



ชุดโครงการ
การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนก้อยโอกาสในสังคมไทย



รายงานวิจัยกรณีศึกษา
กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนแออัด
เขตเทศบาลเมืองสุรินทร์

บรรพต ศรีจันทร์นิภัย และคณะ

หัวหน้าโครงการ

ดร.ประเสริฐ

นักวิจัยหลัก

รศ.ดร.ภัคติยา กรวรรณสุต
จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

ภายใต้การสนับสนุนของ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยย่อยฉบับสมบูรณ์

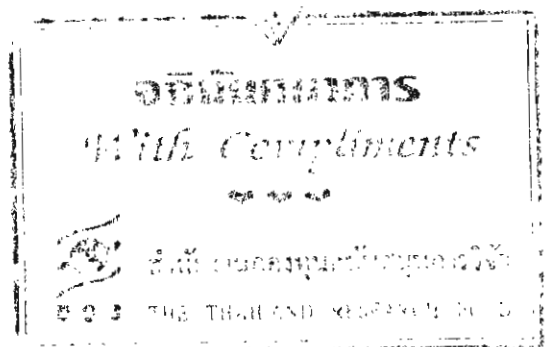
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนแออัด
เขตเทศบาลเมืองสุรินทร์

ผู้วิจัย

บรรพต ศรีจันทร์นิตย์
ไกรศักดิ์ ศรีพนม
สัญญา ทิพย์บำรุง

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย



ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

ธันวาคม 2546

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ประกอบด้วยการวิจัยสถานการณ์ภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกวัยทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป

(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวดี บุญหลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำของหัวหน้าโครงการ

โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้แบ่งรายงานออกเป็นสามระดับ ในระดับพื้นที่มีงานกรณีศึกษาต่างๆ 110 กรณี ในระดับภาพรวมของคนจนแต่ละกลุ่มมีรายงานหลัก 5 รายงาน และในระดับภาพรวมทั้งประเทศมีรายงานสรุปบทสังเคราะห์อีก 1 ฉบับ

ถ้าเปรียบรายงานฉบับสรุปสังเคราะห์ภาพรวมเสมือนป่าใหญ่ รายงานหลัก 5 รายงานก็เปรียบเสมือนส่วนของป่าหรือเขตของป่า 5 เขต ส่วนรายงานกรณีศึกษาก็เปรียบเสมือนไม้แต่ละพันธุ์หรือแต่ละต้น

งานกรณีศึกษาจึงแสดงให้เห็นภาพชีวิตจริงของคนจนในแต่ละประเภท ที่สะท้อนออกมาผ่านสายตาผ่านการสังเกตการณ์ ผ่านการมีส่วนร่วม ของนักวิจัยกรณีศึกษา

งานกรณีศึกษาปรากฏให้เห็นสีสันและความเป็นจริงของรูปธรรมของชีวิตคนจนที่มีความหลากหลายและซับซ้อน แต่ละเรื่องแต่ละกรณีเปรียบประดุจแต่ละฉากแต่ละตอนของละครชีวิต ละครชีวิตที่เขียนบทด้วยกลไกและโครงสร้างทางสังคมทุนนิยม สร้างให้คนจนเล่นบทที่น่ารังเกียจของสังคมทุนนิยม

ปราชญ์ของทุนนิยมจึงมีคำกล่าวว่า “คนจนมักจะถูกเป็นเหยื่อของคนจนเสมอ” ใช่! ถ้าคนจนจะมองหาเหยื่อ ก็มีแต่คนจนด้วยกันเท่านั้นที่จะเป็นเหยื่อได้ ส่วนคนรวยนั้น ล้วนมีเงิน มีอำนาจ มีความสามารถ มีอาวุธและบิรวาร ที่จะป้องกันตนเอง ยากที่จะตกเป็นเหยื่อของคนจน แต่ถ้าพิจารณาให้ไกลไปกว่าคำกล่าวนี้ อาตัม สมิธ นักปรัชญาเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมก็กล่าวว่า คนในสังคมทุนนิยมจะรวยจะจนก็ขึ้นอยู่กับปริมาณแรงงานที่เขาควบคุมได้หรือซื้อหามาได้ เพราะฉะนั้น คนจนผู้ขายแรงงานก็คือเหยื่อของระบบที่คนรวยนำไปใช้สร้างความร่ำรวยให้ตนเอง ดังนั้น คนจนจึงตกเป็นเหยื่อของคนรวยมากกว่าตกเป็นเหยื่อของคนจนด้วยกัน

กรณีศึกษาต่างๆได้สะท้อนให้เห็นว่า คนจนกลุ่มใดที่ยากจน ด้วยสาเหตุของท่าทีต่อชีวิต สาเหตุจากการขาดปัจจัยการผลิต หรือสาเหตุจากความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำ ภายใต้โครงสร้างของทุนนิยม

ในสังคมทุนนิยมที่คนชนชั้นบนกุมอำนาจรัฐอย่างเหนียวแน่น ยังไม่เคยเห็นกรณีประเทศใดที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ในประเทศทุนนิยมที่อำนาจรัฐถูกจัดสรรปันส่วนให้คนชั้นกลางและคนชั้นล่างมีส่วนในอำนาจรัฐ ประเทศนั้นก็จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้อย่างมีนัยสำคัญ

ปัญหาความยากจนจึงไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงเรื่องรายได้ แต่มันมีปริมณฑลกว้างไกลไปถึง สิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วย ประวัติศาสตร์สังคมจากทุกประเทศยืนยันในสังขรณ์ว่า คนจนไม่เคยลดความยากจนลงได้โดยปราศจากการต่อสู้ ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้กับตัวเองและต่อสู้กับกลุ่มคนและชนชั้นที่ได้เปรียบและเอาวัดเอาเปรียบ

ตำนานการต่อสู้ดิ้นรนของคนจนไทยมีประวัติมายาวนาน หลายยุคหลายสมัย และเพื่ออนาคตที่ดีกว่า คนจนทั้งหลายมีแต่จะต้องต่อสู้ต่อไป เพื่อความเป็นไทและปากท้องของคนจนเอง

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ผมขอขอบคุณนักวิจัยรุ่นใหม่ที่เป็นนักวิจัยกรณีศึกษาทุกท่าน ท่านทุกคนได้ปฏิบัติภารกิจเรื่องคนจนอย่างดียิ่ง ท่านคือผู้ถือโคมฉายที่ส่องให้เห็นคนจนในหลืบในซอก ที่ก่อนหน้านี้ใครๆมักจะมองไม่เห็น ขอให้ทุกท่านจงเป็นมิตรที่ดีของคนจนและปรารถนาดีต่อคนจนตลอดไป

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
หัวหน้าโครงการ

คำนำผู้เขียน

ในการศึกษาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคม ครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดแห่งหนึ่งของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคม ทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ซึ่งในการศึกษาค้างนี้ก็ยังมีย่อจำกัดในด้านระยะเวลาทำให้ขาดมิติในด้านลึกเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินชีวิต และวิถีชีวิตของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดแห่งอื่นๆ ในเขตเทศบาล ที่มีอยู่มากกว่า 20 แห่ง เพื่อศึกษาตัวอย่างให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และเป็นตัวแทนของผู้สูงอายุในเขตชุมชนเมืองที่ดีที่สุด แต่ถึงอย่างไรก็ตามภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวผลการศึกษานี้สามารถสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงของคนกลุ่มหนึ่งที่ด้อยโอกาสในสังคมได้เป็นอย่างดีที่ถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างเดียวดายไร้หนทาง และต้องเผชิญชะตากรรมที่แสนเศร้าของสังคมไทย

ดังนั้น ผลการศึกษานี้คงจะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่เคยมีบทบาทสำคัญในการเป็นทรัพยากร และแรงงานสำคัญในการผลักดันสังคมไทยให้เจริญก้าวหน้ามาถึงปัจจุบันได้ดำรงชีพได้อย่างมีปกติสุข และเท่าเทียมในสังคม และโลกใบนี้

กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาครั้งนี้สามารถสำเร็จลงไปได้ด้วยดี ทั้งนี้เนื่องจากการสนับสนุนช่วยเหลือด้วยดี จาก รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต และอ.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร จาก มหาวิทยาลัยหัวเฉียว เฉลิมพระเกียรติ ที่ให้คำปรึกษาแก่การศึกษา รวมไปถึง คุณวันเพ็ญ อื้อฉาว ที่ติดตามสนับสนุนการทำงานอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังรวมถึงพี่น้องชาวมุสลิมแอ๊ดเตศบาลนุสรณ์ ที่เอื้อเฟื้อเวลาอันทรงคุณค่าสำหรับการสัมภาษณ์รวบรวมข้อมูลด้วยดี ผลแห่งคุณค่า และความดีงามทั้งปวงจากการศึกษานี้ขอมอบแด่ผู้สูงอายุในสังคมไทยผู้ทรงคุณค่าทั้งมวล

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยคัดเลือกพื้นที่ที่ศึกษาแบบเจาะจง คือชุมชนแออัดแห่งหนึ่งในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ มีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้ให้ข้อมูลชุมชนคือผู้นำและกรรมการชุมชน วัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ เพื่อศึกษาสภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมือง และปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาการดำรงชีพ แนวทางและรูปแบบในการแก้ไขปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มผู้สูงอายุ ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆในท้องถิ่น และการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส และรูปแบบ ในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้สูงอายุ ได้ผลการวิจัยดังนี้

รูปแบบและสถานภาพชีวิตผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเก็บของเก่าในตลาดและชุมชนเมืองเป็นอาชีพ รายได้หลักของครอบครัวเฉลี่ย 200-500 บาท/สัปดาห์ ซึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัว ลักษณะโครงสร้างของครอบครัวมีสมาชิกอยู่อาศัยมากกว่า 1 รุ่น ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมักถูกทอดทิ้งจากบุตรหลานให้อยู่ตามลำพัง และไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากบุตรหลาน ภูมิหลังของครอบครัวมาจากครัวเรือนเกษตรกรรมที่อยู่ในชนบทรอบนอกเมืองสุรินทร์และจังหวัดใกล้เคียง สาเหตุสำคัญของการอพยพย้ายเข้ามาอยู่ในชุมชนแออัด เนื่องจากปัญหาการล้มเหลวทางการผลิตในภาคเกษตรกรรม ปัญหาหนี้สิน ขนาดการถือครองที่ดิน และการสูญเสียที่ดินแก่นายทุน

การประเมินตนเองของผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุประเมินตนเองในด้านบวก คือ มีคุณค่า และความหวังต่ออนาคต เนื่องจากเป็นผู้ที่ยังมีบทบาทสำคัญภายในครอบครัว โดยเฉพาะมีความหวังในอนาคตของบุตรหลานที่ดูแลอยู่ และสามารถทำงานได้ ดังนั้นบุตรหลานจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างแรงจูงใจต่ออนาคตของผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ และผู้สูงอายุในกลุ่มที่มีการประเมินตนเองในด้านลบ รู้สึกว่าตนเองไม่มีคุณค่าในครอบครัวและสังคม เพราะไม่เคยได้รับการช่วยเหลือและดูแลจากสมาชิกในครอบครัว รวมถึงถูกทำร้ายและมีปัญหาสุขภาพร่างกายจนเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพ ซึ่งอนาคตของผู้สูงอายุในกลุ่มนี้มองว่าอนาคตไร้หลักประกันและคิดทำร้ายตนเองหากไม่สามารถดูแลตนเองได้ในช่วงวัยชราเต็มที่

ปัญหาและความยากลำบากที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญจนเป็นจุดหักเหของชีวิต พบว่า มี 4 ช่วงคือ (1) การล่มสลายของภาคเกษตรกรรม (2) การสมรส (3) การหย่าร้างและหม้าย และ (4) วัยชรา ซึ่งในการเปลี่ยนผ่านความยากลำบากแต่ละช่วงนั้น ช่วงที่ลำบากที่สุดคือ ช่วงวัยชราที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ และมีโรคภัยไข้เจ็บจนเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพ รวมทั้งถูกบุตรหลานทอดทิ้งให้ดำรงชีพอยู่เพียงลำพัง การแก้ไขปัญหาในช่วงนี้คือ (1) การนำแนวคิดพุทธศาสนา เรื่องบุญกรรมมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ของตนเอง และ (2) ความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านภายในชุมชน ที่เมื่อแผ่อาหารการกินและการถามไถ่สารทุกข์ โดยมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชน ที่สำคัญคือ หน่วยงานด้านสาธารณสุข ให้ความช่วยเหลือจัดทำบัตรสงเคราะห์การรักษาพยาบาลและการตรวจรักษาโรคในชุมชน ส่วนหน่วยงานภาครัฐอื่นๆให้การสงเคราะห์ตามสถานการณ์ ไม่ต่อเนื่อง สำหรับบทบาทองค์กรชุมชนในการจัดทำโครงการสวัสดิการชุมชน

ที่เป็นการริเริ่มขององค์กรชุมชนคือ จัดเบี้ยยังชีพสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุและคนพิการในชุมชน (โดยชุมชนเอง) แต่เป็นโครงการไม่ต่อเนื่อง

แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดคือ (1) การปรับปรุงกฎหมาย และจัดปรับหน่วยงานและองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เชื่ออำนาจต่อการเข้าถึงระบบสวัสดิการทางสังคมของผู้สูงอายุ (2) การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อความต้องการของชุมชน (3) การปรับปรุงระบบการทำงานแบบภาคีความร่วมมือต่างๆ ในท้องถิ่น ระหว่างองค์กรชุมชน ภาครัฐ องค์กรเอกชน และสถาบันวิชาการ เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง และ (4) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชน เครือข่าย และสถาบันครอบครัว ให้ตระหนักต่อคุณค่าความสำคัญของผู้สูงอายุ การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุตามความเหมาะสมกับขีดความสามารถในวัยชรา

สารบัญ

คำนำสกว.

คำนำหัวหน้าโครงการ

คำนำผู้เขียน

กิตติกรรมประกาศ

บทคัดย่อ

สารบัญ

สารบัญตาราง

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

1.1 สภาพทั่วไป	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 วิธีการศึกษา	8
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา	9

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด	10
2.2 ทฤษฎี	12
2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ประวัติความเป็นมา	19
3.2 ลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคม	19
3.3 ระบบสวัสดิการทางสังคมของชุมชน องค์การเอกชน และรัฐ	22
3.4 ระบบสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ	26

บทที่ 4 สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา	38
4.2 อภิปรายผลการศึกษา	41
4.3 ข้อเสนอแนะ	45

สารบัญ(ต่อ)

บรรณานุกรม	41
ภาคผนวก	49

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 3.1 ประชากรของชุมชนเทศบาลนุสรณ์จำแนกตามเพศ	51
ตารางที่ 3.2 โครงสร้างอายุประชากรของชุมชน	51
ตารางที่ 3.3 ลักษณะการประกอบอาชีพหลักของสมาชิกในครอบครัวฯ	52
ตารางที่ 3.4 ลักษณะการประกอบอาชีพรองของสมาชิกในครัวเรือนฯ	53
ตารางที่ 3.5 สถานภาพของสมาชิกในครัวเรือน	53
ตารางที่ 3.6 ลักษณะบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของสมาชิกในชุมชน	54
ตารางที่ 3.7 ลักษณะกรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินของสมาชิกในชุมชน	54
ตารางที่ 3.8 ลักษณะกรรมสิทธิ์ในบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของสมาชิกในชุมชน	54
ตารางที่ 3.9 การใช้สาธารณูปโภคของครัวเรือนสมาชิกในชุมชน	55
ตารางที่ 3.10 ค่าใช้จ่ายระบบบริการสาธารณูปโภคของสมาชิกในชุมชน	55
ตารางที่ 3.11 ลักษณะการใช้ระบบประปาภายในครัวเรือนของสมาชิกในชุมชน	55
ตารางที่ 3.12 ระดับรายได้ของครัวเรือนในชุมชนปี 2544/45	56
ตารางที่ 3.13 ปัญหาระบบการบริการทางสังคมของชุมชน องค์กรเอกชน และรัฐฯ	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพทั่วไป

จังหวัดสุรินทร์ มีเนื้อที่ ประมาณ 8,124,056 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 5,077,535 ไร่ (ภูมิสิทธิ์, อรุณ และนภาพร, ข้อมูลพื้นฐานสำหรับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การชุมชน กรณีจังหวัดสุรินทร์, 2543) ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดทางด้านทิศใต้ ซึ่งติดกับชายแดนไทย-กัมพูชา พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา ในเขตเทือกเขาพนมดงรักที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำสายสำคัญๆ หลายสาย เช่น ลำชี ห้วยเชิง และลำห้วยทับทัน ฯลฯ พื้นที่ถัดจากเทือกเขาจะเป็นที่ราบสูง ลูกคลื่นลอนลาด ส่วนพื้นที่ตอนกลางส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำมูลด้านทิศเหนือของจังหวัด โดยมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่างๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดมหาสารคาม และร้อยเอ็ด
ทิศใต้	ติดต่อกับประเทศกัมพูชา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับจังหวัดศรีสะเกษ
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดบุรีรัมย์

พื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดสุรินทร์จำแนกออกเป็น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 29 ป่ามีพื้นที่รวม 1,115,284 ไร่ ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี 15 ป่า พื้นที่ 338,977 ไร่ วนอุทยานแห่งชาติ 2 แห่ง คือ วนอุทยานแห่งชาติพนมสวาย 2,500 ไร่ และวนอุทยานแห่งชาติป่าสนหนองคู 6,250 ไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน-ห้วยสำราญ 313,750 ไร่¹ สภาพพื้นที่ป่าในเขตจังหวัดสุรินทร์ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เทือกเขาด้าน ทิศใต้ที่เป็นเขตต้นน้ำถูกแปรสภาพเป็นพื้นที่เกษตรกรรม

จังหวัดสุรินทร์ มีประชากรทั้งสิ้น 1,367,685 คน จำแนกออกเป็น ชาย 682,867 คน และหญิง 686,818 คน จำนวนครัวเรือน 364,245 ครัวเรือน² โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ และ 4 กิ่งอำเภอ 158 ตำบล 1,990 หมู่บ้าน และมีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น 5 องค์การ คือ

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
- 2) เทศบาลเมืองสุรินทร์ เนื้อที่ 11.3 ตารางกิโลเมตร
- 3) สุขาภิบาล จำนวน 13 แห่ง

¹ สำนักงานป่าไม้จังหวัดสุรินทร์, 2542

² สำนักงานทะเบียนราษฎรจังหวัดสุรินทร์, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2540

4) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 148 แห่ง

5) สมาคมตำบล จำนวน 10 แห่ง

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชากรในจังหวัดสุรินทร์ ส่วนใหญ่ คือ การเกษตรกรรม ร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด และมีพื้นที่สำหรับการเกษตร 3,631,421 ไร่ ร้อยละ 66.14 ของพื้นที่ทั้งหมด (ฝ่ายประเมินผลจังหวัดสุรินทร์, 2543) มีพื้นที่ชลประทาน 236,667 ไร่ หรือ ร้อยละ 7.26 และพื้นที่นอกเขตชลประทาน 3,367,734 ไร่ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง หนุม และอ้อยโรงงาน

จังหวัดสุรินทร์มีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ก็คือ ข้าว ซึ่งพื้นที่การเกษตรกรรมส่วนใหญ่จึงใช้สำหรับการทำนา ร้อยละ 86 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด นอกจากนี้พบว่ามีการประกอบอาชีพด้านปศุสัตว์และประมงบ้าง ได้แก่ วัว ควาย สุกร เป็ด และไก่ ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ประกอบเป็นอาชีพเสริมภายในครอบครัว และใช้สำหรับเป็นอาหาร

นอกจากนี้ยังมีการประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรมมีโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนในปี 2542 จำนวน 3,480 โรงงาน ซึ่งการประกอบการด้านอุตสาหกรรมในจังหวัดสุรินทร์ ที่สำคัญ ๆ ก็คือ โรงสีข้าว จำนวน 54 โรง³ มูลค่าการลงทุน 401,887,309 บาท การจ้างงาน 482 คน รองลงมา คือ โรงงานไม้แปดและย่อยหิน 15 โรง มูลค่าการลงทุน 656,743,000 บาท การจ้างงาน 414 คน (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุรินทร์, 2542)

นอกจากนี้จังหวัดสุรินทร์ มีการค้าขายผ่านระหว่างชายแดนกับประเทศกัมพูชาบริเวณช่องจอม-โกลสะเม็ด ซึ่งเป็นพื้นที่อาณาเขตติดต่อกันระหว่างอำเภอกาบเชิง จ.สุรินทร์ และ จังหวัดเสียมเรียบ (Siam reap) กัมพูชา ในการเปิดพรมแดนดังกล่าวเป็นข้อตกลงระหว่างกระทรวงการต่างประเทศทั้ง 2 ประเทศได้เปิดดำเนินการในแบบผ่อนปรน⁴ ซึ่งการเปิดด่านแบบผ่อนปรนก่อให้เกิดการค้าขายมีมูลค่ามากกว่า 13,000 ล้านบาท/ปี สินค้าที่ส่งออกดีที่สุด เช่น วัสดุก่อสร้าง เบียร์ เหล้า อะไหล่รถยนต์ จักรยานยนต์ บุหรี่ น้ำตาล สินค้าที่นำเข้า เช่น หวาย ผลิตภัณฑ์จากป่า⁵

ลักษณะทางด้านชาติพันธุ์ที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ เป็นแหล่งอารยธรรมลุ่มน้ำมูลตอนกลางหรือบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ นั้น ได้มีนักประวัติศาสตร์และโบราณคดีกล่าวไว้ว่ามีการค้นพบร่องรอยชุมชนก่อนประวัติศาสตร์ในพื้นที่แอ่งทุ่งกุลาร้องไห้ที่เคยมีอยู่อย่างหนาแน่นกระจาย และครอบคลุม ตั้งแต่พื้นที่ยโสธรไปจนถึงอุบลราชธานี ซึ่งประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมีการผสมผสานทางด้านชาติพันธุ์ค่อนข้างสูงที่เกิดจากการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาต่างๆ

กล่าวโดยสรุประบบเจเนละที่พบในพื้นที่ดังกล่าว ประกอบด้วยชาติพันธุ์ต่างๆ รวมทั้งสิ้น 6 กลุ่มด้วยกัน (เจริญ ไวรวัจนกุล, 2539) คือ

³ ไม่รวมโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 1

⁴ การเปิดด่านบริเวณชายแดน มี 3 รูปแบบ คือ แบบที่ 1 ผ่อนปรน (ด่านช่องจอมจังหวัดสุรินทร์ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน) แบบที่ 2 ชั่วคราว และแบบที่ 3 ด่านถาวร

⁵ การบรรยายสรุปจากการสัมมนาแผนปฏิบัติการความร่วมมือทางการค้าชายแดนไทย-กัมพูชา ของ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2544 ณ โรงแรมทองธารินทร์ จังหวัดสุรินทร์

- 1) กลุ่มชาติพันธุ์กูย⁶ หรือส่วย เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่ใช้ภาษาพูดในกลุ่มมอญ-เขมรพบว่าการตั้งถิ่นฐานในบริเวณเขาพนมดงรัก และอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับชา
- 2) กลุ่มชาติพันธุ์จาม มีความเกี่ยวพันทางด้านชาติพันธุ์กับชา
- 3) กลุ่มชาติพันธุ์ขอม เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมแต่รับอิทธิพลจากภาษาอินเดีย และพัฒนาทางด้านภาษาปลวจะดั้งเดิมจนเป็นตัวอักษรของตนเองในที่สุด
- 4) กลุ่มชาติพันธุ์กัมพูชา ซึ่งถือว่าตนเองเป็นชนชั้นสูงที่สืบเชื้อสายมาจากฤาษี
- 5) กลุ่มชาติพันธุ์ลาว
- 6) กลุ่มชาติพันธุ์ไท

แต่ถึงอย่างไรก็ตามจะพบว่าชาติพันธุ์ขอมพบมากที่สุดในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ร้อยละ 70 ที่เหลือเป็นชาติพันธุ์กูย และลาวตามลำดับ ซึ่งอาศัยปะปนแบบผสมผสานทางด้านวัฒนธรรมค่อนข้างสูง ซึ่งประชากรส่วนใหญ่จึงใช้ภาษาเขมรเป็นภาษาพูดประจำท้องถิ่น และภาษาไทยเป็นภาษาราชการสำหรับการสื่อสารกับบุคคลภายนอก

1.1.1 ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลเมืองสุรินทร์

เทศบาลเมืองสุรินทร์ มีพื้นที่ ประมาณ 11.39 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 46,000 คน เป็นชุมชนที่มีประชากรอยู่อาศัยค่อนข้างหนาแน่นพอสมควร แนวโน้มในอนาคตคาดว่าจะมีการเจริญเติบโตของเมือง และมีปริมาณประชากรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Growth Pole) มีผลทำให้เมือง และพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงได้รับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคต่าง เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และต่างประเทศปีละไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดผลกระทบจากความเจริญเติบโตของเมือง ก็คือ การบริการด้านสาธารณูปโภคของท้องถิ่นรองรับไม่ทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากอาคารพาณิชย์ ตลาดสด โรงงาน และบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ประมาณ 60 ตัน/วัน (คณะสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2539) และสิ่งปฏิกูล 33 ลูกบาศก์เมตร/วัน ซึ่งเทศบาลเมืองสุรินทร์ไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดได้

นอกจากนี้สภาพพื้นที่โดยทั่วไปในเขตเทศบาลเมืองมีระดับภูมิประเทศอยู่ในระหว่าง +144.0-145.0 ม. (รทก.) เป็นพื้นที่ราบลาดเอียงไปทางด้านทิศเหนือไปสู่ลำน้ำมูล และทำให้ตัวเมืองด้านเหนือเป็นพื้นที่ราบลุ่ม และทางด้านใต้เป็นที่ดอน เพราะฉะนั้นภายในตัวเมืองจึงมักประสบปัญหาน้ำท่วมซึ่งเป็นแอ่งโดยทั่วไป

⁶ กูย หรือ กวย เป็นภาษาท้องถิ่น คือ เขมร และกวย ตามลำดับ ส่วนคำว่า "ส่วย" เป็นชื่อที่บุคคลภายนอก โดยเฉพาะภาครัฐใช้เรียกชนชาติพันธุ์ดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของชนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นภาษาที่แสดงออกถึงการเหยียดหยัน และแบ่งชนชั้นอยู่ในที่

ปัญหาทางด้านมลพิษจากแหล่งชุมชนที่อยู่อาศัยนั้นมีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ มีชุมชนขนาดใหญ่ และมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหลายชุมชน เพราะเป็นเขตเมืองที่มีความเจริญเติบโตตามทิศทางการพัฒนาให้เป็นเมืองหลัก (Growth pole) ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จะพบว่ามีการตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยหนาแน่นในบริเวณริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 214⁷ ถนนจิตรบำรุง ถนนเทศบาล ถนนหลักเมือง ถนนกักตุนผล ถนนเทศบาล 2 และถนนเทศบาล 4 ซึ่งเป็นพื้นที่ในย่านพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นค่อนข้างสูง รวมทั้งบริเวณดังกล่าวเป็นที่ตั้งตลาดสดด้วย นอกจากนี้มีชุมชนที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางขนานไปตามเส้นทางรถไฟทางด้านทิศเหนือ

สำหรับพื้นที่แหล่งน้ำในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ส่วนใหญ่เป็นหนองน้ำ และคูเมืองโบราณที่เป็นแหล่งรองรับน้ำ นอกจากนี้ยังมีห้วยทับพลด้านทิศตะวันออก และทิศเหนือของเทศบาล หลังจากนั้นไหลลงห้วยละหาร และลงสู่ลำน้ำชี และมูลตามลำดับ จากการศึกษาพบว่าห้วยละหารเป็นแหล่งรับน้ำเสียจากพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ และพื้นที่ที่อยู่ด้านเหนือลำห้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในลำน้ำชีด้านทิศตะวันตก และแหล่งน้ำอื่นๆ ในพื้นที่

1.1.2 ปัญหาเมือง และสิ่งแวดล้อมเมือง

จากการขยายตัว และความเจริญเติบโตของเมืองในด้านต่างๆ ทั้งภาคอุตสาหกรรม และการบริการได้ก่อให้เกิดปัญหา และผลกระทบจากปริมาณขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลมากมาย ในขณะเดียวกันขีดความสามารถของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ไม่สามารถให้บริการในการกำจัดได้อย่างครอบคลุมพื้นที่ที่มีอยู่ทั้งหมด 11.39 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 46,000 คน มีปริมาณขยะมูลฝอย 66 ตัน/วัน และสิ่งปฏิกูล 33 ลบ.ม./วัน จึงเกิดขยะมูลฝอยตกค้างก่อให้เกิดมลภาวะด้านอื่นๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหากลิ่น และสร้างความรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้เคียง ปัญหาสุขภาพอนามัย และแหล่งเพาะเชื้อโรค

เพราะฉะนั้นการรณรงค์เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ชุมชนตลาดน้อย และดำเนินการทดลองแสวงหารูปแบบ และแนวทางในการกำจัดขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในบริเวณตลาดสด ด้วยการจำแนกแยกแยะขยะมูลฝอยก่อนการกำจัด การส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) การดัดแปลงแก้ไข และการแปรรูปขยะ เพื่อลดปริมาณขยะโดยรวมของเทศบาลเมืองสุรินทร์ และเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษตกค้างในระยะยาวได้

ซึ่งปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างดังกล่าว ชุมชนแออัดในเขตเทศบาล จำนวน 25 ชุมชนได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาดังกล่าวค่อนข้างสูง เพราะว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะยึดอาชีพเก็บขยะที่มีคุณค่าสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Recycle) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การนำมาแปรรูป และการส่งขายแก่พ่อค้าในตลาดที่รับซื้อขยะของเก่าต่างๆ

⁷ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากแผนที่แสดงเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในภาคผนวก

1.1.3 ปัญหาการเข้าถึงบริการ และสวัสดิการทางสังคมของรัฐ

ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นพบว่า ชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ประสบปัญหาการเข้าถึงบริการต่างๆ และสวัสดิการทางสังคมอื่นๆ ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากขาดหลักฐานทางด้านทะเบียนราษฎร และมีสถานภาพเป็น “ผู้ถูกกระทำทางสังคม” กลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย และถูกตีตราทางสังคมว่าเป็น “ผู้บุกรุก สร้างปัญหามลภาวะทางสังคม และสิ่งแวดล้อมเมือง” มาโดยตลอด จึงไม่ได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ จากภาครัฐเท่าที่ควร

เนื่องจากสถานภาพ และความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ นั้น ส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโบราณสถานที่สำคัญของเมืองสุรินทร์ ก็คือ คูเมืองโบราณ จึงถูกขับไล่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในช่วงปี 2530 จึงมีการอนุโลมให้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวไปก่อนจนกว่าจะหาข้อยุติในระยะยาว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุในชุมชนแออัดของเทศบาลเมืองสุรินทร์ นั้น จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นพบว่า ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในด้านสวัสดิการสังคมต่ำกว่าพลเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนอื่นๆ ทุกด้าน

1.1.4 การล่มสลายภาคเกษตรกรรมและสถาบันครอบครัว

จากการศึกษาสภาพทั่วไปของจังหวัด และเทศบาลเมืองสุรินทร์ ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และการบริการในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ และปัจจัยพื้นฐานที่เอื้ออำนวย เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่รัฐได้มีนโยบายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน รวมไปถึงนโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้ เป็นสนามทางการค้า จึงกระตุ้นความเจริญเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ประกอบกับความล้มเหลวทางการผลิตใน ภาคเกษตรกรรมชนบทที่เป็นภาคการผลิตที่มีสัดส่วนประชากรอยู่มากที่สุดได้ถูกดึงดูดเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และบริการในเมือง เนื่องจากการผลิตที่พึ่งพาธรรมชาติ และการไร้เสถียรภาพทางด้านราคามลผลิต ในขณะที่เดียวกันราคาปัจจัยการผลิตเป็นปฏิภาคกันกลับราคามลผลิตจึงส่งผลให้เกิดการแตกสลายของสังคมเกษตรกรรมชนบท ก่อให้เกิดปัญหาวัฏจักรหนี้สิน และท้ายที่สุดนำไปสู่การสูญเสียที่ดินตามมา

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยเร่ง และผลักดันให้แรงงานส่วนเกินที่เป็นคนหนุ่มสาวในภาคเกษตรกรรมหลังไหลเข้าสู่เมือง และละทิ้งผู้สูงอายุไว้เบื้องหลังในชุมชน ซึ่งเป็นวงจรในระยะแรกของการล่มสลายของสถาบันครอบครัวชนบทอีสานในระยะยาว เนื่องจากความสัมพันธ์ทางด้านบทบาทของสมาชิกในครอบครัวเริ่มถดถอย และเปลี่ยนแปลงไปในที่สุด

สภาพปัญหาสถาบันครอบครัวในชุมชนแออัดค่อนข้างจะรุนแรงกว่าชนบท เนื่องจากแรงงานนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพ ดังนั้นผู้สูงอายุจึงไม่มีความเหมาะสม และไม่เป็นที่ต้องการในตลาดแรงงาน จึงตกเป็นภาระแก่สมาชิกในครอบครัว และถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง (โสภา- (ชูพิกุลชัย) ขปิลมันน์ และคณะ, 2534) โดยยังชีพด้วยการหาเก็บขยะเก่าขาย และขอทาน ซึ่งพบในชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองจังหวัดสุรินทร์ด้วยเช่นเดียวกัน

1.1.5 ปัญหาที่ดิน และที่อยู่อาศัยในเขตเมือง

จากสภาพการล่มสลายของเกษตรกร และแปรสภาพเป็นเกษตรกรไร้ที่ดิน เกษตรกรผู้เช่า และแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม และบริการในเมือง โดยการอพยพย้ายแรงงานสู่เมืองเพื่อแสวงหาอาชีพ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยที่ดินอยู่อาศัยในเขตเมืองไม่เอื้อต่อการครอบครองเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้ เนื่องจากขีดความสามารถทางด้านรายได้ และข้อจำกัดด้านราคาที่ดินที่สูงขึ้นในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูที่ผ่านมาของจังหวัดสุรินทร์ และเมืองหลักอื่นๆ ของภาคอีสานต่างก็ได้รับผลกระทบ

ด้วยเหตุดังกล่าว แรงงานรับจ้างในเมืองที่มีรายได้ต่ำเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านทักษะ และความรู้ จึงต้องบุกรุกจับจองที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าทั้งที่เป็นของรัฐ และเอกชนสำหรับสร้างที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราว และถาวร หลังจากนั้นจึงมีสมาชิกเข้ามาอยู่อาศัยจนทำให้ชุมชนแออัดเติบโตไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนเทศบาลนุสรณ์ มีจำนวนครัวเรือนถึง 215 ครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่บริเวณที่อยู่อาศัยจะต้องอยู่ใกล้กับเมือง หรือแหล่งประกอบอาชีพ เพื่อความสะดวกในการเดินทาง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ชีวิตของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ และปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาการดำรงชีพทั้งหมดของกลุ่มคนดังกล่าว
2. เพื่อศึกษาแนวทาง และรูปแบบในการแก้ไขปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มผู้สูงอายุ ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 กลุ่มเป้าหมาย

- 1) ผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 60 ปี และอยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ จำนวน 15-20 คน
- 2) ผู้นำ และคณะกรรมการชุมชน
- 3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของเทศบาลเมืองสุรินทร์ และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 พื้นที่ศึกษา

ชุมชนแออัดเทศบาลนุสรณ์

1.3.3 ประเด็นในการศึกษา

- 1) สภาพทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจสังคมของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์
- 2) ระบบสวัสดิการทางสังคมของรัฐ เทศบาล และชุมชน
- 3) สภาพการดำรงชีพของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์
- 4) การประเมินตนเองของผู้สูงอายุในด้าน

(1) Place of Status

(2) Meaning of life

(3) Hope of life

(4) Influences over things and others

- i. ผู้สูงอายุ และความยากลำบากที่ต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน
- ii. ความรู้สึกต่อตนเองในเรื่องอำนาจการต่อรองความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
- iii. การวิเคราะห์วงจรความทุกข์ยาก
- iv. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

5) ข้อเสนอแนะ และแนวทางการจัดการสวัสดิการสังคมคนจน และคนด้อยโอกาสของชุมชน และกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ก็คือ องค์กรชุมชน ผู้สูงอายุ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เริ่มจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ และสำรวจข้อมูลพื้นฐานทางด้านโครงสร้างประชากรของสมาชิกชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ รวมทั้งสิ้น 25 ชุมชน ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

- 1) การศึกษาข้อมูลโครงสร้างประชากรที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ จำนวน 25 ชุมชน จากข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นสถิติของสำนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์
- 2) การสำรวจข้อมูลในภาคสนาม เพื่อคัดเลือกชุมชน และเป้าหมายสำหรับการศึกษา จำนวน 1 ชุมชน
- 3) ประชุมคณะกรรมการชุมชนเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ในการศึกษา และคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่สามารถเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย และให้ข้อมูลได้

1.4.2 วิธีการเก็บข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) จึงกำหนดวิธีการในการศึกษา ดังนี้

การศึกษา และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา และสร้าง
แนวคำถามหลัก

1) การทดสอบแนวคำถามหลักกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ เพื่อให้แนวคำถามหลักมีความครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษา

2) การสร้างแนวคำถามหลัก (Key Question)

3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กลุ่มเป้าหมายหลักที่ได้รับการคัดเลือก
และบันทึกผลการสัมภาษณ์ด้วยเทปบันทึกเสียง และสมุดจดบันทึกสนาม

4) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และวิถีชีวิตของชุมชน
เป้าหมายและจดบันทึกในสมุดบันทึกสนาม

5) การบันทึกภาพถ่ายด้วยกล้องดิจิทัลกิจกรรม และการดำรงชีพของกลุ่มเป้าหมาย และชุมชน

6) การจัดทำแผนที่ แผนที่แสดงที่ตั้งครัวเรือนชุมชนเป้าหมาย และอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่
ใกล้เคียง

7) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) ในประเด็นที่เตรียมไว้ เพื่อศึกษาแนวทาง และข้อ
เสนอแนะต่างๆ จากชุมชน โดยการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่สามารถให้ข้อมูล และข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน
สมบูรณ์

1.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษานั้นใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์ เชิงเหตุ
และผล และการใช้วิธีการอนุมาน หรืออุปนัย โดยมีรายละเอียดขั้นตอนต่อไปนี้

1) การจำแนกแยกแยะข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกตการณ์ลงใน
ตารางจำแนกข้อมูลตามหมวดหมู่

2) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้รับจากการสังเกตการณ์และ
สัมภาษณ์ทั้งในภาคสนามจากบุคคล ผู้รู้ และเอกสารทางด้านวิชาการ (Quality Checking and Validation)

3) เขียนบรรยาย และพรรณนาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย และตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยว
ข้องกับการศึกษาในเชิงเหตุ และผลแบบอนุมาน

4) ตรวจสอบความถูกต้องทางด้านเนื้อหาทางวิชาการ โดยการปรึกษากับผู้รู้ และนักวิชาการ
เฉพาะด้าน

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพชีวิต และวิถียังชีพของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในครัวเรือนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ รวมทั้งปัญหา และปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในกลุ่มคนด้อยโอกาสของสังคม
2. แนวทาง และรูปแบบในการจัดการปัญหาด้วยตนเองของ ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนอื่นๆ
3. สภาพปัญหาในระบบการจัดบริการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
4. เครือข่ายการแลกเปลี่ยนทางด้านวิชาการ และข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชนในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศเกี่ยวกับปัญหาคนด้อยโอกาสในสังคม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด

2.1.1 แนวคิดสวัสดิการสังคม และชุมชน

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่มีอยู่ทำให้ค้นพบว่ามีความหมาย และนิยาม "สวัสดิการสังคม" ที่คล้ายคลึงกัน และมีคำศัพท์ที่ใกล้เคียงกัน ก็คือ

ศรีทัตติม พานิชพันธ์ (2525) ได้อธิบาย "สวัสดิการสังคม" หมายถึง การมีวิถีชีวิต และสภาพความเป็นอยู่ที่ราบรื่น มั่นคงตลอดจนการกินดีอยู่ดี มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น มีสุขภาพ และอนามัยดี สวัสดิการแต่ละบุคคลประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) สวัสดิการ หรือความสมบูรณ์ทางด้านร่างกาย (สุขภาพอนามัย) 2) ความสมบูรณ์ทางด้านวัตถุ (ความรุ่งเรือง) และ 3) ความสมบูรณ์ทางจิตใจ (สุขภาพจิต)

ในขณะเดียวกัน สุวรรณ รื่นยศ (อ้างถึงใน สุเทพ เชาวลิท, 2527) ได้กล่าวว่า สวัสดิการสังคมเป็นการดำเนินการทุกอย่างของรัฐ และเอกชน เพื่อช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ หรือกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคม ชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ให้มีความสุขทั้งกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ

กล่าวโดยสรุปแนวคิด "สวัสดิการสังคม" ก็คือ หลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีพของบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย และจิตใจ และมีปัจจัยสนับสนุนการดำรงชีพได้อย่างปกติสุขที่บุคคลพึงมี และพึงได้รับจากภาครัฐ และเอกชน

นพ.ประเวศ วะสี (2537) ได้ให้คำนิยาม "ชุมชน" ไว้ว่า หมายถึง การรวมของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน อาจเป็นการรวมตัวกันตามพื้นที่ หรือไม่ใช่พื้นที่ก็ได้ สมาชิกในชุมชนมีการติดต่อสื่อสารกัน มีความเชื่ออาทรต่อกัน มีการกระทำกิจกรรมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำและมีการจัดการ (อ้างถึงใน สีลาภรณ์ นาครทรรพ, 2541)

นอกจากนี้ยังมีภูมิปัญญาดั้งเดิมของชาวอีสานเกี่ยวกับชีวิตที่มีความสุขไว้ ซึ่งถือว่าเป็นกรอบแนวคิดในการจัดบริการสวัสดิการที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น และเป็นตัวชี้วัดความสุขในการดำรงชีพที่จะต้องมียึดประกอบ (อ้างถึงใน กาญจนา แก้วเทพ, 2541) ดังนี้

สุขเพราะมีข้าวกินสุขเพราะมีดินอยู่
 สุขเพราะมีคู่นอนน้ำ สุขเพราะมีเงินค่าเติมได้
 สุขเพราะมีเฮือนหลังใหญ่มุงแป้นกระดาน
 สุขเพราะมีลูกหลานมานั่งเฝ้า

สุขเพราะเดมาแก่แล้ว ได้เข้าวัดฟังธรรม

ซึ่งจากแนวคิดข้างต้นเป็นข้อบ่งชี้ของชุมชนอีสานในด้านสวัสดิการของปัจเจกชนพึงมี และพึงได้รับในการดำรงชีพ ซึ่งจะครอบคลุมความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย ทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย และจิตใจตามรูปแบบวัฒนธรรมชุมชนอีสาน “กินอิ่ม นอนอุ่น” ที่เป็นรากเหง้าของชุมชนสามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดในการศึกษาระบบสวัสดิการของชุมชนได้ และลักษณะชุมชนแออัดแม้ว่าจะประกอบด้วยสมาชิกที่อพยพมาจากหลายๆ ชุมชนเดิม แต่ยังคงมีการสื่อสาร การกระทำกิจกรรม และกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเป็นลักษณะของชุมชนอยู่

2.1.2 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนสามารถสรุปสาระสำคัญ ก็คือ ชุมชนมีวัฒนธรรมของตนเองอยู่แล้ว มีระบบคุณค่าที่รวบรวมได้จากประวัติศาสตร์ เป็นบทสรุปของความคิดและปฏิบัติการของชุมชนนั้นๆ เป็นวิถีชีวิตและทิศทางการพัฒนาของชุมชนที่สมาชิกได้ร่วมสรุปขึ้นมา และแกนกลางของวัฒนธรรม ชุมชน ก็คือ การให้ความสำคัญแก่ความเป็นคน และความผสมผสานกลมกลืนกันภายในชุมชน ซึ่งการที่ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยาวนานเพราะว่าความผสมผสานกลมกลืนกันนั่นเอง ดังนั้นการพัฒนา ชุมชนจึงต้องเริ่มมาจากรากเหง้าทางวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งหากชุมชนมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง การรวมกลุ่มดำเนินกิจกรรมต่างๆ ย่อมมีความเข้มแข็งและประสบผลสำเร็จได้ (บาทหลวงนิพนธ์ เทียนวิหาร, 1947 อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541)

บำรุง บุญปัญญา (1945) นักคิดในแนววัฒนธรรมชุมชนอีกท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า วัฒนธรรมชาวบ้านมีความเป็นอิสระจากวัฒนธรรมของชนชั้นกลาง และชนชั้นสูง มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติ การใช้แรงงานภายในครัวเรือน และเครือญาติ และหมู่บ้าน เป็นรูปแบบสังคมที่มีอายุยืนนานมากกว่าเพื่อน มีลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมเป็นของตนเอง (อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541) ดังนั้น ชุมชนจะต้องสละพันธนาการการพึ่งพาภายนอก ระบบตลาด และกลับไปสู่ทิศทางการพึ่งพาตนเองตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนเอง

นอกจากนี้ในระยะหลังแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้พัฒนาการไปอีกระดับหนึ่ง และได้มีผู้เสนอแนวคิดในเรื่องธุรกิจชุมชน ของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (1948) ว่า “หนึ่งครัวเรือน สองวิถีการผลิต” นั่นก็คือ ให้ครอบครัวชาวนายึดถือน้ำใจและวัฒนธรรมชุมชน ขณะเดียวกันให้ครอบครัวชาวนาร่วมมือกันทำธุรกิจที่เรียกกันว่า “ธุรกิจชุมชน” โดยอาศัยองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ 1) ความชำนาญของชาวนา 2) หาตลาดรองรับ และ 3) กระจายผลตอบแทนอย่างเสมอภาค โดยการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก คือ ภาครัฐ ธุรกิจ และนักวิชาการ ที่ต่างได้รับผลประโยชน์

ส่วน “สองวิถีการผลิต” ก็คือ ครอบครัวชาวนาทำการผลิตเพื่อบริโภค และเพื่อขายไปด้วยในขณะเดียวกัน (อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541) โดยการทำธุรกิจชุมชนนั่นเอง

เพราะฉะนั้นจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนข้างต้นสรุปได้ว่า ชุมชนมีรากเหง้าทางวัฒนธรรมที่มีบริบททางด้านประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน มีความเป็นลักษณะเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

ของตนเองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางด้านจริยธรรม ความดีงามด้านน้ำใจ ความสัมพันธ์กับธรรมชาติและการผลิตที่เน้นการพึ่งพาตนเองภายในครอบครัวและชุมชนมากกว่า โดยเฉพาะชุมชนในปัจจุบันดำรงอยู่ในฐานะผู้ผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน และจะต้องค้าขายในรูปของธุรกิจชุมชนที่มีการกระจายทรัพยากรแก่สมาชิกอย่างทั่วถึง

ดังนั้น การใช้แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนสำหรับการศึกษาระบบสวัสดิการชุมชนแก่ผู้สูงอายุในชุมชนแออัด เนื่องจากชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้น มีลักษณะเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของเอง ก็คือ ลักษณะทางชาติพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นชาวไทยขอมที่มีวัฒนธรรมทางด้านภาษา และประเพณีของตนเอง แม้ว่าจะได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคมบ้าง แต่ยังมีความเข้มแข็งทางด้านวัฒนธรรมดั้งเดิมอยู่สามารถนำแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุได้

2.2 ทฤษฎี

ในการศึกษาระบบสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้นผู้ศึกษาได้ทบทวนทฤษฎีต่างๆ ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น จึงได้นำทฤษฎีการไร้ระเบียบทางสังคมมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญทางด้านทฤษฎี สรุปได้ดังนี้

ทฤษฎีการไร้ระเบียบในสังคม (The Social Disorganization Perspective) มีรากฐานทางด้านแนวคิดมาจากสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นของประชากร เช่น การอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทสู่เมือง เป็นต้น และผู้ที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานใหม่ประสบปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมใหม่ ดังนั้นแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีดังกล่าวนี้ ก็คือ สังคมเกิดจากการรวมตัวกันอย่างมีระบบระเบียบมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนให้สมาชิกถือปฏิบัติ หากการปรับตัวของบุคคล หรือกลุ่มทางสังคมเป็นไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องไม่เป็นไปตามบรรทัดฐานของสังคม จึงก่อให้เกิดการเสียระเบียบทางสังคม

การเสียระเบียบทางสังคมเกิดจากกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดดังกล่าวนั้นล้มเหลว จึงไม่มีผู้ปฏิบัติตามหรือเกิดการละเมิดกฎเกณฑ์ ซึ่งอาจจะมีสาเหตุสำคัญๆ 3 ประการ ด้วยกัน(โกศล และสถิตย์ วงศ์สวรรค์, 2543) คือ

- 1) การไร้กฎเกณฑ์ เป็นสภาวะที่สังคมไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ กำกับให้สมาชิกต้องปฏิบัติ
- 2) ความขัดแย้งของกฎเกณฑ์ เป็นภาวะที่คนเรารู้สึกถูกบีบบังคับให้ทำตามบรรทัดฐานที่ตรงกันข้าม หรือขัดแย้งกัน
- 3) การฝ่าฝืน เป็นภาวะที่คนเรารู้สึกว่าการเชื่อกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตนเองไม่ได้รับประโยชน์ด้วยหรือไม่ได้รับโทษใดๆ

โดยสรุป ก็คือ การอยู่ร่วมกันในสังคมของสมาชิกโดยปกติจะปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม ทั้งโดยสมัครใจ รู้ตัว หรือไม่ก็ตาม จึงทำให้สังคมเกิดความปกติสุข แต่การปฏิบัติตามระเบียบสังคมก็เป็นสาเหตุให้สมาชิกรู้สึกเบื่อหน่าย เพราะมีความเป็นทางการ ขาดความเป็นกันเอง และสูญเสียความเป็นปัจเจกไป สมาชิกจึงเริ่มเบี่ยงเบน และบิดเบือนระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม จึงเป็นเหตุให้สังคมเกิดความไร้ระเบียบตามมา และกลายเป็นปัญหาสังคม

การนำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาชุมชนแออัดในเขตเมืองสุรินทร์ เพราะว่าสมาชิกในชุมชนล้วนแล้วแต่อพยพมาจากหลายชุมชน และหลากหลายชาติพันธุ์ เมื่อมาอยู่อาศัยรวมกันในระยะแรกๆ ความเป็นชุมชนยังไม่เกิดขึ้น และยังไม่มีกฎเกณฑ์ทางสังคมระหว่างกัน เนื่องจากสมาชิกรู้สึกว่าไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคมใดๆ มากำหนดให้ปฏิบัติ แม้ว่าจะมีวัฒนธรรมดั้งเดิมที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้างก็ตาม จึงทำให้สมาชิกต่างคนต่างอยู่ และต่างมีวิถีการดำรงชีวิต ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาสังคมในชุมชนแออัดหลายๆ เรื่องด้วยกัน เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีเด็ก และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงคิดว่าการนำทฤษฎีการไร้ระเบียบทางสังคมมาใช้ในการอธิบายภาพรวมชุมชนจะสร้างความชัดเจนในปรากฏการณ์ทางสังคม

2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร รายงาน และรายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ หัวข้อวิจัยนั้นพบว่ามีการศึกษาวิจัยด้านสวัสดิการสังคมของคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเมืองต่างๆ มีอยู่ค่อนข้างจำกัด จึงส่งผลให้องค์ความรู้ในด้านดังกล่าวไม่ลุ่มลึกเพียงพอ ดังสรุปได้ดังนี้

2.3.1 ชุมชนแออัด และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

จากการศึกษาของ โสภา (สุพิทลชัย) ขปิลมันน์ และคณะ (2534) เรื่อง การศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึงปรารถนาของผู้อาศัยในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนในชุมชนแออัด 10 ชุมชนในเขตการปกครองกรุงเทพฯ 10 เขต ก็พบว่า หัวหน้าครัวเรือนที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นสตรี และมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด ซึ่งสาเหตุการอพยพย้ายแรงงาน คือ การแสวงหางานทำที่ดีกว่าในกรุงเทพมหานคร และย้ายตามคู่สมรส ซึ่งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่สร้างเอง และเป็นเจ้าของ แต่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นสำหรับปลูกบ้าน

นอกจากนี้จากการศึกษารายได้ของหัวหน้าครัวเรือนมีรายได้ เฉลี่ย 3,472 บาท/เดือน และคู่สมรส 4,134 บาท/เดือน และมีสมาชิกอาศัยในครัวเรือน 4-6 คน ซึ่งสภาพปัญหาของครอบครัวที่ต้องเผชิญอยู่ที่สำคัญ ก็พบว่า ภายในครอบครัวมีปัญหา เช่น ปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่าย ปัญหาการติดสุรา ปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งกันเป็นประจำ ปัญหาพ่อแม่ไม่เข้าใจกัน ปัญหาการส่งเสริมการศึกษาของบุตร การพนัน

ยาเสพติด และพ่อกับแม่กลับบ้าน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพบว่ามีปัญหาเด็ก และคนชราถูกทอดทิ้ง ถึงร้อยละ 6.7

เช่นเดียวกับผลการศึกษา ของ วชิรา จิตบุตร์ (2543) ในเรื่อง การศึกษาสภาพปัจจุบัน และความต้องการทางด้านการศึกษารวมของเด็กและผู้ปกครองในชุมชนแออัดเขตเทศบาลนครขอนแก่น โดยศึกษา ชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครขอนแก่น 7 แห่ง พบว่า ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดขอนแก่น และอยู่อาศัยในชุมชนมานานกว่า 10 ปี และเป็นเจ้าของบ้าน สำหรับสถานภาพผู้ปกครองเด็กกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง และมีอายุระหว่าง 31-40 ปี มีจำนวนสมาชิก 4-5 คน/ครัวเรือน ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวอยู่ในระดับปานกลาง เพราะรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของครอบครัว ซึ่งมีรายได้เฉลี่ย 3,001-4,000 บาท/เดือน จึงต้องกู้หนี้ยืมสินจากนายทุน

นอกจากนี้จากการศึกษาคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนแออัดในเขตจังหวัดปทุมธานี ของ วันชัย ธนะวังน้อย และยงยุทธ พึ่งวงศ์ญาติ (2542) พบว่า ชุมชนแออัดตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณริมคลองชลประทานที่มีอายุเก่าแก่ตั้งแต่ 10-100 ปี และมีการขยายตัวอย่างหนาแน่นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่อพยพมาจากอำเภอรอบนอกของจังหวัดปทุมธานี เพื่อประกอบอาชีพ คุณภาพชีวิตโดยทั่วไปได้รับการบริการขั้นพื้นฐานจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และสุขาภิบาล โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านกายภาพมากกว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชน ปัญหาคุณภาพชีวิตที่พบ คือ ปัญหายาเสพติด ปัญหาที่ดินสำหรับสร้างอยู่อาศัยที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในที่สาธารณะ ปัญหาสาธารณูปโภค และปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ซึ่งจากการสำรวจสถานการณ์ และลักษณะการประกอบอาชีพของสมาชิกในชุมชนแออัดจังหวัดขอนแก่น ของ วรพันธ์ บุญนา (2540) จะพบว่ามีความหลากหลายพอสมควร ได้แก่ การรับจ้างเย็บผ้า จักสานตะกร้าพลาสติก รับจ้างนวดแผนโบราณ ขายสินค้าเบ็ดเตล็ดบริเวณ บขส.ขอนแก่น เก็บหาของเก่า ขายอาหาร พนักงานเสิร์ฟอาหาร ถีบสามล้อรับจ้าง ตักส้ม ทำไส้กรอก ถีบสามล้อกระบะรับจ้าง ขายบริการทางเพศทั้งชาย และหญิง โดยพฤติกรรมสุขภาพของกลุ่มอาชีพในชุมชนแออัดมีความเสี่ยงมาก-น้อยตามลักษณะการประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดการเจ็บป่วย และสภาพแวดล้อมชุมชนมีส่วนสำคัญด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะความรู้สึกไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย ความยากลำบากในการประกอบอาชีพ และด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ จากภาครัฐและเอกชน จึงส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัดในทุกด้าน

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนแออัดก็มีส่วนสำคัญต่องานพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งจากการวิจัยของ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2536) ที่ศึกษา เรื่อง การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง: กรณีชุมชนวัดช่องลม ก็พบว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้นประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และลงมือดำเนินการด้วยตนเอง โดยมีองค์กรต่างๆ จากภายนอกให้การสนับสนุน นั้น ได้ทำให้ประชาชนในชุมชนมีความรับผิดชอบต่อชุมชน และสภาพแวดล้อมของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกรับผิดชอบ และความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ดังกล่าว ประกอบกับการมีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) องค์กรชุมชน ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ และ

วางแผนการดำเนินงานต่างๆ 2) กำลังคน และ 3) การจัดการด้านการเงิน ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานของครัวเรือนและชุมชนได้สำเร็จ

สอดคล้องกับผลการศึกษา ของ วราภรณ์ ประสาทกุล ในเรื่อง การส่งเสริมอาชีพสำหรับ ประชาชนที่อาศัยในชุมชนแออัด ของ เทศบาลนครขอนแก่น โดยทำการศึกษารวบรวมข้อมูลก่อนและหลังกิจกรรมแทรกแซงในด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาและความต้องการในการส่งเสริมการประกอบอาชีพ และกิจกรรมที่แทรกแซง คือ การฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพ การจัดกลุ่มสนใจ และการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน ก็พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้รับความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด และการพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วจะเห็นได้ว่าสภาพทางด้านเศรษฐกิจโดยทั่วไปเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ไม่มีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีพ มีปัญหาทางสังคมต่างๆ และสถาบันครอบครัวที่เปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก และผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมถูกทอดทิ้ง เนื่องจากเป็นประชากรที่ไร้คุณค่าด้านแรงงานการผลิตของครอบครัว และหัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นสตรีที่ต้องแบกภาระดูแลครอบครัวที่มีสมาชิกจำนวนมาก

2.3.2 ผู้สูงอายุ และสวัสดิการสังคม

จากการศึกษา ของ เกริกศักดิ์ บุญญานุพงศ์ (มปป.) เรื่อง นโยบายของรัฐ และแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต ผลการศึกษาได้ค้นพบประเด็นที่น่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหา และความต้องการของผู้สูงอายุ

ความต้องการที่สำคัญที่สุดของผู้สูงอายุ ก็คือ ความต้องการทางด้านจิตใจ เนื่องจากสภาพครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจสังคม และบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างวัยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความต้องการของผู้สูงอายุตรงกันข้ามกับการให้บริการ และสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐ และเอกชนที่ผ่านมาที่เน้นความต้องการพื้นฐานทางด้านร่างกายมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการและการสงเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวนั้นเป็น“บุคคลภายนอก” ไม่สามารถเติมเต็มความต้องการนี้ได้จริง จึงส่งผลให้ผู้สูงอายุประสบปัญหาทางด้านจิตใจมากทั้งในเมือง และชนบท

ปัญหา และอุปสรรคในการจัดบริการสังคมและการให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

ปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ก็คือ 1) งบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ 2) ปัญหาบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริการผู้สูงอายุ และมีการให้บริการค่อนข้างจำกัดเฉพาะในเมือง และ 3) ผู้สูงอายุไม่ทราบการให้บริการทางสังคมที่มีอยู่ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงบริการทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุในชนบทที่ยากจน

2) นโยบาย และมาตรการของรัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี 2496 และยังไม่ทำที่ในการปรับเปลี่ยนนโยบาย และแนวทางในการดำเนินงานแต่อย่างใด จนถึงปี 2525 สหประชาชาติ ได้จัดประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ” ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุขึ้น แต่ยังคงไม่มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย และมาตรการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรอย่างจริงจัง

จนกระทั่งในปี 2535 ได้มีการกำหนดนโยบาย และมาตรการในระยะยาวปี 2535-2554 จึงเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุมากขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ชุมชน และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากขึ้น

3) แนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต

จากข้อเท็จจริงในหลายๆ พื้นที่ก็พบว่า ผู้สูงอายุมีขีดความสามารถในการทำงาน ทั้งเพื่อครอบครัว และสังคมได้ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในบางด้าน และบางคนก็ตาม ดังนั้นการเปิดโอกาสแก่ผู้สูงอายุให้มีบทบาท และได้ใช้ความรู้ความสามารถจากประสบการณ์ที่สั่งสมมานานให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมไทยที่มีปัญหาการหลั่งไหลประชากรวัยแรงงานออกนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับทัศนคติของสมาชิกในชุมชน และสังคมให้การยอมรับศักยภาพที่มีอยู่ และการให้ความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันกับผู้สูงอายุ

การศึกษาทางเลือกในการจัดการสวัสดิการให้ผู้สูงอายุตามความเหมาะสมกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ ของ ทงธรรม์ สวนิยมะ (2540) เรื่อง สวัสดิการผู้สูงอายุ: การมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้ภาวะวิกฤติ โดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนตามความเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมไทย และสนองต่อนโยบาย ซึ่งพบว่าโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ และศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด ที่เน้นการช่วยเหลือตนเองของชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุตามแนวคิดสวัสดิการสังคม นั้นผู้สูงอายุจะได้รับทั้ง การช่วยเหลือ และการบริการต่างๆ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางปัจจุบันที่ต้องการให้ชุมชนมีส่วนร่วม (Community Care) โดยเฉพาะให้โอกาสแก่ผู้สูงอายุได้ดำเนินงานตามความสามารถ และกระจายการบริการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

จากการศึกษาการจัดระบบสวัสดิการสังคมในชมรมผู้สูงอายุ โดย พฤตนิรันดร์ เหลืองไพฑูริย์ (2530) พบว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมในประเทศไทยเป็นการจัดบริการตามลักษณะปัญหา และกลุ่มประชากร เช่น เด็ก วัยรุ่น และผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยเฉพาะการจัดบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ผ่านมาจะเน้นการจัดบริการเพื่อตอบสนองความต้องการด้านปัจจัย 4 และการดำรงชีพเป็นส่วนใหญ่ แต่ในปัจจุบันจะเน้นในด้านมนุษยธรรม และการพัฒนาควบคู่กันไป ซึ่งแนวโน้มในอนาคตการจัดกิจกรรมผู้สูงอายุจะให้ความสำคัญใน 2 สถาบันหลัก คือ สถาบันครอบครัว และชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุแก่สมาชิกในครอบครัว และการให้ความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุด้วย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า นโยบายรัฐ และมาตรการในการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในอดีตที่ผ่านมาให้ความสำคัญน้อยมาก และมีองค์

ความรู้เกี่ยวกับการบริการสวัสดิการสังคมค่อนข้างจำกัด เนื่องจากไม่มีการจัดระบบการศึกษาพัฒนาบุคลากรในด้านนี้เลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่ผ่านมาเน้นในด้านกายภาพ และตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานมากกว่าด้านจิตใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการมากกว่า

ตลอดจนผลกระทบจากสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคมไทย โดยเฉพาะสถาบันครอบครัวที่มีช่องว่างระหว่างสมาชิกในครอบครัวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างทางสังคมจึงส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดทั้งในเมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และแรงงานในครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญของครอบครัว ดังนั้นผู้สูงอายุในฐานะประชากรวัยพึ่งพิงจึงไม่มีความสำคัญต่อการผลิต จึงถูกทอดทิ้ง และเข้าไม่ถึงบริการสวัสดิการสังคมต่างๆ ของภาครัฐ และเอกชน และประสบปัญหาทั้งในด้านสุขภาพกาย และสุขภาพจิตมากยิ่งขึ้น

เพราะฉะนั้นแนวทางในการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้สถาบันครอบครัว และชุมชน (Community Care) เข้ามามีส่วนร่วมตามแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐและเอกชนให้การสนับสนุนด้านทรัพยากร และวิชาการต่างๆ และการให้ความรู้แก่สมาชิกในครอบครัว และชุมชนในการดูแล รวมทั้งการปรับทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุว่าเป็นผู้ที่มีศักยภาพหากได้รับโอกาส รวมทั้งคุณค่าทางด้านทรัพยากรมนุษย์ของผู้สูงอายุต่อสังคมอีกประการหนึ่งด้วย

2.3.3 ชุมชนเมืองในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์

จากสถิติในการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2539 ของ เทศบาลเมืองสุรินทร์ สามารถสรุปในตาราง ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรในชุมชนเมืองเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์

ลำดับที่	ชื่อชุมชน	จำนวนประชากร	ประเภทชุมชน
1	ชุมชนไตรรงค์	201	ชุมชนดั้งเดิม
2	ชุมชนหมอกวน	544	ชุมชนดั้งเดิม
3	ชุมชนดอกระเม็ด	639	ชุมชนดั้งเดิม
4	ชุมชนหนองบัว	445	ชุมชนแออัด
5	ชุมชนหน้าสถานีรถไฟ	285	ชุมชนดั้งเดิม
6	ชุมชนเกาะลอย	468	ชุมชนแออัด
7	ชุมชนเทศบาลนุสรณ์	351	ชุมชนแออัด
8	ชุมชนบำรุงราษฎร์	185	ชุมชนดั้งเดิม
9	ชุมชนศรีบัวราย	556	ชุมชนดั้งเดิม
10	ชุมชนโพธิ์ร้าง-โพธิ์กลาง	425	ชุมชนดั้งเดิม
11	ชุมชนปอยปริว-ปอยหลวง	239	ชุมชนดั้งเดิม
12	ชุมชนบ้านถนน	245	ชุมชนดั้งเดิม
13	ชุมชนโดนไซ	402	ชุมชนดั้งเดิม
14	ชุมชนศรีจุฬพล	190	ชุมชนดั้งเดิม
15	ชุมชนปทุมเมฆ	566	ชุมชนดั้งเดิม
16	ชุมชนพรหมเทพ	504	ชุมชนดั้งเดิม
17	ชุมชนศาลาลอย	368	ชุมชนดั้งเดิม
	รวม	6,623	

ที่มา: แบบสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2539, สำนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าชุมชนเมืองในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ รวมทั้งสิ้น 17 ชุมชนนั้น จำแนกประเภทได้ 2 ประเภทด้วยกัน ก็คือ 1) ชุมชนแออัด (Slum) หมายถึง ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในแหล่งเสื่อมโทรม โดยตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยอย่างแออัดในที่ดินทั้งของรัฐ และเอกชน 2) ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยมาก่อนที่การเจริญเติบโตของเมืองจะครอบคลุมในด้านอาณาเขต และยังคงสภาพเป็นชุมชนดั้งเดิมทั้งทางกายภาพ และวัฒนธรรมชุมชนอยู่บ้าง