บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเพิ่มขึ้นของประชากร ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค ปัญหาการจราจร ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ และที่สำคัญยิ่งคือ ปัญหาความไม่เพียงพอของที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการดำรงชีวิต การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตเป็นปรากฏการณ์ของสังคมกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร ยังเป็นปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรง ทั้งนี้วัดได้จากจำนวนผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และผู้ที่มีที่อยู่อาศัยแต่ที่อยู่มีสภาพที่ไม่อาจยอมรับได้ว่าเป็นที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม[1]

แรงงานบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อพยพเข้ามาเป็นแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งประเภทหลังเป็นแรงงานที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้าน งานที่ทำจึงมีลักษณะเป็นลูกจ้างกรรมกร ขาดความมั่นคงในรายได้ และผลตอบแทนที่มักอยู่ในอัตราที่ต่ำ ซึ่งนานวันเข้าก็มีได้เข้ามาปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากขึ้น การสร้างบ้านที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีลักษณะไม่เป็นระเบียบแบบแผน กลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด ภายในชุมชนแออัดนอกจากจะมีปัญหาพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การขาดความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ประชากรเกือบทั้งสิ้นจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินปลูกบ้าน[2]

---

[1]สายใจ คุ้มชนาบ, ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพมหานคร: สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 5.

[2]จำเนียร วรรัตน์รัชพันธ์, แนวทางการพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง (กรุงเทพ มหานคร: สำนักงานพัฒนาเมือง ,2532), หน้า 12.

บริเวณท่าเรือคลองเตยจัดได้ว่า เป็นบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมที่ใหญ่ที่สุดของกรุงเทพมหานคร ที่ดินแห่งนี้เป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทยมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2493 โดยที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีนโยบายในการใช้ที่ดินแห่งนี้ สร้างท่าจอดเรือ ทำโกดังสินค้าสำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ แต่ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เป็นอุปสรรคในการขยายท่าเรือ โครงการขยายท่าเรือจึงหยุดชะงัก มาจนถึงปี พ.ศ. 2495 จึงได้เริ่มขยายท่าจอดเรือตามโครงการอีกครั้ง [3]

ชุมชนแออัดคลองเตยเป็นชุมชนแออัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีผู้อยู่อาศัยมากที่สุดในประเทศไทย เนื้อที่ประมาณ 432 ไร่ ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครองของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 โดยผู้ที่เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยได้เข้าบุกรุกที่ดิน และสร้างที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ว่างที่พอจะใช้ประโยชน์ได้จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด ผู้อยู่อาศัยในบริเวณชุมชนแออัดคลองเตย ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย และได้รับบริการทางสาธารณูปโภคสาธารณูปการจากรัฐในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าประชาชนอื่นๆ นอกชุมชนแออัด

การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะใช้ที่ดินบริเวณชุมชนแออัดคลองเตย สร้างและขยายท่าจอดเรือ โกดังสินค้าสำหรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงมีโครงการอพยพรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยออกไป แต่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาไม่ยินยอมรื้อย้ายออกไป เนื่องจากชาวชุมชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และประกอบอาชีพบริเวณท่าเรือ ทำให้ชาวชุมชนคลองเตยมุ่งหวังที่อยู่อาศัยอย่างถาวรต่อไป

เมื่อมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติวางโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย การเคหะแห่งชาติจึงได้ร่วมมือกับการท่าเรือแห่งประเทศไทยแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย นโยบายแก้ปัญหาจึงได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากการมุ่งรับไล่ผู้บุกรุกมาเป็นการพิจารณาหาทางออกที่จะทำให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการตามแผนการพัฒนาการท่าเรือให้ได้ ขณะเดียวกันก็หาทางช่วยเหลือผู้อาศัยในแหล่ง

---

[3]ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย, สลัมคลองเตย : ปัญหา สภาพ และแนวคิดในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2525), หน้า 2.

เสื่อมโทรมให้ได้มีที่อยู่อาศัยอันเหมาะสมด้วย วิธีการแก้ปัญหาจึงออกมาในรูปของการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นมาอาศัยอยู่ [4]

ด้วยเหตุนี้ การท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงได้ตกลงทำความร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานครในการรื้อล้างชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติได้จัดให้ชาวชุมชนแออัดคลองเตยส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่แฟลตของการเคหะแห่งชาติที่สร้างบนที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทยอันเป็นโครงการหนึ่ง สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นแฟลต การเคหะแห่งชาติได้จัดสร้างอาคารที่ดินบริเวณชานเมืองจัดไว้แทน แต่ก็ไม่มีผู้ประสงค์จะรื้อย้ายออกไปในบริเวณดังกล่าว

การจัดสร้างอาคารแฟลตเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ ได้กลายเป็นนโยบายเคหะสงเคราะห์ของรัฐบาลตั้งแต่สมัยก่อนการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน ที่อยู่อาศัยที่เป็นเคหะสงเคราะห์ประมาณร้อยละ 70 ได้จัดสร้างขึ้นในลักษณะที่เป็นแฟลต ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเรื่องเงินทุน และที่ดิน ปัญหาเรื่องความต้องการอยู่ใกล้ชุมชน จึงจำเป็นต้องหันมาดำเนินการโครงการเคหะสงเคราะห์แบบแฟลต [5]

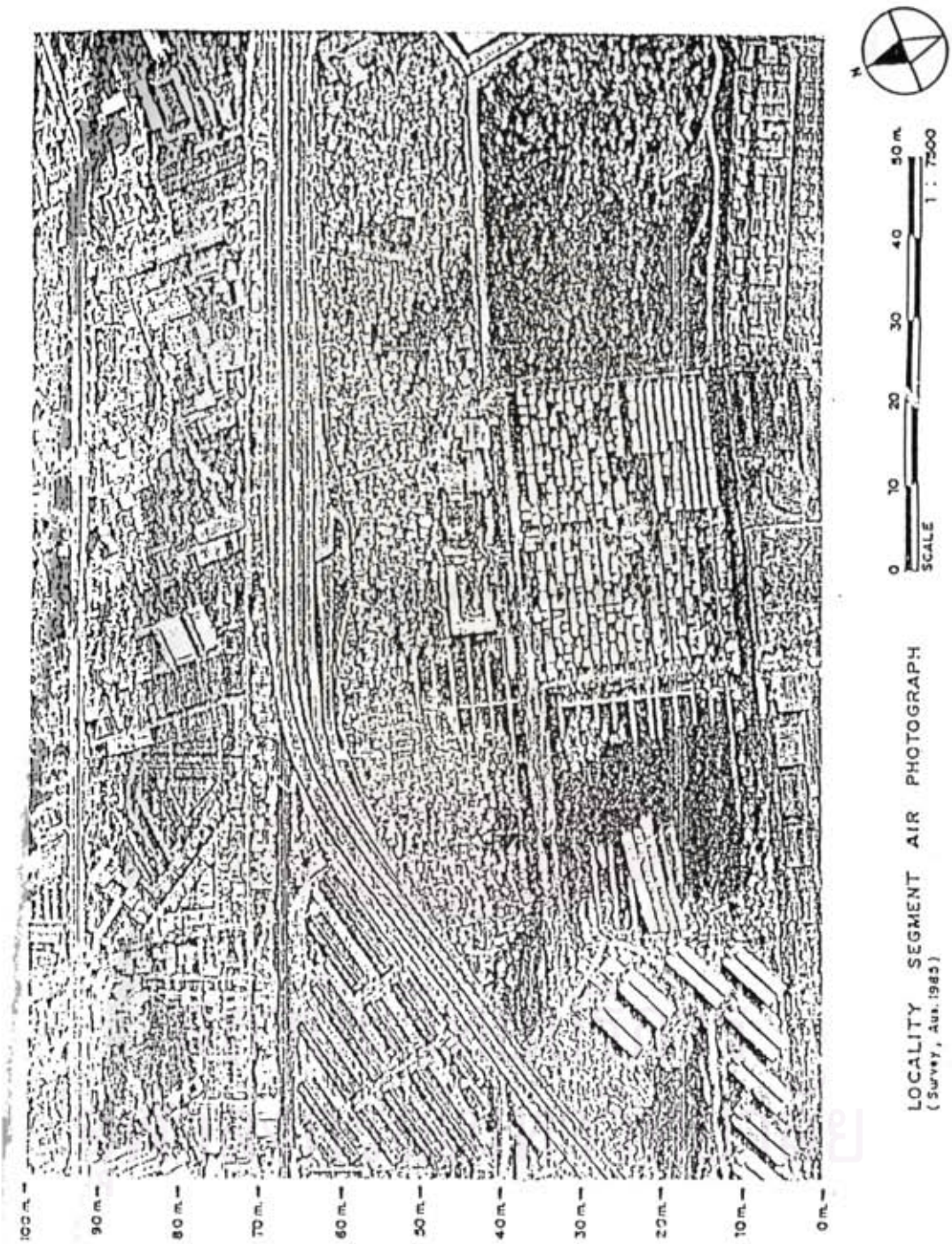
โครงการเคหะชุมชนคลองเตย เป็นโครงการอาคารเช่า ซึ่งการเคหะแห่งชาติเป็นผู้เช่าที่ดินจากการท่าเรือแห่งประเทศไทยและลงทุนพัฒนาที่ดิน เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้อพยพรื้อย้ายดังกล่าวต่อไปในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปี เป็นที่พักอาศัยของแหล่งงานในบริเวณนั้น และอาคารเช่าที่การเคหะแห่งชาติจัดสร้างขึ้นนั้นส่วนหนึ่งได้แบ่งให้เป็นสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย

---

[4] อรทิพย์ เงารังสี , "การจัดโครงสร้างใหม่ของชุมชนในสลัมคลองเตย," ใน สลัมคลองเตย:ปัญหาสภาพและแนวคิดในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2525), หน้า 55.

[5] การเคหะแห่งชาติ, แผนงานการเคหะแห่งชาติสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับ ที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524), หน้า 8.

ภาพที่ 1.1 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณคลองเตย



LOCALITY SEGMENT AIR PHOTOGRAPH
(Survey, Aug. 1985)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปรับปรุงโครงการคลองเตยเป็นโครงการหนึ่งในการเพียรพยายามของการเคหะแห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยเน้นให้ความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นรูปของการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการเช่าในระยะยาว เพื่อหวังผลที่จะให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ได้มีโอกาสในการที่จะได้พัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง [6]

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาในการอยู่อาศัยของผู้พักอาศัยในโครงการเคหะชุมชนคลองเตย วิเคราะห์ประเมินผลเปรียบเทียบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการประเมินผลโครงการเคหะชุมชนคลองเตย ได้กำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการอยู่อาศัย ของประชากรผู้พักอาศัยในโครงการเคหะชุมชนคลองเตยในปัจจุบัน
2. เพื่อวิเคราะห์ และประเมินผลสภาพข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกับนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการที่การเคหะแห่งชาติได้ตั้งเป้าหมายไว้
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนาโครงการพักอาศัยประเภทเช่าของรัฐ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ทำการศึกษาในครั้งนี้คือ ประชากรที่พักอาศัยในโครงการเคหะชุมชนคลองเตย ซึ่งมีจำนวน 24 อาคาร รวมจำนวนหน่วยพักอาศัย 4,292 หน่วย
2. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลจากผู้เช่า ในปีพ.ศ. 2540
3. การศึกษาครั้งนี้เป็นการประเมินตามแนววัตถุประสงค์ของโครงการ และความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยต่อโครงการ

---

[6] ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด กองส่งเสริมความมั่งคงการอยู่อาศัย, โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย (กรุงเทพ: การเคหะแห่งชาติ, 2524), หน้า 1.

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การจัดสร้างอาคารเคหะสงเคราะห์

2. ศึกษารวบรวมข้อมูล รายงาน หนังสือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษารวบรวมข้อมูลรายละเอียดของโครงการเคหะชุมชนคลองเตย จากหน่วยงานของการเคหะแห่งชาติ ได้แก่ ฝ่ายปรับปรุงชุมชน และสำนักงานเคหะชุมชนคลองเตย

4. ศึกษาภาคสนามโดย สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลพื้นฐานจากแฟ้มข้อมูลของผู้เช่า และแบบสอบถาม

5. นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถามและแฟ้มข้อมูลของผู้เช่า มาประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS/PC+ ในการประมวลผล

6. นำข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลมาทำการวิเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัยในรูปของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

7. สรุปผลการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ ปัญหาการอยู่อาศัยของประชากรที่พักอาศัยในโครงการเคหะชุมชนคลองเตยในปัจจุบัน

2. ทำให้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกับนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการที่การเคหะแห่งชาติได้ตั้งเป้าหมายไว้

3. เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการพักอาศัยประเภทเช่าของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยต่อไป

ข้อจำกัดทางการศึกษา

1. ปัญหาจากกลุ่มประชากรที่ศึกษาเป็นผู้มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจการวิจัย ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ การไม่เปิดเผยข้อมูลบางอย่าง ทำให้แบบสอบถามบางฉบับไม่ได้คำตอบสมบูรณ์ทุกข้อคำถาม

2. เนื่องจากกลุ่มประชากรตัวอย่างเป็นผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมักต้องทำงานหารายได้ตลอดเวลา จึงมักกลับในยามค่ำคืน อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าพบและสอบถาม

3. ในการวัดผลครั้งนี้ ได้ศึกษาถึงปัญหาการอยู่อาศัยของผู้พักอาศัยทางด้านกายภาพ และสังคม มิได้มีการศึกษาถึงปัญหาด้านยาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน หากจะทำการศึกษาควรทำการศึกษาเฉพาะด้าน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย