

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แรงงาน

ในระบบเศรษฐกิจที่มีการผลิตเป็นพื้นฐาน นั้นปัจจัยในการผลิตจะประกอบด้วย ทูณ ที่ดิน แรงงาน และผู้ประกอบการ ดังนั้นเพื่อที่จะให้การผลิตเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เราจึงต้องให้ความสำคัญในปัจจัยการผลิต และปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตมากที่สุด ได้แก่แรงงานเนื่องจากแรงงานในทางเศรษฐศาสตร์ มีความหมายว่า “แรงงาน เป็นพลังมนุษย์ที่ใช้ในการทำงานให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังกาย กำลังความคิด ฝีมือ ความรู้ ความสามารถที่มนุษย์นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม”¹ ดังนั้น ในกระบวนการผลิตที่ลูกจ้างแรงงานสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นอกจากจะช่วยลดต้นทุนในการผลิตทางวัตถุแล้ว ยังสร้างความชำนาญในฝีมือแรงงาน เป็นการเพิ่มมาตรฐานในคุณภาพของแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน อีกด้วย

“แรงงาน” มีลักษณะแตกต่างจากปัจจัยอื่นๆในการผลิต คือ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถแยกจากร่างกายและจิตใจของมนุษย์ได้ การใช้แรงงานจึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติดูแลเอาใจใส่มากกว่าการใช้ปัจจัยอื่น ๆ ต้องคำนึงถึงมนุษยสัมพันธ์ ค่าจ้าง สวัสดิการ ความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของแรงงาน อันมีผลต่อระดับการผลิตและราคาของสินค้าที่ผู้บริโภคจะซื้อ ลูกจ้างแรงงานซึ่งเป็นเจ้าของแรงงาน เป็นผู้เสนอขายแรงงาน ซึ่งเป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ทั้งหมด ขึ้นกับการตัดสินใจของลูกจ้างแรงงาน ทำให้ตลาดแรงงานมีลักษณะเป็นทั้งผู้ผลิตผู้บริโภคและเจ้าของแรงงาน การกระทำใด ๆ เพื่อให้ได้รับความพอใจสูงสุด อาจไม่ได้มาจากค่าจ้างหรือผลตอบแทนแรงงานเพียงอย่างเดียวเสมอไป การงานคลุกคลีร่วมกับบุคคลอื่นๆ ภายในสถานประกอบการ ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ประกอบการ และลูกจ้างแรงงาน สวัสดิการต่างๆ นอกเหนือค่าจ้าง เป็นสิ่งสัมพันธ์กัน²

¹ แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 3.

² จ้านงค์ สมประสงค์ และประดิษฐ์ ชาสมบัติ, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519) หน้า 5

แรงงานในระบบการผลิตส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อพยพมาอยู่ในพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นแหล่งงาน การออกไปหางานทำนอกถิ่นฐาน ทำให้แรงงานจำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัย เพื่อการดำรงชีวิตในบริเวณแหล่งงาน

ที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัย มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ ใช้เป็นสถานที่คุ้มแดด ลม ฝน ความร้อน-หนาว จากสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้างขึ้นมาลักษณะที่อยู่อาศัยจึงมีหลังคา ฝาผนังกันส่วนที่อยู่อาศัยโดยรอบ ๆ ตัว ขณะเดียวกันสามารถให้อากาศ แสงสว่างผ่านเข้าออกได้ ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ได้แก่ การพักผ่อน การนอน การกิน การขับถ่าย การรักษาความสะอาดร่างกาย เป็นต้น

ที่อยู่อาศัยเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของความต้องการมนุษย์ ตามที่ Maslow ได้กล่าวไว้ถึงความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์ ที่เป็นแรงผลักดันให้ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ ในทฤษฎีความต้องการกล่าวไว้ดังนี้

ทฤษฎีของ A.H. Maslow (1954)³

ทฤษฎีความต้องการ (Need Theory) กล่าวว่า ความต้องการที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ ได้แก่ ความรู้สึกรับรู้ การเป็นที่ยอมรับนับถือ การมีจิตสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และการตอบสนองต่อความต้องการมนุษย์ เป็นวิธีการสำคัญในการจัดการงานต่อองค์กร ทฤษฎีความต้องการจึงแบ่งลำดับขั้นความต้องการ (Hierachy of Needs) ดังนี้

- 2.1 ขั้นที่ 1. ความต้องการทางร่างกาย (Psysiological Needs) ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในเรื่องปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยา
- 2.2 ขั้นที่ 2. ความต้องการความมั่นคง (Security Needs) ความต้องการความปลอดภัย โดยการสร้างหลักประกัน ความมั่นคงเพื่ออนาคต

³ อรุณ รักรธรรม, หลักมนุษยธรรมกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522) หน้า 74

2.3 ขั้นที่ 3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) สิ่งที่มีมนุษย์ปรารถนาที่จะได้ เมื่อความต้องการความมั่นคงถูกตอบสนองเป็นอย่างดี ความต้องการการยอมรับ การมีส่วนร่วม ความเป็นมิตร การให้ความช่วยเหลือสังคมที่ต่ำกว่า

2.4 ขั้นที่ 4-5 ความต้องการเกียรติยศ และชื่อเสียง (Esteem Needs) ความต้องการความสมหวังของชีวิต (Self Actualization Needs) ลักษณะเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีขึ้น ความต้องการชื่อเสียง การเคารพนับถือ ความชื่นชมเป็นสิ่งที่ต้องการสูงสุดของชีวิต



- ความสมหวังในชีวิต การเคารพนับถือ
- ความต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง
- การได้รับการยกย่องทางสังคม ช่วยเหลือสังคมที่ต่ำกว่า
- ความต้องการความมั่นคง ปลอดภัย เป็นหลักประกันความมั่นคงในอนาคต
- สิ่งจำเป็นในชีวิตทางร่างกาย ทางปัจจัยสี่

ภาพแสดง ลำดับความต้องการของมนุษย์ จากทฤษฎีความต้องการของ A.H. Maslow

แนวความคิดในการวางแผนจัดหาที่อยู่อาศัย

การวางแผนคิดเพื่อการเลือกที่อยู่อาศัยเพื่อให้ได้ที่อยู่อาศัยที่มีสุขลักษณะที่ดี ได้มีผู้เสนอแนวคิดไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

William H. Claire⁴ กล่าวว่า แนวทางในการเลือกพื้นที่อยู่อาศัยทั้งในบริเวณพื้นที่ใหม่หรือพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่ มีข้อควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ขนาดพื้นที่ที่ใช้สำหรับเป็นบริเวณที่พักอาศัย อย่างน้อยหนึ่งแห่ง สามารถกำหนดรูปร่างบริเวณที่อยู่อาศัยนั้นได้

⁴ William H. Claire, Handbook on Urban Planning (Canada : Van Nostrand Reinhold, 1973) p. 62

2. ความหนาแน่นของบ้านต้องไม่มากเกินไป มีการระบายอากาศ แสงสว่าง ความเป็นส่วนตัว ความสงบเงียบ และมีช่องทางที่มองออกไปภายนอกได้
3. การเลือกที่ตั้งปลอดจากการทรุดตัว รอยแตกร้าวของเขตที่อยู่ใกล้เคียงปลอดจากภัยธรรมชาติ
4. ที่อยู่อาศัยต้องถูกสร้างบนที่ดินที่สะดวกในการเข้าถึงและปลอดจากฝุ่นควัน เสียง อธิรพลของสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา
5. ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยต้องอยู่ในบริเวณที่ปลอดภัยที่สุดในชุมชน บนพื้นที่ซึ่งมีการระบายน้ำได้ดี ง่ายต่อการปฏิบัติงานในการสร้างถนน การวางรากฐาน และขุดวางระบบสาธารณูปโภค
6. นโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย พิจารณาจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา
7. บริเวณที่ตั้งขึ้นอยู่อาศัย ควรให้ใกล้กับบริเวณเมือง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย ไปรษณีย์ ระบบป้องกันอัคคีภัย และสาธารณูปโภคอื่น ๆ

Brian J.L. Berry and Frand F. Horton (1970)⁵ ศึกษาถึงปัจจัยพื้นฐานการกำหนดเลือกที่อยู่อาศัย 3 ประการ ดังนี้

1. ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย
2. ชนิดของที่พักอาศัย
3. ที่ตั้งของที่พักอาศัย รวมถึงสภาพแวดล้อมชุมชนและที่ตั้งแหล่งงาน

หลักการสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัย⁶

จากแนวคิดในการจัดหาที่อยู่อาศัยสามารถรวบรวมเป็นหลักสำคัญได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ที่พักอาศัย สามารถสนองความต้องการทางร่างกายขั้นมูลฐาน (Fundamental Physiological needs) การจัดสิ่งแวดลอมที่ที่พักอาศัยให้เหมาะสม สอนองความต้องการทางร่างกาย เช่น การจัดระบบระบายอากาศให้เหมาะสม มีแสงสว่างเพียงพอ มีพื้นที่เพียงพอในการประกอบกิจการแต่ละชนิด ปราศจากเหตุรำคาญ เป็นต้น

⁵ Murphy, The American City : An Urban Geography, 2nd. ed. p. 436.

⁶ กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย กองสุขาภิบาล, การสุขาภิบาลที่พักอาศัย (กุมภาพันธ์, 2532) หน้า 7

2. ที่พักอาศัยสามารถสนองความต้องการทางจิตใจ (Fundamental Psychological Needs) การจัดสิ่งแวดล้อมที่พักอาศัย ช่วยส่งเสริมให้ผู้อาศัยมีความสุขสบายทางจิตใจ ความสะอาด มีระเบียบ ไม่แออัด ภายในที่พักอาศัยมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ในแหล่งที่เหมาะสม ไม่มีเหตุรำคาญ หรือสิ่งรบกวนภายนอก

3. ผู้อาศัยมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น ท่าเลที่ตั้งอยู่ที่ดอน บริเวณไม่แออัดจนเกินไป ความมั่นคงในที่พักอาศัย

4. ผู้อาศัยปลอดภัยจากโรคติดต่อ เช่น มีน้ำใช้ น้ำดื่ม มีระบบกำจัดขยะมูลฝอยกำจัดน้ำโสโครก เป็นต้น

จากแนวทางในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น โดยสภาพของแรงงานเองไม่มีความสามารถในการจัดหาเพื่อสนองตอบความต้องการของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากรายได้ที่มีอยู่น้อย และค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่อาศัยก็สูงกว่าแรงงานส่วนใหญ่ที่จะรับได้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่นักแรงงาน และเนื่องจากว่า ที่อยู่อาศัย เป็นสินค้าให้คุณ (merit want) สินค้าที่รัฐเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มสวัสดิการให้กับประชาชน สำหรับการผลิตสินค้าเอกชนมากน้อยแล้วแต่ชนิดของสินค้า บางส่วนสามารถทดแทนกันได้ แต่การแทรกแซงเพื่อจะจัดผลิตการเข้าแทรกแซงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาค่ากำหนด ขนาดปริมาณที่มีประสิทธิภาพเพื่อบริการสังคมเนื่องจากต้องอาศัยประสิทธิภาพในการจัดผลิตทุกลักษณะของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนค่าใช้จ่าย เช่น ต้นทุนการตัดสินใจ ครอบคลุมถึงต้นทุนการได้มาซึ่งข่าวสารด้านความต้องการที่มีต่อสินค้า ด้านผลลัพธ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในหมู่ผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการนั้นและผลกระทบทางอ้อม ครอบคลุมถึงต้นทุนการผลิต หากรัฐผลิตระบบงานที่ขาดประสิทธิภาพมูลค่าของประโยชน์ได้รับต่ำกว่าต้นทุน รัฐควรปล่อยภาคเอกชนจัดผลิต

การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคด้วยประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้การจัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่ดีที่สุดเกิดขึ้นหรือนำไปสู่การ สร้างสวัสดิการสูงสุดให้แก่ผู้บริโภคในสังคมโดย รัฐพิจารณาจากประเด็นการรักษามาตรฐานคุณภาพ, การหลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป, ประสิทธิภาพของขนาด, การหลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากเกินไป, การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการอยู่แล้ว กล่าวคือรูปแบบการดำเนินการของรัฐ ได้แก่

1. รัฐดำเนินการ ไม่มีการเก็บค่าบริการโดยตรง ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการผลิตสินค้าบริการเอง หรือให้เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

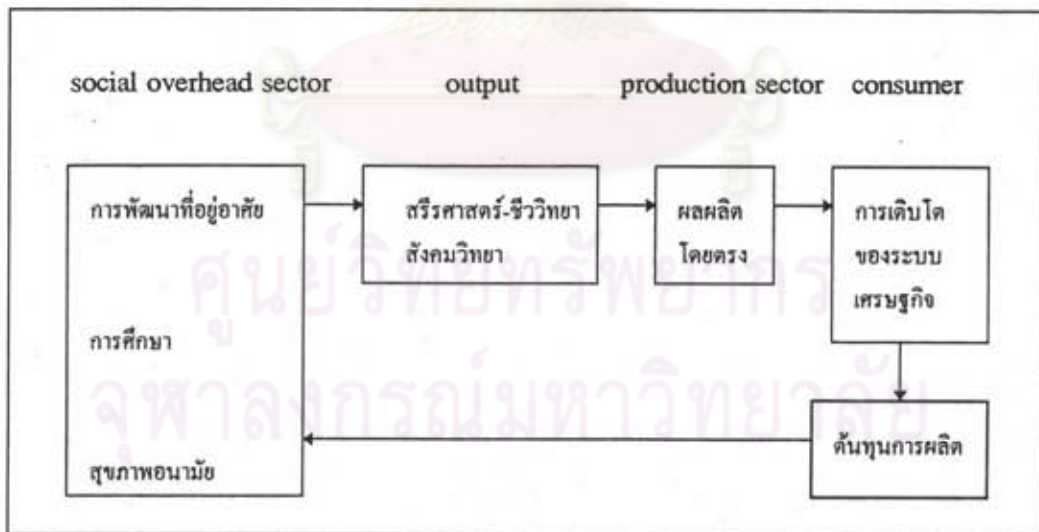
2. รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต เอกชน ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการสินค้าโดยการเก็บค่าบริการโดยตรง หรือรัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคโดยที่ผู้บริโภคสินค้าที่รัฐกำหนด
3. รัฐเป็นผู้ผลิตและขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคในราคาต่ำกว่าต้นทุน

ด้วยรูปแบบการดำเนินการดังกล่าวกับสินค้าที่อยู่อาศัย ทำให้แรงงานพอที่จะมีสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

แนวความคิดในการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจ

การลงทุนในที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดผลต่อเศรษฐกิจในรูปแบบการเพิ่มขึ้นของผลิตผลและรายได้ การเพิ่มการว่าจ้างแรงงาน และนำมาซึ่งสวัสดิการของสังคม หรือผลผลิตของระบบเศรษฐกิจ มีนักทฤษฎีหลายท่านกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

เบอร์น ⁷ กล่าวถึง ที่อยู่อาศัยเป็นเป้าหมายการลงทุนของการวางแผนพัฒนาเชิงวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี ปริมาณ จำนวน หรือการปรับปรุงคุณภาพที่อยู่อาศัยเป็นการลดต้นทุนการผลิตได้



ที่มา: AIP Journal

ภาพแสดงกระแสการพัฒนารลงทุน

⁷ Leland S. Burns and Khing B. Tjioe, "Housing and Human Resource Development", AIP Journal ,ed. Michael (No./1968) : 396-401

ในส่วนของค่าใช้จ่ายทางสังคม (Social overhead) ประกอบด้วยที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพอนามัย จากภาพแสดงให้ทราบว่า การพัฒนาผลผลิตที่อยู่อาศัยแบ่งออกเป็นทางสรีรศาสตร์-ชีววิทยาและสังคมวิทยา ได้ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพ ผลผลิต การศึกษา และสุขภาพอนามัย ซึ่งแต่ละปัจจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ

ในส่วนของผลผลิตด้านที่อยู่อาศัย (Production) ประกอบด้วย ดันทุนการสินค้าบริการต่าง ๆ โดยตรง ไปยังผู้บริโภค โดยผ่านระบบเศรษฐกิจ

ดังนั้นผลตอบแทนของค่าใช้จ่ายทางสังคม และผลผลิต รวมเป็นผลผลิต รวมเป็นผลผลิตรวม (output) ของการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย การศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งผลผลิตด้านที่อยู่อาศัยมีการพัฒนาใน 2 ทาง คือ

1. ทางสรีรศาสตร์-ชีววิทยา (Physiological-Biological) ศึกษารูปแบบการลดลงของความเจ็บไข้ เนื่องจากอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย มีส่วนเกี่ยวข้องกับ คุณภาพที่อยู่อาศัย การลงทุนที่อยู่อาศัย เป็นการเพิ่มความปลอดภัยอนามัย ทำให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มความสามารถของลูกจ้างแรงงาน และผลผลิตของคุณภาพที่อยู่อาศัย จะแสดงให้ทราบถึงผลผลิตที่เปลี่ยนแปลง ระดับคุณภาพที่อยู่อาศัยที่ดี ลูกจ้างแรงงานมีความสุข ผลจากการปรับปรุงที่อยู่อาศัย แรงจูงใจ ทักษะคติของลูกจ้างแรงงานจะส่งผลไปยังผลผลิตของงาน และ เกี่ยวข้องกับ ดันทุนในการลงทุนโดยตรงดังนั้นคุณภาพที่อยู่อาศัย มีผลต่อการเพิ่มงาน เพิ่มรายได้ของลูกจ้างแรงงาน และ เพิ่มผลผลิต

2. ทางสังคมวิทยา (Psychosocial) สวัสดิการที่อยู่อาศัย สุขอนามัยนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาเมื่อมีการศึกษา รายได้มากขึ้น พัฒนางานซึ่งทำอยู่ให้เพิ่มประสิทธิภาพ

ศาสตราจารย์ริชาร์ด เลนเจนดอร์ฟ⁸ กล่าวถึงการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยไม่เพียงการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเท่านั้น ผลการลงทุนผลิตที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ได้สร้างผลผลิตการเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งเป็นการสะสมทุน สำหรับการลงทุนอีกด้านหนึ่ง การจ้างงานมีงานทำ นำมาสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งผลของรายได้ทั้งหมด ดันทุนการผลิต (รายจ่าย) ที่ใช้ไปได้กระจายไปกลุ่มนอกเขตพื้นที่เป้าหมายด้วย

⁸ Langendrf Richard, "Housing Investment and Neighborhood Development", ITCC Review, (Jan,1975) :

ในทางเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า การลงทุนที่อยู่อาศัยเป็นการสร้างงานการจ้างงานเปิดโอกาสให้มีการลงทุน ขณะเดียวกันก็มีการบริโภค ดังนั้นในพื้นที่ที่มีการจ้างงานน้อย แรงงานมีน้อย จะเป็นโอกาสของการจ้างงานในการผลิตที่อยู่อาศัย เพื่อการลงทุนการขยายการผลิตของการลงทุน ซึ่งการลงทุนที่อยู่อาศัยนี้จะกระจายไปเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนงาน สร้างโอกาสให้มีงานทำขึ้น ผู้ประกอบการก็จะได้ประโยชน์จากการลงทุนเพื่อที่อยู่อาศัยเช่นกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะกระจายกว้างออกไป รายได้มีมากขึ้น การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะก่อให้เกิดผลประโยชน์มาก

การจัดที่พักอาศัยให้แก่ลูกจ้างแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญ จึงเสนอแนะไว้ในข้อ 115 ว่าด้วยที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงาน ดังนี้ "ที่อยู่อาศัยของคนงาน คนงานที่ทำงานด้วยกำลังกาย และที่มีได้ทำงานด้วยกำลังกาย รวมทั้งผู้ที่ทำงานส่วนตัว คนงานสูงอายุ คนงานที่ออกจากงาน หรือ เป็นบุคคลที่มีร่างกายพิการโดยมีหลักการว่า รัฐบาล ควรวางนโยบายจัดหาอาคารสงเคราะห์ของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งจัดเป็นสวัสดิการประเภทหนึ่ง ให้เพียงพอกับความต้องการของคนงานและครอบครัว โดยพิจารณาความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพและความต้องการริบคว้นของคนงาน"⁹

ทั้งนี้รัฐบาลอาจดำเนินนโยบายจัดหาอาคารสงเคราะห์แห่งชาติ โดยตั้งคณะกรรมการกำหนดมุ่งหมายไม่คิดราคาบ้าน ที่อยู่อาศัยกับลูกจ้างแรงงานมากกว่า อัตราส่วนอันสมควรจากรายได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีการให้เช่า หรือซื้อ นอกจากนี้ควรคำนึงถึงการจัดหาสะอาดให้ใช้อย่างเพียงพอ ระบบระบายน้ำ อากาศ สุขาภิบาล ตลอดจนบริการด้านสุขภาพอนามัยในบริเวณบ้านอาศัย สวัสดิการที่อยู่อาศัยควรถูกหลักสุขลักษณะ มีจุดประสงค์ให้ลูกจ้างแรงงานรักและภูมิใจในงานของตน ประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น ด้านค่าจ้างจัดให้อยู่ในระดับสมการมีสวัสดิการที่เป็นที่พอใจและยอมรับของลูกจ้างซึ่งการจัดหาที่อยู่อาศัยความช่วยเหลือจากภาคเอกชน ผู้ประกอบการ นักลงทุนและรัฐบาล ในรูปแบบ สิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พัก เช่น บริษัท สยามซิเมนต์ สร้างบ้านพักให้ลูกจ้างแรงงานในบริเวณใกล้ๆ กับบริษัท ประมาณ 500 หลังคาทำให้เข้าทำงานได้รวดเร็วลดปัญหาการมาสาย การจลาจลติดขัด และสามารถขยายเวลาการทำงานออกเป็นระบบผลัดได้¹⁰

⁹ "International Labor Office, Health, Welfare and Housing of Workers, Survey of Effect Given to Four ILO Recommendation, Geneva, 1970

¹⁰ นโยบายที่อยู่อาศัยของไทย, สถาบันวิจัยสังคม, (กันยายน , 2528) หน้า 42

แนวความคิดการจัดแผนและโครงการเพื่อเตรียมรับปัญหา โดยที่ยอมรับว่าการอพยพของผู้คนจากชนบทเข้ามาในเมือง เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลควรดำเนินการรับผู้อพยพเข้ามาอยู่ในเมือง โดยให้เหตุผลว่า ผู้อพยพเป็นทรัพยากรของชาติที่ควรค่าแก่การพัฒนา การกระจัดตัวของประชากรในเมือง เป็นการเพิ่มโอกาสในการได้งานทำ และเพิ่มสมรรถภาพในการผลิต

การจัดประเภทที่อยู่อาศัย

เมื่อทราบถึงแนวคิดของการจัดหาที่อยู่อาศัยแล้ว เราต้องดูถึงประเภทของที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ เพื่อสามารถที่จะเข้าใจถึงลักษณะที่อยู่อาศัยในประเภทต่างๆ

สำหรับการจัดประเภทที่อยู่อาศัย Angel, Benjamin and De Goede¹¹ ได้ทำการศึกษาในปี ค. ศ. 1977 มีดังนี้

1. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The worker housing subsysyem) มีความซับซ้อนในระบบที่อยู่อาศัย เนื่องจากลูกจ้างแรงงานได้รับการช่วยเหลือจากนายจ้าง, บริษัท หรือหน่วยราชการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ได้แก่

1.1 ที่อยู่อาศัยสร้างขึ้นบริเวณที่ทำงาน (Workplace site houses) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้สร้างด้วยไม้ ในบริเวณที่ตั้งโรงงาน ลูกจ้างแรงงานสร้างด้วยตนเองและอาศัยพร้อมกับครอบครัว

1.2 หอพักคนงานในโรงงาน (Factory site domiyories) ลักษณะอยู่อาศัยกันอย่างแออัด ห้องหนึ่งมีคนงานโศดพักอาศัยอยู่หลายคน มีเนื้อที่ส่วนตัวเล็กน้อย

1.3 ที่พักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance) สำหรับผู้มีฐานะปานกลางและร่ำรวย จะจัดหาที่อยู่อาศัยในบ้านให้คนรับใช้ คนทำสวน ยามพร้อมครอบครัว

1.4 ที่อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบัน หน่วยราชการต่าง ๆ (Institutionnal construction workers housing) เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักตำรวจ

¹¹ Shlome Angel, Stan Benjamin and H. DeGoede : " The Low-income Housing System in Bangkok " , paper persented at a workshop at Habitat, The United Nation Conference on Human-Settlements, (Vancouver, Canada, June 1976) p. 10

1.5 ที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant construction workers housing) วัสดุที่ใช้สร้างเป็นวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อย้ายไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่เรื่อยไป

2. ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุก (The squatters housing subsystem) มีลักษณะการสร้างแบบบุกรุก เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างด้วยไม้ สร้างชั่วคราว ส่วนมากปลูกบนพื้นที่ว่างเปล่า ไม้ใช้ของตนเอง ได้แก่

2.1 ผู้บุกรุกที่แท้จริง (Pure squatter) เป็นผู้ที่อาศัยในบ้านที่สร้างบนที่ดินของหน่วยงานรัฐบาล และไม่ได้จ่ายค่าเช่า เป็นชุมชนขนาดใหญ่หรือเล็ก บางอาศัยอยู่บนถนน บางอาศัยตามอาคารเก่าที่ถูกละทิ้ง เป็นต้น

2.2 ผู้บุกรุกที่เช่า (Renting squatter) เป็นผู้ที่อาศัยสร้างบ้านบนเนื้อที่เล็ก ๆ มีเจ้าของที่ดิน และตกลงทำสัญญาเช่าต่อกัน โดยทำกันเป็นระยะ ๆ ไป

2.3 เรือแทนบ้าน (Boat houses) เรือที่ส่งสินค้าในระยะสั้น หรือหยุดพักในคลองที่ใดที่หนึ่งนาน ๆ สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้

3. ที่อยู่อาศัยในเขตชนบทแต่มาทำงานในเมือง (Rural commuters subsystem) ส่วนมากเป็นกลุ่มผู้อาศัยที่เดินทางเข้ามาทำงานในเมือง โดยทางรถไฟ รถยนต์ หรือเรือ ในตอนเช้าและกลับในตอนเย็น หรือลักษณะที่ผู้อาศัยยังคงอาศัยในเขตชนบท แต่เดินทางเข้ามาทำงานในตัวเมือง และพักอาศัยอยู่กับญาติ พี่น้องที่ทำงานบ้าง อยู่อาศัยเฉพาะในช่วงวันทำงาน เป็นต้น

4. ห้องแบ่งเช่า (Fittered housing subsystem) ลักษณะที่อยู่เป็นบ้านขนาดใหญ่กันเป็นห้อง ๆ แบ่งเป็นสัดส่วนให้เช่า ห้องเช่ามีขนาดเล็ก ทรุดโทรม และใช้ส้วมรวมกัน ผู้อยู่อาศัยส่วนมาก มีการเคลื่อนไหวโยกย้ายเรื่อย ๆ มีรายได้ต่ำ ไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัย ไม่สนใจในกิจกรรมของสังคมรอบข้าง

5. ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing subsystem) มักพบในรูปอาคารสำเร็จรูป (Complete housing units) หรือการจัดสรรในชุมชนแออัดต่าง ๆ โดยรัฐมักจัดสรรให้ผู้มีรายได้น้อย

6. ที่อยู่อาศัยแบบสร้างด้วยตนเอง (The selfbuilt housing subsystem) เป็นระบบที่รัฐไม่ได้สร้างโดยตรง แต่เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ดำเนินงานสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง

7. ที่อยู่อาศัยภาคเอกชน (The private sector housing subsystem) ประเภทที่อยู่อาศัยประเภทนี้ตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก แต่มีการดำเนินการลักษณะเอกชนจัดสร้างขึ้นมา เพื่อผู้มีรายได้น้อยทำการเช่า หรือเช่าซื้อ

จากการจัดประเภทของที่อยู่อาศัยในประเภทต่างๆ ที่ทำขึ้นมาเพื่อรองรับการอยู่อาศัยของกลุ่มชนในระดับต่างๆ ประเภทของที่อยู่อาศัยที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้คือ ประเภทของที่อยู่อาศัยซึ่งจัดทำเพื่อรองรับประชากรกลุ่มของแรงงานที่ได้เข้ามาหาที่อยู่อาศัยเพื่อทำงานในโรงงาน ดังนั้นเราจึงต้องเข้าใจพื้นฐานของแรงงานก่อน

มาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัยและพื้นที่ใช้สอยอาคาร

ที่อยู่อาศัย ต้องมีความปลอดภัยในด้านโครงสร้าง มีความคงทนต่อการใช้สอยพอประมาณ ไม่ต้องซ่อมแซมดูแลรักษาบ่อย โดยกำหนดอย่างน้อยที่สุดชุมชนนั้นๆ จะต้องมียะไรบ้างในขนาดเท่าใดสนองความต้องการที่จำเป็นที่สุดของชุมชนนั้นๆ ได้

สภาพที่ดินและผังแปลงที่ดิน

ที่ดินจัดสร้างที่อยู่อาศัยถาวร ต้องปลอดจากสิ่งรบกวนต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย แหล่งที่อยู่อาศัยควรอยู่ใกล้และติดต่อกับได้โดยสะดวกกับแหล่งประกอบอาชีพ สถานบริการชุมชนต่างๆ เช่น โรงเรียน สถานีตำรวจ เป็นต้น ควรมีสิ่งต่อไปนี้

1. มีน้ำสะอาดใช้โดยสม่ำเสมอ
2. มีอุปกรณ์สุขาภิบาล และวิธีการที่ปลอดภัยเพื่อกำจัดสิ่งปฏิกูล น้ำใช้แล้ว ขยะ
3. มีไฟฟ้า เพื่อแสงสว่าง อุปกรณ์ไฟฟ้าของที่อยู่อาศัยทุกหน่วย

การติดต่อสัญจรระหว่างที่อยู่อาศัย และทางสาธารณะ

ที่ดินแต่ละผืนต้องมีทางติดต่อด้วยถนนที่ปรับปรุงแล้ว มีทางเท้าที่มีคุณภาพดีพอเชื่อมที่ติดกับถนนซึ่งปรับปรุงแล้ว ยวดยานสัญจรได้โดยตรง มีบริการพื้นฐานไว้สำหรับหน่วยพักอาศัยมาตรฐานเนื้อที่ที่อยู่อาศัยแต่ละหน่วยต้องจัดให้มีส่วนพักอาศัยอย่างน้อย 2 ส่วน ได้แก่

1. ส่วนพื้นที่ใช้สอยในชีวิตประจำวัน โดยทั่วไปหน่วยพักอาศัยแต่ละหน่วยจะแบ่งพื้นที่ใช้สอยออกเป็น 2 ส่วน เพื่อใช้สำหรับกิจกรรมในชีวิตประจำวัน คือ

- ส่วนมิดชิด (Private Area) เพื่อใช้สำหรับนอนและทำความสะอาดร่างกาย
- ส่วนอเนกประสงค์ (Multipurpose Area) ใช้สำหรับพักผ่อน ทานอาหาร และประกอบอาหาร

2. ขนาดพื้นที่ใช้สอยต่ำสุด พื้นที่ใช้สอยต่ำสุด จะต้องมีความไม่น้อยกว่าที่ระบุดังต่อไปนี้

- หน่วยพักอาศัยแต่ละหน่วยที่ประกอบด้วยห้องนอน พื้นที่รวมสำหรับพักผ่อนทานอาหาร ครัว ห้องน้ำ ส้วม พื้นที่รวมของแต่ละหน่วยพักอาศัยสำหรับครอบครัวขนาด 5 คนจะต้องไม่ต่ำกว่า 33.00 ตารางเมตร

- ห้องนอนภายในหน่วยพักอาศัย ให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า 2.50 เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่า 9.00 ตารางเมตร

- สำหรับส่วนที่ใช้นอน ซึ่งไม่ได้กันเป็นห้องให้มีเนื้อที่พื้นที่ไม่น้อยกว่า 5.76 ตารางเมตร

- ส่วนที่ใช้สำหรับรับแขก พักผ่อน ทานอาหาร ให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า 2.40 เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่า 13.00 ตารางเมตร

- ในกรณีแยกพื้นที่ใช้สอย ให้ส่วนที่ใช้ทานอาหารมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 7.50 ตารางเมตร และส่วนที่ใช้รับแขก พักผ่อน ให้มีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 11.20 ตารางเมตร

หลักการสุขาภิบาลที่พักอาศัย

ที่พักอาศัยต้องมีสภาพแวดล้อมที่สามารถสนองความต้องการด้านร่างกายที่เหมาะสมในการดำรงชีวิต และการประกอบกิจกรรมต่างๆ ได้แก่

1. การถ่ายเทอากาศ ให้อากาศหมุนเวียนตามธรรมชาติ อากาศจากภายนอก อาคารสามารถเข้ามาแทนที่อากาศภายในอาคาร โดยต้องมีช่องเปิด เช่น หน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศเพียงพอ โดยในเทศบัญญัติกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของพื้นที่ห้อง

2. อุณหภูมิภายในอาคาร มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการถ่ายเทอากาศ หากการถ่ายเทอากาศไม่ดีอุณหภูมิจะสูงขึ้น อาจมีผลต่อผู้อยู่อาศัยได้

3. แสงสว่างในอาคาร การดำรงชีวิตและการประกอบกิจกรรมต้องอาศัยแสงสว่างเพื่อช่วยให้ทำงานรวดเร็ว ถูกต้องและปลอดภัย

นอกจากนั้นแล้ว ยังหมายรวมถึงสิ่งรบกวนในอาคาร การสั่นสะเทือน กลิ่น ฝุ่น คิววัน ฯ ที่มีผลต่อสภาพร่างกาย

ที่พักอาศัยต้องมีสภาพแวดล้อมที่สามารถตอบสนองความต้องการทางจิตใจ ควรตั้งอยู่ในกลุ่มอาคารหรือชุมชน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ไม่เกิดปัญหาทางด้านจิตใจ ที่พักอาศัยจะต้องไม่เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค โดยจัดสิ่งต่างๆ ให้เหมาะสม ได้แก่

1. การจัดน้ำดื่ม น้ำใช้ ให้มีปริมาณเพียงพอกับการใช้สอย
2. การกำจัดของเสียออกจากร่างกาย ต้องมีวิธีป้องกันกลิ่น และแมลงตามหลักสุขาภิบาล ไม่ให้เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค
3. การกำจัดสิ่งโสโครกและสิ่งปฏิกูล ควรมีการบำบัดสิ่งโสโครกและสิ่งปฏิกูลก่อนที่จะปล่อยออกสู่ที่ระบายน้ำสาธารณะ

ที่พักอาศัยต้องมีความปลอดภัยไม่เป็นแหล่งเพาะอาชญากรรม โดยต้องตอบสนองต่อความมั่นคงในสภาพจิตใจ

หลักการที่ได้กล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดการ คุณแลสภาพที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมถูกสุขอนามัย

หมายเหตุ ตารางที่ 3.1,3.2,3.3

A สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

B การเคหะแห่งชาติ

C Office of Housing and Urban Development Washington,D.C.

D ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบขนาดพื้นที่ใช้สอยต่ำสุด (Private Area)

Private Area	A	B	C	D
1. ห้องนอนที่ 1	8.97	8.64	9.30	9.00
2. ห้องนอนที่ 2	-	7.20	7.90	9.00
3. ห้องนอนที่ 3	-	5.76	7.00	9.00
4. ห้องน้ำ-ห้องส้วม	2.16	2.16	3.20	1.50
5. ห้องส้วม (แยกเดี่ยว)	-	1.44	1.80	0.90
6. ห้องน้ำ (แยกเดี่ยว)	-	1.08	2.20	-

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบขนาดพื้นที่ใช้สอยต่ำสุด (Multipurpose Area)

Multipurpose Area	A	B	C	D
1. รับแขก-พักผ่อน	-	14.40	11.20	-
2. ทานอาหาร	-	3.64	7.50	-
3. คริว	4.08	4.32	5.40	-
4. พื้นที่รวมสำหรับรับแขก พักผ่อน ทานอาหาร	13.81	18.00	18.00	-
5. พื้นที่รวมสำหรับ ทานอาหาร คริว	-	12.96	7.50	-
6. ชักล้าง ตากผ้า	-	1.08	2.16	-
ที่อยู่อาศัยแต่ละหน่วยที่ ประกอบด้วย ห้องนอน, พื้นที่รวมสำหรับพักผ่อน, ทานอาหาร, คริว, ห้องน้ำ- ส้วม พื้นที่รวมของแต่ละ หน่วยพักอาศัยสำหรับ ครอบครัวขนาด 5 คน จะ ต้องไม่ต่ำกว่า	-	34.00	33.00	-

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ 3.3 ความกว้างต่ำสุดของห้องขนาดต่างๆ ควรเป็นดังนี้

ชนิดห้อง	ความกว้างต่ำสุด (เมตร)		
	B	C	D
ห้องนอน	2.40	2.40	2.50
ห้องรับแขก-พักผ่อน-ทานอาหาร	2.40	2.40	-
ห้องน้ำ-ส้วม	1.20	-	0.90
ครัว	2.10	1.80	-

ที่มา: การเคหะแห่งชาติ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประภาศรี จิตพัฒนาไพบูลย์ กล่าวไว้ว่ากลุ่มลูกจ้างที่พักอาศัยกับโรงงานและไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ ลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านเรือนแถวไม้ 2 ชั้น สถาปัตยกรรม มีขนาด 3.24 ตร.ม.ต่อคน กลุ่มลูกจ้างที่พักอาศัยด้วยตนเองจะเช่ารวมกันอยู่ เพื่อเฉลี่ยค่าเช่า สภาพปัญหาที่อยู่อาศัย

สรุปได้ดังนี้ มีความแออัด คับแคบ ขาดการบริการขั้นพื้นฐานที่เพียงพอ ปัญหาขยะมูลฝอย น้ำท่วม มลภาวะจากอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังพบว่าทางภาครัฐไม่ได้มีแผนการดำเนินการ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ลูกจ้างแรงงานอย่างชัดเจน

วิทยานิพนธ์ได้เสนอแนะให้ผู้ประกอบการรวมกลุ่มลงทุนสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นศูนย์กลางที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มของลูกจ้างแรงงาน มีมาตรฐานการอยู่อาศัย มีความถาวร มีกฎเกณฑ์การเช่าอยู่อาศัย เพื่อสร้างความมั่นคง ปลอดภัยให้กับแรงงาน และสามารถป้องกันการขาดแคลนแรงงานได้ โดยที่รัฐอาจเข้ามาส่งเสริมด้วยการลดหย่อนภาษี หรืออื่นๆ อันจะส่งผลให้คลี่คลายปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย สนองตอบค่อนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ

บุญเกียรติ ธนาพันธ์สิน ได้ทำการวิจัยเรื่องระบบการเงินที่เหมาะสมต่อการจัดการด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยมีสาเหตุเนื่องจากรายได้เฉลี่ยที่ไม่เพียงพอในการผ่อนชำระค่าที่อยู่อาศัย วิธีแก้ไขที่ผ่านมาคือการช่วยเหลือตนเองโดยการกู้ยืมเงินนอกระบบ และในปัจจุบันยังไม่มีสถาบันทางการเงินใดมีบทบาทในการสนับสนุนคนในกลุ่มนี้อย่างจริงจัง การแก้ไขขึ้นอยู่กับ การให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างจริงจังของรัฐบาลจึงจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้