

บทที่ 2

ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

1.1) ความหมายของคำว่า "ที่อยู่อาศัย"

ในสังคมมนุษย์ไม่ว่าสังคมนั้นจะดึกดำบรรพ์ หรือก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมมีสิ่งหนึ่งที่มนุษย์ทุกสังคมต้องการร่วมกันนอกเหนือไปจากอาหารที่ระบบริโภค เพื่อยังชีพแล้ว ก็คือที่อยู่อาศัย เราจะมองว่าที่อยู่อาศัยทางกายภาพเป็นหลัก ดังนั้นนโยบายที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยจะเน้นไปที่ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ส่วนประกอบของวัสดุที่จะใช้ ตลอดจนมาตรฐานของตัวอาคารและองค์ประกอบอื่น ๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย ในปัจจุบันที่อยู่อาศัยได้รับการมองในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นโดยเริ่มเน้นลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

Smith ได้เสนอธรรมชาติของที่อยู่อาศัย นอกจากจะเป็นที่ที่กำบังหรือตัวอาคารหรือตัวบ้านแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ¹ คือ

1. มีลักษณะของความเป็นสัดส่วนแยกเฉพาะไปจากผู้อื่น (privacy)
2. ทำเลที่ตั้ง (Location) จะต้องอยู่ในที่ใกล้หรือสามารถที่จะไปทำงานและใช้ประกอบกิจกรรมอื่น ๆ ในสังคมได้สะดวก
3. สภาพแวดล้อมที่ดี (Environmental Amenities) ทั้งทางด้านกายภาพ และสังคมว่ามีความเหมาะสมกับครอบครัวที่จะอาศัยอยู่ได้มากน้อยเพียงไร
4. การลงทุน (Investment) บ้านเป็นทรัพย์สินที่ให้ความมั่นคงแก่ผู้เป็นเจ้าของทั้งทางด้านจิตใจ และด้านการเงิน

¹ Smith อ้างถึงในสายใจ คู่มขนาน, 2525, น. 49-50

จากธรรมชาติของที่อยู่อาศัยที่กล่าวข้างต้น จะมี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อกับชีวิตของบุคคลในหลาย ๆ ด้าน เช่น เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นสัญลักษณ์ของความสำเริงและการยอมรับในสังคม และเป็นส่วนประกอบของการของการเติบโตของชุมชนและการกระจายรายได้ การจะเข้าใจปัญหาที่อยู่อาศัยหรือแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยได้ดี ควรเป็นในเรื่องการนำความรู้ของสหวิชามาใช้ในการทำงานร่วมกัน เช่น สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ผังเมือง สถาปัตยกรรม วิศวกรรม เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 แนวทางในการเข้าแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย หรือความต้องการในที่อยู่อาศัยของสมาชิกในสังคม ต้องมองที่อยู่อาศัย หรือศึกษาที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นระบบ ๆ หนึ่ง (system) ที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ ที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน เพราะว่าที่อยู่อาศัยนั้นต้องประกอบด้วย อิทธิพลทางสังคม พฤติกรรมวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นต้น

Bassett et al.² กล่าวว่า ที่อยู่อาศัยเป็นทั้งสินค้าที่มีความหลากหลาย (heterogeneous) มีความกดดันและจำเป็นต่อชีวิตคน เป็นทั้งเครื่องชี้ถึงฐานะความแตกต่างในรายได้ระหว่างผู้บริโภคร่วมกัน เป็นทั้งภาพสะท้อนของความสัมพันธ์ทางสังคมภายในเมืองแต่ละแห่ง เป็นทั้งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้ง และการต่อรองระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ตลอดจนเป็นแหล่งหากำไร โดยสถาบันหรือตัวแทนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อในการผลิต อุปโภคและแลกเปลี่ยนที่อยู่อาศัย

จากนิยามของที่อยู่อาศัยดังกล่าว สามารถจัดความหมายของที่อยู่อาศัยออกได้เป็น 3 หมวดหมู่ด้วยกัน ได้แก่ ทางกายภาพ ทางกิจกรรม หรือการดำเนินงานและทางคุณค่า บทบาทหรือคุณมุ่งหมาย

1. ที่อยู่อาศัยในฐานะสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Housing as physical environment) แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1.1 มองว่าที่อยู่อาศัยในรูปของวัตถุเพื่อการพักอาศัย (an object or physical structure) ซึ่งสามารถสนองความต้องการพื้นฐานอันหนึ่งของมนุษย์ในการมีเครื่องคุ้มกำบังให้ปลอดภัยจากการคุกคาม หรือรบกวนจากสิ่งภายนอกไม่ว่าจะโดยคน หรือ ธรรมชาติก็ตาม ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า "shelter"

² อภิชาติ พุททวงศ์, " มโนภาพทางสังคมของผู้อยู่อาศัย " วารสารวิชาการที่อยู่อาศัย มิถุนายน 2527, น. 35-37

1.2 ที่อยู่อาศัยอาจถูกมองในรูปของผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าชนิดหนึ่ง (housing as a product or commodity) เพื่อการอุปโภคใช้สอยหรือประโยชน์อื่น ๆ เช่น ขายหรือให้เช่า การที่มองที่อยู่อาศัย เป็นเพียงผลิตภัณฑ์เพื่อการอุปโภค (consumption product) อย่างเดียวแล้ว ก็เท่ากับละเลยความสัมพันธ์ต่อ เรื่องสำคัญอีก 2 อย่าง คือ การผลิต (production) และการแลกเปลี่ยน (exchange) ทั้งนี้เพราะว่าจะ ปรากฏมาเป็นผลิตภัณฑ์หรือสินค้าเพื่อการบริโภคหรือใช้สอยได้นั้น housing ไม่อาจแยกออกได้จาก กระบวนการทางสังคม 2 ประการ ดังกล่าวนี้ได้เลย

1.3 ที่อยู่อาศัยจะรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย ได้แก่ พื้นที่หรือที่ดิน (space or land) สาธารณูปโภค (utilities) สาธารณูปการในชุมชน (community facilities) ตลอดจนบริการอื่น ๆ ทั้งทางสุขอนามัย และทางสังคมเศรษฐกิจ (auxiliary services) ด้วย

2. ที่อยู่อาศัยในฐานะกิจกรรมหรือการดำเนินงาน (housing as activities or the organization of the physical environment)

คำว่า "เทศกาล" แสดงให้เห็นถึงสภาพกิจกรรมอันหลากหลาย ตลอดจนระเบียบข้อตกลง และนโยบายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่อการผลิต ก่อสร้าง แลกเปลี่ยน อุปโภค ดูแลรักษา รวมทั้งการ จัดระเบียบเกี่ยวกับวัตถุทางกายภาพที่เป็นที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกล่าวถึงการดำเนินงานย่อมไม่ได้หมายถึงแค่เรื่องปฏิบัติการ (operations) เพียงอย่าง เดียว หากยังต้องคำนึงถึงผู้ดำเนินงาน (actors) ตลอดจนทรัพยากร หรือองค์ประกอบแห่งการดำเนินงาน (components) ด้วย ดังที่ Verschure ได้จำแนกออกมาให้เห็นดังนี้

(1) องค์ประกอบสำคัญที่นำมาเพื่อการจัดสร้าง จัดหาหรือจัดระเบียบทางที่อยู่อาศัย ได้แก่ ที่ดิน (land) วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ (materials) เทคนิคความชำนาญงาน (technical skills) ไม่ว่าจะเป็น ในด้านการออกแบบก่อสร้างจนกระทั่งด้านการจัดการ นอกจากนี้ยังต้องอาศัยกำลังคน รวมทั้ง เครื่องมือเครื่องจักร และพลังงาน (manpower, machine power and energy) เงิน (finance) และครัวเรือน (households) ซึ่งจะเข้าเป็นผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่จัดขึ้นมานี้ต่อไป

(2) ในส่วนของปฏิบัติการนั้น จะออกมาในรูปลักษณะตั้งแต่การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การวางแผน (planning) การออกแบบ (designing) การก่อสร้าง (construction) จนกระทั่งถึงการจัดการ (management) ในด้านต่าง ๆ

(3) สำหรับผู้ดำเนินงานนั้นจัดออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้ใช้ประโยชน์ หรือผู้บริโภค (users or consumers) ซึ่งในบางกรณีมีฐานะเป็นผู้ผลิต (producer) ด้วย ผู้จัดหา (suppliers) ซึ่ง ในบางกรณีอาจเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัยไปด้วย ได้แก่ เจ้าของที่ดิน (landlords) ผู้ก่อสร้าง (builders) ผู้รับ

เหมา (contractors) รวมทั้งสถาบันต่าง ๆ (institutions) เป็นต้น และผู้ควบคุมรักษาระเบียบ (regulators) ซึ่งหมายรวมถึงภาครัฐ (ทั้งรัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองท้องถิ่น) แม้ว่าบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะเกี่ยวข้องข้องดำเนินงานในเรื่องอาคาร แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยย่อมมี โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งทางความคิดและประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะระหว่างภายในภาคเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ ได้มาก

3. ที่อยู่อาศัยในฐานะคุณค่าเบบบาท หรือคุณมุ่งหมายของบุคคล หรือสังคมที่สื่อออกมา (Housing as a subjective value-laden meaning, purpose or function) ในขั้นนี้ housing สามารถสื่อความหมายได้หลายด้านด้วยกัน ดังนี้

3.1 ด้านสังคม วัฒนธรรม และจิตวิทยา

Housing ในความหมายของการอยู่อาศัย (the act of dwelling) ย่อมแสดงบทบาทในการตอบสนองความต้องการทางสังคมของสมาชิกได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม บทบาทโดยตรง นอกเหนือการเป็นที่คุ้มกำบังเพื่อการพำนักอาศัยแล้ว housing ยังเป็นที่ที่บุคคลสามารถเรียนรู้ประสบการณ์ชีวิตในชุมชน ได้รับความเป็นตัวตน (privacy) ความเป็นอยู่ที่ดี รวมทั้งความยอมรับทางสังคม (social well-being and social acceptance) ด้วย ส่วนบทบาททางอ้อมนั้นเป็นที่ซึ่งให้โอกาสแก่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วยกันบังเกิดขึ้น และทำให้บริการต่าง ๆ ทางสังคม เช่น บริการทางการศึกษา อนามัย สันทนาการ กีฬา การจับจ่ายใช้สอย รวมทั้งการคมนาคม เป็นต้น สามารถเข้าถึงและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสมาชิกในสังคมได้

สำหรับ housing ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลว่าเกี่ยวข้องกับคุณค่า (value) 3 ประการ ได้แก่

- 1) ความเป็นเอกลักษณ์ (identity) หมายถึง สถานภาพของบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางที่อยู่อาศัยของเขา
- 2) ความมั่นคง (security) ซึ่งมาจากสิทธิในการถือครองที่อยู่อาศัยอันจะมีผลต่อการวางแผนชีวิตระยะยาวของเขา
- 3) การมีโอกาส (opportunity) ในการหางานเลี้ยงชีพ การได้อยู่ในสภาพแวดล้อมอันเหมาะสม และการบริการต่าง ๆ ทั้งสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างพอเพียง

บทบาทอีกระดับหนึ่งของที่อยู่อาศัยในทางสังคม และวัฒนธรรม นั่นคือ บทบาทในฐานะองค์ประกอบสำคัญในการขบกระคังคุณภาพของแรงงานเพื่อสังคม (housing as an essential element for the reproduction of labor power) ซึ่งหมายถึงว่าเมื่อมีการจัดหาหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้นในทางใดทางหนึ่ง ย่อมจะส่งผลให้ผู้อยู่มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น มีพื้นที่ใช้สอยอย่างเป็นทางการเป็นสัดส่วนยิ่งขึ้น ตลอดจนมีความคาดหวังในชีวิตที่สูงขึ้นด้วยสภาวะทางกายและความคิดที่ได้รับการยกระดับขึ้นมาจะนำไปสู่คุณภาพหรือผลิตภาพ (productivity) ที่สูงขึ้นของแรงงานทั้งในแง่ส่วนบุคคลและสังคมโดยส่วนรวม

ในขณะที่ขบกันผลที่เกิดขึ้นจากการคำนึงงานดังกล่าวต่อความคิด จิตสำนึกหรือวิถีชีวิตของประชาชนผู้บริโภคใช้สอยที่อยู่อาศัย โดยทั่วไปนั้นจะเป็นไปในลักษณะชักนำให้คนทำเทียมกันระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแต่ละยุคสมัยด้วย เช่น การสนับสนุนให้คนทั่วไปได้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย (home ownership) ส่วนตัวหรือครอบครัว แทนที่จะเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ร่วม (collective ownership) มากขึ้น เช่น ในกรณีที่รัฐคณาการสร้างที่อยู่อาศัยประเภทเช่าถาวร แล้วจัดทำที่อยู่อาศัยประเภทเช่าซื้อเพิ่มขึ้น ก็เพื่อประโยชน์แก่การจัดระเบียบทางสังคมของระบบทุนนิยม (capitalist social order) ด้วยเหตุที่สอดคล้องกับระบบคุณค่า วิถีชีวิต และบรรทัดฐานต่าง ๆ ของชนชั้นนำ ซึ่งเน้นความสำคัญแก่ความเป็นส่วนตัว หรือปัจเจกชนนิยม (individualism) โดยสร้างให้เห็นว่าการได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเท่ากับเป็นการสะสมสินทรัพย์หรือทุน เพื่อความมั่งคั่งในชีวิตข้างหน้า

3.2 ด้านเศรษฐกิจ

ความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจของที่อยู่อาศัยนั้น แสดงออกได้ใน 2 ระดับ ในระดับบุคคลหรือครอบครัว มีผู้ใช้ให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของครัวเรือนทั่วไปเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและบริการที่เกี่ยวข้อง จะตกประมาณ 15-25 % ของรายจ่ายทั้งหมด และสำหรับครอบครัวของผู้มีรายได้น้อย จะอยู่ระหว่าง 5-40 % นับว่ามีสัดส่วนสูง แต่รองเฉพาะแต่ค่าใช้จ่ายด้านอาหารเท่านั้น อีกประการหนึ่งที่อยู่อาศัยยังมีคุณค่าต่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ใช้ประโยชน์ในแง่ของการออม การลงทุน หรือเพื่อแสวงหากำไร รวมทั้งให้โอกาสหรือช่องทางในการหารายได้ของครัวเรือนที่สามารถประกอบกิจการค้าหรือการผลิตอื่น ๆ ณ ที่อยู่อาศัยของคนได้

ในแง่บทบาทของการผลิตในภาคเคหการ (housing sector) ที่มีต่อเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการลงทุนก่อสร้าง หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยโดยภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตามและไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของอุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือโครงการเล็ก ๆ มักจะพบข้อดีในแง่ของการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ในแง่ของผลกระตุ้นต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ในแง่ที่ใช้การลงทุนทางที่อยู่อาศัยมาเป็นมาตรการแก้ไขภาวะชบเซทางเศรษฐกิจในบางระยะ จนกระทั่งในแง่ที่ถือว่าเป็น

กลไกปรับปรุงการกระจายรายได้และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อความยุติธรรมในสังคมหรือเพื่อขจัดความยากจน

3.3 ด้านการเมือง

ด้วยเหตุที่ว่า การได้มีที่อยู่อาศัยของคนนั้นถือเป็นสิทธิพื้นฐานอันหนึ่งของสมาชิกในสังคมในฐานะพลเมืองของรัฐ และภาระหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยหรือการให้หลักประกันว่าจะทำให้มีที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงให้แก่พลเมืองย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกประเทศต้องใส่ใจถือปฏิบัติ ฉะนั้นนอกจากรัฐจะเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงระบบการจัดการที่อยู่อาศัยในส่วนของตลาดที่มีการแข่งขันกันตามปกติระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน (competitive sector) ในรูปของการอำนวยความสะดวกและสร้างหลักประกันให้เกิดความราบรื่นของการลงทุนของเอกชนในภาคนี้แล้ว รัฐยังมีบทบาทอยู่ในอีกส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่ดูเสมือนว่าปราศจากการแข่งขัน (non-competitive sector) แต่ทว่าเป็นส่วนที่จำเป็นต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจ เช่นกัน รวมทั้งยังเข้าไปเพื่อช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งในสังคมลงไปด้วยกิจกรรมในลักษณะ เช่นนี้หมายถึงประเภทต่าง ๆ ของรัฐสวัสดิการ (public welfare) ซึ่งต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ

นอกจากนี้จุดมุ่งของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย ยังเพื่อเป็นการสนองบทบาทของรัฐในการคุ้มครองรักษาระบบการแบ่งปันอำนาจทรัพยากร และผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่เป็นอยู่ หรือเพื่อรักษาสถานะเดิมเอาไว้ บทบาทในการแทรกแซงของรัฐต่อระบบที่อยู่อาศัยเพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างภาคเอกชนกับสาธารณชนทั่วไปเอาไว้จึงเป็นความจำเป็นไม่ว่าจะถือว่ารัฐนั้นแสดงบทบาทในฐานะเป็น "เครื่องมือ" ของฝ่ายนายทุนและเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ หรือถือว่ารัฐนั้นเป็นเพียง "คนกลาง" ที่คอยทำหน้าที่แก้ปัญหาระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมก็ตาม

1.2) ความต้องการและความพึงพอใจในที่อยู่อาศัย

ลักษณะของความต้องการ

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของมนุษย์ การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในแต่ละครอบครัวของแต่ละสังคมก็จะมีคุณค่าคล้ายคลึงกันในเรื่องการเตรียมการวางแผนในการดำรงชีวิตให้อยู่อาศัยอย่างมีความสุข ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนด้านรายได้รายจ่ายการวางแผนด้านอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย และก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในสังคมมนุษย์ไม่ว่าสังคม

นั้นจะเจริญด้วยเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม แตกต่างกันไปทีเดียว แต่ก็ตาม แต่สิ่งที่มนุษย์ในสังคมนั้น มีความต้องการสอดคล้องกันอยู่อย่างหนึ่ง นอกจากอาหารที่จะบริโภคเพื่อยังชีพแล้ว ก็คือ "ที่อยู่อาศัย" ซึ่งเป็นเสมือนแหล่งสนองความต้องการทางร่างกายของมนุษย์โดยธรรมชาติที่จะต้องพักผ่อน หลับนอน การยอมรับความจริงข้อนี้มิได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนเฉพาะการศึกษาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์ เท่านั้นในสาขาสาธารณสุขศาสตร์ หรือแม้กระทั่งศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาก็ได้ยอมรับว่าที่อยู่อาศัยเป็น อันขาด เสียมิได้³

Maslow กล่าวว่า ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในเรื่องที่อยู่อาศัย แบ่งออกได้ เป็น 4 ประเภท คือ

1. ความต้องการที่กำบังและความมั่นคงปลอดภัย (Need for shelter and security)
2. ความต้องการทางสรีระ (Physiological needs)
3. ความต้องการทางสังคม (Social needs)
4. ความต้องการทางด้านความงามหรือสุนทรีย์ (Aesthetic needs)

ความต้องการในเรื่องต่าง ๆ ทั้ง 4 ประการดังกล่าวมีลักษณะ ไม่แตกต่างกันไปในแต่ละครอบครัว แล้วแต่ว่าครอบครัวใดจะให้ความสำคัญก่อนหลังมากกว่ากัน

ส่วน Bradshaw (1977) ได้กล่าวถึงรูปแบบของความต้องการของมนุษย์ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการซึ่งเป็นบรรทัดฐาน (Normative need) ได้ถูกกำหนดขึ้นเมื่อมาตรฐาน ที่ต่าง ขึ้นและ เปรียบเทียบกันระหว่างมาตรฐานและสิ่งซึ่งมีอยู่อย่างแท้จริง
2. ความต้องการที่แท้จริง (Felt need) อยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในความต้องการตาม ประสิทธิภาพของปัจเจกชน เมื่อปัจเจกชนไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์ ไม่สามารถหรือไม่อยาก ที่จะขอความช่วยเหลือ หรือถูกคิดว่าเป็นการเพิ่มความต้อง การที่เป็นประสิทธิภาพ
3. ความต้องการที่แสดง (Expressed need) คือความต้องการที่เป็น ไปตามอุปสงค์(demand) และแสดงถึงการป็นจริงเป็นความต้องการซึ่งอยู่บนพื้นฐานของประชาชนผู้ซึ่งต้องการบริการ

³ ปิจัย บุนนาค "ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในนครหลวงของผู้มีรายได้น้อย". วารสารพาณิชยศาสตร์และการบัญชี (10 สิงหาคม 2515) : 28-29

4. ความต้องการที่เปรียบเทียบ (Comparative need) ได้ถูกกำหนดเมื่อปัจเจกชนหรือกลุ่มที่ได้ รับการบริการ ถูกใช้เสมือนการอ้างอิงปัญหาที่คล้ายคลึงกันของปัจเจกชนหรือตัวอย่าง เช่น การ เปรียบเทียบถึงประชากรและบริบท ซึ่งถูกจัดให้แก่พื้นที่ในชนบทและเมือง สำหรับ ความต้องการทาง ด้านที่อยู่อาศัย จัดว่าเป็น Normative need ซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางสังคม อันจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ทุกคน

ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัย

มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะมีที่อยู่อาศัยที่ตัวเองมีความพึงพอใจด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัยจะเกิดขึ้น ถ้าหากที่อยู่อาศัยที่บุคคลอาศัยอยู่นั้น เป็นไปตามบรรทัดฐานใน สังคม แต่เนื่องจากบรรทัดฐานเป็นสิ่งที่ไม่ตายตัวแตกต่างกันไปตามกาลเวลากลุ่มคนและสถานการณ์ ฉะนั้น ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัยจึงเป็นเรื่องที่ไม่ตายตัว แน่นนอน คงที่ และแตกต่างกันไปในแต่ละ บุคคล แต่ละกลุ่มคน และแต่ละสถานการณ์

Michelson ได้กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมากทั้งนี้ก็ เพราะว่าการที่ปัจเจกบุคคลจะทำอะไรอาจจะจะเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือสถานการณ์ ขณะนั้น แต่สิ่งที่คนกระทำในขณะใดขณะหนึ่งในสถานการณ์ที่กำหนดให้ ไม่จะเป็นจะต้องสะท้อนให้ เห็นว่าปัจเจกบุคคลเหล่านั้นปรารถนากระทำให้สถานการณ์อื่น ๆ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าบ้านที่ สามารถอาศัยอยู่ได้นั้นได้รับอิทธิพลไม่เพียงแต่ส่วนประกอบของเทคนิคการก่อสร้างแต่ยังเป็นส่วน ประกอบทางสังคม พฤติกรรม วัฒนธรรม และส่วนประกอบอื่น ๆ ในสภาพแวดล้อมทางสังคมทั้ง ระบบ

นอกจากนี้ Bernhard ได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่องความพึงพอใจในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ได้กล่าวไว้ว่า ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัย ไม่ใช่จำกัดอยู่เพียงแต่ตัวอาคาร แต่ยังรวมถึงสังคม พฤติ กรรม วัฒนธรรม และสภาพทางเศรษฐกิจ ตัวบ้านเป็นเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้นที่กำหนดว่า ผู้ที่อยู่จะพึงพอใจ ในหรือไม่

ฉะนั้น ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับว่าที่อยู่อาศัยในขณะนั้น ๆ สนองความต้องการ ของผู้อยู่มากน้อยเพียงไรในด้านต่าง ๆ ความต้องการพื้นฐานในที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยมาจากผลรวม ของปัจจัยใหญ่ 2 ปัจจัย คือ

1) ชั้นตอนต่าง ๆ ของวงจรชีวิตของผู้อยู่อาศัย

Beyer ได้แบ่งชั้นตอนต่าง ๆ ของวงจรชีวิตออกเป็น 4 ชั้นด้วยกัน คือ

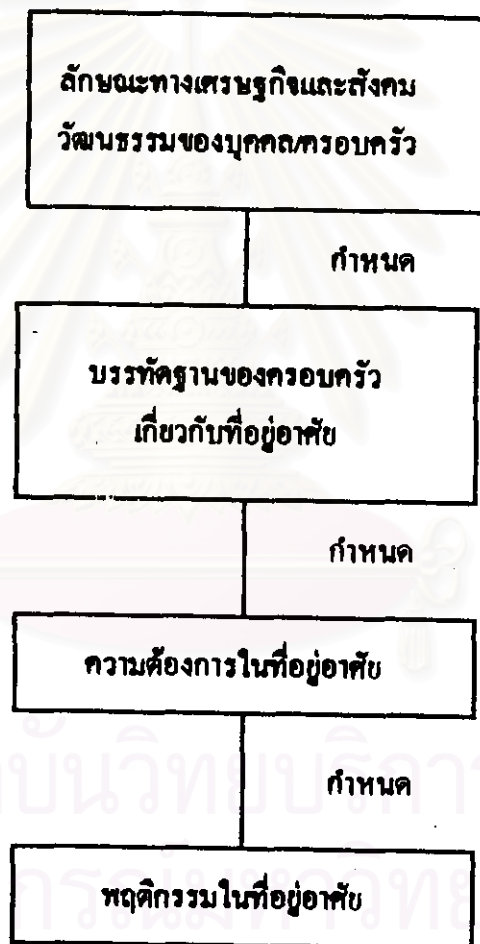
- 1.1 ชั้นตั้งครอบครัวใหม่เป็นชั้นที่ครอบครัวเพิ่งแต่งงานใหม่ ๆ และยังไม่มียูก
- 1.2 ชั้นที่เป็นครอบครัวที่แท้จริง คือเป็นครอบครัวที่มีลูกที่มีอายุต่ำกว่า 8 ปี
- 1.3 ชั้นที่ครอบครัวกำลังเติบโตเป็นครอบครัวที่มีพ่อแม่และลูกอายุอยู่ระหว่าง 8-18 ปี ซึ่งกำลังอยู่ในวัยหนุ่มสาว
- 1.4 ชั้นที่ถูกเติบโตเป็นผู้ใหญ่ และบางคนที่อาจจะแยกออกไปมีครอบครัวของตัวเอง ชั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ จะมีผลต่อการที่จะออกแบบที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับขนาดครอบครัว และแบบของครอบครัว ตลอดจนความต้องการในการใช้พื้นที่ภายในบ้านของครอบครัวในแต่ละระยะ

2) แบบแผนการดำเนินชีวิต หรือวิธีการดำเนินชีวิต

การที่แต่ละครอบครัวหรือปัจเจกบุคคลในครอบครัวจะดำเนินชีวิตอย่างไรนั้นเป็นผลผลิตอันซับซ้อนของวัฒนธรรม สถานภาพของเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนลักษณะของครอบครัวว่าเป็นครอบครัวแบบเปิดตัวหรือเก็บตัว ดังนั้นความต้องการในที่อยู่อาศัยย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละครอบครัว โดยแตกต่างกันไปตามขั้นตอนของชีวิตของครอบครัวนั้น ๆ บวกกับแบบแผนการดำเนินชีวิต ซึ่งสรุปออกมาเป็นสมการได้ว่า ความต้องการในที่อยู่อาศัย = ผลรวมของขั้นตอนต่าง ๆ ของวงจรชีวิตของผู้อยู่และแบบแผนการดำเนินชีวิต

ปัจจัยทั้งสองประการนี้จะสะท้อนออกมาซึ่งความต้องการในชีวิตที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปแล้วมนุษย์จะพึงพอใจในความต้องการพื้นฐานในระดับต่าง ๆ ในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับข้อกำหนดค่าทางวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการต่าง ๆ ของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นความต้องการพื้นฐานทางสรีระประเภทเดียวกันก็ตาม แต่ละวัฒนธรรมและสังคมก็มีวิธีการที่จะสนองความต้องการไม่เหมือนกัน นอกจากความต้องการพื้นฐานทางสรีระแล้วความต้องการพื้นฐานอื่นๆ ก็เช่นกันที่แต่ละวัฒนธรรมจะกำหนด ไม่เหมือนกันอันจะมีผลต่อรูปแบบและความพึงพอใจในที่อยู่อาศัยความต้องการพื้นฐานอีกอย่างหนึ่งของมนุษย์ คือ ความเป็นส่วนตัว ที่จะถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก นั่นคือ แม้ว่ามนุษย์จะเป็นสัตว์สังคม แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีความต้องการเป็นส่วนตัว ทัศนคติที่มีต่อความเป็นส่วนตัวจะถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม หรืออีกนัยหนึ่ง คือ วิถีชีวิตของคนแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน พวกเยอรมัน จะต่างจากพวกอเมริกัน และอังกฤษ และแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็มีทัศนคติที่แตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมย่อย

อาจกล่าวได้ว่า ความพึงพอใจในที่อยู่อาศัย เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนตายตัวขึ้นอยู่กับว่าที่อยู่อาศัยในขณะนั้น ได้ตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ได้มากน้อยเพียงใดในด้านต่าง ๆ ซึ่งความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้อยู่ก็ไม่มีลักษณะสากลสำหรับคนทุกคน ทุกครอบครัว และทุกสังคมขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้อยู่ในขณะนั้น ลักษณะดังกล่าวนี้จะมีส่วนกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกและสร้างค่านิยมให้สมาชิกบิดบิดรวมทั้งสร้างรูปแบบพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัวหรือสังคมนั้น ๆ ด้วย ซึ่งสามารถเสนอเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



1.3) การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (ประสงค์ เอ็มอนันต์) สาเหตุที่ทำให้อย่างงเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย จากการศึกษาพบว่า การเป็นเจ้าของของหน่วยอยู่อาศัยนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ มากกว่าการเช่ามาก แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ออกเป็นเจ้าของหน่วยอยู่อาศัยมาก เหตุที่ทำให้มีผู้ออกเป็นเจ้าของคือ

1. เหตุผลทางด้านสังคม

- 1.1 สร้างความมั่นคงถาวรให้แก่ครอบครัว
- 1.2 มีสวัสดิภาพเดิมเมื่อครอบครัว
- 1.3 ได้รับการนับหน้าถือตาในสังคม
- 1.4 การเป็นเจ้าของหน่วยอยู่อาศัยเป็นแนวคิดของผู้มีการศึกษา
- 1.5 เป็นการเพิ่มทรัพย์สิน
- 1.6 เป็นพลเมืองดี
- 1.7 เป็นโอกาสที่จะอยู่อาศัยตามที่ตนชอบ

2. เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

- 2.1 เป็นการลงทุนที่ถูกต้อง
- 2.2 เป็นสิ่งชักจูงใจให้รู้จักเก็บออม
- 2.3 มีเกียรติและได้รับการนับหน้าถือตาทางด้านการเงิน
- 2.4 เป็นการอยู่อาศัยที่มีอิสระพ้นจากการเช่า

1.4) การย้ายที่อยู่อาศัย

แนวความคิดเกี่ยวกับกรย้ายที่อยู่อาศัย ฉัตรชัย พงศ์ประบูร(2531) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการย้ายที่อยู่อาศัยว่า มีปัจจัยที่เป็นมูลเหตุให้ย้ายที่อยู่อาศัย ได้แก่

1. ความจำเป็นต้องย้ายออกจากที่เก่าด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ถูกไล่ที่ ถูกไล่ออก ตลอดจนไม่สามารถเสียดำเช่าได้
2. เกิดความจำเป็นในการปรับฐานะทางสังคม เช่น แต่งงาน ดาข หรือหย่าร้าง ที่เกิดขึ้นในครอบครัว หรือเกิดเปลี่ยนงานใหม่ หรือรายได้ของครอบครัวเปลี่ยนไป
3. ความต้องการในที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไป อันอาจเนื่องจากสภาพแวดล้อมบางอย่างภายในบ้านเปลี่ยนไป เช่น ขนาดครอบครัวใหญ่ขึ้น

4. เกิดจากแรงดึงดูดจากบ้านที่อยู่อาศัย อันเกิดขึ้นในแถบชานเมืองเป็นตัวดึงดูด สำหรับสาเหตุต่างๆ ใน 2 ข้อแรก เป็นการย้ายที่อยู่แบบถูกบังคับ (FORCED MOVES) ส่วนสองประการหลังเป็นการย้ายแบบสมัครใจ (VOLUNTARY MOVES) เมื่อพิจารณาเหตุผลข้างต้นนั้น จัดว่าเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการย้ายที่อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยแรงกระตุ้นที่ไม่พึงปรารถนา และแรงกระตุ้นที่พึงปรารถนา

4.1 แรงกระตุ้นที่ไม่พึงปรารถนา ได้แก่

4.1.1 ขนาดของที่อยู่อาศัย คือ ไม่พอใจที่อยู่อาศัยเก่า ซึ่งอาจเกิดได้ทั้งในวัยเริ่มต้นครอบครัวและวัยชรา วัยเริ่มต้นครอบครัว สมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนวัยชรา สมาชิกลดน้อยลง จึงต้องปรับขนาดของบ้านให้พอดีกับความต้องการ

4.1.2 ราคาบ้าน โดยเฉพาะค่าเช่าบ้าน ถ้าราคาค่าเช่าแพงขึ้นเรื่อยๆ ก็อาจมีการย้ายที่อยู่ใหม่ ในรายที่มีฐานะดีก็อาจจะย้ายไปอยู่ในที่อยู่อาศัยที่มีราคาสูงขึ้นไปก็ได้

4.1.3 สภาพตัวบ้านและละแวกที่อยู่อาศัยถ้าสภาพบ้านและสภาพแวดล้อมไม่ดี ผู้อยู่อาศัยก็คงอยากจะหาที่อยู่ใหม่หากเป็นไปได้

4.1.4 ความสะดวกในการเข้าถึง ในเรื่องการเดินทางไปทำงาน ทำธุรกิจ ตลอดจนรับบริการต่างๆ เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้คนย้ายที่อยู่ใหม่

4.2 แรงกระตุ้นอันพึงปรารถนา ได้แก่

4.2.1 ความหวังในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเกิดจากความสะดวกสบายทางวัตถุของสังคมสมัยใหม่ ในแง่ทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยซึ่งสนองความต้องการดังกล่าวได้ดี คือคอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์ที่ตั้งอยู่ในเมืองใกล้กับความสะดวกสบายทุกอย่าง ซึ่งอาจถูกใจคนโสดหรือคู่แต่งงานที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่ยังไม่มีบุตร

4.2.2 ความหวังเกี่ยวข้องกับครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของเด็กๆ สนามหญ้า เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ครอบครัวชั้นกลางขึ้นไปอาศัยในชานเคียวกัน

สปีร์, โกลด์สไตน์ และไฟร์ (Speare, Goldstein and Frey)⁴ เห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นผลจากกระบวนการตัดสินใจที่พิจารณากันอย่างต่อเนื่อง (Ongoing decision making process) โดยแบ่งกระบวนการนี้ออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

⁴ Speare, Alden, Jr.; Goldstein, Sidney; and Frey, William., Residential Mobility, Migration and Metropolitan Change. Cambridge : Ballinger Publishing Company, n.d.

1. ความต้องการที่จะย้ายถิ่นที่อยู่ (desire to consider moving) เป็นผลมาจากความไม่พอใจต่อสถานการณ์ต่างๆ ในที่อยู่เดิม เช่นลักษณะที่อยู่อาศัย งานที่ทำ เพื่อนบ้าน ตลอดจนสภาพแวดล้อมอื่นๆ และความไม่พอใจต่อสิ่งต่างๆ เหล่านี้เกินขีดระดับที่แต่ละคนจะทนได้ (tolerance level หรือ threshold) จึงมีความต้องการพิจารณาที่จะย้ายถิ่น

2. การเลือกทำเลที่อยู่ใหม่ (selection of an alternative location) เมื่อเกิดความไม่พอใจในที่อยู่เดิม โดยทั่วไปผู้ที่ต้องการย้ายที่อยู่มักจะพิจารณาถึงที่อยู่ใหม่ บางคนอาจจะเลือกพิจารณาถึงที่อยู่ใหม่มากกว่าหนึ่งแห่ง โดยประเมินถึงผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องที่ให้ผลประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเป็นการประเมินแบบอัตวิสัย (subjective) ที่อาจแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ ความรู้และการรับรู้ข่าวสารในท้องที่ใหม่ของแต่ละบุคคล

3. การตัดสินใจย้ายที่ที่อยู่เดิม (decision to move or to stay) ผู้ย้ายถิ่นจะประเมินผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเปรียบเทียบระหว่างท้องที่ใหม่และท้องที่เดิม ประกอบกับการคาดหวังในผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่จะได้รับในท้องที่ใหม่ และสามารถเสียค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายได้ กรณีไม่สามารถเสียค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายได้บุคคลนั้นมักตัดสินใจอยู่ในท้องที่เดิมต่อไป หรือพิจารณาเลือกทำเลที่อยู่ใหม่

Rossi⁵ ได้ทำการศึกษาด้านจิตวิทยาสังคมเรื่องการย้ายถิ่นพบว่า มีสาเหตุต่างๆ ที่ผลักดันให้ครอบครัวเปลี่ยนที่อยู่อาศัย ได้แก่ สภาพของที่อยู่อาศัย ความรู้สึกอิศรัคในครัวเรือน (ความหนาแน่นของจำนวนผู้อยู่อาศัยร่วมกัน) หรือแม้แต่ปัญหาเกี่ยวกับผู้ให้เช่าในกรณีที่เป็นบ้านเช่าและสภาพของชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งข้อสรุปทางด้านจิตวิทยาสังคมนับว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะสามารถจำแนกชนิดสาเหตุอันเป็นควมกระตุ้นทำให้เกิดความคิดที่จะย้ายได้

⁵ Rossi, P.H., Why Family Move : A study in the social psychology of Urban Residential Mobility, New York, 1955

1.5) การเลือกที่อยู่อาศัย

William⁶ ได้อธิบายถึงการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่า ที่อยู่อาศัยนั้นควรมีสี่สิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ และมีความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงระหว่างบ้าน แหล่งงาน และแหล่งธุรกิจ

D.T. Herbert (Carter, 1975) ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการเลือกบริเวณที่พักอาศัยที่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลภายนอกกว่า ควรพิจารณาปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพ สิ่งแวดล้อมและระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและที่ทำงาน

K.J. Button (1976) เสนอองค์ประกอบในการเลือกบริเวณที่พักอาศัยว่าองค์ประกอบหนึ่งคือ ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจำเป็นต้องมีสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ความรู้ถึงสิทธิสนมกับเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งด้วย

Brain J.L. Berry and Frank E.Horton (Murphy 1966) ได้เสนอว่าปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการเลือกที่อยู่อาศัยมี 3 ประการ คือ

1. ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย
2. ชนิดของที่พักอาศัย
3. ที่ตั้งของที่พักอาศัย

ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้มีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่บุคคลพอใจที่จะใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรส ลักษณะครอบครัวหรือวิถีทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องการจะอยู่สถานที่ทำงาน รวมทั้งระยะทางจากบ้านไปยังแหล่งงานด้วย

Jay Siegel (Hirsch, 1973) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการเลือกที่อยู่อาศัยว่า มีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility)
2. คุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะทางสังคมของชุมชน สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ บริการสาธารณะสำหรับชุมชน ความพึงพอใจที่ได้รับจากที่ตั้งนั้นเป็นต้น
3. ลักษณะที่ดินที่ใช้ในการปลูกบ้านและทำเลที่ตั้ง

⁶ William H. Claire. Handbook on Urban Planning. Canada : Van Nortrand Reinhold, 1973

1.6) ระบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

คำว่า "ระบบ" ต้องมีองค์ประกอบย่อย ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันจึงจะเป็นระบบขึ้นมาได้ "ระบบที่อยู่อาศัย" หมายถึงว่าจะต้องมีตัวย่อย ๆ ของที่อยู่อาศัยที่หลากหลายที่จะให้บริการแก่สมาชิกในสังคม และระบบเหล่านี้จะต้องเกี่ยวข้องกันมีผลกระทบซึ่งกันและกันได้ ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบถูกกระทบกระเทือน หรือเปลี่ยนแปลงก็ย่อมจะมีผลให้ตัวย่อยอื่น ๆ เปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนไปด้วย

ระบบที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครที่ให้บริการหรือเป็นอุปทานในที่อยู่อาศัย (housing supply) ประกอบด้วยตัวย่อย ๆ ที่ผู้สร้างได้สร้างขึ้นมา โดยมีรูปแบบที่อยู่อาศัยแตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะทำหน้าที่สนองความต้องการและความจำเป็นของสมาชิกในสังคมแตกต่างกันออกไปตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ปานกลาง และรายได้สูง เป็นต้น

เอกสารวิจัยเรื่อง "ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : ปัญหาและแนวทางในการแก้ไข" ของสายใจ คุ้มขนาน⁷ กล่าวว่า ระบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร มีอยู่ 4 ระบบใหญ่ ๆ คือ

ระบบที่ 1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงานหรือที่อยู่อาศัยที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาให้ (Employer provided) ซึ่งแบ่งออกเป็นที่อยู่อาศัยแบบต่าง ๆ อีก 4 แบบ คือ

แบบที่ 1.1 บ้านพักหรือหอพักคนงานในโรงงาน (Factory site Housing) กล่าวคือห้องหนึ่งจะมีคนงานโศคอยู่กันหลาย ๆ คน จึงมีเนื้อที่ภายในห้องที่เป็นส่วนตัวเพียงเล็กน้อย

แบบที่ 1.2 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนรับใช้หรือคนทำงานบ้าน (Domestic Workers' Housing) โดยจัดห้องไว้เป็นที่พักอาศัยและความเป็นส่วนตัวสำหรับผู้อาศัย

แบบที่ 1.3 ที่อยู่อาศัยที่จัดหาให้เจ้าพนักงานของสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ของ รัฐวิสาหกิจ (Institutional Workers' Housing) เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานจัดให้กับเจ้าหน้าที่ และพนักงานผู้น้อยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บ้านพักทหาร บ้านพักตำรวจ และบ้านพักของพนักงานรถไฟ เป็นต้น

⁷ สายใจ คุ้มขนาน ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย : ปัญหาแนวทางแก้ไข
กรุงเทพมหานคร, โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531

แบบที่ 1.4 ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction Worker's Housing) เป็นบ้านพักชั่วคราวของผู้มีอาชีพรับจ้าง ก่อสร้างเมื่อเสร็จโครงการก็รื้อและเก็บวัสดุไปสร้างที่ใหม่ที่มีโครงการก่อสร้างใหม่อีกไปเรื่อย ๆ

ระบบที่ 2 ที่อยู่อาศัยที่ผู้อยู่อาศัยเป็นผู้จัดหาเอง (Occupant Initiated) ในระบบนี้แบ่งออกได้ดังนี้

แบบที่ 2.1 ที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุก (Squatter Housing) เป็นที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นในที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินให้สร้างเป็นที่ดินสาธารณะ ลักษณะทางกายภาพของชุมชนจะมีสภาพที่เสื่อมโทรมเป็นชุมชนแออัดประเภทหนึ่ง

แบบที่ 2.2 ที่อยู่อาศัยในสลัมที่เป็นเจ้าของ (Slum Housing) หรืออาจเรียกได้อีกชื่อว่าเป็นชุมชนเก่า

แบบที่ 2.3 ใช้เรือเป็นที่อยู่อาศัย (Mobile boats Housing) ไสภณ พรโชคชัย ได้อธิบายถึงที่อยู่อาศัยประเภทนี้ว่า หมายถึง กลุ่มเรือที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะในลักษณะที่ "ปิดหัวหาด" อยู่อย่างยาวนาน ซึ่งเป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลองอันเป็นสาธารณะอันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน หรือ กรุงเทพมหานคร

แบบที่ 2.4 ที่อยู่อาศัยชนบทหรือชานเมือง (Rural/Sub-urban Housing) เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งลักษณะของบริการเป็นประเภทโครงการบ้านจัดสรรและที่ดินราคาถูกที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งถือว่าการจัดสรรที่ดินไม่เป็นทางการ คือไม่ได้มีการขออนุญาตจัดสรรและขออนุญาตปลูกสร้าง

ระบบที่ 3 ที่อยู่อาศัย "ที่นักลงทุน" จัดสร้างขึ้น (Developer Built) เป็นที่อยู่อาศัยที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในแง่ธุรกิจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ บ้านเช่า หรือห้องเช่าที่ให้บริการในที่อยู่อาศัยที่เป็นชุมชนสลัมบุกรุก (Squatter Housing - Renter) และบ้านเช่าหรือห้องเช่าที่ให้บริการในชุมชนแออัด (Slum Housing - Renter) ประชากรพวกที่อาศัยอยู่ประเภทนี้ อาจจะเช่าทั้งหลัง (ซึ่งมีส่วนน้อย) ส่วนใหญ่จะเป็นการเช่าห้องเล็ก ๆ อยู่มากกว่า

ระบบที่ 4 ที่อยู่อาศัยที่รัฐเป็นผู้จัดสร้างขึ้น (Government Initiated) ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้จัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่ การเคหะแห่งชาติซึ่งได้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยหลายประเภท เช่น รูปแฝด บ้านแฝดและอื่น ๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นที่อยู่อาศัยที่จัดโดยการเคหะ

1.7) แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน

จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน พบว่า ต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพราะต้องมีการเคลื่อนที่ไปมาระหว่างบ้านและสถานที่ทำงานประจำ ในปริมาณสูงถ้าไม่มีการเดินทางไปที่ทำงานก็จะไม่มีเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เนื่องจากโดยทั่วไปบริเวณที่เป็นที่ทำงานหรือแหล่งงานทั้งหลาย จะเป็นบริเวณที่คนต้องประกอบกิจกรรม เป็นเขตรวมตัวมีความหนาแน่นปานกลางถึงสูง ส่วนเขตที่อยู่อาศัยเป็นเขตกระจายตัวจะมีความหนาแน่นรองลงไป ซึ่งความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานซึ่งมีความสำคัญดังกล่าวจึงได้มีผู้ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานดังนี้ คือ

Needham ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานประเภทสำคัญ ๆ ว่า ในระหว่างที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรมนั้น บรรดาโรงงานที่ต้องการที่ตั้งในบริเวณใกล้กับกลุ่มที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถดึงดูดคนงานเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมได้โดยสะดวก โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการคนงานหญิง

ส่วนในระหว่างที่อยู่อาศัยและสำนักงาน จะพบว่า บรรดาพนักงานซึ่งมักจะมีฐานะความเป็นอยู่ในระดับที่ดี บางกลุ่มอาจอยู่อาศัยแยกออกจากบุคคลในระดับสังคมที่ต่ำกว่า และไม่สนใจว่าที่อยู่กับสำนักงานต้องอยู่ใกล้กันหรือสัมพันธ์ต่อกันในเชิงระยะทางเท่ากับโรงงานอุตสาหกรรมในบางกรณีสำนักงานมักจะย้ายที่ตั้งเข้าใกล้ที่อยู่อาศัยของพนักงานของตน ซึ่งอย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายของกิจการประเภทสำนักงานดังกล่าว จะเป็นการเคลื่อนย้ายออกจากเขตเมืองหรือย่านการค้าเข้าสู่บริเวณที่ตั้งที่อยู่อาศัยของพนักงานด้วยระยะทางที่สั้นกว่า การเคลื่อนย้ายของกิจการประเภท โรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่บริเวณที่อยู่อาศัย เพราะกิจการประเภทสำนักงานต้องการความสะดวกในการเข้าถึงและสะดวกในการดำเนินกิจการมากกว่าในกิจการประเภทอุตสาหกรรม

Berry และ Horton ได้ศึกษาการเดินทางไปทำงานของประชากรในเมือง โดยพยายามขามศึกษาถึงตำแหน่งของแหล่งงานกับตำแหน่งที่มีประชากรเดินทางออกมายังแหล่งงานนั้นๆ หรือตำแหน่งของที่อยู่อาศัยพบว่า

ในกรณีที่แหล่งงานในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง จะมีรูปแบบของการเดินทางจากแหล่งที่มาคล้ายคลึงกันกับแหล่งงานศูนย์กลางธุรกิจการค้า โดยมีรูปแบบวางตัวเป็นแนวยาวไปตามถนนเส้นเดียวกัน

แหล่งงานในเขตชานเมือง จะไม่มีรูปแบบของการเดินทางอย่างขบเขคแรก แต่มีที่มการ
จัดกระจายจากเขตทั่วไป และได้เสนอตัวกำหนดค้เข้ามามีบทบาทต่อรูปแบบการเดินทางทั้ง 3 ลักษณะ
ว่าประกอบค้

เส้นทางคมนาคมและระยะทาง ที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมจะสามารถเดินทางได้
โดยสะดวกรวดเร็ว ระยะเวลาในการเดินทาง

อาชีพการงานและรายได้ พบว่าประชากรที่มีรายได้ค้จะมีระยะทางในการเดินทาง ไป
ทำงานเป็นระยะทางที่ไกลกว่า และจะอีกที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองที่อยู่ใกล้แนวถนนหลักหรือทางด่วน
ทำให้สามารถเดินทางเข้าถึงที่ทำงานได้สะดวกรวดเร็ว

ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะพยายามเลือกที่อยู่อาศัยใกล้ที่ทำงาน โดยพยายามใช้เวลาให้สั้นและ
เสียค้ขนส่งหรือค้เดินทางให้ถูกที่สุด และมักเดินทางโดยอาศัยบริการขนส่งสาธารณะการเดินทางจะ
มีระยะทางสั้นมากกว่าผู้มีรายได้ค้

ลักษณะทางเรือชาติของประชากร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางเรือชาติ และวัฒนธรรมไปตั้ง
ที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อนในส่วนหนึ่งของเมือง ทำให้ปริมาณการเดินทางไปทำงานในส่วนค้ดงตัวของ
เมืองมีปริมาณสูง

Prayag Mehta ได้ศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยของพนักงานในกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมบริษัท
และสำนักงานต่าง ๆ ในประเทศอินเดีย พบว่า การจัดสร้างที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับแหล่งงานจะช่วยให้
เกิดประ โยชน์แก่เจ้าของกิจการ ในกรณีที่พนักงานจะสามารถเข้าทำงานนอกเวลาปกติได้โดยสะดวก
และเกิดประ โยชน์แก่พนักงานที่จะลดค้ไร่จ่าย และเวลาในการเดินทาง และเป็นการเสริมสร้างรายได้
พิเศษจากการทำงานพิเศษนอกเวลาแก่ครอบครัวอีกค้

ธนราช เศษะพรหมพันธ์ กล่าวถึงความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานว่ามีความ
สัมพันธ์กันอย่ง ค้จะเห็นได้จากรูปแบบของการเดินทางของประชากรในค้เมืองในรอบ 24 ชั่วโมง
จะเกิดการเดินทางสูงสุด ใน 2 ช่วงเวลาใน 1 วัน คือ ช่วงเวลาที่มีปริมาณการเดินทางของประชากร
ภายในเมืองสูงสุด โดยเป็นการเดินทางของประชากรเพื่อไปทำงานจากที่อยู่อาศัยไปยังที่ทำงานในช่วง
เช้า และจากที่ทำงานกลับสู่ที่อยู่อาศัยในช่วงเย็น

นิพนธ์ บุญฉวีรัตนพันธ์ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและสถานที่ทำงาน
จากผลการศึกษาวิจัย การเดินทางที่เกิดจากเหตุชุมชนของการเคหะแห่งชาติ 5 แห่ง ใน
กรุงเทพมหานคร พบว่า การเดินทางที่เกิดจากเหตุชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางเพื่อไปยังสถานที่

ที่ทำงานมากที่สุด และเดินทางไปยังสถานศึกษาเป็นอันดับรองลงไป เป็นปริมาณร้อยละ 42 ของการเดินทางที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยพบว่า จำนวนผู้อยู่อาศัยในครอบครัวมีผลต่อการเดินทางมากที่สุด

ศุภฤกษ์ มัลลิกะมาลย์ ได้ศึกษาถึงแนวโน้มของเคหะการในกรุงเทพมหานคร และพบว่าที่ตั้งของเคหะการขึ้นอยู่กับอย่างมากกับ แหล่งงานและระบบการขนส่ง ถ้ามีการกระจายแหล่งงานออกไปมาก และมีการปรับปรุงระบบขนส่งให้ดีขึ้นจะมีผลให้ย่านที่พักอาศัยกระจายตัวออกไป ในทางตรงกันข้ามหากแหล่งงานยังคงหนาแน่นอยู่ในศูนย์กลางของเมือง และระบบการขนส่งเป็นเช่นเดิมจะมีผลให้ย่านที่พักอาศัยกระจุกตัวเลื่อนเข้าสู่ศูนย์กลางของเมือง

2. แนวคิดเกี่ยวกับ สวัสดิการที่อยู่อาศัย

2.1) ความหมายของคำว่า "สวัสดิการ"

ความหมายของคำว่า "สวัสดิการ" นั้น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่ใช้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ EMPLOYEE SERVICE, BENEFIT PROGRAM และ EMPLOYEE WELFARE เป็นต้น แม้ว่าจะมีคำที่ใช้เรียกต่างกัน แต่ความหมายก็เหมือนกัน คือ หมายถึงบริการหรือกิจกรรมใดๆ ที่หน่วยงานราชการ หรือองค์การธุรกิจเอกชนจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การนั้น ๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพ มีหลักประกันที่แน่นอนในการเงินชีวิตหรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี และจะได้ใช้กำลังกายกำลังใจ และสติปัญญาความสามารถของตนปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องวิตกกังวลปัญหาต่างๆ ทั้งในทางส่วนตัวและครอบครัว ทำให้มีความพอใจในงาน มีความรักงานและตั้งใจที่จะทำงานนั้นให้นานที่สุด^๖ นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ให้ความหมายของสวัสดิการไว้อีกหลายท่าน ได้แก่

บีช (Beach) กล่าวว่า สวัสดิการ คือ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่บุคคลากรของตน ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเป็นเงินที่นอกเหนือไปจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง ปกติที่หน่วยงานจัดให้เป็นการคุ้มครอง หรือช่วยเหลือในเรื่องความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงานกะทันหัน ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือไล่ออก การพ้นจากงานเพราะเกษียณอายุ และรายได้พิเศษต่าง ๆ นอกจากการให้

^๖ ภิญโญ สารร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า

เงิน อาจจะเป็นการให้ความสะดวกสบายต่าง ๆ เช่น การให้ลาพักผ่อนโดยได้รับเงินตามสมควร และ การจัดสภาพแวดล้อมทั้งในและรอบ ๆ ที่ทำงานให้สะดวกสบายน่าอยู่⁹

คูนท์ กับ โอคอนเนลล์ (Koontz and O'Donnell) ศาสตร์การ คือ ผลประโยชน์ที่หน่วยงานจัด ให้แก่บุคคลากร เพื่อเป็นกำลังในและปรารุงขวัญ อาจเป็นเงินที่จ่ายพิเศษนอกจากเงินเดือน หรือค่าจ้าง ปกติ หรือรางวัลจากผลกำไรที่เรียกว่า โบนัส หรือเงินที่เรียกอย่างอื่นนอกจากนี้อาจเป็นบริการพิเศษ ต่าง ๆ เพื่อปรารุงขวัญ เช่น การให้หยุดพักผ่อนเป็นครั้งคราวการให้ลาป่วย การให้ลาหยุด การจัดห้อง อาหารแบบคาเฟ่ที่เรียให้บุคคลากรเสริอาหารด้วยตนเองเป็นการประหยัด และการจัดสภาพการ ทำงานต่าง ๆ ให้สะดวกสบาย¹⁰

เศตรท์และเซย์เลส (George Strauss and Leonard R. Sayles) ได้กล่าวว่า ศาสตร์การเป็นผล ประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ นอกจากค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบ หลัก 5 ประการ คือ¹¹

1. จ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ต้องทำงาน (Pay for time not worked) เช่น จ่าย ให้ในเวลาพักรับ ประทานอาหารกลางวัน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดพักร้อนประจำปี หรือ วันที่มีการทำกิจกรรม พิเศษ เช่น การแข่งขันกีฬา
2. ประกันให้พนักงาน (Insurance) เช่น การประกันชีวิตพนักงาน ประกันอุบัติเหตุ ประกัน ความพิการ
3. ดูแลยามเจ็บป่วย (Illness) เช่น มีรายการป้องกันโรค มีสถานพยาบาลเพื่อป้องกันและ รักษาโรค ช่วยประกันสุขภาพให้พนักงาน

⁹ Dale S. Beach, Personnel : The Management of people at work (New York : The Macmillian Co., 1971), P.786.

¹⁰ กัญญา สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 385

¹¹ George Strauss and Leonard R. Sayles, Personnel : The Human Problems of Management, 4th ed. (New York : Prentice-Hall, 1980), P.599.

4. จ่ายเมื่อออกจากงาน (Retirement) เช่น จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ได้รับส่วนแบ่งจากกำไรเมื่อออกจากงาน

5. บริการและรางวัลสำหรับพนักงาน (Service and Perquisites) เช่น ช่วยจ่ายค่าอาหาร ให้ออกเงินค่าภาษีให้ ได้รับส่วนลดเมื่อซื้อผลิตภัณฑ์ของ บริษัท มีการตรวจร่างกายทุกปี รับปรึกษาทางด้านการเงิน

Harlow S. Person (1950)¹² สวัสดิการที่มาจาก "Welfare" หมายความว่า "การดำเนินการด้วยความสมัครใจของนายจ้างในอันที่จะจัดสภาพการทำงานในโรงงานหรือบริษัท และความสุขทางใจของนายจ้างในอันที่จะจัดสภาพการทำงานในโรงงานหรือบริษัท และความสุขทางใจของคนงานขึ้นในระบบอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนด, ขรรณนิยมปฏิบัติในอุตสาหกรรม, หรือสภาพของตลาดแรงงาน"

Dale Yoder, (1959)¹³ สวัสดิการตามความหมายที่มาจาก "Employee Benefits and Service" หมายถึง "กิจกรรมที่ดำเนินการโดยฝ่ายนายจ้างที่หวังจะได้รับ โมติวีจิมิตรภาพและความกระตือรือร้นในการทำงานจากบรรดาคนงานรวมทั้งการห้ทางช่วยปลดเปลื้องความวิตกกังวลอันเป็นเครื่องบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานกิจกรรมเหล่านี้ย่อมจะเป็นสิ่งจูงใจให้การทำงานเป็นที่น่าสนใจต่อคนงานอื่นๆ และเป็นความพยายามที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงให้พร้อมต่อการเผชิญการเสี่ยงภัยในการทำงานและการดำเนินชีวิตในสังคมสมัยใหม่" นั้นๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพมีหลักประกันที่แน่นอนในการดำเนินชีวิต หรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี และจะได้ใช้กำลังกายกำลังใจ และสติปัญญาสามารถของตน ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องวิตกกังวลปัญหายุ่งทั้งในทางส่วนตัวและครอบครัว ทำให้มีความพอใจในงาน มีความรักงานและตั้งใจที่จะทำงานนั้นให้นานที่สุดและได้มีนักวิชาการให้ความหมายของสวัสดิการไว้ดังนี้

¹² Harlow S. Person, Encyclopedic of the Social Sciences, New York : The McMillan Co. Ltd.,

¹³ Dale Yoder, Personal Principles and Policies, New Sersy : Prentree Hell, Inc., 1959

วิจิตร ระวังค์¹⁴ ให้ความหมายของสวัสดิการแรงงานหมายถึง การดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะโดยนายจ้าง รัฐบาล หรือสหภาพแรงงาน ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ลูกจ้างคนงานในกิจการอุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง และบริการ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม สามารถมีระดับความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร มีความผาสุกทั้งทางกายและทางใจ มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน มีความเจริญก้าวหน้า และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยไม่ยังประโยชน์เฉพาะตัวลูกจ้างเท่านั้น หากแต่รวมถึงครอบครัวด้วย

เพ็ญศรี วาทยานนท์¹⁵ ได้ให้ความหมายของสวัสดิการว่า หมายถึง เงินหรือผลประโยชน์ที่คนทำงานได้รับเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนหลักและค่าตอบแทนเพิ่ม ซึ่งจำแนกอย่างกว้างเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ค่าตอบแทนสำหรับเวลาที่ไม่ได้ทำงาน เงินช่วยเหลือคุ้มครองภัยพิบัติของคนทำงาน และบริการที่จัดให้คนทำงานเพื่อความสะดวกในการครองชีพ

Arthur W. Sherman & George W. Bohlander¹⁶ ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการ หมายถึง รูปแบบการจ่ายผลตอบแทนในการทำงานทางอ้อมแก่พนักงาน โดยที่นายจ้าง มีความคาดหวังถึงการเพิ่มผลผลิตและการจงรักภักดีของพนักงานต่อองค์กรและรูปแบบสวัสดิการที่ดีจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน

สรุปได้ว่า สวัสดิการ หมายถึง ผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่พนักงานของคน ในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ ระหว่างหยุดพัก หรือออกจากงาน ซึ่งอาจเป็นเงินผลประโยชน์หรือบริการที่ได้รับนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน โดยมีการแบ่งสรรให้พนักงานทุกระดับด้วยความเสมอภาคกัน เพื่อส่งเสริมกำลังใจ ปาฐภักดี สร้างศรัทธา และเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอันจะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

¹⁴ วิจิตร ระวังค์, "สวัสดิการแรงงานในประเทศไทย" คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524 (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์).

¹⁵ เพ็ญศรี วาทยานนท์, การจัดการทรัพยากรคน, (ไม่ระบุสถานที่พิมพ์, 2530), 185.

¹⁶ Arthur W. Sherman and George W. Bohlander, Managing Human Resource. (Ohio : South - Western Publishing, 1992), pp. 380-381.

การจัดสวัสดิการ เป็นการจัดกิจกรรม เพื่อสนองความพอใจและความต้องการของพนักงาน โดยมีความหวังว่าความพึงพอใจนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์กรมากขึ้น การจัดสวัสดิการจะต้องดำเนินการโดยกำหนดไว้เป็นนโยบาย และมีแผนปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดสวัสดิการขององค์กรอื่นที่อยู่ในประเทศเดียวกัน และมีขนาดใกล้เคียงกัน การจัดสวัสดิการที่ดีและเหมาะสม จะอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานและองค์กร ลดความขัดแย้งป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหารทำให้องค์กรได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

2.2) แนวคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในทัศนะเชิงสังคมสงเคราะห์

งานสังคมสงเคราะห์ในรูปแบบ settlement house ได้ริเริ่มโดยสมแดนตันคอยด์ (Stanton Coit) โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์ที่เรียกว่า "Neighborhood Guild" ขึ้นที่เมืองนิวยอร์กในปี ค.ศ. 1886 แต่ผู้ใช้ชื่อเสียงโดดเด่นด้านการงานพิทักษ์สิทธิของชุมชนยากไร้ในรูปแบบ settlement house แล้ว คือ เจน แอดคัมส์ ซึ่งผลงานที่เด่นที่สุดของเธอ คือ "The Hull House" ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1889 ศูนย์ดังกล่าวนี้ตั้งอยู่ทางตะวันตกของเมืองชิคาโก งานของศูนย์ Hull House นั้นเน้นการทำงานร่วมกันของเพื่อนบ้านในชุมชนโดยผู้ปฏิบัติงานต้องไปอยู่ร่วมกันกับคนยากจนในชุมชน เนื่องจากที่ เจน แอดคัมส์ทำเป็นการทำงานสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน และชุมชนในด้านสิทธิเรื่องที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมในโรงงานการตุลาภิบาล การแพร่ระบาดของขบวนการคิดโคเคนในชุมชน การจัดให้มีผู้ช่วยแม่บ้าน การป้องกันโรคระบาดที่สำคัญ เช่น โทฟอยด์ วัณโรค ปัญหาเด็กหนีออกจากบ้านและโรงเรียน การขายของทารก การอ่านหนังสือของเด็ก ตลอดจนดำเนินกิจกรรมทางสังคมของชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามทั้ง สมแดนตัน คอยด์ และ เจน แอดคัมส์ ได้รับแนวคิดการทำงานจาก "Toynbee Hall" ที่นครลอนดอน ประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐาน Toynbee Hall นี้ตั้งขึ้นก่อนปี ค.ศ.1884 โดยเน้นการทำงานรับใช้คนยากจนผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องเข้าไปอาศัยและทำงานในชุมชนคนยากจน เจน แอดคัมส์ มักจะอ้างคำกล่าวของผู้ก่อตั้ง Toynbee Hall คือ แคนนอน แซมมวล เอ.บาร์เน็ตต์ (Canon Samuel a Barnett) ว่า "สิ่งที่ทำให้มนุษย์เราเหมือน ๆ กัน เป็นสิ่งงดงามและดีกว่าสิ่งที่ทำให้มนุษย์ต้องแตกแยกกัน"¹⁷ ในประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัย รัฐบาลได้เริ่มกระทำมาแล้วก่อน

¹⁷

วันทนีย์ วาสิกะสิน, สุรางรัตน์ วชิรารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะจุลย์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

พ.ศ. 2485 คือ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในปี พ.ศ. 2483 โดยให้กองเกษตรสถานสงเคราะห์ (Housing Assistant Division) สร้างอาคารสงเคราะห์โดยไม่คิดค่าเช่าแก่ สมาชิกในนิคมสร้างตนเองเป็นบ้านไม้ ใต้ถุนสูง ในนิคมสร้างตนเองที่พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี¹⁸ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยมากขึ้นกองเกษตรสถานสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการสร้างเพิ่มขึ้นอีกที่ดินแดง เขมราช และห้วยขวาง แต่ยังไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ที่เดือดร้อน ดังนั้น รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้ง "สำนักงานอาคารสงเคราะห์ (Housing Bureau) ขึ้นในปี พ.ศ. 2494 โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2485¹⁹ ตั้งกติกกรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อยได้เช่าอยู่ในวาระกฎรวมทั้งจัดหาบ้านพร้อมที่ดินให้ประชาชนได้เช่าซื้อในวาระระยะยาวด้วย²⁰

ต่อมาไม่นานนัก ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นพร้อมกับความสามารถในการจัดซื้อที่ดินของประชาชนและการสร้างบ้านของตนเองก็ลดลงไปตามส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "ธนาคารอาคารสงเคราะห์" ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรกับอัคคภาพ โดยการให้กู้ยืมเงิน และจัดสรรที่ดินแก่ประชาชนเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย²¹

เนื่องจากงานพัฒนาที่อยู่อาศัยได้กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน รัฐบาลจึงได้รวมเอาหน่วยงานบางส่วนของรัฐ เช่น กองเกษตรสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์

¹⁸ พรหมณี ประจวบเหมาะ. การตั้งกรมสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจวิญกิจ, 2523

¹⁹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และสินี กมลนาวิณ. สภาพชีวิตของผู้อาศัยในเคหะสงเคราะห์แบบแฟลตของรัฐ ดินแดง-ห้วยขวาง. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2518.

²⁰ ตาวี อ่องสมหวัง. "พลวัตรและผลกระทบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) แขวงคลองเค่ง เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ตั้งกรมเคหะศาสตร์มหาบัณฑิต คณะตั้งกรมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

²¹ สุเทพ เชาวลิต. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2537.

สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกรุงเทพมหานคร และกิจการที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ของ
 ธนาคารอาคารสงเคราะห์เข้าเป็นองค์การเดียวกัน โดยจัดตั้งเป็น "การเคหะแห่งชาติ" อย่างไรก็ตาม
 ขณะที่รัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่
 ประชาชนโดยทั่วไปที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ตลอดจนข้าราชการและพนักงานของรัฐทั้งใน
 เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในส่วนภูมิภาครวมทั้งเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ แต่ก็ยังไม่
 สามารถสนองความต้องการของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอได้ ดังนั้น
 หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้เข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของการเคหะแห่งชาติเช่นกัน ด้วย
 การช่วยเหลือจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ในสังกัดหน่วยของตน โดยเป็นไปตาม
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2530 ทั้งนี้เพื่อให้การ
 คำนึงงานด้านสวัสดิการของข้าราชการเป็นไปอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้าง
 ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และบรรเทาความเดือดร้อนในการครองชีพของข้าราชการ
 ข้อ 14(3) การเคหะสงเคราะห์ ซึ่งเป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการประเภทหนึ่งกล่าวคือ
 หน่วยงานราชการได้มีการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยขึ้น โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้พักอาศัยหลัก
 เกณฑ์การขอรับสิทธิเข้าพักอาศัย การขอสืบแทนสิทธิการเข้าพักอาศัย การหมดสิทธิ์อาศัย และการย้าย
 ออกจากอาคารที่พักอาศัย หน่วยงานที่จัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย เช่น สำนักงานปลัดกระทรวง
 กลาโหม กระทรวงกลาโหม กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย โดยทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าว ได้ใช้
 ตำแหน่งยศของผู้พักอาศัยร่วมกันระยะเวลาการปฏิบัติงานในหน่วยงานมาเป็นเกณฑ์พิจารณาและมีราย
 ละเอียดยกที่ใกล้เคียงกัน โดยสรุป คือ ให้สิทธิกับข้าราชการถูกจ้างประจำมีรายได้น้อยขาดที่อยู่อาศัย ข้อ
 นำถึงเกณฑ์ผู้ศึกษาพบ คือ กรมชลประทาน(ปากเกร็ด) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดสวัสดิการที่อยู่
 อาศัยแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในแง่ที่ว่า สิทธิที่อยู่อาศัยของผู้พักอาศัยจะไม่ตกทอดแก่ผู้อาศัย
 (สมาชิกในครอบครัว)ของข้าราชการและถูกจ้างประจำ และได้กำหนดระเบียบการย้ายออก และการ
 หมดสิทธิ์พักอาศัยไว้ชัดเจนในหลายประเด็น เช่น ครบเกษียณอายุ ออกจากราชการ ไม่ปฏิบัติตาม
 ระเบียบของทางราชการ ฯลฯ

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐบางแห่ง ซึ่งมีนโยบายสนับสนุนสวัสดิการด้านที่พักอาศัยให้
 แก่ข้าราชการ และถูกจ้างประจำผู้มีรายได้น้อย โดยการร่วมกับการเคหะแห่งชาติ²² แก้ไขปัญหาที่อยู่

²² กองสวัสดิการ กรมตำรวจ. คู่มือสิทธิและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ. กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์ตำรวจ, 2534.

อาศัยให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐโดยเฉพาะ อาทิเช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการ ตำรวจ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองการนิคมกรมอุศุณิคมวิทยา และกระทรวงยุติธรรม เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ตามหลักการที่ว่า มีที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้สถานที่ทำงาน จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการ ทั้งยังเป็นขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ปำดับทุกข์และปำรุงสุข ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

จากการสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการเคหะข้าราชการ ตั้งแต่ปี 2521 - 2535 สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 21,103 หน่วย¹⁸ การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยมีเป้าหมายในการจัดทำโครงการหมู่บ้านข้าราชการ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1,200 หน่วย ในภูมิภาค 17,000 หน่วย (การเคหะแห่งชาติ, กองประชาสัมพันธ์, 2535, น. 15 -17)

จะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการด้านนี้ ก็เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิต ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวก สบายเหมาะสมและถูกต้องมีมาตรฐานเพียงพอที่จะรักษาไว้ซึ่งสุขภาพอนามัย ทั้งยังเป็นการพุงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความผูกพันสมาชิกและคุณค่าของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับครอบครัวของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เนื่องจากที่อยู่อาศัยจัดเป็นปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนทุกระดับ

2.3) แนวคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในทัศนะเชิงสังคมวิทยา

สายใจ คุ่มขนาน (2529, น. 24-39) ได้เสนอบทความ "ที่อยู่อาศัย ทัศนะเชิงสังคมวิทยา" โดยมุ่งเน้นไปที่การเสนอกรอบการพิจารณาที่อยู่อาศัยโดยรับโนภาพทางสังคมวิทยา โดยมีลักษณะการศึกษาที่พยายามค้นหาสาเหตุตลอดจนอธิบายพฤติกรรมของชีวิตมนุษย์ทางสังคมที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งสามารถแยกระดับของการศึกษาและอธิบายพฤติกรรมและชีวิตทางสังคมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ 3 ระดับใหญ่ ๆ คือ

1. ระดับครอบครัวและครัวเรือน
2. ระดับชุมชน
3. ระดับสังคม

ในแต่ละระดับจะประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยที่จะมีความซับซ้อนขึ้นมาขึ้นตามลำดับ คือในระดับครอบครัวหรือครัวเรือน ก็จะมีองค์ประกอบของปัจเจกบุคคลหลาย ๆ คนอยู่ร่วมกันในระดับชุมชน ก็จะประกอบด้วยปัจเจกบุคคล และครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัว ชุมชนหลาย ๆ ชุมชน ในแต่ละระดับก็มีมิติ หรือเนื้อหาที่จะศึกษาละเอียดซับซ้อนแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวิธีการศึกษา และวัตถุประสงค์ของการศึกษาในแต่ละครั้ง ในการศึกษาที่อยู่อาศัยเชิงสังคมวิทยามีแนวศึกษาสำคัญ ๆ 2 แนว คือ

1. ที่อยู่อาศัยกับบรรทัดฐานทางสังคม (Housing Norm)
2. ความต้องการและความพึงพอใจในที่อยู่อาศัย

1. ที่อยู่อาศัยกับบรรทัดฐานทางสังคม

เป็นการพิจารณาว่าบรรทัดฐานจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยอย่างไร กล่าวคือจะวิเคราะห์ที่อยู่อาศัยในรูปของแนวคิดทางสังคมวิทยา ว่าเป็นสิ่งซึ่งมนุษย์ในสังคมต้องการไม่เพียงแต่เพื่อสนองความจำเป็นทางชีววิทยา หากแต่เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับยกย่องจากตัวเอง และบุคคลอื่นในสังคมด้วย ดังนั้นแต่ละครอบครัวจึงพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยในระดับหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับ และเกิดความพึงพอใจในให้กับตัวเอง ทั้งนี้เพราะที่อยู่อาศัยเป็นสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงเกียรติยศและสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย

การประเมินสถานภาพที่อยู่อาศัย

Morris และ winter เสนอว่า การที่ครอบครัวหรือปัจเจกบุคคลจะตัดสินใจว่าที่อยู่ของตนเอง และของคนอื่นเป็นอย่างไรนั้น สิ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ คือ บรรทัดฐานถ้าครอบครัวใดที่อยู่อาศัยไม่ได้ตามภูมิหลังของบรรทัดฐานของเขา ความไม่เหมาะสมก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นพฤติกรรมทางที่อยู่อาศัยนั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องของความต้องการด้านที่พักหรือตัวอาคารเท่านั้น แต่เป็นความปรารถนาที่จะมีบ้านที่พึงหรืออาคารที่เป็นชนิดดี ที่ถูกต้องตามมาตรฐานหรือบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (culture norms)

มีบรรทัดฐานอยู่ 2 ลักษณะที่จะนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์และคนในสังคมใช้ประเมินที่อยู่อาศัย คือ

1. บรรทัดฐานทางวัฒนธรรมอันเป็นของสังคมโดยส่วนรวม (cultural norms) บรรทัดฐานที่เป็นของสังคมโดยส่วนรวมนี้อาจรวมแบบแผนพฤติกรรม กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นใน

รูปของวิถีประเพณี หรือกฎหมายที่คนในสังคมใช้ร่วมกัน เป็นมาตรฐานร่วมที่คนในสังคมใช้ประเมินกันว่าอะไรดีอะไรเลว เช่น ที่อยู่อาศัยใดตั้งอยู่ในที่ดีหรือที่ใดตั้งอยู่ในที่เลว ที่อยู่อาศัยใดเข้ามาตรฐานหรือไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

2. บรรทัดฐานของชุมชน (community norms) เป็นแบบแผนพฤติกรรม กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ใช้ร่วมกันในชุมชน เช่น คนที่อยู่ในชุมชนชนบท ย่อมจะมีบรรทัดฐานต่างจากชุมชนเมืองหรือคนในชุมชนแออัด ย่อมจะมีบรรทัดฐานต่างจากชุมชนที่อยู่อาศัยชานเมือง เป็นต้น

3. บรรทัดฐานของครอบครัว (family norms) เป็นแบบแผนพฤติกรรม กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้กำหนดพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัย และสภาพที่อยู่อาศัยที่ใช้ร่วมกันในครอบครัว บรรทัดฐานในเรื่องที่อยู่อาศัยในระดับครอบครัวไม่มีที่มาจากสมทางด้วยกัน คือจากวัฒนธรรม จากครอบครัว และจากปัจเจกบุคคลที่อยู่ในครอบครัวนั้น ๆ ซึ่งบรรทัดฐานของครอบครัว ไม่จำเป็นจะต้องไปด้วยกันทุกแง่ทุกมุมกับบรรทัดฐานของชุมชน และบรรทัดฐานของวัฒนธรรม เนื่องจากปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้รับการจัดสภาพทางสังคมมาไม่เหมือนกัน และท่าเทียมกัน ทำให้เกิดการบิดเบือนในบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไป

ในสภาพที่เป็นจริงในสังคม บรรทัดฐานมี 2 ลักษณะ คือ

1. บรรทัดฐานในอุดมคติ หมายถึง แนวปฏิบัติหรือแบบแผนพฤติกรรมที่สังคมกำหนดว่าควรจะต้องเป็น เช่น การมีสิทธิเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัย หรือลักษณะที่ดีของที่อยู่อาศัยจะต้องเป็นอย่างนั้น อย่างนี้

2. บรรทัดฐานที่เป็นจริง หมายถึง แนวปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่สมาชิกเลือกกระทำจริง ๆ ตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

การเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐาน

ในชีวิตทางสังคมโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย หรือเรื่องอื่นใดก็ตาม พฤติกรรมของมนุษย์ที่กระทำหรือประพฤติจริง ๆ นั้น ไม่ได้เป็นไปตามบรรทัดฐานในอุดมคติร้อยเปอร์เซ็นต์ หากแต่จะมีการเบี่ยงเบนไปตามสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ ที่มนุษย์จะพึงเลือกกระทำ เช่น บรรทัดฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งถือว่าเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่ทุกครอบครัวในสังคมพึงปรารถนา แต่บางครอบครัวเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องรายได้ทำให้ต้องเลือกวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดที่จะทำได้ คือ เช่าบ้าน ซึ่งจริง ๆ แล้วเช่ามีความปรารถนาและพึงพอใจที่จะได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย การเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยจึงไม่ได้หมายความว่าครอบครัวนี้ได้เปลี่ยนหรือยกเลิกบรรทัดฐานของครอบครัว

ครัว หรือของสังคัมแต่เป็นเพียงการเบี่ยงเบนไปชั่วคราวอันเนื่องจากสถานการณ์ ดังนั้นในสถานการณ์ระดับนี้ การลงโทษอันเนื่องมาจากเบี่ยงเบนไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานในอุดมคติจะไม่รุนแรง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สังคัมยอมรับได้ บรรทัดฐานที่เป็นความพึงพอใจที่ครอบครัวและชุมชนเลือกปฏิบัตินั้นเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นลักษณะชั่วคราว ส่วนบรรทัดฐานของครอบครัวและชุมชนในอุดมคติจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไปหมด อันเนื่องจากการปฏิบัติที่เป็นจริงที่พึงพอใจ ทั้งนี้เพราะว่าการปฏิบัติที่พึงพอใจเกิดขึ้นจากสถานะการณ์ที่จำกัด แต่บรรทัดฐานของครอบครัวและชุมชนนั้นได้มาจากขบวนการจัดสภาพทางสังคัม ดังนั้นบรรทัดฐานของครอบครัวและชุมชนในอุดมคติจะถูกเปลี่ยนไป หรือยกเลิกไปก็ต่อเมื่อบรรทัดฐานที่เลือกปฏิบัติจริงได้มีการปฏิบัติต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร

ความไม่พอดีในที่อยู่อาศัย จะเกิดขึ้นถ้าเกิดช่องว่างระหว่างสภาพ หรือสถานะที่เป็นจริงกับสภาพหรือสถานะที่ควรจะต้องเป็นตามบรรทัดฐานของสังคัม ชุมชน และครอบครัว ดังนั้นครอบครัวจะมีปัญหาที่อยู่อาศัยเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อสภาพของที่อยู่อาศัยทำให้คนในครอบครัวรู้สึกว่ามีสภาพที่เบี่ยงเบนไปอย่างมากจากบรรทัดฐานของสังคัม ชุมชน หรือครอบครัวเกินที่จะรับได้

การเปลี่ยนแปลงในบรรทัดฐาน

บรรทัดฐานในที่อยู่อาศัยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ตลอดเวลา ในบางครั้งเป็นผลมาจากการตอบสนองต่อปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การที่รัฐยอมรับที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ซึ่งเดิมเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลวร้าย ที่จะต้องกำจัดหรือล้างให้หมดไป บางครั้งการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในมาตรฐานการครองชีพ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้เกิดการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น ทำให้มีการผลิตสินค้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องใช้ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ที่ทุ่มเทอย่างมากขึ้น และมีราคาถูก ทำให้คนในสังคัมสามารถซื้อมาใช้ได้กันทั่วไป ทำให้บรรทัดฐานเกี่ยวเรื่องนั้น ๆ เปลี่ยนไป เช่น บรรทัดฐานเกี่ยวกับห้องน้ำ อาจจะไม่เพียงแต่มีอุปกรณ์ของห้องน้ำพร้อมทั้งชุด แต่ต้องให้ดูโก้หรูสวยงามด้วย

นอกจากนี้บรรทัดฐานบางชนิดก็เปลี่ยนแปลงเร็วมาก ซึ่งได้แก่ บรรทัดฐานที่เกี่ยวกับการตกแต่ง และสตรีที่เกี่ยวกับลักษณะของที่อยู่อาศัย เช่น ในกรุงเทพฯ บ้านจะมีรูปทรงแปลก ๆ เช่น บ้านแฝด เทวาร์เฮาส์ หลังคาทรงหลากหลาย เช่น ทรงตแปญ เป็นต้น

ประเภทของสวัสดิการ

โดยทั่วไป สวัสดิการในองค์กรอาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทด้วยกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของประโยชน์ตอบแทนที่ให้ และประโยชน์ตอบแทนที่ถูกจ้างได้รับ²³ คือ

1. ประเภทสวัสดิการตามลักษณะประโยชน์ตอบแทนที่ให้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1 การจ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ได้ทำงาน มีอยู่ 4 อย่าง คือการจ่ายในวันหยุดงานประจำปี วันหยุดพักผ่อน วันหยุดพิเศษและวันลาทำงาน

1.2 ประโยชน์ตอบแทนทางด้านสุขภาพและความมั่นคงทางรายได้และความมั่นคงในการรักษาพยาบาล

1.3 ประโยชน์ตอบแทนที่ให้เมื่อออกจากงาน โดยทั่วไปแล้วหมายถึง การออกจากงานเมื่อเกษียณอายุ หรือออกจากงานเมื่อได้ทำงานมานานครบตามระยะเวลาที่องค์กรกำหนดไว้ เช่น ปานานิจ ปานาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

2. ประเภทสวัสดิการตามประโยชน์ตอบแทนที่ถูกจ้างได้รับ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 ประโยชน์ตอบแทนและบริการที่ให้ตามกฎหมาย ได้แก่สวัสดิการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งกำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้าง ได้แก่ หอ้งน้ำ หอ้งส้วม แพทย์ พยาบาล และอุปกรณ์การรักษาพยาบาล เป็นต้น

2.2 ประโยชน์ตอบแทนและบริการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างลูกจ้าง และนายจ้าง ได้แก่ ประโยชน์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การประกันชีวิต การประกันสังคม เป็นต้น

เพื่อเป็นการง่ายต่อการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ สวัสดิการในองค์กรจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ที่สำคัญ คือ

1. สวัสดิการตามกฎหมาย ได้แก่ สวัสดิการที่เกิดขึ้นโดยมิระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้นายจ้าง/ฝ่ายประกอบการจะต้องจัดให้ตามที่กำหนด

²³ เสนาะ ดิเฮว. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2532, น. 290-296

2. สวัสดิการที่นอกเหนือกฎหมาย ได้แก่ สวัสดิการที่จัดให้มีขึ้นสูงกว่าที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ การจัดสวัสดิการในลักษณะเช่นว่านี้ อาจจัดขึ้นโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือร่วมกันจัดให้มีขึ้นโดยบุคคลหลายฝ่าย วัตถุประสงค์ของการจัดอยู่เพื่อการให้ลูกจ้างมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งสภาพการทำงาน สภาพทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งตามปกติสวัสดิการประเภทนี้อาจแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ประเภท คือ

2.1 สวัสดิการทางเศรษฐกิจ เป็นสวัสดิการที่สามารถตีค่าเป็นรูปตัวเงิน หรือจ่ายให้ในรูปของตัวเงิน เช่น รถรับส่งพนักงาน เครื่องแบบพนักงาน ที่อยู่อาศัย เงินช่วยเหลือเมื่อออกจากงาน ทุนการศึกษาบุตร เป็นต้น

2.2 สวัสดิการทางสังคม เป็นสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวก การบำรุงขวัญ กำลังใจของพนักงาน เช่น การให้ค่าปรึกษา ทักษะศึกษา นันทนาการ และการกีฬาต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า สวัสดิการสามารถจำแนกได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะของการพิจารณาว่า จะจัดสวัสดิการให้อยู่ในหมวดหมู่ใด และแม้ว่าสวัสดิการจะถูกจัดให้อยู่ในหมวดหมู่ที่แตกต่างกัน แต่ผลที่ออกมาคือ ลูกจ้างในองค์กรจะได้รับการประโยชน์ ทั้งในด้านการมีหลักประกันขั้นต้นและระดับที่สูงกว่าเพื่อนำสู่ประสิทธิภาพการทำงาน ขวัญ กำลังใจ และความจงรักภักดีต่อองค์กร

ชนิดของสวัสดิการ

โดยทั่วไปลูกจ้างในองค์กรมักจะได้รับสวัสดิการแตกต่างกัน โดยเฉพาะความแตกต่างของสวัสดิการระหว่างลูกจ้างระดับปฏิบัติงานกับระดับบริหาร ไม่ว่าในภาคเอกชนและ/หรือภาครัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างระดับปฏิบัติงานมักได้รับสวัสดิการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย และเสริมในเรื่องเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และร่างกายดังนี้²⁴

1. ที่อยู่อาศัย
2. รถรับส่ง
3. อาหารและสถานที่สำหรับรับประทานอาหาร
4. การศึกษา
5. การจัดให้มีสหกรณ์/ร้านค้าในราคาถูก
6. การรักษาพยาบาล

²⁴ เสนาะ ดิยาว. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2532, น. 297-299

7. การให้คำปรึกษาแนะนำ
8. การพักผ่อนและการจัดกิจกรรมทางสังคม
9. การให้สวัสดิการที่สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม สุชาวดี ชูลทรัพย์²⁵ ได้จัดประเภทสวัสดิการจากการศึกษารูปแบบที่นายจ้างจัดไว้ในสถานประกอบการแต่ละแห่งไว้ 10 ประเภท โดยแต่ละประเภทประกอบด้วยสวัสดิการชนิดต่าง ๆ ดังนี้

1. บริการด้านสุขภาพอนามัย (Health Services) มีแตกต่างกันไปตามขนาดของสถานประกอบการ บริการที่ให้ได้แก่ การรักษาพยาบาลการเจ็บป่วยตั้งแต่เล็กน้อยจนถึงระดับรุนแรง การรักษาสายตา ฟัน การจัดให้มีแพทย์ พยาบาล ห้องพยาบาล เครื่องมือปฐมพยาบาล การลาพักรักษาตัว การตรวจสุขภาพ การให้คำแนะนำเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโรคร้ายต่าง ๆ
2. บริการด้านความปลอดภัย (Safety Services) ได้แก่ การจัดนิเทศการความปลอดภัย การตีตราประกาศ การอบรม และการให้การศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
3. บริการด้านความมั่นคง (Security Services) ส่วนมากให้ในรูปแบบเงินรางวัล ปานาญ เงินทดแทน เงินชดเชย การประกันชีวิต
4. บริการการจ่ายค่าตอบแทนในวันลาที่ได้รับอนุญาตตามระเบียบของบริษัท (Payment for Entitled Leave) ได้แก่ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลาป่วย วันลาเพื่อรับราชการทหาร วันลาอภิเษกสมรส วันลาหลังการแต่งงาน เป็นต้น
5. บริการด้านการศึกษา (Education Services) ได้แก่ การศึกษานอกโรงเรียน การลาศึกษาต่อทั้งในและต่างประเทศ
6. บริการด้านเศรษฐกิจ (Economic Services) เป็นสวัสดิการที่ปรากฏชัดเจนทั้งในรูปแบบการช่วยเหลือทางการเงินและเกี่ยวกับเงิน เช่น บริการบ้านพัก อาหารกลางวัน สหกรณ์ออมทรัพย์ ร้านค้า เครื่องแบบ เงินสงเคราะห์ต่าง ๆ
7. บริการนันทนาการ (Recreational Services) ได้แก่ บริการที่กำหนดขึ้นตามความต้องการของลูกจ้าง เช่น กีฬา ชมรมดนตรี ศูนย์สุขภาพ เป็นต้น

²⁵ สุชาวดี ชูลทรัพย์. " การศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการของบรรษัทข้ามชาติ " วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2536 น. 22-25

8. บริการให้คำปรึกษา (Counseling Services) เป็นบริการที่จัดให้โดยนายจ้างตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง ทั้งปัญหาการทำงานและปัญหาส่วนตัว บริการที่ให้ ได้แก่ บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและภาษี บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับคู่สมรส บุตร

9. โบนัสและเงินสวัสดิการ (Bonuses and Awards) เป็นสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้เพื่อเพิ่มจูงใจและเสริมสร้างให้ลูกจ้างเกิดความจงรักภักดี เช่น โบนัสประจำปี โบนัสการผลิต การแบ่งผลกำไร รางวัลทำงานนาน พนักงานดีเด่น เบี้ยขยัน

10. บริการอื่น ๆ (Other Services) เช่น ศูนย์เด็กเล่น ที่จอดรถประจำตำแหน่ง สิทธิการของบ้านพักตากอากาศ สมาชิกสโมสรที่มีชื่อเสียง วิทยุ และโทรศัพท์ติดตามตัว เป็นต้น

สรุปได้ว่า ชนิดของสวัสดิการ ในองค์กรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยเฉพาะเรื่องที่เป็นระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายและระเบียบของวิสาหกิจ/องค์กร ที่แตกต่างกันคือ ส่วนที่นายจ้างจัดให้โดยความสมัครใจ หรือโดยความร่วมมือร่วมใจของลูกจ้าง ซึ่งโดยทั่วไปมักครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องสิ่งอำนวยความสะดวกในที่ทำงาน การส่งเสริมขวัญ กำลังใจ การสร้างความมั่นคงในชีวิต และการมุ่งใจในการทำงานเพื่อเพิ่มผลผลิตให้แก่องค์กร รวมทั้งการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตโดยทั่วไปของลูกจ้าง

หลักการจัดสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการ ในองค์กรโดยทั่วไปแล้ว มีหลักที่สำคัญ ๆ ซึ่งควรยึดถือเพื่อให้สวัสดิการที่จัดขึ้นมานั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัด มีประโยชน์ครอบคลุมทั้งผู้ให้และผู้รับ จากการศึกษาพบว่า หลักการจัดสวัสดิการที่ยึดถือกันมีหลายประการ คือ

1. หลักการจัดสวัสดิการตามทัศนคติของภิญโญ ศาสร²⁶ ให้ทัศนะว่าสวัสดิการที่ดีควรประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 หลักความเสมอภาค ซึ่งต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันให้มากที่สุด

1.2 หลักแห่งประโยชน์ เมื่อจัดสวัสดิการใด ๆ แล้ว ประโยชน์ที่ได้ควรต้องคุ้มค่าได้ผลตามเป้าหมายทั้งหน่วยงานและลูกจ้าง

1.3. หลักแห่งความจงใจ สวัสดิการที่ให้ควรก่อให้เกิดแรงจูงใจหรือกำลังใจที่จะทำงานให้บังเกิดผลดีแก่ทั้งตนเองและความก้าวหน้าของหน่วยงาน

1.4. หลักแห่งการสนองความต้องการ สวัสดิการที่จะจัดให้ต้องสอดคล้องและตรงกับความต้องการของสมาชิก

²⁶ ภิญโญ ศาสร การบริหารงานบุคคล พระนคร : วัฒนาพานิช 2517, น. 388-389

1.5. หลักแห่งประสิทธิภาพ ผลที่ได้จากการจัดควรเกิดประโยชน์สูงสุด ใช้เวลาน้อย และลงทุนต่ำ แต่ได้รับบริการที่ดีทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

1.6. หลักแห่งการประหยัด เป็นหลักที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะถ้าสวัสดิการกระทำโดยขาดหลักการประหยัดแล้ว จะกลายเป็นความฟุ่มเฟือย ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

1.7. หลักแห่งการบำรุงขวัญและกำลังใจ สวัสดิการที่จัดขึ้นควรมีวัตถุประสงค์เพื่อการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลต่อความรับและผูกพันต่อหน่วยงาน

1.8. หลักแห่งงบประมาณ การที่สวัสดิการคือส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต การจัดทำแผนสวัสดิการจึงควรคำนึงถึงงบประมาณที่จะใช้และความสามารถในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

1.9. หลักแห่งความสะดวก การให้บริการสวัสดิการควรรวดเร็ว สะดวกและมีระเบียบในการให้บริการ

1.10. หลักแห่งความยุติธรรม ซึ่งควรยึดเป็นหลักของการจัดและให้ด้วยความยุติธรรม โดยมีเลือกที่ปฏิบัติ

2. หลักการจัดสวัสดิการตามแนวคิดของ K.N. Vaid (วิจิตร ระวังงศ์, ใน สุรางค์รัชนี วัฒนารมณ, 2528, น. 1-4) ประกอบด้วย

2.1. หลักความรับผิดชอบทางสังคมของอุตสาหกรรม ตามปกติอุตสาหกรรมมีหน้าที่ให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง โดยไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำเพียงเพื่อชื่อเสียงหรือภาพพจน์ของสถานประกอบการ แต่ควรทำโดยถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบต่อที่แท้จริง

2.2. หลักประชาธิปไตย การจัดสวัสดิการใด ๆ ฝ่ายจัดการควรให้สิทธิแก่ลูกจ้างเพื่อการตัดสินใจว่าต้องการสิ่งใด ลักษณะใด รวมทั้งต้องให้ออกาสเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกลไกการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ

2.3. หลักความเหมาะสมของค่าจ้าง การให้สวัสดิการไม่ควรถือเป็นเรื่องการชดเชยเรื่องค่าจ้าง กล่าวคือ ไม่ควรกคค่าจ้างให้ต่ำ แล้วจัดสวัสดิการโดยคำนวณเป็นตัวเงิน เพื่อชดเชยในเรื่องค่าจ้าง เพราะถ้าสวัสดิการดีแต่ค่าจ้างต่ำ งานที่ออกมาอาจไม่ดีก็ได้

2.4. หลักประสิทธิภาพ สวัสดิการที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานเรื่องการศึกษาอบรม ที่อยู่อาศัยและอาหารก่อน เพราะสิ่งเหล่านี้มาซึ่งความพอใจและความเป็นอยู่ที่ดีในระดับหนึ่ง ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานได้

2.5. หลักความรับผิดชอบต่อร่วมกัน ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างควรร่วมรับผิดชอบ ทั้งในด้านความคิดและทรัพยากร

2.6 หลักการยอมรับในทุกระดับงาน สวัสดิการที่จัดให้มีขึ้นควรได้รับการยอมรับ ตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติงานและระดับบริหารชั้นสูง

3. หลักการจัดสวัสดิการตามแนวคิดของ Mootby²⁷ ประกอบด้วยหลักที่สำคัญ ๆ คือ

3.1 หลักการประสานงานหรือหลักการผสมผสาน สวัสดิการที่ดีควรจัดทำในลักษณะการประสานงาน เพื่อเกิดความเข้าใจในร่วมกันและการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม

3.2 หลักการทำงานร่วมกัน สวัสดิการมีข้อดีเป็นหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ควรต้องทำงานร่วมกันทั้งในด้านความคิดและการตัดสินใจ

3.3 หลักการรับผิชอบ เป็นหลักซึ่งเน้นในแง่การกระจายอำนาจ การใช้ทรัพยากรคน และทรัพยากรทางการเงิน รวมทั้งการสร้างทรัพยากร การให้อำนาจและการติดตามการปฏิบัติงาน

3.4 หลักการตรวจสอบ เมื่อจัดสวัสดิการใด ๆ แล้วควรมีการจัดทำรายงานและตรวจสอบอยู่เสมอ ๆ

3.5 หลักการประเมินผล เป็นหลักการที่ทำให้เกิดการปรับปรุงและการสร้างสรรค์ สวัสดิการให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3.6 หลักความเหมาะสมกับกาลเทศะ สวัสดิการที่ดีจะต้องเป็นสวัสดิการที่มีความเหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป

4. หลักการตามแนวคิดของฟลิปโป (Flippo, 1984, p. 337) มี 5 ประการ คือ

4.1 หลักความพอใจและความต้องการที่แท้จริง ซึ่งก็คือเมื่อจัดแล้วถูกจ้างควรมีความพอใจและตรงกับความต้องการที่แท้จริง

4.2 หลักการครอบคลุมส่วนรวมมากกว่าส่วนบุคคล สวัสดิการที่จัดให้ควรให้ในขอบเขตที่ครอบคลุมกลุ่มมากกว่าบุคคล เช่น กรประกันชีวิตแบบกลุ่ม เป็นต้น

4.3 หลักการยืดหยุ่น หลักการข้อนี้เน้นเรื่องสวัสดิการที่ควรจัดให้โดยมีการยืดหยุ่นแก่กลุ่มถูกจ้างที่จะได้รับ โดยคำนึงถึงเพศ อายุสถานภาพการสมรส

4.4 หลักแห่งประโยชน์ หน่วยงานควรได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการนี้ด้วย เพราะถ้าสวัสดิการที่จัดขึ้นมีการวางแผนและการสื่อสารที่ดีแล้ว เชื่อว่าน่าจะเป็นประโยชน์สูงสุด

²⁷ วิจิตร ระวังวงศ์. "สวัสดิการแรงงานในประเทศไทย" คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524

4.5 หลักความสมเหตุสมผล หรือหลักแห่งงบประมาณสวัสดิการที่จัดให้จะต้องสามารถนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายได้ และคุ้มค่าแก่การลงทุน

5. หลักการจัดสวัสดิการตามแนวคิดของกฤษฎาณนตร พันธุโพธิ์ (2527) ประกอบด้วย หลักการที่สำคัญ 7 ประการ คือ

- 5.1 หลักความต้องการที่แท้จริงของลูกจ้าง
- 5.2 หลักความเข้าใจในวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง
- 5.3 หลักแห่งประโยชน์ ซึ่งควรครอบคลุมลูกจ้างเป็นส่วนใหญ่
- 5.4 หลักแห่งประสิทธิภาพ ของการทำงาน
- 5.5 หลักแห่งการป้องกันและรักษาระดับค่าครองชีพของลูกจ้าง
- 5.6 หลักแห่งการวางแผนให้สอดคล้องกับแรงงานสัมพันธ์
- 5.7 หลักการบริหารอย่างค่อเนื่องและทันเวลา

โดยสรุป หลักการจัดสวัสดิการตามที่ปรกกฎข้างต้น ส่วนมากมีความคล้ายคลึงกัน แตกต่างในบางหลักการที่เป็นรายละเอียดในเนื้อหาของการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานที่สามารถนำมาใช้สำหรับจัดสวัสดิการในทางปฏิบัติในทุกองค์กร คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักการสนองตอบความต้องการ หลักความสมารถในการจ่าย หลักการยืดหยุ่นและหลักการประสิทธิภาพของการทำงาน หลักการทั้งหลายนี้ ควรนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความจำเป็นของแต่ละองค์กร คือ รูปแบบการบริหาร ความสามารถในการจัดการและทรัพยากรที่มีอยู่

2.4) ความจำเป็นในการจัดสวัสดิการ

สวัสดิการในภาวะการณปัจจุบันนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้าง ในประเด็นของลูกจ้างถ้าพิจารณาถึงความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์ (A.H. Maslow) จะพบว่ามาสโลว์ได้สรุปลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์จากลำดับความต้องการเบื้องต้นไปจนถึงความต้องการลำดับสูงสุด โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1. ความต้องการด้านกายภาพ (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานต่ำสุดของมนุษย์ซึ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ ซึ่งเป็นความต้องการที่มนุษย์ต้องการได้รับการตอบสนองก่อนสิ่งอื่นใดจนเป็นที่พอใจแล้วจึงจะแสวงหาความต้องการด้านอื่นต่อไป

2. ความต้องการความปลอดภัย (safety Needs) มนุษย์ทุกคนต้องการได้รับความคุ้มครองจากอันตรายทั้งปวง การขู่เข็ญ และการสูญเสีย ดังนั้นสิ่งที่เขาต้องการเมื่อเข้าทำงานในสถานประกอบการ คือ การประกันความปลอดภัยและความคุ้มครอง

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ซึ่งเป็นความต้องการทางด้านจิตใจ โดยมนุษย์ทุกคนต้องการได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นที่ยอมรับของเพื่อนร่วมงานการมีมิตรภาพและความรักต่อกัน

4. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem Needs) ประกอบไปด้วยความต้องการที่จะมีความเข้มแข็ง เชื่อมั่นในตนเอง ความเป็นอิสระเสรีภาพ และความต้องการ ชื่อเสียง ตำแหน่ง ฐานะ การรับรองและความชื่นชมนับถือจากผู้อื่น

5. ความต้องการที่ได้รับความสำเร็จในสิ่งที่ปรารถนา (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เป็นความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล เช่นความต้องการที่จะพัฒนาตนเองอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งด้านความคิดและการสร้างสรรค์ เป็นต้น²⁸

จากการพิจารณาแนวคิดความต้องการของมนุษย์ข้างพบว่าสิ่งที่สามารถจะตอบสนองความต้องการดังกล่าว นอกเหนือจากค่าจ้างเงินเดือนคือ สวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้าง โดยที่ผู้ศึกษาทำการเปรียบเทียบความต้องการพื้นฐานกับรูปแบบสวัสดิการที่มีความสอดคล้องกัน ดังตารางข้างล่าง

สถาบันวิทยบริการ

²⁸ อัมพิกา ไกรฤกษ์, มนุษยสัมพันธ์ในโรงงาน. (กรุงเทพมหานคร : เอกชนการพิมพ์, 2532),

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบความต้องการพื้นฐานตามแนวคิดมาสโลว์กับรูปแบบสวัสดิการ²⁹

ลำดับขั้น	ลักษณะความต้องการของมนุษย์	ประเภทสวัสดิการ
1.	ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)	อาหารที่พัก สภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่ดี การรักษาพยาบาล น้ำดื่ม
2.	ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs)	อุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุ ในการทำงานการ ประกันชีวิต เงินชดเชย เงินทดแทนการรักษา พยาบาล
3.	ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs)	การนันทนาการ การกีฬา งานรื่นเริงประจำปี
4.	ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem Needs)	การจัดกิจกรรมเพื่อประกาศเกียรติคุณ ในวาระ ต่างๆ การให้สิทธิพิเศษแก่คนงาน
5.	ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในสิ่งที่ ตนปรารถนา (Self-Actualization Needs)	ทุนการศึกษา ศึกษาต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับขวัญในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

"ขวัญ" Morale Cuion (2504) ได้ให้คำจำกัดความของ "ขวัญ" ไว้ว่า หมายถึง ความรู้สึกที่ปราศจากข้อขัดแย้งหรือการปรับตัวที่ดี หรือความเชื่อในตนเองในการทำงานหรือความรู้สึกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของกลุ่ม หรือการมีทัศนคติที่ดีต่องานหรือการยอมรับเป้าหมายของกลุ่มหรือเป็นเรื่องของความดีของบุคคลที่ได้รับการตอบสนองและเป็นเรื่องของความพอใจในหน้าที่การงาน และ Negro (2506) ได้ให้ความหมายของ "ขวัญ" หมายถึง ความรู้สึกที่ทำหรือพฤติกรรมของกลุ่มคนที่ร่วมแรงร่วมในกันทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด โดยไม่ย่อท้อ ไม่หยุดยั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานร่วมกัน

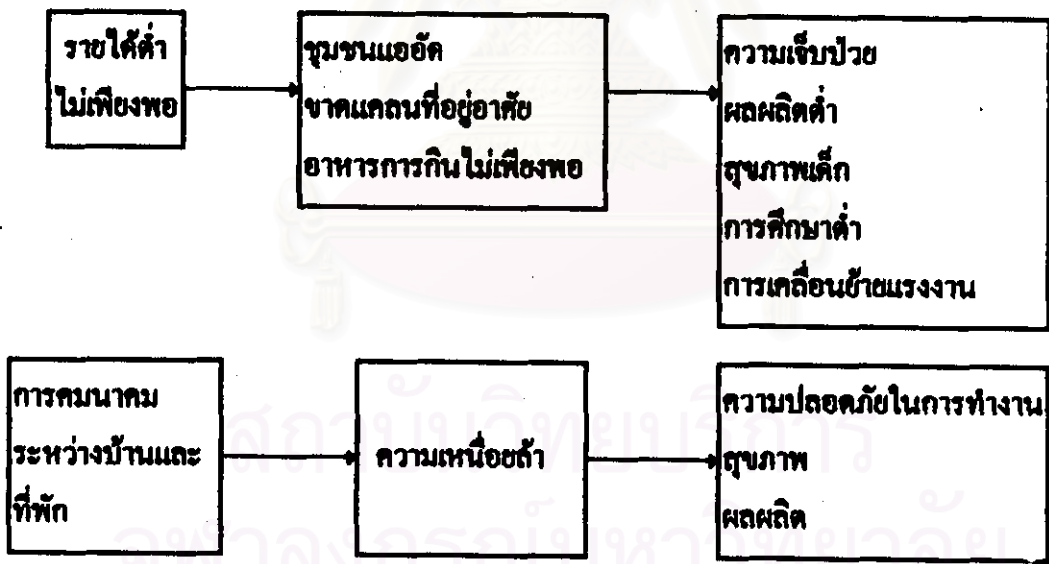
²⁹ สุพล ปธานวนิช, "ความต้องการของมนุษย์กับการจัดสวัสดิการแรงงาน," (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), น. 70.

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการ

สวัสดิการเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงและตั้งคำถามกันอยู่เสมอว่า "ไม่มีได้หรือไม่" เพราะในปัจจุบันมีปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญกว่า เช่น ปัญหาความยากจน การว่างงาน ซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในทุกประเทศ และทั่วโลก ค่าตอบแทนที่ปรากฏซึ่งไม่ได้ระบุชัดเจนว่าได้หรือไม่ได้ แต่ให้แนวทางว่า "อาจได้" ก็ด้วยเหตุผลว่า แม้ไม่มีสวัสดิการอื่นๆ แต่ที่จำเป็นซึ่งจะขาดไม่ได้ก็คือ ปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตของลูกจ้าง ซึ่งโดยปกติเมื่ออยู่ในที่ทำงานก็มีความจำเป็น โดยเฉพาะเรื่องการรักษาสุขภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ ของลูกจ้าง และครอบครัวของลูกจ้างการได้รับอาหารที่ดีมีประโยชน์การมีสุขภาพดี การศึกษาดี มีที่พักอาศัยที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นความต้องการพื้นฐานทั้งสิ้น ฉะนั้น การจัดให้มีสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง จึงควรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เหตุผลที่สนับสนุนความจำเป็นของสวัสดิการ จึงอาจพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการและสภาพการทำงานกับการดำเนินชีวิตประจำวัน ตามแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการและสภาพการทำงานกับการดำเนินชีวิตประจำวัน³⁸



³⁸ Chantal Paoli, Conditions of Work and Welfare Facilities Branch, ILO, Geneva, 1983,

2.5) การบริหารงานด้านสวัสดิการในระบบราชการ³¹

ถึงแม้ทางการจะเห็นความสำคัญของสวัสดิการอันมีผลต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานทุกคน หรืออย่างน้อยที่สุด โครงการสวัสดิการที่จัดให้มีขึ้นย่อมช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงการที่ได้รับความเอาใจใส่ดูแล ได้รับความเห็นอกเห็นใจและยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนั้น ๆ ก็ตาม

เนื่องจากทางราชการมีภาระต้องเลี้ยงดูข้าราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล เป็นเหตุให้ทางราชการไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ทั่วถึง โดยบางหน่วยงานรัฐบาลรับผิดชอบเต็มที่ แต่บางหน่วยงานรัฐบาลแบ่งรับแบ่งรับและบางหน่วยงานรัฐบาลปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาช่วยตนเองในเรื่องสวัสดิการตามความจำเป็น

พิจารณาการจัดรูปส่วนราชการของรัฐบาลไทย ทั้งหมดจะเห็นความแตกต่างในเรื่องการจัดสวัสดิการได้ตามสมควร

กล่าวโดยส่วนรวมข้าราชการทหาร ได้รับความเอาใจใส่ในเรื่องสวัสดิการมากกว่าข้าราชการกลุ่มอื่น ดังจะเห็นได้ว่าการจัดส่วนราชการของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศได้มีส่วนราชการในระดับกรม คือ กรมสวัสดิการทหารบก กรมสวัสดิการทหารเรือและกรมสวัสดิการทหารอากาศขึ้น มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและบำบัดทุกข์บำรุงสุขในด้านทรัพย์สินและสิ่งอุปโภคบริโภค รวมทั้งและนำส่งเริ่มวิชาชีพและการศึกษา บันเทิงสวดเคราะห์การศึกษา และการพาปนกิจ การยอมรับให้มีส่วนราชการรับผิดชอบเท่ากับสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการมีโครงการแน่นอน และได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินงานด้วย

ข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญในเรื่องสวัสดิการรองลงมา คือข้าราชการตำรวจ โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการในระดับกอง เรียกว่า กองสวัสดิการขึ้นในกรมตำรวจ นอกจากนั้นในกองบัญชาการตำรวจต่าง ๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการศึกษา และกองบัญชาการตำรวจภูธร เป็นต้น ได้จัดให้มีแผนกสวัสดิการรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการโดยตรงสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหลายมีการยอมรับให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบสวัสดิการขึ้นเป็นเพียงบางกรมเท่านั้น เช่น แผนกสวัสดิการของกรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา สำนักงานปลัด กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าแผนกสวัสดิการเหล่านี้ อยู่ภายใต้สังกัดของกองคลังของส่วนราชการนั้น ๆ

³¹ ธรรมนูญ , "การบริหารงานด้านสวัสดิการในระบบราชการ" , วารสารข้าราชการ 6 (มิถุนายน 2521) : 53 - 55

มีบางส่วนราชการได้ จัดให้มีงานสวัสดิการในกรมสรรพากร และงานธุรการ ทะเบียน ประวัติและสวัสดิการในกรมศุลกากร ซึ่งมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่างานสวัสดิการควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารบุคคล

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีส่วนราชการด้านสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนมิได้หมายความว่าได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ ค่าเนิมนการเกี่ยวกับสวัสดิการ เพียงแต่ทางราชการยอมรับในความสำคัญของงานด้านสวัสดิการ และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้เท่านั้น เพราะฉะนั้นหลายส่วนราชการจึงมิได้จัดตั้งหน่วยงานสวัสดิการแต่ประการใด

นอกจากการจัดให้มีหน่วยงานสวัสดิการดังกล่าว บางส่วนราชการ ได้แก่ กรมชลประทาน และกรมทางหลวง ได้จัดตั้งกองแพทย์ และโรงพยาบาลขึ้นรับผิดชอบให้บริการทางการแพทย์แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และครอบครัว อันถือเสมือนเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งด้วย

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการในระบบข้าราชการเป็นเรื่องที่ทางราชการมีส่วนร่วมและยอมรับกันโดยเปิดเผย ซึ่งสามารถดำเนินงานได้เองบางส่วนและบางหน่วยงานเท่านั้นแต่ความจำเป็นในด้านสวัสดิการทำให้หลายส่วนราชการต้องจัดให้มีสวัสดิการขึ้นเป็นการภายในโดยอาศัยข้าราชการรับผิดชอบสวัสดิการซ้อนไปกับการปฏิบัติราชการของตน

ลักษณะของการจัดสวัสดิการเป็นการภายในมีขอบข่ายกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น การให้กู้ยืมเงิน การเช่าซื้อสิ่งของที่เป็น การขายของอุปโภค บริโภค การจัดสรรที่อยู่อาศัย การจัดบริการรถรับส่ง การฌาปนกิจ เป็นต้น ทั้งนี้มีการจัดสวัสดิการในรูปสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ หรือการจัดในรูปคณะกรรมการสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วย เลขานุการ ก.พ. รองเลขานุการ ก.พ. ผู้อำนวยการ กอบทุกกอง เลขานุการกรม เป็นคณะกรรมการ และคณะกรรมการจะพิจารณาแต่งตั้งผู้จัดการสวัสดิการขึ้นรับผิดชอบ ปัจจุบันสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. มีกิจกรรมหลายด้าน เช่น การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเกี่ยวกับอาหาร และเครื่องคัมภายในสำนักงาน การให้กู้ยืมเงิน การเงิน การให้เช่าซื้อ การบันเทิง กีฬา และการจัดงานรื่นเริงประจำปี เป็นต้น

การจัดสวัสดิการ ขึ้นเป็นการภายในเช่นนี้ขึ้นอยู่กับเงินที่จะนำมาใช้ในโครงการสวัสดิการของแต่ละส่วนราชการ ส่วนราชการใดมีรายได้พิเศษมาก ก็สามารถจัดสวัสดิการในเรื่องต่างๆ มากขึ้นหรือบางส่วนราชการหากไม่มีรายได้พิเศษอาจต้องใช้วิธีการหักเงินจากข้าราชการเป็นรายเดือน เพื่อนำไปใช้จ่ายตามโครงการสวัสดิการซึ่งกลายเป็นเรื่องแต่ละส่วนราชการค้ำกันตาม จังหวะและโอกาสจะอำนวย

ทั้งนี้บางส่วนราชการได้จัดสวัสดิการชมรมส่วนที่ทางราชการจ่ายให้เป็นบางส่วน เช่น การเบิกค่ารักษาพยาบาล หรือ การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงล่วงเวลา เป็นต้น สวัสดิการของส่วนราชการ เหล่านี้ จะจัดสรรเงินเพิ่มให้ออกเหนือจากที่ได้รับจากทางราชการด้วย

การจัดสวัสดิการเป็นการภายในเช่นนี้จึงไม่มีระเบียบ วิธีการแต่อย่างไร และอาจมีการจัดซ้อนกัน ขึ้นในหน่วยงานย่อยของส่วนราชการเหล่านั้น เช่น มีการจัดสวัสดิการขึ้นในระดับกรมให้บริการแก่ข้าราชการทั้งกรมแล้ว ในแต่ละส่วนราชการย่อมลงมา เช่น กองต่างๆ ภายในกรมยังมีการจัดสวัสดิการเฉพาะภายในกองนั้น ๆ โดยมีขอบเขตและกิจกรรมแคบลงไปปัจจุบันทำกันแพร่หลาย ตัวอย่าง การจัดให้มีสวัสดิการของกองต่าง ๆ ในสำนักงาน ก.ท. เป็นต้น

ความต้องการด้านสวัสดิการของข้าราชการโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่มาก เพราะไม่เพียงแต่สวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการ สวัสดิการที่ได้รับเป็นการภายในจากกรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางราชการจะต้องทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการของข้าราชการและปรับปรุงการดำเนินงานด้านนี้ให้ประสบผลดี และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการสืบไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย