

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและสาระสำคัญ

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญ ในการดำรงชีพของมนุษย์ ก่อนที่จะสำเร็จออกมาใน รูปแบบที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ จำเป็นต้องผ่านขบวนการผลิตต่างๆ หลายขั้นตอน ซึ่งรวมแล้ว อาจเรียกได้ว่าผ่านขบวนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการผลิต เช่น ที่ดิน เครื่องจักร แรงงาน วัสดุ เงิน และการจัดการ ขบวนการผลิต จำเป็นต้องใช้หน่วยแรงงาน และเครื่องจักรเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมเป็นหน่วยค่าแรงงาน ส่วนอีกหน่วยเป็นหน่วยของวัสดุในการก่อสร้าง ซึ่งในการผลิตที่อยู่อาศัยแต่ละหน่วยนั้น จำเป็นต้องใช้แรงงาน ประมาณในช่วงร้อยละ 20-30 ของราคาค่าผลิต นอก นั้นจะเป็นค่าวัสดุ ภาษี และค่าดำเนินการ

ตัวเลขจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี พ.ศ. 2537 ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10.2 (อัตราการขยายตัวเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2534-2538 เท่ากับร้อยละ 8.6) ด้วยจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 1,576,600 คน ซึ่งมีอัตราการเพิ่ม ของแรงงานก่อสร้างจากร้อยละ 3.8 (1,178,400 คน) ของผู้มีงานทำ แยกตามอุตสาหกรรมในปี 2534 เป็นร้อยละ 4.81 (1,576,000 คน) ในปี 2537 และจากการประมาณการของกองวางแผน ทรัพยากรมนุษย์ คาดว่าจะมีแรงงานก่อสร้าง เพิ่มขึ้น 2,969,000 คน ในปี 2544 ประมาณสอง เท่าภายในเจ็ดปี และด้วยอัตราการขยายตัวเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2539-2544 เท่ากับร้อยละ 9.7

จำนวนประชากรทั่วราชอาณาจักร 60 ล้านคน (2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) กับจำนวนบ้าน ทั่วราชอาณาจักร 14,697,085 หลัง (2538) ในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างเพื่อที่อยู่อาศัย ที่จด ทะเบียนเพิ่มขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มีประมาณการจำนวน 53,353 หน่วย ในปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 171,010 หน่วย ในปี 2537 โดยมีอัตราการเพิ่มกว่า 3 เท่า ซึ่งคาดประมาณว่า จะ มีจำนวนแรงงานก่อสร้าง ประมาณ 500,000 คน (423,434 คน สถิติจากกระทรวงแรงงาน, 2538)

และจำนวน 368,169 คน เป็นแรงงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร (2538) แรงงานเหล่านี้อาศัยอยู่ในโครงการก่อสร้างประเภทต่างๆ ทั้งในแนวราบ และแนวตั้ง ในเขตชานเมือง (BMR) และเขตศูนย์กลางธุรกิจ (CBD)

จำนวนแรงงานเหล่านี้ มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากลักษณะของงานก่อสร้าง ที่ไม่สลับซับซ้อน การเข้าง่าย ออกง่าย ไม่มีข้อผูกมัด ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถ หรือวุฒิการศึกษาเข้าทดสอบ มีทั้งแรงงานฝีมือ และแรงงานไม่มีฝีมือปะปนกัน แบ่งแยกตามลักษณะของงาน

แรงงานเหล่านี้อพยพมาจากชนบท เข้าสู่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ของประเทศ มีพื้นที่จำกัด มีสาธารณูปโภค ไม่สามารถขยายได้ทันแรงงาน ที่อพยพเข้ามา ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้บริการได้ เช่น ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพอนามัย การศึกษาและสถานเลี้ยงดูเด็กเล็ก ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาจราจร

ขณะเดียวกันแรงงานย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีจำนวนสูงมากขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ที่เรียกว่า เมืองโตเดี่ยว หรือเอกนคร (Primate City) ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตที่เลวลง เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการขยายตัวของชุมชนแออัด เกิดชุมชนแออัดแหล่งใหม่อย่างต่อเนื่อง เช่นชุมชนแออัดใต้สะพาน ชุมชนแออัดโครงการก่อสร้าง ตามสถานที่ก่อสร้าง หรือพื้นที่ใกล้เคียง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ปัญหาความเหลื่อมล้ำของแรงงานขั้นต่ำ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยชั่วคราวที่ไม่เหมาะสม ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสภาพจิตใจ ของผู้ใช้แรงงานก่อสร้างได้

ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างเหล่านี้ จะพักอยู่อาศัยในโครงการก่อสร้างนั้น โดยรูปแบบที่อยู่อาศัยชั่วคราว จะมีส่วนน้อยที่พักอาศัยอยู่นอกโครงการ (ยกเว้นโครงการในเขตCBD ซึ่งส่วนมากจะอาศัยอยู่นอกโครงการ) ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีทรัพยากรที่ร่วมกันใช้อย่างจำกัด และไม่เพียงพอ เช่น ที่อยู่อาศัย ผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ กินอยู่หลับนอน ในบ้านพักคนงาน ในหน่วยงานก่อสร้างอย่างไร ความต้องการที่อยู่อาศัยชั่วคราว ที่ต้องการในช่วงก่อสร้างโครงการ 1-3 ปี เป็นอย่างไร ควรจะกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เพื่อให้ได้ห้องพักอาศัยได้มาตรฐาน หรือถูกสุขลักษณะอย่างไร

ในด้านความต้องการที่อยู่อาศัยถาวร ของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ เป็นความคาดหวังในอนาคต มีความประสงค์ที่จะย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนาเดิม หรือต้องการที่อยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ ในส่วนใด ของกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล โดยที่จะยังคงดำเนินอาชีพเป็นผู้ใช้แรงงานก่อสร้างอยู่ ตลอด จนความต้องการในด้านที่อยู่อาศัย ทั้งรูปแบบชั่วคราวและถาวร ของผู้ใช้แรงงานในเขต BMR และเขต CBD มีความแตกต่างกันอย่างไร

ดังนั้น ความจำเป็นในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยสนองความต้องการ ของผู้ใช้แรงงาน ก่อสร้างทั้งชั่วคราวและถาวร จึงมีความสำคัญทั้งในภาครัฐและเอกชน ในการจัดการที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพสุจริต เลี้ยงดูตนเองและ ครอบครัวได้ โดยที่ไม่เป็นภาระเรื่องค่าใช้จ่ายแต่อย่างใดจากภาครัฐ หากเพียงแต่รัฐจะได้เข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริม ในเรื่องที่จะวิจัยนี้ให้เป็นรูปธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ให้เป็นกฎระเบียบ ข้อ บังคับ ที่จะต้องปฏิบัติ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกๆ ฝ่าย ในอันที่จะได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยชั่วคราว ที่ จะไม่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดแห่งใหม่ ตามหน่วยงานก่อสร้างเขต BMR หรือพื้นที่ใกล้เคียงหน่วย งานก่อสร้างในเขต CBD

และการจัดการในเรื่องที่อยู่อาศัยดังกล่าวสามารถนำไปใช้กับแผนการพัฒนาเมืองหลักของ แต่ละภูมิภาค หรือเป็นข้อคิดในการกำหนดนโยบายและแผนต่างๆ ที่จะผสมผสาน เพื่อแก้ไข ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงานก่อสร้างให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยชั่วคราว ของผู้ใช้แรงงาน ก่อสร้าง โดยการจัดหาจากผู้รับเหมา หรือเจ้าของโครงการ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัย และสถานที่ทำงานของผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง
3. เพื่อศึกษาความคาดหวังเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในอนาคตของผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง
4. เพื่อเสนอแนวทางการจัดสร้างที่อยู่อาศัยชั่วคราวที่เหมาะสม พัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง

ขอบเขตของการวิจัย

1. พื้นที่วิจัย เขตชานเมืองหรือปริมณฑล (BMR) เฉพาะช่วงที่กำหนด ที่มีโครงการที่อยู่อาศัยใหม่กำลังก่อสร้าง ก่อนข้างมาก ได้แก่ ช่วงถนนรังสิต-องครักษ์ ในแนวเหนือ-ใต้ ของคลอง 1 ถึงคลอง 15 ระยะทางประมาณ 40 กิโลเมตร

2. พื้นที่วิจัย เขตศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) เฉพาะช่วง บนถนนสายหลัก ที่มีโครงการก่อสร้างอาคารสูง ได้แก่

- สุขุมวิท - เพชรบุรี-ราชดำริ
- สาทร - สวนพุด
- พระรามที่ 3 - นางลิ้นจี่

ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตสาทร เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตราชเทวี และเขตปทุมวัน

3. พื้นที่วิจัย โครงการสาธารณูปโภคของรัฐบาล

- ภายในเขต CBD โครงการรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร
- ภายนอกเขต CBD โครงการทางด่วนบางนา-บางปะกง และโครงการทางด่วน

ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี

4. โครงการที่วิจัย เฉพาะโครงการที่มีระยะเวลาการก่อสร้างตามแผนงานเป็นเวลา 1-3 ปี ขึ้นไป และยังมีระยะเวลาการก่อสร้างขณะสำรวจอีกไม่น้อยกว่า 1 ปี และหรือมีจำนวนแรงงานก่อสร้างไม่น้อยกว่า 100 คน

จำนวนโครงการที่จะทำการวิจัยขณะสำรวจรวมทั้งหมด 90 โครงการ ตามขอบเขตของพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น เมื่อทำการสำรวจแล้วได้ผลเบื้องต้น ดังนี้

เขต CBD (อาคารสูง) สำรวจ 51 โครงการ คัดเลือก 33 โครงการ จำนวนแรงงาน 5,476 คน
เขต BMR (ที่อยู่อาศัย) สำรวจ 36 โครงการ คัดเลือก 14 โครงการ จำนวนแรงงาน 2,427 คน
โครงการ CIVIL (ทางด่วนยกระดับและรถไฟฟ้า)

สำรวจ 3 โครงการ คัดเลือก 3 โครงการ จำนวนแรงงาน 1,634 คน
รวมโครงการคัดเลือกวิจัย 50 โครงการ และมีจำนวนแรงงานรวมทั้งสิ้นในการสำรวจ 9,537 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงรูปแบบที่อยู่อาศัยชั่วคราวที่เหมาะสม ของผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง
2. ได้ทราบถึงความต้องการที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราว และแบบถาวร ของผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง
3. ใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ด้านที่อยู่อาศัย สำหรับแรงงานจากชนบท ที่เข้ามามีอาชีพก่อสร้างในเขตเมือง
4. ใช้เป็นแนวทางนำเสนอภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร และโยธาจังหวัดทั่วประเทศในการออกกฎระเบียบข้อบังคับ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยชั่วคราวที่เหมาะสม และได้มาตรฐานแห่งคุณภาพชีวิต สำหรับแรงงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างที่ดำเนินการขออนุญาตปลูกสร้าง

คำจำกัดความ

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กระทรวงมหาดไทย ในความทั่วไป ได้ให้ข้อกำหนดดังนี้

“งานก่อสร้าง” หมายความว่า การประกอบการเกี่ยวกับงานก่อสร้าง อาคาร สนาบบิน ทางรถไฟทางรกราง ท่าเรือ ทางน้ำ ถนน การโทรเลข โทรศัพท์ ไฟฟ้า แก๊ส หรือประปา และหมายความรวมถึงการต่อเติม ซ่อมแซม ซ่อมบำรุง คัดแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งก่อสร้างนั้นๆ ด้วย

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามความหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หมายความว่าผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน

“ลูกจ้างประจำ” หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งนายจ้างตกลงจ้างไว้เป็นการประจำ

“ลูกจ้างชั่วคราว” หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งนายจ้างตกลงจ้างไว้ไม่เป็นการประจำ เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการสุขาภิบาลเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างชั่วคราว พ.ศ. 2527 ได้ให้ข้อกำหนดดังนี้

“อาคารชั่วคราว” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างซึ่งปกตินักกลางอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และมีกำหนดเวลาการรื้อถอน

“ผู้ขออนุญาต” หมายความว่า ผู้ขออนุญาตอาคารชั่วคราว

ข้อจำกัดในการวิจัย

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการส่งและเก็บแบบสอบถาม การศึกษานี้เป็นการเก็บข้อมูลแบบผสมระหว่างการเก็บข้อมูลแบบ Accidental Sampling และ Quota Sampling คือ ได้กำหนดสัดส่วนของแบบสอบถามแต่ละโครงการ (Quota Sampling) โดยสังเกตจากตัวเลขจำนวนแรงงานในแต่ละโครงการ แล้วจึงส่งแบบสอบถามลงพื้นที่ ส่วนการเก็บแบบสอบถามจะไม่เจาะจงว่าผู้ตอบคือใคร (Accidental Sampling) โดยจะแจกแบบสอบถามผู้ที่ทำงานในโครงการก่อสร้าง ซึ่งเป็นใครก็ได้ ที่ใช้แรงงาน โดยส่งแบบสอบถามผ่านวิศวกร โฟร์แมน หัวหน้างาน หรือผู้ช่วยวิจัยถึงผู้ใช้แรงงานโดยตรง