

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ถนนเยาวราชถูกสร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากได้ทรงมีพระราชดำริว่าบริเวณลำเพ็ญคับแคบจอบ้างมากอีกทั้งเป็นย่านการค้าและมีประชาชนอยู่อย่างหนาแน่น ประกอบกับลำเพ็ญเกิดไฟไหม้ใหญ่จึงโปรดให้สร้างถนนเยาวราชแทรกระหว่างถนนเจริญกรุงและถนนลำเพ็ญ ทำให้กลุ่มชาวจีนขยายตัวเข้ามาสร้างย่านการค้าใหม่ จนกลายเป็นชุมชนชาวจีนที่ยิ่งใหญ่ และแผ่กว้างขยายบริเวณออกไปถึงย่านทรงวาด วัดไตรมิตร สัมพันธวงศ์ และเจริญกรุง อาคารก่ออิฐฉาบปูนหลังแรกๆ ของย่านนี้ เป็นร้านค้าทองคำ ออกแบบโดยสถาปนิกชาวตะวันตก มีความมั่นคงแข็งแรง และสวยงามมาก นอกจากจะเป็นย่านร้านค้าทองคำแล้ว เยาวราชยังเป็นทั้งแหล่งบันเทิงของชาวจีน มีทั้งโรงจิวและโรงภาพยนตร์

การเกิดขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็วของย่านเยาวราช ทำให้เกิดชุมชนที่หนาแน่น เพราะเป็นแหล่งการค้าที่สำคัญ ๆ เป็นศูนย์กลางขนถ่ายสินค้าริมแม่น้ำเจ้าพระยา และถูกเปลี่ยนเป็นศูนย์พืชผลทางการเกษตร ตลาดผ้าที่ใหญ่ที่สุดในลำเพ็ญ รวมทั้งสินค้ากระจุกกระจิกพวกกีฬาก็อพยพโรงแรมที่สูงที่สุดและทันสมัยที่สุดของสมัยนั้น ถูกสร้างขึ้นมาบนถนนเยาวราชเป็นแห่งแรก คือโรงแรม 7 ชั้น และต่อมาก็มียุคโรงแรม 9 ชั้น เป็นคำพูดถึงที่ติดปากคนในสังคมสมัยนั้น คนเยาวราชอาศัยใน Shop house ที่ใช้ประโยชน์ของตึกแถวชั้นล่างทำการค้า ชั้นบนเป็นที่พักอาศัย ทำให้ผู้อาศัยในตึกแถวห้องใกล้เคียง ๆ กัน มีความสัมพันธ์ค่อนข้างใกล้ชิด ด้วยเหตุที่เป็นทั้งเพื่อนบ้านและชาวจีนเหมือนกัน และเป็นคนค้าขายเหมือนกัน

เนื่องจากเยาวราชเป็นศูนย์กลางความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศมีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นมาก นอกจากจะเป็นศูนย์กลางธุรกิจ การพาณิชย์ที่สำคัญแล้ว ยังเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน ส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อพยพย้ายถิ่นฐานจากภูมิภาคเข้าสู่เมือง เพื่อเข้ามาประกอบอาชีพมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานพวกนี้ไม่สามารถซื้อหรือเช่าบ้านในราคาแพงได้ และถึงแม้จะเช่าบ้านหรือซื้อบ้านอยู่อาศัยได้ในราคาถูกก็จะอยู่ไกลจากแหล่งงานมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย ดังนั้นจึงมีการก่อสร้างบ้านเรือนเพิ่มขึ้นจำนวนมากในพื้นที่ใจกลางเมืองที่ยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในย่านนี้ ในฐานะเจ้าของที่ดินที่ต้องการทำประโยชน์ที่ดิน โดยให้บริษัทกุลพงษ์พัฒนาเช่าพื้นที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทำสัญญาเช่าเป็นระยะเวลา 15 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 – 2525 ซึ่งบริษัทกุลพงษ์พัฒนาได้ก่อสร้างอาคารพักอาศัย สูง 7 ชั้น มีจำนวนห้องทั้งหมด 270 ห้อง โดยมีชื่อว่า "อาคารกรมภูเรศน์" และได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารในปี พ.ศ. 2510 และก่อสร้างแล้วเสร็จ เมื่อปี พ.ศ. 2517

หลังจากนั้นได้เปิดให้เช่าพักอาศัย ผู้ที่เช่าอยู่อาศัยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายในตลาดสดในบริเวณใกล้เคียงกับที่พัก เพื่อความสะดวกในการประกอบกิจการค้า และประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยบริษัทกุลพงษ์พัฒนาได้จัดเก็บค่าเช่า และบริหารจัดการอาคารจนถึงปี พ.ศ. 2522 ก็ได้ยกเลิกการเช่า เนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดเก็บค่าเช่า ในขณะที่เดียวกันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ก็มีความต้องการใช้พื้นที่เพื่อประกอบกิจกรรมที่ได้มาซึ่งผลตอบแทนที่สูงกว่า ทำให้ไม่ต่อสัญญากับผู้เช่าและไม่เก็บค่าเช่า เพื่อต้องการขับไล่ผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าว ทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารกรมภูเรศน์จำนวน 270 ครอบครัว ซึ่งมีประชากรอยู่อาศัยจำนวน 664 คน ต้องประสบกับความเดือดร้อน และอยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายมาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในอาคารกรมภูเรศน์ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่

1) ผู้อยู่อาศัย ต้องเป็นผู้อยู่อาศัยที่ผิดกฎหมาย ไม่มีกรรมสิทธิ์ทำให้ไม่รู้สิทธิถึงความมั่นคงในการอยู่อาศัย ดังนั้นจึงปล่อยให้อาคารทรุดโทรม ขาดการดูแลเอาใจใส่และขาดการบำรุงรักษาเป็นผลทำให้เกิดความยากลำบากแก่ผู้ที่อยู่ในอาคาร จากปัญหาต่างๆ เช่น การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการที่ไม่สามารถวางแผนปรับปรุงภายในห้องพักอาศัยให้สวยงาม และน่าอยู่กว่านี้ได้ เนื่องจากเกรงว่าหากลงทุนปรับปรุงสภาพภายในห้องพักให้ดีขึ้นแล้วสำนักงานทรัพย์สินฯ มาฟ้องขับไล่ การลงทุนในการปรับปรุงอาคารก็จะเป็นการสูญเปล่าสิ้นเปลืองเงินโดยใช่เหตุ

2) เจ้าของอาคาร คือ สำนักงานทรัพย์สินฯ แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ จะเคยมีแผนการจัดการบริหารจัดการที่ดินแปลงดังกล่าว เพื่อนำไปทำประโยชน์อื่น ซึ่งได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากว่า แต่การดำเนินการขับไล่ผู้อยู่อาศัยก็มีใช้สิ่งๆ ที่ทำได้ง่าย เพราะเคยมีความพยายามขับไล่ผู้อยู่อาศัยมาแล้ว แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้อยู่อาศัยได้รวมตัวกันไปขอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วยเหลือเจรจากับทางสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน จากการไร้ที่อยู่อาศัยประกอบกับ ผู้อยู่อาศัยก็ได้ถวายฎีกาด้วย ทำให้ผู้อยู่อาศัยยังคงได้พักอาศัยอยู่จนทุกวันนี้ โดยที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ก็ยังมีได้เก็บค่าเช่ามาเป็นเวลา 10 กว่าปีแล้ว ในขณะที่สำนักงาน

ทรัพย์สินฯ ไม่สามารถไปใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีภาระในการเสียภาษีโรงเรือนให้กับทางกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ไม่สามารถเก็บค่าเช่าจากผู้อยู่อาศัยได้เลย

ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรศน์ให้เกิดประโยชน์ทั้งกับทางราชการและผู้อยู่อาศัยในชุมชนกรมภูธรศน์ เพื่อประสานประโยชน์ระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้อยู่อาศัย โดยจะทำการศึกษาลักษณะการอยู่อาศัยในปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการและความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการพัฒนา เนื่องจากการศึกษาข้อมูลด้านผู้อยู่อาศัย เป็นข้อมูลเบื้องต้นที่มีความสำคัญ และเป็นตัวบ่งชี้โอกาส และทางเลือกในการพัฒนาที่ดินแปลงนี้ ในแนวทางการประสานประโยชน์ ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและให้เกิดประโยชน์ทั้งกับทางราชการและผู้อยู่อาศัยในชุมชนกรมภูธรศน์ นำไปสู่บรรณประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ สังคม และประชาชน นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ในเรื่องยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาเมือง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาสภาพที่อยู่อาศัยปัจจุบันและปัญหาของผู้อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรศน์
2. ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรศน์ โดยการจัดทำทางเลือกและใช้หลักการประสานประโยชน์ระหว่างผู้อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรศน์ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. พื้นที่ศึกษา

อาคารกรมภูธรศน์ เป็นอาคารที่อยู่อาศัยให้เช่าสูง 7 ชั้น มีห้องเช่าจำนวน 270 ห้อง กรมสิทธิของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

กลุ่มที่ 1: เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

กลุ่มที่ 2: สมาชิกครัวเรือนที่อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรศน์ จำนวน 270 ห้อง
ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1: ตัวแปรเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ และข้อมูลครัวเรือน

กลุ่มที่ 2: ตัวแปรเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการเช่าอยู่อาศัย

กลุ่มที่ 3: ตัวแปรเกี่ยวกับสภาพการอยู่อาศัยปัจจุบัน

กลุ่มที่ 4: ตัวแปรเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัย

กลุ่มที่ 5: ตัวแปรเกี่ยวกับความคิดเห็นเรื่องที่อยู่อาศัย

1.4 คำจำกัดความศัพท์

ผู้เช่า	หมายถึง	ผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในตึกกรรมภูธรเรศน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย
ผู้เช่าช่วง	หมายถึง	ผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในอาคารกรรมภูธรเรศน์โดยการเช่าจากผู้เช่าเดิม
ผู้บุกรุก	หมายถึง	ผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในอาคารกรรมภูธรเรศน์โดยไม่มีนิติสัมพันธ์กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยการละเมิดเข้าอยู่อาศัยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.5 ขั้นตอนและวิธีการศึกษา

1. การรวบรวมข้อมูล

- ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)
 - ศึกษาสภาพทั่วไปของพื้นที่ และลักษณะการใช้พื้นที่อาคารกรรมภูธรเรศน์ โดยการสังเกต สัมภาษณ์ภาคสนาม และสัมภาษณ์ ซึ่งได้ดำเนินการลงพื้นที่ศึกษาสภาพทั่วไป ตั้งแต่ 7 ม.ค. - 28 ก.พ. 2547
 - ศึกษาสภาพการอยู่อาศัย ความคิดเห็นเรื่องที่อยู่อาศัย สภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัย โดยการสังเกต สัมภาษณ์ภาคสนาม และสัมภาษณ์
- ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)
 - ศึกษาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับอาคารกรรมภูธรเรศน์ จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - ศึกษาข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชนบุกรุก สลัมและการแก้ปัญหา แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น
 - ศึกษาข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และสังคม เช่น แหล่งงาน รายได้ รายจ่าย เป็นต้น
 - แผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร
 - งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ประเภทของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มี 2 ประเภท คือ

2.1 การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งสร้างขึ้นตามโครงสร้างของตัวแปร 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ และข้อมูลครัวเรือน

ส่วนที่ 2: ลักษณะการตั้งถิ่นฐานและการเข้าอยู่อาศัย

ส่วนที่ 3: สภาพการอยู่อาศัยปัจจุบัน

ส่วนที่ 4: สภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัย

ส่วนที่ 5: ความคิดเห็นเรื่องที่อยู่อาศัย

2.2 การสังเกต ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์ เพื่อทราบลักษณะทางกายภาพที่อยู่อาศัย

สภาพการอยู่อาศัย สภาพเศรษฐกิจและสังคม

3. การวิเคราะห์ข้อมูลสรุปผล

จากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิที่ได้ นำมาอ้างอิงในการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงความ เป็นไปได้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอาคารกรมภูธรทัศน์โดยนำเสนอในเชิงบรรยาย ตาราง ความถี่ ร้อยละ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นแนวทางให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สามารถวางนโยบายการ ต่อสัญญาเช่าได้ถูกต้องและเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพที่อยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจของ ผู้อยู่อาศัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย