านกรอบ “ช่องว่างเชิงระบบ” (Systemic Gaps) ที่งานวิจัยนี้ใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ พบว่า กทม. แม้จะมีสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแต่ยังทำงานไม่เต็มศักยภาพ (Institutional Gap), การเคหะฯ มีศักยภาพเชิงโครงสร้างแต่พึ่งพางบประมาณกลาง (Financial Gap), พอช. และ บ้านมั่นคงมีพลังชุมชนแต่ติดข้อจำกัดด้านสิทธิในที่ดิน (Legal & Regulatory Gap), ส่วนเอกชนมีประสิทธิภาพด้านการบริหารแต่ไม่สามารถครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยที่สุดได้ (Target Group Gap) (Boonyabancha, 2005; Usavagovitwong, 2012; Yap & De Wandeler, 2010) ดังนั้น การสังเคราะห์บทบาทหน่วยงานไทยในภาพรวมจึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการสร้าง กลไกกลาง ที่สามารถบูรณาการบทบาทเหล่านี้เข้าด้วยกัน และกรุงเทพมหานครควรได้รับการยกระดับบทบาทไปสู่การเป็น “ผู้ประสานกลไกพหุภาคี” (multi-actor coordinator) ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบาย งบประมาณ กลุ่มเป้าหมาย และการดำเนินงานระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อแก้ไขช่องว่างเชิงระบบที่ยังดำรงอ

ตารางที่ 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

Table 3 Agencies Related to Low-Income Housing Development in Bangkok Metropolitan Area

หน่วยงาน (Agency)	สังกัด (Affiliation)	บทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Role)	กลุ่มเป้าหมาย (Target Group)	การพัฒนาที่ผ่านมา (Past Development)	การให้บริการทางการเงิน (Financial Services)	งบประมาณ (Budget Source)
สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Office)	กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration)	- ช่วยเหลือประชาชน ข้าราชการและบุคลากรของ กทม. ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการจัดหาที่อยู่อาศัย (Provide housing assistance for BMA staff, low-income, and disadvantaged groups) - ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Coordinate with related agencies)	- ประชาชน ข้าราชการ และบุคลากรของ กทม.ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ กทม. (BMA officials, employees, and low-income/disadvantaged groups in Bangkok)	โครงการที่อยู่อาศัยข้าราชการ กทม. (204 ห้อง) (BMA staff housing projects (204 units))	ไม่มี (None)	กรุงเทพมหานคร/รายได้หน่วยงาน (BMA / Internal revenue)
การเคหะแห่งชาติ (National Housing Authority: NHA)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of Social Development and Human Security)	- สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อที่อยู่อาศัย พร้อมสาธารณูปโภค (Construct, purchase, provide, sell, lease, or hire-purchase housing with infrastructure)	ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย General public, especially low-income households	พัฒนาที่อยู่อาศัยตั้งแต่ปี 2519-2562 รวม 737,151 หน่วย (Developed 737,151 units (1976-2019))	สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น สินเชื่อเช่าซื้อ (Housing loans for low-income households (e.g., hire-purchase loans))	พันธบัตร/ตราสารหนี้/รายได้โครงการ Bonds, debt instruments, housing project revenue
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) (Community Organizations)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of Social Development and Human Security)	- โครงการบ้านมั่นคง เมือง-ชนบท (Baan Mankong housing program (urban/rural))	องค์กรชุมชนในเมืองและชนบท Urban and rural community organizations	โครงการบ้านมั่นคงรวมประมาณ 100,000 ครัวเรือน 1,200 ชุมชน (Baan Mankong 100,000 households, 1,200 communities)	สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและองค์กรชุมชน (Housing loans for low-income households and community organizations)	รัฐบาล/กองทุนชุมชน/ความร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่น (Government, community funds, cooperation with local organizations)

หน่วยงาน (Agency)	สังกัด (Affiliation)	บทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Role)	กลุ่มเป้าหมาย (Target Group)	การพัฒนาที่ผ่านมา (Past Development)	การให้บริการทางการเงิน (Financial Services)	งบประมาณ (Budget Source)
Organizations Development Institute: CODI)	Social Development and Human Security)	- ประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชนและประชาสังคม (Coordinate with community-based organizations and civil society)		Mankong housing projects for ~100,000 households in 1,200 communities)	income households and community organizations)	community funds, local cooperation)
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI)	สำนักนายกรัฐมนตรี (Office of the Prime Minister)	- ส่งเสริมการลงทุนโครงการที่อยู่อาศัยราคาประหยัดโดยให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีและสิทธิอื่นๆ (Promote investment in affordable housing projects through tax incentives and other privileges)	ประชาชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มอาชีพอิสระ หรือผู้มีรายได้นอมนอน (Low-income households, informal workers, unstable-income groups)	กิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในช่วงปี 2536-2557 และ ปี 2563 จำนวน 44 โครงการ จาก 11 บริษัท ซึ่งอยู่ในรูปแบบคอนโดมิเนียมทั้งสิ้น รวมจำนวน 34,900 ห้อง (Low-income housing development projects during 1993-2014 and 2020, comprising 44 projects developed by 11 companies, all in the form of condominiums, with a total of 34,900 units.)	สินเชื่อผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ (GH Bank) และสิทธิประโยชน์จาก (BOI Loans via GH Bank and BOI investment privileges)	รัฐบาล/สิทธิประโยชน์จาก (BOI Government / BOI privileges)

#### 4. วิธีกรวิจัย เครื่องมือวิจัย และระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาคั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยผสมข้อมูลเชิงปริมาณจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาเอกสารกรณีต่างประเทศเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งมิติของประสบการณ์ผู้พักอาศัย มุมมองเชิงนโยบาย และบทเรียนจากมหานครต่างประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้ถูกออกแบบให้ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 4 ข้ออย่างครบถ้วน

##### 4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มประชากรในการศึกษาได้แก่ หน่วยที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครรวมทั้งสิ้น 126,074 หน่วย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ โครงการที่พักอาศัยเพื่อข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานครจำนวน 4,187 หน่วย โครงการบ้านมั่นคง 11,401 หน่วย โครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ 103,325 หน่วย และโครงการภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากรับบาลผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุน (BOI) 7,161 หน่วย จากประชากรรวมนี้ ได้กำหนดขนาดตัวอย่างจำนวน 416 ครัวเรือน โดยคำนวณจากสูตร Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และใช้การสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Sampling) เพื่อให้ครอบคลุมทุกประเภทโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันมาก ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นไม่เป็นสัดส่วน (Non-proportional Stratified Sampling) เพื่อให้ได้จำนวนตัวอย่างเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบในแต่ละประเภทโครงการ โดยจัดสรรเป็นโครงการที่พักอาศัยเพื่อข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานคร 30 ครัวเรือน โครงการบ้านมั่นคง 84 ครัวเรือน โครงการบ้านเอื้ออาทร 200 ครัวเรือน และโครงการภาคเอกชน 100 ครัวเรือน เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลคือแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารจัดการโครงการ ด้านเศรษฐกิจและสังคม และด้านกฎหมายและข้อกำหนด ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-Way ANOVA) พร้อมการทดสอบเปรียบเทียบรายคู่แบบ Tukey HSD เพื่อตรวจสอบความแตกต่างระหว่างโครงการแต่ละประเภท

##### 4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 6 ราย โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมีเกณฑ์คือ ต้องเป็นผู้แทนหรือผู้บริหารจากหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ ผู้แทนจากกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้แทนภาคเอกชน เครื่องมือที่ใช้คือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ บทบาทและนโยบายของหน่วยงาน แนวทางการพัฒนาและการบริหารจัดการ กลไกความร่วมมือพหุภาคี และข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Thematic Analysis) โดยการทำการ Coding และสังเคราะห์เป็น Theme ที่สะท้อนข้อค้นพบเชิงระบบ

นอกจากนี้ งานวิจัยยังอาศัยการศึกษาเอกสารและกรณีต่างประเทศ โดยเลือกมหานครนิวยอร์ก (New York City) เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยที่ครอบคลุมทั้งด้านนโยบาย กลไกการเงิน การจัดการโครงการ และเครื่องมือผังเมือง โดยมีหน่วยงานหลักที่สำคัญ ได้แก่ HPD ในการกำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ HDC ในการระดมทุนผ่านพันธบัตร NYCHA ในการบริหารจัดการโครงการ Public Housing และโครงการ Section 8 ตลอดจนเครื่องมือ MIH/PACT ในการใช้ผังเมืองและความร่วมมือกับภาคเอกชน ข้อมูลจากกรณีศึกษานี้ถูกรวบรวมจากเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและการสังเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายสำหรับกรุงเทพมหานคร

โดยสรุป วิธีการวิจัยในครั้งนี้ได้ออกแบบให้เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้ออย่างชัดเจน กล่าวคือ การวิจัยเชิงปริมาณใช้ตอบโจทย์การวิเคราะห์บทบาทปัจจุบันของกรุงเทพมหานครและการเปรียบเทียบกับหน่วยงานในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย การวิจัยเชิงคุณภาพใช้ตอบโจทย์การอธิบายเชิงลึกและการเสนอแนวทางปรับปรุงบทบาท ขณะที่การศึกษาเอกสารกรณีมหานครนิวยอร์กช่วยตอบวัตถุประสงค์ด้านการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และสนับสนุนการสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงระบบ ทำให้ผลการวิจัยสามารถสะท้อนข้อจำกัดและศักยภาพของกรุงเทพมหานครในมิติที่ครอบคลุมทั้งเชิงประจักษ์และเชิงทฤษฎี

ตารางที่ 4 การเชื่อมโยงวัตถุประสงค์การวิจัยกับวิธีการและผลที่คาดว่าจะได้รับ

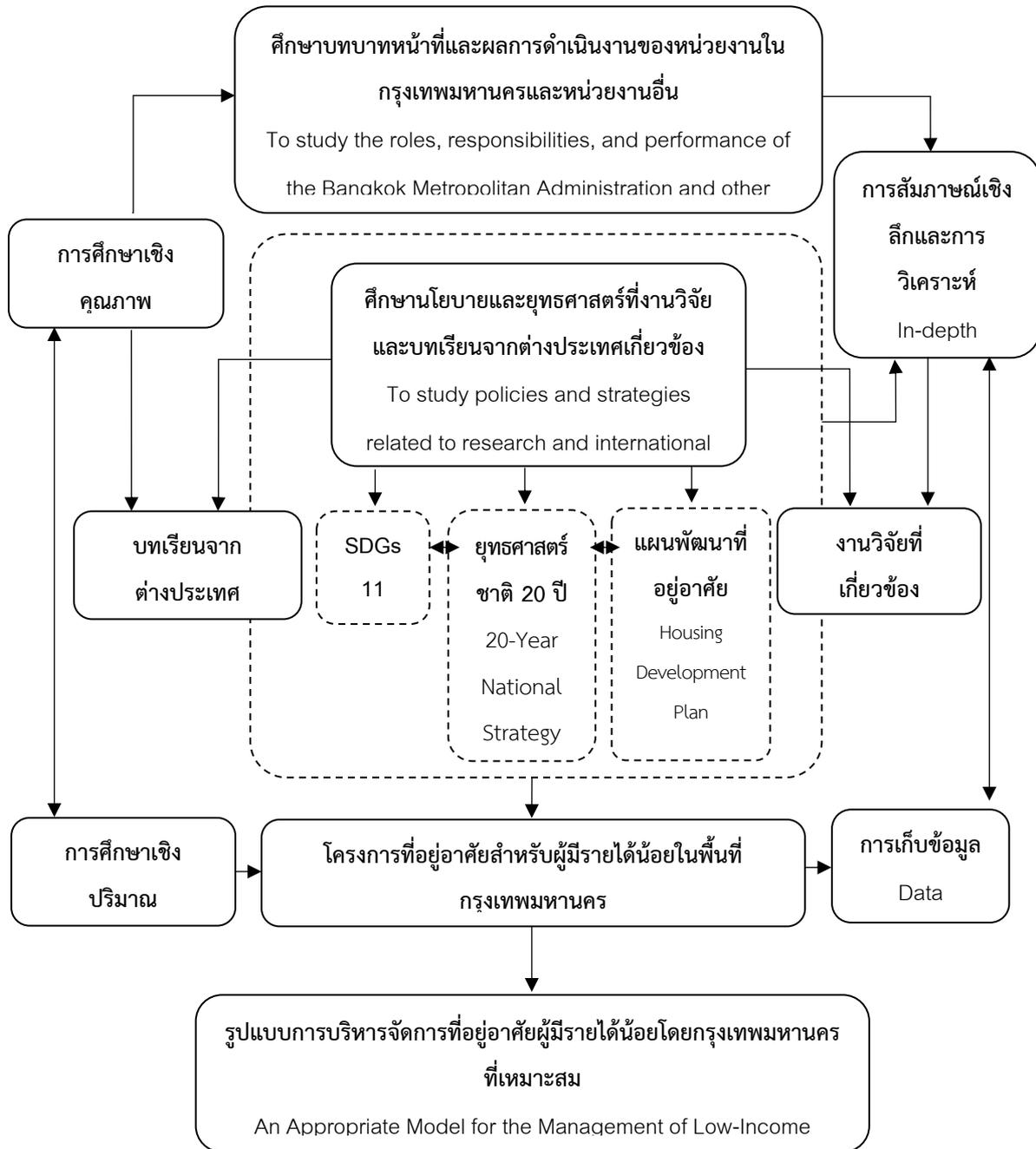
Table 4 Linkage between Research Objectives, Methods, and Expected Outcomes

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)	วิธีการเก็บข้อมูล (Data Collection Methods)	วิธีการวิเคราะห์ (Analytical Methods)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Outcomes)
1. วิเคราะห์บทบาทปัจจุบันของ กรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Analyze the current role of BMA in managing low-income housing)	- แบบสอบถามผู้อยู่อาศัยในโครงการของกรุงเทพมหานคร (Household surveys in BMA housing projects) - การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (In-depth interviews with relevant agency representatives)	- สถิติเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์ความแปรปรวน (Descriptive Statistics, ANOVA, Tukey HSD) - การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Thematic analysis)	- ภาพสะท้อนเชิงประจักษ์ของบทบาทและข้อจำกัดในการบริหารจัดการโครงการของ กรุงเทพมหานคร (Empirical insights into the roles and limitations of BMA in housing management)
2. เปรียบเทียบบทบาทและแนวทางการบริหารจัดการจากกรณีมหานครต่างประเทศ (Compare management roles and approaches with international cases)	- การศึกษาเอกสารและรายงานนโยบาย- กรณีศึกษามหานครนิวยอร์ก (HPD, HDC, NYCHA, MIH/PACT)- Policy documents and reports review- Case study of New York City (HPD, HDC, NYCHA, MIH/PACT)	- การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Policy Analysis)	- บทเรียนเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของ กรุงเทพมหานคร (Policy lessons and practices adaptable to BMA context)
3. วิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Analyze the roles of Thai housing-related agencies)	- แบบสอบถามผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคง การเคหะแห่งชาติ และโครงการเอกชน- การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง- Household surveys in Baan Mankong, NHA, and private sector projects- In-	- ANOVA and Tukey HSD - Thematic Analysis	- ข้อค้นพบเชิงเปรียบเทียบที่สะท้อนจุดแข็งและข้อจำกัดของหน่วยงานไทยแต่ละประเภท (Comparative findings highlighting strengths and limitations of Thai housing agencies)

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)	วิธีการเก็บข้อมูล (Data Collection Methods)	วิธีการวิเคราะห์ (Analytical Methods)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Outcomes)
	depth interviews with relevant agency representatives		
<b>4. เสนอแนวทางการ ยกระดับบทบาทของ กรุงเทพมหานครในฐานะ กลไกประสานความร่วมมือ พหุภาคี (Propose strategies to strengthen BMA’s role as a multi- actor coordinator)</b>	- การสังเคราะห์ผลการ วิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิง คุณภาพ (Synthesis of quantitative and qualitative findings) - การศึกษาเปรียบเทียบกรณี ต่างประเทศ (Comparative case study)	- การสังเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy Synthesis) - การวิเคราะห์เชิงระบบ (Systemic Analysis)	- แนวทางเชิงกลไกพหุภาคี (Multi-Actor Coordination Mechanisms) สำหรับการ ยกระดับบทบาทของ กรุงเทพมหานคร (Multi- actor coordination mechanisms for enhancing BMA’s role)

4.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย มีขั้นตอน ดังต่อไปนี้



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

Figure 1 Conceptual Framework

5. ผลการวิจัยหรือการศึกษา

จากผลการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้อ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) แบ่งเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณจากการสำรวจความ

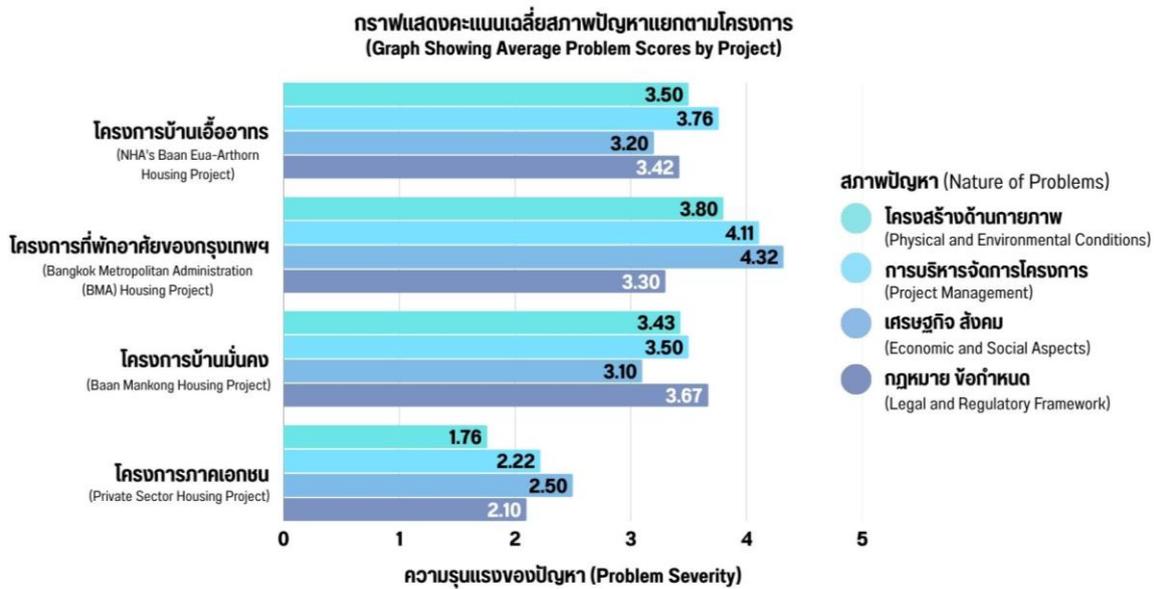
คิดเห็นของผู้อยู่อาศัย 416 ครั้วเรือนในโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย 4 ประเภท ผลการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลัก 6 รายที่ครอบคลุมภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน และผลการศึกษาเอกสารจากกรณีมหานครนิวยอร์กซึ่งมี โครงสร้างการบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งด้านนโยบาย การเงิน การบริหารโครงการ และการใช้เครื่องมือผังเมือง สุดท้าย ผลการวิจัยทั้งสามส่วนถูกนำมาสังเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างเชิงระบบและแนวทางการยกระดับบทบาทของ กรุงเทพมหานครในฐานะกลไกพหุภาคีในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

### 5.1 ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณจากการวิเคราะห์ด้วยสถิติ One-Way ANOVA และ Tukey HSD ที่ได้จากการสำรวจผู้ อยู่อาศัยจำนวน 416 ครั้วเรือน สะท้อนให้เห็นความแตกต่างของคุณภาพการบริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยในแต่ละประเภท โครงการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผลการวิเคราะห์พบว่าโครงการที่พักอาศัยของกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในหลายมิติ ซึ่งหมายถึงการเผชิญปัญหามากที่สุด ขณะที่โครงการภาคเอกชนกลับมีคะแนนต่ำที่สุดในแทบทุกด้าน สะท้อนว่ามี ปัญหาน้อยและมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพกว่า ส่วนโครงการบ้านมั่นคงและโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะ แห่งชาติมีจุดแข็งและข้อจำกัดเฉพาะด้านที่แตกต่างกันไป อันเป็นผลจากโครงสร้างการดำเนินงานและกลไกการสนับสนุนที่ไม่ เหมือนกัน โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 มิติหลัก ได้แก่ (1) ด้านกายภาพและ สิ่งแวดล้อม (2) ด้านการบริหารจัดการโครงการ (3) ด้านเศรษฐกิจและสังคม และ (4) ด้านกฎหมายและข้อกำหนด เพื่อนำมา ประเมินระดับปัญหาและคุณภาพการบริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยในแต่ละประเภทโครงการ

ผลการวิเคราะห์พบว่า โครงการที่พักอาศัยของกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในหลายมิติ โดยเฉพาะด้าน การบริหารจัดการ (4.11) และด้านเศรษฐกิจและสังคม (4.32) แสดงถึงการเผชิญปัญหามากที่สุด ขณะที่โครงการภาคเอกชน ได้คะแนนต่ำที่สุดทั้งด้านกายภาพ (1.76) ด้านการบริหารจัดการ (2.22) และด้านกฎหมายข้อกำหนด (2.10) ซึ่งหมายถึง ปัญหาน้อยที่สุดและมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพกว่าโครงการอื่น ๆ ส่วนโครงการบ้านมั่นคงมีความโดดเด่นด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่กลับสะท้อนปัญหาสูงในด้านกฎหมายและข้อกำหนด (3.67) เนื่องจากข้อจำกัดด้านสิทธิในที่ดินและระเบียบ ข้อบังคับ ขณะที่โครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติแม้มีบทบาทสำคัญในการรองรับประชากรจำนวนมาก แต่ยังคงมี คะแนนปัญหาสูงด้านกายภาพ (3.50) และการบริหารจัดการ (3.76)

โดยสรุป ข้อค้นพบเชิงปริมาณนี้สะท้อนว่า บทบาทของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญในการ บริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยและการสนับสนุนทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตเชิง คุณภาพที่ระบุถึงปัญหาด้านทรัพยากรและบุคลากร ขณะที่การเปรียบเทียบหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่า ภาคเอกชนมี ประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการเชิงกายภาพและการบริหารโครงการ ส่วนโครงการบ้านมั่นคงมีจุดแข็งด้านการมีส่วนร่วม แต่ ยังมีข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ขณะที่การเคหะฯ มีศักยภาพด้านการรองรับจำนวนหน่วยมาก แต่ยังขาดความยืดหยุ่นในเชิงการ จัดการ



รูปที่ 2 กราฟแสดงคะแนนเฉลี่ยสภาพปัญหาแยกตามโครงการ  
Figure 2 Graph Showing Average Problem Scores by Project

### 5.2 ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 6 ราย โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) นโยบายและบทบาทของหน่วยงาน (2) แนวทางการพัฒนาโครงการ (3) การบริหารจัดการโครงการ และ (4) ข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์สามารถสรุปเป็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) นโยบายและบทบาทของหน่วยงาน

จากการสัมภาษณ์สะท้อนว่ากรุงเทพมหานครยังมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณ ทำให้บทบาทในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยยังไม่โดดเด่นเมื่อเทียบกับการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ขณะที่การเคหะแห่งชาติมีบทบาทชัดเจนในฐานะผู้ดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ส่วนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีบทบาทด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลเชิงปริมาณที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของคะแนนการรับรู้บทบาทระหว่างหน่วยงาน

#### 2) แนวทางการพัฒนาโครงการ

กรุงเทพมหานครมุ่งพัฒนาในลักษณะโครงการรายพื้นที่และเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นสวัสดิการเพื่อข้าราชการและบุคลากรขององค์กร ขณะที่การเคหะแห่งชาติ มุ่งพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในลักษณะ mass housing ส่วนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) โดยโครงการบ้านมั่นคงเน้นการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยชุมชนมีส่วนร่วม ภาคเอกชนเน้นการบริหารต้นทุนเพื่อสร้างโครงการราคาที่สามารถเข้าถึงได้ ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นความแตกต่างด้าน “รูปแบบการพัฒนา” ของแต่ละหน่วยงาน และสะท้อนข้อจำกัดที่ต้องการกลไกกลางมาช่วยประสาน

#### 3) การบริหารจัดการโครงการ

การบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครยังประสบปัญหาด้านบุคลากรและงบประมาณ การเคหะแห่งชาติแม้มีโครงสร้างที่เป็นระบบแต่ยังขาดความยืดหยุ่น โครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) มีจุดแข็งด้านการจัดการร่วมโดยชุมชนแต่ยังติดขัดด้านกฎหมายและสิทธิในที่ดิน ขณะที่ภาคเอกชนมีการจัดการมืออาชีพและปัญหา

น้อยที่สุด แต่ข้อจำกัดคือไม่สามารถดูแลกลุ่มรายได้น้อยที่เปราะบางได้ครบถ้วน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลเชิงปริมาณที่สะท้อนว่ากรุงเทพมหานครถูกประเมินว่ามีปัญหามากที่สุดด้านการจัดการ

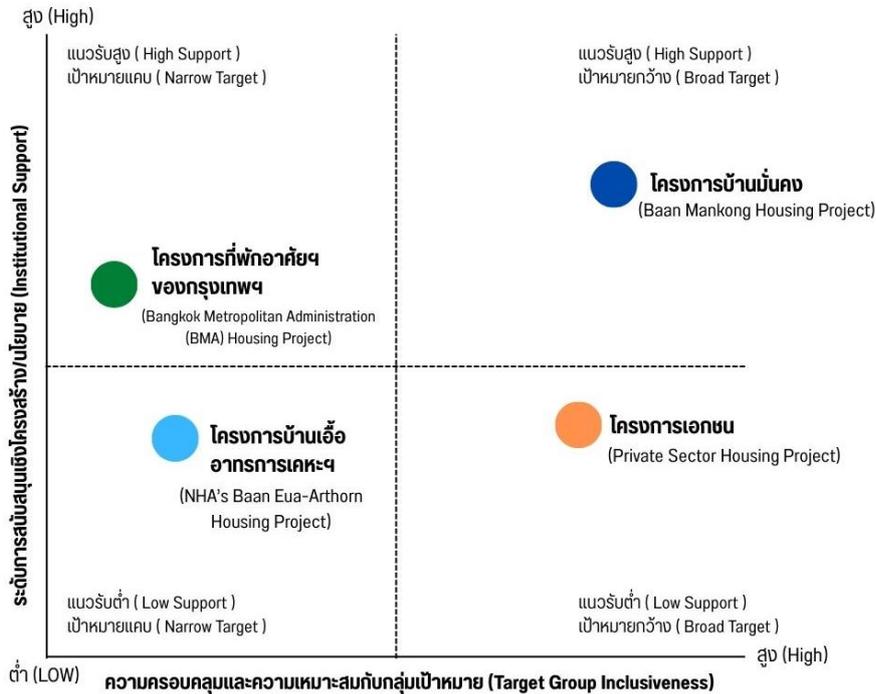
#### 4) ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจำเป็นต้องมี “กลไกพหุภาคี” ที่เชื่อมโยงศักยภาพของแต่ละภาคส่วนเข้าด้วยกัน กรุงเทพมหานครควรมีบทบาทเป็น “ผู้ประสานกลไกกลาง” (platform) ที่บูรณาการจุดแข็งของการเคหะแห่งชาติ โครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) และภาคเอกชน เข้ากับบทบาทของตนเอง เพื่อแก้ไขข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบ กฎหมาย และระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐหรือองค์กร ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Collaborative Planning และ Platform Governance

ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกถูกนำมาสังเคราะห์และจัดทำเป็นแผนภาพเปรียบเทียบ (Figure 3) โดยอาศัยสองแกนวิเคราะห์หลัก ได้แก่ ระดับการสนับสนุนเชิงสถาบัน (Institutional Support) และความครอบคลุมของกลุ่มเป้าหมาย (Target Group Inclusiveness) ผลการจัดวางตำแหน่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละโครงการ กล่าวคือ โครงการบ้านมั่นคงอยู่ในกลุ่ม High Support และ Broad Target สะท้อนถึงพลังของการมีส่วนร่วมจากชุมชนและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย แต่ยังมีข้อจำกัดเชิงกฎหมายและสิทธิในที่ดิน โครงการของการเคหะแห่งชาติอยู่ในกลุ่ม Low Support และ Narrow Target แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่แต่ยังคงพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐกลางและมีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นเชิงพื้นที่ ภาคเอกชนอยู่ในกลุ่ม Low Support แต่ Broad Target สะท้อนถึงประสิทธิภาพเชิงการจัดการและคุณภาพกายภาพที่ดี แต่ไม่สามารถตอบสนองต่อกลุ่มรายได้น้อยที่เปราะบางได้ครบถ้วน ส่วนโครงการของกรุงเทพมหานครอยู่ในกลุ่ม High Support แต่ Narrow Target แสดงให้เห็นว่ามีบทบาทและการสนับสนุนบางส่วนจากสถาบัน แต่ยังไม่สามารถขยายผลให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในวงกว้างได้

โดยสรุป การจัดวางตำแหน่งดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างของแต่ละหน่วยงาน และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกกลาง (platform mechanism) เพื่อบูรณาการจุดแข็งและลดข้อจำกัดของแต่ละภาคส่วน อันจะช่วยยกระดับบทบาทของกรุงเทพมหานครให้ทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานกลไกพหุภาคี” (multi-actor coordinator) อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**ตำแหน่งโครงการตามกลุ่มเป้าหมายและการสนับสนุน**  
(Project Positioning by Target Group and Support)



รูปที่ 3 ตำแหน่งโครงการที่อยู่อาศัยตามกลุ่มเป้าหมายและการสนับสนุน

Figure 3 Positioning of Housing Projects by Target Groups and Level of Support

**5.3 ผลการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศกรณีมหานครนิวยอร์ก**

การศึกษานโยบายที่เรียนจากต่างประเทศกรณีมหานครนิวยอร์กพบว่า เมืองมีการกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจนและหลากหลาย โดยแบ่งบทบาทของหน่วยงานตามภารกิจที่เฉพาะเจาะจง ได้แก่ หน่วยงานอนุรักษ์และพัฒนาที่อยู่อาศัย (Department of Housing Preservation and Development: HPD) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพที่อยู่อาศัย หน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยนครนิวยอร์ก (New York City Housing Development Corporation: HDC) ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงิน โดยเฉพาะการระดมทุนผ่านพันธบัตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการราคาอ่อมเยา หน่วยงานการเคหะนครนิวยอร์ก (New York City Housing Authority: NYCHA) ทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการ Public Housing และโครงการ Section 8 ในวงกว้าง ครอบคลุมผู้อยู่อาศัยหลายแสนครัวเรือน และสุดท้ายคือเครื่องมือด้านผังเมือง ได้แก่ โครงการบังคับจัดสรรที่อยู่อาศัยราคาอ่อมถึง (Mandatory Inclusionary Housing: MIH) และโครงการความร่วมมือ PACT (Permanent Affordability Commitment Together) ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงที่อยู่อาศัย โดยยังคงสถานะการเป็นที่อยู่อาศัยราคาอ่อมถึงอย่างถาวร

บทเรียนที่สำคัญสำหรับกรุงเทพมหานครคือ ความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ (Housing Agency) ที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน (clear mandate) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับการดำเนินงาน รวมทั้งการพัฒนากลไกการเงินที่ยั่งยืน เช่น การจัดตั้งกองทุนหรือการออกพันธบัตรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (housing bonds) อันจะช่วยให้การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปีเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ เช่น Inclusionary Zoning เพื่อกำหนดให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จัดสรรยูนิตราคารรับได้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงการใหม่ จะช่วยให้เกิดการสร้างที่อยู่อาศัยราคาอ่อมถึงควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองในภาพรวม

ตารางที่ 5 บทเรียนจากกรณีมหานครนิวยอร์ก

Table 5 Lessons from the Case of New York City

หน่วยงาน/เครื่องมือ (Agency/Instrument)	บทบาทในมหานครนิวยอร์ก (Role in New York City)	สิ่งที่กรุงเทพมหานครควรเรียนรู้ (Lessons for BMA)
HPD (Department of Housing Preservation and Development)	- กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพที่อยู่อาศัย ดูแลการปรับปรุงอาคารและการพัฒนาโครงการ Affordable Housing (Sets housing policy and regulates housing quality, oversees building maintenance, and develops affordable housing projects)	- จัดตั้งหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะที่มี <b>mandate</b> ชัดเจนในการกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน (Establish a dedicated housing agency with a clear <b>mandate</b> for policy-making and regulatory standards)
HDC (Housing Development Corporation)	- กลไกทางการเงิน ระดมทุนผ่านพันธบัตรและสินเชื่อเพื่อสนับสนุนโครงการ Affordable Housing (Provides financial mechanisms, issuing bonds and loans to support affordable housing projects)	- พัฒนากลไกการเงินที่ยั่งยืน เช่น การออกพันธบัตรที่อยู่อาศัย หรือการจัดตั้งกองทุนถาวร แทนการพึ่งพิงงบประมาณประจำปี (Develop sustainable financial tools, such as municipal housing bonds or permanent housing funds, to reduce reliance on annual budgets)
NYCHA (New York City Housing Authority)	- บริหารจัดการ Public Housing และโครงการ Section 8 ครอบคลุมครัวเรือนจำนวนมาก (Manages Public Housing and Section 8 programs, covering a large number of households)	- สร้างระบบบริหารจัดการโครงการในระยะยาวที่มีความต่อเนื่อง พร้อมระบบซ่อมบำรุงและดูแลชุมชนที่ยั่งยืน (Establish long-term management systems with continuity, including maintenance and sustainable community care)
MIH (Mandatory Inclusionary Housing)	- เครื่องมือผังเมืองบังคับให้โครงการใหม่ต้องจัดสรรยูนิตราคาจับได้ขั้นต่ำ 20-30% (Urban planning tool requiring new developments benefiting from rezoning to allocate 20-30% of units as affordable housing)	- นำแนวคิด Inclusionary Zoning มาประยุกต์ใช้กับผังเมืองกรุงเทพฯ เพื่อสร้างยูนิตราคาจับได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเมือง (Apply the concept of Inclusionary Zoning to Bangkok's urban planning to ensure affordable units alongside urban development)
PACT (Permanent Affordability Commitment Together)	- ความร่วมมือรัฐ-เอกชน-องค์กรไม่แสวงหากำไรในการปรับปรุง stock เก่า โดยยังคงสถานะ affordable (Public-private-nonprofit partnership for renovating old housing stock while maintaining affordability)	- พัฒนารูปแบบความร่วมมือ (PPP/PPP+) เพื่อดึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาปรับปรุงโครงการเดิม โดยรักษาความเป็นที่อยู่อาศัยราคาเอื้อมถึง (Develop partnership models (PPP/PPP+) to involve private sector and civil society in upgrading existing projects while preserving affordability)

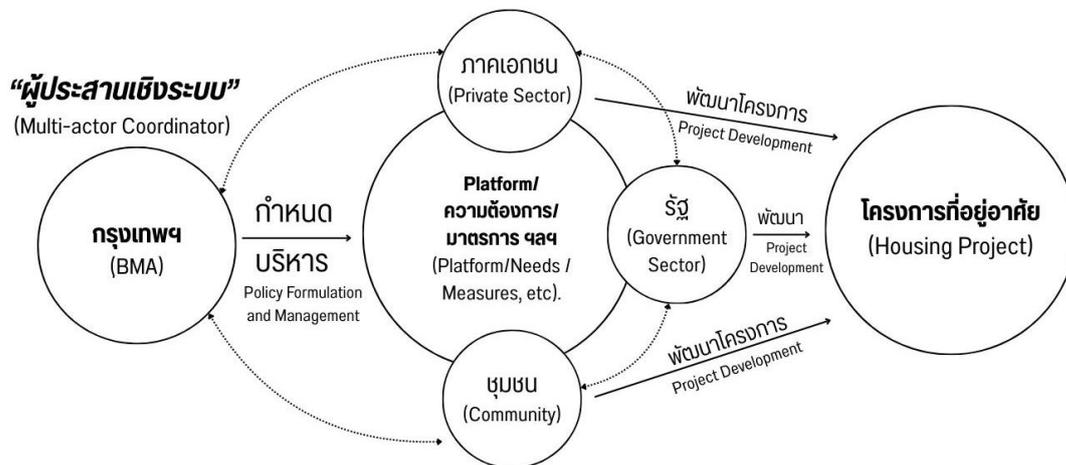
### 5.4 การสังเคราะห์ผลการวิจัย

การสังเคราะห์ผลการวิจัยชี้ให้เห็นภาพรวมที่สอดคล้องกันระหว่างข้อมูลเชิงปริมาณ ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ และบทเรียนจากกรณีมหานครนิวยอร์ก ผลการสำรวจสะท้อนว่าที่อยู่อาศัยภายใต้การดูแลของกรุงเทพมหานครมีปัญหามากที่สุดทั้งในด้านการบริหารจัดการและเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่ผลการสัมภาษณ์ยืนยันว่าข้อจำกัดหลักอยู่ที่โครงสร้างเชิงสถาบัน อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้บทบาทของกรุงเทพมหานครยังเป็นการแก้ปัญหาแบบรายโครงการ มากกว่าจะเป็นการขับเคลื่อนเชิงระบบ

ในอีกด้านหนึ่ง การเคหะแห่งชาติมีความสามารถในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ แต่ขาดความยืดหยุ่นและยังพึ่งพางบประมาณรัฐกลาง ส่วนโครงการบ้านมั่นคงโดดเด่นด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ยังมีติดปัญหาด้านสิทธิในที่ดินและข้อกฎหมาย ขณะที่ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพการจัดการสูงสุด แต่การเข้าถึงของกลุ่มรายได้น้อยยังมีข้อจำกัด ข้อค้นพบเหล่านี้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่สะท้อนความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประเภทโครงการ

เมื่อเปรียบเทียบกับมหานครนิวยอร์ก จะเห็นได้ว่าการมีหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน (Housing Agency) การมีกลไกทางการเงินที่ยั่งยืน (เช่น Housing Bonds) และการใช้เครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ (เช่น Inclusionary Zoning) เป็นปัจจัยที่ทำให้การจัดการที่อยู่อาศัยมีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งตรงข้ามกับกรุงเทพมหานครที่ยังขาดองค์ประกอบเชิงโครงสร้างเหล่านี้

ข้อค้นพบโดยรวมสะท้อนว่า การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ดำเนินโครงการโดยตรง” ไปสู่การเป็น “กลไกกลางเชิงพหุภาคี” ที่สามารถบูรณาการจุดแข็งของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศักยภาพเชิงปริมาณของการเคหะฯ ประสิทธิภาพเชิงการจัดการของภาคเอกชน หรือพลังการมีส่วนร่วมจากชุมชนบ้านมั่นคง มาสร้างระบบการทำงานที่เชื่อมโยงและยั่งยืนมากขึ้น



รูปที่ 4 ข้อเสนอบทบาทของกรุงเทพมหานครกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

Figure 4 Proposed Role of the Bangkok Metropolitan Administration in the Future Development of Housing

## 6. การอภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

### 6.1 อภิปรายผล

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างและประสิทธิภาพของโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในแต่ละประเภท โดยโครงการที่พักอาศัยของกรุงเทพมหานครมีปัญหามากที่สุดทั้งด้านการบริหารจัดการและด้านเศรษฐกิจและ

สังคม ซึ่งสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่ปรากฏจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ในทางตรงกันข้าม โครงการภาคเอกชนมีปัญหาน้อยที่สุดในแทบทุกมิติ แสดงถึงความเป็นมืออาชีพในการจัดการ แต่กลับไม่สามารถตอบโจทย์ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายรายได้น้อยได้อย่างแท้จริง ส่วนโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) แม้จะโดดเด่นด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ยังคงติดข้อจำกัดด้านสิทธิในที่ดินและข้อกฎหมาย ขณะที่โครงการบ้านเอื้ออาทร ของการเคหะแห่งชาติ มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่แต่ขาดความยืดหยุ่นและยังพึ่งพิงรัฐกลาง

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีมหานครนิวยอร์ก จะเห็นได้ว่ากรณีหน่วยงานกลางด้านที่อยู่อาศัย (HPD) การมีกลไก การเงินถาวร (HDC) และเครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ (MIH/PACT) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ระบบการจัดการที่อยู่อาศัย มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งสะท้อนถึง “ช่องว่างเชิงระบบ” ของกรุงเทพมหานครที่ยังขาดโครงสร้างสถาบันทางที่อยู่อาศัย (institutional gap) กลไกทางการเงินระยะยาว (financial gap) และมาตรการผังเมืองที่เอื้อต่อการสร้างที่อยู่อาศัยราคาเอื้อม ถึง (planning gap) ดังที่แสดงใน ภาพที่ 5 ช่องว่างเชิงระบบ (Systemic Gaps) การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของ กรุงเทพมหานครยังเผชิญความไม่เชื่อมโยงใน 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ทุน โครงการที่อยู่อาศัย กลุ่มเป้าหมาย และ หน่วยงาน ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถบูรณาการกันได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ผลลัพธ์ของนโยบายไม่ สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายจริง และขาดความต่อเนื่องในเชิงระบบ



รูปที่ 5 ช่องว่างเชิงระบบของกลุ่มเป้าหมาย ทุนและโครงการฯ

Figure 5 Systemic Gaps between Target Groups, Capital, and Housing Projects

“ช่องว่างเชิงระบบ (Systemic Gaps)” ในการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของกรุงเทพมหานคร หมายถึง การที่ องค์ประกอบหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยยังไม่สามารถเชื่อมโยงและทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ส่งผลให้ ระบบโดยรวมขาดความยั่งยืนและไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Head (2008), and OECD (2017) ที่ชี้ว่า ช่องว่างเชิงระบบเกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างนโยบาย สถาบัน และทรัพยากร ในระดับพื้นที่ โดยมีรายละเอียดในแต่ละด้านดังนี้

1) ช่องว่างด้านทุน (Financial Gap) การสนับสนุนทางการเงินของกรุงเทพมหานครยังจำกัดอยู่กับงบประมาณรายปี ขาดกลไกทางการเงินระยะยาว เช่น กองทุนที่อยู่อาศัยหรือพันธบัตรเพื่อการเคหะ ทำให้โครงการขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถขยายการพัฒนาได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ตรงกับข้อเสนอของ UN-Habitat (2020) ที่เน้นว่าความยั่งยืนด้านการเงินเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่

2) ช่องว่างด้านโครงการที่อยู่อาศัย (Housing Project Gap) โครงการในปัจจุบันยังดำเนินงานแบบแยกส่วน แต่ละหน่วยงานทำงานในกรอบของตนเอง เช่น การเคหะแห่งชาติ มุ่งพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ โครงการบ้านมั่นคงเน้นการพัฒนา ร่วมกับชุมชน โครงการภาคเอกชนมุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงพาณิชย์ และกรุงเทพมหานครเน้นโครงการเฉพาะหน้าและตอบ โจทย์ด้านสวัสดิการของข้าราชการและบุคลากรในองค์กร ทำให้ขาดมาตรฐานกลางและบูรณาการร่วมกัน ข้อสังเกตนี้ สอดคล้องกับ Healey (1997) ที่เสนอว่าการขาดกระบวนการวางแผนเชิงสื่อสาร (communicative planning) จะทำให้การพัฒนาเมืองกระจุกกระจายและไม่เชื่อมโยงกัน

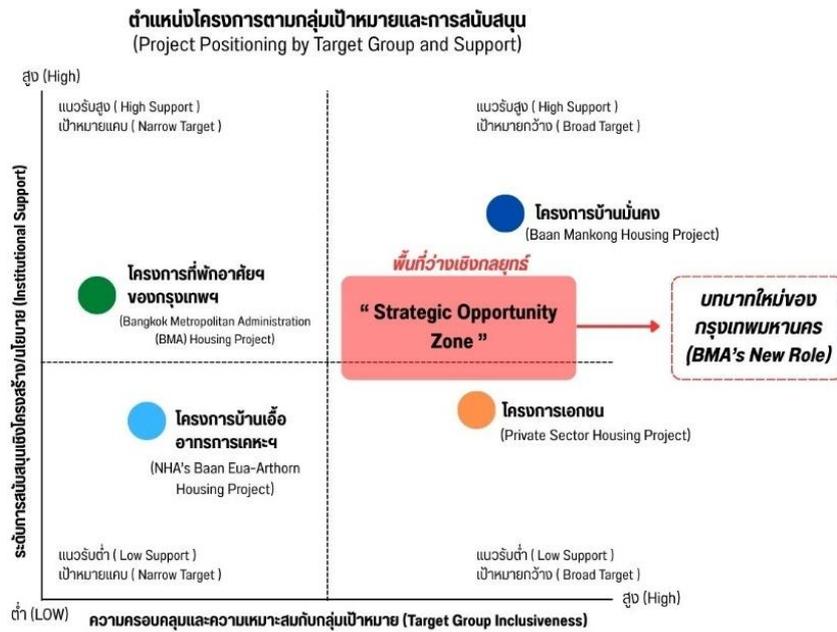
3) ช่องว่างด้านกลุ่มเป้าหมาย (Target Group Gap) ระบบยังไม่สามารถตอบสนองกลุ่มรายได้น้อยที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือกลุ่มเปราะบางที่เข้าไม่ถึงโครงการ การจัดสรรสิทธิยังไม่สอดคล้องกับความต้องการจริง และขาดฐานข้อมูลประชากรที่ทันสมัยเพื่อกำหนดเป้าหมายได้แม่นยำ ซึ่งสอดคล้องกับ World Bank (2018) ที่ชี้ว่าการขาด ฐานข้อมูลประชากรและระบบสารสนเทศด้านที่อยู่อาศัยทำให้การจัดการโครงการไม่ตรงเป้า

4) ช่องว่างด้านหน่วยงาน (Institutional Gap) กรุงเทพมหานครยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะด้านที่อยู่อาศัยที่มีอำนาจที่ชัดเจน ทำให้บทบาทกระจายและไม่สามารถกำกับหรือบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากมหานครนิวยอร์กที่มี HPD และ NYCHA ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดการโครงการโดยตรง สอดคล้องกับ Kenney and Zysman (2016) ที่เสนอแนวคิด Platform Governance ว่า รัฐหรือองค์กรท้องถิ่นควรทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานกลไก” มากกว่าผู้ดำเนินโครงการเอง

แม้กรุงเทพมหานครจะมีการจัดตั้ง สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) ภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2566 เรื่องสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งถือเป็นหน่วยงาน การพาณิชย์ด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและบริหารจัดการที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือประชาชนในกรุงเทพ มหานคร แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย(สพอ.) ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในข้อบัญญัติ ปัญหานี้สะท้อนถึง “ข้อจำกัดเชิงสถาบัน” (Institutional Gap) ของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ แม้จะมี โครงสร้างองค์กรแล้ว แต่ยังขาดกลไกสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร และฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำงานเชิงระบบ ซึ่ง แตกต่างจากกรณีมหานครนิวยอร์กที่ HPD และ NYCHA ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินงานได้อย่างเต็มขอบเขต

การอภิปรายนี้สามารถอธิบายผ่านแนวคิด Collaborative Planning ที่ชี้ว่าการขาดพื้นที่กลางในการสื่อสารและ การสร้างฉันทามติจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานแยกส่วน และแนวคิด Platform Governance ที่มองว่าบทบาทของรัฐ และองค์กรท้องถิ่นควรปรับจาก “ผู้ดำเนินการ” ไปสู่ “ผู้ประสานกลไก” (multi-actor coordinator) ซึ่งบูรณาการจุดแข็ง ของแต่ละภาคส่วน ทั้งการเคหะแห่งชาติที่มีศักยภาพเชิงปริมาณ ภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพการจัดการ และโครงการบ้าน มั่นคงที่มีพลังการมีส่วนร่วม เพื่อลดข้อจำกัดเชิงสถาบันและสร้างระบบการจัดการที่ครอบคลุมมากขึ้น

ในภาพรวม การอภิปรายผลจึงตอกย้ำว่ากรุงเทพมหานครควรยกระดับบทบาทจากการเป็น “ผู้จัดทำโครงการ” ไปสู่ การทำหน้าที่เป็น “กลไกกลางพหุภาคี” เพื่อกำหนดทิศทาง เชื่อมโยงหน่วยงาน และขับเคลื่อนการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเชิงระบบอย่างแท้จริง



รูปที่ 6 ตำแหน่งโครงการที่อยู่อาศัยตามกลุ่มเป้าหมายพื้นที่ว่างเชิงกลยุทธ์

Figure 6 Strategic Positioning of Housing Projects by Target Groups and Opportunity Spaces

6.2 สรุปผล

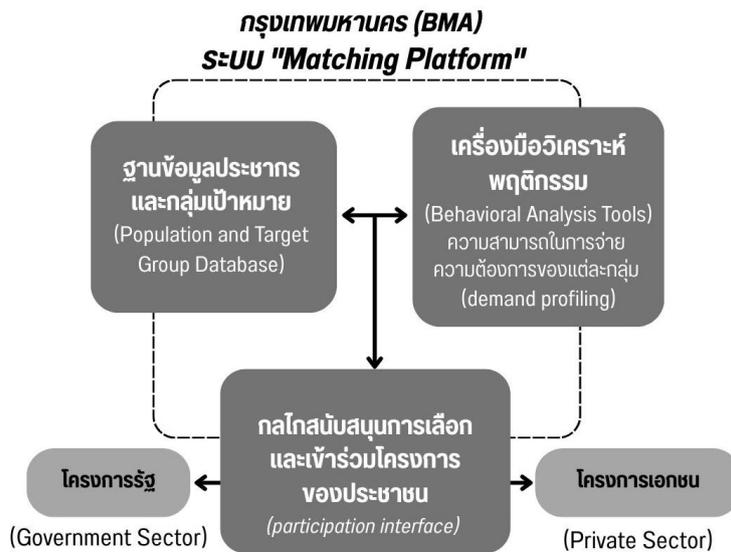
การวิจัยครั้งนี้ได้สะท้อนภาพรวมของการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครผ่านการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และการศึกษาเปรียบเทียบกรณีมหานครนิวยอร์ก ผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครแม้จะมีบทบาทและหน่วยงานเฉพาะด้าน เช่น สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก งบประมาณ และทรัพยากรบุคคล ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มศักยภาพ ขณะที่หน่วยงานไทยอื่น ๆ เช่น การเคหะแห่งชาติ บ้านมั่นคง และภาคเอกชน ต่างมีจุดแข็งเฉพาะด้าน แต่ยังไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

การวิเคราะห์กรณีมหานครนิวยอร์กยืนยันว่า การมี Housing Agency ที่ชัดเจน การสร้างกลไกทางการเงินระยะยาว และการใช้เครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการจัดการที่อยู่อาศัยมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของกรุงเทพมหานคร พบว่ามี “ช่องว่างเชิงระบบ” ในสิ่งประกอบหลัก ได้แก่ ทุน โครงการที่อยู่อาศัย กลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงาน ซึ่งทำให้การพัฒนาและการจัดสรรที่อยู่อาศัยยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น ข้อเสนอสรุปหลักของงานวิจัยนี้คือ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องปรับบทบาทจากการเป็นเพียง “ผู้ดำเนินโครงการ” ไปสู่การเป็น “ผู้ประสานกลไกพหุภาคี” ที่เชื่อมโยงศักยภาพของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งการเคหะแห่งชาติ ที่มีขนาดและโครงสร้าง ภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพการบริหาร และโครงการบ้านมั่นคงที่มีพลังการมีส่วนร่วม เพื่อลดข้อจำกัดเชิงสถาบัน และสร้างระบบการจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่ยั่งยืนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

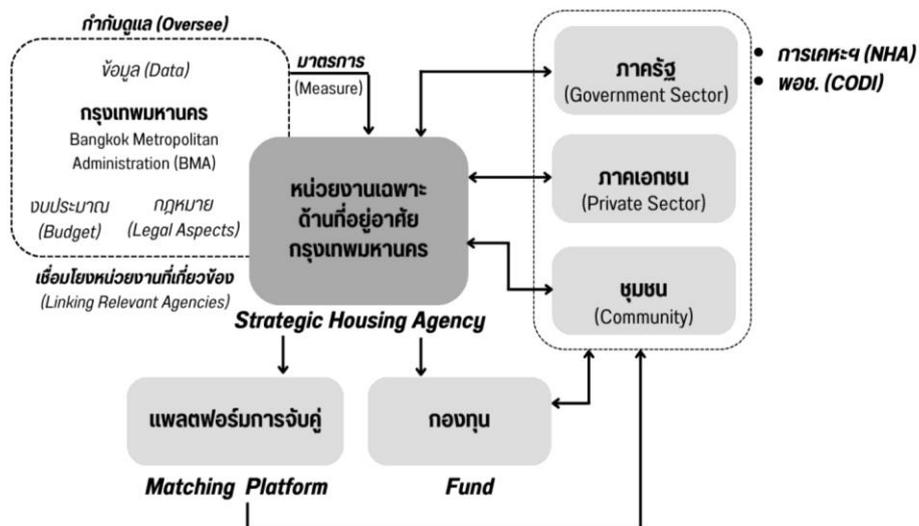
เพื่อให้การปรับบทบาทดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง งานวิจัยนี้เสนอ สองกลไกเชิงระบบ คือ (1) การจัดตั้ง Matching Platform ที่ใช้ฐานข้อมูลประชากรและเครื่องมือวิเคราะห์พฤติกรรมในการจับคู่ระหว่างโครงการรัฐและเอกชนกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เข้าด้วยกัน (ภาพที่ 7) ในระบบนี้ ฐานข้อมูลประชากรและกลุ่มเป้าหมายจะเป็นหัวใจหลักที่ใช้จับคู่กับโครงการของรัฐและเอกชนผ่านเครื่องมือวิเคราะห์พฤติกรรม (behavioral profiling) และกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation interface) เพื่อให้การจัดสรรโครงการตรงกับความต้องการจริงของแต่ละกลุ่มประชากร ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความโปร่งใสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และ (2) การพัฒนาหน่วยงานเฉพาะด้านที่อยู่อาศัย (Strategic

Housing Agency) ในระดับกรุงเทพมหานคร ที่ทำหน้าที่เชิงสถาบันอย่างชัดเจน (รูปที่ 8) โดยหน่วยงานนี้ต้องมีอำนาจในการกำหนดทิศทาง มาตรการ และเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งการเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) ภาคเอกชน และสถาบันเงิน ขณะเดียวกันยังต้องมีกลไกสนับสนุนด้านกองทุนถาวรและแพลตฟอร์มการจับคู่ (fund & matching platform) เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ ทั้งสองเครื่องมือนี้จะช่วยให้กรุงเทพมหานครสามารถทำหน้าที่ “ผู้ประสานเชิงระบบ” ได้อย่างเป็นรูปธรรม และนำไปสู่การปิดช่องว่างเชิงระบบที่ยังดำรงอยู่ นำไปสู่การจัดการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และครอบคลุมมากขึ้น



รูปที่ 7 ระบบ Matching Platform โดยกรุงเทพมหานคร

Figure 7 Matching Platform System Led by the Bangkok Metropolitan Administration



รูปที่ 8 หน่วยงานเฉพาะด้านที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร

Figure 8 Bangkok Metropolitan Housing Agency

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

#### 1) ข้อเสนอเชิงทฤษฎี (Theoretical Implications)

งานวิจัยนี้ตอกย้ำความสำคัญของแนวคิด Collaborative Planning (Healey, 1997) ที่มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการสื่อสารและความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และแนวคิด Platform Governance (Kenney & Zysman, 2016) ที่มองว่ารัฐหรือองค์กรท้องถิ่นควรปรับบทบาทจาก “ผู้ดำเนินโครงการ” ไปสู่ “ผู้ประสานกลไก” ในฐานะแพลตฟอร์มกลาง การศึกษาในกรุงเทพมหานครจึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนว่า การลด Systemic Gaps จำเป็นต้องอาศัยกลไกแพลตฟอร์มที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูล กลุ่มเป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

#### 2) ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

- การจัดตั้ง Strategic Housing Agency ของกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับมาตรการ และบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐ การเคหะฯ พอช. ภาคเอกชน และชุมชน โดยมีกฎหมายและข้อบัญญัติรองรับให้มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน

- การพัฒนากลไกการเงินถาวร (Urban Housing Fund) เพื่อสร้างความยั่งยืน ลดการพึ่งพิงงบประมาณประจำปี และรองรับการลงทุนระยะยาวในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการ

- การนำเครื่องมือผังเมืองเชิงบังคับ (เช่น Inclusionary Zoning) มาใช้ในการกำหนดให้โครงการอสังหาริมทรัพย์ใหม่ต้องจัดสรรยูนิตราคาจับต้องได้เป็นสัดส่วนควบคู่ไปกับการพัฒนาเชิงพาณิชย์

- การพัฒนา Matching Platform เพื่อทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลกลางและกลไกจับคู่ความต้องการของประชาชนกับโครงการที่อยู่อาศัย ทั้งจากภาครัฐและเอกชน

#### 3) ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ (Practical Recommendations)

- จัดทำฐานข้อมูลประชากรและกลุ่มเป้าหมาย (Population & Target Group Database) ที่ทันสมัยและบูรณาการกับหน่วยงานอื่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและการเข้าถึงโครงการ

- พัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์พฤติกรรม (Behavioral Profiling Tools) เพื่อทำความเข้าใจความต้องการจริงของกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่และระดับครัวเรือน

- ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Interface) ให้เข้ามามีบทบาทในการเลือกโครงการ และตรวจสอบการดำเนินงาน

- สร้างเครือข่ายความร่วมมือพหุภาคี (Multi-actor Network) ระหว่างกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี และนวัตกรรม

### เอกสารอ้างอิง

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bloom, N. D., & Lasner, M. G. (2019). *Affordable housing in New York: The people, places, and policies that transformed a city*. Princeton University Press. <https://assets.press.princeton.edu/chapters/i10548.pdf>
- Boonyabanha, S. (2005). Baan Mankong: Going to scale with “slum” and squatter upgrading in Thailand. *Environment and Urbanization, 17*(1), 21–46. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00492.pdf>
- Gawer, A. (2014). Bridging differing perspectives on technological platforms: Toward an integrative

- framework. *Research Policy*, 43(7), 1239–1249. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.03.006>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. UBC Press.
- United States Department of Housing and Urban Development (HUD). (2021). *Housing Choice Voucher Program Guidebook*. U.S. Department of Housing and Urban Development. [https://www.hud.gov/program\\_offices/public\\_indian\\_housing/programs/hcv](https://www.hud.gov/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv)
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203864302>
- Katz, A. (2022). Affordable housing production in the metropolis: Potential options and implications of successors to New York City’s 421-a tax exemption [Master’s thesis, Massachusetts Institute of Technology]. MIT Center for Real Estate. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/147266>
- Kenney, M., & Zysman, J. (2016). The rise of the platform economy. *Issues in Science and Technology*, 32(3), 61–69. <https://issues.org/the-rise-of-the-platform-economy/>
- King Prajadhipok’s Institute. (2020). *Report on monitoring and evaluation of local decentralization*. King Prajadhipok’s Institute. (in Thai)
- Ministry of Social Development and Human Security. (2016). *20-Year Housing Development Master Plan (2017–2036)*. Ministry of Social Development and Human Security. (in Thai)
- NYC Department of City Planning (DCP). (2016). *Mandatory Inclusionary Housing: Promoting economically diverse neighborhoods*. City of New York. [https://www.nyc.gov/assets/planning/downloads/pdf/our-work/plans/citywide/mandatory-inclusionary-housing/mih\\_report.pdf](https://www.nyc.gov/assets/planning/downloads/pdf/our-work/plans/citywide/mandatory-inclusionary-housing/mih_report.pdf)
- NYC Department of Housing Preservation and Development (HPD). (2023). *Housing New York: A five-borough, ten-year plan*. City of New York. <https://www.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/about/housing-new-york.pdf>
- New York City Housing Authority (NYCHA) (2022). *NYCHA 2022 fact sheet*. New York City Housing Authority. [https://www.nyc.gov/assets/nycha/downloads/pdf/NYCHA\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://www.nyc.gov/assets/nycha/downloads/pdf/NYCHA_Fact_Sheet.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *The governance of land use in OECD countries: Policy analysis and recommendations*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>
- Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2018). Silver bullet or Trojan horse? The effects of inclusionary zoning on local housing markets in the United States. *Urban Studies*, 48(2), 297–329. <https://doi.org/10.1177/0042098009360683>
- UN-Habitat. (2020). *World cities report 2020: The value of sustainable urbanization*. United Nations Human Settlements Programme. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\\_2020\\_report.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf)
- Usavagovitwong, N., & Posriprasert, P. (2006). Urban poor housing development on Bangkok’s waterfront: Securing tenure, supporting community processes. *Environment and Urbanization*, 18(2), 523–536. <https://doi.org/10.1177/0956247806069629>

World Bank. (2018). *Housing sector assessment for Thailand*. World Bank Group.

<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/>

Yap, K. S., & De Wandeler, K. (2010). Self-help housing in Bangkok. *Habitat International*, 34(3), 329–336.

<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.006>