นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ (ค.ศ. 1960-2000)*

Public Housing Policies and the Development of Singapore 1960-2000

กนิษฐา จานเขื่อง

Kanita Chankhuang

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษานโยบายการเคหะแห่งชาติที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศสิงคโปร์จาก ค.ศ. 1960-2000 โดยแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบายการเคหะแห่งชาติที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะเดียวกันก็มีส่วนในการกำหนดพัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองสิงคโปร์ด้วย นโยบายการเคหะแห่งชาติสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงที่สำคัญ คือ นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาแห่งการสร้างชาติ (ค.ศ. 1960-1970) นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศในสังคมชนชั้นกลาง (ค.ศ. 1971-1990) และนโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศในสังคมที่มีความหรูหรา ทันสมัย และเทคโนโลยีขั้นสูง (ค.ศ. 1991-2000)

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการเคหะแห่งชาติเป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างมีแผนการชัดเจนและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมทางกายภาพ กล่าวคือ นโยบายการเคหะแห่งชาติช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สำหรับพักอาศัยและดำเนินธุรกิจ อันเป็นสาเหตุให้สิงคโปร์สามารถพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากหมู่บ้านชาวประมงและเกษตรกรมาสู่สังคมอุตสาหกรรมและเมืองระดับโลกที่มีตึกสูงระฟ้าและทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีส่วนสร้างความเป็นชาวสิงคโปร์จากกลุ่มผู้อพยพหลากหลายเชื้อชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่ออัตราประชากรที่พำนักอาศัยอยู่ในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติสูงขึ้นทำให้รัฐบาลพรรคกิจประชาได้นำนโยบายการเคหะแห่งชาติมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและจัดตั้งองค์กรระดับล่างในทุกอาคารของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีส่วนควบคุมพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลดความสามารถในการแข่งขันทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงไม่ได้ช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในสิงคโปร์ นอกจากนี้นโยบายการเคหะแห่งชาติยังไม่บรรลุ

---

* เรียบเรียงจาก กนิษฐา จานเขื่อง, "นโยบายการเคหะแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ (ค.ศ. 1960-2000)," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)

เป้าหมายที่จะก่อให้เกิดการประสานกลมกลืนกันทางเชื้อชาติระหว่างชาวจีน ชาวมาเลย์ ชาวอินเดีย และกลุ่มชนเชื้อชาติอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากการฝังรากลึกของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณี รวมถึงปัญหาทางสังคมระหว่างเพื่อนบ้าน

Abstract

This study examines the public housing policies which affected development of Singapore from 1960 to 2000. The achieve this goal, the public housing policies were divided into three main periods, namely nation-building, middle-class housing and the affluent and IT society. The study also includes how public housing policies have been developed and their impacts on the politics, economy, and society of Singapore.

The findings reveal that the public housing policies have far-reaching social, economic, and political impacts on the whole society of Singapore beyond the Housing and Development Board's areas. As one of the main strategies for economic development, the public housing policies assist in reducing the country's urgent problem of land shortage and changing Singapore from a port city to a global and high-tech industrial one. They have also been used to create a sense of national identity among immigrants of various ethnic groups. That is, they are all Singaporean. However, the ruling People's Action Party (PAP) has resorted to these policies for its own political advantages by weakening the opposition's ability to compete against them. In addition, the public housing policies have failed to promote social integration of Chinese, Malay, and Indian ethnic groups.

ภูมิหลังและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติ

สาธารณรัฐสิงคโปร์จัดเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่เล็กเพียง 682.7 ตารางกิโลเมตร แต่ในขณะเดียวกันถือเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงมาตั้งแต่สมัยอาณานิคมอังกฤษจนถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากลักษณะที่ตั้งของประเทศซึ่งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในเส้นทางการเดินเรือภายในทวีปเอเชียและระหว่างทวีปเอเชียกับทวีปอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่ก่อนการเข้ามาของอังกฤษในปี 1819 สภาพสังคมมีลักษณะเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็กที่มีประชากร 150 คน ประกอบ

ด้วยชาวมาเลย์ 120 คน และชาวจีน 30 คน[1] ภายหลังเมื่ออังกฤษเข้ามาปกครองได้กลายเป็นเมืองท่าสำคัญและศูนย์กลางการค้าและการเดินเรือ ทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของกลุ่มผู้อพยพชาวจีน ชาวมาเลย์ และชาวอินเดียเป็นจำนวนมาก ซึ่งในเวลาไม่ถึง 50 ปี มีประชากรเพิ่มเป็น 96,255 คน[2]

สภาพสังคมสิงคโปร์จึงถือเป็นสังคมชาวอพยพ (Immigrant Society) และความเป็นพหุสังคม (Plural Society) ซึ่งประกอบด้วยชาวอพยพเชื้อชาติจีน (Chinese Immigrant) ชาวอพยพเชื้อชาติมาเลย์ (Malays Immigrant) ชาวอพยพเชื้อชาติอินเดีย (Indian Immigrant) และชาวอพยพเชื้อชาติอื่น ๆ โดยในช่วงก่อนการได้รับเอกราชยังไม่มีการเรียกขานคนในสิงคโปร์ว่า "ชาวสิงคโปร์" (Singaporean) หากแต่เรียกตามเชื้อชาติถิ่นกำเนิดดั้งเดิม

เนื่องจากเป็นเมืองที่ตั้งใหม่ เป็นโอกาสให้อังกฤษสามารถวางผังเมืองได้ตามความต้องการ เซอร์ทอมัส สแตมฟอร์ด แรฟเฟิลส์ (Sir Thomas Stamford Raffles) ผู้ก่อตั้งสิงคโปร์ได้ริเริ่มจัดสรรที่ดินอย่างเป็นทางการขึ้น โดยการจัดทำร่างผังเมืองของสิงคโปร์เพื่อกำหนดเขตย่านที่อยู่อาศัยแยกตามเชื้อชาติ เนื่องจากเขาเชื่อว่าแต่ละกลุ่มเชื้อชาติล้วนมีความแตกต่างกันมาก ถ้าหากอาศัยอยู่ปะปนกันอย่างใกล้ชิด อาจเกิดปัญหากระทบกระทั่งและขัดแย้งกัน[3] ดังนั้น ในผังเมืองนี้จึงได้กำหนดย่านที่อยู่อาศัยแยกตามกลุ่มเชื้อชาติ ได้แก่ ย่านชาวยุโรป ย่านชาวจีน (แยกตามกลุ่มภาษาถิ่น) ย่านชาวมาเลย์ (และย่านชาวบูกิส) ย่านชาวอินเดีย (แยกตามระบบวรรณะ) และย่านชาวอาหรับ[4] ภายในย่านที่อยู่อาศัยของกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ ล้วนมีศาสนสถาน โรงเรียน และสุสานของตนเอง อีกทั้งยังเป็นแหล่งรวมสินค้าพื้นเมือง อาหารประจำชาติ และการจัดงานรื่นเริงตามประเพณีเฉพาะกลุ่มเชื้อชาติอีกด้วย ทำให้สภาพสังคมสิงคโปร์ในสมัยอาณานิคมอังกฤษมีลักษณะแบ่งแยกทางเชื้อชาติ ซึ่งแต่ละกลุ่มเชื้อชาติต่างมีวิถีชีวิต ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมของตนเอง

ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า ในช่วงการปกครองของอังกฤษระหว่างปี 1819-1959 ส่งผลกระทบทางสังคมสิงคโปร์ อันก่อให้เกิดสังคมชาวอพยพ ความเป็นพหุสังคม และการกำหนดเขตย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีผลต่อปัญหาพื้นฐานทางสังคมสิงคโปร์ภายหลังจากการได้รับเอกราชจนถึงในปัจจุบัน

---

[1] T.J. Newbold, *Political and Statistical Account of the British Settlements in the Straits of Malacca, viz. Pinang, Malacca and Singapore, with a History of the Malayan States on the Peninsula of Malacca,* 2 Vols. (London: John Murray, 1839), 1 : 2.

[2] Hayes Marriott, "The People of Singapore: Inhabitants and Population," in *One Hundred Years of Singapore: Being some Account of the Capital of the Straits Settlements from Its Foundation by Sir Stamford Raffles on the 6th February 1819 to the 6th February 1919,* eds. Walter Makepeace, Gilbert E. Brooke and Roland St. J. Braddell, 2 Vols. (Singapore: Oxford University Press, 1991), 1 : 355-360.

[3] Charles Burton Buckley, *An Anecdotal History of Old Times in Singapore,* 2nd ed. 2 Vols. (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965), 1 : 83.

[4] Ibid., pp. 81-86.

เช่น ปัญหาการสร้างสำนึกของความเป็นชาติสิงคโปร์และชาวสิงคโปร์ ปัญหาการสร้างชาติที่มีความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติอีกด้วย

สภาพปัญหาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์

เมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์เพิ่มสูงขึ้น สืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการเดินเรือและการเปิดคลองสุเอซในปี 1869 ซึ่งช่วยย่นระยะทางเดินเรือระหว่างยุโรป อินเดีย สิงคโปร์ และจีน ให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สิงคโปร์จึงได้กลายเป็นเมืองท่าขนาดใหญ่และศูนย์กลางการค้าและการเดินเรือ (Entrepot Trade) รวมถึงศูนย์กลางทางการเงินที่เชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ จากทั่วโลก ทำให้มูลค่าทางการค้าของสิงคโปร์ได้เพิ่มสูงขึ้นแปดเท่าในช่วงปี 1873 ถึง 1913[5] จึงจูงใจกลุ่มผู้อพยพต่าง ๆ ให้หลั่งไหลเข้ามาในสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก จากเดิมในปี 1824 มีจำนวนประชากร 10,683 คน เพิ่มเป็น 96,255 คนในปี 1871 จนกระทั่งในปี 1901 มีจำนวนประชากร 228,555 คน[6] อันส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัดหนาแน่นในเขตใจกลางเมืองและการขาดแคลนที่อยู่อาศัยขึ้น

รัฐบาลอังกฤษในสิงคโปร์เริ่มแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในปี 1918 โดยแต่งตั้งคณะกรรมาธิการด้านที่อยู่อาศัย เพื่อจัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพที่อยู่อาศัยในเขตใจกลางเมืองและดำเนินงานปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการอยู่อาศัยให้ดีขึ้นพร้อมกับเสนอแนะให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงสภาพเมืองขึ้นโดยเฉพาะ แต่การดำเนินงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า จนกระทั่งในปี 1924 จึงได้ก่อตั้งกองทุนปรับปรุงสิงคโปร์ (Singapore Improvement Trust-SIT) และเริ่มดำเนินงานในปี 1927 เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงเมืองและเกาะสิงคโปร์ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นด้วยการรื้อถอนทำลายอาคารและบ้านเรือนที่เสื่อมโทรมและขาดสุขอนามัย และก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีระบบสาธารณูปโภคและถูกหลักสุขาภิบาลขึ้นทดแทน อย่างไรก็ดี เนื่องจากกองทุนปรับปรุงสิงคโปร์นี้มิใช่หน่วยงานการเคหะแห่งชาติโดยตรง จึงไม่มีอำนาจในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนทั่วไปได้มากนัก ส่วนใหญ่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการรื้อถอนอาคารและที่อยู่อาศัยดังกล่าวเท่านั้น ดังปรากฏว่าตั้งแต่ปี 1928-1959 กองทุนปรับปรุงสิงคโปร์ก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้เพียง 23,264 หน่วย ซึ่งไม่สามารถช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดหนาแน่นในเขตเมืองและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ ทำให้สภาพที่อยู่อาศัยในช่วงอาณานิคมของอังกฤษจึงยังคงเป็นแหล่งชุมชนแออัดที่มีความหนาแน่นสูง อีกทั้งยังเกิดปัญหาการบุกรุกเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่รกร้างรอบนอกเมืองมากยิ่งขึ้น

---

[5] C.M. Turnbull, *A History of Singapore 1819-1975* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1977), p. 91.

[6] Hayes Marriott, op.cit., pp. 355-360.

อุดมการณ์และนโยบายทางการเมืองของพรรคกิจประชา

ต่อมาเมื่อสิงคโปร์ได้อำนาจปกครองกิจการภายในของตนเองในปี 1959 โดยเริ่มมีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งพรรคกิจประชา (People's Action Party-PAP) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ทำให้นายลีกวนยูเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์และจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศขึ้น โดยทันทีที่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศนั้น รัฐบาลพรรคกิจประชาได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมภายในประเทศเป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตยและนโยบายหาเสียงเลือกตั้งของพรรคกิจประชา[7]

ดังเช่นที่ นายโก๊ะเคงสวี (Goh Keng Swee) นักเศรษฐศาสตร์และกรรมการบริหารของพรรคกิจประชาได้กล่าวถึงภาระหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยไว้ในหนังสือ *Socialism That Works : The Singapore Way* ซึ่งเป็นหนังสือแถลงการณ์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของพรรคกิจประชาตามแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตยว่า

> ประการแรก คือ เราจำเป็นต้องกำหนดสิ่งที่เรากำลังพยายามจะทำให้ประสบความสำเร็จ นั่นคือ เราพยายามทำให้สิงคโปร์เป็นสังคมที่พลเมืองทุกคนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สง่างาม อันหมายถึงเราต้องจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งยังคงอาศัยอยู่ในบ้านที่มีสภาพแออัดหนาแน่นและขาดระบบสุขาภิบาลที่ดี[8]

เนื่องจากตระหนักดีว่าปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นประเด็นสำคัญในชีวิตชาวสิงคโปร์ พรรคกิจประชาจึงได้ใช้นโยบายที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งทุกครั้ง ดังในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1959 นายอองเอ็งกวน (Ong Eng Guan) หนึ่งในผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจากพรรคกิจประชาได้กล่าวปราศรัยหาเสียงประณามรัฐบาลอังกฤษที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์และสัญญาว่าหากพรรคกิจประชาได้รับการเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลจะก่อสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐให้มากกว่ารัฐบาลอังกฤษและดำเนินการปรับโครงสร้างกองทุนปรับปรุงสิงคโปร์ขึ้นใหม่[9]

ด้วยเหตุที่นโยบายการเคหะแห่งชาติเป็นทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคกิจประชา ดังนั้น เมื่อพรรคกิจประชาได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1959 จึงดำเนินการ

---

[7] Chan Heng Chee, "Political Parties," in *Government and Politics of Singapore,* eds. Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow. 2nd ed. (Singapore: Oxford University Press, 1987), p. 156.

[8] Goh Keng Swee, "A Socialist Economy that Works," in *Socialism That Works: The Singapore Way,* ed. C. V. Devan Nair (Singapore: Federal Publications, 1976), pp. 80-81.

[9] Jon S.T. Quah, "Public Housing," in *Government and Politics of Singapore,* p. 239.

ส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมที่สำคัญประการแรกคือ การจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง[10] โดยการก่อตั้งหน่วยงานการเคหะแห่งชาติขึ้นทันที เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมภายในประเทศ

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเคหะแห่งชาติ (Housing and Development Board-HDB) ขึ้นในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1960 ซึ่งก็คือหน่วยงานการเคหะแห่งชาติของสิงคโปร์ อันถือเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกของประเทศ (Statutory Board) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development)

ในระยะแรกโครงการก่อสร้างอาคารของการเคหะแห่งชาติได้เริ่มขึ้นพร้อมกับการก่อสร้างเมืองใหม่แห่งแรก คือ เมืองควีนส์ทาวน์ ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศในรัศมี 8 กิโลเมตรจากเขตใจกลางเมือง อันมีแนวคิดเมืองใหม่ที่เพียบพร้อมด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน (Self-Sufficient New Town) ซึ่งใช้แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ว่า "หัวหน้าครอบครัวสามารถทำงาน ภรรยาสามารถจับจ่ายซื้อของ และบุตรหลานสามารถศึกษาเล่าเรียนได้ภายในเมืองใหม่"[11] ดังนั้น ในแต่ละเมืองใหม่จึงจัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับที่ตั้งของอาคารที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมเบา ตลาดสด ร้านค้า ภัตตาคาร ศูนย์การค้า ศูนย์แผงลอย โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา อาคารที่จอดรถ สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ พื้นที่โล่ง และศูนย์กีฬา เช่น ลู่วิ่ง ลานออกกำลังกาย สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส และสนามแบดมินตัน เป็นต้น รวมถึงศูนย์เมือง ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานสาขาของการเคหะแห่งชาติ ธนาคาร ที่ทำการไปรษณีย์ คลินิก ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ชุมชน โรงภาพยนตร์

การเคหะแห่งชาติในสังคมยุค "การสร้างชาติ" (1960-1970)

ในช่วงเวลานี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษตั้งแต่ปี 1819 มาสู่การได้รับสิทธิปกครองตนเองในปี 1959 จนกระทั่งประกาศเอกราชอย่างสมบูรณ์และก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ในปี 1965 ทำให้รัฐชาติแห่งใหม่นี้ต้องเผชิญกับปัญหาเบื้องต้น คือ การสร้างชาติ (Nation-Building) หรือการสร้างสำนึกของความเป็นชาติเดียวกันในกลุ่มชาวอพยพหลากหลายเชื้อชาติ วิถีทางหนึ่งที่รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหานี้คือ การใช้นโยบายการเคหะแห่งชาติ ซึ่งนอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักคือจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรให้แก่พลเมืองสิงคโปร์แล้ว ยังมุ่งหวังว่าจะมีส่วนส่งเสริมการสร้างชาติอีกด้วย

---

[10] Chan Heng Chee, "Political Parties," in *Government and Politics of Singapore*, p. 157.

[11] Liu Thai Ker, Lau Woh Cheong and Loh Choon Tong, "New Towns in Singapore," in *A Place to Live More Effective Low-Cost Housing in Asia*, ed. Yeung Yue-Man (Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 1983), p. 29.

ช่วงเริ่มปกครองตนเองและรวมประเทศ (1960-1965)

เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กและไม่มีทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ แม้กระทั่งน้ำจืด ทำให้ต้องการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในสหพันธรัฐมลายา (Federation of Malaya) เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อตนกู อับดุล เราะห์มาน (Tunku Abdul Rahman) นายกรัฐมนตรีสหพันธรัฐมลายาได้ประกาศแผนการรวมสิงคโปร์และรัฐต่าง ๆ ของเกาะบอร์เนียวในสุนทรพจน์ที่สิงคโปร์เป็นครั้งแรกในวันที่ 27 พฤษภาคม 1961 ทำให้โครงการรวมประเทศได้เริ่มมีการอภิปรายเกิดขึ้นทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิงคโปร์ ต่อมารัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดการลงประชามติเกี่ยวกับแผนการเข้าร่วมในสหพันธรัฐมลายาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 1962 ผลปรากฏว่าประชาชนยอมรับในแผนการรวมประเทศร้อยละ 73[12] ส่งผลให้ในวันที่ 16 กันยายน 1963 สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia) ได้จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยสิงคโปร์ มลายา ซาบาห์ และซาราวัก

สำหรับบริบททางสังคมในขณะนี้ถือเป็นช่วงที่รัฐบาลใหม่ต้องประสบกับภาระหน้าที่สำคัญคือ "การสร้างชาติ" ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยการเร่งขจัดปัญหาดั้งเดิมจากในสมัยอาณานิคมของอังกฤษ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรม ปัญหาการแบ่งเขตย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ และปัญหาคอมมิวนิสต์ นอกจากนั้นยังต้องประสบกับปัญหาจากการรวมประเทศ คือ ปัญหานโยบายเผชิญหน้าของอินโดนีเซีย

การวิจัยครั้งนี้จึงได้ศึกษาบทบาทของนโยบายการเคหะแห่งชาติที่มีส่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในเบื้องต้นรัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อเร่งขจัดปัญหาดั้งเดิมจากในสมัยอาณานิคมของอังกฤษ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรม ปัญหาการแบ่งเขตย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ และปัญหาคอมมิวนิสต์ ซึ่งพบว่า นโยบายการเคหะแห่งชาติมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดหาที่อยู่อาศัยถูกสุขอนามัยและระบบสาธารณูปโภคอย่างพอเพียง รวมถึงทำให้เกิดการสร้างงานให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายการเคหะแห่งชาติถือว่าประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์จากการพยายามช่วยลดปัญหาความยากจนและสร้างโอกาสในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัย การศึกษา การรักษาพยาบาล และการจ้างงานอย่างทั่วถึง

นอกจากนั้น เมื่อสิงคโปร์เข้าร่วมก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียในปี 1963 ทำให้ต้องประสบกับปัญหาที่สำคัญคือ นโยบายเผชิญหน้าของอินโดนีเซีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจภาคการเดินเรือและระบบคลังสินค้า (Entrepot Trade) อันถือเป็นธุรกิจหลักของประเทศให้ได้รับความเสียหายอย่างมาก ในการนี้นโยบายการเคหะแห่งชาติสามารถช่วยทดแทนการสูญเสียรายได้จากภาคการเดินเรือและระบบคลังสินค้า เนื่องจากโครงการก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติจัดเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่อันประกอบด้วยการก่อสร้างต่าง ๆ ได้แก่ อาคารที่อยู่อาศัย

---

[12] K. Mulliner and Lian The Mulliner, *Historical Dictionary of Singapore: Asian Historical Dictionaries No. 7* (London: Scarecrow Press, 1991), p. xxix.

ระบบสาธารณูปโภค และโรงงานอุตสาหกรรมเบา ขณะเดียวกันโรงงานอุตสาหกรรมภายในอาคารของการเคหะแห่งชาติยังก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคการก่อสร้างสูงสุดร้อยละ 20.6 ต่อปี ซึ่งในปี 1960 ภาคการก่อสร้างมีผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศเบื้องต้น (GDP) เท่ากับ 42 ล้านเหรียญสิงคโปร์และเพิ่มเป็น 129 ล้านเหรียญสิงคโปร์ในปี 1966 ในส่วนของภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรมมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 15.7 ต่อปี ซึ่งมีผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศเบื้องต้นในปี 1960 เท่ากับ 148 ล้านเหรียญสิงคโปร์และเพิ่มเป็น 354 ล้านเหรียญสิงคโปร์ในปี 1966 ในขณะที่ภาคการเดินเรือและระบบคลังสินค้ามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 2.6 ต่อปี[13] ดังนั้น จึงพบว่า นโยบายการเคหะแห่งชาติได้มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ในช่วงนโยบายเผชิญหน้าของอินโดนีเซียได้เป็นอย่างดี ซึ่งช่วยให้ระบบเศรษฐกิจยังคงเข้มแข็งอยู่ได้

ช่วงเอกราชอย่างสมบูรณ์และต่อสู้เพื่อความอยู่รอด (1966-1970)

เมื่อแยกออกจากมาเลเซียและมีการจัดตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ในวันที่ 9 สิงหาคม 1965 รัฐบาลจำต้องแสวงหาอัตลักษณ์ของสิงคโปร์และอัตลักษณ์ของ "ชาวสิงคโปร์" (Singaporean) โดยการนำนโยบายการเคหะแห่งชาติมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างบูรณาการทางสังคม (Social Integration) และการประสานกลมกลืนกันทางเชื้อชาติ (Ethnic Integration) ภายใต้หลักการพหุสังคม (Multi-racial Society) ด้วยวิธีการที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ นโยบายการเคหะแห่งชาติได้ถูกนำมาใช้ในการรวมประชาชนที่มีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมให้เข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันภายในย่านชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นชุมชนใหม่ที่รัฐบาลต้องการสร้างขึ้นเพื่อแทนที่ชุมชนดั้งเดิมตามเชื้อชาติ เนื่องจากการเข้ามาอาศัยอยู่ภายในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติไม่ได้ใช้คุณสมบัติทางเชื้อชาติเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน หากแต่พลเมืองสิงคโปร์ทุกเชื้อชาติมีสิทธิเท่าเทียมกันโดยใช้ระบบการจองก่อนได้สิทธิก่อน

ประการที่สอง คือ นโยบายการเคหะแห่งชาติได้ถูกใช้เพื่อสลายย่านที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ โดยการก่อสร้างอาคารการเคหะแห่งชาติขึ้นในทุกย่านชุมชนดั้งเดิมตามเชื้อชาติ

ประการที่สาม คือ นโยบายการเคหะแห่งชาติมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสำนึกของความเป็นชาวสิงคโปร์ โดยการช่วยสร้าง "บ้าน" ให้แก่ชาวสิงคโปร์ได้มีบ้านเป็นของตนเอง ซึ่งถือเป็นการสร้างสิงคโปร์ให้เป็นประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของชาวสิงคโปร์ทุกเชื้อชาติ เพื่อนำมาใช้เป็นสิ่งยึดเหนี่ยวทางรูปธรรมไว้กับประเทศและความภาคภูมิใจในการเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ อันจะนำมาซึ่งสำนึกของความเป็นชาวสิงคโปร์อย่างแท้จริง

---

[13] Goh Chok Tong, "Industrial Growth 1959-1966," in *Modern Singapore,* eds. Ooi Jin Bin and Chiang Hai Ding (Singapore: University of Singapore, 1969), p. 131.

ในช่วงทศวรรษที่ 1960 นโยบายการเคหะแห่งชาติยังมีบทบาทส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ผลสำเร็จเป็นอย่างดียิ่งด้วยการสร้างบรรยากาศด้านการลงทุนทางอุตสาหกรรม เนื่องจากนโยบายการเคหะแห่งชาติได้กำหนดให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่าง ๆ ตามแนวคิดการรวมที่อยู่อาศัย การพัฒนาอุตสาหกรรม และระบบคมนาคมขนส่งเข้าไว้ด้วยกันเรียกว่า การก่อสร้างแบบครบวงจร (Self-Contained Concept) ซึ่งประกอบด้วยที่อยู่อาศัยราคาถูก ที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม อาคารสำนักงาน ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร สถานศึกษา และสถานพยาบาล รวมถึงแหล่งบันเทิงต่าง ๆ อาทิ ศูนย์การค้า ศูนย์อาหาร ภัตตาคาร โรงภาพยนตร์ ศูนย์กีฬา สวนสาธารณะ และพื้นที่โล่ง เป็นต้น ขึ้นในทุกโครงการของการเคหะแห่งชาติทั้งในเมืองใหม่และอาคารการเคหะแห่งชาติในเขตใจกลางเมือง ซึ่งถือเป็นการช่วยลดต้นทุนทางธุรกิจด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยและระบบสาธารณูปโภคให้แก่นักลงทุน อีกทั้งนักลงทุนยังได้รับความสะดวกสบายมากขึ้นจากการที่ในบริเวณโรงงานจะมีทั้งที่อยู่อาศัย สถานที่จับจ่ายซื้อของ สถาบันการศึกษา สถานพยาบาล และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้น จึงช่วยส่งเสริมบรรยากาศทางการลงทุนและดึงดูดนักลงทุนต่างชาติได้เป็นอย่างดี

ในนโยบายการเคหะแห่งชาติได้มีการกำหนดพื้นที่สำหรับเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมเบาในบริเวณการเคหะแห่งชาติไว้ประมาณร้อยละ 10-15 และแผนกฟื้นฟูบูรณะเมืองของการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับสภาพพื้นที่รกร้างและแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ และพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อขายให้แก่บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนสำหรับการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และอาคารสำนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเคหะแห่งชาติได้ช่วยพัฒนาที่ดินในเขตรกร้างและหนองน้ำทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศให้กลายเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ คือ นิคมอุตสาหกรรมจูรง ซึ่งมีเนื้อที่ 69 ตารางกิโลเมตร เพื่อสร้างศูนย์อุตสาหกรรมแบบครบวงจร อันประกอบด้วยท่าเรือน้ำลึก โรงงานอุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม โรงงานผลิตเครื่องจักรกล โรงงานเหล็กกล้า และโรงงานอุตสาหกรรมเบา เช่น โรงงานผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์ และโรงงานผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภค เป็นต้น

นอกจากนั้น นโยบายการเคหะแห่งชาติยังได้มีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมก่อสร้างภายในประเทศ (Building Boom) เนื่องจากโครงการก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติมีสัดส่วนในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างของประเทศมากที่สุด เห็นได้จากเมื่อสิ้นปี 1970 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติคิดเป็นร้อยละ 88.3 ในขณะที่ภาคเอกชนร้อยละ 11.7 และการก่อสร้างที่ไม่ใช่เพื่อการอยู่อาศัยของภาครัฐ (ทั้งหน่วยงานของการเคหะแห่งชาติและอื่น ๆ) ร้อยละ 80.5 ส่วนภาคเอกชนร้อยละ 19.5[14] อีกทั้งตลอดช่วงปี 1966 ถึง 1970

[14] Lee (Tsao) Yuan, "The Government in Macro-economic Management," in *The Singapore Economy Reconsidered,* eds. Lawrence B. Krause, Koh Ai Tee and Lee (Tsao) Yuan (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), pp. 150-151.

นโยบายการเคหะแห่งชาติยังได้ช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ได้แก่ เครื่องสุขภัณฑ์ ปูนซีเมนต์ ไม้อัด วัสดุตกแต่งบ้าน สีทาบ้าน เหล็กกล้า และอิฐ เป็นต้น

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายในประเทศก็ได้รับผลดีด้วยเช่นกัน โครงการฟื้นฟูบูรณะเมืองของการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับสภาพพื้นที่รกร้างและเสื่อมโทรมในเขตใจกลางเมืองเพื่อจัดขายให้แก่บริษัทอสังหาริมทรัพย์เอกชนสำหรับการก่อสร้างโรงแรมและจัดหาแหล่งบันเทิงต่าง ๆ เช่น ศูนย์การค้า และภัตตาคาร ให้เป็น "สวรรค์ของนักท่องเที่ยว" (Tourist's Paradise) การเคหะแห่งชาติยังได้ช่วยพัฒนาสภาพแวดล้อมทั่วทั้งเกาะสิงคโปร์ให้มีความสะอาดและเขียวขจี การดำเนินงานถมทะเลด้านทิศตะวันออกเพื่อปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเกาะเล็กรอบนอก เช่น เกาะบลากัง มาติ (Blakang Mati) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นเกาะเซ็นโตซ่า (Sentosa) ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของสิงคโปร์ให้เป็นสถานที่พักตากอากาศ ประกอบด้วยโรงแรม ภัตตาคาร ศูนย์หัตถกรรมพื้นบ้าน สนามกอล์ฟ สนามยิงปืน สวนนก และสวนผลไม้ เป็นต้น และการพัฒนาบริเวณภูเขาเฟเบอร์ (Mount Faber) ให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่งที่ประกอบด้วยโรงแรม ภัตตาคาร และไนต์คลับ โดยเฉพาะการจัดสร้างกระเช้าลอยฟ้าเชื่อมระหว่างเกาะบลากัง มาติกับภูเขาเฟเบอร์ จนกระทั่งในปัจจุบันเกาะบลากัง มาติ หรือ เซ็นโตซ่า ได้กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งในสิงคโปร์ เนื่องจากการเป็นแหล่งรวมความบันเทิงและการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการนั่งกระเช้าลอยฟ้าเพื่อชมทัศนียภาพนอกชายฝั่งของเกาะสิงคโปร์

ผลจากการเร่งรัดพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมในตลอดช่วงทศวรรษที่ 1960 ทำให้ในปี 1970 สิงคโปร์ได้กลายเป็นสังคมเมืองอย่างสมบูรณ์และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับการผลิตภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการจ้างงานเต็มอัตราและค่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้นมาก ดังนั้น ในต้นทศวรรษที่ 1970 สิงคโปร์ถือว่าเริ่มเข้าสู่สังคมของชนชั้นกลาง โดยการแบ่งชนชั้นตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ และประเภทของที่อยู่อาศัย ซึ่งได้ชี้ว่า ประชาชนในสิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นสูงร้อยละ 6.4 กลุ่มชนชั้นกลางร้อยละ 51.5 และกลุ่มชนชั้นล่างร้อยละ 42.1[15] ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงริเริ่มกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นกลาง (Middle-Income Housing) ขึ้น

---

[15] Peter S.J. Chen, *Social Stratification in Singapore,* Sociology Working Paper Series No. 12 (Singapore: University of Singapore, 1973), quoted in Peter S.J. Chen, "Sociological Studies on Singapore Society," in *Singapore Studies: Critical Surveys of the Humanities and Social Sciences,* ed. Basant K. Kapur (Singapore: Singapore University Press, 1986), p. 54.

การเคหะแห่งชาติในสังคมยุค "ชนชั้นกลาง" (1971-1990)

เนื่องจากประชาชนบางส่วนที่จัดอยู่ในระดับฐานะชนชั้นกลาง เช่น พ่อค้ารายย่อย ผู้จัดการ นักบริหาร และช่างเทคนิค เป็นต้น มีระดับรายได้ครอบครัวเพิ่มสูงขึ้นเกินกว่าเงื่อนไขในการเช่าและซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีเงินเพียงพอที่จะสามารถซื้อห้องชุดของบริษัทเอกชน รัฐบาลจึงขยายนโยบายการเคหะแห่งชาติให้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางขึ้นโดยการจัดตั้งบรรษัทพัฒนาเมืองและเคหะแห่งชาติ (Housing and Urban Development Corporation Pte. Ltd.-HUDC) ในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 ซึ่งมีฐานะเป็นบรรษัทของรัฐบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 1982 ได้ถูกโอนให้มาอยู่กับการเคหะแห่งชาติ

นโยบายการเคหะแห่งชาติสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาอาศัยอยู่ในอาคารการเคหะแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นทั้งจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มชนชั้นกลางโดยในแผนการเคหะแห่งชาติครั้งที่ 3 (1971-1975) พบว่า สัดส่วนประชาชนที่อาศัยอยู่ในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติคิดเป็นร้อยละ 47 และเพิ่มเป็นร้อยละ 87 เมื่อสิ้นสุดแผนการเคหะแห่งชาติครั้งที่ 6 (1986-1990)[16] ส่งผลให้รัฐบาลได้นำนโยบายการเคหะแห่งชาติมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในด้านสังคม จากเดิมที่รัฐบาลได้นำนโยบายการเคหะแห่งชาติมาใช้เป็นมาตรการส่งเสริมการวางแผนครอบครัวและนโยบายประชากรลูกสองของรัฐบาล จนได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี แต่เมื่ออัตราการเกิดของประชากรลดน้อยลงมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายประชากรให้มีลูกสามคนขึ้นไปและส่งเสริมระบบครอบครัวขยาย โดยผู้เช่าหรือซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติที่มีบุตรคนที่สามเกิดตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1987 จะได้รับสิทธิในการเช่าหรือซื้อห้องชุดขนาดใหญ่ขึ้นได้ก่อนครอบครัวที่มีบุตรน้อยกว่าสามคน นอกจากนี้ยังกำหนดแผนที่อยู่อาศัยแบบครอบครัวหลายรุ่น (Multi-Tier Family Housing Scheme) ซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอเช่าหรือซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติที่ประกอบด้วยสมาชิกสามรุ่นขึ้นไปจะได้รับสิทธิในการจัดสรรห้องชุดก่อนครอบครัวที่มีสมาชิกน้อยกว่าสามรุ่น อย่างไรก็ตาม นโยบายการเคหะแห่งชาติยังไม่ได้ช่วยให้เกิดการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนระบบครอบครัวขยายแต่อย่างใด อันมีสาเหตุมาจากรูปแบบที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติมีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตครอบครัวขนาดเล็กที่มีจำนวนสมาชิกไม่มากนัก

ความพยายามตั้งแต่ต้นของการเคหะแห่งชาติในการสร้างความเป็นชุมชนที่มีการประสานกลมกลืนทางเชื้อชาติขึ้นภายในอาคารการเคหะแห่งชาตินั้น จะพบว่า จนถึงในช่วงปี 1971-1990 ก็ยังไม่สัมฤทธิผลเป็นที่น่าพอใจของรัฐบาล

แม้ว่าการเคหะแห่งชาติได้พยายามหาแนวทางแก้ไขโดยการก่อตั้งองค์กรระดับล่าง ได้แก่ ศูนย์ชุมชน (Community Centres-CCs) คณะกรรมการที่ปรึกษาของพลเมือง (Citizens' Consultative Committees-CCCs)

---

[16]Housing and Development Board, *Annual Report 2001/02,* (Singapore : Housing and Development Board, 2002), p. 76.

คณะกรรมการผู้อยู่อาศัยในอาคารการเคหะแห่งชาติ (Residents' Committees-RCs) และสภาเมือง (Town Councils) เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเพื่อนบ้าน

อีกทั้งยังได้กำหนดนโยบายการประสานกลมกลืนทางเชื้อชาติขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความกลมกลืนทางเชื้อชาติภายในประเทศ[17] โดยการกำหนดโควตาทางเชื้อชาติของผู้เช่าและซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติขึ้นตั้งแต่ปี 1989 กล่าวคือ ในแต่ละอาคารต้องประกอบด้วยกลุ่มชนเชื้อชาติจีนไม่เกินร้อยละ 87 กลุ่มชนเชื้อชาติมาเลย์ไม่เกินร้อยละ 25 กลุ่มชนเชื้อชาติอินเดียและอื่น ๆ ไม่เกินร้อยละ 13 และในแต่ละย่านชุมชนต้องประกอบด้วยกลุ่มชนเชื้อชาติจีนไม่เกินร้อยละ 84 กลุ่มชนเชื้อชาติมาเลย์ไม่เกินร้อยละ 22 กลุ่มชนเชื้อชาติอินเดียและอื่น ๆ ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อป้องกันการกระจุกตัวทางเชื้อชาติและแบ่งแยกชุมชนตามเชื้อชาติอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การกำหนดโควตาทางเชื้อชาติของผู้เช่าและซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติไม่สามารถค้ำประกันได้ว่าจะก่อให้เกิดการประสานกลมกลืนทางเชื้อชาติและบูรณาการทางสังคมขึ้น เนื่องจากการผสมผสานทางเชื้อชาติเป็นเพียงการลดระยะห่างทางพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยระหว่างกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ แต่อาจเพิ่มปัญหาทางสังคมระหว่างกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ มากขึ้น ดังเช่น ปัญหาอคติทางเชื้อชาติและปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งระหว่างเพื่อนบ้าน เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรระดับล่างเองก็ยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างผู้อยู่อาศัยภายในอาคารการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกันและประสานกลมกลืนทางเชื้อชาติขึ้นได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการขององค์กรระดับล่างและประชาชน ดังเช่น สมาชิกส่วนใหญ่ของคณะกรรมการผู้อยู่อาศัยจะเป็นผู้ผ่านการศึกษาระบบอังกฤษจึงใช้ภาษาอังกฤษได้ดีแต่อาจไม่สามารถใช้ภาษาถิ่นต่าง ๆ ในขณะที่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในอาคารการเคหะแห่งชาติกลับไม่สามารถใช้ภาษาอังกฤษได้ จึงทำให้เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน หรือเมื่อมีการจัดงานสังสรรค์ต่าง ๆ หากผู้ร่วมงานเป็นผู้อยู่อาศัยที่มีระดับฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันก็อาจสร้างความรู้สึกไม่สบายใจในการพบปะสังสรรค์กันได้ อีกทั้งผู้อยู่อาศัยชาวมาเลย์ยังมองว่า องค์กรระดับล่างนี้มักจะดำเนินงานโดยชาวจีนและมีวัฒนธรรมจีนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดังกล่าว

ดังนั้น ภายในบริเวณอาคารการเคหะแห่งชาติจึงยังไม่มีความเป็นชุมชนที่มีการประสานกลมกลืนทางเชื้อชาติอย่างแน่นแฟ้นและลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านที่ดีต่อกันอย่างใกล้ชิด หากเป็นเพียงการติดต่อกันอย่างผิวเผิน โดยเฉพาะในกลุ่มคนหนุ่มสาวจะมีเพื่อนสนิทเป็นเพื่อนร่วมชั้นเรียนมากกว่าที่จะเป็นเพื่อนในละแวกบ้านเดียวกัน

---

[17] Housing and Development Board, *Annual Report 1988/1989*, p. 11.

แต่ในขณะเดียวกันกลับพบว่า นโยบายการเคหะแห่งชาติมีส่วนช่วยให้เกิดการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่รัฐบาลพรรคกิจประชามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นเพราะการนำนโยบายการเคหะแห่งชาติมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและจัดตั้งองค์กรระดับล่างในทุกอาคารของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีส่วนในการควบคุมพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลดความสามารถในการแข่งขันทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้าน นอกจากนั้น การกำหนดโควตาทางเชื้อชาติของผู้เช่าและซื้อห้องชุดของการเคหะแห่งชาติขึ้นยังอาจทำให้ช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการเลือกตั้งทั่วไปของรัฐบาลพรรคกิจประชาเป็นอย่างดี เนื่องจากการจำกัดจำนวนกลุ่มชนเชื้อชาติให้มีความสมดุลย์ในแต่ละตึกและย่านชุมชนจะช่วยป้องกันการกระจุกตัวของกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ ซึ่งไม่เพียงเป็นการรักษาสมดุลทางเชื้อชาติภายในประเทศโดยรวม แต่ยังช่วยรักษาสมดุลในแต่ละเขตเลือกตั้งอีกด้วย

การเคหะแห่งชาติในสังคมยุค "หรูหรา ทันสมัย และเทคโนโลยีขั้นสูง" (1991-2000)

นับจากทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เมื่อสภาพสังคมสิงคโปร์ได้เริ่มเข้าสู่สังคมที่มีความหรูหรา ทันสมัยและเทคโนโลยีขั้นสูง รัฐบาลจึงปรับเปลี่ยนนโยบายการเคหะแห่งชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มลูกค้าที่มีชีวิตหรูหราขึ้นโดยการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้ทันสมัยและใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ การกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบหรูหราและทันสมัย แผนออกแบบและก่อสร้าง (Design-and-Build Scheme) เพื่อปรับปรุงด้านการออกแบบทางสถาปัตยกรรมให้มีความทันสมัยและสวยงามยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนต่าง ๆ เช่น บริษัทรับเหมาก่อสร้าง สถาปนิก และวิศวกรของเอกชนได้เข้ามาออกแบบและก่อสร้างอาคารของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นก้าวใหม่ของการเคหะแห่งชาติในการปรับปรุงด้านการออกแบบให้มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมเฉพาะอันแตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง

การยกระดับคุณภาพอาคารและสิ่งแวดล้อมซึ่งมี 2 โครงการคือ โครงการหลักยกระดับคุณภาพอาคาร (Main Upgrading Programme-MUP) เป็นการยกระดับคุณภาพอาคารเก่าที่มีอายุตั้งแต่ 17 ปีขึ้นไปเพื่อปรับปรุงห้องชุด ตึก และเขตชุมชนให้มีสภาพใหม่ที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกับอาคารใหม่ที่สร้างขึ้นในปัจจุบัน และโครงการชั่วคราวยกระดับคุณภาพอาคาร (Interim Upgrading Programme-IUP) เป็นการยกระดับคุณภาพอาคารเก่าที่มีอายุระหว่าง 10 ถึง 17 ปี เพื่อปรับปรุงพื้นที่สาธารณะภายในอาคารการเคหะแห่งชาติ เช่น ลิฟต์ ทางเดินเท้า สนามเด็กเล่น และสวนพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

การก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้มีลักษณะหรูหราทัดเทียมกับเอกชนและรสนิยมของประชาชน ได้แก่ แผนที่อยู่อาศัยแบบคอนโดมิเนียมระดับหรูหรา (Executive Condominium Housing Scheme) การก่อสร้างห้องชุดสีขาว (White Flats) ซึ่งไม่มีการแบ่งกั้นห้องต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อยู่อาศัยสามารถตกแต่งพื้นที่ภายในห้องชุดให้เหมาะสมกับความต้องการและรสนิยมส่วนบุคคล การออกแบบห้องชุดระดับหรูหราและระดับมาตรฐาน (Premium and Standard Apartments) และระบบก่อสร้างตามการสั่งซื้อ (Build-To-Order System-BTO)

การก่อสร้างนวัตกรรมของเมืองและอาคารให้มีความทันสมัย โดยกำหนดนวัตกรรมการวางแผนและออกแบบเมืองต่าง ๆ (Urban Innovations) ได้แก่ การก่อสร้างเมืองแห่งศตวรรษ ที่ 21 เมืองแห่งสิ่งแวดล้อม และอาคารสูง 40 และ 48 ชั้น

ประการที่สอง คือ การกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านเทคโนโลยีขั้นสูงและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการเคหะแห่งชาติได้เริ่มพัฒนาองค์กรในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ การติดตั้งระบบไอโอเอส (Integrated Office System-IOS) เพื่อบริการลูกค้าในส่วนต่าง ๆ ของประเทศให้สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้โดยผ่านทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ การจัดทำเว็บไซต์ www.hdb.gov.sg เพื่อให้ข้อมูลด้านการเช่าและซื้อขายห้องชุดของการเคหะแห่งชาติ และการติดตั้งระบบการยื่นคำร้องขอเช่าหรือซื้อห้องชุดทางอินเทอร์เน็ต (Electronic Flat Application System : e-Flat) เพื่อให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอเช่าหรือซื้อห้องชุดทางอินเทอร์เน็ตได้ทุกเวลาและสถานที่ ซึ่งถือเป็นการช่วยส่งเสริมระบบอี-คอมเมิร์ซ หรือ ระบบการค้าขายโดยผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (e-commerce) และรูปแบบการดำเนินชีวิตแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-lifestyle) ให้แก่ประชาชนในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศได้อีกทางหนึ่ง และการกำหนดแผนการใช้ที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติให้เป็นสำนักงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Technopreneur Home Office Scheme) ด้วยเหตุนี้ นโยบายการเคหะแห่งชาติจึงมีบทบาทในการส่งเสริมบรรยากาศทางการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศภายในประเทศได้เป็นอย่างดี

ผลกระทบต่อสภาพสังคมสิงคโปร์

ในระยะสิบปีแรกของนโยบายการเคหะแห่งชาติได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพจากหมู่บ้านชาวประมงและตึกแถวร้านค้าที่มีความสูงไม่เกินสามชั้นมาสู่ลักษณะของสังคมเมืองที่กำลังพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมสมัยใหม่และการใช้ชีวิตภายในห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการเคหะแห่งชาติไม่เพียงเป็นแค่การสร้างตึก แต่ยังเป็นการสร้างวิถีชีวิตของประชาชนในสิงคโปร์

ประชาชนที่มีหลากหลายเชื้อชาติซึ่งอาศัยอยู่ในย่านชุมชนของตนเองมาเป็นเวลานานได้ถูกโยกย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ภายในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติที่รวมทุกกลุ่มเชื้อชาติไว้ด้วยกัน ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องประสบปัญหาการปรับตัวเข้าสู่วิถีชีวิตแบบห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติ โดยลักษณะห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและแบบแผนการดำเนินชีวิต ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการประกอบอาชีพและค่าครองชีพ

เนื่องจากลักษณะที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติขัดกับแบบแผนอาชีพดั้งเดิมของประชาชนส่วนใหญ่ที่เคยอาศัยอยู่ในบ้านที่มีพื้นที่โล่งและบางส่วนประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาทิ ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ หรืออาชีพประมง แต่เมื่อเข้ามาอาศัยอยู่ภายในห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิม

จึงอาจต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบอาชีพไปสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมซึ่งกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการโยกย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยซึ่งเคยอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุกต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เนื่องจากการอาศัยอยู่ในชุมชนบุกรุกไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า หรือจ่ายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในขณะเดียวกันแต่ก่อนยังสามารถมีรายได้เสริมจากการเลี้ยงสัตว์ เช่น เป็ด ไก่ และสุกร แต่เมื่อมาอาศัยอยู่ในห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติกลับมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าเช่าห้อง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และค่าแก๊สหุงต้ม เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ชีวิตครอบครัว

ลักษณะห้องชุดของการเคหะแห่งชาติก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ชีวิตครอบครัวจากระบบครอบครัวขยายมาสู่ระบบครอบครัวเดี่ยว เนื่องจากลักษณะที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติสร้างตามแบบห้องชุดอเนกประสงค์ของชาวอังกฤษและอเมริกัน (Anglo-American Housing Model) ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตครอบครัวขนาดเล็กแบบครอบครัวเดี่ยวอันประกอบด้วยพ่อ แม่ และลูก หรือ คนสองรุ่นอาศัยอยู่ร่วมกัน ทำให้มีลักษณะแตกต่างไปจากขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของชาวจีน ชาวมาเลย์ และชาวอินเดียที่มีระบบครอบครัวขยายซึ่งประกอบด้วยคนมากกว่าสองรุ่นขึ้นไป เช่น ปู่ย่าหรือตายาย พ่อแม่ ลูก และหลานอาศัยอยู่ร่วมกัน ตามข้อมูลสถิติปี 1968 ครอบครัวที่อาศัยอยู่ในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติทั้งหมดมีลักษณะครอบครัวเดี่ยวร้อยละ 70.8 และปี 1970 สัดส่วนครอบครัวทั้งหมดในสิงคโปร์มีลักษณะครอบครัวเดี่ยวร้อยละ 71.5[18] จึงทำให้ระบบครอบครัวเดี่ยวได้กลายเป็นรูปแบบหลักของการใช้ชีวิตครอบครัวในสิงคโปร์ อันเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่ภายในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติมากขึ้น

นอกจากนั้น ผู้อยู่อาศัยในห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติยังต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงการดำเนินชีวิตในรูปแบบใหม่ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน นั่นคือ การเรียนรู้สำหรับใช้อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า ระบบประปา เครื่องสุขภัณฑ์ และลิฟต์ เป็นต้น เนื่องจากภายในที่อยู่อาศัยเดิมมีเพียงตะเกียงน้ำมันสำหรับให้แสงสว่างและในห้องน้ำจะมีถังน้ำซึ่งตักน้ำมาจากบ่อน้ำที่ขุดไว้ใช้เองเท่านั้น จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้ชีวิตประจำวันขึ้น

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้าน

จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของนโยบายการเคหะแห่งชาติ คือ การสร้างชุมชนของชาวสิงคโปร์ที่ผสมผสานทุกเชื้อชาติเข้าไว้ด้วยกันภายในบริเวณอาคารการเคหะแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการแบ่งแยกย่านที่อยู่

---

[18] Riaz Hassan, *Families in Flats : A Study of Low Income Families in Public Housing* (Singapore : Singapore University Press, 1977), p. 13.

อาศัยตามเชื้อชาติมาตั้งแต่ปี 1828 ซึ่งเห็นได้ว่ากลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ ในสิงคโปร์ได้แยกกันอยู่มาเป็นเวลานาน 132 ปี จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดให้เกิดขึ้นภายในระยะเวลาไม่กี่สิบปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามาอาศัยอยู่ภายในห้องชุดของการเคหะแห่งชาติได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและรูปแบบการดำเนินชีวิตจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้ประชาชนต้องใส่ใจในเรื่องการปรับเปลี่ยนอาชีพ การครองชีพและการใช้ชีวิตครอบครัวของตนเองมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านจึงอาจถือเป็นประเด็นรองลงมา

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยภายในอาคารการเคหะแห่งชาติไม่มีการติดต่อกับเพื่อนบ้านที่มีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ คือ อุปสรรคทางด้านภาษา ซึ่งแตกต่างไปตามเชื้อชาติ จึงทำให้ไม่สามารถสื่อสารเข้าใจกันได้ ดังเช่น แม่บ้านชาวจีนส่วนใหญ่อ้างว่าไม่เข้าใจภาษาของชาวอินเดียและชาวมาเลย์[19] นอกจากนั้น ปัญหาทางสังคมระหว่างเพื่อนบ้านก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่มีการติดต่อกันระหว่างเพื่อนบ้านภายในอาคารการเคหะแห่งชาติ เช่น การทะเลาะเบาะแว้งกันในเรื่องเสียงดังจากวิทยุหรือโทรทัศน์ของเพื่อนบ้าน และปัญหาเสียงดังจากการเล่นของเด็กในทางเดินระหว่างชั้น เป็นต้น[20] ด้วยเหตุนี้ ริอัซ ฮัสซัน ได้วิเคราะห์สภาพทางสังคมในช่วงเวลานี้ว่า วิถีชีวิตแบบห้องชุดบนอาคารสูงของการเคหะแห่งชาติมีแนวโน้มการใช้ชีวิตแบบถอนตัวออกจากสังคมไปสู่โลกส่วนตัวภายในครอบครัวของตนเอง โดยจะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมรูปแบบใหม่ คือ การอยู่อาศัยเฉพาะภายในห้องพัก (Inward-Looking Dwell) ความเป็นปัจเจกชน (Individualism) ความรู้สึกไม่เห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Apathy) และความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัย (Sense of General Insecurity) ที่เรียกว่า "อาการถอนตัวออกเป็นอิสระจากสังคม (Autonomy-Withdrawal Syndrome)" อันจะนำไปสู่การสูญเสียชุมชน (Loss of Community) ขึ้นในอนาคต[21]

การเคหะแห่งชาติยังคงดำเนินงานก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลา 43 ปี (ค.ศ. 1960-2003) ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิทัศน์ให้มีลักษณะของความเป็นเมืองที่มีตึกสูงทั่วทั้งเกาะสิงคโปร์ โดยเฉพาะเมื่อชุมชนหมู่บ้านแห่งสุดท้ายในประเทศถูกรื้อถอนทำลายลงแทนที่ด้วยอาคารสูงระฟ้าของการเคหะแห่งชาติซึ่งตกแต่งจากวัสดุสมัยใหม่ จึงถือเป็นการเข้าสู่สังคมทันสมัยและเทคโนโลยีขั้นสูง แต่ทว่าผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพในสิงคโปร์อย่างสิ้นเชิงนี้ ทำให้เป็นการสูญเสียพื้นที่และสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และความทรงจำในอดีตลง ก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และการหวนหาอดีตขึ้นในปัจจุบัน

---

[19] Riaz Hassan, *Families in Flats*, p. 207.

[20] Ibid.

[21] Ibid., p. 142.

บทสรุป

นโยบายการเคหะแห่งชาติถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการก่อให้เกิดกระบวนการสร้างชาติสิงคโปร์และความเป็นชาวสิงคโปร์ โดยเปลี่ยนแปลงจากสังคมชาวอพยพหลากหลาย เชื้อชาติภายใต้อาณานิคมอังกฤษมาสู่สังคมพลเมืองสิงคโปร์ที่มีถิ่นฐานถาวรในประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ดี แม้ว่านโยบายการเคหะแห่งชาติทำให้เกิดการสลายชุมชนตามเชื้อชาติแล้วจัดให้มาอยู่ร่วมกันภายในอาคารของการเคหะแห่งชาติ แต่กลับพบว่านโยบายการเคหะแห่งชาติยังไม่ได้ก่อให้เกิดการประสานกลมกลืนกันทางเชื้อชาติอย่างแน่นแฟ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการฝังรากลึกของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนปัญหาทางสังคมระหว่างเพื่อนบ้าน

นโยบายการเคหะแห่งชาติช่วยให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองให้แก่รัฐบาลพรรคกิจประชา จะเห็นได้จากนับตั้งแต่ปี 1959 จนถึงในปัจจุบัน พรรคกิจประชาสามารถได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปและทำหน้าที่บริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง นายลีกวนยูได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลานานถึง 31 ปี จนกระทั่งในปี 1990 นายโก๊ะจ๊กตงจึงได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมาจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคกิจประชาได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาลติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 44 ปี (1959-2003) เนื่องมาจากความสามารถในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศได้บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอันถือเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่พรรคกิจประชาคำนึงถึงเป็นอันดับแรก

นโยบายการเคหะแห่งชาติถือเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเทคโนโลยีสารสนเทศ อันเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติให้สอดรับกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโลกได้เป็นอย่างดี

นโยบายการเคหะแห่งชาติยังมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพและวิถีชีวิตในสิงคโปร์จากชุมชนหมู่บ้านชาวประมงและชุมชนแออัดที่มีบ้านสูงไม่เกินสามชั้นมาสู่สังคมอุตสาหกรรมและเมืองระดับโลกที่มีตึกสูงระฟ้าและทันสมัย

ความสำเร็จของนโยบายการเคหะแห่งชาติเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ความมีเสถียรภาพทางการเมืองในสิงคโปร์ สืบเนื่องจากสิงคโปร์มีรัฐบาลเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวมาโดยตลอด ทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้ตามเป้าหมายและความต้องการอย่างสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น จึงสามารถกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

ประการต่อมา คือ ความมีประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านอำนาจหน้าที่ การเงิน

และบุคลากร ทั้งนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายรองรับสำหรับการดำเนินนโยบายการเคหะแห่งชาติต่าง ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกาการพัฒนาเคหะแห่งชาติปี 1959 (Housing and Development Ordinance) พระราชบัญญัติการพัฒนาเคหะแห่งชาติ (Housing and Development Act) และกฎหมายการเวนคืนที่ดินปี 1966 (Land Acquisition Act) นอกจากนั้นเนื่องจากนโยบายการเคหะแห่งชาติเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคกิจประชามาอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณและหาแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ และสรรหาบุคลากรที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารมาดำเนินนโยบายการเคหะแห่งชาติให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีดังเช่น ประธานกรรมการคนแรก (Chairman) คือ นายลิมกิมซาน (Lim Kim San) เป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ทำให้นำประสบการณ์และความรู้ความสามารถมาใช้ในการวางรากฐานนโยบายการเคหะแห่งชาติในช่วงปี 1959-1963 จนกระทั่งได้รับรางวัลรามอน แมกไซไซ และหลังจากนั้นได้เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติในระหว่างปี 1963-1965 นอกจากนั้น บุคลากรของการเคหะแห่งชาติส่วนใหญ่ยังมาจากผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เช่น วิศวกร สถาปนิกและนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรม นักวิชาการด้านสังคมวิทยา นักสถิติ และนักวิจัย เป็นต้น

ประการสุดท้าย คือ ความยืดหยุ่นของนโยบายการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากการกำหนดนโยบายการเคหะแห่งชาติที่มีความเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา เพื่อสอดคล้องกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น จึงทำให้นโยบายการเคหะแห่งชาติประสบความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้แทบทั้งสิ้น

นโยบายการเคหะแห่งชาติจึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันนโยบายการเคหะแห่งชาติก็มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างเห็นได้ชัด โดยสามารถสะท้อนภาพรวมประวัติศาสตร์สังคมสิงคโปร์ได้เป็นอย่างดี

บรรณานุกรม

Buckley, Charles Burton. *An Anecdotal History of Old Times in Singapore.* 2 Vols. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965.

Chan, Heng Chee. "Political Parties." In *Government and Politics of Singapore,* pp. 146-172. Edited by Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow. 2nd ed. Singapore: Oxford University Press, 1987.

Chen, Peter S.J. "Sociological Studies on Singapore Society." In *Singapore Studies: Critical Surveys of the Humanities and Social Sciences,* pp. 33-64. Edited by Basant K. Kapur. Singapore: Singapore University Press, 1986.

Goh, Chok Tong. "Industrial Growth 1959-66." In *Modern Singapore,* pp. 127-146. Edited by Ooi Jin Bin and Chiang Hai Ding. Singapore: University of Singapore, 1969.

Goh, Kengs Swee. "A Socialist Economy that Works." In *Socialism That Works: The Singapore Way,* pp. 77-85. Edited by C. V. Devan Nair. Singapore : Federal Publications, 1976.

Hassan, Riaz. *Families in Flats: A Study of Low Income Families in Public Housing.* Singapore: Singapore University Press, 1977.

Housing and Development Board. *Annual Report.* (1961-2001/02).

Lee, (Tsao) Yuan. "The Government in Macro-economic Management." In *The Singapore Economy Reconsidered,* pp. 128-173. Edited by Lawrence B. Krause; Koh Ai Tee; and Lee (Tsao) Yuan. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.

Liu, Thai Ker; Lau, Woh Cheong; and Loh, Choon Tong. "New Towns in Singapore." In *A Place to Live More Effective Low-Cost Housing in Asia,* pp. 27-64. Edited by Yeung Yue-Man. Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 1983.

Marriott, Hayes. "The Peoples of Singapore: Inhabitants and Population." In *One Hundred Years of Singapore: Being some Account of the Capital of the Straits Settlements from Its Foundation by Sir Stamford Raffles on the 6th February 1819 to the 6th February 1919,* pp. 341-362. Edited by Walter Makepeace, Gilbert E. Brooke and Roland St. J. Braddell. 2nd ed. 2 Vols. Singapore: Oxford University Press, 1991. (First Published by John Murray, London, 1921)

McGee, T.G. *The Southeast Asian City: A Social Geography of the Primate Cities of Southeast Asia.* New York: Frederick A. Praeger, 1967.

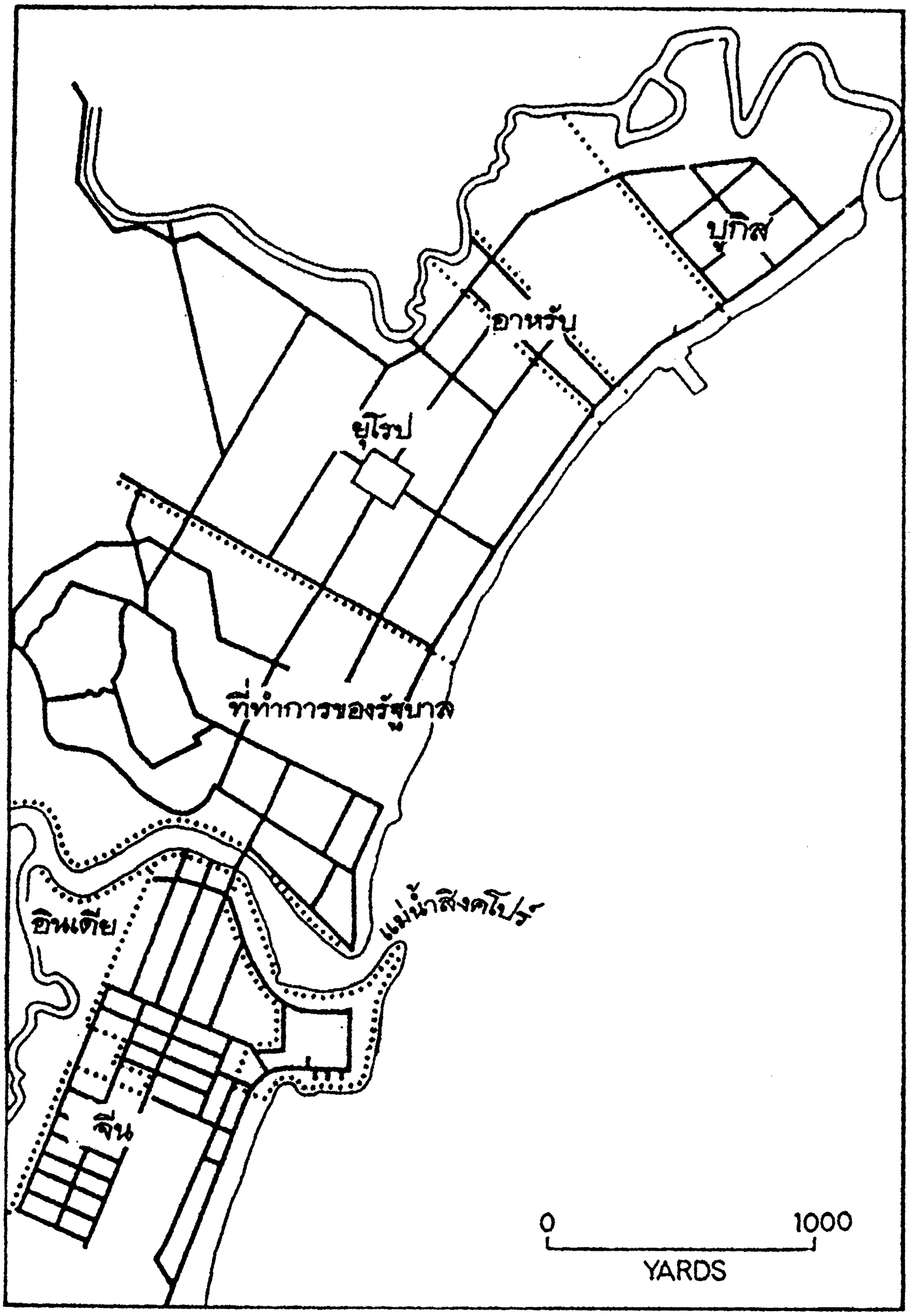
Mulliner, K., and Mulliner, Lian The. *Historical Dictionary of Singapore: Asian Historical Dictionaries No. 7.* London: Scarecrow Press, 1991.

Newbold, T.J. *Political and Statistical Account of the British Settlements in the Straits of Malacca, viz. Pinang, Malacca and Singapore, with a History of the Malayan States on the Peninsula of Malacca.* 2 Vols. London: John Murray, 1839.

Quah, Jon S.T. "Public Housing." In *Government and Politics of Singapore,* pp. 233-258. Edited by Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow. 2nd ed. Singapore: Oxford University Press, 1987.

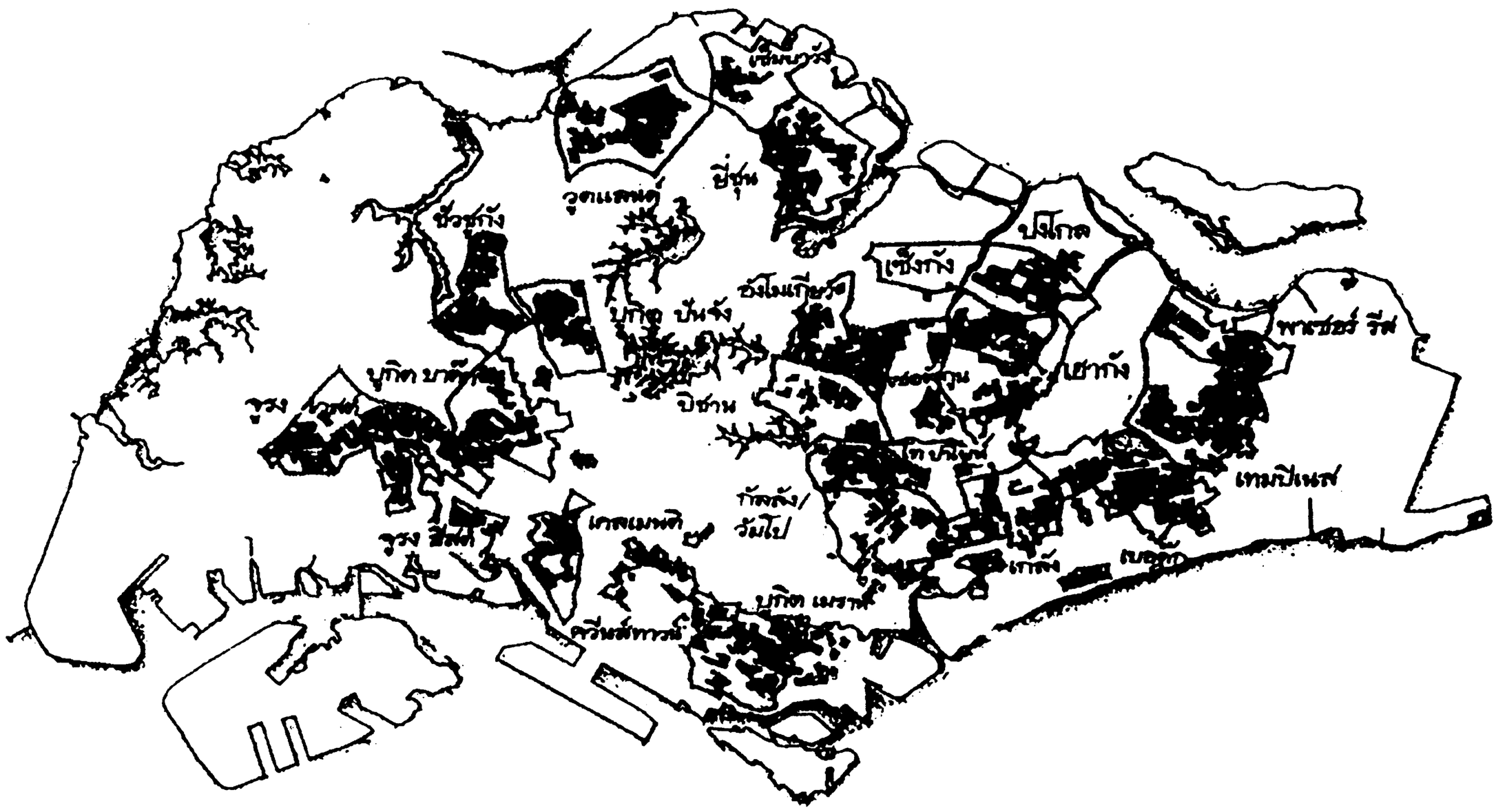
Turnbull, C.M. *A History of Singapore 1819-1975.* Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1977.

แผนที่แสดงการตั้งเขตที่อยู่อาศัยตามเชื้อชาติ เมื่อ ค.ศ. 1828



ที่มา: T.G. McGee, *The Southeast Asian City: A Social Geography of the Primate Cities of Southeast Asia,* (New York: Frederick A. Praeger, 1967), p. 70.

แผนที่แสดงที่ตั้งเมืองต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ



ที่มา: Housing and Development Board, *Annual Report 1999/2000,* p. 70.

ในปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดสร้างเมืองทั้งสิ้นจำนวน 23 เมือง ได้แก่ เมืองอังโมเกียว เมืองเบอด๊ก เมืองบิชาน เมืองบูกิต บาต๊ก เมืองบูกิต เมราห์ เมืองบูกิต ปันจัง เมืองชัวชูกัง เมืองเคลเมนติ เมืองเกลัง เมืองเฮากัง เมืองจูรงอีสต์ เมืองจูรงเวสต์ เมืองกัลลัง (วัมโป) เมืองพาเซอร์ รีส เมืองปงโกล เมืองควีนส์ทาวน์ เมืองเซ็มบาวัง เมืองเซ็งกัง เมืองเซอรังกูน เมืองเทมปิเนส เมืองโต ปาโยห์ เมืองวูดแลนด์ และเมืองยี่ชุน