

บทที่ 1

บทนำ



### ความเป็นมาของปัญหา

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของประเทศไทยได้ทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว จากสถิติจำนวนประชากรของประเทศไทยปี พ.ศ. 2513 มีจำนวน 34,152,000<sup>1</sup> คน และปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเป็น 46,961,388 คน แยกเป็นชาย 23,627,727 คนและเป็นหญิง 23,333,611<sup>2</sup> คน โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 5,153,902 คน คิดเป็นร้อยละ 10.97 ของประชากรทั้งประเทศ แยกเป็นชาย 2,618,224 คน และเป็นหญิง 2,535,678<sup>3</sup> คน แม้อัตราการเกิดในกรุงเทพมหานครลดลงจาก 29.4 ต่อพันคน ในปี พ.ศ. 2520 เป็น 27.8 ต่อพันคนในปี พ.ศ. 2522<sup>4</sup> ก็ตาม แต่ก็มีผู้อพยพย้ายถิ่นจากภาคต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพฯ ในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี จากการสำรวจการย้ายถิ่นประชากรในปี พ.ศ. 2521 ของหน่วยสถิติพิเศษ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏผลสรุปว่า

..... มีประชากรประมาณ 93,824 คน หรือประมาณร้อยละ 2.5 ของประชากรในกรุงเทพมหานครย้ายถิ่นมาในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2518 ถึงตุลาคม 2520 ผู้ย้ายถิ่นอยู่ในวัยหนุ่มสาวและโสด ประมาณร้อยละ 9 ของผู้ย้ายถิ่นอายุต่ำกว่า 10 ปี ซึ่งย้ายมากับ

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สามะโนประชากรและเคหะ ปี พ.ศ. 2513.

<sup>2</sup> ประกาศของกระทรวงมหาดไทย จำนวนราษฎรของจังหวัดตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2523 ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2524 จากสำมะโนประชากรและเคหะปี 6 ฉบับที่ 14

<sup>3</sup> คู่มือการกรมมหาวิทยาลัย, สถิติประชากรศาสตร์, สามะโนประชากรในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2523.

<sup>4</sup> กระทรวงสาธารณสุข, อัตราการเกิดและอัตราการตายในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2523.

ครอบครัวประมาณร้อยละ 43 มีอายุระหว่าง 10-19 ปี และอีกประมาณร้อยละ 35 มีอายุระหว่าง 20-29 ปี ในขณะที่ประชากรในกรุงเทพมหานครในช่วงอายุนี้อัตราประมาณ 29 % ล่วงไปได้ว่า 87 % ของผู้ย้ายถิ่นมีอายุต่ำกว่า 30 ปี และมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปยังเป็นโสด

ดังนั้นผลอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นเพื่อหาแหล่งที่ทำมาหากินใหม่ เพื่อสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าเดิม หรือเพื่อยกระดับฐานะของตนเองให้ดีขึ้น สิ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่เพียงพอของปัจจัย 4 คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค

กรุงเทพมหานคร มีเนื้อที่ 1,565.221 ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 3,292.76 คนต่อตารางกิโลเมตร เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในแหล่งใจกลางของกรุงเทพฯ เพราะเป็นแหล่งศูนย์กลางความเจริญต่าง ๆ จึงทำให้การหาที่อยู่อาศัยของประชากรทำได้ยากขึ้น และมีราคาสูงขึ้น สำหรับประชากรที่มีระดับรายได้สูงเรื่องที่อยู่อาศัยไม่เป็นปัญหาเท่าใดนัก แต่ประชากรที่มีระดับรายได้ต่ำหรือระดับรายได้ปานกลางเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่รุนแรงและก่อให้เกิดแหล่งล้นกันในกรุงเทพฯ หลายแห่ง เช่น แหล่งล้นที่คลองเตย แหล่งล้นที่ดินแดง เป็นต้น แหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้บางแห่งเคยเป็นที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลาง เมื่อกรุงเทพฯ ขยายตัวออกไปชนชั้นกลางเหล่านี้ได้โยกย้ายไปยังบริเวณชานเมืองเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่บริเวณเดิมจึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจน และเริ่มแออัดทรุดโทรมตามระยะเวลาที่ผ่านมา สิ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ศีลธรรมอันดีงาม และอาชญากรรมที่ทวีเพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่บีบรัดตัว

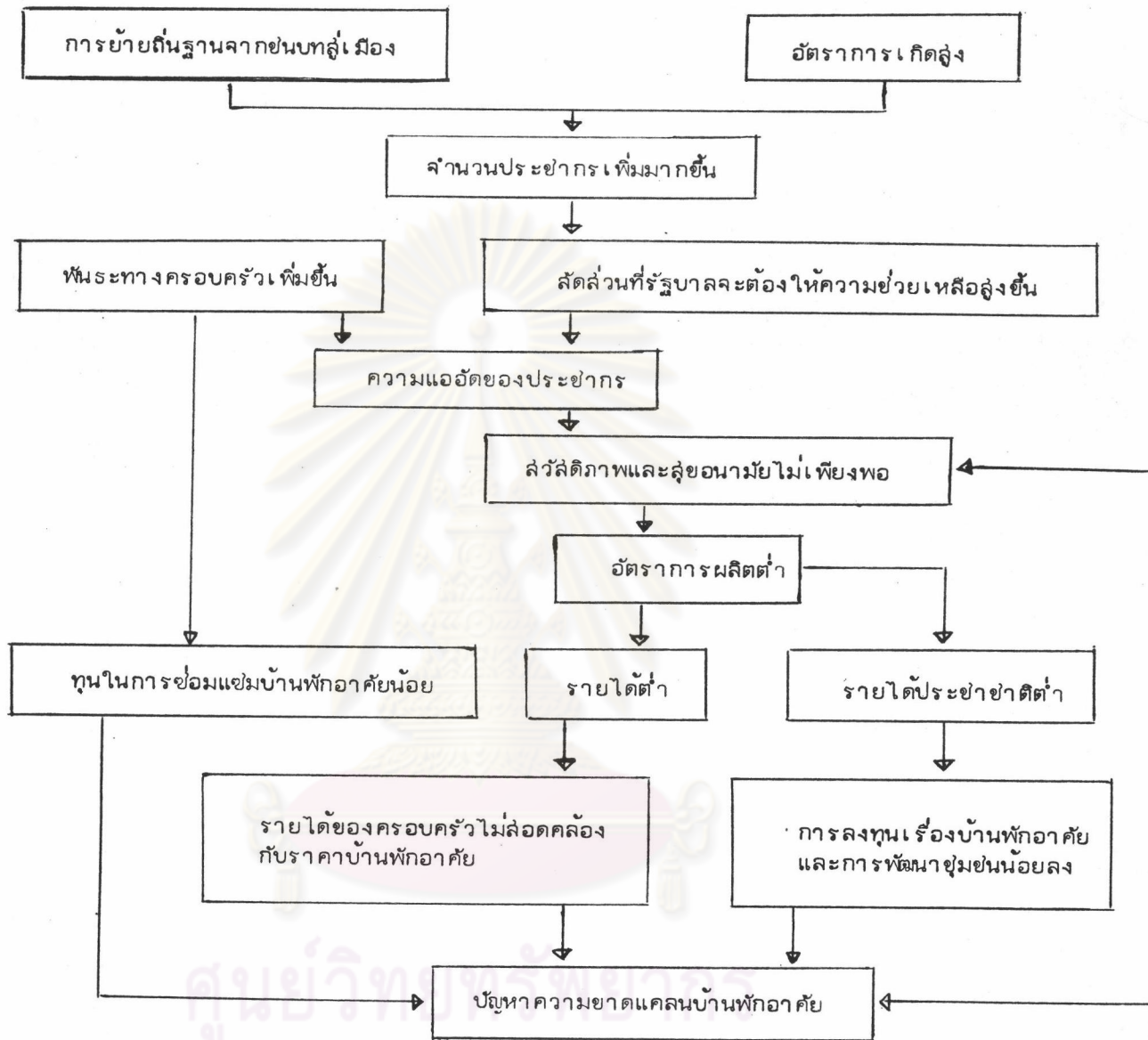
เอกสารว่าด้วยนโยบายเกี่ยวกับที่ดินในเขตเมืองของสหประชาชาติ (United Nations, Urban Land Policies Document) อธิบายว่า ล้นหรือแหล่งเสื่อมโทรมได้แก่สถานที่หรือกลุ่มของสถานที่หรือบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่นเกินไป มีสภาพเสื่อมโทรม หรือไม่ถูกอนามัยหรือขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้อยู่อาศัย หรือของชุมชน<sup>5</sup>

<sup>5</sup>United Nations, Urban Land Policies Document (New York : U.N. Secretariat, 1953), p. 20.

ดังนั้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 คณะรัฐบาลจึงได้ประกาศจัดตั้งการเคหะแห่ง  
ชาติขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 เพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้อ่อนกลาง โดยวางแผนระยะเวลา 5 ปี  
(2519-2523) เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 120,000 หน่วย ประเมินว่าจะใช้เงินลงทุน  
ทั้งสิ้น 13,466 ล้านบาท และปีละไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท ซึ่งผลงานที่ปรากฏได้แก่  
โครงการเคหะชุมชนคลองจั่น โครงการเคหะชุมชนคลองเตย โครงการเคหะชุมชนดินแดง  
เป็นต้น แต่จำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น  
รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้การเคหะแห่งชาติดำเนินงานจัดสร้างที่อยู่อาศัยตามแผนงานเร่งรัดของการ  
เคหะแห่งชาติ ปี 2522-2525 จำนวนทั้งสิ้น 50,756 หน่วย ภายในวงเงินอุดหนุนจาก  
รัฐบาลจำนวน 1,500 ล้านบาท โครงการเคหะชุมชนลาดกระบังก็เป็นโครงการหนึ่งในแผนงาน  
เร่งรัด แผนนี้ได้กำหนดให้จัดสร้างที่อยู่อาศัย 8,100 หน่วยโดยจัดเป็นชุมชนแบบกึ่งสมบูรณ์ใน  
ตัวเอง และเป็นอาคารประเภทสร้างบางส่วน (Sites and Services) คือเป็นที่ดินหรืออาคาร  
บางประเภทที่สร้างเพียงแค่โครงร่าง ไม่ได้สร้างให้เป็นอาคารที่เสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากมี  
วัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เช่าซื้อที่มีระดับรายได้ต่ำสามารถที่จะต่อเติมอาคารเพิ่มเติมในอนาคตเมื่อ  
มีรายได้เพิ่มขึ้น และเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะอุดหนุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ  
เท่าที่จำเป็น และสามารถกระจายทุนที่อุดหนุนไปยังผู้รับประโยชน์ในจำนวนที่มากขึ้น และ  
เพื่อต้องการให้ผู้เช่าซื้อที่มีระดับรายได้สูงให้ความช่วยเหลือคนหรือผู้มีระดับรายได้ต่ำกว่า  
แต่ก็ได้รับผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ทดแทน วิธีนี้เรียกว่า โครงการที่ให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน  
และกันในโครงการ (Cross Subsidy)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพ ก. แสดงปัญหาความขาดแคลนบ้านพักอาศัย



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: วารสาร "Town Planning Review" ตอนที่ 42 เล่มที่ 3 กรกฎาคม 2514

### จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

เนื่องจากโครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง เป็นโครงการที่รัฐบาลให้การสนับสนุนทางด้านการเงินน้อย โดยมุ่งหวังให้มีการช่วยเหลือกันเองระหว่างผู้เช่าซื้อแต่ละประเภท รายได้ ซึ่งเป็นโครงการที่มีหลักการใหม่ ผู้เขียนมีความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงได้ทำการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินงานของโครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง
2. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของการกำหนดวงเงินในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัยของผู้เช่าซื้อต่อการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอาศัยการคำนวณเวลากรรายได้ประจำชาติ
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีการคำนวณต้นทุนรวมของการก่อสร้างโครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง และต้นทุนต่อหน่วยของที่อยู่อาศัยในแต่ละประเภท
4. เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้และความมั่งคั่งของโครงการที่มีการอุดหนุนกันระหว่างผู้เช่าซื้อในแต่ละประเภทรายได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจ และควรแก่การสนับสนุน เนื่องจากสามารถลดภาระของรัฐบาลโดยรัฐบาลเพียงแต่ให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การวิจัยนี้จะครอบคลุมเพียงโครงการเคหะชุมชนลาดกระบังระยะที่ 1 และต้นทุนของโครงการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นต้นทุนที่ประมาณว่าจะเกิดขึ้นในปีที่ก่อสร้างโครงการ คือ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2524 ซึ่งมีไปต้นทุนจริงของโครงการแต่เป็นต้นทุนที่ประมาณขึ้น

### วิธีการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้จำแนกได้เป็น

1. ข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสัมภาษณ์ และสอบถามเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ และจากการออกแบบสอบถามประชาชนในแหล่ง-

เสียมโทรคมนาคมหลายแห่ง พนักงานโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง ผู้อาศัยอยู่ในเขตลาดกระบัง หน่วยงานราชการ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่การสอบถามจะเน้นที่เขตแหล่งเสียมโทรคมนาคมหลายแห่ง และพนักงานโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากโครงการเคหะชุมชนลาดกระบังมีวัตถุประสงค์ที่จะรองรับประชาชนที่มาจากแหล่งเสียมโทรคมนาคม เพราะการทำเรือแห่งประเทศไทยต้องการเวนคืนที่ดินเพื่อที่จะได้ยู่แหล่งเสียมโทรคมนาคมนี้ และเพื่อรองรับพนักงานโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง ซึ่งมีโรงงานไม่ต่ำกว่า 20 แห่ง จึงมีความต้องการแรงงานมาก ดังตารางการที่ 1.1 หน้า 7

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการศึกษาจากหนังสือ วารสาร และบทความต่าง ๆ ทั้งจากภายนอกและจากการเคหะแห่งชาติ

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินงานของโครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง ซึ่งจัดทำโดยการเคหะแห่งชาติ
2. ทำให้ทราบถึงวิธีการคำนวณต้นทุนที่อยู่อาศัยด้วยวิธีการ การให้ความช่วยเหลือระหว่างผู้อยู่อาศัยในโครงการแต่ละประเภทรายได้ (Cross subsidy) ในแผนงานเร่งรัดของการเคหะแห่งชาติ
3. เพื่อเป็นแนวทางและข้อคิดเห็นสำหรับการพิจารณาในการลงทุนในโครงการเคหะชุมชนสำหรับโครงการต่อ ๆ ไปของการเคหะแห่งชาติ
4. เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้ต้นทุนที่กำหนดไว้ในโครงการแตกต่างจากต้นทุนจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งเป็นราคาที่ย่นการประกวดราคาของการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของบริษัทรับเหมาก่อสร้าง

ตารางที่ 1.1 งบประมาณในนิคมอุตสาหกรรมและเขตส่งออกภาคกระบี่

ลำดับที่	โรงงาน	ประเภทของกิจการ	เนื้อที่ (ไร่)	แรงงาน					รวม
				2524	2525	2526	2527	2528	
1	บริษัท ยันมาร์ประเทศไทย จำกัด	เครื่องยนต์ดีเซล	40-0-83	80	200	200	250	250	300
2	บริษัท ชันฉิ่ง จำกัด	ผลิตหมักพืช	3-3-86	20	20	25	30	30	30
3	บริษัท ไทยเมดิคัลมาฮิวคัล จำกัด	ผลิตยา	37-2-47	50	100	150	150	150	200
4	บริษัท สหพัฒนายานยนต์ จำกัด	ประกอบรถยนต์	66-3-04	200	200	250	300	400	500
5	บริษัท ไทยวิดิภา จำกัด	น้ำส้มสายชู	3-3-85	-	20	25	25	25	25
6	บริษัท สีเวอร์ราเรอประเทศไทย จำกัด	ผงซักฟอก, สบู่	127-2-88	50	120	365	505	620	850
7	บริษัท คิวแอนติคิว โอลดีง จำกัด	ผลิตแผ่นยาง	6-0-44	20	20	20	30	30	30
8	นายพัลลภ ศรีศันธา	ผลิตยา	4-0-0	-	20	30	50	50	50
9	บริษัท สหยูเนี่ยน จำกัด	สิ่งทอและส่วนประกอบ	66-3-4	-	-	250	400	400	400
10	บริษัท โอลิมเปีย จำกัด	เครื่องพิมพ์ดีด	4-0-0	-	40	55	65	65	65
11	บริษัท กุลรเรคอร์บี จำกัด	ผลิตคอมพิวเตอร์	19-2-0	-	40	55	65	65	65
12	บริษัท โบลโฟม จำกัด	Expandable Polystyrene Beads	3-3-89	-	30	40	50	50	50
13	นายปราโมทย์ พุทประเสริฐ	ผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป	3-3-85	-	30	30	50	50	50
14	บริษัท เซ็ลทรัลโหนดิก จำกัด	ผลิตเทียนออร์และแลคเกอร์	3-2-40	5	5	10	15	15	20

ลำดับที่	โรงงาน	ประเภทของกิจการ	เนื้อที่ (ไร่)	แรงงาน						
				2524	2525	2526	2527	2528	รวม	
15	นายอุดม ศรีฤาชา	ผลิตเครื่องเขียน	2-0-0	-	10	10	20	20	20	20
16	บริษัท โทนพรสซี เดมบูดีส์ จำกัด	อาหาร - ขนมปัง	4-2-0	20	40	50	50	60	60	60
17	สตรีราณีบุตร	น้ำดื่ม - น้ำนมแก้ว	4-2-0	20	40	50	50	60	60	60
18		ชิ้นส่วนสำเร็จรูปของอาคาร	18-0-0	-	30	40	80	80	80	80
19	ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม	สร้างโรงงานมาตรฐาน	19-3-0	40	40	-	-	-	-	-
20	ฮาวายไทยเอกซ์พอร์ต	เฟอร์นิเจอร์หวาย	6-0-0	-	30	30	50	50	50	50
21	ทีเอสโอ		27-0-49	-	150	300	400	500	500	500
	รวม		484-0-0	505	1,235	1,915	2,145	2,840	3,275	3,275
22	เขตพาณิชย์กรม		50-0-0	-	-	20	30	30	30	100
23	EPZ.		178-0-0	-	550	2,000	2,500	2,500	2,500	4,000
	รวมทั้งสิ้น		722-0-0	505	1,785	3,935	4,675	5,370	7,375	7,375

ที่มา : ข้อมูลกรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย งานประชาสัมพันธ์ " ประวัติความเป็นมาของนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง "