

Research article

พัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 - 2565

Transformation of Bangkok Housing Development (1973 – 2022)

กุนดอลทิพย์ พานิชภักดิ์¹ มนต์ธัช มะกล่ำทอง^{2*}

Kundoldibya Panitchpakdi¹ Montouch Maglumtong^{2*}

Received: 29 July 2025 | Revised: 20 October 2025 | Accepted: 20 October 2025

<https://doi.org/10.55003/acaad.2025.282080>

บทคัดย่อ

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศไทย ทำให้การเติบโตของเขตเมืองกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 1961 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ส่งผลให้เกิดการอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร มีการกระจุกตัวของที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและเป็นผลกระทบต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติในปี ค.ศ. 1973 ภาครัฐได้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเมือง รวมทั้งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัยนอกระบบ ในขณะที่ภาคเอกชนได้ผลิตที่อยู่อาศัยจำนวนมากในระดับราคาปานกลางค่อนข้างสูงขึ้นไป ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการรวบรวมพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครภายหลังการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติไว้ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการส่งมอบที่อยู่อาศัยจากการสร้างเองไปสู่การผลิตที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐและเอกชน และส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม เหล่านี้จึงนำไปสู่การศึกษาถึงพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี ค.ศ. 1973 - 2022 และวิเคราะห์บทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการวิจัยเอกสารที่รวบรวมข้อมูลด้านพัฒนาการที่อยู่อาศัยจากการเคหะแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการสร้างเส้นเวลาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนที่อยู่อาศัยระหว่างภาครัฐและเอกชน สัดส่วนที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูง สัดส่วนการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูง และความหนาแน่นรายเขต จากนั้นจึงสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองเพื่อสอบถามความถูกต้องของผลการศึกษา โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษาระหว่างปี ค.ศ. 1973 - 2022 ผลการศึกษาจากการสร้างเส้นเวลาการพัฒนาที่อยู่อาศัยพบว่าพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบ่งเป็น 3 ช่วง สอดคล้องกับปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย ได้แก่ ยุคที่ 1 ค.ศ. 1976 – 1986

¹ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

² ภาควิชาการบริหารและจัดการเมือง วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

² Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University

* ผู้รับผิดชอบประสานงาน (Corresponding Author) อีเมล: montouch@nmu.ac.th, menne.mag@gmail.com

ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ที่อยู่อาศัยเช่า และการพัฒนาเมืองใหม่ โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีภาครัฐเป็นผู้นำในการผลิตเคหะสงเคราะห์ เพิ่มจำนวนการผลิตปีละ 20,000 หน่วย มีกฎหมายควบคุมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ค.ศ. 1977 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1979 การคมนาคมยังใช้ถนนเพียงอย่างเดียว มีถนนสายหลัก ได้แก่ พหลโยธิน สุขุมวิท และเพชรเกษม ส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์แนวราบพัฒนาตามแนวนอนออกไปสู่ย่านชานเมือง ยุคที่ 2 ค.ศ. 1987 – 2001 อสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟูวิกฤตการเงิน โดยภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัยจากการเปิดตลาดเสรีทางการเงิน และนโยบายสนับสนุนต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัยกลายเป็นสินค้า มีจำนวนที่อยู่อาศัยผลิตต่อปีสูงที่สุด ซึ่งภายหลังการเกิดวิกฤตการเงิน รัฐบาลใช้นโยบายบ้านล้านหลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการเคหะแห่งชาติกลับมามีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเอื้ออาทร มีการจัดทำผังเมืองรวมขึ้น 2 ฉบับ และการคมนาคมเริ่มมีการใช้งานระบบรถไฟฟ้าสายแรกขึ้น ยุคที่ 3 ค.ศ. 2002 – 2022 การฟื้นตัวและการเติบโตของตลาดอาคารชุด โดยเป็นผลจากนโยบายบ้านล้านหลังและการพัฒนาระบบรถไฟฟ้า ส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์เติบโตตามแนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเป็นจำนวนมาก จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนรายปีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าจำนวนก่อนวิกฤตการเงิน จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าที่อยู่อาศัยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยสัดส่วนพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยมีการเพิ่มขึ้นตลอดทั้ง 3 ยุค จากร้อยละ 12 ในยุคที่ 1 เป็นร้อยละ 24 ในยุคที่ 2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33 ของพื้นที่เมืองในยุคที่ 3 นอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับการเติบโตของเส้นทางคมนาคมในเมืองดังจะเห็นได้จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวราบในเขตชานเมืองในช่วงยุคที่ 1 ที่โครงการที่อยู่อาศัยเติบโตตามแนวนอนสู่การกระจุกตัวของที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้างายเป็นเส้นทางคมนาคมหลักของประชากรเมือง และทำให้ความหนาแน่นในเขตเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคที่ 3 กล่าวโดยสรุป ที่อยู่อาศัยไม่ใช่เพียงแค่การให้ที่พักอาศัย แต่เชื่อมโยงกับความเจริญทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม การพัฒนาพื้นฐานโครงสร้าง และคุณภาพชีวิตโดยรวมในเมือง กลยุทธ์การพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพต้องมุ่งให้ที่อยู่อาศัยเป็นแกนกลางสำคัญสำหรับการเติบโตที่ยั่งยืน โดยกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการดูแลด้านการจัดเก็บวิเคราะห์ และบูรณาการฐานข้อมูลสถิติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านการบรรจุแผนด้านที่อยู่อาศัยในพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งสามารถเริ่มจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและภาคเอกชน เพื่อให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัยสามารถวางแผนและนโยบายด้านที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหา ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติต่อที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีความเข้าใจถึงเป้าหมายวาระการพัฒนาเมืองใหม่สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไปได้

คำสำคัญ: การพัฒนาที่อยู่อาศัย อสังหาริมทรัพย์ บทบาทในการพัฒนาเมือง การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การพัฒนาที่ยั่งยืน

Abstract

Bangkok, the capital and the centre of development in Thailand, has led to rapid urban growth. In 1961, the 1st National Economic and Social Development Plan led to mass immigration into Bangkok, which resulted in the concentration of housing in the urban areas and impacted housing management. Since the establishment of the National Housing Authority (NHA) in 1973, the government has improved the quality

of life of urban residents, including slums and informal housing. Meanwhile, the private sector has produced a large number of housing units for middle to high income groups, all of which have impacted Bangkok's urban development. However, there has been no comprehensive study of housing development in Bangkok after the establishment of the National Housing Authority, which was a period of transition from a few numbers of self-constructed housing to the mass housing production by the public and private sector. This impacted the overall urban development of Bangkok. Consequently, it led to the overall study of housing development in Bangkok. This article aims to document housing development in Bangkok between 1973 and 2022, and analyze the role of housing in the urban development of Bangkok. This research utilized documentary data from the National Housing Authority, the Real Estate Information Center (REIC), and the Government Housing Bank (GHB). The data were analyzed through the creation of a housing development timeline, the change in the proportion of public and private housing units, the proportion of horizontal and vertical housing, the proportion of land use in Bangkok, the distribution of horizontal and vertical housing, and the density of each district. Experts in housing and urban development were then interviewed to verify the validity of the study results, with Bangkok serving as the study area between 1973 and 2022. The results of the study, derived from the creation of a housing development timeline, showed that housing development can be divided into three periods, consistent with the UN-Habitat I, II, and III. UN-Habitat I (1973–1986) saw the establishment of the National Housing Authority, rental housing, and new urban development. The government led the production of public housing, increasing production by 20,000 units annually. Real estate development was controlled by laws, including the Investment Promotion Act of 1977 and the Building Control Act of 1979. Transportation was still solely by road, with main roads including Phahonyothin, Sukhumvit, and Phet Kasem. This resulted in horizontal real estate development along the roads into the suburbs. UN-Habitat II (1987–2001) saw the real estate boom that led to the financial crisis. The private sector played a key role in housing production, driven by the liberalization of the financial market and various supportive policies. This led to widespread real estate speculation. Housing became a commodity, with the highest number of units produced annually. Following the financial crisis, the government implemented the "Baan Laan Lang (Million Homes)" policy to stimulate the economy, with the National Housing Authority returning to play a key role in the production of low-rise housing projects. Two city plans were developed, and the first sky train system was implemented. UN-Habitat III (2002–2022) saw the recovery and growth of the condominium market, driven by the "Million Homes" policy and the development of the sky train system, resulting in significant real estate growth along mass transit routes. The number of registered housing units annually had nearly doubled in size before the financial crisis. Studies show that housing plays a crucial role in urban development, as evidenced by changes in land use. The proportion of residential land increased throughout the three eras, from 12 percent in the first era to 24 percent in the second era and to 33 percent in the third era. Furthermore, there was a clear relationship with the growth of urban transportation routes, as evidenced by the development of low-rise housing

projects in suburban areas during the first era, where housing projects grew along several major roads. This led to the concentration of condominiums around sky train stations, which have become the primary transportation routes for urban populations, leading to rapid urban density growth in the third era. In summary, housing is not just about providing shelter. It is also linked to economic prosperity, social stability, infrastructure development, and overall quality of life improvement in the city. Effective urban development strategies must prioritize housing as a key driver of sustainable growth. Bangkok Metropolitan Administration (BMA), as a local government organization, should oversee the collection, analysis, and integration of statistical databases among relevant agencies through the inclusion of housing plans in the Town Planning Act. This aims to establish guidelines for inclusive urban and housing development that leave no one behind. This initiative can begin with collaboration between government agencies involved in housing development and the private sector to understand housing supply and demand, enabling more effective planning and implementation of housing policies to address, prevent, and mitigate the impacts of climate change and disasters on housing. Furthermore, relevant agencies at all levels should understand the goals of the new urban agenda, providing a framework for further implementation.

Keywords: Housing development, real estate, role in urban development, inclusive development, sustainable development

1. บทนำ

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศไทย ทำให้การเติบโตของเขตเมืองกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่การก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ในปี ค.ศ. 1782 เป็นต้นมา กรุงเทพมหานครได้เป็นประจักษ์พยานถึงพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยมาตลอดระยะเวลาสองร้อยกว่าปี พัฒนาการของบ้านไทยในอดีตแบ่งเป็นยุครัชกาลที่ 1 – 3 ที่บ้านและเมืองมีการพัฒนาตามแนวเส้นทางน้ำ ยุครัชกาลที่ 4 มีการตัดถนนและที่อยู่อาศัยเริ่มมีการสร้างตึกตามแนวถนน ยุครัชกาลที่ 5 มีการออกโฉนดที่ดิน ในขณะที่อิทธิพลตะวันตกมีผลต่อการพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยในยุครัชกาลที่ 6 – 7 ค่อนข้างมาก และในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่อยู่อาศัยแบ่งเป็นบ้านเดี่ยวส่วนบุคคล บ้านเช่า บ้านชานาชาวนสวน บ้านแถวก่ออิฐฉาบปูน อาคารสงเคราะห์ชนิดบ้านแถวและชนิดบ้านเดี่ยว (Tiptus & Bongsadatt, 1982)

ในปี ค.ศ. 1961 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ส่งผลให้ประชากรในกรุงเทพมหานครหนาแน่นขึ้นในพื้นที่ที่จำกัด เกิดการกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง และเป็นผลกระทบต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติในปี ค.ศ. 1973 ภาครัฐได้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเมืองรวมทั้งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัยนอกระบบ (Panitchpakdi & Maglumtong, 2025) ในขณะที่ภาคเอกชนได้ผลิตที่อยู่อาศัยจำนวนมากในระดับราคาปานกลางค่อนข้างสูงขึ้นไป ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ยังไม่มีการรวบรวมพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครภายหลังการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติไว้ (Bongsadatt & Jarutach, 2019; Panitchpakdi & Maglumtong, 2025) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญเนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบการส่งมอบที่อยู่อาศัยจากการสร้างบ้านเองที่มีจำนวนไม่มากไปสู่การผลิตที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม เหล่านี้จึงนำไปสู่การศึกษาถึงพัฒนาการ

ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี ค.ศ. 1973 – 2022 รวมระยะเวลากว่าห้าสิบปี เพื่อให้เข้าใจถึงพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยและความสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อกันและกัน ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และโครงการสำคัญในกรุงเทพมหานคร

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) รวบรวมพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี ค.ศ. 1973 - 2022 และ (2) วิเคราะห์บทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 ปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย (UN-Habitat)

ในปี ค.ศ. 1976 องค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (United Nations Human Settlements Programme: UN-Habitat) ได้จัดประชุมเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานมนุษย์เป็นครั้งแรกที่เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา (Habitat I) ซึ่งมีการตระหนักถึงปัญหาที่อยู่อาศัยและการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มขึ้น โดยผลสำคัญจากการประชุมครั้งนี้ คือ การจัดตั้ง “ศูนย์กลางองค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์” (United Nations Centre for Human Settlements: UNCHS-Habitat) และมีการประกาศปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย จำนวน 3 ฉบับ (UN-Habitat, 2016) ดังนี้

ปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย ฉบับที่ 1 แบ่งการดำเนินงานออกเป็นช่วงที่ 1.1 (ค.ศ. 1976 – 1985) รัฐจัดสร้างเคหะสงเคราะห์ (social housing through direct state provision) ซึ่งในประเทศไทยมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1973 และได้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะอาคารเช่า และเคหะชุมชน ต่อมาในการดำเนินงานช่วงที่ 1.2 (ค.ศ. 1986 – 1995) เน้นการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนนอกระบบ (acknowledgement and upgrading of informal settlement) เนื่องจากปัญหาในทศวรรษก่อนจากความไม่ทั่วถึงของการกระจายรายได้จนเกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม จึงเสนอให้ปรับแนวทางการพัฒนาเป็นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยมีการดำเนินงานบนหลักการพึ่งพาตนเอง

ปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย ฉบับที่ 2 มีการดำเนินงานช่วงที่ 2.1 (ค.ศ. 1996 – 2005) คือ การสนับสนุนให้ระบบตลาดที่อยู่อาศัยทำงานให้มีประสิทธิภาพ (enabling approach to housing) ทำให้เกิดจำนวนที่อยู่อาศัยในตลาดเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องมาสู่การดำเนินงานช่วงที่ 2.2 (ค.ศ. 2006 – 2015) คือ แนวคิดที่อยู่อาศัยเป็นสินค้า ในขณะที่เกิดวิกฤตที่อยู่อาศัยโลกที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย (UN-Habitat, 2016)

ปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย ฉบับที่ 3 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา เป็นการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากยุคก่อนหน้า โดยเน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นศูนย์กลางของปฏิญญาการพัฒนาเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น โดยการดำเนินงานของประเทศไทยประกอบด้วยการพัฒนาบ้านเอื้ออาทร โดยการเคหะแห่งชาติ และบ้านมั่นคง โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

3.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ส่งผลกระทบอย่างสูงต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในมหานครขนาดใหญ่ เช่น มะนิลา จาการ์ตา และโฮจิมินห์ซิตี้ ซึ่งเป็นสามเมืองที่มีพลวัตการเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากร และความท้าทายของการพัฒนาที่อยู่อาศัยราคาไม่แพงและความยืดหยุ่น มหานครในภูมิภาคนี้ต่างก็มีปัญหาร่วมกัน ได้แก่ การตั้งถิ่นฐานนอกระบบ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน และแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เผชิญกับปัญหาความหนาแน่นของประชากรที่สูงและอุปทานที่ดินที่จำกัด ทำให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแนวตั้งผ่านอาคารชุดสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและสูง ในขณะที่หนึ่งในสามของประชากร

อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดบนพื้นที่ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น ริมฝั่งแม่น้ำและทางรถไฟ รัฐบาลได้ดำเนินโครงการย้ายถิ่นฐานสู่โครงการที่อยู่อาศัยสังคมสงเคราะห์ผ่านการเคหะแห่งชาติ ซึ่งทำให้ชุมชนต้องอพยพไปยังพื้นที่ห่างไกลส่งผลต่อโอกาสเข้าถึงงานและบริการที่จำกัด (Blanco, 2020) โครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนได้กระตุ้นให้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยราคาประหยัด หรือโครงการ “สร้าง สร้าง สร้าง” (Build, Build, Build) ที่ประกอบด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อปรับปรุงการเชื่อมต่อของเมืองและชุมชน แต่ช่องว่างระหว่างอุปทานที่อยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยราคาถูกยังคงเป็นความท้าทายด้านการบริหารจัดการอยู่ (Blanco, 2020)

2) กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่ซับซ้อนที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาค เนื่องจากจำนวนประชากรมากกว่า 30 ล้านคนในเขตมหานคร (Jabodetabek) ทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยที่สูงกว่าอุปทานเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างอาคารชุดราคาสูงกับชุมชนนอกระบบหรือหมู่บ้านกัมปุง (Kampung) ในอดีตหมู่บ้านกัมปุงมักเป็นที่อยู่อาศัยราคาประหยัดที่ใกล้กับแหล่งงาน แต่มีระบบสุขาภิบาลที่ไม่เพียงพอและเสี่ยงต่อน้ำท่วม (Adianto et al., 2021) รัฐบาลพยายามจัดทำโครงการปรับปรุงหมู่บ้านและเคหะภาครัฐ แต่ผู้มีรายได้น้อยยังไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ดินในเมืองอย่างรวดเร็ว การเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม เช่น การทรุดตัวของแผ่นดินและระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐมีความพยายามพัฒนาโครงการรูงุนาวา (rusunawa) หรือที่อยู่อาศัยเพื่อสังคมแนวตั้ง ซึ่งยังคงมีประเด็นเรื่องการยอมรับของชุมชนและความสามารถในการซื้อในระยะยาว (Adianto et al., 2021)

3) นครโฮจิมินห์ซิตี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากระบบสังคมนิยมสู่เสรีนิยม ในยุคสังคมนิยม ที่อยู่อาศัยถูกจัดหาโดยรัฐ แต่หลังจากการปฏิรูปโดยเหมาเยิน (Doi Moi) ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วของอาคารชุดที่รองรับครัวเรือนระดับรายได้ปานกลางและสูง ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ยังคงอาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยแบบสร้างเองหรือชุมชนแออัดในเขตชานเมืองที่ขาดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การระบายน้ำ และการจัดการขยะอย่างเหมาะสม (Ngoc Quynh Giao et al., 2022) รัฐบาลมีความพยายามพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยจำนวนมากต้องอพยพย้ายถิ่นและส่งผลกระทบต่อโอกาสเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียม (Ngoc Quynh Giao et al., 2022)

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในมหานครทั้งสามได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองให้มีความทันสมัยผ่านโครงการอาคารสูง และการคงอยู่ของชุมชนแออัดที่ไม่ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ ประเด็นสำคัญที่ยังคงเป็นปัญหา คือ ความสามารถในการซื้อ ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แนวทางสำคัญที่ทั้งสามมหานครเห็นร่วมกัน คือ การวางผังเมืองแบบบูรณาการโดยมีที่อยู่อาศัยเป็นแกนตามปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัยฉบับที่ 3 เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับเป้าหมายด้านความยั่งยืนมากขึ้น

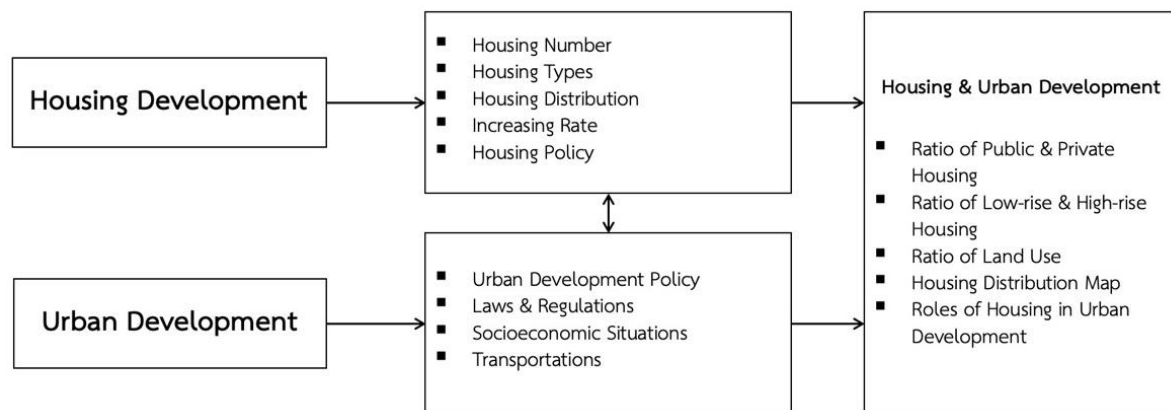
3.3 หน่วยงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ (1) การเคหะแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยโครงการสำคัญของการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย การจัดสร้างเคหะสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ เช่น แพลตดินแดง เคหะชุมชน โครงการบ้านสร้างบางส่วน โครงการเมืองใหม่บางพลี การปรับปรุงกายภาพชุมชนแออัด และโครงการบ้านเอื้ออาทร (National Housing Authority [NHA], 2017) (2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นสถาบันกลางทางการเงินและการพัฒนาที่มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน มาจากการรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าด้วยกัน ทำให้มีทุน กลไกการดำเนินงานและบุคลากรที่พร้อมดำเนินงาน (Community Organization Development Institute [CODI], 2022) มี

โครงการสำคัญ ได้แก่ โครงการบ้านมั่นคง ภายใต้ยุทธศาสตร์“องค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก พื้นที่เป็นตัวตั้ง” ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และมีโครงการที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวอย่างการดำเนินงานที่ดีที่สุด (best practice) ขององค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ด้วย

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษารวบรวมพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี ค.ศ. 1973 - 2022 และวิเคราะห์พัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิจัยเอกสารโดยการรวบรวมข้อมูลด้านพัฒนาการที่อยู่อาศัยจากการเคหะแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการสร้างเส้นเวลาการพัฒนาที่อยู่อาศัย แล้วจึงทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง เพื่อสอบถามความถูกต้องของผลการศึกษา ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีจำนวน 7 ท่าน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก คือเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเงินที่อยู่อาศัย การวางแผนภาคและเมือง จากสถานศึกษาหรือหน่วยงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมือง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างโดยผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาและให้ผู้เชี่ยวชาญสอบถามข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อผลการศึกษา จากนั้นจึงนำข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์เชิงคุณภาพอีกครั้ง โดยที่ผู้เชี่ยวชาญไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อผลการศึกษาในครั้งนี้ สำหรับขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา คือ กรุงเทพมหานคร และขอบเขตด้านระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 จนถึงปี ค.ศ. 2022 อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้มีข้อจำกัดด้านความต่อเนื่องของข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการขาดการรวบรวมที่เป็นระบบ ทำให้แผนภูมิพัฒนาการมีการขาดตอนในบางช่วงเวลา (รูปที่ 1)



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

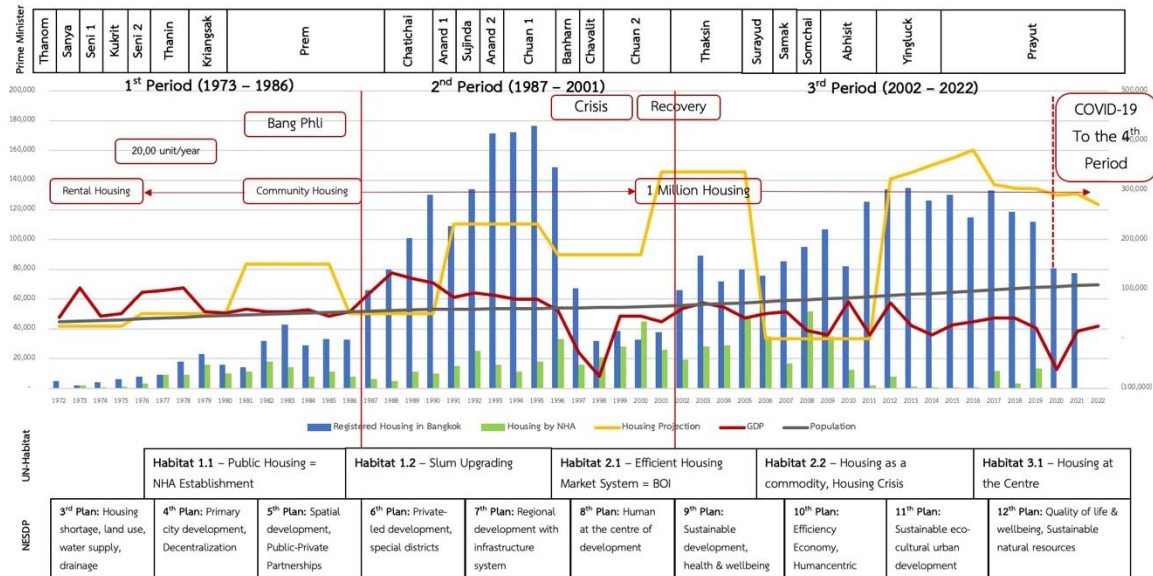
Figure 1 Conceptual Framework

5. ผลการศึกษา

5.1 เส้นเวลาพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัยได้นำ วัฏจักรการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ (Bongsadadt & Jarutach, 2019) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยประกอบด้วยปฏิกิริยาสาธกด้านที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แล้วจึงสร้างแผนภูมิพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย (รูปที่ 2) ที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ตามเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร ดังนี้



รูปที่ 2 พัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

Figure 2 Transformation of Housing Development in Bangkok

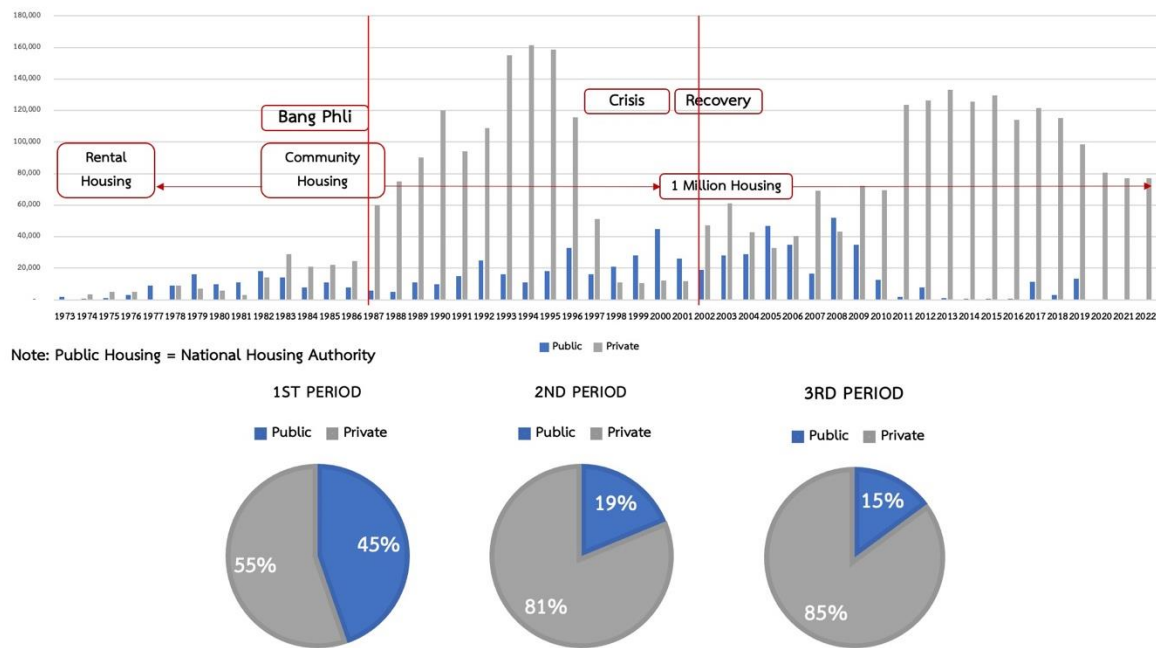
ยุคที่ 1 ค.ศ. 1973 – 1986 ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ที่อยู่อาศัยเช่า และการพัฒนาเมืองใหม่ ในช่วงนี้ เศรษฐกิจเริ่มเติบโตและมีการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม แต่มีการชะลอตัวลงจากวิกฤตน้ำมัน การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐเป็นผู้นำในการผลิตเคหะสงเคราะห์ เพิ่มจำนวนการผลิตปีละ 20,000 หน่วย (NHA, 2017) และมีการพัฒนาเมืองใหม่บางพลี มีกฎหมายควบคุมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ค.ศ. 1977 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1979 การคมนาคมยังใช้น้ำมันเพียงอย่างเดียว มีถนนสายหลัก ได้แก่ พหลโยธิน สุขุมวิท และเพชรเกษม ส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์แนวราบพัฒนามตามแนวนอนออกไปสู่ย่านชานเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ที่เน้นการพัฒนาเมืองและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

ยุคที่ 2 ค.ศ. 1987 – 2001 อสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟูวิกฤตการเงิน ในช่วงนี้ เศรษฐกิจมีการเติบโตสูง เกิดการเก็งกำไรที่ดิน นำไปสู่ฟองสบู่แตกและวิกฤตการเงิน ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผลจากการเปิดตลาดเสรีทางการเงิน นโยบายเปลี่ยนสนมรบเป็นสนมการค้า และนโยบายบ้าน BOI ส่งผลให้เกิดการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัยกลายเป็นสินค้า มีจำนวนที่อยู่อาศัยผลิตต่อปีสูงที่สุด ภาครัฐยังคงดำเนินการผลิตเคหะสงเคราะห์ต่อเนื่อง และมีการพัฒนาชุมชนนอกระบบมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ซึ่งสอดคล้องกับ Habitat 1.2 ภายหลังการเกิดวิกฤตการเงิน รัฐบาลใช้นโยบายบ้านล้านหลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการเคหะแห่งชาติกลับมามีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเอื้ออาทร มีการออกพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน ค.ศ. 2000 พระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 1 ค.ศ. 1992 โดยกระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 2 ค.ศ. 1999 ที่จัดทำโดยท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและทิศทางการเติบโตของเมือง รวมทั้งการคมนาคมที่เริ่มมีการใช้งานระบบรถไฟฟ้าสายแรกขึ้น

ยุคที่ 3 ค.ศ. 2002 – 2022 การฟื้นตัวและการเติบโตของตลาดอาคารชุด โดยเป็นผลจากนโยบายบ้านล้านหลัง การเคหะแห่งชาติมีบทบาทในการผลิตบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง พอช. พัฒนาบ้านมั่นคงทั้งในกรุงเทพฯ และภูมิภาค มีการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าเพิ่มขึ้นหลายเส้นทางและการเปิดสนามบินสุวรรณภูมิ ส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์เติบโตตามแนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเป็นจำนวนมาก จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนรายปีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าจำนวนก่อนวิกฤตการเงิน มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 3 ค.ศ. 2006 เพิ่มเรื่อง Floor Area Ratio: FAR และ Open Space Ratio: OSR พระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 4 ค.ศ. 2013 มีแผนผังครบตามมาตรา 17 มีปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อตลาดที่อยู่อาศัย ได้แก่ วิกฤตการณ์เมือง (2006 เป็นต้นมา) ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนภาครัฐลดลงจาก 34,954 หน่วยเหลือ 16,472 หน่วย วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ (2008) และมหาอุทกภัย (2011) ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนรวมลดลงจาก 141,621 หน่วยเหลือ 94,372 หน่วย และโควิด-19 (2020) ที่ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนภาคเอกชนลดลงจาก 80,837 หน่วยเหลือ 77,308 หน่วย (Real Estate Information Center [REIC], 2023)

5.2 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนที่อยู่อาศัยระหว่างภาครัฐและเอกชน

สัดส่วนจำนวนที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดตลอดทั้ง 3 ยุค โดยสัดส่วนที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐมีสัดส่วนลดลงเรื่อย ๆ เมื่อเทียบกับภาคเอกชน โดยดูจากส่วนต่างของจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนทั้งหมดกับจำนวนที่อยู่อาศัยภาครัฐในแต่ละปี ซึ่งในยุคแรกมีการผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 19,250 หน่วย (REIC, 2023) ผลิตโดยภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 45 ในขณะที่สัดส่วนจำนวนที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 55 ซึ่งเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานครที่ตอบสนองต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ต่อมาในยุคที่ 2 มีการผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 101,459 หน่วย (REIC, 2023) โดยภาครัฐมีสัดส่วนการผลิตที่อยู่อาศัยเพียงร้อยละ 19 เท่านั้น ในขณะที่ภาคเอกชนผลิตที่อยู่อาศัยเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 81 ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดในตลาด ทั้งนี้เป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด การเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และการกู้เงินต่างประเทศมาลงทุนพัฒนาโครงการ ทำให้เกิดโครงการอสังหาริมทรัพย์จากภาคเอกชนที่จดทะเบียนเป็นจำนวนมากถึงปีละแสนกว่าหน่วย ในขณะที่ที่อยู่อาศัยภาครัฐมีการผลิตเพียงปีละ 10,000 – 25,000 หน่วยเท่านั้น (Department of City Planning and Urban Development [CPUD], 2021; NHA, 2017) และในยุคที่ 3 มีการผลิตจำนวนที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 100,765 หน่วย (REIC, 2023) ซึ่งภาครัฐมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับภาคเอกชน โดยภาครัฐมีสัดส่วนการผลิตที่อยู่อาศัยเพียงร้อยละ 15 ในขณะที่ภาคเอกชนผลิตที่อยู่อาศัยเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85 ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดในตลาด ทั้งนี้เป็นเพราะการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และการให้ชาวต่างชาติเข้ามามีสิทธิ์เป็นเจ้าของห้องชุดได้ร้อยละ 49 ทำให้เกิดโครงการอสังหาริมทรัพย์จากภาคเอกชนที่จดทะเบียนเป็นจำนวนมากถึงปีละแสนกว่าหน่วย ในขณะที่ที่อยู่อาศัยภาครัฐมีการผลิตเพียงปีละ 10,000 – 30,000 หน่วยเท่านั้น (NHA, 2017) (รูปที่ 3)



รูปที่ 3 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนที่อยู่อาศัยระหว่างภาครัฐและเอกชน

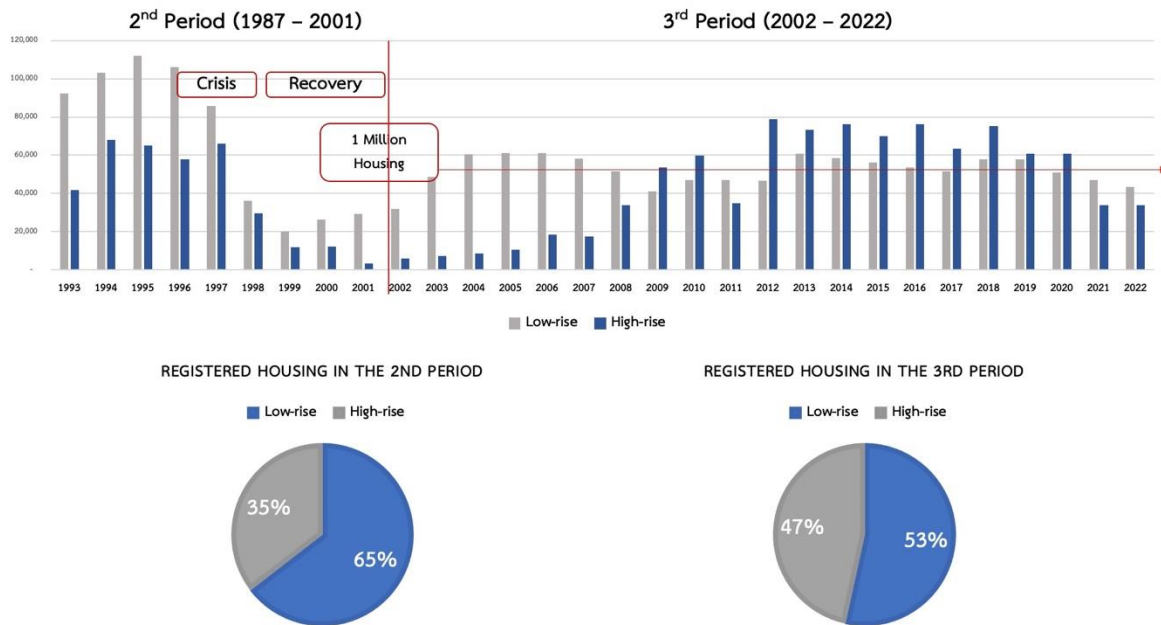
Figure 3 Change of Housing Ratio between Public and Private Sector

5.3 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูง

ประเทศไทยได้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 โดยเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 และถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 1990 ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี ค.ศ. 1997 หน่วยงานภาครัฐของไทยได้พยายามที่จะปรับปรุงและพัฒนาสังคมในประเทศไทยให้ทันสมัยและพัฒนาในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค มาตรฐานทางสังคม รวมถึงมาตรฐานที่อยู่อาศัย การพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงและการเติบโตที่สำคัญโดยได้รับแรงหนุนจากการขยายตัวของเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรศาสตร์ ซึ่งเป็นตัวกำหนดแนวโน้มและการพัฒนา และจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ทศวรรษนี้มีการพัฒนาอาคารชุดสูงในใจกลางเมืองเพื่อรองรับจำนวนประชากรในเมืองที่เพิ่มขึ้น

แนวโน้มของสัดส่วนที่อยู่อาศัยแนวราบ (เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแถว อาคารชุดสูงไม่เกิน 8 ชั้น เป็นต้น) และแนวสูง (อาคารชุดสูงมากกว่า 8 ชั้น) ในกรุงเทพมหานครพบว่า ที่อยู่อาศัยแนวราบมีปริมาณมากกว่าแนวสูงมาโดยตลอด เนื่องจากเมืองขยายตัวออกไป ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ได้เห็นการพัฒนาของบ้านจัดสรรชานเมืองและชุมชนที่มีรั้วรอบขอบชิดในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์การเงินในปี ค.ศ. 1997 ทำให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์หลายรายต้องปิดตัวลง แต่เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวขึ้นในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 2000 และที่อยู่อาศัยมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงปี ค.ศ. 2002 – 2004 ต่อมาในปี ค.ศ. 2009 เป็นครั้งแรกที่ปริมาณอาคารชุดจดทะเบียนมีจำนวนมากกว่าที่อยู่อาศัยแนวราบ เนื่องจากได้รับแรงหนุนจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบวิถีชีวิตคนเมืองและการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาที่ดินใจกลางเมืองส่งผลต่อความต้องการที่อยู่อาศัยแนวตั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 การพัฒนาที่อยู่อาศัยมีการพัฒนาเป็นโครงการผสมผสาน (mixed-use) เช่น ห้างสรรพสินค้าร่วมกับโรงแรม สำนักงานให้เช่า หรืออาคารชุด มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาตามเส้นทางระบบขนส่งมวลชน (transit-oriented development) การพัฒนาเหล่านี้ผสมผสานสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ และการคมนาคมเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างชุมชนที่สามารถเดินได้ ยั่งยืนและเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้ง่าย

(compact city) แต่กระนั้น กรุงเทพมหานครยังคงมีสัดส่วนโครงการที่อยู่อาศัยระดับราคาแพงมากกว่า โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 2020 การพัฒนาเหล่านี้รองรับบุคคลที่มีรายได้สูง ชาวต่างชาติ และนักลงทุนต่างชาติ จากการเพิ่มสัดส่วนการถือครองอาคารชุดสำหรับชาวต่างชาติได้มากขึ้น (รูปที่ 4)

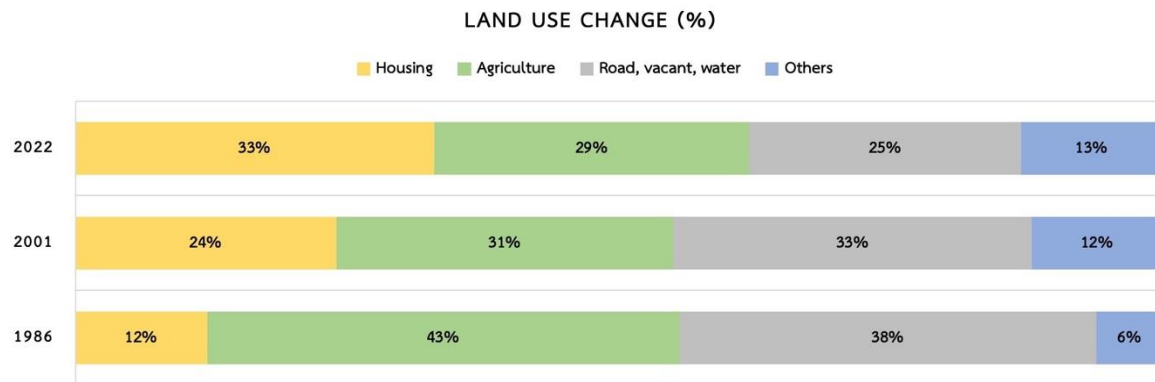


รูปที่ 4 แนวโน้มการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครแบ่งตามประเภทอาคาร ค.ศ. 1993 – 2022

Figure 4 Housing Development Trends in Bangkok by Housing Types (1993 – 2022)

5.4 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร

จากการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ในปี ค.ศ. 1782 จนถึงก่อนการตั้งการเคหะแห่งชาติพบว่า สัดส่วนของที่อยู่อาศัยต่อพื้นที่เมืองในสมัยนั้นมีประมาณร้อยละ 25 ที่เป็นพื้นที่การอยู่อาศัยของประชากร ในขณะที่อีกร้อยละ 75 เป็นพื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่เกษตรกรรม แหล่งน้ำ ศาสนสถาน และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า (Tiptus & Bongsadadt, 1982) ต่อมาในยุคที่ 1 หลังจากที่มีการตั้งการเคหะแห่งชาติในปี ค.ศ. 1973 จนถึงช่วงเศรษฐกิจเติบโต มีการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 12 ประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม คลังสินค้า สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา นันทนาการ ถนน เกษตรกรรม ที่ว่าง และแหล่งน้ำ โดยพื้นที่ที่อยู่อาศัย (สีเหลืองในรูปที่ 5) มีประมาณร้อยละ 12 (113,119 ไร่) (CPUD, 2018) ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมมีสูงถึงร้อยละ 43 ต่อมาในยุคที่ 2 ที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 จนถึงวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1997 และการฟื้นตัวในปี ค.ศ. 2001 พบว่าพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ เพิ่มจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 24 (239,086 ไร่) (CPUD, 2018) ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมลดลงเหลือร้อยละ 31 และในยุคที่ 3 ค.ศ. 2002 – 2022 พบว่า พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยมีปริมาณมากที่สุด คือ ร้อยละ 33 (319,015 ไร่) (CPUD, 2018) รองลงมา คือ พื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 29 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบันนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครอย่างชัดเจน เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนพื้นที่ที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ยุคที่ 1 – 3 และมีมากกว่า 1 ใน 3 ของเนื้อเมือง (รูปที่ 5)



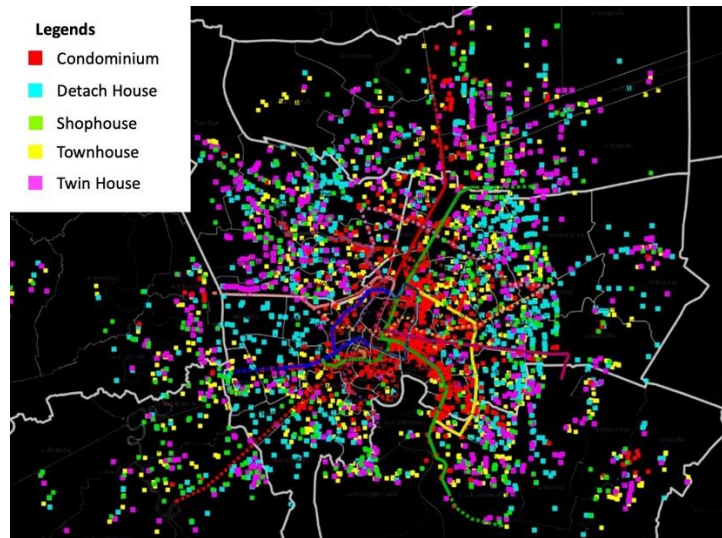
รูปที่ 5 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร

Figure 5 Change of Land Use in Bangkok

5.5 การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูงในกรุงเทพมหานคร

การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูงในกรุงเทพมหานครจากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ และศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในปี ค.ศ. 2022 พบว่า การกระจายตัวของอาคารชุด (จุดสีแดง) อาคารชุดมีการกระจายตัวตามแนวเส้นทางการพัฒนาของระบบรถไฟฟ้าอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ตลอดแนวเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีเขียวจากสถานีคูคต จังหวัดปทุมธานี ไปจนถึงสถานีเคหะ จังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากเป็นเส้นทางสัญจรที่สำคัญที่ผ่านย่านที่อยู่อาศัย และย่านศูนย์กลางธุรกิจของเมือง โดยในปี ค.ศ. 2022 พบการกระจุกตัวของอาคารชุดสร้างใหม่บริเวณโดยรอบสถานีพระโขนง อ่อนนุช บางจาก ปุณณวิถี อุดมสุข และบางนา สำหรับฝั่งธนบุรีจะพบการกระจุกตัวของอาคารชุดตามแนวรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินบริเวณสถานีท่าพระ และบางหว้า และแนวรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้มบริเวณสถานีกรุงธนบุรี วงเวียนใหญ่ โพธิ์นิมิต ตลาดพลู และวุฒากาศ สำหรับด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานครพบมีการก่อสร้างอาคารชุดตามแนวรถไฟฟ้าสายสีม่วงจากสถานีเตาปูนไปสู่จังหวัดนนทบุรี โดยมีการกระจุกตัวตามสถานีรถไฟฟ้าเตาปูน สถานีบางซ่อน และสถานีวงศ์สว่างในเขตบางซื่อ ซึ่งการกระจายตัวของคอนโดมิเนียมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในและชั้นกลางที่สามารถเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองได้สะดวกด้วยระบบคมนาคมขนส่งมวลชนทางราง

การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแนวราบ (บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์ และอาคารพาณิชย์) จากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ และศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พบว่า ในปี ค.ศ. 2022 โครงการหมู่บ้านจัดสรรมีการกระจายตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นกลางและชั้นนอก เชื่อมต่อไปยังเขตปริมณฑล เนื่องจากโครงการต้องใช้ที่ดินขนาดใหญ่ในการก่อสร้าง ทำให้ไม่มีที่เพียงพอในเขตเมืองชั้นในและชั้นกลางที่เป็นย่านพาณิชย์กรรม กอปรกับกลุ่มลูกค้าที่ซื้อบ้านเดี่ยวเป็นกลุ่มที่ใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นหลักในการเดินทาง โครงการหมู่บ้านจัดสรรยังคงพัฒนาตามแนวถนนขนาดใหญ่และทางด่วนต่าง ๆ เนื่องจากต้องใช้เป็นทางสัญจรหลักในการเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง โดยในปัจจุบันจะเห็นการกระจุกตัวที่ชัดเจนตามแนวถนนวงแหวนกาญจนาภิเษกที่เป็นวงแหวนชั้นที่ 3 ของกรุงเทพมหานคร ทำให้โครงการบ้านจัดสรรมีลักษณะเป็นแนวขนานเหนือ-ใต้ ทั้งฝั่งตะวันออก และฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร (รูปที่ 6)



รูปที่ 6 การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ค.ศ. 2022

Figure 6 Housing Distribution in Bangkok and Vicinity in 2022

Source: REIC (2022)

5.6 ความหนาแน่นรายเขตในกรุงเทพมหานคร

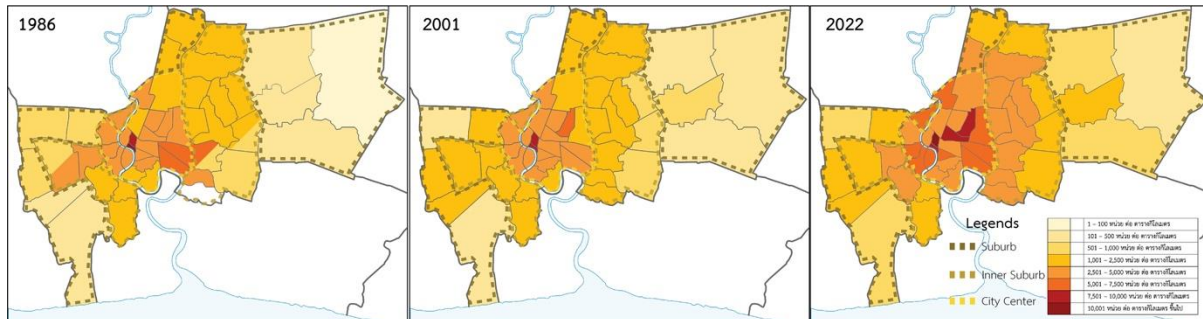
การกระจายตัวและความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครในยุคที่ 1 โดยการแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ เมืองชั้นใน (กลุ่มเขตกรุงเทพมหานครกลาง และกลุ่มเขตกรุงเทพใต้) เมืองชั้นกลาง (กลุ่มเขตกรุงเทพเหนือ และกลุ่มเขตกรุงเทพมหานครเหนือ) และเมืองชั้นนอก (กลุ่มเขตกรุงเทพตะวันออก และกลุ่มเขตกรุงเทพใต้) โดยในแต่ละชั้นเมืองมีการเติบโตของปริมาณที่อยู่อาศัยแตกต่างกันในแต่ละยุค ดังนี้

ยุคที่ 1 ค.ศ. 1973 - 1986 เขตเมืองชั้นในมีที่อยู่อาศัยค่อนข้างหนาแน่นต่อเนื่องมาจากในอดีต ได้แก่ เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายและเขตสัมพันธวงศ์ เฉลี่ยราว 20,000 – 40,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร (REIC, 2023) ในขณะที่เขตคลองเตยที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยสูงที่สุด เนื่องจากเป็นที่ตั้งของชุมชนแออัดคลองเตย เขตเมืองชั้นกลางมีการกระจุกตัวของที่อยู่อาศัยในเขตบางกะปิ และเขตภาษีเจริญ ที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยมากกว่า 60,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร (REIC, 2023) เนื่องจากมีการตัดถนนและขยายระบบสาธารณูปโภค ทำให้เกิดหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ เขตเมืองชั้นนอกยังคงมีการอยู่อาศัยที่ค่อนข้างเบาบาง น้อยกว่า 20,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร (REIC, 2023) เนื่องจากถนนและระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ ยังไม่ทั่วถึง และเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนมาก

ยุคที่ 2 ค.ศ. 1987 - 2001 เขตเมืองชั้นในยังคงเป็นเขตที่มีที่อยู่อาศัยค่อนข้างหนาแน่นต่อเนื่องมาจากในอดีต แต่ในเขตเมืองเก่า (พื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์) มีจำนวนที่อยู่อาศัยลดลงเนื่องจากคนย้ายออกจากพื้นที่ และเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และศาสนสถานจำนวนมาก ในยุคนี้นี้มีการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยจากเขตเมืองชั้นในสู่เขตเมืองชั้นกลางอย่างต่อเนื่องทำให้มีความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยสูง เกิดการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เขตเมืองชั้นนอกเริ่มมีการขยายตัวของจำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาถนนและระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ ทำให้มีการพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่าและพื้นที่เกษตรกรรมเป็นที่อยู่อาศัย

ยุคที่ 3 ค.ศ. 2002 - 2022 เขตเมืองชั้นในมีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตที่มีเส้นทางรถไฟฟ้าผ่าน ดังจะเห็นได้จากเส้นทางรถไฟฟ้าใต้ดิน MRT รถไฟฟ้า BTS สายสีเขียวอ่อน และสีเขียวเข้ม จะมีที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากกว่า 60,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร (REIC, 2023) ส่วนพื้นที่เขตเมืองเก่ายังคงมีจำนวนที่อยู่อาศัยลดลงอย่างต่อเนื่อง เขตเมืองชั้นกลางมีการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยจากเขตเมืองชั้นในสู่เขตเมืองชั้นกลางในยุคนี้นี้มากที่สุด แทบทุกเขตในพื้นที่เมืองชั้นกลางมีจำนวนที่

อยู่อาศัยมากกว่า 60,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร สำหรับเขตเมืองชั้นนอกมีการเจริญเติบโตเช่นเดียวกับเขตเมืองชั้นกลาง โดยแทบทุกเขตมีจำนวนที่อยู่อาศัยมากกว่า 60,000 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร เนื่องจากการพัฒนาระบบโครงข่ายถนน ระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ และการขยายระบบขนส่งมวลชนทางรางไปยังพื้นที่เขตเมืองชั้นนอกเหล่านี้ (รูปที่ 7)



รูปที่ 7 ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยรายเขตใน 3 ยุค

Figure 7 Map of Bangkok Housing Distribution in 3 Periods

6. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

6.1 สรุปพัฒนาการที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาเรื่องพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ค.ศ. 1973 – 2022 ตลอดทั้ง 3 ยุค แสดงให้เห็นว่าที่อยู่อาศัยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยสัดส่วนพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยมีการเพิ่มขึ้นตลอดทั้ง 3 ยุค จากร้อยละ 12 ในยุคที่ 1 เป็นร้อยละ 24 ในยุคที่ 2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33 ของพื้นที่เมืองในยุคที่ 3 นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับการเติบโตของเส้นทางคมนาคมในเมืองดังจะเห็นได้จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวราบในเขตชานเมืองในช่วงยุคที่ 1 ที่โครงการที่อยู่อาศัยเติบโตตามแนวถนนสู่การกระจุกตัวของที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าซึ่งกลายเป็นเส้นทางคมนาคมหลักของประชากรเมือง และทำให้ความหนาแน่นในเขตเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคที่ 3 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงของเมืองและที่อยู่อาศัยใน 3 ยุค ค.ศ. 1973 – 2022

Table 1 Urban and Housing Transformation in 3 Periods (1973 – 2022)

Period	1972 - 1986	1987 - 2001	2002 - 2022
Economic Factors	High economic growth, speculation, investment Policy – housing production 20,000 units/year	Highest economic growth – Economic crisis (2540) Policy – 1 million housing	Economic recovery, political crisis, disaster Policy – Eastern Economic Corridor
Housing Supply	19,250 units/year: public 45%, private 55%	101,459 units/year: public 19%, private 81%	100,765 units/year: public 15%, private 85%
Density	City centre > inner suburb > suburb	Old town < city centre > inner suburb > suburb	City centre < inner suburb > suburb (mass transit development)

Period	1972 - 1986	1987 - 2001	2002 - 2022
Housing Types	Low-rise housing (detach & townhouse in inner suburb) Public housing, rental housing, Bang Phli New Town	Low-rise housing (detach & townhouse in inner suburb) Public housing, slum upgrading	High-rise > Low-rise (2009) Urban renewal, TOD, Baan Eua Athon, Sukpracha community, Baan Mankong
Land Utilization	Residential 12%, agricultural 43%, others 39%	Residential 24%, agricultural 31%, others 33%	Residential 33%, agricultural 29%, others 25%
Urban Development Factors	Migration caused slums – NHA provided public housing	BTS sky train (1999), road expansion to suburb caused housing estate in vicinity	BTS, MRT, regional extension Airport Link, Suvarnabhumi Airport
Urban Planning Factors	Property control by Building control act (1979), Investment promotion act	Land allocation act (2000) Comprehensive plan 1 (1992) Comprehensive plan 2 (1999) by local authority	Comprehensive plan 3 (2006) FAR, OSR; Comprehensive plan 4 (2013)
Transformation	Low-rise housing concentrated in the city centre	Low-rise housing expanded along the road; inner suburb had denser housing; housing estate grew in suburb	High concentration along mass transit lines; high growth in suburb; housing at the centre of urban development

6.2 อภิปรายผลการศึกษา

พัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครมีความสอดคล้องกับปฏิกิริยาสากลที่อยู่อาศัยมาโดยตลอด การดำเนินงานช่วงที่ 1 (ค.ศ. 1976 – 1995) หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ การเคหะแห่งชาติมีการจัดสร้างเคหะสงเคราะห์ในลักษณะอาคารเช่า และเคหะชุมชน รวมทั้งเน้นการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนนอกระบบซึ่งตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยมีการดำเนินงานบนหลักการพึ่งพาตนเอง ต่อมาในการดำเนินงานช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1996 – 2015) รัฐบาลสนับสนุนให้ระบบตลาดที่อยู่อาศัยทำงานให้มีประสิทธิภาพ และมีแนวคิดเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นสินค้า ทำให้เกิดภาวะที่อยู่อาศัยฉุดตลาด การเก็งกำไร รวมทั้งปัญหาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย และวิกฤตเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ในการดำเนินงานช่วงที่ 3 (ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา) ที่เน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นศูนย์กลางของปฏิกิริยาการพัฒนาเมืองระดับชาติและท้องถิ่น โดยการดำเนินงานของประเทศไทยประกอบด้วยการพัฒนาบ้านเอื้ออาทร โดยการเคหะแห่งชาติ และบ้านมั่นคง โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

พัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเทียบกับกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร และนครโฮจิมินห์ พบว่ามีการพัฒนาที่คล้ายคลึงกันผ่านการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดที่ทันสมัยสำหรับกลุ่มระดับรายได้ปานกลางและสูง

และการคงอยู่ของชุมชนแออัดที่ไม่ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ ที่กลายเป็นประเด็นด้านความสามารถในการซื้อ ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคตของมหานครเหล่านี้มีแนวทางสอดคล้องกับปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัยฉบับที่ 3 ด้วยการวางผังเมืองแบบบูรณาการโดยมีที่อยู่อาศัยเป็นแกนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับเป้าหมายด้านความยั่งยืนมากขึ้น

จากพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยสังเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยประกอบด้วยปัจจัยทางด้านการเมืองภายในประเทศ ปัจจัยด้านทัศนคติการเลือกรูปแบบที่อยู่อาศัยในแต่ละยุค และปัจจัยด้านเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะประเด็นเรื่องราคาน้ำมันโลก ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยมีขึ้นและลงโดยการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัย (housing demand) และการผลิตที่อยู่อาศัย (housing supply) ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการที่อยู่อาศัยประกอบด้วย ปัจจัยที่ 1 การเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์ เช่น การเพิ่มจำนวนประชากร การสร้างครอบครัว (มีวัยทำงานเริ่มย้ายออก) และประชากรสูงวัย (เพิ่มความต้องการใช้ที่อยู่อาศัยสำหรับการเกษียณอายุ) มีผลต่อจำนวนและรูปแบบความต้องการที่อยู่อาศัย ปัจจัยที่ 2 ระดับรายได้ เนื่องจากรายได้ที่สูงขึ้นโดยทั่วไปนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้ความต้องการมีที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น เพราะคนสามารถซื้อที่อยู่อาศัยที่มีราคาสูงขึ้นได้มากขึ้น โดยสองประเด็นนี้ส่งผลให้เกิดปัจจัยด้านทัศนคติการเลือกรูปแบบที่อยู่อาศัยในแต่ละยุค เนื่องจากส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการเลือกรูปแบบที่เปลี่ยนไปตามช่วงเวลา โดยในยุคที่ 1 (ค.ศ. 1973 – 1986) ทัศนคติของผู้ซื้อยังยึดมั่นเรื่องบ้านเดี่ยวที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือบางส่วนยังมีคติดการอาศัยติดถิ่นที่เดิม ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแนวราบและการขยายตัวของเมืองออกสู่พื้นที่ชานเมือง แต่ในยุคที่ 3 (ค.ศ. 2002 – 2022) พื้นที่กลางเมืองมีการพัฒนาอาคารชุดแนวสูงมากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นผลมาจากวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปของกลุ่มประชากรรุ่นใหม่ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบที่อยู่อาศัยตามแรงบีบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปตามยุค

ปัจจัยที่ 3 การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมและความมั่นคงของเศรษฐกิจมีผลต่อความต้องการมีที่อยู่อาศัย ในเศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโต ความต้องการมีที่อยู่อาศัยมักจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากคนรู้สึกมั่นคงในอาชีพการงานและมีรายได้ส่วนที่ใช้จ่ายมากขึ้น ปัจจัยที่ 4 นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการมีที่อยู่อาศัย สิทธิประโยชน์ทางภาษี และกฎระเบียบต่าง ๆ มีผลต่อความต้องการและความเป็นไปได้ในการมีที่อยู่อาศัย และปัจจัยที่ 5 ความมั่นใจของผู้บริโภคเป็นความคิดเชิงบวกในเศรษฐกิจและการมุ่งหวังในอนาคตสามารถทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเนื่องจากคนรู้สึกสบายใจที่จะตัดสินใจทางการเงินระยะยาว

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตที่อยู่อาศัยประกอบด้วย (1) ต้นทุนการก่อสร้าง ได้แก่ วัสดุก่อสร้าง ค่าแรงและที่ดิน ค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นอาจทำให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ลดจำนวนหน่วยการผลิตที่อยู่อาศัยใหม่ (2) ท่าเลที่ตั้งเป็นปัจจัยสำคัญจากความสะดวกในการเข้าถึงและราคาของที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีผลต่อจำนวนของที่อยู่อาศัยที่สามารถสร้างได้ในพื้นที่ที่กำหนด (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง ฯลฯ มีผลต่อความสามารถในการพัฒนาหน่วยที่อยู่อาศัยใหม่อย่างรวดเร็วและคุ้มค่า (4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยการเข้าถึงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบประปา และสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาการผลิตที่อยู่อาศัย และ (5) เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการก่อสร้าง

7. ข้อเสนอแนะ

ด้านการต่อยอดงานวิจัยสามารถนำกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งประกอบด้วย (1) การสร้างเส้นเวลาพัฒนาการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย (2) สัดส่วนที่อยู่อาศัยระหว่างภาครัฐและเอกชน (3) สัดส่วนที่อยู่อาศัยแนวราบและแนวสูง (4) การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการใช้ที่ดินใน (5) การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในเมือง และ (6) ความหนาแน่นรายเขต ไปใช้เป็นกรอบในการเปรียบเทียบพัฒนาการด้านที่อยู่อาศัยของเมืองและมหานครในประเทศต่าง ๆ เพื่อหาความเชื่อมโยง ข้อเหมือน และข้อ

แตกต่างที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์แนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับปรัชญาสากลที่อยู่อาศัยที่เน้นให้ที่อยู่อาศัยเป็นแกนในการพัฒนาเมือง

ด้านการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับการพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการดูแลด้านการจัดเก็บ วิเคราะห์ และบูรณาการฐานข้อมูลสถิติจากหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยทั้งหมด เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะประการแรกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ วิธีการจัดเก็บข้อมูลควรพิจารณาตามกระบวนการรวบรวมข้อมูลที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกรวบรวมและพัฒนาโดย UN-Habitat (UN-Habitat, 2011) ซึ่งได้เสนอแนะแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาสถานการณ์ที่อยู่อาศัยในพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 8 ด้าน ได้แก่ (1) องค์กรและหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย (2) อุปสงค์ที่อยู่อาศัย (3) อุปทานที่อยู่อาศัย (4) กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (5) อุปทานที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย (6) โครงสร้างพื้นฐานสำหรับที่อยู่อาศัย (7) ธุรกิจก่อสร้าง วัสดุและการจ้างงานในภาคที่อยู่อาศัย และ (8) การเงินที่อยู่อาศัย โดยการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านการบรรจุแผนด้านที่อยู่อาศัยในพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาเมือง แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และสร้างเมืองที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยเริ่มจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย ความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่ม สามารถวางแผนและนโยบายด้านที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญ เช่น ราคาที่ดิน ความมั่นคงในการอยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อม และภัยพิบัติของที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีความเข้าใจถึงเป้าหมายและการพัฒนาเมืองใหม่ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานได้

8. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยภาควิชาเคหาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ การเคหะแห่งชาติ และสำนักการวางแผนและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองในความอนุเคราะห์สอบทานข้อมูลและผลการศึกษาในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- Adianto, J., Gabe, R. T., Kurniawati, R., & Armenda, S. (2021). From shelters for numbers to shelters for welfare: rectifying the social housing provision programme in Jakarta. *Housing Policy Debate*, 33(3), 662–680. <https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1981423>
- Blanco, D. V. (2020). The sustainable development lessons and capacities of a highly-urbanized city in the Philippines: from the perspectives of city planners and developers, 2018–2019. *Local Environment*, 26(1), 60–85. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1867835>
- Bongsadadt, M., & Jarutach, T. (2019). *Housing development cycle in Thailand (1968 – 2019)*. Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- Community Organization Development Institute. (2022). *Community Organizations Development Institute annual report 2022*. Community Organizations Development Institute.

- Department of City Planning and Urban Development. (2018). *Statistics of community data in Bangkok, 2018*. Department of City Planning and Urban Development.
- Department of City Planning and Urban Development. (2021). *Report of Bangkok citizen, 2021*. Department of City Planning and Urban Development.
- Khotcharee, Q., Maglumtong, M. & Panitchpakdi, K. (2024). Resident's attitude towards housing development under the new urban agenda in Mueang Thanyaburi. *Journal of environmental design*, 11(1), 22-41. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jed/article/view/263221>
- Maglumtong, M., Maglumtong, M. & Leebamroong, C. (2024). Housing policy in the highly competitive city: case studies of London and New York. *Journal of the Faculty of Architecture and Design RMUTP*, 3(1), 9-26. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/JFAD/article/view/2447>
- Maglumtong, M., Srihabhak, S. & Maglumtong, M. (2024). Transformation of condominium types and appearances in Bangkok 1990 - 2019. *Asian creative architecture, art and design: ACAAD*, 37(2), 1-17. <https://doi.org/10.55003/acaad.2024.272742>
- National Housing Authority (NHA). (2006). *Annual report, 2005*. National Housing Authority.
- National Housing Authority (NHA). (2014). *Annual report, 2013*. National Housing Authority.
- National Housing Authority (NHA). (2017). *Strategic plan of National Housing Authority, B.E. 2560 -2570*. National Housing Authority.
- National Housing Authority (NHA). (2017). *The projection of housing demand and supply in Thailand, B.E. 2560 -2570*. National Housing Authority.
- Ngoc Quynh Giao, P., Phi Phuong, P., & Stanicky, P. (2022). Changes in urban planning and recommendation for future planning in Ho Chi Minh City. In F. Alberti, M. Amer, Y. Mahgoub, P. Gallo, A. Galderisi, & E. Strauss (Eds.), *Urban and transit planning (Advances in Science, Technology & Innovation)*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-97046-8_10
- Panitchpakdi, K. & Maglumtong, M. (2025). Relationships between residential distribution and urban development of Bangkok, 2002 - 2022. *Academic journal of architecture*, 80, 40-56. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/AJA/article/view/278319>
- Panitchpakdi, K., Povatong, B., Pimwern, T., Sanguansup, P., Khotcharee, Q. & Maglumtong, M. (2021). *Consistency of housing development in Bangkok suburbs and Habitat III: case study of Thanyaburi district, Pathum Thani province (research report)*. Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- Real Estate Information Center. (2023). *Housing survey in 2023*. Unpublished manuscript.
- Tiptus, P., & Bongsadadt, M. (1982). *Housing in Bangkok: patterns and transformation in 200 Years (1782 – 1982)*. Chulalongkorn University Publishing.
- United Nations. (2016). *Sustainable development goal 11: make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*. <https://sdgs.un.org/goals/goal11>
- United Nations. (2017). *Habitat III policy papers: policy paper 10 housing policies*. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/PU10-HABITAT-III-POLICY-PAPER.pdf>

UN-Habitat. (2011). *A practical guide for conducting housing profiles – revised version*.

<https://unhabitat.org/a-practical-guide-for-conducting-housing-profiles-revised-version>

UN-Habitat. (2016). *The New Urban Agenda*. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.