



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางของการปกครอง การบริหาร การคมนาคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม ทั้งยังเป็นเมืองสำคัญในด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เมืองท่า ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของความเจริญในทุก ๆ ด้านของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยแล้ว กรุงเทพมหานครมีความเจริญพัฒนาการรุกหน้าไปมากกว่าทุกจังหวัด ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่าง เมือง กับชนบทและมีการอพยพหลั่งไหลของประชากรจากต่างจังหวัดมาสู่ กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานครจึงเพิ่มอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 (สมชัย วุฒิปรีชา 2525 : 1) จากจำนวนประชากร 1,475,641 คน ในปี พ.ศ. 2490 มาเป็น 2,567,209 คน ในปี พ.ศ. 2503 เพิ่มขึ้น 3,649,471 คน ในปี พ.ศ. 2513 (ม.ร.ว. อकिन รหัสพันธ์ และวรรณพร วิเชียรพงษ์ 2525 : 19) และในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรสูงถึง 5,331,402 คน ต่อพื้นที่ทั้งหมด 1,568.74 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นจำนวนประชากร 3,426.10 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (กองการทะเบียน กรมการปกครอง 2524 : 1) จากการหลั่งไหลของประชากรจากต่างจังหวัดที่เข้ามาในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก และอัตราการเจริญเติบโตของนครหลวง ก่อให้เกิดปัญหาความแออัด และสภาพแวดล้อมทางสังคมเสื่อมโทรมจนเห็นได้ชัด ในปี พ.ศ. 2524 มีชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครมากกว่า 300 แห่ง มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 800,000 คน (ท. กลวยไม ฌ อุษยา 2524 : 13)

ชุมชนแออัดซึ่งกระจายกันอยู่ทั่วกรุงเทพมหานครมีปัญหามากมายและสลับซับซ้อน ปัญหาต่าง ๆ มีทั้งปัญหาของคนในชุมชนแออัดประกอบอยู่ และมีปัญหาที่มีผลกระทบต่อสังคม ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นหลายด้าน กล่าวคือ ในด้านสาธารณสุขโคกแก ปัญหาอาคารบ้านเรือน

มีสภาพชำรุดทรุดโทรมต่ำกว่ามาตรฐาน ลักษณะที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ซากการระบายน้ำ จึงเกิดน้ำคร่ำขังอยู่ทั่วไป เป็นแหล่งเพาะยุง และสิ่งแวดล้อมสกปรก การอยู่กันอย่างแออัดยัดเยียด และเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ความยากจนและค่านิยมทางสังคมปัจจุบันได้เข้ามามีให้เกิดการทอดทิ้งในการดำรงชีวิต ส่งผลร้ายเกี่ยวกับสุขภาพจิตของผู้อยู่อาศัยด้วย ในครอบครัว ครอบครัวในชุมชนแออัดส่วนใหญ่อยู่กันอย่างไม่มีความสุขนักคนในครอบครัวขาดความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน ทำให้มีการทะเลาะวิวาทกันอยู่เสมอ เกิดถูกทอดทิ้ง ทำให้ขาดความอบอุ่นในทางจิตใจ ชุมชนแออัดมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ การที่คนในชุมชนแออัดอยู่กันอย่างยัดเยียด ต้องกินร่นต่อสู้กับปัญหาเรื่องปากเรื่องท้อง ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางจิตใจมีต่อกันเพียงเล็กน้อย ชุมชนแออัดจึงเป็นแหล่งก่ออาชญากรรมหลายประการ เช่น การเสพยาเสพติด การทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน รวมตลอดไปจนถึงปัญหาโสเภณี (ชมรมและชุมชนสังคมพัฒนา มหาวิทยาลัย 2524 : 8) นอกจากนี้ยังมีปัญหาการใช้แรงงานของเด็ก ปัญหาแรงงานสูญเปล่า ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม และปัญหาการขาดการศึกษาของ เด็กและเยาวชน (ม.ร.ว. อภิน รัตนะ และบรรณพร วิเชียรวงษ์ 2525 : 39-63)

ปัญหาหลักที่สำคัญในชุมชนแออัด คือปัญหาการขาดการศึกษาของประชากร เป็นปัญหาที่เป็นพื้นฐานสำคัญเกี่ยวโยงก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ต่อเนื่องต่อมาอีกมาก เช่น ปัญหาว่างงาน ปัญหาความเศรษฐกิจ ศีลธรรมเสื่อมโทรม สุขภาพอนามัย ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ กล่าวได้ว่าปัญหาทุกปัญหามีส่วนเชื่อมโยงหรือเกี่ยวเนื่องกับการขาดการศึกษาไม่มากก็น้อยทั้งสิ้น (คณะกรรมการประสานงานเพื่อช่วยเหลือเด็ก และประชาชน ในแหล่งเสื่อมโทรม กรุงเทพมหานคร 2523 : 56)

ประชากรในชุมชนแออัดทั้งผู้ใหญ่และเด็ก ส่วนใหญ่มีการศึกษาค่าขาดการศึกษาเป็นจำนวนมาก จากผลการวิจัยในชุมชนแออัดคลองเตยของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2514 พบว่า มีเด็กอายุระหว่าง 7-15 ปี ที่ควรอยู่ในระบบโรงเรียนประมาณ 7,270 คน แต่มีเข้าโรงเรียนเพียง 3,915 คนเท่านั้น ไม่เข้าโรงเรียน 3,355 คน ไม่เคยเข้าโรงเรียนเลย 1,808 คน ออกจากโรงเรียนก่อนสำเร็จการศึกษากว่า 1,547 คน (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2514) อังถึงในสำนักงานคณะ

กรมการการศึกษาแห่งชาติ, นโยบายและแผนพัฒนาเด็กระยะยาว 2524 : 9-15) ใน ปี พ.ศ. 2518 สำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร (กองสังคมสงเคราะห์ 2518 : 1-7 อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม 2525 : 5) ได้สำรวจพบว่าประชากรในเขตชุมชนแออัด ซึ่งมีทั้งสิ้น 924,200 คน เป็นประชากรที่มีอายุ 6-15 ปี ที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเล่าเรียนถึง 92,400 คน นอกจากนี้สำนักนโยบายและแผนการเคหะแห่งชาติ (2519 : อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524 : 3-136) ได้สำรวจชุมชนแออัด 108 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2519 พบว่า เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่ไม่ได้ไปโรงเรียนในชุมชนแออัดต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ ดังนี้

ต่ำกว่าร้อยละ 10	2 ชุมชน
ร้อยละ 10 - 14	5 ชุมชน
ร้อยละ 15 - 19	2 ชุมชน
ร้อยละ 20 - 24	9 ชุมชน
ร้อยละ 25 - 29	13 ชุมชน
ร้อยละ 30 - 34	16 ชุมชน
ร้อยละ 35 - 39	13 ชุมชน
ร้อยละ 40 - 44	17 ชุมชน
ร้อยละ 45 - 49	5 ชุมชน
ร้อยละ 50 - 54	5 ชุมชน
ร้อยละ 55 - 59	2 ชุมชน
ร้อยละ 60 - 64	9 ชุมชน
ร้อยละ 65 ขึ้นไป	8 ชุมชน
ข้อมูลไม่ปรากฏ	2 ชุมชน

จากการสำรวจภาวะการขาดเรียนภาคบังคับและความต้องการฝึกอาชีพของเยาวชน ในชุมชนแออัด 40 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร ของสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร กองนโยบายและแผน (2524 : I-IV) พบว่า มีเยาวชนวัย 7-20 ปี ซึ่งไม่ได้เข้าเรียนภาคบังคับจำนวน 1,329 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กวัย 7-14 ปี จำนวน 426 คน จะเห็นได้ว่า เด็กวัยเรียนภาคบังคับในชุมชนแออัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

บังคับให้เด็กต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา แต่ปรากฏว่า เด็กในวัยนี้จำนวน ไม่น้อยไม่เคยเรียนเลย หรือเคยเรียนมาแล้วออกกลางคัน

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครตระหนักถึงปัญหาการขาดการศึกษาของ เยาวชน ในชุมชนแออัดนี้ว่าเป็นปัญหาสำคัญ แม้วางกรุงเทพมหานครจะมีโรงเรียนระดับประถมศึกษา ทั้งสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร และสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร จำนวน 446 แห่ง (สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2524 : 4) แต่โรงเรียน ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพของเยาวชนในชุมชนแออัด ทางสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร จึงพยายามแก้ไขจัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กวัยเรียน ในชุมชนแออัดโดยเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2520 เรียกโรงเรียนนี้ว่า โรงเรียนสงเคราะห์เคลื่อนที่ ในปีแรกมีโรงเรียนประเภทนี้ 5 โรงเรียน และเพิ่มเป็น 7 โรงเรียนในปี พ.ศ. 2523 มีนักเรียน 788 คน (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร 2524 : 3-9) นอกจากนี้กรุงเทพมหานคร ยังจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนแออัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 คือโรงเรียนสารพัดช่าง และโรงเรียนฝึกอาชีพอีกจำนวน 5 แห่ง มีนักเรียน ประมาณ 500 คน และมีโรงเรียนที่ทางกรุงเทพมหานครจัดตั้ง เป็นการถาวรอีก 2 โรงเรียนคือ โรงเรียนศูนย์รวมน้ำใจ และโรงเรียนชุมชนหมู่บ้านพัฒนา รวมนักเรียน ประมาณ 2,300 คน นอกจากบริการซึ่งทางฝ่ายกรุงเทพมหานครจัดให้แล้ว มีเอกชน สถาบัน มูลนิธิ ซึ่งเอกชนเป็นผู้จัดอยู่อีกจำนวนหนึ่ง เช่น ศูนย์ชุมชนของสมาคมสตรีอุดมศึกษา มูลนิธิคองประทีป สภาสตรีแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น (คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในแหล่งเสื่อมโทรม 2523 : 71) แต่การจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานสถาบัน เอกชนที่จัดให้แก่ชุมชนแออัด สำหรับเด็กที่ไม่ได้เข้าโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับยังไม่เหมาะสม ครอญคลุมเพียงพอ มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ (วรวรรณ ทวีศิลป์ 2524 : 30) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนสงเคราะห์เคลื่อนที่ซึ่งไม่สามารถเป็นโรงเรียนที่เคลื่อนที่ได้จริง คงบริการ เฉพาะที่เท่านั้น ดังนั้น การจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครจัดให้กับประชากรในชุมชน แออัดถึง 300 กว่าแห่ง จึงนับว่าอยู่ในเกณฑ์ไม่น่าพอใจ และส่วนใหญ่เป็นงานจัดการ ศึกษาที่เพิ่งจะเริ่มทำการจัดตั้งยังไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ (คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเด็กและประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมกรุงเทพมหานคร 2523 : 14-72)

โดยเหตุที่กรุงเทพมหานคร เป็นเขตที่ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ครบทุกเขตตั้งแต่ปี 2521 และแนวนโยบายของการศึกษาของรัฐที่ว่า "รัฐพึงจัดและสนับสนุนผู้ยากไร้ ผู้มีความผิดปกติทางร่างกายและจิตใจหรือสังคม และผู้ข้อยกโอกาสทางการศึกษาให้ได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกัน" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2520 : 7) รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากชุมชนแออัดหลายประการดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กรุงเทพมหานครจะต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กยากจนที่ไม่ได้เข้าโรงเรียนในชุมชนแออัดให้เสมอภาค ครบถ้วน จริงจัง มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพความพร้อมของ สังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็กในชุมชนแออัด ในขณะนี้ กรุงเทพมหานครกำลังแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ ซึ่งอาจจะต้องใช้วิธีการหลาย ๆ วิธี ผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียน กับการศึกษานอกระบบโรงเรียน หาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเนื้อหา วิชาสามัญ และวิชาชีพ ซึ่งในขณะนี้ กรุงเทพมหานครยังไม่มีการจัดการศึกษาลึกลงในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจึงทำการวิจัยเรื่องนี้เพื่อสนองความต้องการทางวิชาการ ของฝ่ายบริหารการศึกษา กรุงเทพมหานคร และเพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการและอนาคตของ เด็กในชุมชนแออัด เป็นประการสำคัญต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อเสนอแนะแบบจำลอง โครงการศึกษา สำหรับเด็กวัยเรียนซึ่งขาดโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในชุมชนแออัดต่อสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการเสนอแนะแบบจำลอง โครงการศึกษา ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ขงมูลพื้นฐานจากผลการสำรวจวิเคราะห์เกี่ยวกับภาวะการขาดเรียนภาคบังคับ ซึ่งสำรวจโดยสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2524 เป็นข้อมูลเบื้องต้น และเลือกศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากชุมชนแออัดอีก 1 ชุมชน เพื่อศึกษาให้ลึกเกี่ยวกับสภาพและความต้องการของชุมชนแออัด เพราะฉะนั้น งานวิจัยครั้งนี้จึงทำการศึกษาเฉพาะชุมชนประจักษ์ 1 หลังโรงเรียนอัสละฟียะฮ์ ซอยสวนหลวง 1 และวัดจันทร์ใน

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร

แบบจำลองโครงการศึกษาที่เสนอแนะ เป็นแบบจำลองโครงการศึกษาแก่เด็ก  
วัยเรียนในชุมชนแออัดซึ่งขาดโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาเท่านั้น

### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. งานวิจัยครั้งนี้ ถือว่าข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการขาดเรียนภาคบังคับและความ  
ต้องการฝึกอาชีพของเยาวชนในชุมชนแออัด 40 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งสำรวจโดย  
สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2524 เป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้
2. แบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือของการวิจัยครั้งนี้ มุ่งใช้รวบรวมเฉพาะ  
ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานในการร่างแบบจำลองโครงการศึกษาสำหรับเด็กวัยเรียนในชุมชนแออัด
3. ปัญหาของชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน

### การดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนเป็นลำดับ ดังนี้

1. ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ เอกสาร  
อ้างอิง สิ่งพิมพ์ โครงการ และงานวิจัยตลอดจนวิทยานิพนธ์ในเรื่อง สภาพและปัญหาของ  
ชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร ปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของเด็กวัยเรียน การ  
จัดการศึกษาของรัฐและเอกชนที่มีอยู่ในชุมชนแออัด และศึกษาโครงการพัฒนาชุมชนแออัด  
ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น
2. ศึกษาชุมชนเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับเป็นพื้นฐาน ในการร่าง  
แบบจำลองโครงการศึกษา โดยการสัมภาษณ์ประชาชน และเด็กวัยเรียนในชุมชนแออัดที่  
ศึกษาเฉพาะกรณี คือชุมชนประคู 1 หลังโรงเรียนอัสสัมชัญ ซอยสวนหลวง 1 และวัด  
จันทร์ใน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิชาการที่  
เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในชุมชนแออัดเกี่ยวกับสถานภาพของตัวอย่างประชากรศึกษา  
ปัญหาของเด็กวัยเรียนในชุมชน ความต้องการทางการศึกษา ความเห็นที่เกี่ยวกับการจัดการ

ศึกษาของ เด็กวัย เรียน ทรรศนะที่มีต่อรูปแบบการจัดการศึกษาที่ควรจะเป็นสำหรับเด็กวัย เรียนในชุมชนแออัด และข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวอย่างประชากรทั้งหมดมารวบรวม และ วิเคราะห์โดยหาการยยะ และสรุปประเด็นสำคัญ

4. ประมวลความรู้ที่ได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลที่ได้ และจากการ ศึกษางานและโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในชุมชน แออัด มาเขียนแบบจำลอง โครงการศึกษาสำหรับเด็กวัยเรียนในชุมชนแออัด กรุงเทพฯ ฯ

### คำจำกัดความ

แบบจำลองโครงการศึกษา หมายถึง การกำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ รูปแบบการจัด และวิธีดำเนินการศึกษาแก่เด็กวัยเรียนซึ่งขาดโอกาสเข้าเรียน การกำหนด งบประมาณและประสานงานของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอแนะอื่นที่ได้จากข้อมูลพื้นฐานของการวิจัย

เด็กวัยเรียน หมายถึง เด็กที่มีอายุตามเกณฑ์การศึกษาระดับบังคับ อายุ 7 ปีหรือย่างเข้า ปีที่ 8 ถึงอายุ 15 ปี ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และขาดโอกาสเข้าเรียนใน โรงเรียนประถมศึกษา

ชุมชนแออัด หมายถึง แหล่งเสื่อมโทรม หรือแหล่งที่มีอาคารหนาแน่นและอาคารส่วนมาก ชำรุดทรุดโทรม มีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยมีลักษณะ เป็นอันตราย คอสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ศิลธรรม หรือสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัย และ ประชาชน

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

เป็นแนวทางสำหรับสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร เพื่อนำแบบจำลอง โครงการที่เสนอแนะไปจัดการศึกษาสำหรับเด็กวัยเรียนที่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน ระดับประถมศึกษาในชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึง