

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม เจริญและพัฒนาอย่างรวดเร็วในช่วงสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม ตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมถือได้ว่าเป็นงานที่มีผลต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสังคมมากที่สุด โดยทั้งกลุ่มแรงงานและกลุ่มโรงงาน ต้องปรับสภาพเข้ากับอุตสาหกรรมมากขึ้น

2.1 ความสำคัญและความหมายของแรงงาน

ในระบบเศรษฐกิจสังคม แรงงานเป็นส่วนประกอบของปัจจัยการผลิต (ปัจจัยการผลิต ได้แก่ ทุน ที่ดิน แรงงาน และผู้ประกอบการ) และเป็นทรัพยากรทุนในลักษณะนามธรรมในการดำเนินการให้ธุรกิจอยู่ได้ เพื่อให้ได้กำไรสูงสุดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถในการบริหารของผู้ประกอบการ การทำงานของลูกจ้างแรงงาน

แรงงานในความหมายทั่วไปของเศรษฐศาสตร์แรงงาน กล่าวว่า แรงงานเป็นพลังมนุษย์ที่ใช้ในการทำงานให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังกาย กำลังความคิด ฝีมือ ความรู้ ความสามารถที่มนุษย์นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม<sup>1</sup>

การสร้างกระบวนการผลิตที่ลูกจ้างแรงงานปฏิบัติการทำงานที่การงานของคนในขณะปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดผลงาน นอกจากช่วยลดต้นทุนในการผลิตทางวัตถุแล้ว ยังสร้างความชำนาญในฝีมือแรงงาน เพิ่มมาตรฐานในคุณภาพของแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการ การปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานจึงเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นปัจจัยในการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุด

---

<sup>1</sup>แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 3.

## 2.2 การสร้างประสิทธิภาพการทำงาน

กลุ่มโรงงาน มุ่งจัดบริการทางสังคม อุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายจัดขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิต "ความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการในการจัดบริการต่างๆที่จำเป็น เพื่อสนองตามความต้องการลูกจ้างแรงงาน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของนายจ้าง ผลประโยชน์ที่นายจ้างได้รับทั้งทางตรง ทางอ้อม ความสามารถของลูกจ้างแรงงานและประสิทธิภาพในการทำงานให้กับสถานประกอบการ"<sup>2</sup> ปัญหาส่วนตัวของลูกจ้างแรงงาน เช่น ปัญหาเรื่องการบริหารภาค ที่อยู่อาศัยโดยการเช่า หนี้สินต่างๆย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ กล่าวว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อบุคคล ครอบครัว สังคมของลูกจ้างแรงงาน"<sup>3</sup> ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชีวิตส่วนตัวของลูกจ้างแรงงาน ย่อมมีผลทำให้ความสามารถในการทำงานลดน้อยลง การขาดความมั่นคงในการทำงาน มีความวิตกกังวล ทำให้มีผลเสียต่อการปฏิบัติงาน ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น แหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย บางประเภทอุตสาหกรรมมีการจัดหาที่พัก แต่ไม่พอเพียง สร้างความไม่พอใจกับการคัดเลือกผู้มีความสมบัติ เข้าอยู่ในที่พักที่อุตสาหกรรมจัดหาไว้"<sup>4</sup>

ดังนั้นการขาดงาน ออกจากงาน ขวัญในการทำงานต่ำลง นำไปสู่การสูญเสียความสามารถในการทำงาน สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าทำงาน ผู้ประกอบการต้องหาวิธีทางในการบริหารจัดการบำรุงรักษาคนให้มึประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่มีต่อลูกจ้างแรงงาน ควรคำนึงถึงสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล เพื่อให้ลูกจ้างแรงงานมีความรู้สึกมั่นคง มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น Frank Tannenbaum นักเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า "ปัจจัยทางจิตวิทยามีความสำคัญต่อการพัฒนาขบวนการแรงงานไม่น้อยไปกว่าทางเศรษฐกิจ"<sup>5</sup>

<sup>2</sup> สุรางค์ วศินารมภ์, สังคมสงเคราะห์ในอุตสาหกรรม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 20-24.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>5</sup> Frank Tannenbaum, A Philosophy of Labour. New York: Alfred A. Knopf. 1971, p.41

"แรงงาน มีลักษณะนี้แตกต่างจากปัจจัยอื่นๆ คือ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถแยกจากร่างกาย และจิตใจของมนุษย์ได้ การใช้แรงงานจึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติดูแลเอาใจใส่มากกว่าการใช้ปัจจัยอื่นๆ ค่าจ้างถึงมนุษย์สัมพันธ์ ค่าจ้าง สวัสดิการ ความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของแรงงาน อันมีผลต่อระดับการผลิต ต้นทุนการผลิต และราคาของสินค้าที่ผู้บริโภคจะซื้อ ลูกจ้างแรงงานซึ่งเป็นเจ้าของแรงงาน เป็นผู้เสนอขายแรงงาน ซึ่งเป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ ทั้งหมดขึ้นกับการตัดสินใจของลูกจ้างแรงงาน ทำให้ตลาดแรงงานมีลักษณะเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้บริโภค และเจ้าของแรงงาน การกระทำใดๆ เพื่อให้ได้รับความพอใจสูงสุด อาจไม่ได้มาจากค่าจ้าง หรือผลตอบแทนแรงงานเพียงอย่างเดียว การงานคลุกคลีร่วมกับบุคคลอื่นในสถานประกอบการ ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ประกอบการ และลูกจ้างแรงงาน สวัสดิการต่างๆ นอกเหนือค่าจ้าง เป็นสิ่งสัมพันธ์กัน"

สวัสดิการ

คือ ผลตอบแทนรูปหนึ่งที่นายจ้างให้กับลูกจ้างแรงงาน เพื่อความสะดวกสบาย หรือความอยู่ดีกินดีของลูกจ้างแรงงาน เป็นขวัญกำลังใจแก่ลูกจ้างจนเกิดพันธะผูกพัน โดยแบ่งการศึกษาเป็น

1) สวัสดิการภายใต้กฎหมายกำหนด (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2515) การจัดสวัสดิการ<sup>7</sup> เป็นหน้าที่ผู้ประกอบการ จัดหาให้แก่ลูกจ้างแรงงานได้บริโภค หรือใช้สอยตามสมควร เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดตามประกาศ ได้แก่ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม, ห้องน้ำ ห้องส้วม ,ห้องปฐมพยาบาล รวมถึงห้องรักษาพยาบาล พยาบาล แพทย์ ยานพาหนะ สวัสดิการภายใต้กฎหมาย ได้ให้ความสำคัญต่อด้านการรักษาพยาบาล และสถานที่ทำงานให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ เท่านั้น

<sup>6</sup> จานงค์ สมประสงค์ และประดิษฐ์ ชาสมบัติ, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519) หน้า 5.

<sup>7</sup> นิคม จันทร์วิฑูร, กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแรงงาน, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517.

2) สวัสดิการนอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ตามสภาวเศรษฐกิจ สังคม ปัจจุบันมีการแข่งขันกันสูง การกำหนดสวัสดิการภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่พอที่จะจูงใจให้ลูกจ้างแรงงานอยู่ในองค์การได้นาน มีผลผลิตมากขึ้น ความผูกพันที่ดีต่อองค์การ จึงมีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติม อาทิ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร ารรับส่งพนักงาน ชุดทำงาน เป็นต้น ผลประโยชน์พิเศษที่เป็นตัวเงินนอกเหนือค่าจ้าง เช่น ค่าครองชีพ โบนัส เงินช่วยค่าทำศพ เงินช่วยแต่งงาน เป็นต้น เพื่อจูงใจลูกจ้างแรงงานมีประสิทธิภาพการทำงาน ต่อเนื่องตามเป้าหมาย โดยกล่าวเฉพาะสวัสดิการที่อยู่อาศัย

การจัดที่พักอาศัยให้แก่ลูกจ้างแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญ จึงเสนอแนะไว้ที่ข้อ 115 ว่าด้วยที่อยู่อาศัยของลูกจ้างแรงงาน ดังนี้ "ที่อยู่อาศัยของคนงาน คนงานที่ทำงานด้วยกำลังกาย และที่มีได้ทำงานด้วยกำลังกาย รวมทั้งผู้ที่ทำงานส่วนตัว คนงานสูงอายุ คนงานที่ออกจากงาน หรือ เป็นบุคคลที่มีร่างกายพิการ โดยมีหลักการว่า รัฐบาล ควรวางนโยบาย จัดหาอาคารสงเคราะห์ของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งจัดเป็นสวัสดิการประเภทหนึ่ง ให้เพียงพอกับความต้องการของคนงานและครอบครัว โดยพิจารณาความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพ และความต้องการรับด่วนของคนงาน"<sup>๘</sup>

ทั้งนี้รัฐบาล อาจดำเนินนโยบายจัดหาอาคารสงเคราะห์แห่งชาติ โดยตั้งคณะกรรมการ กำหนดมุ่งหมายไม่คิดราคาบ้าน ที่อยู่อาศัยกับลูกจ้างแรงงานมากกว่า อัตราส่วนอันสมควรจากรายได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีการให้เช่า หรือซื้อ นอกจากนี้ควรคำนึงถึงการจัดหาหน้าสะอาดทำให้ได้อย่างเพียงพอ ระบบระบายน้ำ อากาศ สุขาภิบาล ตลอดจนบริการด้านสุขภาพอนามัยในบริเวณบ้านพักอาศัย สวัสดิการที่อยู่อาศัยควรผูกหลักสุขลักษณะ มีจุดประสงค์ให้ลูกจ้างแรงงานรักและภูมิใจในงานของตน ประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น ด้านค่าจ้างจัดให้อยู่ในระดับสมควรมีสวัสดิการที่เป็นที่พอใจและยอมรับของลูกจ้างแรงงาน<sup>๙</sup>

<sup>๘</sup>International Labour Office ,Health,Welfare and Housing of Workers, Survey of Effect Given to Four ILO Recommendation, Geneva, 1970.

<sup>๙</sup>วีระ สุลังกรกาญจน์, "แรงงานในกิจการอุตสาหกรรม", แรงงานสัมพันธ์ (สิงหาคม,2513) หน้า 25.

ซึ่งการจัดการที่อยู่อาศัยต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภาคเอกชน ผู้ประกอบการ นักลงทุน และรัฐบาล ในการจัดรูปแบบ สิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พัก เช่น บริษัทสยามซิเมนต์ สร้างบ้านพักอาศัยให้ลูกจ้างแรงงานในบริเวณใกล้กับบริษัท ประมาณ 500 หลังคา ทำให้เข้าทำงานได้รวดเร็วลดปัญหาการมาสาย การจรรยาบรรณที่ดี และสามารถขยายเวลาการทำงานออกเป็นระบบผลัดได้<sup>10</sup>

การนำทฤษฎีการจูงใจและทฤษฎีความต้องการ มาประยุกต์ใช้ในสวัสดิการมาสามารถปรับปรุง ประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งลูกจ้างแรงงานต่างมีความต้องการขั้นพื้นฐานต่างๆ ความต้องการด้านร่างกาย ความต้องการด้านจิตใจ เป็นแรงผลักดันให้ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ บรรเทาความเคียดแค้น ความทุกข์ยากต่างๆที่เกิดขึ้น ตลอดจนการพัฒนาทางด้านสติปัญญา ความต้องการให้เป็นที่ยอมรับของสังคม โดยนำแนวคิดของนักจิตวิทยา 2 ท่านมาพิจารณา ดังนี้

n) ทฤษฎีของ Frederick Herzberg<sup>11</sup>

ทฤษฎีการจูงใจ โดยจัดความต้องการความมั่นคงในการทำงาน แบ่งเป็นปัจจัยอนามัย (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ไม่ตรงกับตัวงานโดยตรง ได้แก่ นโยบายและการบริหารงานของบริษัทที่ยุติธรรม, เงินเดือนที่ยุติธรรม, ผู้บังคับบัญชาต้องรู้งานเป็นอย่างดี, ความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน, สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี, ความมั่นคงของงาน, สวัสดิการที่พอเพียง และปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) เป็นปัจจัยจูงใจให้คนปฏิบัติงานดีขึ้น ได้แก่ โอกาสกระทำบางสิ่งบางอย่างที่มีความสำคัญให้เกิดความเข้าใจ, ได้รับการยกย่อง การยอมรับสำหรับความสำเร็จในงาน, มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ความก้าวหน้าในงาน ลักษณะงานที่ท้าทาย

<sup>10</sup> นโยบายที่อยู่อาศัยของไทย, สถาบันวิจัยสังคม, (กันยายน, 2528) หน้า 42.

<sup>11</sup> Frederick Herzberg, The Motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower Personnel Administration, New York Jan-Feb., 1964: Frederick Herzberg, Bernard Mausner, and Barbara Syderman, "The Motivation to Work", Wiley, New York, 1959: And Frederick Herzberg, "Work and The Nature of Man, World Publishing". Cleveland, 1966.

ข) ทฤษฎีของ A.H.Maslow (1954)<sup>12</sup>

กล่าวถึงทฤษฎีความต้องการ (Need Theory) ความต้องการที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ ได้แก่ ความรู้สึกผูกพัน การเป็นที่ยอมรับนับถือ การมีจิตสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และการตอบสนองต่อความต้องการมนุษย์ เป็นวิธีการสำคัญในการจัดการงานต่อองค์กร ทฤษฎีความต้องการจึงแบ่งลำดับชั้นความต้องการ (Hierachy of Needs) ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในเรื่องปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยา

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคง (Security Needs) ความต้องการความปลอดภัย โดยการสร้างหลักประกัน ความมั่นคงเพื่ออนาคต

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

ขั้นที่ 4-5 ความต้องการเกียรติยศ และชื่อเสียง (Esteem Needs) ความต้องการความสมหวังของชีวิต (Self Actualization Needs) ลักษณะเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมดีขึ้น ความต้องการชื่อเสียง การเคารพนับถือ ความชื่นชม เป็นสิ่งที่ต้องการสูงสุดของชีวิต



ความสมหวังในชีวิต การเคารพนับถือ

ความต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง

การได้รับการยกย่องทางสังคม ช่วยเหลือสังคมที่ต่ำกว่า

ความต้องการความมั่นคง ปลอดภัย เป็นหลัก

ประกันความมั่นคงในอนาคต

สิ่งจำเป็นในชีวิตทางร่างกาย ทางปัจจัยสี่

ภาพแสดง ลำดับความต้องการของมนุษย์ จากทฤษฎีความต้องการของ A.H.Maslow

<sup>12</sup> อรุณ รักธรรม, หลักมนุษยธรรมกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2522) หน้า 74.

3) บทบาทของสวัสดิการ เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่

- ด้านลูกจ้างแรงงาน การรับสวัสดิการต่างวนนอกเหนือค่าจ้าง ผลตอบแทนจากการทำงาน ซึ่งผู้ประกอบการ เป็นผู้จัดหาให้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย หรือนอกเหนือกฎหมาย โดยทั่วไปลูกจ้างแรงงานต้องการสวัสดิการ เพื่อเพิ่ม เสริมสร้าง ความมั่นคงในการทำงาน ความเอาใจใส่จากผู้ประกอบการ ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเพื่อน ร่วมงานด้วยกัน สิ่งเหล่านี้จะทำให้ลูกจ้างแรงงาน มีความรู้สึก เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและ ปฏิบัติหน้าที่การทำงานได้ดี

- ด้านผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการมักมองในลักษณะ เปรียบ เทียบระหว่างต้นทุนด้านแรงงานกับผลตอบแทนที่จะได้รับ เป็นอย่างไร ความสามารถในการ จ่าย เป็นเท่าใดในระยะยาวและระยะสั้น สวัสดิการเป็นส่วนเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายด้านแรง งาน เพื่อจูงใจแรงงานในด้านมนุษยธรรม และหวังผลตอบแทนในรูปของการเพิ่มผลผลิต หรือ ประสิทธิภาพการทำงานที่ดีขึ้น โดยผู้ประกอบการศึกษาถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง แรงงาน ตลอดจนความต้องการ

- ด้านรัฐบาล รัฐบาลทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของคนในประเทศ การ รักษาความสงบ ใกล้เคียงการขัดผลประโยชน์และความคุม คุ้มครองระหว่างผู้ประกอบการ และลูกจ้างแรงงาน ป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบทั้ง 2 ฝ่าย ตลอดจนกำหนดกฎ กเกณฑ์ นโยบายพื้นฐานต่างๆ ยังผลดีต่อ เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

ทั้ง 3 กลุ่ม ต้องร่วมมือกันประสานงานกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยอาศัยหลักการจัดสวัสดิการที่ดี โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>13</sup>

1) หลักความรับผิดชอบทางสังคมอุตสาหกรรม หรือเจ้าของโรงงาน เนื่องจากสังคมและอุตสาหกรรมต้องพึ่งพาอาศัยกัน การที่นายจ้างจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างแรงงาน มากหรือน้อย เป็นเครื่องแสดงว่า อุตสาหกรรมมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการให้สวัสดิการ แรงงานได้คำนึงถึงชุมชน ซึ่งเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมด้วย

2) หลักประสิทธิภาพ เนื่องจากความเชื่อที่ว่า การให้การศึกษาด อบรม การให้ที่อยู่อาศัย และอาหาร เป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการทำงานได้

<sup>13</sup> K.N.Vaid, Labour Welfare in India, Shri Ram Centre for Industrial Relations, New Delhi, 1970, p.21-26

3) หลักการยอมรับในทุกระดับเจ้าหน้าที่ สวัสดิการใดๆก็ตามที่จัดขึ้นต้องได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างแรงงานทุกระดับ เป็นการป้องกันการเกิดความเข้าใจผิด ทุกคนต้องรับทราบ

สวัสดิการ ความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ<sup>14</sup> กล่าวถึงความอยู่ดีกินดีของสมาชิกชุมชนโดยรวม เพราะการตัดสินใจ และการกระทำของสมาชิกองค์การต่างๆ ก่อเกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของส่วนรวมในสังคม ดังนั้นสวัสดิการที่ดีจึงขึ้นอยู่กับ วิจารณ์ของปัจเจกชนหรือสังคม ที่มุ่งมีนโยบายดำเนินการ กระทำได้ด้วยการโยกย้ายถ่ายเทปัจจัยจำกัดของตน ซึ่งต้องทราบว่าปัจจัยที่โยกย้ายให้กับสวัสดิการนั้น เป็นส่วนในค่านิยมของสังคม คุณค่าของสวัสดิการประยุกต์ ขึ้นกับความสามารถในการพิจารณาเหตุผลเชิง เข้านโยบายที่เหมาะสม ไปสู่วัตถุประสงค์ของสังคม

ดังนั้นภาวะที่ดีที่สุดของสวัสดิการ แสดงถึงประมาณการผลิตที่แรงงานผลิตกับปริมาณการใช้ผลผลิตที่ตลาดได้รับบริโภค อุปโภค อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจในสังคมไม่ใช่ระบบ เศรษฐกิจแบบสมบูรณ์ ทฤษฎีความเป็นเลิศลำดับสอง(Theory of Second Best)<sup>15</sup> จึงถูกนำเสนอแนะแก้ไขระบบ เศรษฐกิจที่ขาดสมบูรณ์การขาดบรรลุเงื่อนไขที่จะช่วยให้เกิดสภาพเลิศแบบพาเรโต ทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งระบบดีขึ้น ในรูปของสวัสดิการหรือประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น โดยผู้ที่ก่อผลภายนอก (Externalities effects) สร้างผลกระทบต่อกระบวนการผลิตรายอื่นๆ หรือการบริโภคของผู้บริโภค โดยผู้ได้รับการกระทบจากภายนอกสามารถและเต็มใจที่จะเจรจาตกลงเพื่อประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อให้บรรลุรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่ดี นอกจากนี้รัฐบาลสามารถยื่นมือเข้ามาแทรกแซง การเสนอมาตรการเรียกเก็บภาษี โดยศึกษาแง่มุมต่างๆที่เกิดขึ้น เพื่อหามาตรการที่ดีที่สุดในการนี้ แนวความคิดของการยอมรับข้อสังเกตเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายการกระทำ และทฤษฎีความเป็นเลิศลำดับสอง ในลักษณะสร้างผลประโยชน์แก่สังคมมากกว่าผลเสียที่เกิดจากการแทรกแซง

<sup>14</sup> ทวี หมั่นนิกร , เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ, (พระนคร: สำนักพิมพ์ เคล็ดไทย, 2517)

<sup>15</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2525) หน้า 91-127.



การเสนอแนวปฏิบัติแก้ไขปัญหามลภายนอกให้ใกล้เคียงกับหลักการมีแนวปฏิบัติ 2 ประการ ขึ้นกับข่าวสารและการประเมินผลของมาตรการที่เลือกใช้ที่เหมาะสมมูลค่าสูงกว่าผลเสียหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงดังกล่าวหรือไม่ เป็นลักษณะวิธีการลองผิดลองถูก (Trial and Error) ได้แก่

- 1) การกำหนดมาตรฐาน สภาพที่ยอมรับกันในเรื่องที่เป็นปัญหาซึ่งมักขาดหลักเกณฑ์แน่นอน แต่อนุโลมแนวปฏิบัติ
- 2) การกำหนดลักษณะของภาษี หรือค่าปรับ เงินอุดหนุนในกรณีที่เกิดมลพิษภายนอกในระดับสูง พยายามให้ผู้สร้างผลภายนอกตัดสินใจผลิตผลภายนอกในระดับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ในวันขึ้นแรก

นอกจากการจัดสรรทรัพยากรให้ดีที่สุด ประเด็นการกระจายผลผลิตหรือรายได้ในสังคมที่เป็นธรรม มีสัมพันธกันมาก การศึกษาสภาพผลเสียภายนอกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น มลพิษทางน้ำ อากาศ ความแออัดในการอยู่อาศัย ไม่ได้ทั่วพันทันบุคคลจำนวนน้อย หรือผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย แต่ทั่วพันทันความเป็นอยู่ของคนทั้งสังคมที่ครอบคลุมถึงสวัสดิการในรูปสภาพจิตใจที่ถูกสุขลักษณะ

ที่อยู่อาศัย เป็นสินค้าให้คุณ (merit want) สินค้าที่รัฐเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มสวัสดิการให้กับประชาชน สำหรับการผลิตสินค้าเอกชนมากน้อยแล้วแต่ชนิดของสินค้า บางส่วนสามารถทดแทนกันได้ แต่การแทรกแซงเพื่อจะจัดผลิตการเข้าแทรกแซงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนด ขนาดปริมาณที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบริการสังคมเนื่องจากต้องอาศัยประสิทธิภาพในการจัดผลิตทุกลักษณะของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนค่าใช้จ่าย เช่น ต้นทุนการตัดสินใจ ครอบคลุมถึงต้นทุนการได้มาซึ่งข่าวสารด้านความต้องการที่มีต่อสินค้า ด้านผลลัพธ์ที่ทั้งเกิดขึ้นในหมู่ผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับบริการนั้น และผลกระทบทางอ้อม ครอบคลุมถึงต้นทุนการผลิต หากรัฐผลิตระบบงานที่ขาดประสิทธิภาพมูลค่าของประโยชน์ได้รับต่ำกว่าต้นทุน รัฐควรปล่อยภาคเอกชนจัดผลิต

การแทรกแซงของรัฐในระบบ เศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคด้วยประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้การจัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่ดีที่สุด เกิดขึ้นหรือนำไปสู่การสร้างสวัสดิการสูงสุดให้แก่ผู้บริโภค สังคม โดยรัฐพิจารณาจากประเด็นการรักษามาตรฐานคุณภาพ, การหลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป, ประสิทธิภาพของขนาด , การหลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากเกินไป , การมีสิ่งอำนวยความสะดวก

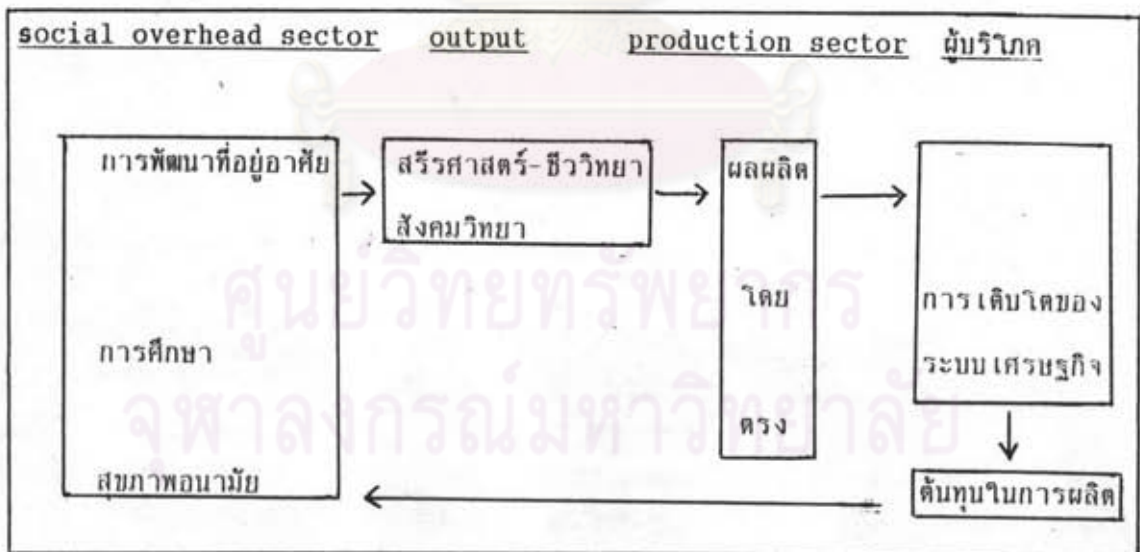
ความสะดวกในการดำเนินการอยู่แล้ว กล่าวคือ รูปแบบการดำเนินการของรัฐ ได้แก่

- 1) รัฐดำเนินการ ไม่มีการเก็บค่าบริการโดยตรง ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการผลิตสินค้า บริการเอง หรือให้เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ
- 2) รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตเอกชน ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการสินค้าโดยการเก็บค่าบริการโดยตรง หรือรัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคนับที่บริโภคสินค้าที่รัฐกำหนด
- 3) รัฐเป็นผู้ผลิตและขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคในราคาต่ำกว่าต้นทุน

### 2.3 แนวความคิดในการลงทุนพัฒนาสวัสดิการที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจ

การลงทุนในที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดผลต่อ เศรษฐกิจในรูปแบบการเพิ่มขึ้นของผลิตผลและรายได้ การเพิ่มการว่างงาน และนำมาซึ่งสวัสดิการของสังคม หรือผลผลิตของระบบเศรษฐกิจ มีนักทฤษฎีหลายท่านกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

2.3.1 เบอร์น<sup>16</sup> กล่าวถึง ที่อยู่อาศัยเป็นเป้าหมายการลงทุนของการวางแผนพัฒนา เชิงวิทยาศาสตร์- เทคโนโลยี ปริมาณ จำนวน หรือการปรับปรุงคุณภาพที่อยู่อาศัย เป็นการลดต้นทุนการผลิตได้



ภาพแสดงกระแสการพัฒนาการลงทุน

<sup>16</sup>Leland S.Burns and Khing B.Tjioe, "Housing and Human Resource Development," AIP Journal, ed. Michael (Nov.1968):396-401.

ในส่วนของค่าใช้จ่ายทางสังคม (Social overhead) ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพอนามัย จากภาพแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาผลผลิตที่อยู่อาศัย แบ่งออกเป็นทางสรีรศาสตร์-ชีววิทยาและสังคมวิทยา ได้ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพ ผลผลิต การศึกษา และสุขภาพอนามัย ซึ่งแต่ละปัจจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ

ในส่วนของผลผลิตด้านที่อยู่อาศัย (Production) ประกอบด้วย ต้นทุน การผลิตสินค้าบริการต่างๆโดยตรง ไปยังผู้บริโภค โดยผ่านระบบเศรษฐกิจ

ดังนั้นผลตอบแทนของค่าใช้จ่ายทางสังคม และผลผลิต รวมเป็นผลผลิตรวม (output) ของการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย การศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งผลผลิตด้านที่อยู่อาศัย มีการพัฒนาใน 2 ทาง คือ

ก) ทางสรีรศาสตร์-ชีววิทยา (Physiological-Biological) ศึกษาแบบการลดลงของความเจ็บไข้ เนื่องจากอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย มีส่วนเกี่ยวข้องกับคุณภาพที่อยู่อาศัย การลงทุนที่อยู่อาศัย เป็นการเพิ่มความปลอดภัยอนามัย ทำให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มความสามารถของลูกจ้างแรงงาน และผลผลิตของคุณภาพที่อยู่อาศัย จะแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง ระดับคุณภาพที่อยู่อาศัยที่ดี ลูกจ้างแรงงาน มีสุขภาพ ผลจากการปรับปรุงที่อยู่อาศัย แรงจูงใจ ทักษะของลูกจ้างแรงงานจะส่งผลไปยังผลผลิตของงาน และเกี่ยวข้องกัน ต้นทุนในการลงทุนโดยตรง ดังนั้นคุณภาพที่อยู่อาศัย มีผลต่อการเพิ่มงาน เพิ่มรายได้ของลูกจ้างแรงงาน และเพิ่มผลผลิต

ข) ทางสังคมวิทยา (Psychosocial) สวัสดิการที่อยู่อาศัย สุขอนามัย นำผลไปสู่การพัฒนาการศึกษาเมื่อมีการศึกษา รายได้มากขึ้น พัฒนางานซึ่งทำอยู่ให้เพิ่มประสิทธิภาพ

2.3.2 ศาสตราจารย์ริชาร์ด เลนเจนดอร์ฟ<sup>17</sup> กล่าวถึงการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย ไม่เพียงการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเท่านั้น ผลการลงทุนผลิตที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ได้สร้างผลิตผลการเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งเป็นการสะสมทุน สำหรับการลงทุนอีกด้านหนึ่ง การจ้างงานมีงานทำ นำมาสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งผลของรายได้ทั้งหมด ต้นทุนการผลิต (รายจ่าย) ที่ใช้ไป ได้กระจายไปกลุ่มนอกเขตพื้นที่เป้าหมายด้วย

<sup>17</sup>Langendorf Richard, "Housing Investment and Neighborhood Development," *ITCC Review*, (Jan,1975):72-82.

ในทางเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า การลงทุนที่อยู่อาศัยเป็นการสร้างงาน การจ้างงาน เปิดโอกาสให้มีการลงทุน ขณะเดียวกันก็มีการบริโภค ดังนั้นในพื้นที่ที่มีการจ้างงานน้อย แรงงานมีน้อย จะเป็นโอกาสของการจ้างงานในการผลิตที่อยู่อาศัย เพื่อการลงทุนขยายการผลิตของการลงทุน ซึ่งการลงทุนที่อยู่อาศัยนี้จะกระจายไป เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนงาน สร้างโอกาสให้มีงานทำขึ้น ผู้ประกอบการก็จะได้ประโยชน์จากการลงทุนเพื่อที่อยู่อาศัยเช่นกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะกระจายกว้างออกไป รายได้มีมากขึ้น การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จะก่อให้เกิดผลประโยชน์มาก

#### 2.4 การวางแผนการจัดหาที่อยู่อาศัยและประเภทที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัย มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ ไซ้ เป็นสถานที่คุ้มแดด ลม ฝน ความร้อน-หนาว จากสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น มา ลักษณะที่อยู่อาศัยจึงมีหลังคา ฝาผนังกันส่วนที่อยู่อาศัยโดยรอบตัว ขณะเดียวกันสามารถให้อากาศ แสงสว่างผ่านเข้าออกได้ ที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ได้แก่ การพักผ่อน การนอน การกิน การขับถ่าย การรักษาความสะอาดร่างกาย เป็นต้น

##### หลักการสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัย<sup>10</sup>

1) ที่พักอาศัยสามารถสนองความต้องการทางร่างกายขั้นมูลฐาน (Fundamental Physiological needs) การจัดสิ่งแวดล้อมที่พักอาศัยให้เหมาะสม สอนองความต้องการทางร่างกาย เช่น การจัดระบบระบายอากาศให้เหมาะสม มีแสงสว่างเพียงพอ มีพื้นที่เพียงพอในการประกอบกิจการแต่ละชนิด ปราศจากเหตุรำคาญ เป็นต้น

2) ที่พักอาศัยสามารถสนองความต้องการทางจิตใจ (Fundamental Psychological Needs) การจัดสิ่งแวดล้อมที่พักอาศัย ช่วยส่งเสริมให้ผู้อาศัยมีความสุขสบายทางจิตใจ ความสะอาด มีระเบียบ ไม้แอมัด ภายในที่พักอาศัยมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ในแหล่งที่เหมาะสม ไม่มีเหตุรำคาญ หรือสิ่งรบกวนภายนอก

<sup>10</sup> กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย กองสุขาภิบาล, การสุขาภิบาลที่พักอาศัย (กุมภาพันธ์, 2532) หน้า 7.

- 3) ผู้อาศัยมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุต่างๆ เช่น ท่าเลที่ตั้งอยู่ที่ดอน บริเวณใหม่แออัดจนเกินไป ความมั่นคงเงินที่พักอาศัย
- 4) ผู้อาศัยปลอดภัยจากโรคติดต่อ เช่น มีน้ำไอ้ น้ำดื่ม มีระบบกำจัดขยะมูลฝอย กำจัดน้ำโสโครก เป็นต้น

แนวความคิดต่อการวางแผนจัดหาที่อยู่อาศัย เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย มีลักษณะที่ดี โดย William H. Claire<sup>19</sup> กล่าวว่า แนวทางการเลือกพื้นที่อยู่อาศัยทั้งในบริเวณพื้นที่ใหม่ หรือพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่ ควรพิจารณา

- 1) ขนาดพื้นที่ที่ใช่สำหรับเป็นบริเวณที่พักอาศัย อย่างน้อยหนึ่งแห่ง สามารถกำหนดรูปร่างบริเวณที่อยู่อาศัยนั้นได้
- 2) ความหนาแน่นของบ้านต้องไม่มากเกินไป มีการระบายอากาศ แสงสว่าง ความเป็นส่วนตัว ความสงบเงียบ และมีช่องทางที่มองออกไปภายนอกได้
- 3) การเลือกที่ตั้งปลอดภัยจากการทรุดตัว รอยแตกร้าวของเขตที่อยู่ใกล้เคียง ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ
- 4) ที่อยู่อาศัยต้องถูกสร้างบนที่ดินที่สะดวกในการเข้าถึงและปลอดภัยจากฝุ่น ควัน เสียง อิทธิพลของสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา
- 5) ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยต้องอยู่ในบริเวณที่ปลอดภัยที่สุดในชุมชน บนพื้นที่ซึ่งมีการระบายน้ำได้ดี ง่ายต่อการปฏิบัติงานในการสร้างถนน การวางรากฐาน และขุดวางระบายสาธารณูปโภค
- 6) นโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย พิจารณาจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา
- 7) บริเวณที่ตั้งขึ้นอยู่อาศัย ควรให้ใกล้กับบริเวณเมือง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย ไปรษณีย์ ระบบป้องกันอัคคีภัย และสาธารณูปโภคอื่น ๆ

<sup>19</sup>William H. Claire, Handbook on urban planning (Canada: Van Nostrand Reinhold, 1973) pp.62.

Brian J.L.Berry and Frand F. Horton (1970)<sup>20</sup> ศึกษาถึงปัจจัยพื้นฐานการกำหนดเลือกที่อยู่อาศัย 3 ประการ ดังนี้

- 1) ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย
- 2) ชนิดของที่พักอาศัย
- 3) ที่ตั้งของที่พักอาศัย รวมถึงสภาพแวดล้อมชุมชนและที่ตั้งแหล่งงาน

นอกจากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ประการ ควรคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่  
 ที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น ความสามารถในการจ่าย ระดับรายได้ วิถีทางการใช้ชีวิต เป็นต้น

สำหรับการจัดประเภทที่อยู่อาศัย Angel, Benjamin and De Goede<sup>21</sup> ได้  
 ทำการศึกษาในปีค.ศ.1977 มีดังนี้

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

- ที่อยู่อาศัยสร้างขึ้นบริเวณที่ทำงาน (Workplace site houses) ที่  
 อยู่อาศัยประเภทนี้สร้างด้วยไม้ ในบริเวณที่ตั้งโรงงาน ลูกจ้างแรงงานสร้างด้วยตนเอง  
 และอาศัยพร้อมกับครอบครัว

- หอพักคนงานในโรงงาน (Factory site dormitories) ลักษณะ  
 อยู่อาศัยกันอย่างแออัด ห้องหนึ่งมีคนงานโสดพักอาศัยอยู่หลายคน มีเนื้อที่ส่วนตัวเล็กน้อย

- ที่พักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance) สำหรับผู้มี  
 ฐานะปานกลาง ร่ำรวย จะจัดหาที่อยู่อาศัยในบ้านให้คนรับใช้ คนทำสวน ยามพร้อมครอบครัว

- ที่อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบัน หน่วยราชการต่างๆ  
 (Institutional construction workers housing) เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักตำรวจ

<sup>20</sup>Murphy, The American City : An Urban Geography, 2d ed. p.436.

<sup>21</sup>Shlome Angel, Stan Benjamin and H. DeGoede: "The low-income housing system in Bangkok;" paper presented at a workshop at habitat, The United Nations conference on human settlements, Vancouver, Canada, June 1976 p.10.

- ที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant construction workers housing) วัสดุที่ใช้สร้างเป็นวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อย้ายไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่เรื่อยๆ

2) ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุก (The squatters housing subsystem) มีลักษณะการสร้างแบบบุกรุก เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างด้วยไม้ สร้างชั่วคราว ส่วนมากปลูกบนพื้นที่ว่างเปล่าไม่ใช้ของตนเอง ได้แก่

- ผู้บุกรุกที่แท้จริง (Pure squatter) เป็นผู้ที่อยู่อาศัยในบ้านที่สร้างบนที่ดินของหน่วยงานรัฐบาล และไม่ได้จ่ายค่าเช่า เป็นชุมชนขนาดใหญ่หรือเล็ก บางอาศัยอยู่บนถนน บางอาศัยตามอาคารเก่าที่ถูกทิ้ง เป็นต้น

- ผู้บุกรุกที่เช่า (Renting squatter) เป็นผู้ที่อยู่อาศัยสร้างบ้านบนเนื้อที่เล็กๆ มีเจ้าของที่ดิน และตกลงทำสัญญาเช่าต่อกัน โดยทำกันเป็นระยะๆ ไป

- เรือแทนบ้าน (Boat houses) เรือที่ส่งสินค้าในระยะสั้น หรือหยุดพักในคลองที่ใดที่หนึ่งนานๆ สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้

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

4) ห้องแบ่งเช่า (Fitted housing subsystem) ลักษณะที่อยู่เป็นบ้านขนาดใหญ่เป็นห้องๆ แบ่งเป็นสัดส่วนให้เช่า ห้องเช่ามีขนาดเล็ก ทรุดโทรม และใช้ส้วมรวมกัน ผู้อยู่อาศัยส่วนมาก มีการเคลื่อนไหวโยกย้ายเรื่อยๆ มีรายได้ต่ำ ไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัย ไม่สนใจในกิจกรรมของสังคมรอบข้าง

5) ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing subsystem) มักพบในรูปอาคารสำเร็จรูป (Complete housing units) หรือการจัดสรรในชุมชนแออัดต่างๆ โดยมักรัฐจัดสรรให้ผู้มีรายได้น้อย

6) ที่อยู่อาศัยแบบสร้างด้วยตนเอง (The self built housing subsystem) เป็นระบบที่รัฐไม่ได้สร้างโดยตรง แต่เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง

7) ที่อยู่อาศัยภาคเอกชน (The private sector housing subsystem) ประเภทที่อยู่อาศัยประเภทนี้ตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก แต่มีการดำเนินการลักษณะเอกชน จัดสร้างขึ้นมา เพื่อผู้มีรายได้น้อยทำการเช่า หรือเช่าซื้อ

แนวความคิดการจัดแผนและโครงการเพื่อเตรียมรับปัญหา โดยที่ยอมรับว่าการอพยพของชนบทเข้ามาในเมือง เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลควรดำเนินการรับผู้อพยพเข้ามาอยู่ในเมือง โดยให้เหตุผลว่า ผู้อพยพเป็นทรัพยากรของชาติที่ควรค่าแก่การพัฒนา การกระจุกตัวของประชากรในเมือง เป็นการเพิ่มโอกาสในการได้งานทำ และเพิ่มสมรรถภาพในการผลิต

#### 2.5 แนวความคิดและผลที่ได้รับจากการวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง

การสร้างที่อยู่อาศัยในโรงงาน เป็นสวัสดิการที่สำคัญอย่างหนึ่ง สำหรับลูกจ้างแรงงานมาจากต่างถิ่น ในประเทศญี่ปุ่น (The Japan Workers' Housing Association) ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดสร้างหอพัก สำหรับลูกจ้างแรงงานหญิง ชายที่ยังไม่มีครอบครัว สำหรับในแอฟริกา ปัญหาที่อยู่อาศัย จัดเป็นปัญหาสำคัญ ลักษณะบ้านของแอฟริกัน เป็นกระท่อม บ้านทำด้วยโคลน ไม่คงทนถาวร และมักมีการโยกย้ายที่อยู่ เมื่อเมืองมีการขยายตัว ความต้องการอาศัยแรงงานมีมากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงานที่อพยพเข้ามาอยู่ในเมืองเพื่อรับจ้าง ที่อยู่อาศัยที่จัดไว้คิดค่าเช่าในราคาถูกเท่าที่ลูกจ้างแรงงานจะสามารถจ่ายได้<sup>22</sup>

ปรีชา นภาพุณย์ชาติ สรุปจากการศึกษาการบริหารงานบุคคล ด้านสวัสดิการพนักงานในนิคมอุตสาหกรรมบางชั้นว่า การบริหารงานบุคคลในนิคมอุตสาหกรรมบางชั้น โดยเฉพาะด้านสวัสดิการที่กำลังพัฒนา ทำให้พนักงานมีความกระตือรือร้น และมีความเอาใจใส่ในการทำงาน เป็นการทำให้ของเสียลดลง โดยการศึกษาทราบว่าผู้ประกอบการที่ให้สวัสดิการที่กฎหมายกำหนด และนอกเหนือกฎหมาย มีผลให้พนักงานเอาใจใส่ในการทำงาน

<sup>22</sup>International labor organization, "Meeting of experts on welfare facilities for industrial workers, 5-16 oct. 1964, "Geneva: ILO, 1964. p. 30.



มีความกระตือรือร้น มีผลให้ของเสียลดลง โดยผู้ประกอบการจำนวนร้อยละ 93.33 ของโรงงานทั้งหมดที่ให้ความร่วมมือ 45 โรงงาน สำหรับลูกจ้างแรงงานร้อยละ 88.74 ของลูกจ้างแรงงานทั้งหมดให้ความร่วมมือ 844 คน ลูกจ้างแรงงานมีความเป็นอยู่ที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่พยายามใช้หลักวิชาการด้านบริหารบุคคลมาใช้บริการ

พะเมียร สุทธิจำรูญ (2523:56-58) ศึกษาเรื่อง การปรับตัวของพนักงานหญิงที่มี ต่องานอุตสาหกรรมศึกษา เปรียบเทียบระหว่างพนักงานที่อยู่อาศัยในหอพักของบริษัท และ พนักงานที่อาศัยนอกบริษัท โดยการประเมินผลงาน ความเข้าใจลักษณะการทำงาน อุตสาหกรรม เข้าใจลักษณะสังคมที่พนักงานอาศัยอยู่ และพึงพอใจในงานอุตสาหกรรม โดยการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างพนักงานหญิงอาศัยหอพักจำนวน 50 คน และพนักงานหญิงอาศัย นอกบริเวณบริษัท 150 คน พบว่า การประเมินผลงานและความเข้าใจลักษณะงาน อุตสาหกรรม ไม่มีผลต่อการปรับตัวของพนักงานหญิงทั้ง 2 กลุ่ม สำหรับความเข้าใจลักษณะ สังคมที่พนักงานอาศัยอยู่ มีผลต่อการปรับตัวของพนักงานหญิงที่อาศัยหอพักมากกว่าพนักงาน หญิงที่อาศัยนอกบริเวณ ความพึงพอใจในงานอุตสาหกรรม มีผลต่อการปรับตัวของพนักงาน หญิงที่อาศัยนอกบริเวณมากกว่าพนักงานที่อาศัยหอพัก

สมเกียรติ โอสถสภา (2518:422-423) สรุปจากการศึกษาที่ตั้งโรงงานมี ความสัมพันธ์กับความหนาแน่นประชากร เพราะโรงงานมีความต้องการลูกจ้างแรงงาน จำนวนมาก โดยปกติประชากรจะตัดสินใจตั้งหลักแหล่งอยู่ในบริเวณใกล้แหล่งผลิตมากที่สุด นำไปสู่การขยายตัว หากบริเวณนั้นมีสภาพเป็นเมือง ความหนาแน่นของประชากรก็ทวีมากขึ้น ก่อให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัย บริการสาธารณะ โรงเรียน โรงพยาบาล สถาน บริการ ตลาดสินค้า ดังนั้นที่ตั้งโรงงานทำให้มีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว

จากงานวิจัยของศิริวรรณ ศิลาพัชรินทร์(2522) ท้าวิจัยเรื่องการศึกษาและบท วิเคราะห์ เพื่อ เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ตั้งและสภาพแวดล้อมของย่านอุตสาหกรรมใน เขต สุขาภิบาลพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เสนอแนวความคิดการพัฒนาตั้งและสิ่งแวดลอม ของย่านอุตสาหกรรมในเรื่องการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม การพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การบริหารสังคมอุตสาหกรรมและชุมชนพักอาศัย ที่มีปัญหาการขาดการบังคับ ใช้ผังการใช้ที่ดิน การกระจายสาธารณูปการ สาธารณูปโภค ไม่สม่ำเสมอในพื้นที่ การ กำจัดและมลพิษโรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งกรมโรงงานกำหนด สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหา กระทบต่อความ เป็นอยู่ของมนุษย์ สิ่งแวดล้อม จึง เสนอบังคับใช้ผังนครหลวงฉบับใหม่

ดวงกมล ชัยมงคล (2534 :203-211) ศึกษาเรื่อง พัฒนาการของย่าน  
อุตสาหกรรมพระประแดงและแนวทางแก้ไข กล่าวถึง ปัญหาที่เกิดจากการขาดการควบคุม  
การใช้ที่ดิน การขาดการควบคุมสภาพแวดล้อม และความไม่เหมาะสมขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น ได้เสนอทางแก้ไข โดยเร่งประกาศใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ กำหนดประเภท  
การใช้ที่ดินปะปนกัน มีการประสานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและการเคหะแห่งชาติ จัดสรร  
ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ให้แก่แรงงาน โดยต้องดำเนินการปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐาน  
สำหรับการควบคุมสภาพแวดล้อม ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรม  
สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เช่น ระบบจัดตั้งระบบบำบัดของเสียรวมขึ้นมาดำเนินการ ,  
เพิ่มความเข้มงวดในการเก็บภาษีการทำลายสิ่งแวดล้อมจากโรงงานที่ไม่ติดตั้ง ใช้เครื่อง  
บำบัดของเสีย สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น ควรปรับปรุงรายได้ เพื่อเพิ่มเงินอุดหนุนกับ  
รัฐบาลในการจัดสรรบุคลากร, เพิ่มบริการขั้นพื้นฐาน ด้านการขยายโครงข่ายของการ  
ไฟฟ้านครหลวง , การประปานครหลวง และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาก  
ที่เกิดขึ้นต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบัน ดำเนินการปฏิบัติอย่างจริงจัง

สุพงษ์ อิศวานนท์ (2535 :165-167) เรื่อง การศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐาน  
ของผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ สรุป  
ผลการศึกษา รูปแบบลักษณะที่อยู่อาศัย เป็นบ้านไม้ยกพื้นสูง บ้านไม้ชั้นเดียว บ้านไม้สองชั้น  
ห้องว่างให้เข้าขนาดประมาณ 8-20 ม.<sup>2</sup> และห้องพักโรงงานขนาดประมาณ 50-60 ม.<sup>2</sup>  
ตั้งกระจายอยู่ทั่วไป สภาพที่อยู่อาศัยมีสภาพพอใช้ ทางเดินเป็นทางคอนกรีต สะพานไม้  
ระบบระบายน้ำส่วนใหญ่ลงในท่อระบายน้ำ และคูคลอง ระบบน้ำใช้ ส่วนใหญ่เป็นน้ำบาดาล  
น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา และด้วยจำนวนการอพยพของผู้ใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น ทำให้  
จำนวนความต้องการที่อยู่อาศัยมีเพิ่มขึ้น การสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่สวนมีมากขึ้น ส่งผล  
กระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐาน จึงเสนอแนะว่า ควรมีการ  
ร่วมมือประสานงานระหว่าง การเคหะแห่งชาติและเจ้าของโรงงาน โดยการเคหะแห่งชาติ  
เป็นผู้ลงทุนด้านที่ดิน เพื่อความสะดวกให้ได้ที่ดินผืนเดียวกัน ด้านการสร้างอาคาร เป็นการ  
ลงทุนของเจ้าของโรงงาน ก่อสร้างเป็นไปตามแบบอาคารมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ  
มีการสร้างคันดินล้อมรอบโครงการ เพื่อป้องกันน้ำท่วม, มีระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อนทิ้งน้ำใช้  
ทั้งหมดลงท่อระบายน้ำ เป็นต้น มุ่งกำหนดการลงทุนในจุดเดียวกัน สามารถวางแผนการ  
ก่อสร้างล่วงหน้า และการลงทุนต่ำกว่าการกระจายการลงทุนบริการขั้นพื้นฐาน

กับ เคียว เช็ง ศึกษาวิจัยเรื่อง บ้านเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ 2536 พบว่า การลดต้นทุนและมาตรฐานที่อยู่อาศัยของภาคเอกชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้ระบบ เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยพอเพียงกับจำนวนประชากร อย่างไรก็ตาม จำนวนที่อยู่อาศัยไม่สามารถตอบสนองกลุ่มนี้ได้หมด ซึ่งถูกจำกัดในด้านบริการขั้นพื้นฐาน ท่าเลที่ตั้งที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งงาน การโยกย้ายงาน การถูกไล่ที่ ความคับแคบของที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยเดิมขาดความปลอดภัย ความต้องการอิสระ เป็นต้น ทำให้ส่วนใหญ่ อาศัยอยู่แบบเช่าบ้าน สำหรับรายได้นี้มีส่วนสัมพันธ์กับที่อยู่อาศัย โดยมีความต้องการซื้อบ้าน เคียวเป็นของตนเอง หรือ เขาก็จะเช่าเป็นแบบทาวเฮ้าส์ อยู่ในระดับราคา 250,000 ถึง 500,000 บาทต่อเดือน ซึ่งต้องมีรายได้ต่อเดือนประมาณ 10,000 บาท กรณีการเช่า กลุ่มนี้จะเช่าอยู่ในระดับราคา 500-1,500 บาทต่อเดือน โดยมีรายได้ต่อเดือนประมาณ 4,755 บาท มีเงินสำหรับใช้จ่ายส่วนของที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 15 ของรายได้ ซึ่งกลุ่มนี้มักอพยพเข้ามาทำงานตามโรงงาน เป็นส่วนใหญ่ โดยเหตุผลหลักทางเศรษฐกิจ และ กลับบ้านเมื่อมีรายได้จำนวนหนึ่ง จึงมีวงเงินจำกัดสำหรับที่อยู่อาศัย โดยอยู่อาศัยตาม บริเวณที่มีบริการพื้นฐานไม่พอเพียง ราคาถูก และขาดปลอดภัย

ที่อยู่อาศัย มีส่วนเกี่ยวข้องกับต่อสุขภาพ ประสิทธิภาพในการทำงาน โรงงานเล็งเห็นถึงผลประโยชน์นี้ จึงจัดหาที่อยู่อาศัยไว้ในรูปแบบการเช่า การซื้อ การสร้างนอกบริเวณ โรงงาน แต่อยู่ใกล้โรงงาน หากโรงงานใดไม่จัดหาที่อยู่อาศัยให้ลูกจ้างแรงงาน คนงานก็จัดหาเอง ในอัตราค่าเช่าถูก บริเวณใกล้โรงงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรติดขัด หรือใช้ บริการสวัสดิการรถรับส่งของโรงงานขึ้นลงตามจุด สถานีที่สำคัญ เป็นต้น สำหรับโรงงานที่ จัดหาที่อยู่อาศัยไว้ มักกำหนดพื้นที่ใช้สอยประมาณ 8-16 ม.<sup>2</sup> โดยคิดอัตราค่าเช่าประมาณ 700-850 บาทต่อเดือน(อัตรานี้รวมค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า) บางแห่งโรงงานออกค่าเช่าที่อยู่อาศัยให้ บางส่วนประมาณ 50-100 บาทต่อห้อง จำนวนผู้อยู่อาศัยประมาณ 3-4 คนต่อห้อง บางแห่ง โรงงานจัดหาที่อยู่อาศัยโดยไม่คิดมูลค่า โดยคำนึงถึงประโยชน์ด้านประหยัดเวลาในการเดินทาง จากที่พักอาศัยและที่ทำงาน , โรงงานสามารถทราบจำนวนลูกจ้างแรงงานค่อนข้างแน่นอน, ความคุมการผลิตของโรงงานได้ และกำหนดให้ลูกจ้างแรงงานมาทำงานตามเวลาได้ โดย จัดแบ่งเวลาทำงานเป็นระบบผลัด หรือทำงานล่วงเวลาได้สะดวก ข้อเสียที่เกิดขึ้น คือโรงงาน ต้องลงทุนที่ดิน เงินทุนในการสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหาร อาคาร และจำนวนลูกจ้างแรงงานที่เช่าอยู่อาศัย เป็นต้น สำหรับลักษณะที่อยู่อาศัยที่

โรงงานจัดหา เป็นอาคารโครงสร้างคสล. อาคารโครงสร้างไม้ ซึ่งมักไม่จัดหาบริการขึ้น  
พื้นฐานไว้อย่างพอเพียง เช่น น้ำ ไฟฟ้า จำนวนห้องพัก เป็นต้น โรงงานที่เริ่มเปิด  
ดำเนินการใหม่มักมีการจัดที่อยู่อาศัยให้กับลูกจ้างแรงงานที่ไม่สามารถเข้าที่พักอาศัยได้ ใน  
กรณีที่ทำงานผลัดสัปดาห์บางส่วน เท่านั้น ดังนั้นอุปสรรคที่เกิดขึ้นมักเกิดจากการขาดการวาง  
แผนร่วมมือระหว่างภาครัฐ และ เอกชน มีการจัดบริการขึ้นพื้นฐานไม่พอเพียง และไม่ เป็นทางการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย