

การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ และบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล

โดย วิชาญ ธรรมิก

ความนำ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง แทบทุกประเทศต่างประสบความยุ่งยากเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยของพลเมืองอันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมบ้าง จำนวนประชากรของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วบ้าง ดังนั้นแล้วแต่เป็นบ่อเกิดของปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องนี้ส่วนใหญ่มักเป็นเพราะไม่มีที่อยู่อาศัยพอเพียงประการหนึ่ง หรือบ้านช่องที่มีอยู่แล้วทรุดโทรมขาดดุรัชลักษณะอันเป็นทางนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บนานาประการให้แก่ผู้พำนักอาศัยอีกประการหนึ่ง ปัญหาเท่าที่ใดก็ตามมานานทอดจำนวนมากขึ้นยิ่งกว่าเมื่อก่อนสงครามหลายเท่าตัว ดังที่เราจะเห็นได้จากรายงานขององค์การสหประชาชาติซึ่งบ่งชี้ว่า นับแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2495 นั้น ยังมีราษฎรในประเทศที่ล้าหลังหรือยังด้อยการพัฒนาอยู่อีกไม่น้อยกว่า 150 ล้านครอบครัวอาศัยคับบ้านเรือนจนถึงขนาดไม่มีที่อยู่ และแม้แต่ในประเทศที่ก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรมเป็นอย่างดีแล้วก็มีผู้ต้องเผชิญกับปัญหาเช่นเดียวกันนี้อีกประมาณไม่ต่ำกว่า 30 ล้านครัวเรือน¹ เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายความรับผิดชอบในสวัสดิการของประชาชนให้คลุมไปถึงการจัดให้มีบริการอาคารสงเคราะห์ขึ้น โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านประชาสงเคราะห์เป็นฝ่ายรับผิดชอบและดำเนินงาน

ประเทศไทยเองก็ประสบปัญหาดังที่ใดกล่าวมาแล้วข้างบนไม่น้อยไปกว่าประเทศอื่นเลย แต่ผลที่จะกระทบกระเทือนต่อการดำรงชีพของราษฎรนั้นปรากฏให้เห็นได้ชัดภายในย่านเมือง

¹ United Nations, "Housing" Preliminary Report on the World Social Situation (New York: Department of Social Affairs, 1952), p. 53.

หลงเท่านั้น ในต่างจังหวัดแม้จะมีเรื่องยุ่งยากอยู่บ้างก็ไม่มากนัก เท่าที่เห็นมักเป็นเรื่องขาดแคลนที่อยู่ซึ่งเกิดชนชวคราว ในกรณีที่ข้าราชการต้องถูกโยกย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ โดยมีบ้านพักของทางราชการจัดไว้ให้ อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การให้ความช่วยเหลือของรัฐเพื่อส่งเสริมให้พลเมืองของตนมีบ้านอยู่อย่างถูกต้องลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการมรดกของตนเองหรือด้วยประการอื่นใดก็ตาม จัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการประชาสังเคราะห์ ในประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่อย่างเร่งรีบขณะนี้ รัฐบาลไทยตระหนักถึงความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท จึงทุ่มเทงบประมาณลงไปในปีหนึ่ง ๆ มิใช่น้อย เพื่อหาทางบรรเทาปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยให้ลดน้อยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดสร้างอาคารสังเคราะห์ขึ้นเพื่อให้ราษฎรที่ไม่มที่อยู่อาศัยได้เช่า เช่าซบหรือซอในราคาถูก นอกจากนี่ยังหาทางระบายพลเมืองจำพวกที่ตกตองการที่ดินไว้เป็นของตนเอง เพื่อประกอบอาชีพในทางกสิกรรม ไปไว้ในนิคมสร้างตนเองที่กรมประชาสังเคราะห์จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ต้นจนถึงปี พ.ศ. 2501 รวมเบ็ดเสร็จจัดด้วยกัน 35 แห่ง² แต่ถึงกระนั้นก็ยังช่วยแก้ปัญหาได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาและแนวทางพิจารณาเรื่อง

การพิจารณาเรื่อง “การจัดทการอาคารสังเคราะห์ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพในหน้าทของรัฐบาล” นี้ เป็นการพิจารณาศึกษาตามแนววิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมุ่งที่จะศึกษาถึงการจัดบริการทงหลายที่รัฐบาลได้จัดใหม่ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยว่าเป็นไปในรูปใด มีการบริหารงานอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งเน้นให้เห็นความบกพร่องต่าง ๆ ของบริการเหล่านั้นว่ามีอยู่เพียงใด และจะมีวิธีการอื่นใดบ้างที่ควรนำมาใช้เพื่อแก้ชอบกพร่องนั้น ๆ ให้ดีขึ้น ทั้งนี้ ด้วยความหวังว่า บทความนี้อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ทมความสนใจในเรื่องการบริหารราชการ โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเรื่องดังกล่าวบ้างไม่มากนัก

ถ้ารับขอบเขตของบทความ จะได้ทำการพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาคารสังเคราะห์เพื่อประชาชนทั่ว ๆ ไปภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนคร

² กรมประชาสังเคราะห์, สถิติการปฏิบัติงานปี 2497-2501 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2503), หน้า 121-23

ชนบท รวมทั้งบริเวณชานเมืองทั้งสองแห่งซึ่งดำเนินงานโดยส่วนราชการและองค์การรัฐบาล
เท่านั้น มิได้ศึกษารวมไปถึงการจัดการ อาคารสงเคราะห์ซึ่งทำโดยเอกชนหรือการจัดสร้างบ้าน
พักข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมตำรวจ องค์การรถไฟ
และกรมสวัสดิการทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศแต่อย่างใด

วิธีการที่จะนำมาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นไปในรูปของการค้นคว้าหารายละเอียด
ต่าง ๆ จากเอกสาร และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นสิ่งไม่อาจค้นหารายละเอียด
ที่ต้องการจากเอกสารใด ๆ ได้แต่ก็ใช้วิธีสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของ
แต่ละหน่วยงานบ้าง เมื่อได้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่ต้องการแล้วจึงนำมาพิจารณาศึกษาตาม
แบบพรรณนาและวิเคราะห์ต่อไป กล่าวคือ ได้จัดรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานอาคาร
สงเคราะห์สำหรับประชาชนโดยองค์การรัฐบาลให้ได้สมบูรณ์พอสมควรเป็นอันดับแรก ต่อจาก
นั้นจึงได้อินิจฉัยข้อมูลที่ได้อามาเพื่อหาข้อบกพร่องต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาหาวิธีแก้ไขทั้งในทาง
หลักการและวิธีปฏิบัติเป็นอันดับต่อไป

วิเคราะห์ศัพท์

คำว่า “ การอาคารสงเคราะห์ ” หมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่เดือดร้อน
ได้เข้าพำนักอาศัย หรืออีกนัยหนึ่งอาจหมายถึงการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ให้แก่บุคคลที่ต้องการ
ความช่วยเหลือ โดยการดำเนินงานของรัฐหรือองค์การเอกชน³

จากความหมายของคำว่า “ การอาคารสงเคราะห์ ” อย่างกว้าง ๆ ที่ได้ให้ไว้ข้างบน
นี้จะเห็นว่าการอาคารสงเคราะห์นั้นเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาเรื่อง
ที่อยู่อาศัยภายใต้การดำเนินงานของรัฐหรือเอกชน และยังหมายความรวมถึงการให้ความ
ช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีบ้านเรือนอาศัยอยู่แล้ว แต่มีลักษณะไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เป็นต้นว่า คับ
แคบ อดุยเกินไป ชาติแสงสว่าง อับอากาศ ฯลฯ ปัจจุบันที่ได้กล่าวนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้สุขภาพ
ของผู้พำนักอาศัยเสื่อมโทรม⁴

³ “Housing”, *Encyclopaedia Britannica* (24 th. ed.), XI, p. 830.

⁴ Martin H. Neumeyer, *Social Problem and the Changing Society* (Toronto: D. Van Nostrand Com-
pany Inc., 1953), p. 215.

ปัญหาอันเป็นบ่อเกิดของการอาคารสงเคราะห์

อันความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่ของคนเราซึ่งกระตุ้นให้รัฐบาลจำต้องยื่นมือเข้ามาช่วย เหลือนั้นอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการคือ⁵ (1) ขาดแคลนที่อยู่ (2) ที่อยู่ขาดลักษณะ

ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน⁶ ซึ่งเป็นส่วนราชการ ทชนตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 นั้น การดำเนินงานต่างๆ ที่รัฐ ชาติไทยได้กระทำไปเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ของราษฎรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณ เขตต่อเนื่องนั้นคงมีจุดมุ่งหมายแต่เพียงจะขจัดความขาดแคลนที่อยู่เป็นหลักสำคัญ ตามที่จะเห็น ได้จากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานบางแห่ง จัดสร้างอาคารสงเคราะห์⁷ เพื่อให้ บุคคลประเภทต่างๆ ได้เช่า เช่าซื้อได้อาศัย เช่น กรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น⁷ และยังได้ มีการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานด้านนี้ โดยเฉพาะอีกด้วย⁸ ดังนั้นความ คิดที่จะปรับปรุงหรือกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไปนั้น นับว่ามีความสำคัญรองลง มา ต่อเมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวจนมาแล้ว จึงได้มีการพิจารณา หาทางแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของอาคารบ้านเรือนภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ

นอกจากนี้ยังได้มีการลงมือกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมเป็นการใหญ่ ดังนั้น การที่ประชา ชนไร้ที่อยู่หรือมีที่อยู่ไม่ถูกลักษณะก็ดี หรือบริเวณที่อยู่อาศัยบางแห่งกลายเป็นย่าน เสื่อมโทรมไปก็ดี ล้วนแต่มีสาเหตุเนื่องมาจากข้อเท็จจริงดังที่จะได้นำมาอธิบายให้ไว้ดังต่อไปนี้

สาเหตุของการขาดแคลนที่อยู่

มูลเหตุที่ทำให้ราษฎรขาดแคลนที่อยู่ทันทันทนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะในทางเศรษฐกิจและตั้ง

⁵ Stewart Swift, *Housing Administration* (London: Butterworth & Co. Ltd., 1947), p. 2

⁶ ประพจน์ เรณูจิ, "การปรับปรุงแหล่งชุมชน" ข่าวจากเทศบาลนครกรุงเทพ ๗, เอกสารราย เดือนปีที่ 2 ฉบับที่ 3, มีนาคม 2504, หน้า 3

⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483 มาตรา 9, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 57 ตอนที่ 27, 1 กันยายน 2483, หน้า 334

⁸ พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70 ตอนที่ 6, 20 มกราคม 2496, หน้า 139

คมของแต่ละท้องถิ่น สำหรับในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ พอจะรวบรวมมูลเหตุที่ทำให้ประชาชนมีที่อยู่ไม่พอเพียงได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

- ก. จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น
- ข. การย้ายภูมิลำเนาของราษฎรเพื่อแสวงหาอาชีพ
- ค. ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น

ก. จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น จากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2484 ปรากฏว่าสถิติประชากรของจังหวัดพระนครมีอยู่เพียง 650,000 คนเท่านั้น แต่หลังจากนั้นต่อมาอีกเพียง 13 ปี คือในปี พ.ศ. 2497 จำนวนประชากรในจังหวัดพระนครได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,500,000 คน⁹ และจากการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2503 นั้น ปรากฏว่าจำนวนประชากรในจังหวัดพระนครทั้งสิ้น 1,577,003 คน ในจำนวนนั้นเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเดียว 1,299,528 คน¹⁰ และเป็นผู้ที่เกิดในจังหวัดพระนครแท้ ๆ ถึง 1,000,613 คน¹¹ ตัวเลขเหล่านี้ย่อมจะนำมาพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมากมาเช่นนี้หมายถึงความต้องการที่พำนักอาศัยจะต้องเพิ่มขึ้นตามมาด้วยอย่างไม่มีปัญหา จากการศึกษานี้ของ Bowley แสดงให้เห็นได้ชัดว่า การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมาก ๆ นั้น เป็นบ่อเกิดของปัญหาเรื่องที่อยู่ไม่พอแก่ความต้องการของพลเมืองได้อย่างหนึ่งทีเดียว¹²

ข. การย้ายภูมิลำเนาของราษฎรเพื่อแสวงหาอาชีพ เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในปีหนึ่งๆ มีราษฎรอพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดพระนครเป็นจำนวนไม่น้อย การอพยพนี้ก็ก่อให้เกิดภาวะยุ่งยากแก่รัฐบาลไทยในระยะ 5-6 ปีที่เดิมนั้นของราษฎรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อเข้ามาทำมาหากินในจังหวัดพระนคร บันดาลผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลยุคนั้นเป็นอย่างมาก แต่ถ้าหากเราจะพิจารณากันให้ลึกซึ้งจริงแล้วจะเห็นว่า การโยกย้ายที่ทำการของชาวอีสานครั้งนั้นไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดอันแท้จริง

⁹ Department of Public Welfare, *Public Welfare in Thailand* (Bangkok: Chatra Press, 1955) p. 32.

¹⁰ สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503* "จังหวัดพระนคร" (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2504), หน้า 1

¹¹ *Ibid.*, หน้า 8

¹² Marian Bowley, *Housing and the State* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1947) pp. 10-14.

ของปัญหาเรื่องบ้านเรือนไม่พออาศัยอย่างแท้จริง เพราะเป็นการย้ายแหล่งหากินเพียงชั่วคราว เฉพาะในฤดูแดงเท่านั้น เมื่อย่างเข้าฤดูฝนต่างก็จะพากันเดินทางกลับภูมิตำเนาเดิม เพื่อทำไร่ไถนาอันเป็นอาชีพหลักของตนต่อไป ความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่ไม่พออันเกิดจากการอพยพดังกล่าวจึงไม่คงทนแต่อย่างใด

การโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของราษฎรที่พอจะรวมกันมองข้ามไปเสียก็คือ การย้ายภูมิตำเนาเข้ามาประกอบอาชีพอย่างถาวรในกรุงเทพฯ ของราษฎรจากต่างจังหวัด ซึ่งน่าจะเป็นต้นเหตุอันแท้จริงของความอดคึกครื้นที่อยู่อาศัยของชาวเมืองหลวง จากการศึกษาเรื่องนี้ทำให้ได้พบว่า ชาวไทยเรามากชอบย้ายถิ่นที่อยู่เป็นเขต ๆ ไป โดยมีเมืองที่เจริญที่สุดเป็นศูนย์กลางซึ่งจะมีประชาชนอพยพเข้าไปอยู่มากกว่าจังหวัดอื่นในเขตเดียวกันนั้น เช่น ในภาคกลางก็มักจะมีการอพยพกันไปมาระหว่างจังหวัดต่าง ๆ รอบพระนครและธนบุรี และในที่สุดก็มักจะมาตั้งหลักแหล่งอยู่ในนครหลวงนี้เป็นการถาวร¹³ จากสถิติจำนวนผู้ที่ย้ายภูมิตำเนาเข้ามาอยู่ในจังหวัดพระนครรวม 157,083 คนนั้น มีอยู่ถึง 101,963 คน โยกย้ายมาจากจังหวัดที่ใกล้เคียงกับจังหวัดพระนคร เช่น ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี ปราจีนบุรี ออยุธยา ราชบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี และนครปฐม มากกว่าจังหวัดที่อยู่ห่างไกลออกไป¹⁴

การที่วิเคราะห์ลงไปว่า การย้ายภูมิตำเนาของราษฎรจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาอยู่ในพระนครและธนบุรีทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่ชนวนั้น อาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่า เมื่อราษฎรจากต่างจังหวัดเหล่านี้ได้โยกย้ายเข้ามาแล้ว มิได้หมายความว่าจำนวนบ้านช่องในพระนครและธนบุรีจะเพิ่มตามไปด้วย เพราะบางครั้งบริเวณก็มีได้เตรียมหาที่อยู่ไว้ล่วงหน้า และเมื่อเกิดมีการย้ายกันเข้ามามาก ๆ ความขาดแคลนเรื่องที่พักอาศัยก็ย่อมจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา นอกจากนี้บุคคลดังกล่าวส่วนมากมักเข้ามาตั้งหลักแหล่งกันอย่างถาวรอยู่ในเขตเมืองหลวง จนในที่สุดต่างมีฐานะมีสถานเป็นชาวกรุงไปหมด ซึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณของพลเมืองชนชั้นทางหนึ่งด้วย

ค. ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น ถ้าเราจะถือเอาอัตราเงินเดือนชนชั้นต่ำสุด

¹³ Adul Wichienchareon, "Movement of Population within Thailand," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2503, หน้า 32

¹⁴ สำนักงานสถิติกลาง, *op. cit.*, หน้า 10-13

ของข้าราชการไทย คือ พวกเดิมมีพนักงานสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งมีรายได้เดือนละ 20 บาท¹⁵ มาเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการชนเดียวกันนี้ในปัจจุบันซึ่งได้รับถึงเดือนละ 450 บาท¹⁶ เพื่อเปรียบเทียบค่าของเงินแล้วจะเห็นว่าเดิมนั้นเรามีรายได้สูงกว่าสมัยนั้นถึง 22 เท่าเศษ แต่ในครั้งนั้นถ้าเรามีเงินอยู่เพียง 200 บาท ก็อาจซื้อที่ดินและปลูกบ้านขนาดกระทัดรัดสำหรับครอบครัวขนาดเล็ก ๆ พออาศัยอยู่ได้ หรือแทนที่เราจะคิดคำนวณค่าของเงินจากอัตราเงินเดือนข้าราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เราอาจพิจารณาหารายได้สุทธิของชาวไทยแต่ละคนด้วยการเอาจำนวนประชากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ถึง ปี พ.ศ. 2501 ไปหารายได้ประชาชาติของแต่ละปี จะเห็นว่ารายได้ของคนไทยเราขยับสูงขึ้นประมาณ 47 เท่า แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าคนไทยเราจะร่ำรวยไปตามตัวเลขที่เพิ่มขึ้น ความจริงข้อนี้เราจะเห็นได้จากราคาสินค้าต่าง ๆ ซึ่งเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งราคาที่ดิน แรงงาน และวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากดัชนีค่าครองชีพแล้ว จะเห็นได้ว่าดัชนีค่าครองชีพ (cost of living index) ได้สูงขึ้นจาก 5.9 ถึง 125.0 เท่า ในระหว่างปี 2481 ถึง 2501¹⁷ ยิ่งถ้าพิจารณาอัตราค่าแรงงานของชนชนกรรมกรทุกวันนี้แล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความสามารถในการจ่าย (ability to pay) ของราษฎรโดยทั่วไปยังคงต่ำอยู่เป็นอันมาก

สาเหตุอันเนื่องมาจากที่อยู่ไม่ถูกสุขลักษณะ

การสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้อยู่ในขั้นต่ำ ภายในเขตจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเท่าที่สังเกตเห็นนั้น ส่วนมากมักต้องการแต่เพียงให้เป็นที่พักหลับนอนและใช้ประกอบอาหารไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากได้คำนึงถึงความสะอาดภัยและปลอดภัยของสุขภาพของสมาชิกในครอบครัวแต่อย่างใดไม่ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะนี้ อาจแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการที่สำคัญ คือ (ก) สภาพของชุมชน (ข) สภาพบ้านอยู่อาศัย

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 บัญชีหมายเลข 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 68. 23 ตุลาคม 2485, หน้า 1941-92

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 บัญชีหมายเลข 1, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76 ตอนที่ 101, 30 ตุลาคม 2502, หน้า 5,

¹⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สถานะการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2502 (พระนคร: โรงพิมพ์อำนวยการ, 2503), หน้า 13

ก. สภาพของชุมชน สภาพของชุมชนที่จมน้ำมากที่สุดในทศวรรษที่ผ่านมาอย่างกว้าง ๆ
 ว่า แหล่งเสื่อมโทรม (deteriorated areas) ซึ่งในต่างประเทศเขาแยกออกไปเป็น slum areas
 ซึ่งหมายถึงบริเวณที่เสื่อมโทรมลงจนไม่มีทางใดที่จะช่วยให้กลับมามีสภาพดีขึ้นได้แล้วอย่างหนึ่ง
 กับ blight areas ซึ่งได้แก่บริเวณที่จะเริ่มเสื่อมโทรมลง หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้ไม่ดำเนินการ
 แก้ไขก็จะกลายเป็น slum areas ไปอย่างรวดเร็ว ในบ้านเรายังคงเรียกบริเวณชุมชนทั้งดอง
 ประเภทนี้รวม ๆ กันไปว่า แหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งสังเกตได้จากลักษณะของโรงเรียนและสิ่ง
 ปลูกสร้างที่เก่าแก่ทรุดโทรม ขนาดมาตรฐาน และปลูกอยู่อย่างแออัดจนหาอากาศบริสุทธิ์ได้ยาก
 ขาดแสงสว่างและขาดบริการสาธารณูปการบางอย่าง เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ระบบถ่ายเท
 น้ำโสโครกและขาดการสัญจรไปมาที่สะดวกสบาย¹⁸

ที่ว่าบ้านเรือนขนาดมาตรฐานนั้น เรายังไม่มีการกำหนดลักษณะไว้แน่นอน แต่พอจะ
 อธิบายได้ว่า บ้านที่ขนาดมาตรฐานนั้น หมายถึงบ้านที่คับแคบไม่พอดีกับจำนวนสมาชิกใน
 ครอบครัว อากาศถ่ายเทไม่สะดวก ขาดเครื่องสุขภัณฑ์อันจำเป็นแก่การดำรงชีพตามสมควร
 และไม่มีบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นบางอย่าง¹⁹ ส่วนการที่จะวินิจฉัยลงไปว่าบ้านเรือนที่มี
 สภาพหรือลักษณะอย่างไรจึงจะเรียกว่าขนาดมาตรฐานนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาวะ
 การณ์ท้องถิ่นเป็นแห่ง ๆ ไป ประกอบกับลักษณะของภูมิภาค เพื่อวินิจฉัยว่าบ้านในสภาพ
 เช่นนั้นควรมีอะไรบางอย่างที่จำเป็นจะต้องมีต้องใช้ หากมีบ้านเรือนที่ขนาดมาตรฐานดังกล่าว ปลูก
 รวมกันอยู่ในที่แห่งใดแล้ว ก็อาจเรียกสถานที่แห่งนั้นว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมได้ ทั้งนี้โดย
 พิจารณาเป็นแห่ง ๆ ไปตามสภาพของชุมชนดังกล่าวแล้ว เช่นจะเห็นว่า ทางราชการถือว่า
 บ้านเรือนบริเวณท่าลาดบุรีเป็นแหล่งเสื่อมโทรม แต่ผู้เขียนได้เคยพบเห็นบ้านชาวประมงอาศัยตาม
 แถบชายฝั่งอ่าวไทยฝั่งตะวันตกแล้ว ปรากฏว่ามีสภาพที่เสื่อมโทรมยิ่งกว่าบริเวณท่าลาดบุรี
 หาดายเท่านี้

แหล่งเสื่อมโทรม ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ที่พอจะยกมาเป็นตัวอย่างก็เห็นจะเป็น
 บริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันนี้ได้รับการปรับปรุงรื้อถอนไปหมดสิ้นแล้ว

¹⁸ ประพนธ์ เรขะรุจิ, *op. cit.*, หน้า 18

¹⁹ Neumeyer, *op. cit.*, p. 215.

ก่อนที่จะได้รับการปรับปรุง บริเวณนี้ได้ชื่อว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่มีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้นมากที่สุดแห่งหนึ่ง พื้นที่ที่ได้รับการรื้อถอนปรับปรุงไปแล้วมีประมาณ 130 ไร่ มีระดับพื้นดินต่ำกว่าบริเวณรอบ ๆ ตั้งแต่ 1-2 เมตร และเนื่องจากไม่มีท่อระบายน้ำอยู่เลยจึงทำให้มีน้ำขังอยู่ตลอดปี อาคารบ้านเรือนที่ปลูกสร้างกันอย่างหนาแน่นถึง 1,318 หลังคาเรือน ก็ผู้พังมีได้มีการบูรณะแต่อย่างใด จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณแคบ ๆ นมทางต้นประมาณ 10,000 คน²⁰ ทางด้านจรัลราชฎีใช้กันอยู่ขณะนั้นก็เป็นไม้กระดานทอดอยู่เหนือหน้ากว้างไม่เกิน 1 เมตร บางแห่งก็ใช้การแทบไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ทางการจึงได้กำหนดให้บริเวณย่านสะพานเสี้ยวนี้เป็นแหล่งเสื่อมโทรม และได้ทำการรื้อถอนบ้านช่องที่ยึดเสียดกันอยู่นั้นออกไปจนหมดสิ้น ในระยะต่อมา นอกจากบริเวณย่านสะพานเสี้ยวแล้ว ยังมีแหล่งเสื่อมโทรมที่ทางราชการกำลังดำเนินการรื้อถอนอยู่คือ บริเวณท่าลาดูกรี และบริเวณวัดเทวราชกุญชร เป็นต้น

ข. สภาพบ้านอยู่อาศัย บ้านเรือนที่เหมือนกับร่างกายของมนุษย์ คือเมื่อปลูกขึ้นมาแล้วก็ต้องคอยเยียวยาซ่อมแซมกันอยู่ตลอดไป มิฉะนั้นก็ต้องทรุดโทรมเก่าแก่ผู้พังไปก่อนกาลเวลาอันสมควร สำหรับบ้านนั้นเมื่อเจ้าบ้านรายใดมีรายได้น้อยและหมั่นซ่อมแซมปรับปรุง สภาพบ้านก็ดีขึ้น รายใดยากจนก็ต้องปล่อยให้ตามบุญตามกรรม สภาพบ้านที่มีลักษณะทรุดโทรมเพราะขาดการบำรุงรักษาดังกล่าว จึงเป็นเหตุจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องยื่นมือเข้ามาดำเนินการแก้ไขในภายหลัง เพราะปรากฏว่ามันอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมถึงขนาดแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันหรือกำจัดสภาพสังคมพิกการ (Social disorganization) เพราะการที่ชุมชนใดก็ตาม มีบ้านช่องที่มีลักษณะดังกล่าวรวมอยู่เป็นกลุ่มก้อนใหญ่ ๆ แล้ว มักเป็นบ่อเกิดของโรคภัยไข้เจ็บ อัตรายตายของราษฎรมักสูงกว่าปกติ เกิดเป็นแหล่งได้แก่แก๊ง อาชญากร และยุวอาชญากรตลอดจนเป็นต้นเพลิงได้เป็นอย่างดีอีกด้วย²¹

ที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทรุดโทรมซึ่งก่อให้เกิดสภาพสังคมพิกการเช่นนี้ อาจเกิดจากสาเหตุที่พอจะอธิบายได้ดังนี้

(1) ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ในต่างประเทศ ปัญหาเรื่องที่พักอาศัยจะมีอยู่มากมายในเมืองที่มีการอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ทั้งนี้เพราะบรรดาโรงงานแต่ละแห่งจำเป็นต้องใช้คนงาน

²⁰ ประพจน์ รัชระจิ, *op. cit.*, หน้า 24-25

²¹ *Ibid.*, หน้า 18

เป็นจำนวนมาก โดยปกติคนงานเหล่านี้ต่างพอใจที่จะหาที่อยู่ให้ใกล้ที่ทำงานของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางให้น้อยลง แต่เนื่องจากในท้องที่เช่นวานไมกวางชวางพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก ผู้ที่เข้ามาอยู่จึงต้องประสบกับความยุ่งยากเกี่ยวกับบ้านเรือนสำหรับอยู่อาศัยไม่เพียงพอ สภาพของบ้านทรุดโทรม และต้องอาศัยกันอยู่อย่างอูยอูย ดังนั้นปัญหาเรื่องคุณภาพของประชาชนจึงตามมา นอกจากนี้ การที่ผู้คนต่างถิ่นต่างทำเดมาอยู่รวมกันมาก ๆ ต่างคนต่างจิตใจและมีความเห็นอุปนิสัย และขนบธรรมเนียม ความเชื่อติดตัวมาต่าง ๆ กัน เมื่อมารวมกันอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้เกิดปัญหาทางสังคมนานาประการ ประกอบกับความกดดันทางเศรษฐกิจ ย่อมมีการแก่งแย่งกันในเชิงอาชีพ ซึ่งไหวชิงพริบกันในการทำมาหากินร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก และร่วมกันประกอบอาชีพ ในทางทุจริต

สำหรับสังคมในประเทศไทยนั้น ความเจริญนานาประการรวมตัวอยู่ในจังหวัดเดียวเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดพระนคร นอกจากจะมีงานให้ทำแล้ว ในนครหลวงยังมีสิ่งดึงดูดความสนใจราษฎรต่างจังหวัดให้เข้ามาตั้งหลักแหล่งทำมาหากินกันเป็นลำดับขั้นจนกระทั่งกลายเป็นคนกรุงเทพฯ เสียอีกมาก ดังนั้นผู้ซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในพระนครจนบุรีจึงมีอาชีพต่าง ๆ กัน มีชีวิตความเป็นอยู่ผิดแผกแตกต่างไปตามพื้นเพและถิ่นกำเนิดของแต่ละคน เมื่อเข้ามาอยู่ในกรุงก็ต้องดำเนินชีวิตอย่างคนกรุงเทพฯ จะพึงกระทำ เป็นต้นว่าต้องกระตือรือร้นทำมาหากินจนขาดเวลาดาวงที่จะมาสังสรรค์กันเหมือนเมื่อครั้งเคยอยู่ในชนบท และเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการครองชีพสูงและความกดดันทางเศรษฐกิจ ต่างคนต่างต้องพยายามที่จะหารายได้มาให้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนและครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียงของราษฎรในจังหวัดพระนครจนบุรีจึงมีน้อยกว่าราษฎรในต่างจังหวัดอย่างเห็นได้ชัด ดังเหล่านี้เป็นรากเง้าของการเบียดเบียนซึ่งกันและกันทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งเบียดเบียนและดับหลัง ดังที่เราเห็นกันแล้วว่า จำนวนอาชญากรรม โฉกฉก และโรคภัยนานาชนิดที่ไม่เคยมีหรือมีน้อยในต่างจังหวัดก็มักจะพบกันมากในเมืองหลวง เช่น ฉับโรค กามโรค โรคจิต โรคประสาท ฯลฯ จำนวนผู้ป่วยจากโรคเหล่านี้มีแต่จะเพิ่มชนทุกขณะ ปรากฏชัดเจนว่าจำนวนโรงพยาบาลที่ตั้งขึ้นเพื่อให้การบำบัดอาการป่วยทางจิตและสถานสงเคราะห์ต่างๆ นี้ มีจำนวนพอ ๆ กับจำนวนโรงพยาบาลที่รับรักษาอาการป่วยทางกายแล้ว

จากข้อเท็จจริงดังที่ได้อธิบายมาแล้ว เมื่อนำมาประกอบการพิจารณาควบคู่ไปกับภา
 วะในทางเศรษฐกิจในเขตจังหวัดพระนครแล้วพอจะอนุมานได้ว่า ความต้องการบริการที่จะนำ
 มาใช้ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่พักอาศัยในย่านต่าง ๆ มีมานานแล้ว และยังคงต้องดำเนินต่อไป
 ทั่วทั้งกรุงเทพฯ ยังเป็นศูนย์รวมแห่งความเจริญที่ป้องกันมิให้เสื่อมถอย

(๒) รัฐบาลขาดความเอาใจใส่ คือ ปล่อยให้มีการปลูกสร้างบ้านเรือนกันอย่าง
 ตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงแบบแผน คุณภาพของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง และความเป็น
 ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขาดการควบคุมและตรวจตราให้ได้ผลอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมี
 กฎหมายวางระเบียบไว้หลายฉบับ วางระเบียบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารภายในเขตเทศบาล
 นครกรุงเทพฯ ไว้แล้วก็ตาม เรื่องนี้จึงเป็นข้อบกพร่องในทางปฏิบัติซึ่งทำให้มีการปลูกสร้าง
 เคหสถานกันอย่างตามใจชอบ แม้แต่ในบริเวณอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลเอง เช่น ที่ถนน
 ดินแดงก็ปรากฏว่ามีทางที่จะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมไปในอนาคตอย่างแน่นอน ถ้าไม่จัดการ
 แก้ไขเสียแต่ต้นมือ

(๓) ราษฎรขาดความเสียสละเพื่อส่วนรวม ความจริงถ้าเหตุอันควรจะนำไปกล่าว
 รวมในข้อ (๑) ด้วย แต่เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า ความเสียสละในที่นี้หมายถึงการร่วมแรง
 ร่วมใจของประชาชนในแต่ละชุมชน ในอันที่จะบูรณะชุมชนของตนให้พ้นจากสภาพอัน
 เสื่อมร้ายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งถ้าจะถือว่าเป็นการร่วมพัฒนาชุมชนของตนก็ไม่ผิดนัก
 การที่ประชาชนในแต่ละชุมชนไม่คำนึงถึงความสำคัญอันยอมหมายถึงกับปล่อยให้ปล่อยให้
 สภาพของท้องถิ่นที่ตนพำนักอยู่เป็นไปตามยถากรรม มิได้มีสำนึกศีลธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว
 นำใจของคนในแต่ละครัวเรือนให้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน²²

การแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย

ตลอดเวลาที่ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นดังกล่าวแล้ว หน่วยงานราชการที่หาหนทางแก้
 ข้างกับดีวิถีการของประชาชนได้พยายามหาทางแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง และ
 ประสิทธิภาพสำเร็จมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้จากกล่าวได้ว่ามีอยู่รวม

²² Neumejer, *op. cit.*, pp. 218-18.

4 วิธีด้วยกัน คือ (1) การใช้อำนาจกฎหมายบังคับ (2) ส่งเสริมการจัดบริการ อาคารสูง
เคราะห์โดยเอกชน (3) ส่งเสริมวิธีสหกรณ์ และ (4) การดำเนินงานโดยหน่วยราชการ
ของรัฐ²³

เนื่องจากบทความนี้จะเน้นเฉพาะการจัดการ อาคารสูงเคราะห์ของรัฐบาลในเขต
เทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณต่อเนื่องเท่านั้น จึงจะขออธิบายถึงวิธีการดำเนินการแรกแต่
เพียงดังเขป และจะพิจารณาถึงวิธีการที่ 4 อันเป็นข้อใหญ่ใจความของเรื่องให้ละเอียดเป็น
พิเศษ

1. การใช้อำนาจกฎหมายบังคับ

วิธีทั่วไปที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้นำมาใช้ คือ การตรากฎหมายออกมาเพื่อจัด
ความเรียบร้อยของที่อยู่อาศัยของประชาชน และเพื่อความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง
รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าออกมาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เช่าและผู้ให้
เช่าอาคาร เฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพก็ได้มีการตราเทศบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการ
ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และป้องกันการเพาะตัวของแห่ง
เสื่อมโทรมด้วย โดยกำหนดไว้ว่า การก่อสร้างอาคารใด ๆ ก็ตามจะต้องขออนุญาตต่อคณะ
เทศมนตรีเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะปลูกได้ นอกจากนั้นยังได้มีการกำหนดบริเวณ
สถานที่บางแห่งที่จะปลูกสร้างอาคารบางชนิดขึ้นไม่ได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรักษาความสวยงาม
ของบ้านเมืองหรือเพื่อป้องกันอัคคีภัยเป็นต้น²⁴

เกี่ยวกับข้อปัญหาที่ภาคนี้คือว่า อันการออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการปลูกบ้าน
เรือนนั้นหากกฎหมายมีข้อความหละหลวมจนเกินไป หรือขาดการบังคับใช้ให้ได้ผลจริง ๆ แล้ว
ก็จะทำให้มีการปลูกสร้างบ้านกันอย่างตามใจชอบจนขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งจะเป็น
ทางนำไปสู่แหล่งเสื่อมโทรมในอนาคตได้อย่างหนึ่ง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้ากฎหมายที่ออก
มานั้น เข้มงวดและมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัตินั้นอย่างกวดขันจริงจัง และมีการกำหนด

²³ Ibid.

²⁴ โปรดพิจารณารายละเอียดจาก เทศบัญญัติ เทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคาร
บางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ พ.ศ. 2491, ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 64 เล่มที่ 65, 2 พฤศจิกายน 2491, หน้า
666-73

มาตรฐานของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอย่างเคร่งครัด ราคาค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชน
 ก่อมจะสูงขึ้น เป็นเหตุให้ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะสร้างบ้านเรือนเป็นของตนเองได้จำต้อง
 ขนถ่ายหาบ้านเช่าอยู่ ทางฝ่ายนายทุนซึ่งปลูกสร้างอาคารขึ้นเพื่อให้เช่า หรือเช่าชอกอาจ
 จะหาโอกาสบีบคั้นเขาได้เพื่อให้ได้กำไรมากๆ ในทำนองเดียวกันหากรัฐบาลออกกฎหมาย
 คุ้มครองผู้เช่าจนเกินไป บรรดานายทุนก็หมดกำลังใจที่จะคิดสร้างอาคารบ้านเรือนให้เช่าเพิ่ม
 เดิมอีก

2. การส่งเสริมการดำเนินงานโดยเอกชน

ในบางประเทศนิยมให้เอกชนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา
 ซึ่งถือเป็นอย่างมากรว่า การที่รัฐบาลรับเองงานด้านนี้มาทำเสียเองนั้นเป็นการปฏิบัติที่ผิดทางใหม่
 เอียงไปในทางสังคมนิยม (socialism)²⁵ ดังที่จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลสหรัฐถูกโจมตีอย่างหนัก
 เมื่อคราวนำเอาโครงการ Public Works Administration มาใช้เพื่อแก้ปัญหาคนว่างงานอันเป็น
 ผลเนื่องมาจากเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อปี ค.ศ. 1930 ตามโครงการนี้มีการจัดบริการอาคารสงเคราะห์
 ราคาถูกในรูป Federal Housing Administration อัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวก
 สะดวกในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร ปรากฏว่าได้มีองค์การเอกชนหลายแห่งคัดค้านว่า
 การกระทำของรัฐบาลเช่นนี้เป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมุ่งที่จะกุมอำนาจไว้ในมือ
 แต่ผู้เดียวอันเป็นการขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐ²⁶ และถ้าจะกล่าว
 กันตามความเป็นจริงแล้ว การมีเอกชนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์นั้นย่อมเป็นการแบ่งเบา
 ภาระของรัฐบาลได้มาก หากว่าการดำเนินงานนั้นเป็นที่เชื่อถือได้ว่าจะสอดคล้องต่อประชาชนอย่าง
 แท้จริง

ขณะนี้ในจังหวัดพระนคร มีเอกชนและคณะบุคคลจำนวนไม่น้อยที่ดำเนินงานธุรกิจ
 เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นต้นว่า มีการจัดสรรที่ดิน การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์
 เพื่อให้เช่าและเช่าชอก ตลอดจนการจัดสร้างบ้านให้เช่าซึ่งมีผู้ทำกันมานานแล้ว การดำเนิน
 งานเช่นว่านี้ บางรายก็มีความมั่นคงดี แต่บางรายก็หลุดออกดวงเอาเงินของประชาชนไปเสียก็

²⁵ Neumeier, *op. cit.*, p. 220.

²⁶ Leonard D. White, *The Introduction to the Study of Public Administration* 4th ed., (New York: The Macmillan Company, 1955), pp. 45-46.

มาก ดังนั้น เพื่อให้การประกอบธุรกิจประเภทนี้เป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งขึ้น ทางรัฐบาลจึงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมธุรกิจดังกล่าวให้รัดกุมขึ้น โดยตรากฎหมายออกมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

3. การส่งเสริมวิธีการสหกรณ์

การส่งเสริมวิธีการสหกรณ์เป็นวิธีการที่ถือกันว่าเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ได้ผลดีมาแต่ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและสวีเดน ซึ่งปรากฏว่าบ้านที่ปลูกโดยวิธีนี้ทุนค่าใช้จ่ายไว้ได้ถึง 20 - 30% ของราคาค่าก่อสร้างโดยวิธีอื่น²⁷ ทั้งนี้ โดยรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการ และจำหน่ายวัสดุก่อสร้างไว้ในราคาถูก วิธีนี้นับว่าช่วยให้ผู้ที่ไม่มั่งคั่งสามารถซื้อปลูกได้มีบ้านของตนเอง การร่วมมือกันหรือที่เราเรียกว่า “การลงแขก” มีในบ้านเรามานานแล้ว จึงไม่ใช่ของใหม่และเป็นวิธีการที่ควรสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีอันแน่นแฟ้นขึ้นในหมู่เพื่อนบ้านใกล้เคียงได้เป็นอย่างดี

4. การดำเนินงานโดยหน่วยราชการของรัฐ

รัฐบาลมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน การดำเนินงานโดยทางราชการมีวิธีที่รัฐบาลของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ใช้กันนั้นมีอยู่ 3 ประการกล่าวคือ (ก) โดยการตรากฎหมายออกใช้บังคับตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว (ข) โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ต้องการที่ดิน และสร้างบ้านอยู่เป็นของตนเอง และ (ค) โดยการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่า เข้าซื้อในราคาถูก²⁸

สำหรับในประเทศไทยนั้น การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำเอง ทั้ง 3 วิธีที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ของรัฐบาลตลกดจนสำนักงานบางแห่งที่อยู่ในเครือเดียวกัน ได้แก่ (1) กรมประชาสงเคราะห์ (2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (3) เทศบาลนครกรุงเทพ (4) สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย และ (ค) สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

²⁷ United Nations, *International Survey Programmes of Social Development* (New York: Department of Social Affairs, 1969), p. 47.

²⁸ Neumeyer, *op. cit.*, pp. 281, 222-25.

ก. การดำเนินการโดยกรมประศาสน์เคราะห์ กรมนี้ได้ถือกำเนิดขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2488 ขณะนั้นเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในด้านการครองชีพให้ได้รับความสมบูรณ์พร้อมอยู่ดีกินดี เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติสืบไป²⁹

กรมประศาสน์เคราะห์ได้รับการปรับปรุงและโอนไปอยู่กับกระทรวงต่าง ๆ หลายครั้ง และในครั้งสุดท้ายได้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 กอง³⁰ มีกองเคหะสงเคราะห์ดำเนินการด้านอาคารสงเคราะห์ กองนี้แบ่งส่วนงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ 3 แผนกด้วยกัน คือ แผนกสำรวจและก่อสร้าง แผนกส่งเสริมการก่อสร้าง และแผนกบริการอาคารสงเคราะห์ แต่การจัดการอาคารสงเคราะห์ได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อปี 2485 โดยมีการตรา พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์³¹ เพื่อเร่งรัดให้บริการด้านนี้ไปด้วยความรวดเร็ว แต่เมื่อสงครามแดงก่อกองหยุดดำเนินการ เนื่องจากผลกระทบกระเทือนสงครามโลกครั้งที่สอง กระทั่งถึงปี 2494 จึงได้เริ่มดำเนินการใหม่เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม โดยตั้งสำนักงานถาวรขึ้นภายในกรมประศาสน์เคราะห์³¹

การจัดการอาคารสงเคราะห์ในหน้าที่สำนักงานอาคารสงเคราะห์

หลังจากที่ได้ชมเข้าไปในระหว่างสงครามโลกครั้งสุดท้าย และได้รับโอนหน้าที่ในการจัดการมาจากกรมประศาสน์เคราะห์เมื่อปี 2495 แล้ว สำนักงานอาคารสงเคราะห์ได้เริ่มงานระยะแรกด้วยเงินทุน 20 ล้านบาท โดยจัดไว้สำหรับส่วนกลาง 11 ล้านบาท ส่วนภูมิภาค 9 ล้านบาท ต่อมาในปี 2496 ได้รับเพิ่มอีก 25 ล้านบาท ปี 2497 ได้รับอีก 9 ล้านบาทเป็นงวดสุดท้าย เงินทั้งหมดนี้เป็นประเภทเงินทุนหมุนเวียนสำหรับดำเนินการอาคารสงเคราะห์³² นอกจากนี้ใน

²⁹ พระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2488, *op. cit.*

³⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประศาสน์เคราะห์ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2495 มาตรา 3, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 69 ตอน 60, 30 กันยายน 2495, หน้า 1210

³¹ กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกระทรวงฯ เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2494

³² สำนักงานอาคารสงเคราะห์, *โครงการและระเบียบหลักเกณฑ์ให้กู้ยืม ให้เช่าซื้อ และให้เช่า* (ธนบุรี: โรงพิมพ์เกษรศิลป์, 2494), หน้า 3

การจั้ดสร้างอาคารรู่ใหม่ชนทตบดทุ่มหาเมฆ อ้าเภอยานนาวา ทางด้ำนักงานได้อาศัยเงิน กู้จากธนาคารไทยพาณิชย์การ 34 ด้ำนบาท และคาดว่าจะต้องกู้เพิ่มเติมอีก 33

(ก) วัตถุประสงค์และวิธีการด้ำนเงินงาน การด้ำนเงินงานของด้ำนักงานอาคารสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์ด้ำนนี้ คือ (1) ให้เจ้าของที่ดินกู้เงินเพื่อใช้ในการปลุกสร้าง คัดแปลง หรือ แก้ไขอาคาร โดยเอาที่ดินมาจำนองไว้เป็นประกันการชำระหนี้ (2) ให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร และ (3) ให้เช่าที่ดินและอาคาร

ในขณะนี้ด้ำนักงานเป็นฝ่ายด้ำนเงินงานตามวัตถุประสงค์ข้างบนนี้ ด้ำนของเคหะสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์คงมีหน้าที่แต่เพียงให้คำแนะนำทางวิชาการแก่เอกชนที่จะ ปลุกสร้างที่อยู่อาศัยและทำหน้าท้ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้างอาคารที่กรมประชาสงเคราะห์ด้ำนเงินอยู่เท่านั้น

ด้ำนหรับวิธีด้ำนเงินการนี้ได้พิจารณา (1) กำหนดหลักเกณฑ์การขอกู้ยืมเงินปลุกสร้าง บ้าน ขอเช่าซื้อที่ดินและอาคารและขอเช่าที่ดินและอาคาร รวมทั้งการรับและเก็บเงินค่าเช่า รับ และเก็บเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ รับและจ่ายเงินต่างๆ นำด้ำนคลัง และ (2) พิจารณาให้กู้ยืมเงินปลุกสร้างบ้านเรือน การเช่าซื้อที่ดินและอาคาร การเช่าที่ดินและอาคาร ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการของด้ำนักงานเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามหลักเกณฑ์และข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ทางด้ำนักงานได้จัดตั้งนักด้ำนคลังเคราะห้เป็นผู้ตรวจสอบคำข้อข้อเช่า เช่าซื้ออาคาร และข้อมยืมเงินผู้เช่าอาคาร ตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่างๆ ด้วย 34

(ข) ผลของการด้ำนเงินงาน จำนวนอาคารสงเคราะห์ที่กรมประชาสงเคราะห์และด้ำนักงานอาคารสงเคราะห์ได้จัดสร้างขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณใกล้เคียง ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปี พ.ศ. 2504 มีจำนวนตามรายการด้ำนต่อไปนี้

สวนมลิ หน้าโรงพยาบาลดกตาง
เรือนไม้แถวใต้ตุ่นสูง 115 ห้อง

33 สัมภาษณ์ นายประจักษ์ สัตติไชย หัวหน้าแผนกเช่าซื้อ สำนั้องงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ วันที่ 5 กรกฎาคม 2505

34 สำนั้องงานอาคารสงเคราะห์, *op. cit.*, หน้า 3-4

ถนนดินแดง	เรือนไม้แถวใต้ถุนสูง	933	ห้อง
	เรือนคู่	100	ห้อง
	บังกาโล	50	หลัง
สะพานยมราช	ตึกแถว ๒ ชั้น	110	ห้อง
ห้วยขวาง	เรือนไม้แถวใต้ถุนสูง	1,700	ห้อง
ท่าวัง	ตำบลดปากคลองตลาด		
	อาคารไม้	1	หลัง
บางคอ	อนุสรณ์		
	เรือนไม้แถว	16	ห้อง
ทุ่งมหาเมฆ	ยานนาวา		
	แบ่งออกเป็น ๒ รุ่น คือ		
	รุ่นที่ 1		
	เรือนไม้ชั้นเดียวใต้ถุนสูง	28	หลัง
	เรือนไม้เดี่ยวชั้นครึ่ง	28	หลัง
	รุ่นที่ 2		
	อาคารตึกหลังเดียว ๒ ชั้น ซึ่งสร้างเสร็จและให้ผู้ใดอนุญาตให้เช่า		
	เช่าไปอยู่แล้วบางส่วน และคาดว่าจะการก่อสร้างจะเสร็จครบถ้วน		
	ตามสัญญาในปลายเดือนมกราคม ๒๕๐๖ พ ^{๕๖}		

(ค) โครงการในอนาคต สำนักงานอาคารสงเคราะห์มีโครงการจะจัดสร้างตึก ๕ ชั้น เพื่อให้คนยากจนเช่าอยู่อาศัยจำนวนประมาณ ๕,๐๐๐ ครอบครัว ทั้งนี้จะได้จัดสร้างชนบทบริเวณ

^{๕๖} อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์, หนังสือถึงน.ส.ก.เทศมนตรีนครกรุงเทพฯ ที่ ๔๕๖๖/๒๕๐๖ เรื่อง ขอรกรายรายละเอียดเกี่ยวกับการสร้างอาคารสงเคราะห์ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๐๖

ถนนดินแดง โดยจะรื้อของเก่าออกบางส่วน และคิดค่าเช่าห้องละ 120 บาทต่อเดือน งบประมาณที่ใช้ในการรื้อถอน 205 ล้านบาท³⁶

ข. การดำเนินงานในธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารแห่งนี้เริ่มนับบุคคลตั้งกักกระทรวงการคลังซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามควรแก่สภาพ³⁷ สำนักงานของธนาคารตั้งอยู่ที่อาคารมูนอนด์อารีย์ประชาธิปไตย ถนนราชดำเนิน จังหวัดพระนคร เป็นสำนักงานใหญ่ และยังมีได้มีการจัดตั้งสาขาขึ้นในที่ใด

เงินทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์กำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่า 500 ล้านบาท ซึ่งได้มาโดย (1) รัฐบาลให้เป็นทุนประเดิม 20 ล้านบาท (2) รัฐบาลเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามที่เห็นสมควร และ (3) เงินรวมทุนจากบุคคลอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีรัฐบาลเป็นผู้รับประกันต้นเงินและดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ และไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี ตามแต่คณะกรรมการธนาคารจะได้กำหนด

นอกจากนี้ธนาคารยังจะต้องตั้งเงินสำรองธรรมดาไว้เพื่อขาดทุน โดยสำรองจากกำไรสุทธิของแต่ละปีไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และจะนำออกใช้ได้ก็แต่ด้วยมติของคณะกรรมการและด้วยความเห็นของรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น³⁸

การบริหารงาน มีคณะกรรมการธนาคารซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ๆ อีก 6 ท่าน มีผู้จัดการธนาคารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับการบริหารงานโดยทั่วไป ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนเจ้าหน้าที่ประจำขณะนี้มี 12 คน และมีลูกจ้างรายวันอีก 50 คน³⁹

³⁶ สัมภาษณ์ นายประจักษ์ สิทธิไชย, *op. cit.*

³⁷ พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496, *op. cit.*, หน้า 139

³⁸ *Ibid.*, มาตรา 6 หน้า 141

³⁹ สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ทวีวัฒนา เกษมศรี เลขานุการธนาคารอาคารสงเคราะห์ วันที่ 6 กรกฎาคม 2505

- อำนาจหน้าที่ของธนาคาร 1. ให้เช่าซื้อที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง
2. ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังนี้
- ก. เพื่อผู้กู้จะได้ซื้อที่ดินของธนาคารเป็นของตนเอง
 - ข. ให้กู้เงินไปสร้าง ชยาย หรือซ่อมแซมอาคารของตน
 - ค. เพื่อนำไปไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดินหรืออาคารของตน
 - ง. เพื่อนำไปไถ่ถอนที่ดิน หรืออาคารซึ่งตนขายฝากไว้
3. ทำการซื้อสิ่งอาหาริมทรัพย์ เพื่อขายหรือให้เช่าซื้อแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย
4. รับจำนำ หรือจำนองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันการกู้ยืมเงิน
5. รับฝากเงินประจำมีกำหนดตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป⁴⁰

คุณสมบัติของผู้เช่าซื้ออาคารและที่ดินของธนาคาร ธนาคารได้วางหลักไว้ว่า ผู้ขอเช่าซื้อต้องมีสัญชาติไทย มีภูมิดำเนาอยู่ในพระนครและธนบุรีไม่น้อยกว่า 5 ปี มีอาชีพเป็นหลักฐาน รายได้อย่างต่ำไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท เป็นผู้มิครบครัดและบุตรแล้ว ไม่มีมทอยู่เป็นของตนเอง และต้องมีหนังสือรับรองของนายอำเภอ นายจ้าง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ธนาคารเชื่อว่าผู้ขอเช่าซื้อและครอบครัวมีความประพฤติ ไม่เลินการพนัน ไม่มีหนี้สินพันด⁴¹

จากหลักเกณฑ์เท่าที่ได้อธิบายมานี้จะเห็นว่า การดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาเรื้อรังที่อยู่อาศัยของราษฎรเฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรีอย่างแท้จริง

⁴⁰ ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ระเบียบการเช่า ซื้ออาคารและที่ดิน (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุทัก, 2498) หน้า 1-2

⁴¹ สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ทวีวัฒนา เกษมศรี, *op. cit.*

ผลของการดำเนินงาน ข้าราชการได้ทำการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ชนรวม 3 แห่งคือ

1. อาคารสงเคราะห์พิบูลวัฒนา ริมคลองประปา สามเสน 221 หลัง
2. อาคารสงเคราะห์พิบูลเวศม์ คลองตัน พระโขนง 131 หลัง
3. อาคารสงเคราะห์ชอยฉนวนพลู อ. ยานนาวา 20 หลัง

นอกจากนี้ ข้าราชการยังได้จัดสรรที่ดินจำนวน 200 ไร่ ที่คลองตัน พระโขนง เป็นแบ่งดงให้ผู้น้องภายในกำหนดเวลา 5 ปี อีกด้วย⁴²

ค. การดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาลเพิ่งจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการอาคารสงเคราะห์เมื่อไม่นานมานี้ หน่วยงานของรัฐบาลแห่งนี้เริ่มเป็นรูปร่างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 โดยมีพระราชประสงค์ที่จะหาเงินมาจัดซื้อที่ดินสำหรับกองเสือป่า (ปีพระราม 6) ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งด้วยกันจนกระทั่งปัจจุบันนี้ได้มาตั้งก่อกองอยู่กับกระทรวงการคลัง⁴³

การดำเนินงานด้านอาคารสงเคราะห์ สำนักงานได้ตกลงขอที่ดินตามตลของจณ ข้า เกษบางละมั่ง จังหวัดพระนคร เนื้อที่ประมาณ 1,016 ไร่ จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้อยู่อาศัยที่อยู๋ได้เช่าช้ออยู่ไม่ยอกกว่า 1,373 ครอบครัว ขณะนั้นยังเพ่งสังช้อเคือของจักรดำหรับทำการปรับพันทจากต่างประเทศอยู่ โครงการนี้กำหนดจะแล้วเสร็จภายในเวลา 3 ปี ในบริเวณที่จะจัดสร้างนั้นจะมีนาประปา ไฟฟ้า โรงเรียน และตลาดอย่างสมบูรณ์⁴⁴

รายละเอียดเพิ่มเติมมีอยู่ว่าร้อยละ 80 ของอาคารสงเคราะห์ที่จะสร้างขึ้นมาจะเป็นที่อยู๋อาศัยสำหรับผู้น้อยรายได้น้อย ตัวอาคารจะปลูกสร้างอย่างสวยงามภายในเนื้อที่ ประมาณ 40 ถึง 60 ตารางวา ทางสำนักงานสลากกินแบ่งตีราคาบ้านดังกล่าวไว้หลังละ 12,000 บาท

⁴² สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ทวีวัฒนา เกษมศรี

⁴³ รองผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, คำแถลงรายงานเนื่องในพิธีวางศิลาฤกษ์ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ณ ถนนราชดำเนิน เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2496 พิมพ์โรเนียว

⁴⁴ สัมภาษณ์ นางปรีชา บุญหลง เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล

ผู้ชมรายใดเดือนละ 750 บาท ก็สามารถเช่าซื้อได้โดยผ่อนส่งเดือนละ 120 บาทเท่านั้น โดย
การนี้จะใช้เงินประมาณ 100 ล้านบาท⁴⁵

ง. การดำเนินการโดยเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครกรุงเทพเป็นส่วนราชการ
แห่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้หลายทางด้วยกัน แต่เนื่องจากมิได้แสดง
ความเคลื่อนไหวออกมาให้ประชาชนเห็นอย่างเด่นชัดนัก ดังนั้น จึงมิได้มีผู้ใดทราบว่าเทศบาล
มีบทบาทในการแก้ปัญหาที่อยู่อย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงขอนำมากล่าวไว้ในที่นี้เสียด้วยดังต่อไปนี้

บทบาทในทางป้องกันแหล่งเสื่อมโทรม เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการ
ป้องกันมิให้เกิดมีแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ทั้งนี้ โดยมีเครื่องมือที่
สำคัญที่จะนำมาใช้ในการป้องกันได้อย่างซ่งัด คือ เทศบัญญัติที่เทศบาลได้ตราออกมาเพื่อ
ควบคุมการก่อสร้างอาคารชนิดต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพว่า จะต้องมีการเสนอแบบ
แผนการก่อสร้างต่อคณะเทศมนตรีเสียก่อนจึงจะทำการก่อสร้างได้ และจะต้องสร้างตามแบบที่
เสนอมาร่วมกับคำขออนุญาต เทศบาลจะมีนายช่างผู้ควบคุมการก่อสร้างอาคารคอยตรวจ
ตราอยู่ด้วย หากปรากฏว่าการก่อสร้างมิได้เป็นไปตามแบบที่เสนอมาร่วม เทศบาลมีอำนาจสั่งให้
แก้ไข ระวังการก่อสร้าง หรืออาจสั่งให้หรือเสียก็ได้⁴⁶ และนอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดบริเวณ
บางแห่งซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้เป็นอันขาด ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยและความสวยงามของบ้านเมืองไว้ดังกล่าวแล้ว

บทบาทในทางแก้ไขและปรับปรุงความเสื่อมโทรม เทศบาลนครกรุงเทพมีส่วนร่วม
อย่างสำคัญในการแก้ปัญหาค่าเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยร่วมดำเนินการ
กับกระทรวงมหาดไทย ด้วยการจัดตั้งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงานและเป็นผู้กู้เงินจากธนาคาร
ออมสินจำนวนไม่น้อย เพื่อให้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย
รับไปเป็นผู้ดำเนินการอีกต่อหนึ่ง และนอกจากนี้แผนผังเมืองของเทศบาลนครกรุงเทพยังได้
เป็นผู้สำรวจหาแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้สำนักงานดำเนินการกำจัดต่อไปอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น

⁴⁵ อธิบัตินกรมโยธาเทศบาล, การให้สัมภาระเกี่ยวกับรายละเอียดอาคาร สงเคราะห์คนยากแห่งใหม่
หนังสือพิมพ์สยามนิกร, ปีที่ 26 วันที่ 29 กรกฎาคม 2505, หน้า 1-2

⁴⁶ เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติ เทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร, *op. cit.*

เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้เป็นผู้ลงทุนให้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทยจัดสรรที่ดินจำนวน 540 ไร่ ที่ริมคลองประปาทางท่าอาเภอตลิ่งชัน จังหวัดพระนคร เพื่อให้ผู้ที่ย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้เช่าซื้อได้เป็นกรรมสิทธิ์ด้วย⁴⁷

จ. การดำเนินการโดยสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานแห่งนี้ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี เป็นสำนักงานซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย โดยมีสำนักงานเชื่อมโยงโดยใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ

เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน เนื่องจากโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นโครงการพิเศษและต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน เพื่อเร่งรัดงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยเร็ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานแห่งนี้จึงประกอบไปด้วยข้าราชการประจำจากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น จากกรมมหาดไทย กรมโยธาเทศบาล กรมตำรวจ เทศบาลนครกรุงเทพฯ เทศบาลนครธนบุรี และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาร่วมกันปฏิบัติงาน

การดำเนินงานในเรื่องหลักการสำคัญ ๆ ของสำนักงานได้จัดทำในรูปคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาพิเศษต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม คณะอนุกรรมการมีรวมทั้งหมด 6 คณะ ดังนี้ คือ

- (1) คณะอนุกรรมการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ประชาชนในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม
- (2) คณะอนุกรรมการพิจารณาวางแผนผังและแบบแปลนเพื่อการบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม
- (3) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่อพยพไปจากแหล่งเสื่อมโทรม
- (4) คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชน
- (5) คณะอนุกรรมการขายวัสดุก่อสร้างที่ประกอบเป็นตัวอาคาร

⁴⁷ สัมภาษณ์ นายมาหิต ๗ นคร ปลัดอำเภอโท ตำบลพระนคร ผู้ช่วยราชการสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย วันที่ 10 กรกฎาคม 2505

(6) คณะอนุกรรมการวิจัยผลงานและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานปรับปรุงแหล่งชุมชน⁴⁸

วิธีการดำเนินงานของสำนักงาน สำนักงานดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ผลของการสำรวจ จากแผนผังเมืองเทศบาลนครกรุงเทพและของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักว่า ภูมิภาคใดบ้างที่สมควรจะทำการปรับปรุง เมื่อได้กำหนดแล้วก็จะดำเนินการตั้งข้อ

(1) มีคำสั่งให้รื้อถอนและขนย้ายบ้านเรือนในบริเวณที่กำหนดว่าจะทำการปรับปรุง ทางสำนักงานจะจัดใช้ค่าเสียหายและค่าขนย้ายตามราคาที่เหมาะสมให้แก่เจ้าบ้าน

(2) ในกรณีที่เจ้าบ้านไม่ยินดียุ่จะรื้อถอน ทางสำนักงานก็จะรับซื้ออาคารบ้านเรือนเหล่านั้นไว้ในราคาที่เหมาะสมกับสภาพ

(3) เมื่อรับซื้อบ้านเรือนไว้แล้วก็จะจัดการจำหน่ายบ้านนั้นไปให้แก่ผู้ต้องการ

(4) จัดหาที่อยู่อาศัยในรูปอาคารสงเคราะห์ให้แก่ผู้ที่อพยพออกจากแหล่งเสื่อมโทรมได้เข้าซื้อได้เป็นกรรมสิทธิ์ โดยกำหนดเวลาผ่อนส่งไว้นาน 15 ปี⁴⁹

ผลงานที่ทางสำนักงานได้ปฏิบัติไปแล้ว สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนได้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเรียบร้อยแล้วหนึ่งแห่ง คือ บริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน และยังอยู่ในระหว่างดำเนินการอีกแห่งหนึ่ง คือ บริเวณท่าลาดูกรี รายละเอียดของการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครกรุงเทพเท่าที่สำนักงานได้กระทำไปแล้วนั้นอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) ดำเนินการรื้อถอนอาคารบ้านเรือนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินเสร็จสิ้นไปเป็นอาคารทั้งหมด 1,318 หลัง สิ้นเงินไป 25 ล้านบาท

(2) กำลังดำเนินการตั้งรื้อถอนอาคารในบริเวณท่าลาดูกรีอยู่ สิ้นเงินค่าใช้จ่ายไปแล้ว 6 ล้านบาทเศษ

(3) จัดที่อยู่อาศัยให้ผู้อพยพจากหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินได้เข้าซื้อได้เป็นกรรม

⁴⁸ ประพนธ์ เรขะรุจิ, *op. cit.*, หน้า 27-32

⁴⁹ สัมภาษณ์ นายมานิต ณ นคร, *op. cit.*

ดิถี ณ ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี รวม 103 หลัง โดยกำหนดให้ผ่อนชำระให้หมดสิ้นภายใน 15 ปี⁵⁰

โครงการที่จะทำต่อไปในอนาคต

(1) จะได้ทำการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมในที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทางด้านวัดเทวราชกุญชร อำเภอคูคต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

(2) เมื่อได้ทำการรื้อถอนบ้านช่องในแหล่งเสื่อมโทรมใด ๆ หมดสิ้นไปแล้ว จะได้ดำเนินการวางผังเพื่อจัดสร้างอาคารขึ้นใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

(3) ได้มีโครงการที่จะจัดให้มีอาคารสงเคราะห์ไว้ตามบริเวณชานเมืองเพื่อระบายพลเมืองในเขตเทศบาลนครกรุงเทพไปอยู่อาศัยในบริเวณเหล่านี้ คือ

(ก) โครงการหนองบอน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เนื้อที่ประมาณ 1,074 ไร่ กำหนดจัดสรรให้เช่าชานเฉพาะทดแทนดิน ขณะนี้เรื่องยังอยู่ในขั้นเตรียมงาน

(ข) โครงการริมคลองประปา เนื้อที่ประมาณ 540 ไร่ ทางสำนักงานได้จัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้เช่าชานในโครงการระยะยาว ขณะนี้เริ่มผู้ขอรับการจัดสรรบ้างแล้ว ดังที่ได้อ้างมาแต่ตอนต้น⁵¹

ปัญหาสำคัญบางประการเกี่ยวกับผลการดำเนินการจัดการอาคารสงเคราะห์

เท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่ทำกันอยู่ภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและชานเมือง บริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำไปแต่นั้น นับว่าอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากพิจารณาดูรายละเอียดต่าง ๆ ที่นำ มาแสดงให้เห็นในตอนต้น ๆ พอจะวิเคราะห์ได้ว่า การจัดการอาคารสงเคราะห์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในขณะนี้ ยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการที่จะต้องหาทางแก้ไข เพื่อที่จะให้การดำเนินงานในด้านนี้บังเกิดผลดีแก่ราษฎรและประเทศชาติมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนขอแยกการพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

ก. อัตราค่าผ่อนชำระได้กำหนดไว้สูงเกินไป ในประการแรกนั้นจะเห็นว่า ในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กทม. ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ กทม. มีการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อได้ในระดับสูงจนพิจารณาไม่ออกว่า การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์เหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่อยู่ซึ่งมีฐานะค่อนข้างยากจนหรือไม่ ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ อัตราค่าเช่าซื้ออาคารสงเคราะห์รุ่นแรกทั้งหมดที่กรุงเทพมหานครซึ่งผู้เช่าซื้อจะต้องผ่อนส่งเงินเดือนละ 600 บาท เป็นเวลานานถึง 15 ปี และในวันที่สองนักได้กำหนดค่าผ่อนส่งเดือนละ 860 บาท เป็นอย่างน้อย ในระยะเวลาเท่ากัน การที่ทางราชการกำหนดอัตราผ่อนส่งไว้สูงเช่นนี้อาจเป็นเพราะต้องลงทุนสร้างบ้านแต่ละหลังเป็นเงินก้อนใหญ่เกินไป หากกำหนดอัตราผ่อนส่งไว้ต่ำกว่านั้นเกรงว่าจะไม่สามารถถนอมทุนที่ลงไปมาใช้หมุนเวียนในเวลาอันสมควร แต่ถ้าจะคิดดูให้ดีแล้ว การที่คนเรามีรายได้สามารถผ่อนส่งค่าอาคารสงเคราะห์ได้ถึงเดือนละ 600 บาทเช่นนั้น น่าจะเป็นผู้มีฐานะความเป็นอยู่ไม่ต่ำจนเกินไป และไม่น่าจะนับได้ว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือคนยากจนของเท่าใดนัก ผู้ที่ประสงค์ความเดือดร้อนเรื่องนี้อย่างแท้จริงควรจะเป็นผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ได้รับราชการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครั้งแรกภายในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ในกรณีเช่นข้าราชการชั้นผู้น้อยกิต ประชาชนที่มรายได้น้อยกิต จะไม่มีโอกาสมีที่อยู่เป็นของตนเองไปจนตาย จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า บริการอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวอนจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง ถ้าหวัผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะอาคารสงเคราะห์เหล่านี้มิได้สงเคราะห์ผู้มีฐานะยากจนจริงแต่อย่างใด

ในเมื่อถือว่า บริการอาคารสงเคราะห์ซึ่งกำหนดอัตราค่าผ่อนส่งไว้สูงจนเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยจะขอเช่าซื้อได้แล้ว ก็ควรพิจารณาดูว่า ทำอย่างไรการปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ครั้งต่อ ๆ ไป ของหน่วยราชการที่ระบุมุขมาแล้วจะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อบ้านได้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองด้วยวิธีผ่อนส่งได้บ้าง เรื่องนี้ขอฯทำได้ โดยไม่ยากนักหากกรมประชาสงเคราะห์ตระหนักถึงนโยบายของตนว่ามุ่งจะช่วยขจัดความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลักสำคัญ การปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ในครั้งต่อ ๆ ไปก็ควรลดค่าลงทุนของแต่ละหลังให้ลดลง เพื่อให้ได้บ้านที่มีขนาดและคุณภาพพอสมควร ซึ่งจะเป็นการลดอัตราค่าผ่อนส่งให้ต่ำลง

ด้วย โดยถือรายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นหลักในการกำหนดอัตราค่าเช่าชื่อว่า อัตรา
ผ่อนส่งเท่าใดจึงจะช่วยให้ผู้มีรายได้ในเกณฑ์ต่ำ สามารถผ่อนชำระได้โดยไม่กระทบกระเทือน
ต่อการดำรงชีพของครอบครัว

ข. การคัดเลือกผู้มีสิทธิยังไม่ได้ผลดี ในการพิจารณาเลือกตัวผู้เช่าหออาคารตั้ง
เคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ขณะนั้นหากงดด้วยข้อจำกัด ซึ่งถ้าจะพูดกันตามความจริงแล้ว
ก็นับว่าดีพอสมควรเป็นอย่างมาก แต่ถ้าวัดกันถึงว่า อาคารตั้งเคราะห์ทางราชการจัดสร้าง
ขึ้นนั้นมุ่งที่จะช่วยเหลือผู้มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยแล้ว ตามความรู้สึกส่วนตัวของผู้เขียน
เห็นว่า การคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยเข้าชั่งตวงวัดการเรียง โขกเช่นนี้ก็น่าจะเป็นข้อบกพร่องของ
ทางราชการได้อย่างหนึ่ง เพราะในจำนวนผู้สมัครที่จะได้เข้าอยู่อาศัยในอาคารตั้งเคราะห์นั้น
บางรายอาจยังไม่นับได้ว่าเป็นผู้มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อย่างแท้จริง เป็นต้นว่า อาจมีบ้าน
เช่าซึ่งตนสามารถเช่าอยู่ได้ในขณะนั้นอยู่แล้ว หรือความเดือดร้อนและความจำเป็นเร่งด่วนยังมี
น้อยกว่าผู้อื่น ๆ อยู่ด้วย

เพื่อที่จะให้การคัดเลือกตัวผู้เช่าหออาคารตั้งเคราะห์บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนผู้มี
ปัญหาเรื่องที่พักอาศัยอย่างแท้จริง ทางราชการควรจะได้ทำการสอบสวนดูความจำเป็นของ
ผู้มีความจำเป็นเพื่อเข้าขออาคารตั้งเคราะห์แต่ละราย ให้ได้ความว่าเป็นผู้มีความต้องการที่อยู่
เป็นอย่างมากยิ่ง ทั้งนี้ โดยสอบถามจากตัวผู้แสดงความจำเป็น เพื่อนบ้านหรือเจ้านายในขณะยื่นคำขอ
เพื่อที่จะทราบให้แน่ชัดถึงความจำเป็นนั้น ๆ แล้วมาพิจารณาจากผู้ใดมีความจำเป็นมากที่สุด
กว่ากัน ใครควรเป็นผู้ได้รับการตั้งเคราะห์ก่อน แล้วอนุญาตให้ผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดเรียง
ลงมาได้เช่าอยู่ก่อนและหลังตามลำดับต่อไป โดยวิธีการเช่นนี้เชื่อว่าจะได้ผลตามวัตถุประสงค์
ของบริการอาคารตั้งเคราะห์ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลอย่างแน่นอน

ค. ปัญหาเกี่ยวกับอัตราเพิ่มขึ้นของผลเมือง เมื่อพิจารณาถึงจำนวนประชากรของ
ประเทศซึ่งนับวันแต่จะเพิ่มพูนขึ้นแล้ว จะเห็นว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจะต้องขยายตัวตามไปด้วย
เพราะเพียงแต่ประชากรของเราในปัจจุบันประมาณ 26 ล้านเศษ⁵² เรายังประสบกับความยุ่งยาก

⁵² สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สัมภาษณ์ประชากรแห่งประเทศไทย
ไทย พ.ศ. 2503 "หัวราชอาณาจักร" (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์รัฐบาล, 2505), หน้า 1

เรื่องปานของดงขนาดนี้แล้ว หากจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 87.5 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2520⁵³ ดังที่องค์การสหประชาชาติได้คาดคะเนไว้แล้ว ปัญหาจะมากขึ้นเพียงไหน และ เมื่อเกิดมีปัญหาดังกล่าวขึ้นมาชน รัฐบาลจะสามารถให้ความช่วยเหลือด้วยการสร้างอาคาร ดังเคราะห์ชนมาได้มากเพียงไร ทั้งนี้ ไม่มีผู้ใดคาดถูก แต่ที่กล่าวมาตลอดในวงวนาได้นั้นก็คือ รัฐบาลย่อมสามารถแก้ปัญหาได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง ซึ่งถ้ากรณีเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจะจัดการ ทำอย่างไรกับผู้ที่เดือดร้อนที่ยังเหลืออยู่ เรื่องที่จะปล่อยให้ตามบุญตามกรรมนั้นย่อมไม่ได้แน่ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อกลไยรภาพของรัฐบาล และเป็นการทำลายความมั่นคงของ ชาตอกักด้วย

สำหรับทางป้องกันและแก้ไขนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะเริ่มทำกันตั้งแต่บัดนี้ อาจกระทำ ได้หลายทาง คือ

(1) ส่งเสริมการลงทุนในการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์โดยเอกชนให้มากยิ่งขึ้น เรื่องนี้ ปัญหาที่จะต้องนำมาพิจารณาหลายประการด้วยกัน คือ ทำอย่างไรเราจึงจะเชื่อได้ว่าบริการอา คารสงเคราะห์จัดทำโดยเอกชนนั้นจะให้ความมั่นใจแก่ผู้เช่าหรือเช่าซื้ออย่างเพียงพอ อย่างไร ก็ตามปัญหาจะหมดไปเมื่อรัฐบาลตรากฎหมายออกมาควบคุมธุรกิจดังกล่าวให้รัดกุม และมี การตรวจสอบอย่างจริงจังมิให้นายทุนหลอกหลวงราษฎรได้

(2) แก้ไขอัตราภาษีให้เหมาะสม การส่งเสริมการลงทุนปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ จะเป็นไปไม่ได้เท่าที่ควร ตราบใดที่มีได้มีการแก้ไขอัตราภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เรื่องนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญมาก เพราะในการลงทุนประเภทนี้จะต้องใช้เวลานานกว่าจะถอนทุนคืนได้ บางทีรายได้ อาจไม่คุ้มกับจำนวนเงินก้อนใหญ่ที่นำไปลงทุน หากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีสำหรับ ธุรกิจดังกล่าวสูงขึ้นเกินไป บรรดานายทุนก็จะเกิดความท้อแท้ เพราะตามปกติชนชั้นนายทุนของ เมืองไทยจำนวนไม่น้อยมีแนวโน้มไปในทางที่จะประหยัดเงินหรือเก็บกักไว้ ดังว่าที่จะนำเอา ไปทุ่มเทในการประกอบธุรกิจที่ไม่คาดหมายได้ว่าจะมีผลกำไรแน่นอน เพื่อตัดปัญหาทาง ราชการควรลดอัตราภาษีธุรกิจประเภทนี้ลงบ้าง และนอกจากนั้นยังควรลดอัตราภาษีสินค้าประ เภททุน (capital goods) ที่จะนำมาใช้ในการปลูกสร้างอาคาร ให้แก่ผู้ลงทุนเหล่านั้นด้วย เป็นต้น

⁵³ United Nations, *The Population of Asia and the Far East* (New York: Department of Economic and Social Affairs, 1959), p. 20.

ว่า ซีเมนต์ ดีกรีดี กระเบื้อง ตะปู ไม้กระดาน ฯลฯ อันจะเป็นผลทำให้มีนายทุนคิดที่จะลงทุนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐไปได้อย่างมากที่สุดวิธีหนึ่ง

(๖) ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์อาคารสงเคราะห์ให้มากขึ้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะวิธีนี้เคยใช้ได้ผลในต่างประเทศเป็นอย่างดีดังที่ได้อธิบายมาแล้ว ทั้งนี้ รัฐบาลก็ควรจะช่วยเหลือสหกรณ์ในการจัดหาวัสดุก่อสร้างมาจำหน่ายให้ในราคาต่ำ ถ้าทำเช่นนั้นได้ก็จะเป็นการกำหนดคุณภาพของอาคารบ้านเรือนไว้โดยทางอ้อมด้วย

ง. ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ จากข้อเท็จจริงที่ได้ประณามมาต่อหน้าตนเอง อาคารสงเคราะห์คนยากจนที่ได้จัดสร้างขึ้นโดยกรมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดพระนครนั้น เมื่อสร้างขึ้นมาแล้วก็ปล่อยให้ปะปนกัน อาคารควบคุมตรวจตราและซ่อมแซมเพื่อรักษาความเรียบร้อยของสถานที่ ดังนั้นจึงมักจะเห็นอาคารสงเคราะห์ประเภทนี้แทบทุกแห่ง เช่น ย่านสวนมะติ ย่านถนนดินแดง และห้วยขวาง มีการปลูกสร้างบ้านเรือนแซมกันจนดูเกะกะรุงรัง หากทิ้งไว้ต่อไปคงจะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในอนาคตก็ยังไม่ต้องสงสัย จึงนับว่าเป็นของแปลกที่แหล่งเสื่อมโทรมอันเกิดจากผลงานของรัฐบาลจะปรากฏขึ้นเป็นแห่งแรกในโตเกียว คือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพนั่นเอง ซึ่งในไม่ช้าหากทางการยังปล่อยให้ปะปนกันอยู่เช่นนี้สืบไป รัฐบาลก็คงจะต้องใช้งบประมาณไปในการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านั้นเพิ่มขึ้นอีก

ทางแก้ปัญหาอันอาจทำได้โดยการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ที่ทางการกำหนดขึ้นอย่างฟุ่มเฟือยให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้มีแหล่งเสื่อมโทรมเกิดขึ้นในบริเวณอื่น ๆ ในจังหวัดพระนครได้อย่างดีอีกด้วย ฉะนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงควรได้รับการกดดันให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

จ. ความไม่สมดุลระหว่างจำนวนอาคารสงเคราะห์กับข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เดือดร้อน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า รายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้นยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะปลูกสร้างบ้านเป็นของตนเองได้ แต่รัฐบาลมิได้คำนึงถึงความเดือดร้อนในเบื้องต้นเท่าที่ควร ดังนั้นประโยชน์จากการจัดการอาคารสงเคราะห์ของทางราชการ จึงไม่สมดุลกับความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลของบรรดาข้าราชการชั้นผู้น้อยในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแต่

อย่างใด การที่ทางราชการจะชักตักเอาผู้ที่ได้รับการบรรจุให้เป็นข้าราชการ ในจังหวัดพระนครหรือธนบุรี เป็นผู้บ้านเรือนเป็นของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่ควรมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เหมือนข้าราชการต่างจังหวัด นับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด แต่มาสมัครเข้ารับราชการในท้องถิ่นกลางเพราะหางานทำในท้องถิ่นภาคไม่ได้ เมื่อต้องมาเสียค่าเช่าบ้านพักในกรุงเทพฯ อีกด้วยย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนในการครองชีพเป็นอย่างมาก

เพื่อให้บริการต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเกิดประโยชน์แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยเหล่านี้ ด้วยการควรปรับปรุงแก้ไข และดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ข้าราชการที่รับราชการ อยู่ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านอย่างเดียวกับข้าราชการในต่างจังหวัด

(2) การมีการสำรวจดูว่าข้าราชการรายใดบ้างต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องที่อยู่ แล้วจัดยอดรวมไว้ เมื่อถึงคราวที่มีการสร้างอาคารสงเคราะห์ของทางราชการ ขนทุกครั้งที่ควรจะกันอาคารสงเคราะห์นั้นไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อให้ข้าราชการผู้มีความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่ได้เช่าซื้อไว้ตามความจำเป็นของแต่ละคน

(3) เนื่องจากในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินไปมีละไม่น้อยเพื่อเป็นค่าเช่าบ้านพักให้ข้าราชการในต่างจังหวัดและที่ย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาในพระนครและธนบุรี เบิกจ่ายเป็นค่าเช่าที่อยู่อาศัย ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากทางราชการจะพิจารณาร่างบ้านพักข้าราชการขึ้น โดยวิธีกู้เงินจากธนาคารออมสินหรือสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล แล้วโอนงบประมาณประเภทค่าเช่าบ้านพักที่จะต้องจ่ายให้แก่ราชการนั้น ไปเป็นการชำระหนี้ก็จะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณได้มีละมากพอๆ อีกทั้งจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาข้าราชการไม่มีที่พัก ทั้งในท้องถิ่นกลางและท้องถิ่นภาคด้วย

ฉ. ความไม่เป็นธรรมของพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า ในภาคบังคับที่ทางราชการได้ตราขึ้น โดยมีได้พิจารณาดังเหตุการณ์ในอนาคตได้สร้างความสะดวกให้แก่เจ้านายที่สร้างบ้านให้ผู้อื่นเช่าเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อปรากฏว่าบ้านเรือนที่ให้เช่านั้นทรุดโทรมถึงขนาด และสมควรได้รับการซ่อมแซมหรือปลูกสร้างใหม่แทน

ของเก่า เจ้าบ้านก็ไม่ผิดที่ที่จะทำได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ผู้เช่าตลอดจนผู้หนึ่งผู้ใด
 ในกรณีผู้เช่าตายถือประโยชน์จากกฎหมายฉบับนั้น คือแพ่งไม่ยอมออกจากบ้านเช่าและ
 เจ้าบ้านก็ไม่สามารถจะรื้อถอนบ้านที่อยู่ในสภาพสมควรจะปลูกสร้างใหม่ ความเท่าเทียม
 ปฏิบัติตามสัญญาอยู่⁵⁴ การตรากฎหมายดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคของการปลูกสร้างบ้าน
 ใหม่แทนของเก่าที่ทรุดโทรมเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติฉบับนี้สมควรที่จะได้รับการแก้ไข
 ระเบียบใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข. ความรับผิดชอบตกอยู่กับหน่วยราชการหลายแห่ง การดำเนินการเกี่ยวกับการ
 แก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณใกล้เคียงตลอดจนต่าง
 จังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหน่วยราชการและองค์การรัฐบาลหลายแห่งด้วยกัน
 คือ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เทศบาลนครกรุงเทพ สำนักงานปลัด
 กิจการของรัฐบาล และสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย ดังที่
 ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ แม้ว่าขณะนี้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนจะเป็นหน่วยงาน
 ที่รวมเอาเจ้าหน้าที่จากกรมกองต่าง ๆ มาดำเนินงานแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับการ
 อาคารสงเคราะห์ส่วนใหญ่ยังคงต่างฝ่ายต่างแยกกันทำ การจัดการเรื่องการเงินและเจ้าหน้าที่
 ต่างรับผิดชอบกันเอง จึงนับว่าเป็นการทำงานฉีกฉีกหรือซ้อนกันอันเป็นธรรมเนียมในการจัดตั้ง
 องค์การรัฐบาลของเมืองเรามาจนแล้ว การดำเนินงานของทางราชการจึงไม่ได้ก้าวหน้าไป
 เท่าที่ควรเพราะเป็นการแย่งงานกันทำ แย่งกันจ่ายเงินและแย่งกันใช้คนทำงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากจะได้พิจารณารวมเอาหน่วยงานของส่วนราชการแต่ละแห่ง
 มาไว้ในที่เดียวกัน โดยจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยโดย
 เฉพาะ และมีการจัดสรรเงินงบประมาณให้องค์การที่ตั้งขึ้นเป็นรายปี ก็น่าจะช่วยให้การ
 บริหารงานดำเนินไปประสพผลดีกว่าในปัจจุบัน เพราะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดเงิน
 แผ่นดิน

การที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าในการดำเนินงานแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ของราษฎรนั้น ควร

⁵⁴ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 16-17 ราชกิจจานุเบกษา
 เล่มที่ 63 ตอนที่ 14, วันที่ 12 มีนาคม 2489, หน้า 90-98

การจัดตั้งองค์การหรือคณะกรรมการอิสระ ทำนองเดียวกับ Independent Regulatory Commission ในสหรัฐอเมริกา รับผิดชอบในงานด้านทุกชนิดแต่ฝ่ายเดียว แทนที่จะโอนหน้าที่ รับผิดชอบของส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งไปให้ส่วนราชการอื่นตามคำแนะนำของคณะสำรวจ เศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก)⁵⁵ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ฐานะหน่วยงานแต่ละแห่ง นอกจากจะมีระเบียบปฏิบัติแตกต่างกันไปเพราะบาง หน่วยงานเป็นส่วนราชการ บางหน่วยงานเป็นสำนักงานหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พันธมิตรระหว่างส่วนราชการแต่ละแห่งกับบุคคลภายนอกจึงไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์เองยังมีหนี้สินเป็นร้อยล้าน ถ้าจะโอน กิจการไปไว้กับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลก็หมายความว่าหน่วยงานที่รับโอนนั้น นอกจากจะรับโอน หน้าที่ไปแล้วยังจะต้องรับโอนภาระหนี้สินไปด้วย ซึ่งเป็นของแน่ที่ว่าฝ่ายที่รับโอนคงจะไม่ยินดี นัก ด้วยเหตุนี้ คำแนะนำที่จะให้โอนหน้าที่ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ไปไว้กับธนาคาร อาคารสงเคราะห์จึงน่าจะเป็นอุปสรรคที่ยังยากอยู่เหมือนกัน

ในกรณีที่มอบหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานสร้างอาคารสงเคราะห์ทั้งหมดไปให้ เทศบาลนครกรุงเทพตามคำแนะนำของคณะสำรวจ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นคง จะมีวงแคบอยู่เพียง ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเท่านั้น หาได้กระจายไปยังต่างจังหวัด ด้วยไม่ เมื่อเป็นดังนั้นความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่ของผู้ที่อยู่ต่างจังหวัดจะบรรเทาได้อย่างไร และในไม่ช้าก็อาจต้องมีการจัดตั้งส่วนราชการที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาชนในต่างจังหวัดอีก

เมื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการ หรือองค์การ อิสระขึ้นมาเพื่อ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้งในพระ นครและธนบุรีและต่างจังหวัด พอจะสรุปได้ว่า ควรที่จะยุบและโอนหน่วยงานตลอดจนคณะ กรรมการต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนทงต้นไปจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้นใหม่แต่เพียงแห่ง เดียว โดยให้กู้เงินจากธนาคารต่าง ๆ และจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้เป็นเงินทุน หมุนเวียนในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายต่อไป ทั้งนี้ โดยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์

⁵⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย(คัมแปล) รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (พระนคร : กองการ พิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2503), หน้า 199-202

คงดำเนินกิจการด้านการรับฝากเงินและเอาเงินออกให้กู้แต่อย่างเดียว องค์การหรือคณะกรรมการ
การอิสระที่ตงชงควรประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีสมาชิกในเรื่อง
ที่พักอาศัยของประชาชน ทั้งนี้ จะเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและเป็นการประสานงานของ
ส่วนราชการแต่ละแห่งได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

สรุป

ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยในระยะหลัง
สงครามโลกครั้งที่สองนั้นนับว่ามีแต่จะเพิ่มพูนขึ้น สาเหตุของปัญหามันอยู่ด้วยกัน ๖ ประการที่
สำคัญคือ สาเหตุอันเนื่องมาจากการที่จำนวนประชากรของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจน
บ้านช่องที่มอยู่หรือปลูกสร้างขึ้นมาไม่พอกับความต้องการอย่างหนึ่ง เกิดจากการโยกย้ายภูมิ
ถิ่นอาศัยของราษฎรเพื่อแสวงหาแหล่งประกอบอาชีพอย่างหนึ่ง และเนื่องมาจากราคาที่ดินและ
วัสดุก่อสร้างสูงขึ้นจนผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะซื้อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง
ได้อีกประการหนึ่ง ผลของปัญหามันมักแสดงออกมาให้เห็นในรูปของความต้องการที่อยู่และบ่อ
เกิดของแหล่งเสื่อมโทรมในท้องที่ที่ราษฎรมีอยู่อย่างหนาแน่น เมื่อมีขอเคอตรอนเกิดขึ้น รัฐ
บาลของแต่ละประเทศ ต่างใช้ความพยายามด้วยประการทั้งปวงเข้าแก้ปัญหาด้วยการ ออก
กฎหมายบังคับคุ้มครองบุคคลผู้มีเงินได้เสียและมุ่งจะรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน
เมืองไว้ กับทั้งเป็นการป้องกันมิให้มีแหล่งเสื่อมโทรมเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย วิธีการดังเดิรม
ให้นายทุนประกอบธุรกิจในการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่าหรือเช่าชอนักเป็นอีกวิธีหนึ่งที่
ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้กัน ในบางประเทศก็จัดใหม่การสหกรณ์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อย
ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองซึ่งนับว่าได้ผลดี แต่วิธีการที่รัฐบาลแทบทุกประเทศนิยมใช้มากที่สุดก็
คือ รัฐบาลเองเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้ที่มีความจำเป็นในเรื่องบ้านช่อง
ไม่มีอยู่ได้เช่า เช่าซื้อได้เป็นของตนเอง

ในบ้านเรามีกรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เทศบาลนครกรุงเทพ
สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสถาปนิกแบ่งของ
รัฐบาลเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาคนไม่มีที่อยู่อาศัยและ
จัดแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งกันนับว่าได้ผลดีอยู่ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนิน

ของรัฐบาลยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกหลายประการที่สมควรที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป เป็นต้นว่า มีการปฏิบัติงาน ซ้ำซ้อนกันของส่วนราชการ หลายแห่งซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานซึ่งได้กล่าวมาแล้ว อันเป็นการทำให้สิ้นเปลืองกำลังเงินและกำลังคน ทั้งยังทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่วนบรรดาอาคารสงเคราะห์ที่ได้จัดสร้างขึ้นมาแล้วนั้นบางแห่งก็มีราคาแพงเกินไป และบางแห่งขาดการบำรุงรักษาให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การจัดบริการเกี่ยวกับเรื่องอาคารและที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการและประชาชนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก และความสำคัญนั้นจะเพิ่มขึ้นยิ่งขึ้นในอนาคต เพราะปัญหาเรื่องพลเมืองเพิ่มขึ้นและสาเหตุอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น รัฐบาลจึงพึงระมัดระวังอยู่เสมอว่าจะต้องประคับประคองกับปัญหาอันอย่างแน่นหนาในเวลาไม่ช้า จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ลงมือเตรียมการและวางแผนแก้ไขไว้เสียแต่เนิ่น ๆ หากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันปัญหาเรื่องอาคารสถานที่อยู่อาศัยยังไม่อยู่ในวิกฤตนัก แต่ถ่วงอืดเนิ่นนานออกไป ปัญหาอันย่อมจะพอกพูนมากขึ้น และเป็นทางนำไปสู่ปัญหาอันของสังคม ซึ่งจะกระทบกระเทือนถึงเสถียรภาพของรัฐบาล และความมั่นคงของประเทศ

Houses are built to live in, and not to look on

Bacon

บ้านก่อสร้างขึ้นเพื่อยู่ มิใช่เพื่อโอ้อวด

เบคอน