

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ความเป็นศูนย์กลางของระบบธุรกิจการค้า การศึกษาและการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้จำนวนประชากรจากทุกภูมิภาคที่เข้ามาอาศัยและทำงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความต้องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่เขตเมืองของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแหล่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศและแหล่งงานของผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯและปริมณฑล

จำนวนชุมชนในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยในการสำรวจของสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ปีพ.ศ. 2539 และ 2542 ชุมชนในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 1,246 และ 1,551 ชุมชนตามลำดับ แนวโน้มการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการชุมชนมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่การศึกษาเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครยังมีไม่มากเพียงพอสำหรับเป็นแนวทางและข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนการจัดการชุมชนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

จากการสืบค้นงานวิจัยในเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยพบว่า ผลงานวิจัยในเรื่องการจัดการชุมชนในกรุงเทพมหานครยังมีไม่เด่นชัดเพียงพอ โดยในปีพ.ศ. 2534 ได้มีการวิจัยเรื่องการจัดการชุมชนของหมู่บ้านจัดสรรในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีพ.ศ. 2528 งานวิจัยดังกล่าวได้มุ่งเน้นการจัดการชุมชนหมู่บ้านจัดสรรในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรีเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะเจาะจงชุมชนใดชุมชนหนึ่ง

และในปีพ.ศ. 2544 นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ทำการวิจัยเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น 3 ฉบับ ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดการชุมชนแออัดประเภทตึก-รुक บริเวณชุมชนเชื้อเพลิงพัฒนา 1 ฉบับและชุมชนที่อยู่อาศัยประเภทเช่าที่ดินของวัด บริเวณชุมชนวัดช่องนนทรีและบริเวณชุมชนวัดช่องลม 2 ฉบับ โดยทั้ง 3 ฉบับได้มุ่งเน้นที่จะศึกษาพัฒนาการและกระบวนการจัดการชุมชน และศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางด้านการจัดการชุมชนดังกล่าวเป็นสำคัญ

ผลการศึกษาเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครยังมีไม่เพียงพอ และเพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนของกรุงเทพมหานครในอนาคต การศึกษาเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร จึงมีความสำคัญยิ่งต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งผู้อยู่อาศัยและหน่วยงานของรัฐ

วัดอนงคารามเป็นวัดที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์แห่งหนึ่งของประเทศไทยกล่าวคือ เป็นย่านนิวาสถานเดิม เมื่อครั้งทรงพระเยาว์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี หรือ “สมเด็จพระย่า” ของปวงชนชาวไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานกระแสพระราชดำริที่จะให้มีการอนุรักษ์บริเวณดังกล่าว นับแต่ปีพ.ศ. 2536 พระองค์ท่านทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มูลนิธิรัช-

พัฒนารับที่ดินในบริเวณย่านดังกล่าวจำนวน 4 ไร่ จากนายแดง นานา และนายเล็ก นานา ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้พร้อมใจน้อมเกล้าฯ ถวาย เพื่อดำเนินการจัดสร้างอุทยานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ซึ่งในปัจจุบันได้เป็นศูนย์รวมทางสังคมแห่งหนึ่งของผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้น และทั้งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของทั้งผู้อยู่อาศัยและประชาชนทั่วไป

ชุมชนย่านวัดอนงคาราม กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนมาแต่โบราณ เท่าที่ปรากฏหลักฐาน พบว่าชุมชนนี้มีมาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา<sup>1</sup> ตั้งอยู่ในแขวงสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น และมีลักษณะพิเศษ 2 ประการ กล่าวคือ ประกอบด้วยชุมชนย่อยหลายชุมชน ได้แก่ ชุมชนสวนสมเด็จพระเจ้า, ชุมชนซอยท่าดินแดง 14 และ 16 และชุมชนซอยช่างนาค-สะพานยาว ประกอบกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินบางส่วนเป็นของเอกชนจำนวนมากและบางส่วนเป็นที่ธรณีสงฆ์ โดยผู้อยู่อาศัยมีทั้งที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้เช่า ผู้เช่าช่วง อยู่ด้วยกันในชุมชนย่านวัดอนงคารามแห่งนี้

ในปีพ.ศ. 2465 วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร เขตธนบุรี ซึ่งเป็นวัดประจำสกุล “กัลยาณมิตร” ได้รับความเสียหายที่ดิน 6 แปลงให้เป็นที่ธรณีสงฆ์จากพระเจ้าพี่นางเธอพระองค์เจ้าหญิงเจิญศรีชนมายู ที่ดินทั้ง 6 แปลงมีขนาดรวม 31 ไร่ 20 ตารางวา ตั้งอยู่ในบริเวณซอยสมเด็จพระเจ้าพระยา 5 เขตคลองสาน และปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนซอยช่างนาค-สะพานยาว ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2535

การบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งส่งผลให้มีการจัดระเบียบที่ดินของวัดในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งรวมถึงที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารด้วย วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ได้มอบให้กรมการศาสนาในขณะนั้น (ปัจจุบันคือสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) เป็นผู้ดูแลจัดเก็บประโยชน์ในที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าวแต่ไม่ได้มีการปรับปรุงและจัดสรรที่ดินใหม่แต่อย่างใด มีเพียงการรังวัดขนาดที่ดินให้ชัดเจนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับการจัดระเบียบของชุมชนวัดช่องนนทรีที่มีการศึกษาไว้แล้ว ซึ่งเป็นการจัดระเบียบโดยผู้เช่าปรับปรุงและจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเอกชนรายหนึ่ง ส่งผลให้รูปแบบและขบวนการจัดการชุมชนที่อยู่ในที่ธรณีสงฆ์เหมือนกัน มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

จากความสนใจของผู้วิจัยในเรื่อง กระบวนการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยประเภทเช่าที่ดินของวัด และลักษณะพิเศษของชุมชนย่านวัดอนงคาราม ประกอบกับความแตกต่างในการจัดระเบียบในที่ธรณีสงฆ์ของวัดช่องนนทรีและวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร

การศึกษาพัฒนาการและกระบวนการจัดการชุมชนในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร จะทำการศึกษาทั้งในส่วนของผู้อยู่อาศัยในชุมชน วัดกัลยาณมิตรและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ในฐานะเจ้าของที่ดินและผู้ดูแลจัดระเบียบ) และหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางและ

<sup>1</sup> คณะกรรมการจัดสร้างอุทยานเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ตามพระราชดำริ, อุทยานเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ตามพระราชดำริ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2539), หน้า 65.



ข้อมูลพื้นฐานประกอบการวางแผนการจัดการของชุมชนในที่ดินดังกล่าว และเป็นกรณีตัวอย่างประกอบการจัดการชุมชนในที่ธรณีสงฆ์วัดอื่น ๆ ต่อไป อีกทั้งเป็นการเสริมองค์ความรู้ในเรื่องพัฒนาการและกระบวนการจัดการชุมชนในที่ธรณีสงฆ์ประเภทเช่าที่ได้มีการทำวิจัยไว้แล้วในปี 2542 อีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางด้านการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

### 1.3.1 ด้านพื้นที่ศึกษา

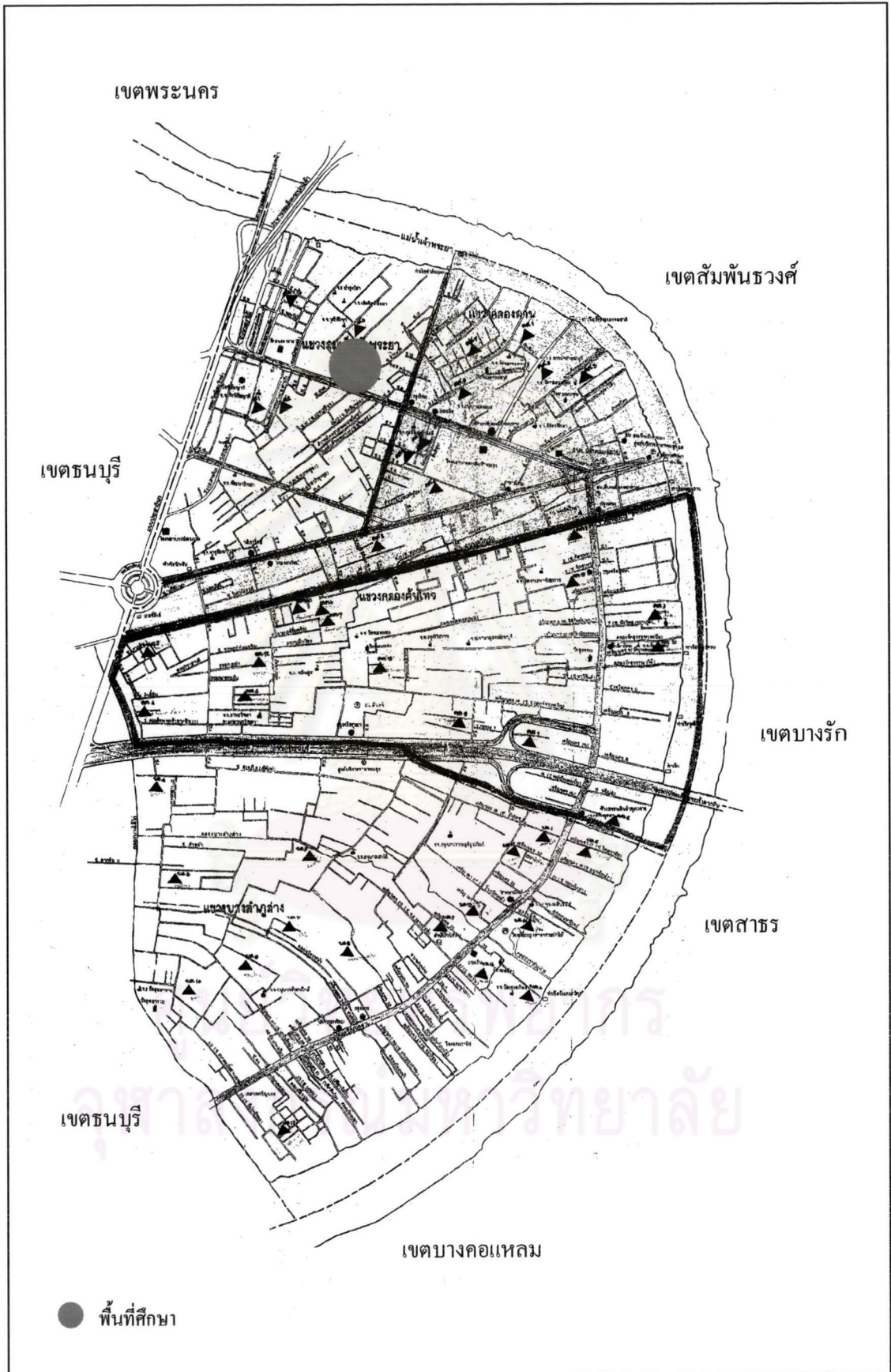
เป็นการศึกษาชุมชนซอยช่างนาคน-สะพานยาว เฉพาะในที่ธรณีสงฆ์ของวัดกัลยาณมิตร-ธรรมหาวิหาร ซึ่งตั้งอยู่ในซอยสมเด็จพระยา 5 (ช่างนาคน) ถนนสมเด็จพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร ดังแสดงในภาพที่ 1-1 และ ภาพที่ 1-2

### 1.3.2 ด้านเนื้อหาการศึกษา

การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยประกอบไปด้วย การจัดการในระดับชุมชนและการจัดการในระดับครัวเรือนที่อยู่อาศัย การศึกษานี้จะทำการศึกษาเฉพาะการจัดการในระดับชุมชนซึ่งประกอบด้วย การจัดการด้านกายภาพ (สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ), การจัดการด้านเศรษฐกิจ, การจัดการด้านสังคม และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงพัฒนาการ และกระบวนการจัดการในระดับชุมชนของชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม ทั้งกระบวนการจัดการที่เกิดจากองค์กรชุมชน ผู้อยู่อาศัยในชุมชน เจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐ โดยมีเป้าหมายที่จะศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดการนั้น ๆ และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการศึกษาที่ได้กับผลการศึกษาเรื่องการจัดการชุมชนในที่ธรณีสงฆ์ประเภทเช่า วัดช่องนนทรีในปีพ.ศ. 2542

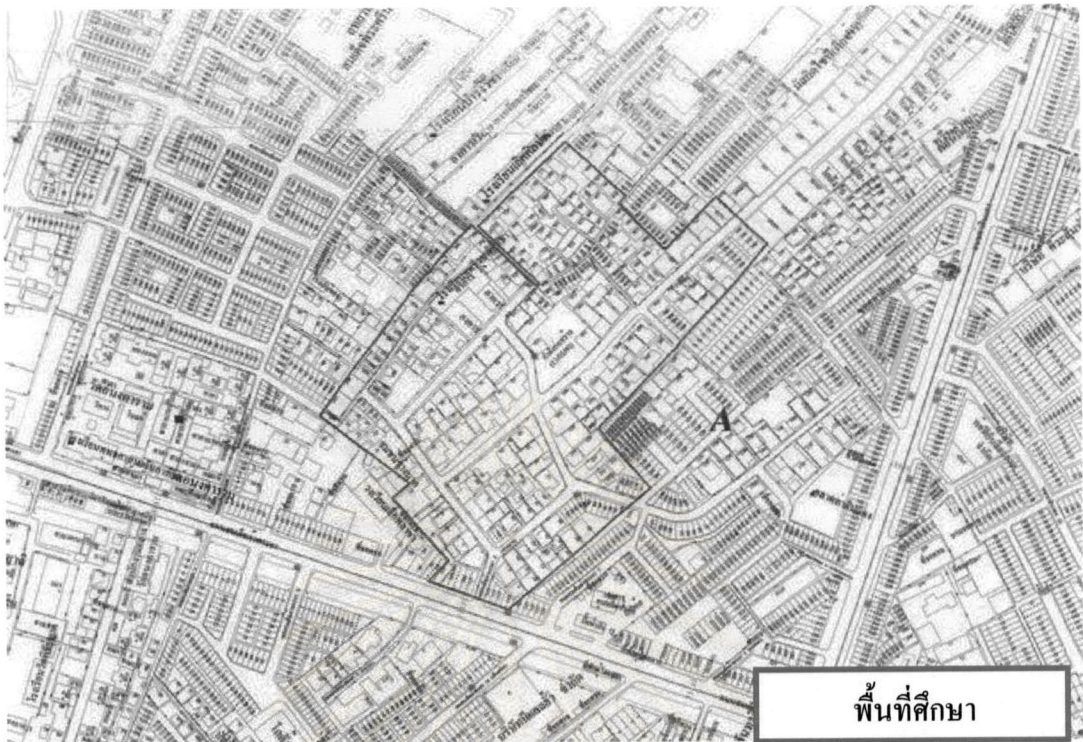
## 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาจากงานวิจัยเรื่องการจัดการชุมชนประเภทต่าง ๆ และงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เป็นงานวิจัย หนังสือ บทความ สิ่งพิมพ์ แผนที่ รูปภาพ ภาพถ่ายทางอากาศและข้อมูลจากฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตคลองสาน และข้อมูลจากสำนักพัฒนาชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร และทฤษฎี แนวความคิด ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดทางการศึกษา



ภาพที่ 1-1 แสดงพื้นที่เขตคลองสาน และพื้นที่ศึกษา  
ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





ภาพที่ 1-2 แสดงพื้นที่ศึกษา

ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

3. ศึกษาจากการสำรวจภาคสนามและเก็บข้อมูลสภาพทั่วไปของชุมชนในพื้นที่ศึกษา โดยการสังเกตการณ์ บันทึกภาพถ่าย และข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ศึกษา
4. สัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) และทำการจดบันทึก บันทึกเสียง บันทึกภาพถ่าย โดยผู้วิจัย
5. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา
6. สรุปและเสนอผลการศึกษา

## 1.5 ข้อจำกัดในการวิจัย

### 1.5.1 ข้อมูล

เนื่องจากข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ศึกษานั้น สามารถค้นพบได้น้อยเนื่องจากพื้นที่ศึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของชุมชนชอยช่างนาค-สะพานยาว จึงไม่มีการสำรวจเฉพาะเจาะจงในพื้นที่ศึกษาเป็นเอกสารหลักฐานไว้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงต้องอาศัยการลงสำรวจพื้นที่ภาคสนามด้วยตนเองเพื่อกำหนดพื้นที่ศึกษาที่แน่ชัดและจัดทำข้อมูลพื้นฐานเท่าที่เป็นไปได้ด้วยตนเอง

การแปลงผลข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อวิเคราะห์จำนวนที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อศึกษาความหนาแน่นของชุมชนและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่มีความคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง เนื่องจากความชัดเจนของสำเนาภาพถ่ายทางอากาศที่ทำการศึกษาในแต่ละช่วงปี มีขนาดและมาตราส่วนที่เล็กมาก

เมื่อนำมาขยายเพื่อการแปลงผลข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้ความชัดเจนของสำเนาภาพถ่ายทางอากาศ ที่ทำการศึกษาลดน้อยลงไปด้วย

ข้อมูลของหน่วยงานราชการบางแห่งเป็นความลับทางราชการ ไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการอื่นที่สามารถจะให้ผลใกล้เคียงอย่างมีเหตุผลต่อข้อมูลดังกล่าวแทน

#### 1.5.2 ระยะเวลา และบุคลากร

เนื่องจากการศึกษามีขอบเขตของระยะเวลา รวมทั้งจำนวนบุคลากรในการวิจัย ผู้วิจัยไม่สามารถทำการศึกษาการจัดการในระดับครัวเรือนของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ศึกษาได้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเฉพาะกระบวนการจัดการในระดับชุมชนดังที่ได้กล่าวไว้ในขอบเขตการศึกษาแล้ว

### 1.6 คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำกรนิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534 มีรายละเอียดความหมายของนิยามศัพท์ ดังต่อไปนี้

**วัด** หมายถึง วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา มีพระสงฆ์อาศัยอยู่ และได้แก่คณะสงฆ์ไทย โดยเฉพาะ ไม่รวมถึงคณะสงฆ์จีนนิกายและคณะสงฆ์อนัมนิกาย

**เจ้าอาวาส** หมายถึง ตำแหน่งปกครองดูแลวัด มีหน้าที่บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี และเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

**ไวยาวัจกร** หมายถึง กุศัลย์ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่เบิกจ่ายนิตยภัต (ค่าอาหารที่ถวายแก่พระภิกษุสามเณรเป็นประจำ) และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการทรัพย์สินของวัด

**ทรัพย์สินของศาสนา** หมายถึง ที่ดินหรืออาคารซึ่งมีลักษณะเป็นตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ และอาคารที่ปลูกสร้างเป็นเอกเทศที่เป็นสมบัติของพระศาสนา

**ที่ธรณีสงฆ์** หมายถึง ที่ดินซึ่งได้รับโอนเป็นสมบัติของวัดสำหรับทำประโยชน์ หรือใช้เป็นประโยชน์บำรุงวัด เช่น เป็นที่สวน ไร่ นา เป็นต้น

**การจัดประโยชน์ศาสนสมบัติ** หมายถึง การให้ประชาชนได้มาใช้ประโยชน์ที่ดิน หรืออาคารที่ทรัพย์สินของพระศาสนา โดยการเช่าซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงและกฎระเบียบที่กรมการศาสนากำหนด

**ผู้จัดประโยชน์** หมายถึง ผู้ดูแลและจัดการให้เช่าที่ดินหรืออาคารซึ่งเป็นทรัพย์สินของวัด (วัดที่มีพระสงฆ์และวัดร้างรวมทั้งศาสนสมบัติกลาง) ซึ่งได้แก่เจ้าอาวาส หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าอาวาส กรมการศาสนา และศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ

**ผู้ใช้ประโยชน์** หมายถึง บุคคล นิติบุคคล หรือส่วนราชการที่เช่าที่ดิน และหรืออาคารที่เป็นศาสนสมบัติ

**สมาชิกชุมชน** หมายถึง ผู้มีรายชื่อในทะเบียนบ้านในชุมชนนั้น

**กรรมการชุมชน** หมายถึง บุคคลที่เป็นตัวแทนสมาชิกชุมชน

### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาที่ได้นี้ จะเป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในการประกอบการกำหนดนโยบายของหน่วยงานรัฐ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ธรณีสงฆ์อื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสม
2. ผลการศึกษาที่ได้นี้จะเป็แนวทางที่สามารถนำไปใช้ หรือเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการวางแผนพัฒนาหรือแก้ไขปัญหของชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ธรณีสงฆ์ในเขตคลองสาน และชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ธรณีสงฆ์วัดพื้นที่อื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย