



#### บทที่ 4

#### ชุมชนแออัด (สลัม)

ชุมชนทุกชุมชนย่อมต้องมีโครงสร้าง ซึ่งแสดงถึงส่วนประกอบของชุมชนนั้น เปรียบเสมือนกับโครงสร้างของบ้านที่แสดงส่วนประกอบของบ้าน ผิดกันแต่เป็นส่วนประกอบของโครงสร้างบ้านเป็นวัตถุตั้งอยู่ป็นิ่ง ไม่เคลื่อนไหว แต่โครงสร้างของชุมชนประกอบด้วยคน หรือประชาชน จึงเคลื่อนไหวไปมาอยู่ภายในกรอบหรือระเบียบที่ชุมชนได้กำหนดไว้ การศึกษาถึงโครงสร้างและลักษณะของชุมชนจะช่วยให้รู้จักและ เข้าใจชุมชนอย่างกระจ่างชัดขึ้น เหมือนมองลึกเข้าไปในบ้าน ทำให้รู้ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และแต่ละส่วนของบ้านมีหน้าที่อย่างไร

เพื่อให้เกิดความเข้าใจ เรื่องชุมชนแออัดอย่างลึกซึ้ง จึงขอกล่าวถึงความหมายชุมชนแออัด, ประเภทของชุมชนแออัด, เกณฑ์การพิจารณาชุมชนแออัด, ปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดชุมชนแออัด, แนวโน้มของชุมชนแออัด, และความเป็นมาของชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร

#### ความหมายของชุมชนแออัด

แหล่งเสื่อมโทรมหรือที่เรียกกันว่า "สลัม" (Slum) มีความหมายตามพระราชบัญญัติปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ของคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม กระทรวงมหาดไทยว่า "เป็นแหล่งหรือย่านที่มีอาคารหนาแน่น และอาคารนั้นส่วนมากชำรุดทรุดโทรมหรือมีสถานที่ที่ไม่เหมาะที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือมีลักษณะเป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และศีลธรรมหรือสวัสดิภาพของผู้ที่อยู่อาศัยและประชาชน"<sup>1</sup>

"สลัม" หรือ "แหล่งเสื่อมโทรม" หรือ "ชุมชนแออัด" ตามความหมายของ Encyclopedia Britanica หมายถึง ที่อยู่อาศัยอันไม่มีที่ว่าง ชำรุดทรุดโทรม ขาดบริการที่ถูกต้องตาม

<sup>1</sup> อ้น นิมมานเหมินทร์. "การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม" วารสาร เศรษฐศาสตร์ ของสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย. (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นนทชัย แผนกการพิมพ์ 2510), ปีที่ 2 เล่มที่ 1 หน้า 15.

หลักอนามัย หรืออาศัยอยู่กันอย่างแออัด ทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตในครอบครัว  
 ให้ความสุขกายสบายใจได้ ซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ <sup>2</sup>

1. Bighted Area คือ บริเวณที่อยู่อาศัยที่กำลังเสื่อมโทรม ถ้าไม่มีการปรับปรุงจะ  
 เสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

2. Slum Area คือ บริเวณพื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม  
 มากยากที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นตามหลักสุขาภิบาล เว้นแต่จะทำการรื้อถอน หรือโยกย้ายอาคารและ  
 ปลุกสร้างใหม่แทน (เช่น สลัมบริเวณกองขยะ ซอยอ่อนนุช)

สำหรับกระทรวงมหาดไทยให้ความหมายแหล่งเสื่อมโทรมว่า "สภาพของย่าน เขตสถาน  
 หรือบริเวณพักอาศัยในเมืองที่ประกอบด้วยอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรม มีบริเวณที่สกปรกรกรุงรัง  
 ประชาชนอยู่กันอย่างแออัดผิดสุขลักษณะ ต่ำกว่ามาตรฐานสมควร จนไม่อาจอยู่อย่างแบบครอบครัว  
 ตามปกติวิสัยมนุษย์ ทำให้ไม่ปลอดภัยในด้านสุขวิทยาและอนามัย"

"สลัม" หรือ "แหล่งเสื่อมโทรม" หรือ "ชุมชนแออัด" ในความหมายของการเคหะ  
 แห่งชาติ หมายถึง "ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบ และชำรุดทรุดโทรม ประชาชน  
 อยู่กันอย่างแออัดมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย  
 ของผู้อยู่อาศัย และเป็นชุมชนที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมอยู่ด้วย" <sup>3</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัฐไชย ตันติสุข <sup>4</sup> คณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 ได้ให้ความหมายของแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มเติม โดยให้ความหมายตามนัยของกระทรวงมหาดไทยและ  
 เพิ่มเติมโดยรวมถึงความเสื่อมโทรมทางด้านวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ แนวความคิดต่างๆ เข้าไปด้วย  
 แต่มิได้หมายความว่าคนในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมจะต้องเป็นคนเสื่อมโทรมไปเสียหมด และได้สรุป  
 ลักษณะของแหล่งเสื่อมโทรมไว้ดังนี้

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 49.

<sup>3</sup> วรบุช จิตธรรมสถาพร. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ การวางแผนครอบครัว  
 ในชุมชนแออัด: กรณีกรุงเทพมหานคร. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ความหมายปัญหาและ  
 แหล่งสลัมกรุงเทพมหานคร เสนอที่โรงแรมวงศ์อมตย์ ชลบุรี 26-28 มกราคม 2527, หน้า 34.

<sup>4</sup> ผศ.รัฐไชย ตันติสุข. "สภาพปัจจุบันและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม." รายงานการ  
 สัมมนาผู้แทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในแหล่งเสื่อมโทรม 28-30 มกราคม 2523, หน้า 30.

1. แหล่งที่มีอาคารหนาแน่น
2. อาคารส่วนใหญ่ในบริเวณนี้อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรม
3. มีสภาพไม่เหมาะที่จะใช้ เป็นที่อยู่อาศัย
4. มีลักษณะ เป็นอันตรายแก่สุขภาพและอนามัยคือบริเวณบ้านเรือนที่มีน้ำเน่าและไม่มี

อากาศบริสุทธิ์เพียงพอ

5. มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัย เช่น เป็นแหล่งเชื้อเพลิงของ
- อัคคีภัย

นายดำรง ฐานดี<sup>๕</sup> ได้สรุปไว้ 2 ความหมายคือ

1. แหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัม เป็นบริเวณที่อยู่ของคนจนส่วนใหญ่ ปกติลักษณะครอบครัวอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน ชำรุดทรุดโทรม ไม่ถูกต้องตามสุขอนามัย อาศัยอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น และสภาพของสังคมขาดความเป็นระเบียบ

2. แหล่งเสื่อมโทรม คือ บริเวณท้องที่ใด ๆ ที่มีความเสื่อมโทรม ทั้งที่พักอาศัยบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม ส่วนใหญ่ชำรุดทรุดโทรม ขาดการบำรุงรักษา เป็นระยะเวลาาน สภาพสังคมจะเห็นได้ว่ายากจน รูปแบบของสังคมหลายด้านขาดความเป็นระเบียบ หรือกล่าวได้ว่า แหล่งเสื่อมโทรมเป็นที่ที่คนจนอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ อาจมีแหล่งเสื่อมโทรมหลายแบบ ผู้อยู่อาศัยมีความแตกต่างกันไปตามกลุ่มชั้นวรรณะ

ภาควิชาศึกษาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ในคราวสำรวจข้อมูลพื้นฐานของประชาชนในสลัมมักกะสัน เขตพญาไท ได้ให้ความหมายของแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัม (Slum) คือ บริเวณที่แออัดไปด้วยที่พักอาศัย และตัวอาคารไม่ถูกสุขลักษณะ

องค์การสหประชาชาติให้ความหมายไว้ว่า "สิ่งก่อสร้างหรือพื้นที่ที่ผู้อยู่อาศัยหนาแน่นเกินไป เกิดความเสื่อมโทรมลง มีสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก อันอาจทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีของผู้อยู่อาศัยหรือของชุมชนนั้น"<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> ดำรง ฐานดี. "แหล่งเสื่อมโทรมในเมือง การศึกษาปัญหาครอบครัวในประเทศไทย", ปัญหาของกรุงเทพฯ, (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์ 2520), หน้า 134.

<sup>๖</sup> ทองสุข ชันทอง. "นิเวศวิทยาเมือง", ปัญหาของกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์ 2520), หน้า 193.

ทองสุข บันทอง ให้ความหมายไว้ว่า "แหล่งที่มีอาคารหนาแน่น และอาคารส่วนมาก ชำรุดทรุดโทรม หรือมีสภาพไม่เหมาะที่จะใช้ เป็นที่อยู่อาศัยหรือมีลักษณะ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัย ศิลธรรม หรือสวัสดิภาพของผู้ที่อยู่อาศัยและประชาชน ลักษณะแหล่งเสื่อมโทรม เช่นนี้ เป็นลักษณะของ เมืองโดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในตัวเมืองหลวง" <sup>7</sup>

ดร.ไพบุลย์ ช่างเรียน <sup>8</sup> ได้อธิบายลักษณะแหล่งเสื่อมโทรม เป็นข้อๆ ดังนี้

1. เป็นเคหะสถานหรืออาคารซึ่งกำลังใช้ เป็นที่อยู่อาศัย
2. ที่ตั้งอาคารหนาแน่นไม่มีระเบียบ ไม่มีที่ว่าง ไม่มีทางเข้าออกสะดวก
3. บริเวณที่ตั้งอาคารนั้น สกปรก รกรุงรัง เป็นที่อยู่หลบซ่อนของสัตว์ ซึ่งเป็น บ่อเกิดแห่งเชื้อโรค
4. ตัวอาคารเก่าแก่ ชำรุด ทรุดโทรม เพราะสร้างและใช้ เป็นที่อยู่อาศัยเป็น เวลา นาน ไม่ถูกต้องตามหลักการก่อสร้างและหลักสุขวิทยาสมัยใหม่จึงไม่เหมาะที่จะใช้ เป็นที่อยู่อาศัย เช่น ขาดการถ่ายเทระบายอากาศ ขาดแสงสว่าง เป็นต้น
5. สมาชิกของครัวเรือนอาศัยอยู่ในอาคารหนึ่งอย่างแออัดยัดเยียด ทำให้ไม่อาจใช้ เป็นที่อยู่อาศัย ดำเนินชีวิตในครอบครัวอย่างสุขกายสบายใจตามปกติวิสัยมนุษย์ได้
6. ไม่มีบริการจากรัฐบาล หรือเอกชน ที่ถูกต้องตามหลักอนามัย มีลักษณะ เป็นอันตราย ต่อสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัย
7. ตัวอาคารมีลักษณะที่จะ เป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยหรือประชาชนในบริเวณนั้น เช่น อันตรายจากการโค่นล้มหักพัง หรืออาจเกิดอัคคีภัย เป็นต้น

รศ.สุพัตรา สุภาพ นั้น ให้ความว่า แหล่งเสื่อมโทรม (Slum Area) หมายถึง "สภาพ ของย่านเคหะสถานหรือบริเวณที่พักอาศัยในเมืองที่ประกอบด้วยอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรม มีบริเวณ ที่สกปรกรกรุงรัง ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด ผิดสุขลักษณะต่ำกว่ามาตรฐาน จนไม่อาจอยู่อย่าง ครอบครัวยุคใหม่ตามปกติวิสัยมนุษย์ได้ ซึ่งทำให้ไม่ปลอดภัยในด้านสุขวิทยาและอนามัย" <sup>9</sup>

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 193.

<sup>8</sup> ไพบุลย์ ช่างเรียน. การปกครองมหานคร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช 2516), หน้า 69.

<sup>9</sup> สุพัตรา สุภาพ. ปัญหาสังคม (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช 2521), หน้า 168.

ระยะช่วงก่อน พ.ศ.2503 มีการแปลคำว่า "slum" เป็นภาษาไทยหลายคำด้วยกัน เช่น "บริเวณวิบัติ, บริเวณเสื่อมโทรม, แหล่งอบายมุข, แหล่งทรุดโทรมและแหล่งเสื่อมโทรม" อย่างไรก็ตามคำว่า "แหล่งเสื่อมโทรม" ยังคงถูกใช้ในวงราชการในระยะหลังๆ แม้ในบทความหรือหนังสือตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานที่อยู่อาศัยประเภทนี้ ก็ยังคงใช้คำว่า "แหล่งเสื่อมโทรม" เป็นส่วนใหญ่ ในความเป็นจริงคำว่า "สลัม" ยังเป็นคำที่มีความบกพร่อง ดังเช่น ประเทศตะวันตก ซึ่งก่อร่างคำว่า "slum" นั้นมักจะเป็นที่อยู่อาศัยค่อนข้างถาวรในเขตเมืองเก่า แต่มีสภาพที่ทรุดโทรม (deteriorated, dilapidated) กว่าที่อยู่อาศัยอื่นๆ หรืออาจมีสภาพประกอบอื่นๆ เช่น ไม้เก่าชื้ออยู่อาศัย และความยากจน เป็นต้น สำหรับการใช้คำว่า slum ในประเทศไทย ไม่ได้มองเฉพาะด้านหลักของมันคือ deterioration, dilapidation อย่างเดียว แต่ยังมองถึงการสร้างบ้านที่ (อาจจะยังใหม่, แต่) มีลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น amateur-built

นอกจากนี้คำว่า "slum" ที่ใช้กันอยู่ยังรวมถึง "squatter settlement" ซึ่งใช้เป็นภาษาไทยว่า ชุมชนบุกรุกด้วย คำสองคำนี้มีความแตกต่างกันโดยพื้นฐานทางกฎหมายชุมชนบุกรุกมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย (คือไปรุกล้ำที่ของผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาต) สำหรับสลัมมีลักษณะที่ค่อนข้างถูกกฎหมาย ในแง่ที่เจ้าของที่ดินอนุญาตให้ชาวบ้านเข้าอยู่อาศัยบนที่ดินของตนได้ โดยมีค่าเช่าบ้านเช่าที่ปลูกบ้านเป็นสิ่งตอบแทน (ทั้งนี้จะมีสัญญาถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม)

การใช้ "slum" สับสนกันกับ "squatter settlement" มีเฉพาะในประเทศไทย เพราะเราพิจารณากันแต่สภาพทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน (ตัวอย่างเช่น เราเรียกชุมชนบุกรุกคลองเตยว่า "สลัมคลองเตย" <sup>10</sup> โดยสรุปแล้วอาจเรียกชุมชนที่มีสภาพเสื่อมโทรม (deteriorated) หรือบ้านที่สร้างอย่างไม่เป็นแบบแผน (improperly, amateur-built) ชุมชนบุกรุก (squatter settlement) ว่า "ชุมชนแออัด" (crowded community) ตามภาษาทางราชการ เพื่อให้เป็นไปตามแบบแผนที่ยึดถือทั่วไป และเพื่อไม่ให้เกิดความหมายในเชิงตำต้อยแก่ผู้อยู่อาศัยว่าเป็นเรื่องของคนชั้นล่าง สอดถึงช่องว่างทางสังคมอันอาจจะเกิดผลในทางด้านลบได้ ตามคำที่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525

<sup>10</sup> โสภณ พรโชคชัย. สำนักวิจัยและปฏิบัติการชุมชนเมือง (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์อาสาสมัครผู้ป่วนในประเทศไทย 2528), หน้า 2-3.

กรุงเทพมหานครได้กำหนดความหมายของชุมชนไว้ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงาน โดยกำหนดความหมายนั้นประกอบไปด้วย <sup>11</sup>

1. สภาพของสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย ลักษณะพิเศษของ "ชุมชน" นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขของที่อยู่อาศัยที่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานสิ่งนี้พิสูจน์ให้เห็นว่า "ชุมชนนั้น เป็นบริเวณหนึ่งที่ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการก่อสร้าง" ชนิดและสภาพของวัสดุที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นวัสดุที่มีสภาพใช้แล้วและต่ำกว่ามาตรฐานที่จะนำมาก่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายของชุมชนแออัดนอกจากปรากฏการณ์ของสิ่งก่อสร้างแล้ว ยังพบอีกว่าโครงสร้างของครอบครัวหนึ่งๆ จะมีสมาชิกอยู่กันอย่างหนาแน่นในห้องพักอาศัยที่มีเพียง 1 ห้อง ที่ใช้ทำกิจกรรมทุกา อย่างในการดำรงชีวิต ดังนั้น ที่อยู่อาศัยที่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานจึงถูกนำมาใช้ไม่เพียงแต่ความหมายที่เป็นวัตถุประสงค์หรือตามหลักวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีความหมายที่เกี่ยวพันไปถึงความรู้สึกทางสังคมอีกด้วย สิ่งที่สังเกตเห็นได้ก็คือ กลุ่มผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในชุมชนแออัด เป็นผู้ที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและมีที่อยู่อาศัยที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ตลอดจนขาดโอกาสที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน

2. สิ่งปรากฏทางด้านกายภาพ สภาพแวดล้อม และการครอบครองที่ดิน นอกจากเงื่อนไขของการอยู่อาศัยในสภาพอาคารที่หักอาศัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นยังได้แก่ สภาพความแออัดหรือการตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในแต่ละหลัง สิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคของผู้อยู่อาศัย ถนน ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า ขาดลักษณะทางด้านสุขาภิบาล เช่น มีน้ำขังตลอดปี ปราศจากการระบายน้ำ สาธารณูปโภคต่างๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการหรือขาดแคลน ตลอดจนขาดสาธารณูปการที่จำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพสำหรับการครอบครองที่ดินในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จะเป็นผู้เช่าหรือผู้บุกรุก เช่น ชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่ใหญ่ที่สุดในปัจจุบันนั้น เป็นชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยเข้าไปบุกรุกที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ส่วนชุมชนหมู่บ้านจัดสรรก็เข้าข่ายท่านเองที่กล่าวเช่นกัน

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น การครอบครองที่ดินอาจเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เช่าที่ดินจากเจ้าของทั้งที่เป็นเอกชนหรือหน่วยราชการแต่เป็นบริเวณที่ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าของที่ดินเท่าที่ควรหรือมีเงื่อนไขการครอบครองไม่แน่นอน ส่วนตัวบ้านผู้อยู่อาศัยอาจปลูกเองหรือ

<sup>11</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. คู่มือการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร จัดพิมพ์, 2532), หน้า 15-17.

เช่าจากผู้อื่น ความไม่แน่นอนและผู้อยู่อาศัยเองก็ยากจน จึงขาดการเอาใจใส่ในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย

3. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและชานเมืองมักเป็นผู้ขาดโอกาสด้านต่างๆ มีสภาพการทำงานในลักษณะไม่ถาวร มีอัตราว่างงานและทำงานไม่เต็มอัตรา ปริมาณสูงเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนี้ ที่พักอาศัยจะมีสภาพเป็นเช่นใจย้อมขึ้นอยู่กับรายได้ และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนั้น ดังนั้น การที่จะหาที่พักอาศัยที่ดีกว่าที่จะหาได้ภายในบริเวณชุมชนแออัดย่อมเป็นไปได้ยากหรืออาจกล่าวได้ว่า "ความต้องการที่พักอาศัยในแหล่งแออัดและทรุดโทรม เป็นความต้องการอันแท้จริงตามภาวะตลาดบริการที่พักอาศัยในเขตนครหลวง ผู้ใช้บริการยินดีใช้บริการ เน้นปริมาณและคุณภาพต่ำเพราะรายได้น้อย จากปัญหาทางเศรษฐกิจย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อทางด้านสังคมด้วยกล่าวคือ "ปัญหาสังคมในแหล่งนี้มีอัตราสูงกว่าบริเวณอื่นฯ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาวัยรุ่น ปัญหาโสเภณี ปัญหาอาชญากรรม" นอกจากนี้บริการทางสังคมยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยหรือจะมีอยู่บ้างก็ไม่เพียงพอ หรือผู้อยู่อาศัยไม่รู้แหล่งให้ความช่วยเหลือ หรือไม่สามารถจัดหามาเพื่อตอบสนองความต้องการของตนได้

4. สภาพของประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้อพยพมาจากแหล่งอื่น เพื่อลี้ภัยหรือเพื่อหาแหล่งทำมาหากินใหม่ ผู้อยู่อาศัยในบริเวณนี้อาจจะมาจากชนบทเพื่อมาหางานทำในเมือง หรืออาจจะโยกย้ายจากบริเวณอื่นในเมืองเองมาสู่แหล่งนี้เพราะใกล้ที่ประกอบอาชีพก็ได้ การอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาเพื่อหางานทำและเข้ามาอยู่ใน "ชุมชน" ไม่ได้ทำให้ชีวิตดีกว่าดังที่ได้คาดหวังไว้ เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมในเมืองนั้นมีความแตกต่างกว่าชนบทอย่างมากมาย และมีส่วนทำให้ชีวิตต้องตั้นรนมากกว่าเดิม ซึ่งทำให้เกิดการขัดกันในการที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองตามที่พึงประสงค์ ดังนั้น จึงมีผลต่อวงจรชีวิตอันเป็นวงจรที่ทำให้ชีวิตคนใน "ชุมชน" ส่วนใหญ่ต่ำลงทุกที ชุมชนแออัดจึงมักเป็น "แหล่งแห่งความสิ้นหวัง" (Slum of Despair) เพราะไม่อาจดันให้หลุดไปจากชุมชนแออัดได้และปัญหาที่ต้องเผชิญนับวันแต่จะพอกพูนขึ้นทุกที

จากเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดความหมาย เมื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า "ชุมชน" ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2528 จะสรุปลักษณะของ "ชุมชน" ได้ว่า

1. บริเวณที่กำลังเสื่อมโทรม เนื่องจากกาลเวลาและหรือไม่มีการปรับปรุงซึ่งทำให้มีการเสื่อมโทรมในระยะ เวลาต่อมา

2. บริเวณพื้นที่ที่ใช้ เป็นที่อยู่อาศัย เป็นส่วนใหญ่ มีสภาพชำรุดทรุดโทรมถึงที่สุดยากที่จะปรับปรุงให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เว้นแต่จะทำการรื้อถอน หรือโยกย้ายอาคารผู้คนออกไป และจัดโครงการปฏิรูปปลูกสร้างใหม่แทน สภาพของชุมชนในลักษณะนี้จะปรากฏชัดเจนตั้งแต่แรกเริ่มของการอยู่อาศัย

#### ประเภทของชุมชนแออัด

ชุมชนแออัดสามารถแบ่งเป็น ตามลักษณะการตั้งกับฐานออกได้เป็น 4 ประเภท<sup>12</sup> คือ

1. ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว หรือพร้อมๆ กับเมืองที่พัฒนาขึ้น ซึ่งแต่เดิมอาจจะ เป็นที่อยู่อาศัยชั้นดี แต่เมื่ออัตราการเพิ่มของประชากรมีมากขึ้น สมาชิกในครอบครัวขยายเพิ่มขึ้น ความแออัดของที่อยู่อาศัยก็เพิ่มขึ้น เป็นเงาตามตัว เช่น ชุมชนกึ่งเพชร ชุมชนวัดระฆัง ชุมชนวัดกัลยาณมิตร ฯลฯ ชุมชนดังกล่าวนี้จะมีประวัติการตั้งถิ่นฐานมากกว่า 15 ปีขึ้นไป

2. ชุมชนใหม่ หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบ และมีความเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต

3. ชุมชนประเภทบุกรุก หมายถึง ชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับคำยินยอม หรือการรับรู้ใดๆ จากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน หรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนตามชายคลอง เปรมประชากร คลองมหานครฯ

4. ชุมชนที่จะต้องรื้อร้าง หมายถึง ชุมชนที่จะต้องถูกกำหนดว่าจะถูกรื้อร้าง หรือมีแนวโน้มที่จะมีการพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น ชุมชนที่อยู่ในเส้นทางของแผนการสร้างทางหลวง หรือที่จะเวนคืนเพื่อใช้ทำสาธารณประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ บริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนการใช้ที่ดิน เป็นบริเวณพาณิชยกรรม เนื่องจากความเจริญของการพัฒนาเข้ามาสู่ชุมชน

<sup>12</sup> วรบุช จิตธรรมสถาพร. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ การวางแผนครอบครัวในชุมชนแออัด: กรณีกรุงเทพมหานคร, หน้า 35-36.



สลัมอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ<sup>13</sup> คือ ชุมชนประเภทเช่าที่ปลูกบ้านอย่างสลัม และชุมชนบุกรุกผิดกฎหมาย (squatter settlement) การแบ่งข้างต้นนี้ถือเอาลักษณะตามกฎหมาย เป็นสำคัญ

Slum ที่ว่าถูกกฎหมายก็มองเฉพาะด้านการเช่าที่ปลูกบ้าน หรือได้อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัย ในอาคาร บนที่ดินจากเจ้าของบ้าน/ที่ดินอย่างถูกต้อง (โดยจะมีสัญญาถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ก็ตาม) แต่ในด้านการปลูกสร้างอาคารซึ่งอาจจะมีลักษณะที่ผิดกฎหมายบ้าง ไม่ได้รับอนุญาตปลูกสร้าง อาคารบ้าง บ้านที่สร้างต่ำกว่ามาตรฐานบ้าง หรือทรุดโทรมบ้าง สิ่งเหล่านี้จะไม่นำมาพิจารณา

Squatter settlement หมายถึง ชุมชนที่มีการครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย (ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน) ลักษณะการบุกรุกเช่นนี้มีอยู่ทั่วไป แม้จะไม่ใช่อะไรที่ ก็น่าสนใจ

ในชุมชนทั้ง 2 ประเภทนี้ยังแบ่งย่อยออกได้อีกดังรายละเอียดดังนี้

สลัม มีประเภทที่แตกต่างกันดังนี้

1. ชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน (Land-rented slum) ชุมชนเหล่านี้ถูกกฎหมายในแง่ที่มี การเช่าที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้อง ลักษณะชุมชน เช่นนี้ เป็นส่วนใหญ่มากที่สุดในจำนวนชุมชนประเภทต่างๆ
2. บ้านพักของทางราชการที่เสื่อมโทรมลง (Rundown institutional housing) เช่นบ้านพักของการรถไฟแห่งประเทศไทยบางส่วนที่เสื่อมโทรมลง ทั้งยังมีการต่อเติมเพิ่มขึ้น ซึ่ง กลายเป็นสลัมที่มีความแออัด ไม่เป็นระเบียบ และความเสื่อมโทรมของอาคาร เป็นเกณฑ์สำคัญ
3. อาคารสงเคราะห์ที่เสื่อมโทรมลง (Rundown public housing) นี้ไม่รวมถึง แฟลตสูงๆ แต่หมายถึงอาคารสงเคราะห์ชั้นเดียว หรือ 1 ชั้นที่สร้างไว้แค่ 30-40 ปีก่อนหน้า นี้ อาคารเหล่านี้หากขาดการดูแลรักษาที่ดี ก็จะกลายเป็นสลัมไปได้

นอกจากนี้ยังมีการต่อเติมกันเองทำให้เกิดความเสื่อมลง เช่น อาคารสงเคราะห์ ใกล้สนามม้าบางลำภู และแถวถนนดินแดง (หรือร้างไปแล้วในราวปี 2517)

<sup>13</sup> โสภณ พรโชคชัย. สำนักวิจัยและปฏิบัติการชุมชนเมือง, หน้า 5-9.

4. อาคารเก่าแก่ในเขตใจกลางเมือง (Inner-city slum) บ้างก็เป็นอาคารชั้นเดียวหรือ 2 ชั้น เป็นกลุ่มมา แล้ว ำให้คนเช่ามานานจนเสื่อมโทรมลง อย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น แถวตลาดน้อย (ตรอกวานิช 2) บ้างก็เป็นอาคารหลายชั้น ซึ่งแต่เดิมเป็นอาคารธุรกิจ เช่น โรงน้ำชา โรงหนัง แต่ต่อมาเลิกกิจการแล้ว ำให้คนเข้าไปเช่าอาศัย (พมมากแถวเยาวราช) พวกนี้จะมีความเสื่อมโทรมของอาคารสูงมากและอยู่กันอย่างแออัดบีบเคียด

ชุมชนบุกรุก (Squatter settlement) สามารถแบ่งได้เป็นประเภทย่อยได้ดังนี้

1. ชุมชนบุกรุกที่ "พบเห็นทั่วไป" ("Typical" squatter settlement) สภาพชุมชนบุกรุกเช่นนี้พบเห็นกันทั่วไป ปลูกสร้างอาคารอยู่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ตัวอย่างที่เห็นชัด คือสลัมคลองเตย นอกจากนี้ยังพบเห็นได้ทั่วไป เช่น ริมทางรถไฟ เช่น แถวมหานาค ริมคลองต่างๆ เช่น ริมคลองลาดพร้าว ซึ่งเป็นลักษณะการรุกป่าที่ดินริมคลองซึ่งรับผิดชอบโดยกรมชลประทาน เป็นต้น

2. ชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก (Mini squatter settlement) มีสภาพคล้ายคลึงกับ "typical" squatter settlement หากแต่มีขนาดเล็กกว่า อาจจะเป็นเพียง 2-3 หลังจนถึงราว 10-20 หลัง ชุมชนประเภทนี้มักจะแอบอยู่ตามที่ลับตาคนต่างๆ เช่น ใต้สะพานหลายๆ แห่ง โดยที่ชุมชนเหล่านี้มีขนาดเล็กมาก และตั้งอยู่ในที่ "มืดซิด" ทำให้ไม่เป็นที่สนใจหรือสังเกตเห็นของบุคคลทั่วไปนัก

3. ชาวเรือ (Boat house) ในที่นี้หมายถึงเฉพาะถึงกลุ่มเรือที่อาศัยอยู่ตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะ ในลักษณะที่ "ยึดหัวหาด" อยู่อย่างยาวนาน การบุกรุกนี้อาจจะไม่ใช้การบุกรุกที่ดินก็ได้ แต่เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลองอันเป็นที่สาธารณะ อันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน หรือ กรุงเทพมหานคร ดังนั้นการครอบครองเช่นนี้จึงมีลักษณะผิดกฎหมายดังตัวอย่างเช่น ชาวเรือริมคลองมหานาค (ไล่ไปแล้วในราวปี 2518) ปากคลองผดุงกรุงเกษม (เทเวศน์) เิงสะพานกรุงธน (ฝั่งกรุงเทพฯ) เป็นต้น

4. สลัมที่อยู่ในระหว่างการไล่รื้อ (Undereviction slum) ชุมชนเช่นนี้แต่เดิมมีสภาพเป็นสลัม เช่น สลัมเช่าที่ปลูกบ้าน แต่สลัมเหล่านี้ได้เสียสิทธิในการอยู่อาศัยตามกฎหมายเสียแล้ว เพราะถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมรื้อถอนออกไปก็จะแปรสภาพจาก "ถูกกฎหมาย" เป็น "บุกรุก" หรือ "ผิดกฎหมาย" สภาพเช่นนี้จึงกลายเป็น squatter settlement ไปโดยปริยาย ตัวอย่างเช่น สลัมพระรามสี่ (ใกล้ตลาดคลองเตย) ที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดิน และมีเรื่องราวคาราคาซังมาจนถึงปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครได้กำหนดประเภทของชุมชนดังปรากฏใน ระเบียบกรุงเทพมหานครว่า  
ด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ.2528 ไว้ดังนี้

คำว่า "ชุมชน" หมายถึง ชุมชนแออัด และชุมชนชานเมืองและ/หรือหมู่บ้านจัดสรร

1. ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่นไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย และเป็นชุมชนที่มีปัญหาทั้งในด้าน เศรษฐกิจและสังคม
2. ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่อยู่ในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะ เป็นชนบทและมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย และความ ปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย และเป็นชุมชนที่มีปัญหาทั้งในด้าน เศรษฐกิจและสังคม
3. หมู่บ้านจัดสรร หมายถึง หมู่บ้านที่มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมและขาดสิ่งซึ่งเป็น สาธารณูปโภค

จากคำอธิบายและคำจำกัดความของบุคคลต่าง ๆ องค์กรต่าง ๆ ที่ให้ความสนใจแหล่ง เลื่อมโทรม, สลัม, ชุมชนแออัด ได้อธิบายลักษณะของแหล่งเลื่อมโทรม, สลัม, ชุมชนแออัด ไป ในแนวทางคล้ายคลึงกัน แต่ในรายละเอียดต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน กล่าวคือได้อธิบายไว้ในเชิงนิยาม กว้าง ๆ โดยทั่วไปเท่านั้น และจากความพยายามที่ทางราชการจะใช้คำที่เหมาะสมขึ้น จึงมีการ เปลี่ยนคำว่า "แหล่งเลื่อมโทรม" "สลัม" มาเป็นคำว่า "แหล่งชุมชนแออัด" แทน แต่โดยทั่วไป เนื้อหาความหมายก็ยิ่งเหมือนเดิม

#### เกณฑ์การพิจารณาชุมชนแออัด <sup>14</sup>

เกณฑ์การพิจารณาความเป็นชุมชนแออัด อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ด้านกายภาพ และสังคม ในที่นี้ด้านสังคมจะจะไม่พิจารณาดัง คงพิจารณาแต่ทางด้านกายภาพอย่างเดียว ทั้งนี้ ลักษณะทางสังคมที่สรุปขึ้น อาจจะมี ความเบี่ยงเบนไปตามแต่ละชุมชน ตามทัศนะของผู้ให้คำนิยามเอง เช่น การใช้เกณฑ์ทางด้าน "ความเลื่อมโทรมทางศิลปกรรม" "แหล่งเพาะอาชญากรรม" และอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้น สภาพทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียวก็สามารถให้ภาพของสลัมได้ชัดเจนพอดี

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

### สภาพทางกายภาพ

#### ก. ที่ตั้งอาคาร

ก1. แออัด หนาแน่น ในที่นี้อาจถือเอาความหนาแน่นขนาด 15 หลังคาเรือน/ไร่ หรือ 80 คน/ไร่ขึ้นไปตามเกณฑ์การปรับปรุงของการเคหะแห่งชาติ นี้เป็นมาตรวัดที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการพิจารณาว่า ชุมชนใด มีสภาพเป็นสลัมหรือไม่ อย่างไรก็ตามลักษณะของอาคารที่ตั้งอยู่อย่างแออัดในที่ดินผืนหนึ่งๆ ย่อมสามารถสังเกตได้โดยชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องทราบตัวเลขความหนาแน่นที่แน่นอนได้

ก2. สลับไม่เป็นระเบียบ คือการไม่มีการแบ่งแปลงที่ดินอย่างชัดเจน การปลูกบ้าน เป็นไปตามความพอใจ ไม่มีผังที่เป็นระเบียบ อย่างไรก็ตามในบางชุมชน อาจจะมีระเบียบแบบแผนของชุมชน แต่ก็ถือเป็นสลัมได้ เช่น ล็อก 12 คลองเตย ทั้งนี้ชุมชนดังกล่าวมีลักษณะของ ก1, ก2 และ ค5 อยู่อย่างชัดเจน (ล็อก 12 ถูกย้ายเข้ามาตั้งแต่ปัจจุบัน ในครั้งนั้นได้จัดที่ดินเป็นแปลงๆ อย่างเป็นระเบียบ)

#### ข. สภาพอาคาร

ข1. ทรุดโทรม ทั้งนี้เนื่องจากอายุที่เก่าแก่ของชุมชน ทำให้อาคารและสิ่งประกอบอื่น ๆ ทรุดโทรมลง นอกจากนี้ยังรวมถึงการขาดการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมด้วยบ้านของการรถไฟแห่งประเทศไทย บางส่วนที่ทรุดโทรมลง และมีการต่อเติมกันเองอย่างไม่เป็นระเบียบ เป็นตัวอย่างหนึ่ง ตัวอย่างสลัมในเขตเมือง เช่น เขาวราช ลัมพันธวงศ์ ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง

ข2. ไม่ได้สร้างตามแบบแผน ประการแรกคือ การไม่มีรูปทรงตามแบบแผนของการสร้างบ้านมาตรฐานทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผิดแผกจากบ้านทั่วไป เช่นมีฝาผนังเหลี่ยมกันพอบู้อาศัยได้เท่านั้น ประการที่สองคือ อาจมีรูปทรงตามแบบแผนทั่วไป แต่ก่อสร้างกันเองอย่างง่ายา และประการสุดท้าย คือใช้วัสดุไม่เหมาะสม เช่นวัสดุเก่า วัสดุผิดประเภท เช่น ไม้สังกะสีของ หรือ กระดาษแข็งปะติดปะต่อกันตามมีตามเกิด

#### ค. สภาพแวดล้อม

ค1. ทางเดินเท้าที่ไม่เหมาะสม เช่น เล็กหรือแคบเกินไป ทอดตามแนวไปอย่างไม่เป็นระเบียบตามช่องว่างระหว่างบ้าน ไม่มีทางเดินที่ได้มาตรฐาน เช่น พาดด้วยไม้ที่หาได้และมีสภาพทรุดโทรม หรือ เป็นทางเดินดินซึ่งชันหรือ เปลี่ยนสภาพได้ง่าย

ค2. การระบายน้ำไม่เหมาะสม เช่น ไม่มีทางระบายน้ำ ทำให้อับชื้นและ และเกิด น้ำครำ หรืออาจมีท่อระบายน้ำที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ทั่วถึง

ค3. ขาดที่ว่างสาธารณะ นี้ อาจเป็นผลส่วนหนึ่งของ ก1 และ ก2 ซึ่งหมายถึง การไม่มีที่ว่างสำหรับกิจกรรมของบุคคลในชุมชน เช่น ลับหนากการ เป็นต้น

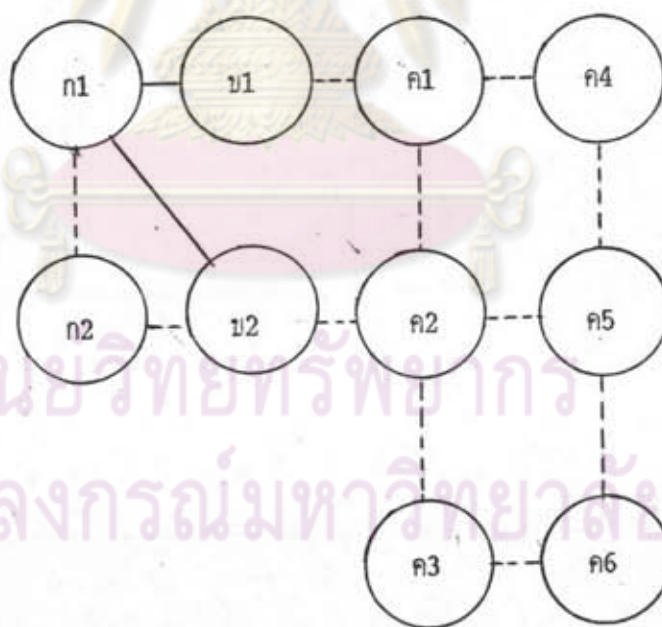
ค4. การถ่ายเทอากาศไม่ดี ทำให้เกิดสภาพอับชื้น มีดและผิอสุขลักษณะ ลักษณะ เช่นนี้จะพบทั่วไปในสลัมบนตึกสูงอย่างย่าน เขาวราช หรือสลัมที่มีความหนาแน่นสูงมาก

ค5. ขาดระบบกำจัดขยะ ทำให้สภาพของสลัมอันหนึ่งคือมีขยะ เกลื่อนกลาดอยู่ทั่วไป นอกจากนี้ อาจจะมีระบบกำจัดขยะ แต่มีประลธิ์ผลไม่เพียงพอ

ค6. ระบบไฟฟ้าประปาของรัฐ โดยเฉพาะในชุมชนบุกรุกทั่วไป บริการเหล่านี้ เข้าไปไม่ถึง เพราะการติดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน

ในที่นี้ ก1 (สภาพความหนาแน่น และ ข1 (ทรุดโทรม) หรือ ข2 (ไม่ได้สร้างตาม แบบแผน) อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด เกณฑ์อื่นๆ เป็นส่วนประกอบซึ่งต้องปะปนกันอยู่ ในระดับที่แตกต่างกันตามแต่ละชุมชน

ดังนั้น เกณฑ์การพิจารณาจะสามารถแสดงให้เห็นในอีกแง่หนึ่งได้ดังนี้



————— เกณฑ์การพิจารณาหลัก  
 - - - - - เกณฑ์การพิจารณารอง

### ปัจจัยที่เอื้อต่อการ เกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

การเกิดชุมชนนั้น มีสาเหตุที่เกิดขึ้นด้วยตัวของมันเอง แต่เป็นผลของการพัฒนาเมืองและการพัฒนาสังคม คนในชุมชนแออัดต้องการปัจจัยพื้นฐาน (Basic Needs) แห่งการดำรงชีวิต คนในชุมชนแออัดอยู่ในสภาพปากกัดตีนถีบ ทุกคนในครอบครัวต้องช่วยกันในทุกๆ ด้าน มีความบั่นทอนทางจิตใจ มีความตึงเครียด มีปัญหามากมาย ดังเช่น ที่อยู่อาศัย รายได้ไม่พอจุนเจือครอบครัว สามีอาจล้มป่วย ลูกชายอาจติดยาเสพติด ลูกสาวต้องหาเงินมาจุนเจือ เกิดการขัดแย้งระหว่างสามีภรรยา คนชรา ถูกทอดทิ้ง บ้านของคนในชุมชนแออัดอาจจึงอยู่ในสภาพเหมือน "ฟางเส้นสุดท้าย" ที่ยึดเหนี่ยวคนในครอบครัวให้มีความสัมพันธ์กัน ในครอบครัวจะมีปัญหาต่างๆ ก็ค่อยๆ ทำไป หรืออาจปล่อยไปตามที่ควรเป็น บ้านจึงเป็นแหล่งรวมให้คนในชุมชนแออัดยึดไว้เป็นศูนย์รวมเพื่อเผชิญปัญหาทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไป

อีกประการหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชากรในชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นผู้มียาได้น้อยหรือยากจน ซึ่งก็มีปัญหาอยู่แล้ว ประกอบกับผู้อพยพมาจากชนบท เข้าสู่เมืองก็มีฐานะยากจน เป็นส่วนใหญ่และชาวชนบทเหล่านั้นไม่อาจที่จะหาที่อยู่อาศัยที่ดีได้ จึงเข้ามาพบกับชุมชนแออัดเดิม หรือเช่าที่ปลูกบ้านหรือ เช่าบ้าน หรือบุกรุกปลูกสร้างบ้านเรือนบนที่ดินว่างเปล่า เป็นเหตุให้ประชากรเหล่านั้นได้อาศัยอยู่บนที่ดินหรือบ้านที่มีราคาถูกหรือต่ำกว่ามาตรฐาน เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ก็ย่อมกลายเป็นชุมชนแออัดได้

ปัญหาที่อยู่อาศัยนับวันจะรุนแรงมากขึ้น เมื่อเมืองขยายตัว ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น กรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2528 นายโสมภพ พรโชคชัย ได้ศึกษาพบว่า มีชุมชนแออัดกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวน 1020 ชุมชน ซึ่งอาศัยอยู่บนที่ดินเอกชน 658 ชุมชน หรือ 64.5% ฉะนั้นปัญหาที่อยู่อาศัยดังกล่าวก็เพิ่มขึ้น และในปี พ.ศ.2534 สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ได้สำรวจชุมชนแออัดกรุงเทพมหานครโดยไม่รวมปริมณฑลมีจำนวนทั้งสิ้น 981 ชุมชน 147,697 หลังคาเรือน และมีประชากร 946,839 คน <sup>15</sup>

ปัญหาต่อเนื่องกันก็คือ ปัญหาเนื่องจากการขาดระบบ การวางแผนผังเมืองที่ดี ระบบการครอบครองที่ดินของไทยนั้น เป็นการยึดครองที่ดินโดยเอกชน และรัฐบาลการวางแผนการควบคุมการใช้ที่ดิน ปล่อยให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของเอกชน หรือนักค้าที่ดินที่เก็งกำไร เจ้าของที่ดิน

<sup>15</sup> ศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร, พศุศกิจจาน 2534. (อัครสำเนา)

หาประโยชน์จากที่ดินได้โดยการแบ่งที่ให้เช่าปลูกสร้างบ้านอาศัย แต่ยังคงขาดการวางผังเมือง ขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน จึงเปิดโอกาสให้กลายเป็นชุมชนแออัดได้ง่ายขึ้น

ในขณะที่รัฐยังไม่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง การบำรุงรักษาอย่างจริงจัง จึงก่อให้เกิดชุมชนแออัดได้ง่ายและเกิดในรูปแบบต่างๆ กัน สุดแต่ความจำเป็นและวิวัฒนาการของชุมชนแออัดนั้น ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา การรวมกลุ่มส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และมีลักษณะและผลประโยชน์ตลอดจนความจำเป็น เฉพาะหน้าในแต่ละชุมชนไป

#### สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด <sup>16</sup>

ชุมชนแออัด เป็นปัญหาสำคัญของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะต้องรีบเร่งแก้ไขการที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ จำเป็นต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ และพยายามหาทางป้องกัน ดังนั้นจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาถึงสาเหตุของการเกิดชุมชนแออัด ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น 6 ประเด็น คือ

1. การย้ายถิ่น (Migration) หมายถึง การที่ประชาชนได้อพยพเคลื่อนย้ายจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่งเพื่อทำมาหากิน หรือตั้งถิ่นฐานในอีกแหล่งหนึ่ง
2. การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ดีของผู้มีรายได้น้อย
3. กรุงเทพมหานครขาดการวางผังหลักที่เป็นระบบที่ดี
4. ทางการไม่สามารถเข้าไปควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน
5. การขาดบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
6. สาเหตุย่อยเฉพาะกรณี

ในแต่ละประเด็นดังกล่าวทั้ง 6 ประการนั้น มีรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่มีความแตกต่างดังต่อไปนี้

#### 1. สาเหตุการย้ายถิ่น

สาเหตุที่สำคัญ มี 2 ประการ คือ

- 1.1 ปัจจัยผลักดัน (Push Factors)
- 1.2 ปัจจัยที่ดึงดูด (Pull Factors)

<sup>16</sup> สิริลักษณ์ แก้วคงยศ. ชุมชนแออัด ตะกอนบางกอก (กรุงเทพมหานคร: โรงเรียนวัดราชบพิธ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 31-38.

1.1 ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) คือ ปัจจัยด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบและมีแรงกระตุ้นให้ประชาชนย้ายถิ่นเดิมของตน ดังนี้

1.1.1 ด้านเศรษฐกิจ โดยปกติอุปนิสัยของคนไทยมักจะไม่นิยมการย้ายถิ่นฐาน เนื่องจากมีความผูกพันกับครอบครัว แต่เมื่อภาวะทางเศรษฐกิจบีบรัดเข้า ก็จำเป็นต้องแยกย้ายกระจายออกไปที่ต่างๆ เพื่อหวังจะให้ภาวะเศรษฐกิจของครอบครัวดีขึ้น

การที่ประชากรเพิ่มขึ้นมาก ทำให้ภาระในครอบครัวมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาเกษตรแล้ว การทำมาหากินนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่เป็นสำคัญ และเมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นขนาดของพื้นที่ในการทำมาหากินย่อมลดน้อยลง ซึ่งผลกระทบทำให้ผลผลิตต่ำลงและโยงไปถึงรายได้ของเกษตรกรต่ำลงด้วย จึงเป็นเหตุให้คนในชนบทต้องปลีควออกมาหางานทำในเขตเมือง

1.1.2 ภูมิอากาศและภูมิประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งผลผลิตนั้นขึ้นอยู่กับภูมิประเทศและภูมิอากาศ บางปีได้ผลผลิตดี บางปีผลผลิตก็ไม่ดี เกิดความไม่สม่ำเสมอในรายได้ จึงต้องดิ้นรนเพื่อจะหางานประเภทที่มีรายได้แน่นอนกว่า

1.1.3 การขาดแคลนเงินทุน พื้นที่ส่วนใหญ่ที่ใช้ในการเพาะปลูกได้ถูกใช้มานานแล้ว จึงทำให้เกิดการเสื่อมคุณภาพ ต้องทำการบำรุงซึ่งเกษตรกรบางกลุ่มไม่มีเงินทุนเพียงพอจะทำได้ จึงต้องดิ้นรนแสวงหางานหลักอื่นๆ เพื่อที่จะมีเงินทุนกลับไปพัฒนาที่ดินของตน

1.1.4 การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนใหญ่ของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในลักษณะของการเช่าที่ดิน จึงทำให้ไม่มีความผูกพันเท่าใดนักกับดินที่อยู่ เมื่อมีโอกาสก็จะแสวงหา หรือโยกย้ายไปในพื้นที่ตนคิดว่าดีกว่า

1.1.5 ราคาผลผลิตไม่แน่นอน ความบกพร่องทางการตลาดของสาขาเกษตรกรรม กล่าวคือ ราคาผลผลิตทางการเกษตรมักจะผันผวนอยู่เสมอ ทำให้รายได้ของเกษตรกรนั้นไม่แน่นอน จึงมีส่วนทำให้เกษตรกรบางพวกอพยพเข้ามาอยู่ในตัวเมืองโดยหวังว่าจะได้รับรายได้ที่แน่นอนกว่า

1.1.6 ความขาดแคลนด้านการคมนาคมและด้านสาธารณสุข การคมนาคมไม่สะดวกโดยส่วนใหญ่ในเขตชนบทนั้น การคมนาคมยังไม่ได้รับการพัฒนาดีเท่าที่ควรหรือยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ที่อยู่ลึกเข้าไปในป่ายังมีความยุ่งยากลำบากในเรื่องการติดต่อสื่อสารมาก เป็นทิวคณ ประชาชนจึงจำเป็นต้องดิ้นรนพยายามที่จะเข้ามาอยู่ในเมืองมากยิ่งขึ้น



การสุขาภิบาลในเขตชนบทต่างๆ ยังไม่เจริญเท่าที่ควร และยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

## 1.2 ปัจจัยที่ดึงดูด (Pull Factors)

ได้แก่ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลดึงดูดให้แรงงานอพยพเข้ามาอยู่ในถิ่นที่ใหม่ดัง เช่น กรณีต่อไปนี้

1.2.1 ความแตกต่างของอัตราค่าจ้าง และรายได้ โดยทั่วไปนั้นรายได้ในสาขาเกษตรกรรมก็มักจะไม่แน่นอน ส่วนสาขาอุตสาหกรรมค่อนข้างจะแน่นอนยิ่งไปกว่านั้น อัตราค่าจ้างในแต่ละภูมิภาคก็ยิ่งแตกต่างกันอีก ดังจะเห็นได้จากอัตราขั้นต่ำสุดที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นจำนวนไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอัตราค่าครองชีพในแต่ละภูมิภาค อัตราค่าจ้างจึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้มีการอพยพจากถิ่นที่มีรายได้น้อยไปสู่แหล่งที่มีรายได้สูงกว่า รายได้สาขาการเกษตรต่ำกว่ารายได้สาขาอุตสาหกรรม หรือการอพยพจากรายได้อุตสาหกรรมที่ต่ำกว่าไปสู่รายได้อุตสาหกรรมที่สูงกว่า

1.2.2 การได้รับการชักชวนจากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง เป็นสาเหตุที่สำคัญมาก กล่าวคือ ผู้ที่ได้เข้ามาอยู่ในเขตตัวเมืองมีงานทำ มีรายได้ มักจะชักชวนให้เพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในเมือง เพื่อที่จะได้มีรายได้ดีขึ้น

1.2.3 ความเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา จะพบว่าในบริเวณเขตตัวเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางการศึกษา ซึ่งการศึกษานี้จะมีส่วนยกฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของคนให้สูงขึ้น ประชาชนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในเขตตัวเมือง เพื่อแสวงหาความรู้เพิ่มเติม และยังมีความเชื่อว่าระดับความรู้ในกรุงเทพมหานครนั้นจะมีความเข้มข้นสูงกว่าในเขตชนบท

1.2.4 ความต้องการที่จะ เปลี่ยนอาชีพ กลุ่มประชาชนบางพวก เมื่อได้ทำงานประเภทหนึ่งมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วอาจเกิดความเบื่อหน่าย หรือเห็นว่างานดังกล่าวไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงคิดหางานใหม่ในประเภทที่ตนคิดว่าจะทำให้มีความก้าวหน้ากว่าและมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

1.2.5 ความอยากรู้อยากเห็น จากการสื่อสารต่างๆ ทำให้คนในเขตชนบทมีความกระตือรือร้นอยากเห็นความเจริญในเขตตัวเมืองหรือเมืองหลวงว่าเป็นเช่นไร จึงหาโอกาสที่จะมาประกอบอาชีพในเขตดังกล่าว

1.2.6 นายหน้าทำงาน ในปัจจุบันก็เป็นส่วนหนึ่งที่ดึงดูดให้ประชาชนจากชนบทเข้ามาทำงานในเขตเมือง ผู้ประกอบกิจการเป็นนายหน้าทำงานเท่านั้น รับติดต่อกับประชาชนในเขตชนบท เพื่อที่จะจัดหางานให้หาในเขตตัวเมืองซึ่งบางประเภทก็ได้ผลสำเร็จ แต่บางประเภทนั้นก็ล้มเหลว ต้องเสียค่านายหน้าโดยไม่ได้ทำงานก็มี

## 2. การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ดีของผู้ที่มีรายได้น้อย

จำนวนประชากรที่มีรายได้น้อยมีมากขึ้น แต่จำนวนที่อยู่อาศัยเท่าที่มีนั้นไม่สามารถรองรับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้เพียงพอ หรือสัดส่วนพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยต่อประชากรที่มีรายได้น้อยไม่สมดุลกัน อีกประการหนึ่ง บ้านของชุมชนแออัด ต่างจากบ้านของคนฐานะปานกลางหรือของคนที่มั่งคั่ง เพราะบ้านสำหรับคนฐานะปานกลางหรือคนที่มั่งคั่งนั้น บ้านคือที่พักผ่อน บ้านมีความกว้างขวาง สะดวกสบาย มีเครื่องอำนวยความสะดวก แต่สำหรับคนจนหรือคนในชุมชนแออัดนั้น บ้านมีความหมายเพียงเป็นที่กักหวนนอนมากกว่าจะเป็นที่พักผ่อน ฉะนั้น คนในชุมชนแออัด โดยเฉพาะวัยรุ่นหรือเด็กฯ จึงไม่ยอมเข้าบ้าน จนกว่าจะค่ำมืดและตึกตื่น คนเหล่านั้นพากันไปสนทนานั่งเล่นหรือจับกลุ่มกับคนรุ่นเดียวกัน ในที่สาธารณะของชุมชน เช่น ตามร้านค้าริมสะพาน ทางเดินและที่ว่างภายในชุมชน เปรียบเสมือนว่าชุมชนแออัดทั้งหมด เป็นบ้านหลังใหญ่ของพวกเขา อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนในชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กันทางสังคมมากกว่าคนในหมู่บ้านจัดสรร จึงพอสรุปได้ว่า ชุมชนมีอิทธิพลต่อบุคคลภายในชุมชนมากกว่าครอบครัวของตนเอง

## 3. กรุงเทพมหานครขาดการวางผังหลักที่เป็นระบบที่ดี

เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่ได้วางผังหลักที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การจัดเขตชุมชนหรือเขตเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามถูกสุขลักษณะความเป็นอยู่ ไม่มีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ไว้อย่างเหมาะสม แผนการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2518 มาตั้งแต่ (พระราชบัญญัติการผังเมืองของไทย พ.ศ. 2518) ซึ่งเป็นการประกาศใช้หลังจากที่กรุงเทพมหานครเต็มไปด้วยปัญหาต่างๆ แล้ว เช่น ปัญหาการเพิ่มประชากรซึ่งล้นไหลจากชนบทเข้ามาตั้งถิ่นฐานตามหาหากิน, ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในด้านต่างๆ ของบ้านเมือง, ตึกกรมบ้านช่องเกิดขึ้นอย่างระเกะระกะไม่เป็นไปตามมาตรฐานและอยู่ในย่านที่กำหนดไว้ การจราจรติดขัดเนื่องจากมีการเดินทางเพื่อไปทำงานกันมาก เพราะประชากรมีบ้านพักอยู่ไกลจากที่ทำงาน นักเรียนอยู่ไกลจากโรงเรียน เป็นต้น

นอกจากเรื่องการใช้ที่ดินไม่เป็นระบบแล้ว การกระจายด้านสาธารณูปโภค และ สาธารณูปการยิ่งขาดแคลนตามไปด้วย ทำให้การบริการของรัฐซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเหล่านั้นกระจายไป ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณชุมชนแออัด ซึ่งมักเป็นที่ดินบริเวณภายใน เมือง

#### 4. ทางการไม่สามารถเข้าไปควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน

เนื่องจากเอกชนเป็นเจ้าของที่ดินมีอยู่อย่างกว้างขวาง เกินกว่าที่รัฐจะสามารถ ใช้อำนาจใดๆ ไปควบคุมได้ เอกชนบางกลุ่มดำเนินการใช้ที่ดินโดยเสรี ซึ่งไม่ได้เป็นไปตาม กำหนดไว้ในผังเมือง อันเป็นผลมาจากความล่าช้าของการประกาศแผนกำหนดการใช้ที่ดินที่เพิ่ง ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2518 นี้ด้วย ทำให้ขาดการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าของ ที่ดินจึงสามารถแบ่งที่ดินให้เช่าเป็นแปลง เล็กแปลงน้อย โดยไม่มีการปรับปรุงคุณภาพหรือบริการใดๆ ทั้งรัฐบาลเองก็มิได้มีกฎหมายใดที่จะประกันประสิทธิภาพพื้นฐานให้แก่ผู้เช่าได้ จึงเป็นผลให้มีการ ขยายตัวของชุมชน หรือมีคนอพยพเข้ามาเช่าอยู่เพิ่มมากขึ้น จนเกิดความแออัด หนาแน่นมากขึ้นด้วย โดยมีได้มีการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีสภาพที่เหมาะสมแต่ประการใด

#### 5. การขาดบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ทางการไม่ได้ควบคุมการใช้ที่ดินที่ว่างเปล่าอย่างเหมาะสมในบริเวณที่ดินของทาง ราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของกรมธนารักษ์, ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ของวัดต่างๆ ไม่ได้ มีแผนหรือนโยบายที่แน่นอนในการที่จะใช้ที่ดินเหล่านั้น ที่ดินจึงถูกทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ที่ดิน เหล่านี้ไม่ได้รับการพัฒนา และบางส่วนก็เป็นที่ดินของเอกชนที่ทิ้งว่างไว้ จึงก่อให้เกิดชุมชนบุกรุก เข้าไปอยู่เพิ่มขึ้นและพร้อมกันนั้นชุมชนซึ่งเช่าที่ปลูกบ้านก็ทำให้เกิดความแออัดเพิ่มมากขึ้นด้วย องค์กร ของรัฐหรือทางราชการนั้น ทำหน้าที่เพียงแต่เก็บค่าเช่าในราคาถูก ทำให้ชาวบ้านอยู่อาศัยกันตาม บุญตามกรรม โดยมีได้จัดหาบริการด้านสาธารณูปโภคและด้านสาธารณูปการใดๆ ให้เลย

#### 6. สาเหตุย่อยเฉพาะกรณี ที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด ได้แก่ เหตุผลต่อไปนี้

6.1 แหล่งงาน (Job Opportunity) ชุมชนแออัดมักเกิดใกล้แหล่งงาน เช่น คลองเตย อยู่ใกล้ท่าเรือคลองเตย, ชุมชนแออัดหลังบ้านมิ่งคศิลา อยู่ใกล้ตลาดค้าส่งบีบีแอนด์ มหานคร เป็นต้น

6.2 การเดินทางสะดวก (Convenient Transportation) ชุมชนแออัดเกิดไม่ไกลแหล่งงานนัก เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการเดินทาง เช่น ชุมชนแออัดเดชา ในเขตบางกะปิ เป็นต้น

6.3 ความมั่นคงในการอยู่อาศัย (Tenure security) เป็นความมั่นคงในแง่ที่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างแน่นอน จะเป็นการอยู่ชั่วคราวหรือกึ่งชั่วคราวก็ตาม ก็เป็นข้อควรคำนึงถึงในการเลือกที่อยู่อาศัย

6.4 การมีบริการขั้นพื้นฐาน (Facilities) เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ สำหรับผู้ที่อยู่อาศัย แม้ไม่ดีเท่าที่ควร แต่ก็มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

6.5 ความสามารถในการจ่ายค่าที่พักอาศัย (Affordability) เช่น ค่าเช่าห้อง ค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าที่ดิน ในกรณีสร้างบ้านในบริเวณที่เช่า เป็นต้น

#### แนวโน้มของชุมชนแออัด <sup>17</sup>

ในระยะ 10 ปีมานี้ปัญหาของชุมชนแออัดได้เป็นที่รับรู้ต่อมหาชนมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นเพราะการเผยแพร่ข่าวสาร เรื่องชุมชนแออัดของหน่วยงาน เอกชนที่ลงไปให้บริการอยู่ในชุมชนแออัด ที่สำคัญยังเป็นเพราะปัญหาชุมชนแออัด เกิดขัดแย้งกันรุนแรงระหว่างผู้ไล่ที่กับคนชุมชนแออัด ในแง่ผลกระทบภัยสังคมนั้น ระยะหลังๆ มีมากขึ้นซึ่งชุมชนแออัดถูกเพ่งเล็งว่าเป็นต้นตอ ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้ชุมชนแออัดได้รับความสนใจจากสังคมมากขึ้น มาระยะ 5 ปีนี้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบชุมชนแออัด เช่น การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร ได้มีนโยบายชัดเจนและลงมือมากขึ้นในการทำงานชุมชนแออัด ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาค เอกชนที่ทำงานช่วยเหลือชุมชนแออัดโดยตรงทั้งในแง่งานสงเคราะห์และงานพัฒนามีมากขึ้นด้วย ชุมชนแออัดจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของเมืองใหญ่ โดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ

ในขณะที่ได้มีการลงมือแก้ปัญหาชุมชนแออัดกันอย่างจริงจังมาเมื่อไม่กี่ปีมานี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้น ชุมชนแออัดใหญ่ๆ บางแห่ง เช่น ดินแดง ห้วยขวาง หายหมดไปกลายเป็นแฟลตขึ้นมาแทน แต่จำนวนตัวเลขของชุมชนแออัดและจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

<sup>17</sup> สมพงษ์ พัดปุย และคณะ. ชุดศึกษาวิจัย พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 1-3.

ยังคงไม่ลดลงมากมีแต่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันสังคมได้รับรู้ว่ามีชุมชนแออัดอยู่ในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะที่  
 กรุงเทพฯ แต่ความรู้ในวิวัฒนาการการเกิดชุมชนแออัด ความรู้ในสภาพเป็นจริงและวิถีชีวิตคน  
 ชุมชนแออัดยังนับว่าอยู่ในระดับต่ำ สังเกตได้จากการขาดแคลนบทศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ ที่มี  
 อยู่ส่วนใหญ่เป็นเชิงกายภาพสถิติ ประเมินว่าคนในสังคมส่วนใหญ่ยังมองชุมชนแออัดไปแต่ในทางลบ  
 มองว่าเป็นภัยของสังคม เป็นกาฝากของสังคม ความเข้าใจของคนทั่วไปและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง  
 ที่มีลักษณะดังกล่าว จะนำมาซึ่งความผิดพลาดทางนโยบายการแก้ปัญหาชุมชนแออัด

การคลี่คลายไปของชุมชนแออัด เมืองไทยมีความเป็นไปได้ใน 3 ลักษณะคือ

ประการแรก จำนวนชุมชนแออัดและจำนวนคนที่อยู่ชุมชนแออัดจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงใน  
 อนาคต

ประการที่สอง รูปแบบของชุมชนแออัดจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยังคงเป็นชุมชนแออัด  
 ที่มีขนาดใหญ่มีขอบเขตชัดเจน หรือกลายเป็นชุมชนแออัดขนาดเล็กที่กระจายไปทั่วเมือง ผสมผสาน  
 กับคนจนเมืองอื่น ๆ ที่อยู่นอกชุมชนแออัด

ประการที่สาม เกี่ยวกับอนาคตของคนจน คนชุมชนแออัดที่มีอยู่จะสามารถพัฒนากระตือ  
 รือชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้หรือไม่ หรือยิ่งทรุดโทรมยากแค้นลง

การคลี่คลายขยายตัวของชุมชนแออัดไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบใดล้วนกระทบต่อปัญหาเมืองทั้ง  
 หมดและแม้แต่ประเทศไทยโดยรวม

ชุมชนแออัดจะวิวัฒนาการต่อไปอย่างไรขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการคือ

เงื่อนไขแรกคือ การพัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาประเทศโดยรวมถ้าการพัฒนาเมืองมีความ  
 ถูกต้องมีประสิทธิภาพ ปัญหาของชนบทได้รับการแก้ไขดีขึ้น การกระจายรายได้และการลดช่องว่าง  
 รายได้ของชนชั้นต่างๆ ในสังคมได้ผล ก็คงจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับปัญหาชุมชนแออัด แต่ถ้าผลเป็น  
 ในทางตรงข้าม ชุมชนแออัดจะมากขึ้นพร้อมกับความซับซ้อนของปัญหามากกว่าเก่า

เงื่อนไขที่สองก็คือ สภาพเศรษฐกิจในเมือง อันมีบทบาทกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่และ  
 วิวัฒนาการต่อไปของชุมชนแออัดที่มีอยู่แล้ว นักวิจัยชาวเยอรมันคณะ Dr.Hans. \* ได้ใช้หลักทาง  
 เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์แนวโน้มคนชุมชนแออัดไว้ว่า

\* Dr.Hans-Dieter Evers and Rudiger Korff, Urban Subsistence in  
 Bangkok, in Comparision With Other Southeast Asian Cities, University of  
 The Saar, West Germany.

1. ค่าครองชีพโดยทั่วไปสูงขึ้น ในขณะที่โอกาสการหางานทำก็ยากขึ้น ด้วยการอยู่รอดของครอบครัวในชุมชนแออัด ขึ้นอยู่กับการจัดสรรแบ่งงานกันภายในครอบครัว (ใครจะรับจ้างทำงานข้างนอก ใครจะทำงานบ้าน ใครจะหารายได้อื่นมาจุนเจือ) เมื่อสภาพเศรษฐกิจในสังคมใหญ่บีบรัด ครอบครัวชุมชนแออัดก็พบกับวิกฤตมากขึ้น แต่ละครอบครัวมีแนวโน้มจะต้องเสาะแสวงหางานทำหลายอย่างมากขึ้น การเปลี่ยนงานบ่อยทำให้เพิ่มความระส่ำระสายในครอบครัว ไม่แต่ทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงความสัมพันธ์ในครอบครัว

2. เมื่อมีเงินเหลือน้อยลงก็จะทำให้แต่ละครอบครัวมีโอกาสน้อยลงไปอีก ในการทำการผลิตเพื่อยังชีพ หรือทำการผลิตขนาดย่อย เช่น ถ้าขาดเงินทุนมาลงเป็นประจำในการขายหาบเร่แล้ว โอกาสหารายได้ทางนี้ก็หมดไป

3. กุญแจสำคัญของปัญหาเหล่านี้คือ ทำอย่างไรจะให้คนชุมชนแออัดสามารถทำการผลิตและยังชีพได้ต่อไป ปัจจัยการผลิตเพื่อยังชีพนอกจากจะเป็นปัจจัยภายในครอบครัว เช่น แรงงาน เงินทุนแล้ว ที่สำคัญและมีผลมากในปัจจุบันก็คือ ปัจจัยการผลิตภายนอก เช่น ทำเลการค้าสถานที่ทำการผลิตถูกทำลาย ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อห้ามของรัฐ เช่น จำกัดสถานที่หาบเร่ การเอาคนชุมชนแออัดขึ้นแพลตฟอร์ม และที่อันตรายมากก็คือ การไล่รื้อชุมชนแออัด

"การเปลี่ยนแปลงของรายได้ การต้องโยกย้ายบ้านอยู่เสมอ เพราะถูกไล่ เป็นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของคนจน ทำให้ชาวบ้านต้องปรับตัวอยู่ไม่รู้จักหยุดหย่อน "มวลชนที่ล่องลอย" (Floating Mass) จะเป็นคำบรรยายภาพที่เหมาะสมสำหรับคนจนเมืองเหล่านี้" เป็นคำสรุปแนวโน้มของคณะวิจัยชุดนี้

เงื่อนไขที่สามก็คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของชาวชุมชนแออัดและทิศทางการแก้ปัญหาชุมชนแออัด ได้แก่

1. แนวโน้มทางมนุษยธรรม กระแสทางมนุษยธรรมที่มองเห็นความทุกข์ยากและให้ความช่วยเหลือคนยากจนในเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากคนในสังคมเริ่มตระหนักถึงปัญหาอันเนื่องมาจากคนยากคนจนมากขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาภัยสังคม ขณะเดียวกันเรื่องราวของคนยากจนได้เผยแพร่มากขึ้น กระแสมนุษยธรรมจากต่างประเทศก็มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ปัญหาทางสากลและช่วยเหลือในรูปแบบโครงการต่างๆ หรือกระทั่งตั้งหน่วยงานเป็นการถาวร การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากภายในประเทศยังจำกัดอยู่ในเรื่อง เด็กและการศึกษา เป็นส่วนใหญ่ การช่วยเหลือจากต่างประเทศนอกจากจะมุ่งอยู่ในเรื่อง เด็กและการศึกษาแล้ว ยังมีการช่วยเหลือ

ด้านการพัฒนาและทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง บัณฑิตของการทำงานช่วยเหลือแนวทางนี้มีอยู่ว่าจะ เป็นการขุดค้นต่อหรือ เป็น เพียงฉาบฉวยชั่วคราวแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

2. แนวโน้มทางด้านการเมือง โดยความเป็นจริงปัญหาชุมชนแออัดนั้นเกี่ยวข้องกับ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหามนุษยธรรม และปัญหาสภาพแวดล้อม แต่การแก้ปัญหาแต่ละ ประเด็นจะต้องพบกับอุปสรรคทางด้านระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย จนบางครั้งทำอะไรไม่ได้ การ แก้ปัญหาจึงต้องทำในระดับนโยบายถ้ายังไม่มียุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ก็มักจะใช้แนวทางการ เมืองในการ แก้ปัญหา ปัญหาชุมชนแออัดจึงเริ่ม เข้าไป เกี่ยวข้องกับการ เมือง ในอีก เหตุหนึ่งการสู้กันไปสู่กันมา ของคู่ความขัดแย้งที่สำคัญ เช่น การไล่ที่ ผู้ได้เปรียบทางด้านกฎหมายก็จะใช้อำนาจทางกฎหมาย และทางศาสนา ด้านชาวบ้านไม่มีอะไรก็ใช้การรวมกลุ่มพลังเข้าสู่ เมื่อกระทบกับอำนาจรัฐก็กลายเป็น เรื่องการเมือง นี่เป็นเหตุประการที่สองที่ เรื่องของสลัมไทยปน เข้ากับการ เมือง

มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือการโยง เรื่องของชุมชนแออัด เข้ากับปัญหาความ มั่นคงของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจตั้งสมมุติฐานเอาว่าการที่มีคนจนอัดแน่นอยู่มากๆ นั้น เป็นการ ง่ายที่จะถูกฝ่ายตรงข้าม เข้าแทรกแซง จึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปจัดตั้งชาวบ้านไว้ก่อนในรูปแบบ ทสปช. และกลุ่มมวลชน จัดตั้งอื่นๆ กลุ่มไหนที่มีความคิดก้าวหน้า วิชากรวิจาร์ณการทำงานของหน่วยราชการ ก็อาจถูกมองว่ามีอะไรแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง การมองปัญหาด้วยทัศนคตินี้ ทำให้ปัญหายิ่งสลบซับซ้อนขึ้น กลุ่มชาวบ้านที่ขัดแย้งกันก็จะนำข้อหาไปใส่ให้กับฝ่ายตรงข้าม มาทำให้เกิดความแตกแยก ปัญหา ไม่ได้รับการแก้ไขก็จะยิ่งหมักหมมต่อไป นอกจากนี้ชุมชนแออัดยังเป็นแหล่งที่มีคะแนนเสียง เป็นกลุ่ม ก้อนที่นักการเมืองและผู้สมัคร ส.ส. ได้ให้ความสนใจ เพื่อที่จะให้ได้รับเสียงสนับสนุนคะแนนเสียง จากผู้อยู่อาศัยชุมชน จากการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่า มีแผ่นป้าย, โปสเตอร์สนับสนุน พรรคการเมืองต่างๆ ติดไว้หน้าบริเวณทางเข้าชุมชนแออัด เป็นต้น

3. แนวโน้มทางการพัฒนา เนื่องจากชุมชนแออัดเป็นผลเนื่องจากระบบ การแก้ระบบ นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย แม้จะแค่พูดถึงหน่วยราชการ รัฐ หน่วยงานเอกชน มีข้อจำกัดมากทั้งด้าน ขอบเขตงาน นโยบาย การเงิน บุคคล และความรับรู้ความ เข้าใจของปัญหา จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะ แก้ปัญหาชุมชนแออัดได้อย่างมากมาย ในท่ามกลางข้อจำกัดเช่นนี้ จึงมีทางออกอยู่ทางเดียวคือ ให้ ชาวชุมชนแออัดได้พัฒนาตนเอง เช่น ส่งเสริมให้ชาวชุมชนแออัดได้ตั้งรกรากตัวเองอยู่ได้ภายใน เงื่อนไขจำกัดของสังคม นั่นก็คือให้ชาวชุมชนแออัดได้ตั้งรกรากตัวเองอยู่ได้ภายใน เงื่อนไขจำกัดของ สังคม นั่นก็คือให้ชาวชุมชนแออัดได้มีปัจจัยที่จำเป็นสามารถ "สตาร์ทการพัฒนา" ของเขาเองได้ คือ ให้ชาวชุมชนแออัดมีความหวังความมุ่งมั่น และมีองค์กรที่สามารถปรับตัวเองให้ก้าวหน้าขึ้นมาจาก

ภายใน แต่อย่างไรก็ดีอิทธิพลจากภายนอกมีความสำคัญมากในบทบาท ช่วยกระตุ้นส่งเสริมหรือยับยั้ง การพัฒนาของชาวบ้าน

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐคือการเคหะฯ และกทม. มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือชาวบ้าน และแก้ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาจึงมีว่าแนวนโยบาย และการทำงานของหน่วยราชการดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ชาวบ้านและองค์กรของชาวบ้านเติบโตต่อไปหรือไม่ การแก้ปัญหาให้ เขามากมายโดยที่คน ไม่ได้พัฒนาไปด้วยก่อนไม่ใช้การพัฒนาที่แท้จริง แต่ เป็นเพียงการสงเคราะห์หรือกระทั่ง เป็นการยับยั้ง การพัฒนาของชาวบ้าน

เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยการพัฒนาระดับประเทศในแง่การพัฒนาชนบท และการ กระจายรายได้แล้วว่ามีแนวโน้มน่า เป็นห่วงว่าชุมชนแออัดจะ เพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาใน กรุง เทพและการเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง กระแสการไล่ที่ที่รุนแรงยิ่งขึ้น และความยากลำบากใน ปัญหาเศรษฐกิจของเมือง ก็เป็นที่น่าวิตกว่าคนชุมชนแออัดที่มีอยู่มีแนวโน้มที่จะ เป็น "มวลชนที่ ล่องลอย"

การคลี่คลายปัญหาของชุมชนแออัดดังกล่าวจะ เป็นจริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐ, เอกชน จำเป็นต้องประสานงานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจริงจัง ไม่ใช่แย่งผลงานกันและกัน แต่งาน ด้านพัฒนา ก็เริ่มมีหน่ออ่อนขึ้นมาแล้ว ปัจจุบันยังอยู่ในระยะหัว เลี้ยวหัวต่อว่าจะพัฒนาไปในแนวทาง ที่ถูกต้อง หรือถูกยับยั้งหรือถูกผลักดันให้ เอนเอียงไปในทางที่ เป็นประโยชน์ต่อบุคคล, กลุ่ม, องค์กร ต่างๆ, หน่วยงานของรัฐตลอดจนนักการเมือง พรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งจะต้องคอยติดตามผลใน อนาคตต่อไป

ปัจจุบันแนวโน้มของชุมชนแออัดกระจุกกระจายอยู่ทั่วไป การหาบริเวณหรือที่ตั้งทำได้ยาก จำเป็นต้องอาศัยภาพถ่ายทางอากาศในการกำหนดบริเวณหน่วยงานหลักที่ทำการศึกษเกี่ยวกับบริเวณ ที่ตั้งของชุมชนแออัดในปัจจุบัน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, การเคหะแห่งชาติ, สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์และองค์กรเอกชนได้ใช้แผนภาพถ่ายทางอากาศ, การสำรวจของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ กำหนดที่ตั้งบริเวณของแต่ละหน่วยงานเอง โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในเชิงปริมาณเกี่ยวกับขนาดครัวเรือน ประชากร สภาพความเป็นอยู่ ฯลฯ โดยไม่ได้ร่วมกันกำหนด ดังนั้นขอบเขตของบริเวณจึงไม่มี ข้อยืนยันได้ว่าซ้ำหรือซ้อนหรือ เท่ากันหรือไม่ ในบริเวณที่คาดว่าเป็นบริเวณเดียวกัน โดยสรุปแล้วยัง ไม่มีเกณฑ์ที่ เป็นมาตรฐานเดียวกันในการกำหนดบริเวณชุมชนแออัด



### ความเป็นมาของชุมชนแออัดกรุงเทพมหานคร

สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทย หรือแม้แต่ชุมชนขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ยังไม่มีปัญหาเรื่องชุมชนแออัด เนื่องจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมีไม่มากนัก ปัญหาคนจากชนบทอพยพเข้าสู่เมืองมีน้อย และการเจริญเติบโตของเมืองก็เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว กรุงเทพมหานครเริ่มมีปัญหาที่อยู่อาศัยตามมาอันเนื่องจาก บ้านเรือนราษฎรถูกทำลายไปมากมายหลายแห่ง ผู้คนเริ่มอพยพเข้าสู่เมือง ทำให้คนมีความจำเป็นต้องเข้าบ้านอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น การขยายตัวของเมืองในช่วงนั้นก็ไม่มี การวางผังเมืองเอาไว้ด้วย จึงทำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปตามยถากรรม ขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ที่ดินของเมือง เอกชนเจ้าของที่ดินก็แสวงหาผลประโยชน์หากำไรตามความพอใจของตนเองในรูปแบบต่างๆ โดยปราศจากตัวบทกฎหมายที่ถูกต้องและทันสมัย เมืองจึงกลายเป็นแหล่งที่ขาดความเป็นระเบียบ ยากต่อการพัฒนา จึงก่อให้เกิดชุมชนแออัดในนครหลวงหรือกรุงเทพมหานครมากมาย ถ้ามองอย่างผิวเผินจะเห็นว่าชุมชนแออัดเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กันแนวคิดพัฒนาประเทศที่มุ่งจะให้ เป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งนับเป็นเวลาประมาณ 30-50 ปีล่วงมาแล้ว ในอดีตนั้น ทางราชการไม่ยอมรับว่าชุมชนแออัดได้เกิดขึ้นจริงและมีอยู่ นอกจากจะไม่ยอมรับแล้วก็ยังไม่มีการสำรวจกันอย่างจริงจังและเปิดเผยต่อมหาชนอีกด้วย การบริการต่างๆ จากรัฐไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณสุข การสาธารณสุข ก็แทบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลย แต่ในขณะที่เดียวกันกลับมีการไล่ที่ชุมชนแออัดติดต่อกันมาเรื่อยๆ โดยมีการใช้มาตรการรุนแรง จึงเกิดการต่อสู้กันหรือต่อต้านเกิดขึ้น เรื่องราวเหล่านี้ไม่ได้มีการแพร่กระจายออกไปสู่มวลชนหรือมหาชน แต่ผลการไล่หรือหากกระทำสำเร็จที่ใดที่หนึ่งแล้ว ชาวชุมชนแออัดจะมีการแตกกระจายออกไปสร้างชุมชนแออัดใหม่ขึ้นในหลายๆ แห่ง หรือหลายๆ ที่ เมื่อบวกกับชาวชนบทที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่องก็กลายเป็นการเพิ่มให้มีการขยายตัว ขยายจำนวนของชุมชนแออัดมากขึ้น แต่อันที่จริงแล้ว แหล่งชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครมีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามองจากที่สูงลงมา จะพบว่ามิอยู่ถึงประมาณ 70-80% <sup>10</sup> ของเนื้อที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร

<sup>10</sup> สุพัตรา สุภาพ. ปัญหาสังคม (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช 2521), หน้า 168-171.

ในทางทฤษฎี Law of Primate City ของ Mark Jefferson ได้กล่าวไว้ว่า

"เมื่อมหานครแห่งใดขยายตัวจนห่างจากเมืองใหญ่ที่มีขนาดรองมาหลายเท่าตัว (กรุงเทพมหานคร มีขนาดใหญ่กว่าเมืองรอง คือ เชียงใหม่ ประมาณ 40 เท่าตัว) มหานครนั้นยิ่งจะขยายตัวมากขึ้น ไปทุกที โดยดึงเอาประชากรและความสำคัญเข้ามาสู่ตัวเองอย่างไม่หยุดยั้ง" ดังนั้นการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร อันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาหางานทำในแหล่งอุตสาหกรรม และการใช้ที่ดินอย่างไม่ระมัดระวัง ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะขาดผังเมืองที่จะมาช่วยควบคุม ข้อจำกัดของขีดความสามารถที่จะให้บริการในด้านต่างๆ ได้อย่างเพียงพอ จึงทำให้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่มีความแออัดคับคั่ง จนเกิดปัญหาต่างๆ เช่น จราจรติดขัด ล้นเบียดพลังงานและเกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและเกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมา น้ำท่วม ลากว้างแฉะล้นเป็นพิษ บริการสาธารณสุขปกคลุม สาธารณูปการ จัดบริการได้ไม่เพียงพอ และในส่วนที่เป็นประชากรที่มีฐานะยากจน โดยเฉพาะผู้อพยพเข้ามาจากต่างจังหวัดเพื่อหางานทำ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และได้งานทำในลักษณะชั่วคราว ความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้ต้องไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม หรือแหล่งเสื่อมโทรม หรือชุมชนแออัด ซึ่งเสียค่าเช่าในราคาถูกๆ หรือบุกรุกอยู่ตามที่สาธารณะต่างๆ ไป ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านความขาดแคลนที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐาน และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ตามมา

จากการประมาณการในปัจจุบัน พบว่ามีจำนวนประชากร 1 ล้าน 2 แสนคน หรือประมาณ 25.0% ของประชากรในกรุงเทพมหานคร อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและที่บุกรุกในบริเวณต่างๆ และหากจำนวนประชากรมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ดังเช่นทุกปีที่ผ่านมา ย่อมจะมีผลกระทบต่อภาระเจริญเติบโตของชุมชนแออัดอย่างแน่นอน ดังนั้นปัญหาชุมชนแออัดจึงเป็นปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อบรรเทาและป้องกันความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย รวมตลอดถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของผู้ที่อยู่อาศัย โดยจะต้องกระทำอย่างมีนโยบายและแผนที่แน่นอน สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน <sup>19</sup>

<sup>19</sup> วรบุช จิตธรรมสถาพร. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ การวางแผนครอบครัวในชุมชนแออัด: กรณีกรุงเทพมหานคร. หน้า 33.

ความคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัดในระยะเริ่มแรก (พ.ศ.2503-2516) มาจากกระทรวงมหาดไทยต้องการที่จะพัฒนาที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมหน้ากรมทางหลวงให้ถูกสุขลักษณะ สมกับ เป็นสถานที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ซึ่งเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื้อที่ประมาณ 121 ไร่ มีประชาชนอาศัยอยู่ 1320 ครอบครัว หรือประมาณ 10,600 คน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ราชการตามนโยบาย และแผนพัฒนาเมืองของเทศบาลนครกรุงเทพ และได้จัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวให้ประชาชนบางส่วน อีกส่วนหนึ่งได้รับค่าชดเชย (Compensation) ขนย้ายไปอยู่ที่ใหม่ ต่อมาใน พ.ศ.2508 ได้ปรับปรุงบริเวณชุมชนแออัดบ่อนไก่ ถนนพระราม 4 เขตปทุมวัน โดยดำเนินการรื้อถอนอาคารบางส่วนเพื่อใช้ที่ดินสำหรับจัดทำระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ อาคารใดที่ชำรุดทรุดโทรมต่ำกว่ามาตรฐานที่จะใช้ เป็นที่อยู่อาศัยก็จะรื้อล้างแล้วสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นใหม่ <sup>20</sup>

ในช่วงปี พ.ศ.2516-2530 ที่ผ่านมานี้ ปัญหาของชุมชนแออัดจึงได้เป็นที่รับรู้ของคนทั่วไป หรือรับรู้ของมหาชนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลของการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องราวชุมชนแออัดของหน่วยงานเอกชน หรือทางหนังสือพิมพ์ ที่สำคัญก็คือ ปัญหาการขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างผู้ไล่ที่กับคนชุมชนแออัด จนเป็นเหตุให้ชุมชนแออัดได้รับความสนใจมากขึ้น ระหว่างปี พ.ศ.2521-2531 ต่อมาจึงมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นหลายหน่วยงาน เช่น การเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ฯลฯ โดยเฉพาะการเคหะแห่งชาติ ได้มีนโยบายชัดเจนและลงมือทำงานเกี่ยวกับชุมชนแออัดอย่างจริงจัง อันเป็นขณะเดียวกันหน่วยงานเอกชนก็ให้ความสนใจ ให้ความช่วยเหลือด้านการสงเคราะห์และด้านการพัฒนา ฉะนั้น ปัญหาชุมชนแออัดจึงเป็นปัญหาที่สำคัญของเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เปรียบเสมือนเป็นตะกอนหรือสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาให้มีอยู่และเกิดขึ้นต่อไป เพราะกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพร้อมกับพัฒนาให้ดีขึ้น หากเป็นไปได้ก็ไม่ให้มีชุมชนแออัดเหลืออยู่เลย ซึ่งคงเป็นไปได้ยากในสังคมและสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้

<sup>20</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. คู่มือพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร  
(สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครจัดพิมพ์, 2532), หน้า 15-17.

การแก้ไขปัญหามุขมนตรีอย่างจริงจังเมื่อ 4-5 ปีมานี้ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้นกับมุขมนตรีผู้ใหญ่ บางแห่ง เช่น ดินแดง ทั่วยขวาง กล่าวคือมุขมนตรีเหล่านี้หายไป และกลายเป็นพลตขึ้นมาแทนที่ แต่จำนวนตัวเลขของมุขมนตรี หรือจำนวนประชากรในมุขมนตรี ไม่ได้ลดลง มีแต่จะเพิ่มขึ้น

ปัจจุบันนี้ สังคมได้รับรู้ว่ามีมุขมนตรีอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ความรู้ในวิวัฒนาการ การเกิดมุขมนตรี ความรู้ในสภาพเป็นจริงและวิถีชีวิตคนในมุขมนตรี ยังนับว่าอยู่ในระดับต่ำ หรือน้อยมาก จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมุขมนตรีที่มีอยู่ ส่วนใหญ่เป็นเชิงกายภาพ สถิติประเมินว่าคนมุขมนตรีอยู่ในระดับต่ำ คนในสังคมมองมุขมนตรีไปในทางลบ มองว่าเป็นภัยสังคม เป็นกาฝากของสังคม ความเข้าใจของคนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเช่นนี้ ก่อให้เกิดความผิดพลาดในนโยบายการแก้ปัญหามุขมนตรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย