



แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของคำว่า ชุมชนแออัด (SLUM)

2.1.1 “ชุมชนแออัด” เป็นศัพท์ใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้แทนคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” หรือที่เรียกกันว่า “สลัม” ตรงกับภาษาอังกฤษทับศัพท์ว่า “SLUM” หรือบางครั้งอาจใช้คำว่า Congested Community; Over Crowded Community ซึ่งก่อนหน้าราวปี พ.ศ.2503 ได้มีการ คำนิยามจำกัดความของสลัมว่าเป็น “บริเวณวิบัติ”, “บริเวณเสื่อมโทรม”, “บริเวณแหล่งอบายมุข “แหล่งทรุดโทรม” และ “แหล่งเสื่อมโทรม”¹

ต่อมา นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2524 เห็นว่าการเรียกว่า “บริเวณแหล่งเสื่อมโทรม” เป็นการซ้ำเติมต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยให้เกิดปมด้อยทางจิตใจ และเป็นปัญหาทางจิตวิทยาสังคมด้วย จึงได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทย โดยขอเปลี่ยนคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” เป็น “ชุมชนแออัด” และกระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 ให้ใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” แทนคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” ที่ให้ความหมายในเชิงด้อยต่ำ ผู้อยู่อาศัยรู้สึกตนเป็นคนชั้นล่างสื่อถึงช่องว่างทางสังคม อันอาจก่อผลในทางลบได้²

การเคหะแห่งชาติ ได้นิยามศัพท์ คำว่า “ชุมชนแออัด” หมายถึง ชุมชนแออัดที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัดมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยและความปลอดภัยของ ผู้อยู่อาศัย และเป็นชุมชนที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม³

คำว่า “ชุมชนแออัด” ตามความหมายในทางสากล ซึ่งนิยามในหนังสือ เอนไซโคปีเดียบริตานิกา (Encyclopedia Britanica) หมายถึง “ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีที่ว่าง ชำรุดทรุดโทรม ขนาด

¹ กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ, “การปรับปรุงแหล่งชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน” พิมพ์ที่โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นมหาดไทย, 2505, หน้า 15.

² ช่างในกอง ลายเดช, ที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัด เขตคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 9.

³ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, “คู่มือการปรับปรุงชุมชนแออัด,” 2525, หน้า 7.

บริเวณที่ถูกต้องตามหลักอนามัย หรืออยู่อาศัยกันอย่างยัดเยียดอันทำให้ไม่อาจใช้เป็น ที่อยู่อาศัย เพื่อดำเนินชีวิตครอบครัวให้มีความสุขกาย สบายใจได้⁴

นอกจากนี้แล้วในหนังสือยังได้กล่าวว่า “ชุมชนแออัด” ในสหรัฐอเมริกา หมายถึง “ที่อยู่อาศัยซึ่งทำให้ร่างกายและฐานะทางสังคมเสื่อมลง”⁵

กฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดอาคารบ้านเรือนของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1937 บัญญัติคำว่าชุมชนแออัด หมายถึง “สภาพที่ไม่ปลอดภัยและผิดสุขลักษณะ” (Unsafe and Unsanitary Condition)⁶

Fisher ได้ให้คำจำกัดความของชุมชนแออัดไว้ว่า ได้แก่ “บริเวณพื้นที่ใด ๆ ซึ่งใช้เป็น ที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม ขาดการจัดระเบียบหรือออกแบบไม่ถูกต้อง ขาด การถ่ายเท ระบายอากาศ ขาดแสงสว่าง หรือไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกตามหลักสุขาภิบาล อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย สุขภาพ อนามัย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”⁷

ดังนั้น ชุมชนแออัด จึงหมายถึง บริเวณที่อยู่อาศัยที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม ขาด การจัดระเบียบ ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด ขาดสุขอนามัย และเป็นบริเวณที่มีปัญหาด้าน เศรษฐกิจและสังคม

2.1.2 นิยามชุมชนและนิยามชุมชนแออัด⁸

นิยามชุมชนแออัดเป็นพื้นฐานของนิยามชุมชนนุกรุก นิยามชุมชนแออัดที่มาจาก หน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีความแตกต่างกันออกไป พระราชบัญญัติชุมชนแออัดนิยาม “ชุมชนแออัด” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรกอันอาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาค ส่วน “คนจนในเมือง” จะหมายความว่า บุคคลที่มีรายได้น้อย และอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือกลุ่ม บุคคลที่มีรายได้น้อยอื่น ๆ ในเมือง

⁴ อ่างในท้อง ลายเดช ,ที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัด เขตคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ,(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร ศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 10.

⁵ Encyclopedia Britanica : 1956. p. 800

⁶ เรื่องเดียวกัน p. 801

⁷ Robert Moore Fisher, *Twenty Years of Public Housing* (New York: Harper and Brother Publishers, 1959), P.30

⁸ กรุงเทพมหานคร , “ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมารชุมชน,”2534.

การเคหะแห่งชาติ ได้นิยาม “ชุมชนแออัด” หมายความว่า บริเวณที่มีสภาพ ไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อย ไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่ สำนักพัฒนาชุมชนเมือง ได้กล่าวถึง “คนจนเมือง” ว่าหมายถึง ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่น ๆ ในเมือง

กรุงเทพมหานคร ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วย กรรมการชุมชน พ.ศ.2534 ได้กำหนดชุมชนแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) ชุมชนแออัด 2) ชุมชนชานเมือง 3) เคหะชุมชน 4) หมู่บ้านจัดสรร 5) ชุมชนเมือง ทั้งนี้ จะแยกคำจำกัดความของชุมชนแต่ละประเภทได้ คือ

ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่นอย่างไร้ระเบียบ และ ข้ำรูดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ เป็น 1 ชุมชน

ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศ กำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดิน เพื่อป้องกันการเกิดน้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน

ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรเป็นบ้านที่อยู่อาศัย และ ดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านที่เป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ ทาวเฮาส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาถึงความต้องการของประชาชน และความเหมาะสมที่จะเข้าไปดำเนินการ ซึ่งจะได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน

เคหะชุมชน หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการ และดูแลโดยการ เคหะแห่งชาติ ซึ่งมีสภาพเป็นแฟลต และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ

ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีจำนวนบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือ น้อยกว่า 15 หลังต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้านเรือนมากกว่าชุมชนชานเมือง

และกรุงเทพมหานครได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

สรุปว่าหน่วยงานกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด นิยามกว้าง ๆ ว่า ชุมชนแออัด หมายถึง บริเวณที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง สกปรก มีปริมาณผู้อยู่อาศัยหนาแน่นแออัดมากกว่า 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ แม้ว่าในส่วนของกรุงเทพมหานครจะกล่าวถึงชุมชนแออัด โดยเน้นถึงอาคารในชุมชนว่า ส่วนใหญ่จะมีลักษณะอาคารที่หนาแน่น ไร้ระเบียบ และชำรุดทรุดโทรม ในขณะที่การเคหะแห่งชาติจะกล่าวถึงประเด็นด้านสังคมว่า เป็นพื้นที่ที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีต่อประชาชน ส่วนร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ให้ความสนใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยระบุถึงที่ตั้งของชุมชนว่า มีที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทอื่น ๆ

นัยสำคัญของการเป็นชุมชนแออัด

เราแบ่งนัยสำคัญของการเป็นชุมชนแออัด แบ่งออกได้เป็น 7 ประการ ดังนี้คือ ด้านกายภาพ ด้านความหนาแน่น ด้านสุขอนามัย ด้านสังคม ด้านภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการถือครองที่ดิน

1. ในด้านกายภาพ พบว่า ชุมชนแออัด มีลักษณะเหมือนแหล่งเสื่อมโทรม ขาดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีความสกปรก มีน้ำขัง อับชื้น บ้านและอาคารทรุดโทรม ไม่มีระเบียบและขาดการวางแผนชุมชน ซึ่งจำกัดความที่เกี่ยวกับกายภาพอย่างนี้ เป็นคำจำกัดความที่คนส่วนใหญ่และหน่วยงานส่วนใหญ่เข้าใจกัน

2. ในด้านความหนาแน่น พบว่า ชุมชนจะมีความหนาแน่นในการอยู่อาศัยมาก อาทิ การเคหะได้กำหนดความหนาแน่น 30 หลังต่อเนื้อที่ 1 ไร่ กรุงเทพมหานครกำหนดความหนาแน่นอย่างน้อย 15 หลังต่อ 1 ไร่ ในขณะที่เทศบาลบางแห่งกำหนดตามเกณฑ์อื่น

3. ในด้านสุขอนามัย พบว่า ชุมชนแออัดมีลักษณะสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขาดความปลอดภัยในการอยู่อาศัย มีแนวโน้มว่าชาวชุมชนจะมีโรคภัยไข้เจ็บมากกว่าคนเมืองทั่วไป โรคเกี่ยวกับกระดูก-กล้ามเนื้อ อาทิ ปวดหลัง ปวดขา ฯลฯ

4. ในด้านสังคมและการศึกษา เข้าใจกันว่า เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นแหล่งอบายมุข ยาเสพติด และมีระดับการศึกษาน้อย ระดับประถม-มัธยม เป็นต้น ทั้งยังมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ต่ำกว่ามาตรฐาน

5. ในด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง พบว่า ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นริมคลอง ริมถนน แต่ขาดเส้นทางหรือถนนที่ใช้เข้าถึง (Accessibility) หรือถ้าหากมีก็จะเป็นตรอกหรือซอยที่มีขนาดเล็ก มี

ที่ตั้งที่อยู่ใกล้แหล่งงาน ตลาด โดยเฉพาะแหล่งงานที่ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก อาทิ ท่าเรือ คลองเตย แต่ถึงจะตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน ถนน แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นส่วนที่อยู่ “ชายขอบ” ของสังคม นั่นคือ เป็นพื้นที่ที่หนีจากการพัฒนา หรือรอการพัฒนาในอนาคต หรือเป็นพื้นที่ ที่ตั้งอยู่ด้านหลังอาคารตึกแถว เป็นต้น

6. ในทางเศรษฐกิจ พบว่า ชาวชุมชนมีรายได้น้อย หาเช้ากินค่ำ มีอาชีพไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงบ่อย หรือกล่าวได้ว่า ไม่มีความมั่นคงในอาชีพการงาน ในด้านของอาชีพนั้น ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal) เป็นการประกอบอาชีพ “รับจ้างทั่วไป” เช่น รับงานมาทำที่บ้าน มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ลูกจ้างโรงงาน คนงานก่อสร้าง เป็นต้น และรองลงมาคือ อาชีพค้าขาย หาบเร่แผงลอย

ทั้งนี้ องค์การนานาชาติเพื่อการพัฒนา ได้จัดแบ่งอาชีพคนจนในชุมชนแออัดเป็น 7 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่ใช้แรงงานเพื่อค่าจ้าง เช่น กรรมกรแบกหาม กรรมกรก่อสร้าง ฯลฯ
2. กลุ่มที่ใช้แรงงานเพื่อให้ได้ผลผลิตหรือสินค้ามาขายโดยไม่ต้องลงทุน เช่น เก็บของเก่า เก็บผักขาย ฯลฯ
3. กลุ่มที่รับของมาขายโดยไม่ต้องลงทุนเอง ได้ส่วนแบ่งจากจำนวนที่ขายได้
4. กลุ่มที่ใช้ฝีมือระดับปานกลาง เช่น ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างซ่อมรถ ฯลฯ
5. กลุ่มผู้ใช้แรงงานฝีมือต่ำ เช่น พับถุงกระดาษ ตัดชิ้นส่วนอุปกรณ์ต่าง ๆ
6. กลุ่มค้าขายที่ลงทุนเอง ได้แก่ ขายอาหาร ขายของชำ ขายของผ่นส่ง
7. กลุ่มบริการรับจ้างทั่วไป ได้แก่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ และยังมีกลุ่มที่

ทำกิจกรรมขนาดเล็ก ได้แก่ รับเหมา ซ่อมแซมต่อเติมบ้าน กลุ่มลูกจ้าง ข้าราชการ หรือบริษัทเอกชน ที่มีเงินเดือนน้อย เช่น ลูกจ้าง กทม. (กวาดถนน เก็บขยะ) ลูกจ้างบริษัททำความสะอาด ฯลฯ

ม.ร.ว.อดิณ รพีพัฒน์ เสริมว่า อาชีพที่ไม่เป็นทางการของชาวชุมชนแออัด หรืออาชีพนอกระบบเศรษฐกิจตามที่กล่าวจะทำงานไปตามกลไกเศรษฐกิจของเมือง แต่อยู่นอกกลไกเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจนอกระบบอย่างนี้จะมีความยืดหยุ่นสูง (Flexibility of Change) มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางการค้าอยู่เสมอ เช่น เปลี่ยนจากการขายผักในตลาดช่วงเดือนแรกมาเป็นเนื้อสดหรือผลไม้ในเดือนถัดมา เป็นต้น

ส่วนในด้านของรายได้นั้น พบว่า ชุมชนแออัดมีรายได้น้อย แต่ทว่ามีรายจ่ายที่ค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติที่ได้สำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีรายได้น้อยในเมือง 5 จังหวัดปริมณฑล เมื่อ พ.ศ.2539 – 2540 พบว่า มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 9,300 บาทต่อครัวเรือน แต่ในขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้สำรวจรายจ่ายของคนเมือง แล้ว

พบว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนของชาวกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้นสูงถึงเดือนละ 14,809 บาท นั่นก็คือว่า เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนจนในเมือง (รายได้ 9,300 บาท) และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของคนกรุงเทพมหานครทั่วไป (รายจ่าย 14,809 บาท) สิ่งนี้ทำให้ชาวชุมชน มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าคนทั่วไป ทั้งด้านที่อยู่อาศัย อนามัย และการศึกษา ซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมเรื่องที่ว่า ชาวชุมชนแออัดต้องเสียค่าน้ำประปา ไฟฟ้า แพงกว่าปกติ ต้องซื้อน้ำจากรถน้ำมาใช้ และต้องเสียค่าไฟฟ้าทางเข้าหมู่บ้านเอง เป็นต้น

7. ด้านสภาพการครอบครองที่ดิน ชุมชนแออัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนนุรุ๊กนั้น จะมีสภาพการถือครองที่ดินที่ไม่มั่นคง ประสบปัญหาไล่ที่ ไม่มีกรรมสิทธิ์ หรือหากเป็นชุมชนนุรุ๊ก ก็จะไม่มียุทธศาสตร์เช่าที่ดิน แต่อย่างไรก็ดี ชุมชนนุรุ๊ก จำนวนมากต้องเสียค่าเช่าที่ดิน หรือ ค่าเช่าหน้าดินแก่เจ้าหน้าทีหรือบุคคลที่เป็นนายหน้าที่มีอิทธิพลในบริเวณนั้น

โดยภาพรวม ชุมชนแออัด จึงเป็นเหมือนพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม มีทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ อาคารที่ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีความหนาแน่นมากเกินปกติ ในด้านสุขอนามัยและสังคม ก็พบว่า ชาวชุมชนมักมีปัญหาด้านสุขภาพ มีปัญหาทางสังคม ยาเสพติด ชาวชุมชนมีระดับการศึกษาต่ำ ในด้านเศรษฐกิจก็พบว่า มีอาชีพเป็นแรงงานหรือค้าขายหาบเร่ เป็นแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจ ไม่มีความมั่นคงทางอาชีพ รายได้ต่ำ ในด้านการถือครองที่ดิน ก็พบว่า ชาวชุมชนจำนวนมากไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือไม่มีมยัสัญญาเช่าที่ดิน ในขณะที่ที่ตั้งชุมชนแม้จะอยู่ใกล้แหล่งงาน แต่ก็ไม่มีทางเข้าถึงได้สะดวก ทางเข้าจะเป็นตรอก ซอยขนาดเล็ก ที่ตั้งชุมชนมักอยู่บริเวณด้านหลังของอาคาร คลอง หรือถนนต่าง ๆ เป็นต้น เหล่านี้คือนิยามของชุมชนแออัดในความเข้าใจของคนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเราจะนิยามชุมชนแออัดในฐานะของแหล่งเสื่อมโทรมหรือผู้ด้อยโอกาสตามที่กล่าวไปแล้ว แต่ชาวชุมชนอาจเข้าใจหรือนิยามชุมชนแออัดที่แตกต่างไปจากนี้ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ชาวชุมชนในฐานะของการเป็นผู้อยู่อาศัยนั้น แตกต่างจากบทบาทของเราในฐานะที่เป็นผู้จัดการแก้ปัญหาชุมชนแออัด

ชาวชุมชนจำนวนมากเห็นว่า พื้นที่อยู่อาศัยของเขามีได้เป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือเต็มไปด้วยปัญหาสังคม ยาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือสภาพในแง่ลบที่สังคมได้ให้นิยาม ยกตัวอย่างชาวชุมชนทรัพย์นุรุ๊ก ให้ความคิดเห็นว่า “เดิมชาวชุมชนเคยอยู่ที่บริเวณคลองเตยมาก่อน ก็ไม่รู้สักตนเป็นชาวชุมชนแออัดแต่อย่างใด เพราะอาศัยในถิ่นนั้นมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2500 หรือก่อนมีการออกโฉนดที่ดินเสียอีก ตอนที่ออกโฉนดที่ดินนั้น ก็ไม่ได้ไปลงชื่อเพราะเห็นว่าต้องเสียภาษีปีละ 60 บาทต่อปี ซึ่งในขณะนั้นค่าเช่าที่ดินก็เก็บเพียงปีละ 4 – 5 บาท เท่านั้น แต่พออยู่มาถึงปัจจุบันทางหน่วยงานรัฐกลับชี้ว่า เราเป็นชุมชนแออัด และเป็นชุมชนนุรุ๊กอีกด้วย”

มุมมองอย่างนี้สอดคล้องกับ อาจารย์ทรงจิตต์ พูนลาภ ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำว่า ชุมชนแออัด นั้นแท้จริงแล้วเป็นนิยามที่คนทั่วไปเข้าใจกันไปเอง แต่ชาวชุมชนนั้นจะไม่เห็นว่าตนอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เขาเหล่านั้นเห็นว่าตนอาศัยอยู่ใน “ชุมชน” ดังนั้น เมื่อชาวชุมชนคิดแก้ปัญหา ก็เป็น “การแก้ปัญหาชุมชน” มิใช่แก้ปัญหาชุมชนแออัดอย่างที่เรารู้เข้าใจ

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนแออัด

2.2.1 ประเภทของชุมชนแออัด

Stokes ได้แบ่งประเภทสลัมในเมืองออกเป็น 4 แบบ คือ⁹

- Type A : Slum of hope เป็นสลัมที่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ย้ายถิ่นมาจากชนบทรอบ ๆ มาอยู่โดยหวังที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
- Type B เป็น Slum of Despair เป็นที่อยู่ของพวกที่ไม่สามารถรวมตัวกันกับคนส่วนใหญ่ได้
- Type C เป็นสลัมที่มีลักษณะถูกกีดกันทางสังคม มีความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติ

- Type D เป็น Slum of Despair ทำนองเดียวกับ Type B

Stokes สรุปว่า สลัมประเภท A มักเกิดในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา สลัมประเภท A และ C สามารถยกระดับความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้นได้เท่ากับเป็นการกำจัดตัวเองให้หมดไป แต่ประเภท B และ D ไม่สามารถทำได้ สำหรับสลัมในกรุงเทพมหานครน่าจะจัดอยู่ในประเภท A ตามการแบ่งของ Stokes เพราะผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาให้ตัวเองมีรายได้สูง ยกกระดับความเป็นอยู่ของตนเองได้ และสลัมในประเทศไทยไม่มีปัญหาเรื่องความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติวัฒนธรรม เช่น ในต่างประเทศ

Charles Abrams ได้กล่าวถึงประเภทของสลัมบุกรุกที่ดิน (Squatters) ซึ่งในที่นี้ นับรวมเป็นส่วนหนึ่งของสลัมว่า ลักษณะอาคารที่สร้างโดยผู้อยู่อาศัยจะมีลักษณะคล้ายๆ กัน เป็นอาคารชั้นเดียวแต่ต่างกันว่าวัสดุ เช่น ทำด้วยโคลน เศษไม้ สังกะสี เป็นต้น แต่ถ้าแยกตามประเภทของความเป็นเจ้าของในสลัมบุกรุกที่ดิน แยกได้เป็น¹⁰

⁹ พันธดา บุญเหลือหล่อ. การตั้งถิ่นฐานของผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521). หน้า 23.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 26.

- 1) The Owner Squatter คือ ผู้อยู่อาศัยที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเองแต่ไม่เป็นเจ้าของที่ดิน
- 2) The Squatter Tenant คือ พวกยากจนที่สุดไม่ได้เป็นเจ้าของบ้าน แต่เช่าที่อยู่อาศัยจาก Squatter คนอื่น
- 3) The Squatter Holdover คือ ผู้อาศัยที่เช่าอยู่แต่ต่อมาไม่ยอมจ่ายค่าเช่า
- 4) The Squatter Landlord คือ ผู้บุกรุกอยู่อาศัยที่มีห้องแบ่งให้ผู้อื่นเช่าหากำไรอีกต่อหนึ่ง
- 5) The Speculator Squatter คือ พวกที่เห็นว่ากาณบุกรุกที่ดินเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง
- 6) The Store Squatter คือ บุกรุกที่ดินเพื่อสร้างเป็นร้านค้าเล็ก ๆ
- 7) The Semi-Squatter คือ บุกรุกสร้างบ้านก่อน และต่อมาก็มาทำสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน
- 8) The Floating Squatter คือ ผู้อาศัยอยู่ในแพหรือเรือเก่า ๆ ตามท่าเรือของเมือง อาจเป็นเจ้าของหรือเช่าก็ได้ และอาจพักแบบถาวรหรือชั่วคราวก็ได้

จากงานวิจัยของ Sholomo Angel โดยศึกษาถึงระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยกรณีศึกษาของกรุงเทพมหานคร¹¹ เกี่ยวกับระบบการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยกรุงเทพมหานคร ประกอบขึ้นจากระบบย่อย 5 ระบบ ได้แก่

- ระบบย่อยที่ 1 ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่จัดให้โดยนายจ้าง (The Worker's Housing Subsystem)
- ระบบย่อยที่ 2 ที่อยู่อาศัยชั่วคราวที่สร้างบนที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง (The Squatter's Housing Subsystem)
- ระบบย่อยที่ 3 ที่อยู่อาศัยรอบชานเมืองกรุงเทพมหานคร (The Rural Commuters Subsystem)
- ระบบย่อยที่ 4 ห้องเช่าราคาถูกที่แบ่งเช่าจากห้องแถว (The Filtered Housing Subsystem)
- ระบบย่อยที่ 5 ที่อยู่อาศัยจัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ (The Public Housing Subsystem)

¹¹ Sholomo Angel, "The Low Income Housing in Bangkok," Canada, June, 1976

โดยระบบย่อยเหล่านี้สามารถจัดให้คนจนทั้งเมืองมีที่อยู่อาศัยได้

ระบบย่อยที่ 1 The Workers Housing Subsystem เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและครอบครัว ซึ่งถูกจัดให้โดยนายจ้าง สามารถแบ่งแยกไปได้อีก 5 ชนิด คือ

- 1) Workplace Site House มักเป็นบ้านไม้สร้างจากวัสดุใช้แล้ว อยู่บนที่ดินของโรงงานหรือสถานที่ทำงาน คนงานจะก่อสร้างบ้านพวกนี้ด้วยตนเอง โดยอาศัยอยู่กับครอบครัว
- 2) Factory Site Dormitories เป็นห้องพักคนงานโสดที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวโดยพักอาศัยอยู่ห้องละหลาย ๆ คน และแต่ละคนมีเนื้อที่ใช้สอยน้อยมาก ไม่มีความเป็นส่วนตัว
- 3) Domestic and Maintenance Staff Squatters เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ในระบบราชการหรือบริษัทห้างร้าน โดยจะมีห้องหรือเรือนคนรับใช้ หรือยาม
- 4) Institutional Housing for Workers ส่วนใหญ่เป็นเรือนแถวก่อสร้างสำหรับคนงาน และครอบครัว หรือครอบครัวของทหารบางแห่งที่อนุญาตให้ครอบครัวเข้ามาอยู่ในเรือนแถวได้ ครอบครัวคนงานรถไฟบนที่ดินของการรถไฟซึ่งมีอยู่มากมาย
- 5) Itinerant Construction Worker's Housing โดยปกติคนงานก่อสร้างจะย้ายครอบครัวไปตามสถานที่ก่อสร้างจะใช้วัสดุก่อสร้างที่มีอยู่มากในบริเวณก่อสร้างปลูกเพิง ปลูกบ้านอาศัยอยู่ชั่วคราว จนกว่าโครงการดังกล่าวสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว จึงย้ายออกไป

ระบบย่อยที่ 2 The Squatters Housing Subsystem เป็นลักษณะบ้านชั่วคราวที่ผู้มีรายได้น้อยสร้างขึ้นมาจากเศษไม้บนที่ดิน ที่ไม่ใช่ที่ดินของตนเอง ระบบย่อยนี้แบ่งออกไปอีก 2 ชนิด คือ

- 1) Pure Squatters คือ สลัมที่ผู้คนปลูกบ้านบุกรุกที่ดินของหน่วยงานรัฐบาลหรือเอกชน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินของรัฐ โดยไม่จ่ายค่าเช่าอย่างใดทั้งสิ้น
- 2) Renting Squatters ผู้คนและครอบครัวสร้างบ้านของตนเองขึ้นบนที่ดินแปลงเล็กมากซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของมีค่าเช่าที่ดินราคาถูก ส่วนใหญ่อยู่ในระดับผู้มีรายได้น้อย และไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน อาจจะมีข้อตกลงด้วยวาจา สำหรับการเช่าจะเป็นในระยะสั้น ๆ หนึ่งปีหรือสองปีข้อตกลงนี้ยอมให้อาศัยอยู่เองได้แต่ห้ามไปให้คนอื่นมาเช่าต่อและห้ามสร้างด้วย โครงสร้างคอนกรีตถาวร

ระบบย่อยที่ 3 The Rural Commuter Subsystem เป็นบ้านที่ผู้คนอยู่อาศัยเป็นจำนวนมากรอบ ๆ กรุงเทพมหานคร โดยจะต้องเดินทางเข้ามาทำงานในตัวเมืองทุก ๆ เช้า ผู้มีรายได้น้อยในชนบทชานเมืองกรุงเทพฯ จะเดินทางเข้ามาทำงานในตัวเมือง โดยทางรถไฟ ทางรถยนต์ หรือทางเรือ ที่เชื่อมต่อระหว่างชานเมืองกับใจกลางเมือง

ระบบย่อยที่ 4 The Filtered Housing Subsystem เป็นห้องอยู่อาศัยราคาถูก ที่แบ่งให้เช่าจากห้องแถว 3 - 4 ชั้น สำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยหากตั้งอยู่กลางเมืองจะทำให้ได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจ

ระบบย่อยที่ 5 The Public Housing Subsystem บ้านเคหะสงเคราะห์ เป็นอาคารแบบแฟลตที่รัฐให้เงินอุดหนุน (Subsidized Flats) ที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งระบบนี้สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยได้เป็นจำนวนมากเมื่อมีความต้องการที่อยู่อาศัยเหล่านั้นและจะมีการจัดการดูแลบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยภายหลังการก่อสร้าง

สมสุข บุญญะบัญชา¹² ได้จำแนกประเภทและลักษณะของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองออกเป็น 6 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) สลัมบนตึก ที่อยู่อาศัยแบบรวมกันบนชั้นบนของอาคารห้องแถวกลางเมือง เช่น บริเวณเยาวราช สำเพ็ง มีสภาพอยู่อย่างแออัดในที่พักอาศัยกลางเมือง
- 2) ชาวเรือ อาศัยอยู่ในเรือริมน้ำ บางกลุ่มเร่ร่อน บางกลุ่มปักหลัก
- 3) ที่อยู่อาศัยในที่ก่อสร้าง คนที่อยู่ในที่ก่อสร้างนี้จะย้ายไปเรื่อย ๆ ตามสถานที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยจะมีลักษณะชั่วคราวมาก บางแห่งเป็นที่อยู่ของแรงงานที่มาจากต่างจังหวัด
- 4) ที่อยู่อาศัยของคนงานก่อสร้างโดยบริษัทและโรงงาน มีทั้งลักษณะชั่วคราวและกึ่งถาวร
- 5) สลัมบุกรุก คนบุกรุกเข้าไปตั้งบ้านเรือนโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของ สลัมประเภทนี้ส่วนใหญ่มีอายุประมาณ 30 - 40 ปี
- 6) ชุมชนเก่า เป็นที่อยู่อาศัยเก่า หรือชุมชนใหญ่ที่มีการเช่าที่ดินรวมกัน ชุมชนประเภทนี้รวมไปถึงห้องแถวเก่าที่ให้เช่าในพื้นที่กลางเมืองด้วย

2.2.2 สาเหตุการเกิดชุมชนแออัด¹³

- 1) สลัมที่เกิดจากการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยซึ่งเคยมีสภาพดีมาก่อน เกิดเนื่องจากการลดลงของความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยปานกลางหรือสูง ทำให้ที่อยู่อาศัยนั้นว่างลงผู้มีรายได้น้อยจึงเข้าไปแทนที่ เช่น ความเสื่อมทางด้านกายภาพของอาคาร เนื่องจากอายุ ความเก่าแก่ ความล้าสมัยของอาคาร อิทธิพลจากภายนอก เช่นการขยายโรงงาน (Manufacturing) ใน

¹² ช้างในอศิน ทรัพย์วัฒน์ มร. , "ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง," มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, 2542 , หน้า 298.

¹³ พันธดา บุญเหลือหล่อ .การตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521), หน้า 14.

ย่านอุตสาหกรรม หรือความทรุดโทรมของลักษณะกายภาพของอาคารโดยรอบ จึงทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นลดน้อยลง

2) สลัมที่เกิดขึ้นใหม่ โดยนำวัสดุไม่ถาวรมาสร้างเป็นที่อยู่อาศัย แต่อาจจะมีลักษณะกายภาพทรุดโทรมมากกว่าสลัมในประเภทแรกเสียอีก สลัมพวกนี้มักพบอยู่ทั่ว ๆ ไปส่วนมากอยู่รอบนอกของเมือง เพราะว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองถึงจุดอิ่มตัว ในกรุงเทพมหานครพบว่าเกิดกระจายทั่วไปในเมืองทั้งบริเวณชั้นในและชั้นนอกของเมือง แต่ไม่สามารถหาข้อมูลวิเคราะห์ได้ว่าตำแหน่งของสลัมที่เกิดจากการเสื่อมสภาพของอาคาร จะอยู่ในส่วนของเมืองที่ได้รับการพัฒนามานานจนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นเก่าแก่ทรุดโทรมหรือไม่ หรืออยู่ในบริเวณการใช้ที่ดินประเภทอื่นรุกล้ำเขตพักอาศัย เช่น อุตสาหกรรมหรือการค้า ตามขบวนการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยาเมือง

2.2.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด¹⁴

เรื่องยุทธ์ ตีระวณิชย์ ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญว่า เนื่องจากการเติบโตของย่านแหล่งงาน โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแรงดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบท แรงงานเหล่านี้มักจะเข้ามาอาศัยในบริเวณใกล้ ๆ แหล่งงานโดยสร้างเป็นที่อยู่อาศัยในลักษณะชั่วคราว จนมีสภาพเป็นชุมชนแออัด

เพ็ญพร ธีรสวัสดิ์ ได้กล่าวถึงสาเหตุของการย้ายถิ่นฐานของประชากร มีปัจจัยที่พิจารณาอยู่ 2 ด้าน ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด คือ ปัจจัยที่ผลักดันให้คนอพยพออกจากท้องถิ่น กับปัจจัยที่ดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ที่ใดที่หนึ่ง จากการศึกษาถึงเหตุผลของการย้ายปรากฏว่า สำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นตลอดชีพเข้ามาสู่กรุงเทพ - ธนบุรี เป็นไปเพื่อหางานทำและเพื่อทำงาน รองลงมาคือ เพื่อการศึกษาต่อ ติดตามญาติ นอกจากนั้นก็ยังมีเหตุผลอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้อ้างถึงการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมว่า เกิดขึ้นจากผลการอพยพของชาวชนบทที่มีรากฐานทางเศรษฐกิจต่ำกลุ่มหนึ่ง กับการเคลื่อนย้ายของคนในเมืองที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอนอีกกลุ่มหนึ่ง การอพยพของชาวบ้านเข้าสู่กรุงเทพมหานครเกิดจากหลายสาเหตุแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท¹⁵

¹⁴ อ้างใน ก้อง ลายเดช . ที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัด เขตคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี .(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 15.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , " แหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพมหานคร , " 2524.

1) แรงจูงใจให้คนอพยพเข้าสู่เมืองหลวงมีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ความเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกสาขาของกรุงเทพมหานคร และค่านิยมของชาวชนบท ที่เปลี่ยนจากสังคมเกษตร ที่มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่ายมาเป็นความนิยมใช้ชีวิตอย่างคนเมืองที่มีความสะดวกสบายกว่า

2) แรงผลักดันให้ชาวชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เช่น ภัยธรรมชาติ หมายถึง สภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน เกิดภาวะแห้งแล้ง น้ำท่วม ความยากจน เกษตรกรจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ปัญหาการคุ้มครองทางด้านกฎหมาย เกิดปัญหาการเสียเปรียบในด้านต่าง ๆ

ส่วนการอพยพของคนกรุงเทพมหานคร เข้าสู่แหล่งเสื่อมโทรม มีสาเหตุมาจาก ความต้องการปรับระดับรายได้ให้พอเพียงกับรายจ่าย ต้องการหาที่อยู่อาศัยราคาถูก การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้บ้านเรือนถูกไฟไหม้ ถูกไล่มาจากสลัมอื่น ๆ ใกล้แหล่งงาน และการขาดการวางผังเมืองที่แน่นอนในอดีต

วิญญู วิจิตรวาทการ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร มีหลายประการ ได้แก่¹⁶

1) ลักษณะเฉพาะทางกายภาพของกรุงเทพมหานคร ที่ไม่ส่งเสริมการเติบโตของเมือง และเป็นอุปสรรคของการพัฒนา เนื่องจากตั้งอยู่บนที่ราบดินดอนสามเหลี่ยมแม่น้ำเจ้าพระยา มีลักษณะเป็นที่ราบและระดับต่ำ ดังนั้นจึงประสบปัญหารุนแรงเกี่ยวกับการระบายน้ำทำให้เกิดสภาพน้ำท่วมขัง และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและเชื้อโรค การที่มีน้ำท่วมตลอดทั้งปีทำให้ทางเดินต้องปูด้วยไม้กระดานยกสูง และบ้านส่วนใหญ่ยกพื้นสูงพอที่จะไม่ให้ น้ำท่วม ไม่มีระบบระบายน้ำใส่ใครกออกไปจากบ้านทำให้น้ำขังเจิ่งอยู่ใต้ถุนบ้านจนเกิดน้ำเน่าเสียและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

2) ราคาที่ดิน ที่สูงขึ้นมากทำให้คนที่มีฐานะยากจนและปานกลางไม่สามารถซื้อที่ดินที่เหมาะสมเป็นที่อยู่อาศัยได้ ในขณะที่ราคาที่ดินในเมืองมีราคาสูงมาก ยังมีที่ดินจำนวนหนึ่งที่เป็นของรัฐว่างเปล่าอยู่ และมีที่ดินของนักงักทำไร่อีกหลายผืนทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ทำให้มีผู้อพยพเข้าไปสร้างบ้านเรือนแบบชั่วคราวอยู่อาศัย

¹⁶ อ่างในก้อน ลายเคซ .ที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัด เขตคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี .(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านการ ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 16

3) ลักษณะการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในสังคมไทยและแบบแผนการอพยพมีส่วนในการก่อให้เกิดชุมชนแออัด โดยปกติหมู่บ้านในชนบทเมื่อบุตรสาวหรือบุตรชายแต่งงานออกเรือนมักจะสร้างบ้านใหม่ใกล้ ๆ กับบ้านของพ่อแม่ ดังนั้น จึงพบว่าบ้านแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์เป็นญาติสนิท ในทำนองเดียวกันกรณีของการเกิดชุมชนแออัดครอบครัวหนึ่งเขาที่ดินแปลงละ 50 ตารางวา สร้างบ้านอยู่เมื่อบุตรชายหรือบุตรสาวแต่งงานก็จะสร้างบ้านอีกหลังหนึ่งบนที่ดินแปลงเดียวกัน และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนเต็มพื้นที่

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของผู้มีรายได้น้อย

Everett S.Lee¹⁷ ได้ตั้งทฤษฎีการย้ายถิ่นฐานโดยแบ่งปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับถิ่นต้นทาง มักจะเป็นปัจจัยทางลบที่ผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ได้แก่ การมีทรัพยากรธรรมชาติน้อยลง ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจน การถูกกีดกันเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา การประสบภัยจากธรรมชาติ เช่น สภาพดินแห้งแล้ง ฝนแล้ง เป็นต้น การเคลื่อนย้ายไปอยู่หรือทำงานในที่แห่งใหม่จะเกิดขึ้น เพราะผู้เคลื่อนย้ายคาดว่าจะยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมได้ดีกว่าที่อยู่ในถิ่นฐานเดิม

การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มีสาเหตุจากความยากจนซึ่งมีอยู่ทั่วไปในชนบท ความยากจนในชนบทเป็นสาเหตุให้เกิดการผลักดันการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ได้แก่ พื้นที่แห้งแล้ง ฐานะฝืดเคือง โอกาสในการประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรมมีน้อยมาก และโอกาสที่จะสร้างฐานะของตนเองจากพื้นฐานที่มีอยู่เหล่านี้ไม่สามารถเทียบกับคนในเมืองได้ ครอบครัวมีภาระที่จะต้องเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นในขณะที่ค่าครองชีพในปัจจุบันสูงมาก ผลผลิตทางการเกษตรที่ให้ผลไม่แน่นอน เนื่องจากต้องพึ่งพาธรรมชาติเป็นตัวกำหนดเป็นส่วนใหญ่ ในทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรมักตกต่ำและถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางที่กดราคาผลผลิต โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เข้าไม่ถึงชนบท เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากที่เดิมจึงปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปในชนบทของประเทศ

¹⁷ ช้างในสุรพงศ์ อัสวานันท์ . การศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ของผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2535), หน้า 13 - 14.

2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับถิ่นปลายทาง เป็นปัจจัยที่มีลักษณะในทางบวกได้แก่ แรงจูงใจในโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า การมีโอกาที่จะทำงานตามความสามารถ หรือตามความถนัดของตนเอง การได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าในถิ่นเดิม ทั้งนี้เพราะมีการจ้างงานในถิ่นปลายทาง

ในประเทศไทยมักมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ที่รับรู้สูงกว่าการทำงานในชนบท ความเป็นอยู่ที่ดีกว่าอยู่ในท้องถิ่นเดิม ส่วนใหญ่การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมือง มักเป็นการอพยพเข้ามาเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เพราะมีรายได้ดีกว่าและลักษณะงานที่ทำงานมีความมั่นคงกับชีวิตของผู้อพยพ ซึ่งจะสังเกตได้ว่าเมืองที่มีอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากจะมีการอพยพจำนวนคนเข้ามาสูงกว่าในเมืองที่มีอุตสาหกรรมน้อย

3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอุปสรรคระหว่างถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทาง เป็นผลมาจากการเปรียบเทียบปัจจัยถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทาง ผลจากการเปรียบเทียบจะต้องเพียงพอที่จะเอาชนะความเฉื่อยชาตามธรรมชาติที่มีอยู่จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายได้ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคระหว่างถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางแทรกอยู่ เช่น ค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการเดินทาง ระยะทางความยากลำบากในการเดินทาง ตลอดจนปัญหาในการที่จะปรับตัวให้เข้ากับ ที่อยู่อาศัยใหม่ การตัดสินใจว่าจะเคลื่อนย้ายหรือไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินผลดีผลเสียอันจะเกิดขึ้นกับการเคลื่อนย้าย

ในชนบทของไทยการเคลื่อนย้ายมักเกิดจากการที่ชาวชนบท คาดว่าจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าในชนบท จึงเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาสู่เมืองเพื่อหางานทำแทนที่จะทำงานอยู่ในชนบท

4) ปัจจัยส่วนบุคคล เป็นปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลที่จะย้ายถิ่น เป็นการคาดหวังที่จะได้มีโอกาสที่ดีกว่าในปัจจุบัน การบรรลุเป้าหมายของชีวิต เช่น ความมั่งคั่งด้านฐานะในสังคม ความสะดวกสบาย และความเป็นตัวของตัวเอง เป็นต้น

จากสาเหตุของการย้ายถิ่นของแรงงาน ซึ่งมีปัจจัยอยู่ 4 ประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการย้ายถิ่นฐานของคนในชนบทเข้ามาสู่เมืองนั้น ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญ คือโอกาสทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจเปรียบเทียบระหว่างถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทาง การคาดหวังที่จะได้รับรายได้ที่สูงกว่าในชนบท การมีงานทำที่มีความมั่นคงในเมือง การคาดหวังที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าในปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้เป็นผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงาน

2.4 แนวความคิดในการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

John F. Kain¹⁸ กล่าวถึงปัจจัยด้านระยะทางไปยังแหล่งงานที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่าความสัมพันธ์กับระดับรายได้ กล่าวคือ ระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมืองมีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้ที่มีรายได้น้อยจะเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ไกลกว่าและอาศัยอยู่ในบริเวณแหล่งงานโดยไม่คำนึงว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด

Brain J.L. Berry and Frank E. Horton¹⁹ ได้เสนอว่าปัจจัยที่กำหนดการเลือกที่อยู่อาศัยมี 3 ประการ คือ ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และที่ตั้งของที่พักอาศัย โดยปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ มีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่พอใจที่จะใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรส และขนาดครอบครัว หรือวิถีทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องอยู่อาศัย และสถานที่ทำงาน รวมทั้งระยะทางจากบ้านไปยังแหล่งงานด้วย

Brain Goodal²⁰ กล่าวถึงเกณฑ์การเลือกที่อยู่อาศัย โดยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัย 3 ประการ คือ

- ประการแรก คือ ลักษณะของบ้าน ได้แก่ ความเก่าใหม่ของบ้าน ขนาดของบ้านที่เหมาะสม และคุณสมบัติของส่วนประกอบภายในบ้าน
- ประการที่สอง คือ ลักษณะของชุมชน ผู้อยู่อาศัยมักจะเลือกบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกับตนเอง
- ประการสุดท้าย คือ ความสัมพันธ์ของที่ตั้งกับพื้นที่โดยรวม ได้แก่ ความสะดวกในการเดินทางไปยังแหล่งงาน ยานการค้าอุตสาหกรรม และการติดต่อสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย ได้แก่

1. รายได้ ความพึงพอใจ และการเลือกที่อยู่อาศัยจะมีความสัมพันธ์อย่างอื่น เมื่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยมากขึ้นเท่าใด โอกาสของการเลือกชนิดของบ้านที่พอใจก็จะต้องได้รับการตอบสนองมากขึ้น

¹⁸ Carter Harold , The Study of Urban Geography (2d ed . London. Ed ward Arnold, 1975)

¹⁹ Murphy , The American City : An Urban Geography (2d ed , 1975), P 53-54.

²⁰ Goodal Brain, The Economics of Urban Area Great Britain (Biddles Ltd . Guildford, 1975)

2. การเข้าถึงแหล่งงาน อาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของประชากรมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ครอบครัวจะต้องพิจารณาระหว่างความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานกับความเป็นไปได้หลายๆ ด้านที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปทำงาน และราคาที่ดินที่เหมาะสม

3. สภาพครอบครัว การที่มีเด็กในครอบครัวมีผลสะท้อนต่อการใช้พื้นที่ของครอบครัวยิ่งมีเด็กมากเท่าไรก็ยิ่งเป็นเครื่องกระตุ้นให้ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้บริเวณที่มีโรงเรียนที่ดีและมีมาตรฐานด้านการศึกษาตั้งอยู่ จะเป็นบริเวณที่ได้รับความสนใจในการเลือกเป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น

4. ปัจจัยอื่น ๆ ไม่เฉพาะในเรื่องของรายได้และการเข้าถึงแหล่งงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการจำกัดขอบเขตแน่นอนว่าผู้อยู่อาศัยจะพักอาศัยอยู่ในบริเวณใด ในเรื่องของการแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ และชนชั้น ก็มีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยเช่นกัน

William Alonso²¹ กล่าวว่า การเลือกบริเวณที่อยู่อาศัยในเมืองมีความสัมพันธ์กับราคาที่ดินบริเวณใจกลางเมืองที่มีราคาที่ดินที่สูงกว่าบริเวณอื่น ๆ ดังนั้น การสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองจึงจำเป็นต้องลงทุนสูง ในขณะที่เดียวกันราคาที่ดินจะค่อย ๆ ลดลงตามระยะทางที่ห่างออกไป ทำให้การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยลดลงด้วย และราคาที่ดินยังผันแปรไปกับค่าขนส่งคือ ระยะทางไกลแม้ราคาที่ดินจะถูกลงแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง ดังนั้น ผู้มีรายได้สูงย่อมมีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัยนอกเมือง ในขณะที่ผู้มีรายได้ต่ำต้องอาศัยอย่างแออัดในเมือง Alonso ได้สรุปว่า การเลือกที่อยู่อาศัยควรพิจารณาปัจจัย 3 ประการ คือ

- ราคาที่อยู่อาศัยซึ่งสัมพันธ์กับรายได้และความสามารถในการจ่ายที่อยู่อาศัยนั้น
- รูปแบบของที่อยู่อาศัยที่ก่อให้เกิดความพอใจแก่ผู้อยู่อาศัยซึ่งจะสัมพันธ์กับ

ขนาดครอบครัวและสถานภาพสมรสด้วย

- ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยจะสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและระยะห่างจากที่ทำงาน

จากแนวความคิดในการเลือกที่อยู่อาศัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระดับรายได้ ราคา หรือค่าเช่าที่พักอาศัย ราคาที่ดิน ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงาน หรือการอยู่ใกล้แหล่งงาน และลักษณะของชุมชน เช่น ที่อยู่อาศัยบริเวณเดียวกันผู้อยู่อาศัยจะมีฐานะทาง

²¹ William Alonso , Location and Land Use : Toward a General Theory of Land Rent (Honolulu East . West Center Press,1975), p 436.

เศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน รวมถึงลักษณะความสัมพันธ์กับพื้นที่โดยรอบ เช่น ใกล้ย่านการค้า อุตสาหกรรม เป็นต้น

2.5 ระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อย²²

การคณะแห่งชาติได้ทำการกำหนด ระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในปี 2545 ไว้ดังนี้

- กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก คือมีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว ได้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ไม่มีขีดความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้เลย และต้องเช่าหรือบุกรุกที่ดิน
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ระหว่าง 6,001 – 10,000 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว จะไม่มีขีดความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จะมีความสามารถในการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการเช่า
- กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ระหว่าง 10,001 บาทต่อเดือนต่อครอบครัวขึ้นไป มีขีดความสามารถในการจ่ายเพื่อเช่าซื้อที่อยู่อาศัย

2.6 การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด²³

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทกรรมกรขายแรงงานซึ่งมีมากในชุมชนแออัด และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่ที่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานในลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกันและเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

²² การคณะแห่งชาติ ฝ่ายนโยบายและแผน, “แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด,” 2545 .

²³ ช้างในบุญชู เวทโอสถ, การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนซอยอ่อนนุช (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหกรรม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 19.

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่อเจ้าของที่ดินเมื่อมีการไล่รื้อ ในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการจัดการให้ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินของตนเองได้เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มต่อต้าน ในปัจจุบันนอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัยเองแล้วยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอกและองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่าย ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น

3. ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนทั้งราคาที่ดิน และที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีราคาสูงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อยู่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องชำระดอกเบี้ยแพง โดยเฉพาะชุมชนที่ทรุดโทรมอยู่แล้วยิ่งมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังไม่สามารถจะขยับขยายออกไปจากที่ดินเดิมอีกด้วย

4. ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of state development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณในสนับสนุนและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ไม่มีความชัดเจน และขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง

2.7 แนวความคิดและวิธีการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

แต่เดิมงานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ (ในขณะนั้น) ต่อมาในปี 2516 ได้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ โดยรวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีการกำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ ดังนี้

1. หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ 3 ประการ²⁴ คือ

²⁴ การเคหะแห่งชาติ, การปรับปรุงชุมชนแออัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประมวลศิลป์, 2534)

- การปรับปรุงทางกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การป้องกันอัคคีภัยโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด การดำเนินการต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้อยู่อาศัย

- การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การฝึกอบรม การพัฒนาชุมชน การให้ทุนเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยตรง โดยการปรับปรุงในด้านนี้จะใช้วิธีการในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

- ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน เพื่อทำสัญญาเช่าให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไป อย่างน้อย 5 ปี
- ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน
- แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นความมั่นคงให้แก่ชุมชนแออัดเอง
- ใช้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะมีตามมา เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

2. วิธีการและรูปแบบการดำเนินการ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 วิธี²⁵ คือ

- โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Upgrading) เป็นวิธีการดำเนินการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ระบบสาธารณูปการ ตลอดทั้งการ

²⁵ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, รายงานผลการดำเนินงานการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร, 2534)

ปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยชุมชนที่สามารถปรับปรุงได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด คือ

- ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือ มีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง และสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น
- ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่ ตามพระราชบัญญัติชุมชนแออัด
- ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม คือ ทางเท้าในชุมชน ทrudโทรมเกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชนหรือมีเพียงบางส่วนมีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน
- ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้า หรือประปา เป็นของตนเองหรือมีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน
- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำโดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

- โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นการดำเนินการโดยย้ายประชาชน

ในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โครงการที่รองรับจะจัดให้เป็นที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปการพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนต้องประกอบด้วย

- เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้หรือภัยธรรมชาติ
- เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐ หรือไล่ที่ เพื่อจัดทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง
- เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ดินของเอกชน หรือเป็นชุมชนบุกรุก โดยเจ้าของที่ดิน ต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ดังนี้
 - จัดหาที่ดินผืนใหม่หรือจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติ จัดหาที่ดินเพื่อทำโครงการ
 - จ่ายค่ารื้อถอนเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้
 - จ่ายค่าอพยพรื้อถอน

- ยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม

- ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระในค่าเช่าอาคาร ที่ดิน หรือเช่าซื้อได้
- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

- การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป้าหมายในการปรับปรุงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดทั้งในที่เดิมและชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชนมีตัวแทนและผู้นำเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย

3. รูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดการที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นการพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด²⁶ โดยมีรูปแบบวิธีการดำเนินการดังนี้

- การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วย การเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลงพัฒนาที่ดินและจัดสาธารณูปโภค เท่าที่จำเป็น ตลอดทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้อยู่อาศัยต้องผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะแห่งชาติหรือสถาบันการเงินต่อไป

- การประสานประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจา

²⁶ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายนโยบายและแผน , แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและการแก้ไขปัญหาชุมชนของการเคหะแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) (กรุงเทพมหานคร , 2536)

ต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนเพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินในส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดวางผังแบ่งแปลงให้กับผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระ ค่าที่ดินกับการเคหะแห่งชาติหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

- การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking)

ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดินหรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการขอซื้อจากเจ้าของที่ดินหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยยึดหลักว่าใครอาศัยอยู่ตรงไหนก็ให้อยู่ตรงนั้น หรือขยายเพียงบางส่วนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปการให้ดีขึ้นตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะ-แห่งชาติหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

- การรื้อถอนและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรมโดยการรื้อและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ในพื้นที่เดิม และให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป

- การจัดรูปที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมีมีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องจัดการใช้ที่ดินใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานกับแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคได้ บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันเจ้าของที่ดินได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตน และผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อาศัยอย่างถาวรอีกด้วย โดยหลักการนี้จะเป็นไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น

2.8 วิวัฒนาการของวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด

วิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยตลอดตามการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดและตามอิทธิพลที่ได้รับจากต่างประเทศ ตลอดทั้งจากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของประเทศ เช่น งบประมาณ ในช่วงที่ผ่านมาพอจะสรุปวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้ดังนี้

1. การรื้อล้าง (Slum Clearance) เป็นวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงต้น ๆ คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2503²⁷ กล่าวว่าในยุคนี้ได้รับแนวความคิดของ City Beautification มาจากตะวันตก จึงเน้นความสวยงามของบ้านเมืองเป็นหลักของชุมชนแออัดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในสังคมที่ต้องขจัดให้หมดไป การรื้อล้างดังกล่าวเป็นเพียงการขับไล่ออกไปจากพื้นที่เท่านั้นโดยที่ทางการไม่ได้จัดหาที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด ชุมชนแออัดถูกรื้อล้างในยุคนี้ เช่น ชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวง บริเวณท่าวาสุกรี และคลองเตย เป็นต้น ทำให้ผู้ถูกละทิ้งไปสร้างสลัมในที่ดินแห่งใหม่และกระจัดกระจายไปอยู่ในชุมชนอื่น ๆ

2. การรื้อล้างและสร้างแฟลต เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้างไปสร้างสลัมแห่งใหม่ เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาสลัมให้หมดไปจากเมืองได้ จึงมีแนวความคิดในการสร้างแฟลตขึ้นมาซึ่งอาจสร้างในที่ดินเดิม หรือในที่ดินใหม่ที่ไม่ไกลจากที่เดิมนัก²⁸ กล่าวว่ายุคนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางด้าน Social housing จากตะวันตก ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2512 ที่อยู่อาศัยในรูปแฟลตที่มีการสร้าง เช่น แฟลตดินแดง ห้วยขวาง และบ่อนไก่ เป็นต้น

3. การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) จากข้อจำกัดของการสร้างแฟลตที่ต้องใช้งบประมาณสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัด การแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดในยุคนี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิมมีการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดดีขึ้น ในช่วงนี้ได้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้ขึ้นมา และต่อมามีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่เห็นด้วยและไม่อนุญาตให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการ

4. การสร้างบ้านบางส่วน (Sites – and- Service) เป็นโครงการที่ดำเนินการในช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม โดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดิน สาธารณูปโภค และให้มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุดเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุด และประหยัดงบประมาณของภาครัฐในการทำ Social Housing โครงการ Sites – and – Service นี้แสดงให้เห็นว่าผู้มีรายได้น้อยหากมีความมั่นคงในที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยแล้วก็จะค่อย ๆ สร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง และต่อเติมให้มีความสมบูรณ์ขึ้น ตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการก่อสร้างอาจ

²⁷ ไสภณ พรโรตย์ , 1020 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิสิทส์เซ็นเตอร์ , 2528)

²⁸ เรื่องเดียวกัน

ใช้แรงงานของสมาชิกในครอบครัว ญาติ หรือเพื่อนบ้านในการปลูกสร้างหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย จะเห็นได้ว่าต้นทุนของโครงการสร้างบ้านบางส่วน 10 หน่วย จะเท่ากับแพลตฟอร์มที่มีมาตรฐานสูงเพียงหน่วยเดียว จึงทำให้ภาระงบประมาณที่ใช้ในการอุดหนุนจากภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยลดน้อยลงไปมาก²⁹

5. การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ หรือที่รู้จักกันในระยะแรกคือโครงการพื้นนคร เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัยพยายามให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั้งกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยนำข้อดีของการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ มาประสานกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมมากที่สุด โครงการที่ได้ดำเนินการในระยะแรก คือ โครงการชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดลาดบัวขาว และชุมชนบางบัว

2.9 กรณีตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของประเทศไทย³⁰

ประสบการณ์การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย พอจะแบ่งได้ 5 กลุ่มใหญ่ ได้ดังนี้

2.9.1. บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่จำกัด

รัฐบาลคาดว่าทำอากาศยานดอนเมืองจะสามารถรองรับปริมาณการจราจรได้ถึงปี พ.ศ.2543 จึงได้ริเริ่มโครงการก่อสร้างทำอากาศยานกรุงเทพแห่งที่สอง (สนามบินหนองงูเห่า) ขึ้น ได้เริ่มตัดหาที่ดินในปี พ.ศ.2506 - 2516 โดยกรมการบินพาณิชย์ซื้อที่ดินบางส่วนเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนและที่สาธารณะเดิมบางส่วน พื้นที่โครงการประมาณ 20,000 ไร่ ตั้งอยู่ในพื้นที่บางส่วนของตำบลหนองปรือ ตำบลราชเทวะ และตำบล บางไฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

7 พฤษภาคม 2534 รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการพร้อมทั้งมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติทำการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ โดยกำหนดให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินโครงการครอบครัวละ 40,000 บาท และจัดหาที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ซื้อภายใต้

²⁹ อรรถสิทธิ์ บำรุงสกุลสวัสดิ์ . เปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัย 2525 และ 2536

³⁰ คณะทำงานเพื่อการโยกย้ายราษฎรจากพื้นที่ โครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 (หนองงูเห่า) . "สรุปข้อมูลผู้อาศัยในบริเวณก่อสร้างโครงการ." 2536.

เงื่อนไขครอบครัวละ 50 ตารางวา ผ่อนส่งเดือนละ 500 – 1,000 บาท เป็นเวลา 30 ปี แต่การโยกย้ายประสบปัญหา ทั้งนี้กลุ่มผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิมที่ได้รับค่าเวนคืนแล้ว กลุ่มผู้ที่แยกมาปลูกบ้านใหม่ กลุ่มผู้เช่า กลุ่มผู้บุกรุก กลุ่มเจ้าของที่ดินเดิมและได้ขายให้รัฐแล้ว และกลุ่มผู้ซื้อสิทธิจากเจ้าของเดิมที่ถูกเวนคืนไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว

11 มิถุนายน 2536 ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างซึ่งเป็นผู้บุกรุกทั้งหมด ได้ยื่นข้อเรียกร้อง สรุปได้ว่า ให้มีการสำรวจผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการทั้งหมด ให้รัฐบาลช่วยให้ได้งานทำในสนามบินแห่งใหม่ตามความรู้ความสามารถ และให้รัฐบาลจัดสรรที่ดิน 50 ตารางวา มีระยะทางไม่เกิน 10 กิโลเมตรจากที่อยู่อาศัยเดิมและอยู่ใน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ จากการสำรวจเมื่อกลางปี พ.ศ.2536 พบว่ามีราษฎรบุกรุกทั้งสิ้น 1,939 หลังคาเรือน จำนวน 2,289 ครอบครัว หรือ 8,042 คน ในจำนวนนี้มีราษฎรคลองเตยที่เพิ่มเข้ามาบุกรุกใหม่ภายในปี 2536 ก่อนการสำรวจเพียงไม่กี่เดือนจำนวน 122 หลังคาเรือน

15 มกราคม 2538 นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น ร่วมด้วยข้าราชการบางคน ได้ชุมนุมจัดทำข้อเรียกร้องใหม่ ดังนี้ ขอค่าขนย้ายหลังคาเรือนละ 1,000,000 บาท และให้รัฐบาลจัดที่ดินให้หลังคาเรือนละ 100 ตารางวาพร้อมโฉนดฟรี หลังจากนั้นได้มีการชุมนุมอีกหลายครั้งท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อ 30 เมษายน 2539 มอบมติให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 ดังนี้

1. ราษฎรจะได้รับเงินช่วยเหลือหลังคาเรือนละ 800,000 บาท หรือ
2. หากราษฎรไม่ประสงค์จะรับเงินตามข้อ ก) ก็สามารถขอรับที่ดินเนื้อที่ 50

ตารางวา พร้อมค่าขนย้ายหลังคาเรือนละ 50,000 บาท ทั้งนี้จะต้องเลือกข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น

ปัจจุบัน (16 พฤศจิกายน 2539) พบว่า ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้มายื่นคำร้องขอความช่วยเหลือ 1,829 ราย โดยเลือกขอรับเงินชดเชยมากถึง 1,720 ครอบครัว หรือร้อยละ 94 และผู้ขอรับที่ดินฟรีมีเพียง 109 ราย หรือร้อยละ 6 และเจ้าของบ้านที่ยังไม่มาติดต่อยื่นคำร้องภายในกำหนดมี 11 ราย ซึ่งในรายดังกล่าวจะได้ดำเนินการทางกฎหมายต่อไป ส่วนราษฎรคลองเตยที่เข้ามาบุกรุกใหม่ ปี พ.ศ.2535 ได้ตัดแยกัญชีไว้ทั้งสิ้น 122 ราย เพราะหากช่วยเหลือในมติเดียวกัน อาจจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่อาศัยที่ได้รับความช่วยเหลือไปแล้ว ขึ้นปฏิบัติจึงไม่รับยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือของราษฎรคลองเตย ท้ายที่สุดกลุ่มราษฎรคลองเตยได้ยื่นหนังสือขอรับความช่วยเหลือมีข้อเสนอดังนี้ หากมีทะเบียนบ้านขอรับเงินชดเชย 300,000 บาท และไม่มีทะเบียนขอรับเงินชดเชย 200,000 บาท ซึ่งในเดือนพฤศจิกายนประธานคณะกรรมการประสานการโยกย้ายได้อนุมัติยอมรับหลักเกณฑ์ตามข้อเสนอและให้ถือปฏิบัติในการโยกย้ายต่อไป

2.9.2. การเคหะแห่งชาติ

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยสังเขปดังนี้

1. โครงการชุมชนบางบัว³¹

โครงการชุมชนบางบัว เป็นโครงการที่ต้องอพยพผู้อาศัยจากถิ่นฐานที่อยู่เดิม จัดได้ว่าเป็นโครงการแรกในรูปแบบการโยกย้าย (Relocation) ที่มีการรื้อย้ายไปอยู่บริเวณที่ห่างไกลจากที่อยู่เดิม โครงการตั้งอยู่บริเวณด้านหลังของโครงการเคหะชุมชนบางบัวในบริเวณริมคลองบางเขน เชื่อมต่อกับคลองบางบัว เขิงสะพานทองจรรยา ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามโครงการโยกย้ายชุมชนเดิมที่ชุมชนขอยุญญอยู่จำนวน 89 ครอบครัว และอีก 80 ครอบครัว เป็นครอบครัวที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดอื่น ๆ อีก รวม 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนประสานสารบรรณ ชุมชนเขนต์หูลย์ ชุมชนวัดประดู่ ชุมชนสามยอด ชุมชนบุญชูศรี และครอบครัวทหาร-ตำรวจชั้นผู้น้อย รวมทั้งสิ้น 169 ครอบครัว

เดิมชุมชนบุญญอยู่ ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของกองบก กรมทหารราบที่ 1 บริเวณสามเหลี่ยมดินแดงด้านทิศใต้ถนนดินแดง เป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัวทหาร ลักษณะเช่าที่ดินปลูกบ้าน แต่ต่อมาได้กลายเป็นที่อยู่ของชาวชุมชนที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและชุมชนอื่น ๆ สภาพชุมชนได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีการปลูกบ้านอย่างไม่เป็นระเบียบโดยผลการไม่มีการเช่าที่ดิน และเมื่อทางกรมทหารราบที่ 1 ในฐานะเจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์เพื่อสร้างแฟลตสำหรับครอบครัวทหารจึงมีความจำเป็นต้องอพยพชาวชุมชนออกจากที่ดิน

ตัวแทนชาวชุมชนมีบันทึกคำร้องถึงกระทรวงมหาดไทยของความช่วยเหลือ จึงได้มีการ ยืดระยะเวลาการรื้อถอนออกไประยะหนึ่งและการเคหะแห่งชาติ ซึ่งในขณะนั้นกำลังดำเนินการให้ความช่วยเหลือชาวชุมชนวัดลาดบัวขาวที่กำลังประสบปัญหาการรื้อย้ายเช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดขอยุญญอยู่เพื่อแก้ไขปัญหา ได้มีการซื้อที่ดินหลังเคหะชุมชนบางบัว ขนาด 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา ในราคา 4,021,200 บาท หรือตารางวาละ 1,200 บาท นำมาแบ่งแปลงย่อยขนาด 15 ตารางวา ได้แปลงที่ดินจำนวน 168 แปลง สำหรับอยู่อาศัยพร้อมด้วยที่ว่างสาธารณะอีกเล็กน้อย

³¹ วิมลสิทธิ์ ทรฆางกูร และคณะ. การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัย

2. โครงการชุมชนชอยเซ่งกี³²

โครงการชุมชนชอยเซ่งกีเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่างโดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) นับเป็นโครงการที่ 6 ที่นำแนวคิดนี้มาใช้ ซึ่งครั้งแรกใช้ที่ชุมชนพระราม 4 และได้มีการนำไปใช้อีกครั้งที่ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนคลองเตย และชุมชนสามยอด ชุมชนเซ่งกีมีความเป็นมาไม่น้อยกว่า 60 ปี สมัยแรกมีชื่อว่า ทรอกสายบัวในชอยริมแม่น้ำจะมีโรงสีข้าวชื่อ โรงสีเซ่งกี ทำให้ชาวบ้านเรียกชื่อนี้จนติดปากเริ่มด้วยเป็นชุมชนเช่าที่ดินซึ่งค่อย ๆ แอ่อดขึ้นตามการพัฒนาเมือง ต่อมาในปี พ.ศ.2521 ได้เกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ลุกลามประมาณร้อยละ 80 เหลือเฉพาะด้านหน้า หลังจากไฟไหม้ได้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถในขณะนั้น ขาดการจัดระเบียบ เมื่อเวลาผ่านไปทำให้สภาพชุมชนทรุดโทรมลง

ในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตกลงจะแบ่งขายที่ดินจำนวน 1,508 ตารางวา ในราคา 4,427,000 บาท หรือตารางวาละ 2,935 บาท โดยมีข้อแม้ว่าจะไม่ขายให้ชาวบ้านเป็นรายบุคคลแต่ขอให้ชาวบ้านรวมตัวกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเป็นตัวแทนในการซื้อขายที่ดิน และในปี พ.ศ.2529 ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น สหกรณ์เคหะสถานชุมชนเซ่งกี จำกัด ขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดการเรื่องต่าง ๆ และเมื่อหมดระยะเวลาการผ่อนชำระแล้วสหกรณ์ฯ จะเป็นตัวกลางรับโอนที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อโอนให้สมาชิกต่อไป

สหกรณ์ฯ ได้กู้เงินจากธนาคารกรุงเทพจำกัด โดยใช้เงินกองทุนหมุนเวียนของการเคหะแห่งชาติค้ำประกันแล้วนำเงินจำนวนนี้ไปถอนโฉนดที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ปัจจุบันที่ดินโครงการเซ่งกีจึงเป็นของสหกรณ์เคหะสถานชุมชนเซ่งกี ค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าที่ดินชาวบ้านได้ออมเงินไว้ล่วงหน้าเป็นเงินมัดจำร้อยละ 20 ชำระแก่สำนักงานทรัพย์สินฯ และสหกรณ์ฯ ทำหน้าที่เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิกผ่อนชำระค่าที่ดินส่วนที่เหลือให้กับธนาคาร โดยที่กรุงเทพมหานคร และ การเคหะแห่งชาติให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค ในส่วนรูปแบบของที่อยู่อาศัยใหม่ได้มีการตกลงกันระหว่างผู้อยู่อาศัยว่าการก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายและความพอใจในการอยู่อาศัย

จากความสำเร็จดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมให้ชุมชนอื่นที่มีปัญหาในการรื้อย้ายว่าสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีแบ่งที่ดินโดยชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทหลักและผู้อยู่อาศัยสามารถเป็นแกนกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง อีกทั้งมีประสิทธิภาพกว่า

³² การเคหะแห่งชาติ , "โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่าง โดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน : ชุมชนชอยเซ่งกี," (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ), หน้า 1-24.

ทั้งยังสามารถต่อเนื่องไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ที่ตามมาหรือเป็นตัวอย่งที่แสดงว่าเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองสามารถพัฒนาไปด้วยกัน ชุมชนแออัดไม่ใช่อุปสรรคในการพัฒนาเมือง และการพัฒนาเมืองอาจไม่จำเป็นต้องไล่ที่ชุมชนเดิมเสมอไป เป็นต้น

2.9.3. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยสังเขปดังนี้

1. โครงการชุมชนรวมใจไผ่สิงโต³³

ชุมชนรวมใจไผ่สิงโต เดิมองค์การพอกหนังเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่พักของพนักงานองค์การพอกหนัง และอีกส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่าช่วง ในระยะเวลาต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้ง ซึ่งหลังจากเพลิงไหม้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถ โดยขาดการจัดระเบียบและไม่มีสัญญาเช่า ต่อมามีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนรัชดาภิเษก ทำให้พื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน จนกลายเป็น 2 ชุมชน คือ ชุมชนตรอกปลาเค็ม และชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีผู้อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 298 หลังคาเรือน หรือประชากร 1,750 คน

ชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีเนื้อที่ 8 ไร่เศษ ที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง ด้านทิศเหนือ มีสภาพแออัด ส่วนบริเวณกลางชุมชนเป็นตึกแถวขององค์การพอกหนัง จำนวน 73 คูหา ด้านทิศใต้ เป็นที่ว่างซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำการชั่วคราวของโครงการสร้างสรรค์และพัฒนาชุมชน สังกัดสำนักงานทรัพย์สินฯ กับโรงแบะแซ อยู่ริมรถและมีอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ให้เช่าติดกับถนนพระราม 4

ชุมชนตรอกปลาเค็ม มีเนื้อที่ 6 ไร่ ที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกเป็นที่อยู่อาศัยของพนักงานองค์การพอกหนังเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านทิศตะวันออกเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลัง บริเวณนี้มีห้องเช่าเป็นจำนวนมาก

โครงการชุมชนรวมใจไผ่สิงโต เป็นโครงการที่นำวิธีการประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน (Land Sharing) โดยสำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในเบื้องต้นว่าต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนจริงก่อน และมีการสำรวจอย่างเป็นทางการ เมื่อ

³³ สถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, มูลนิธิ, "เอกสารการนำเสนอรูปแบบของคกรในการบริหารที่อยู่อาศัย : โครงการร่วมพัฒนาที่อยู่อาศัยชวชไผ่สิงโต," 2539. (คัดสำเนา)

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งมีผู้มารับสิทธิจำนวน 347 ราย โดยได้กำหนดขนาดของสิทธิในที่อยู่อาศัยใหม่ ดังนี้

- 1) เจ้าของบ้าน ผู้เช่าอาคารองค์การพอกหน้ง และพนักงานองค์การพอกหน้ง
 1. สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 48 ตารางเมตร
 2. สมาชิกในครอบครัว 1-4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
- 2) ผู้อาศัย/บริวาร ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าช่วงบ้าน ผู้อยู่อาศัยในอู่สุวรรณี
 1. สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
 2. สมาชิกในครอบครัว 1-4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 24 ตารางเมตร

จากการพิจารณาผู้ได้รับสิทธิในโครงการทั้งหมด 347 ราย แยกเป็น ผู้ได้รับสิทธิ

ห้องขนาด 24 32 และ 48 ตารางเมตร มีจำนวนเท่ากับ 148 135 และ 64 รายตามลำดับ โดยอาคารพักอาศัยใหม่ก่อสร้างเป็นอาคารสูง 7 ชั้น จำนวน 1 หลัง มี 80 หน่วย และอาคารสูง 26 ชั้น จำนวน 1 หลัง มี 284 หน่วย กำหนดค่าเช่าตารางเมตรละ 20 บาท ต่อเดือนหรือเท่ากับ 480 – 1,320 บาทต่อเดือน อายุสัญญาเช่า 30 ปี ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าห้องพักก่อนเข้าอยู่อาศัยเป็นเงินเท่ากับ 6 เท่าของอัตราค่าเช่าตามขนาดสิทธิห้องพัก โดยแบ่งผ่อนชำระเป็นรายเดือนก่อนอาคารแล้วเสร็จ 6 เดือน

สำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ความช่วยเหลือ 4 ประเภท คือ³⁴

1) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ เจ้าของอาคารจะได้รับ ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างรวมค่าขนย้าย ตารางเมตรละ 1,000 บาท ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

2) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายก่อนอาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ ชุมชนตรอกปลาเค็ม เฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะชดเชยให้ดังนี้

ก. เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง อัตราตารางเมตรละ 1,500 บาท

ข. พนักงานองค์การพอกหน้งที่อยู่อาศัยในบ้านพักสวัสดิการขององค์การพอกหน้ง อัตราตารางเมตรละ 500 บาท

ค. เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่อัตราตารางเมตรละ 1,000 บาท ทั้งนี้ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

3) การช่วยเหลือที่อยู่อาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิ ขณะที่ยังอาศัยอยู่พักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ

³⁴ ทรงวุฒิ อุทัยพัฒน์, “ประกาศเงื่อนไขการเช่าอาคารและหลักเกณฑ์การใช้ความช่วยเหลือ.” (อัดสำเนา)

ก. กรณีจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวเองจะช่วยค่าเช่าบ้านระยะเวลา 24 เดือน โดยหากเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและพนักงานองค์การพอกหน้ง จะได้รับเดือนละ 2,000 บาท รวมเป็นเงิน 48,000 บาท และหากเป็นผู้เช่า ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครัวขยาย จะได้รับเดือนละ 800 บาท รวมเป็นเงิน 19,200 บาท

ข. กรณีประสงค์จะอยู่บ้านพักชั่วคราวที่สำนักงานทรัพย์สินฯ จัดไว้ให้จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน โดยจะก่อสร้างเป็นอาคารชั่วคราวเรือนแถวไม้

4. กรณีประสงค์จะรื้อย้ายโดยไม่ขอรับสิทธิ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้

ก. เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครัวขยาย และพนักงานองค์การพอกหน้งจะได้รับเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติ คือ ผู้ได้รับสิทธิ 24 ตารางเมตร 32 ตารางเมตร และ 48 ตารางเมตร ได้เงินเพิ่มขึ้นอีก 30,000 บาท 40,000 บาท และ 60,000 บาท ตามลำดับ

ข. ผู้เช่าบ้านที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับสิทธิได้ค่าขนย้ายรายละ 5,000 บาท

2. โครงการคลองพลับพลา³⁵

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีความต้องการจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมส่วนร่วม และป้องกันปัญหาการบุกรุกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินระยะยาวชุมชนคลองพลับพลา ตั้งอยู่บนนวมคำแหง แยกเข้าซอยนวมคำแหง 21 ประมาณ 2 กิโลเมตร เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ประมาณ 288 ไร่ มีผู้เช่าที่ดิน จำนวน 60 ราย หรือ 241 หลังคาเรือน รวมพื้นที่เช่า 64 ไร่ สัญญาปีต่อปี โดยมีการปลูกสร้าง

ที่อยู่อาศัยกระจัดกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ดำเนินโครงการระหว่างเดือนกรกฎาคม 2533 – มิถุนายน 2537

การรื้อย้ายได้จัดที่อยู่อาศัยให้ชาวบ้านเลือกใน 2 บริเวณ คือ โครงการพื้นที่ 30 ไร่ และบริเวณแนวคลอง มีเงื่อนไขสถานะของผู้ที่จะได้รับสิทธิ 3 สถานะ ได้แก่ ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน บริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินและบริวารหรือผู้อาศัยที่ไม่มีบ้านของตนเอง กำหนดเกณฑ์ความช่วยเหลือ ดังนี้

1) กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลอง มีทางเลือก 2 ทาง คือ ปลูกสร้างบ้านเอง โดยรับเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ และผู้อยู่อาศัยขอให้สำนักงานทรัพย์สินฯ สร้างบ้านให้เหมือนเดิมจะได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี (จากเดิมปีต่อปี) กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 2 บาท

³⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, "เอกสารการดำเนินงาน โครงการคลองพลับพลา," 2537. (ัดสำเนา).

ต่อเดือนและเงินค่าช่วยเหลือการขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดิน และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ ดังนี้

- ก) ผู้มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 80 – 120 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่เช่าเดิม และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 100,000 บาท
- ข) ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 40 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 60,000 บาท
- ค) ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 20 – 25 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 20,000 บาท

ตารางที่ 2.1 รายละเอียดความช่วยเหลือในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลองของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย (บาท)	เงินช่วยค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ (บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	80 – 120 ตารางวา	5,000	100,000
บริวารที่มีบ้านของตนเอง แต่ไม่มีสัญญา	40 ตารางวา	5,000	60,000
บริวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	20 – 25 ตารางวา	5,000	20,000

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

2) กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่ สำนักงานทรัพย์สินฯ จะก่อสร้างบ้านให้ฟรี ตามแบบมาตรฐาน ได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 4 บาทต่อเดือน และเงินช่วยเหลือขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดินดังนี้

- ก) ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 – 100 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม
- ข) ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 ตารางวา และบ้านทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพบ้านปัจจุบัน
- ค) ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเองได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา

3) กรณีเลือกรับค่ารถถอนและย้ายออกจากพื้นที่ โดยคิดค่ารถถอนเพื่อไปจัดหาที่อยู่อาศัยที่อื่นเองตารางวาละ 5,000 บาท และค่าช่วยขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท

4) กรณีผู้อยู่อาศัยที่ต้องรื้อย้ายชั่วคราวเพราะอยู่ในแนวสะพานจะได้รับเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์พื้นที่แนวคลองโดยคิดตารางวาละ 2,000 บาท

ตารางที่ 2.2 รายละเอียดค่าชดเชยในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่ ของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย (บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	บ้านเดี่ยว 36 – 100 ตารางวา	5,000
บริวารที่มีบ้านของตนเอง แต่ไม่มีสัญญา	บ้านเดี่ยว 36 ตารางวา ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตารางวา ขึ้นกับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพที่อยู่อาศัยเดิม	5,000
บริวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตารางวา	5,000

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

3. โครงการสามยอด³⁶

โครงการสามยอด ตั้งอยู่ติดสวนรมณีย์นารท ถนนมหาไชย ถนนอนุชาพันธ์ และถนนเจริญกรุง เป็นชุมชนพักอาศัยเก่าแก่ มีผู้เช่าเดิม 27 ราย บนที่ดินขนาดประมาณ 9 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2523 ได้เกิดเพลิงไหม้ในบริเวณดังกล่าว และได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็นชุมชนนุกรุกขึ้นแทน เมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 2 ปี พบว่าชุมชนนุกรุกมีขนาดใหญ่ขึ้นนับ 1,00 ครอบครัว ได้มีการเจรจาประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ และการเคหะแห่งชาติ แก้ปัญหาโดยยึดหลัก การแบ่งปันประโยชน์ที่ดิน (Land Sharing) โดยให้ผู้อยู่เดิมมีสิทธิเลือกแนวทางขอรับความช่วยเหลือเป็น 2 ทางเลือก ได้แก่

1) กรณีไม่ประสงค์รับสิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับ ช่วยเหลือให้รายละเอียดไม่เกิน 40,000 บาท

³⁶ ช่างในนิพิต ทวนวรรัตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 30-31.

2) ได้สิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับโดยเสียค่าเช่าและค่าบริการตามระเบียบ หรือเดือนละประมาณ 800 บาท และไม่ต้องเสียค่าไฟจ่ายใด ๆ อีก ยกเว้นกรณีการโอนสิทธิอาคารที่จะก่อสร้างเพื่อรองรับการโยกย้ายเป็นอาคารตึก 1 หลัง จำนวน 330 หน่วย มูลค่าก่อสร้างประมาณ 78 ล้านบาท แต่ในการดำเนินโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยเดิม มีการทวงฎีกาและเดินขบวนประท้วง ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าว ทำให้มีข้อจำกัดในการก่อสร้างต้องนำแบบก่อสร้างมาปรับปรุงในเรื่องความสูงและยื่นขออนุญาตก่อสร้างใหม่ ซึ่งจะเหลือห้องพักอาศัย 312 หน่วย ปัจจุบันอาคารยังไม่ได้ก่อสร้าง

4. โครงการเทพประทาน³⁷

ชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) คลองเตย พระโขนง กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครอีกแห่งหนึ่งซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 53 ไร่ มีประชาชนอยู่อาศัยมานานกว่า 90 ปี เดิมมีประชาชนทำสัญญาเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ.2509 ได้เกิดเพลิงไหม้ครั้งใหญ่ถึงประมาณหกครั้ง ทำให้บ้านเรือนของประชาชนซึ่งขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 600 ครอบครัวได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

ขณะเดียวกันเทศบาลกรุงเทพ ได้เข้าทำหน้าที่ในการปรับปรุงพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้ โดยได้เช่าที่จากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อพัฒนาชุมชนในวันที่ 3 มกราคม 2510 และในวันเดียวกันนั้นเองเทศบาลกรุงเทพได้โอนสิทธิการเช่าให้แก่ บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท ธนาถาย จำกัด (มหาชน) ที่มีการเตรียมพร้อมเข้าปรับปรุงในเชิงธุรกิจกับที่ดินบริเวณนี้ซึ่งราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเชื่อว่าไม่เป็นธรรมกับตนจึงไม่ย้ายออกและได้จัดสร้างที่พักชั่วคราวและตั้งคณะกรรมการชาวชุมชนขึ้นเป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้และได้จัดตั้ง "สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนพัฒนาคลองเตย 79 จำกัด" ขึ้นเป็นองค์กรตัวแทนต่อผู้เรื่องที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 20 ปี มีรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น ทวงฎีกาในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง 6 ครั้ง สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ 2 ครั้ง เขียนจดหมายบทความต่าง ๆ ลงในหนังสือพิมพ์ จัดแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน ประชาชนจำนวน 400 คนเข้าพบนายกรัฐมนตรีนายช.ช. ๓๘ จนเมื่อปี พ.ศ.2524 ได้มีข้อตกลงว่าบริษัทจะต้องแบ่งที่ดิน

³⁷ สารี อ่องสมหวัง . พลวัตและผลกระทบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) แขวงคลองเตย เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533). หน้า 8-10.

³⁸ สมพร สุวาฤทธิ์ . การต่อสู้ของชาวสลัมพระราม 4 . แปลโดย วิภาดา กิตติโกวิท(สังคมพัฒนา 5 – 6 ,2529). หน้า 99.

ส่วนหนึ่งเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนโดยยอม ตกลงสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบของ แฟลต 8 ชั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จนรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ดำเนินการเรื่องนี้อีกชุดหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมอัยการเป็นประธาน ผู้แทนชุมชนพระรามสี่ ผู้แทน บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ผู้แทน การเคหะแห่งชาติ. ผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงาน ทรพียสินฯ ได้ทำการตรวจสอบสิทธิผู้อยู่อาศัยปรากฏว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 1,233 ครอบครัว และได้ ทำสัญญาว่าจะสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน สร้างที่ทำมาหากิน ตลอดจนสถานเอนามัย โดย จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2530 จนกระทั่งปี พ.ศ.2531 การก่อสร้างต่าง ๆ มิได้เกิดขึ้นจนกระทั่ง ประชาชนได้ขายสิทธิไปเหลือเพียง 874 ครอบครัว และทางบริษัทได้มีข้อเสนอใหม่เพิ่มขึ้นมาโดย

1) จะให้ประชาชนย้ายไปอยู่ที่ชอยอ่อนนุชซึ่งติดกับลาดกระบังโดยได้รับสิทธิ

ในที่ดินใหม่ประมาณ 20 – 25 ตารางวา พร้อมกับเงินค่าขนย้าย

2) รับเงินค่าขนย้ายเพียงอย่างเดียวซึ่งเสมือนการขายสิทธิที่อยู่อาศัยในชุมชน

3) ต้องการยืนยันตามข้อตกลงเดิม

ประชาชนและกรรมการชุมชนยืนยันที่จะยึดถือตามข้อตกลงเดิม โดยที่จะอยู่ อาศัยในบริเวณชุมชนเดิม จนกระทั่งในที่สุดเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 จึงได้ขอยุติข้อพิพาท โดยมีสาระสำคัญดังนี้³⁹

1. บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ตกลงดำเนินโครงการบนเนื้อที่ 53 ไร่

ของสำนักงานทรพียสินทรพียสินฯ และตกลงสร้างอาคารพาณิชย์ 54 หน่วย สถานที่ประกอบ อาชีพ อาคารที่พักอาศัยในรูปแบบแฟลตสูง 8 ชั้น จำนวน 4 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 832 หน่วย ใน เนื้อที่ 15 ไร่

2. กำหนดรื้อย้ายราษฎรออกจากบริเวณที่จะดำเนินโครงการ ทั้งผู้ที่ได้รับ

สิทธิ และไม่ได้รับสิทธิ และการสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิ เพื่อรอการเข้าอยู่อาศัยใน แฟลต

จากสาระสำคัญบางส่วนของตกลง ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุก หรือผู้ที่

ไม่ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนเทพประทาน อันได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับสิทธิแล้วขายสิทธิไป บุตร หลานของผู้ที่ได้รับสิทธิซึ่งตอนนี้อยู่ยังไม่มีครอบครัว (24 กันยายน 2524) ผู้บุกรุกใหม่และพวก

³⁹ อ่างโนนพิทักษ์ ทวนนวรรตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษา เภษการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 32.

ที่เช่าบ้านของผู้ที่ไม่มีสิทธิจะต้องดำเนินการย้ายออก ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ ยกเว้นบุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิ ถ้ามองในแง่กติกาสังคมก็ถือว่าผิดกติกาและเป็นผู้บุกรุก การเคหะแห่งชาติในฐานะตัวแทนของรัฐบาลได้จัดเตรียมโครงการฟื้นฟูนครรวมเกล้าลาดกระบัง ให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในชุมชนนี้ โดยจะเริ่มเปิดโครงการประมาณเมษายน พ.ศ.2533⁴⁰

ปัจจุบันอาคารแฟลตได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ 2 อาคาร และได้บรรจุผู้อยู่อาศัยในอาคาร โดยคิดอัตราค่าเช่า เดือนละ 760 บาท ด้านต้นทุนก่อสร้างอาคารทั้งหมดที่ประมาณการณไว้เมื่อปี พ.ศ.2535 ประมาณ 207 ล้านบาท⁴¹

2.9.4. กรมการศาสนา⁴²

1. บริเวณตลาดเฉลิมโลก

ตั้งอยู่บริเวณสี่แยกประตูน้ำ ริมถนนราชปรารภและถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ที่ดินประมาณ 10.5 ไร่ เดิมปี พ.ศ.2505 กรมการศาสนาให้บริษัทเศรษฐกิจ จำกัด เช่าที่ดินสัญญา 20 ปี ก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตลาดเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2525 กรมการศาสนาได้รับมอบกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างและเข้าจัดการดูแลต่อจากบริษัทฯ ในเวลาต่อมา จากนั้นทางกรุงเทพมหานครได้แจ้งให้ทางกรมการศาสนา ปรับปรุงสภาพอาคาร แต่สำนักงานทรัพย์สินฯไม่มีทุนทรัพย์ จึงได้เปิดประมูลให้เอกชนยื่นขอปรับปรุงและเมื่อปี พ.ศ.2532 ผู้ประมูลได้คือ บริษัท รัตนการเคหะ จำกัด (มหาชน) ภายได้สัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี วัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการประตูน้ำคอมเพล็กซ์ สัญญาเช่าที่ดินเริ่ม มกราคม 2533 กำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเฉพาะในส่วนการรื้อย้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินใช้เวลาถึง 3 ปี และแนวทางที่บริษัท รัตนการเคหะฯ เลือกใช้ คือ การฟ้องขับไล่ทั้งหมดแล้วจึงมาประนีประนอมกันในชั้นศาล และท้ายที่สุดได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรื้อย้ายดังนี้

1) กรณีตึกแถว ประมาณ 130 หน่วย จ่ายชดเชยชั้นล่างให้ชั้นละ 300,000 บาท ชั้นต่อไปชั้นละ 100,000 บาท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตึกแถว 3 ชั้น ให้คูหาละ 500,000 บาท และตึกแถว 4 ชั้น ให้คูหาละ 600,000 บาท

⁴⁰ อ่างโนนิพัท ทวนนวิรัตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 33

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

2) ตลาดสด ประมาณ 500 แผงให้แผงละ 10,000 บาท ซึ่งเมื่อจ่ายจริงได้มีการเพิ่มให้อีกร้อยละ 10

2. บริเวณมินบุรี

ที่ดินบริเวณมินบุรี เป็นที่ดินพร้อมอาคารของกรมการศาสนา ตั้งอยู่ถนนสุขาภิบาล 3 ซึ่งกรมการศาสนาได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายเลิศ เมื่อปี พ.ศ.2479 เนื้อที่ประมาณ 42.5 ไร่ ขณะนั้นมีตึกแถว 2 ชั้น สภาพเก่า จำนวน 200 กว่าคูหา และโรงสีข้าวเก่าจำนวน 1 โรง และในปี พ.ศ.2535 กรมการศาสนาได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวให้ บริษัท โกลเด้นคอมเพล็กซ์ จำกัด เข้ามีกำหนดอายุสัญญา 7 ปี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมออกจากพื้นที่

ด้านการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมทางบริษัทฯ ได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือ โดยในส่วนของโรงสีข้าวบริษัทให้เงินชดเชย จำนวน 700,000 บาท และตกลงจะกันพื้นที่ส่วนหนึ่งให้กลับเข้าอยู่ ส่วนผู้อยู่อาศัยในตึกแถวทางบริษัทฯ ได้ให้สัญญาจะสร้างแฟลตให้เช่าในราคาถูก

2.9.5. การทำเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาชุมชนแออัดที่ทำเรือกรุงเทพฯ (คลองเตย) บนที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย เนื้อที่ 432 ไร่ มีผู้อยู่ 10,920 หลังคาเรือน หรือประมาณ 54,600 คน การทำเรือ มีความประสงค์จะพัฒนาให้ผู้อยู่ที่บุกรุกบนที่ดินซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย มีที่อยู่อาศัยถาวรที่เหมาะสม ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นและจัดระเบียบของชุมชน

เหตุการณ์การโยกย้ายเริ่มในปี พ.ศ.2516 มีการตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือ จัดหาที่อยู่ใหม่สำหรับผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตท่าเรือคลองเตยขึ้น ประกอบไปด้วยผู้แทนจากการทำเรือแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร ซึ่งพอจะประมวลเหตุการณ์โดยสังเขปได้ดังนี้

- ปี พ.ศ.2521 ได้เริ่มดำเนินโครงการระยะที่ 1 โดยการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ก่อสร้างอาคารแฟลตบนที่ดินของการทำเรือฯ จำนวน 2,062 หน่วย

- ปี พ.ศ.2525 การทำเรือฯ ได้ส่งมอบที่ดิน 70 ไร่ ให้ การเคหะแห่งชาติ ดำเนินโครงการที่ดินแปลงโล่งพร้อมสาธารณูปโภคขนาด 15 – 18 ตารางวา รวม 1,083 แปลง เพื่อรองรับผู้อพยพจากหมู่บ้านพัฒนาและชุมชนลือค 7 – 12

- ปี พ.ศ.2526 ได้ดำเนินโครงการระยะที่ 2 โดยการเคหะแห่งชาติ สร้างอาคารแฟลตเพิ่มอีก 1,440 หน่วย จำนวน 3 อาคาร

- ปี พ.ศ.2532 สสำรวจพบชาวชุมชนบุกรุกบนที่ดินเหลือประมาณ 7,500 ครัวเรือน หรือประมาณ 37,500 คน และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการระยะที่ 3

- ปี พ.ศ.2534 ชุมชนเกิดเพลิงไหม้ครั้งใหญ่ ผู้อยู่อาศัยได้รับเดือดร้อนประมาณ 642 ครัวเรือน ได้ใช้งบช่วยเหลือเป็นเงิน 35 ล้านบาท และได้ให้ทหารช่างก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยจำนวน 700 หน่วย บรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบเพลิงไหม้

- ปี พ.ศ.2536 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณ 1,158 ล้านบาท โดยเป็น เงินอุดหนุนจากรัฐ 336 ล้านบาท และเงินยืม 822 ล้านบาท กำหนดชำระคืนภายใน 10 ปี โดยให้ การเคหะแห่งชาติก่อสร้างแฟลตเพิ่ม และจัดซื้อที่ดินพร้อมทั้งดำเนินการก่อสร้าง เพื่อรองรับการรื้อ ย้าย จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินโครงการถึง 3 ระยะ ได้แก่

ส่วนที่ 1 โยกย้าย 480 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ

ส่วนที่ 2 โยกย้าย 430 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ

ส่วนที่ 3 โยกย้าย 770 ครัวเรือน คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2540

- ปี พ.ศ.2538 ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ชุมชนวัดคลองเตย 1 เดือดร้อนประมาณ 199 ครัวเรือน หรือประมาณ 6 ไร่ จึงได้ย้ายกลุ่มดังกล่าวเข้าอยู่แฟลต บริเวณสหสามัคคีคำสัตว์เดิม แต่ ชาวชุมชนต้องการอยู่ที่เดิมมี 50 ราย และได้บุกรุกเข้าไปในเขตเพลิงไหม้ การแก้ปัญหาได้จัดแฟลต ส่วนที่ 2 จำนวน 430 หน่วยบริเวณโรงหมูเพื่อรองรับการโยกย้าย และได้จัดตั้งองค์กรให้ความ ช่วยเหลือ ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่⁴³

1. เงินทุนในการปลูกสร้างบ้าน เนื่องจากชาวชุมชนไม่มีเงินในการปลูกสร้างบ้าน การทำเรื่องแห่งประเทศไทย ได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้โดยติดต่อสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถให้กู้ได้ จึงทำให้ยังไม่มีการรื้อย้ายแต่อย่างใด

2. ปัญหาการเมือง มีการต่อต้านไม่ให้มีการรื้อย้ายชุมชนตามโครงการ โดยมี นักการเมืองเข้าร่วมเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นฐานคะแนนเสียงที่ใหญ่

3. ปัญหาองค์กรต่าง ๆ ของเอกชนที่เข้ามาพัฒนาชุมชนได้เข้าร่วมมือต่อต้าน การรื้อย้ายตามโครงการ เพื่อหวังเงินทุนช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ ขององค์กรรวมถึงการบริจาค ดั้งจากภายในหรือภายนอกประเทศ

4. ปัญหาการต่อต้านมีกลุ่มที่ไม่ต้องการให้การดำเนินการรื้อย้ายตามโครงการ สำเร็จ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์อยู่ในพื้นที่เดิม เช่น เจ้าของบ้านเช่า นายทุนออกเงินกู้ และ ผู้จำหน่ายสิ่งเสพติด

⁴³ การทำเรื่องแห่งประเทศไทย, "ปัญหาการปฏิบัติงานในกองจัดการทรัพย์สิน," มปพ., (พิมพ์ติด).

5. กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและองค์การพัฒนาเอกชนนำปัญหาดังกล่าวเข้าร้องเรียนต่อที่ประชุมคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การทำเรื่องฯ ยกเลิกโครงการรื้อย้ายดังกล่าว เพราะการทำเรื่องฯ ไม่มีความจำเป็นต้องขยายพื้นที่ออกไปอีกตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าควรย้ายท่าเรือกรุงเทพไปอยู่ที่แหลมฉบังจะเหมาะสมกว่า อีกทั้งยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพฯ อีกด้วย

6. ปัญหาการร้องเรียนของชุมชนต่อหน่วยงานต่างๆ ชาวชุมชนได้ทำหนังสือร้องเรียนตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และสำนักราชเลขาธิการ รวมทั้งถวายฎีกาด้วย ทำให้การทำเรื่องฯ มีภาระในการตอบหนังสือชี้แจงหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวไม่สิ้นสุด ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาก็จะทำให้ผู้ร้องเรียนได้สำเร็จลุล่วงไปได้ ก็จะมีการร้องเรียนขึ้นมาอีกโดยเปลี่ยนชื่อกลุ่มผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นการทำงานซ้ำซากเสียเวลาในการดำเนินการอื่นๆ ที่จะพัฒนาการทำเรื่องฯ ได้เต็มที่

สรุปภาพรวมการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย⁴⁴

ในอดีตที่ผ่านมาการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับชุมชนแออัดในเขตเมือง เดิมมีลักษณะของการไล่รื้อโดยละเอียดไม่ให้ความช่วยเหลือใดแก่ผู้อยู่อาศัยที่ถูกไล่รื้อ จนกระทั่ง พ.ศ.2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชน สังกัดเทศบาลกรุงเทพฯ ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดกรณีรื้อล้างชุมชน และต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้น ทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยโดยตรงซึ่งในระยะแรกปี พ.ศ.2521 - 2526 ได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดตามข้อเสนอหรือรายละเอียดประกอบการขออนุมัติเงินกู้จากธนาคารโลก (World Bank) อันเป็นแหล่งเงินกู้ของโครงการ ได้กำหนดการปรับปรุงด้านกายภาพแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ การปรับปรุงในที่ดินเดิมและการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในรูปแบบการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่ จากนั้นในปี พ.ศ.2535 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) หน่วยงานพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติขึ้นดำเนินโครงการสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อการพัฒนาแก่คนจนในเมืองโดยเงินทุนเบื้องต้นแรก 1,250 ล้านบาท จากรัฐบาล

⁴⁴ ช่างในนิพิต ทวนนาวัฒน์. แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 36-37.

ในปัจจุบันการเคหะแห่งชาติมีแนวทางช่วยเหลือด้านกายภาพแก่ชาวชุมชนแออัดตามความเหมาะสมกับความเดือดร้อน ประเภทแรก โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ อาทิ การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินเดิม (Slum Reblocking) และการรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) ประเภทที่สอง คือโครงการปรับปรุงในที่เดิมและยังได้กำหนดมาตรการรื้อย้ายโดยให้เจ้าของที่ดินรับภาระเงินชดเชยและความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในกรณีที่มีการรื้อย้ายโดย การเคหะแห่งชาติจะทำหน้าที่ประสานงานกับทั้งสองฝ่าย

ในอนาคตภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติตลอดทั้งให้เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ด้านแนวคิดเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของนักวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจกล่าวสรุปได้ว่า การรื้อย้ายต้องให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ ควรรับผิดชอบกับผู้อยู่อาศัย ที่เคยอยู่ในที่ดิน ซึ่งการบริหารและจัดการปัญหาต้องอาศัยหลักการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์การปกครอง และการพัฒนาทางสังคม ควรพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการแสวงหาโอกาสและการให้โอกาสระหว่างประชาชนและสถาบันสังคมทั้งหลาย ทั้งนี้แนวทางที่เหมาะสมใช้ได้ดินที่หนึ่งอาจไม่สามารถใช้ได้เหมาะสมในอีกที่หนึ่ง ซึ่งในการแก้ไขปัญหามันต้องรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างของสังคม วัฒนธรรมของชุมชน และความร่วมมือร่วมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะก่อให้เกิดพัฒนาการที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเท็จจริงพบว่า การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่เกิดขึ้นกับชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินของหน่วยงานภาครัฐและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีลักษณะของการเป็นผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าอาคาร หรือผู้บุกรุก และเมื่อหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของมีความประสงค์จะใช้ที่ดินดังกล่าว มักประสบปัญหาในการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยเดิม ความช่วยเหลือที่ผู้อยู่อาศัยได้รับในกรณีรื้อย้ายนั้นยังไม่มีมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการช่วยเหลือที่แน่นอนนัก ทั้งนี้แนวทางการรื้อย้ายจะแปรผันตามสถานการณ์ความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัย การรวมตัวของผู้อยู่อาศัย ปัจจัยด้านผลประโยชน์ ศักยภาพของโครงการตลอดจนกระทั่งแนวนโยบายของผู้เข้าพัฒนาเป็นหลักสำคัญว่ามีแนวทางอย่างไรซึ่งมีลักษณะของการพิจารณาเป็นรายโครงการ โดยอาจรวบรวมแบ่งได้ดังนี้

1. ฟ้องขับไล่โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย
2. การให้ที่ดินแปลงว่างฟรี
3. การให้เงินช่วยเหลือการหาที่อยู่ใหม่

4. การให้ความช่วยเหลือแนวทางอื่น ๆ ได้แก่
 - การให้เงินค่าชดเชยค่าอาคารและสิ่งปลูกสร้าง
 - การช่วยเหลือค่าเช่าบ้านหรือปลูกสร้างอาคารชั่วคราวให้พักอาศัย
 - การย้ายไปอยู่ในที่อยู่ใหม่ (Slum Relocation)
 - การให้สิทธิเข้าอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างขึ้นหรือแฟลตของการเคหะแห่งชาติ
 - การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)
 - การแบ่งผังหรือแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Reblocking)
 - การให้เงินช่วยค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่

2.10 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่ในโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีผลงานที่น่าสนใจและผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย

Biji และคณะ⁴⁵ ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับ Slum eviction and relocation in Bangkok โดยศึกษาชุมชนโรงหมู เขตคลองเตย ซึ่งเป็นชุมชนที่กำลังประสบปัญหาไล่อื้อ และศึกษาแนวทางเพื่อดำเนินย้ายชุมชนไปตั้งในที่ใหม่ พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 73 ไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น แต่ถ้าต้องย้ายจริง ๆ ร้อยละ 61 ต้องการมีที่ดินเป็นของตนเอง อีกร้อยละ 30 ต้องการอยู่อาศัยในแฟลตใกล้กับชุมชนเดิม และถ้าต้องย้ายไปอยู่ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัย ครึ่งหนึ่งของผู้อยู่อาศัยคาดว่าจะต้องประสบปัญหาในเรื่องการเงินเพราะไม่มีความสามารถในการเช่าซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัย ในการศึกษาครั้งนี้ กลุ่มผู้ศึกษา ยังได้ศึกษาในรายละเอียดของโครงการที่ได้มีการบรรจุผู้อยู่อาศัยแล้ว โดยศึกษาในโครงการร่มเกล้า 1 และ 2 ผลการศึกษาพบว่า โครงการร่มเกล้า 2 ซึ่งเป็นชุมชนที่ย้ายมาจากชุมชนดวงพิทักษ์ผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งได้รับความพอใจ

⁴⁵ Biji , Joan., Janssen., Emmy., Meijer Marnix and Willemsen Edwin, Slum Eviction and Relocation in Bangkok (Faculty of Civic Engineering ,Delft University of Technology, 1992)

จากการอยู่อาศัย แต่มีผลกระทบบ้างทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ ผู้อยู่อาศัยมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม แต่รายได้ส่วนใหญ่ลดลงร้อยละ 72 เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านความสามารถในการประกอบอาชีพ ทั้งด้านแหล่งงานและระยะทางในการเดินทาง ร้อยละ 43 ของประชากรที่เคยทำงานไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ อาชีพหาบเร่ แผงลอยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด เมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จของโครงการ พบว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือน ไม่แน่ใจว่าจะอยู่ในโครงการต่อไปหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 17 คิดจะย้ายไปอยู่ที่อื่น ส่วนโครงการร่มเกล้า 1 ในช่วงเวลา 7 ปีที่ผ่านมาผู้มีสิทธิเกินครึ่งได้มีการขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่น มีแปลงที่ดิน 1 ใน 3 ยังเป็นที่ว่างไม่มีการปลูกสร้างบ้าน ส่วนผลกระทบด้านอาชีพในระยะแรก ร้อยละ 52 ของผู้ทำงาน ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ ครัวเรือนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ลดลง แต่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

เสาวคนธ์ สุดสวาสดิ์ และคณะ⁴⁶ ได้ศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดโดยการจัดที่อยู่อาศัยใหม่ เสนอต่อการเคหะแห่งชาติ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม โดยเน้นศึกษาผลกระทบทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 ชุมชน คือ เคหะชุมชนร่มเกล้า 1 ชุมชนพื้นนครร่มเกล้า 3 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1,2,3 ชุมชนวัดรัชดา ชุมชนวัดหนองใหญ่ ชุมชนอินทามระ 10 ชุมชนบ้านมนังคศิลา และชุมชนเสนาพัฒนา ผลการศึกษาปรากฏว่าชุมชนที่ไม่มีการปรับปรุงพื้นที่ก่อนย้ายมาอยู่อาศัยมักประสบปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ ชาวชุมชนมีความพอใจในด้านกายภาพ และสภาพแวดล้อม เมื่อเทียบกับชุมชนเดิม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไปมีรายได้ระหว่าง 2,250 – 4,800 บาท ต่อเดือน การย้ายถิ่นมีผลต่อรายได้ไม่มากนักเพราะสามารถหางานได้โดยทั่วไป ชาวชุมชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 90 ไม่ต้องการย้ายถิ่น มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยมากขึ้น กลุ่มผู้ศึกษาได้เสนอแนะรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมว่า การเคหะแห่งชาติควรมีการจัดเตรียมที่ดินไว้โดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้งให้อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมหลัก ควรแบ่งแปลงที่ดินขนาด 15 – 20 ตารางวา ควรปลูกบ้านแฝดหรือบ้านแถว เพื่อสามารถใช้พื้นที่ได้มากขึ้น ระหว่างการย้ายควรให้ความสำคัญกับสภาวะทางจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจของชุมชนควบคู่ไปกับด้านกายภาพ

⁴⁶เสาวคนธ์ สุดสวาสดิ์ , สุวัฒนา ธาดานิติ, มานะศิริ เขาวกุล และสุรพันธ์ เพชรภาว , การศึกษามลกระทบจากการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดโดยการจัดที่อยู่อาศัยใหม่ (รายงานการวิจัยเสนอต่อการเคหะแห่งชาติ , กรุงเทพมหานคร , 2534)

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ⁴⁷ ได้ประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ พบว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในเบื้องต้น เพราะผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดิน แม้มีการค้างชำระบ้างการค้างชำระค่าที่ดินไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มรายได้และจำนวนเงินที่ต้องผ่อน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้ายกายภาพและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายสิทธิหรือย้ายออกจากชุมชน จำนวน 2 ใน 3 พอใจกับขนาดที่ดิน 15 ตารางวา และในชุมชนมีองค์ประกอบชุมชนค่อนข้างพร้อม สำหรับในด้านอาชีพปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลต่อรายได้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามชาวชุมชนยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกรรมการชุมชนโดยรวม ในด้านความพอใจ ต่อการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ชาวชุมชนมีความพอใจในบทบาทและผลงานของ การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานอื่น่มากพอสมควร

อุบลวรรณ สิบอุบล⁴⁸ ได้ศึกษาปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยศึกษาการตั้งถิ่นฐานใหม่ในชุมชนที่นครบางบัว พบว่า หัวหน้าครัวเรือน ซึ่งเป็นผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจในระดับปานกลางต่อสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีความพอใจต่อสภาพแวดล้อมทั่วไปสูงกว่าความรู้สึกพอใจต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ เพราะผู้อยู่อาศัยยังคงอยู่ในสภาพเดิมหรือดีขึ้นกว่าเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตามนับได้ว่าเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้งสามารถยกระดับความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้ดีขึ้น

วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ⁴⁹ ได้ศึกษาความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนชอยสีน้ำเงินต่อโครงการฟื้นฟูนครในรูปแบบการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ พบว่าผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจต่อโครงการในด้านการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมากที่สุด นอกจากนี้รายได้ของครัวเรือนมีผลต่อความพึงพอใจด้านที่ดิน ตลอดทั้งอายุมีผลต่อความพอใจด้านสังคมและพัฒนาการการรวมกลุ่ม

⁴⁷ วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ, การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528)

⁴⁸ อุบลวรรณ สิบอุบล, ปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย : กรณีศึกษาการตั้งถิ่นฐานในกลุ่มของผู้มีรายได้น้อย โครงการฟื้นฟูนครบางบัว กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529)

⁴⁹ วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ, ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนชอยสีน้ำเงินต่อโครงการฟื้นฟูนคร ศึกษากรณีชุมชนชอยสีน้ำเงิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527)

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ⁵⁰ ได้ศึกษาและประเมินผลโครงการ

วัดลาดบัวขาว ซึ่งเป็นโครงการแบ่งปันการใช้ที่ดิน (Land Sharing) ผลการศึกษาพบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพอใจทางด้านกายภาพ ขนาด และตำแหน่งที่ดิน มีความพอใจในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยและความมั่นคงทางด้านจิตใจ ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดไม่ต้องการที่จะย้ายชุมชนหรือขายที่ดินของตน ในด้านเศรษฐกิจผู้อยู่อาศัยจำนวน 2 ใน 3 มีความพอใจในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพ การย้ายชุมชนมีผลต่อการเปลี่ยนอาชีพไม่มากนัก ผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายสำหรับค่าที่อยู่อาศัยใหม่ อย่างไรก็ตามในด้านการจัดระเบียบชุมชน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในระดับต่ำ และการรวมกลุ่มของสังคมมีน้อยกว่าในชุมชนเดิม

ชรินทร์ นาคสุข⁵¹ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัยใน

โครงการฟื้นฟูนคร โดยศึกษาในชุมชน 4 แห่ง คือ ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนบางบัว ชุมชนบ้านมนังคศิลา และชุมชนร่มเกล้า จากการศึกษาพบว่าในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นทรัพยากรหลักที่ใช้ในการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะมีอาชีพไม่เป็นทางการ คริวเรือนมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 4,060 บาทต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเฉลี่ยเล็กน้อย แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการสร้างบ้านส่วนใหญ่มาจากเงินออมและเงินกู้ตามลำดับ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยรายได้ที่ลดน้อยลง โครงสร้างทางสังคมที่ถูกทำลายไป เช่น การแยกย้ายกันอยู่ในที่อยู่ใหม่ การให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ทำให้กระบวนการพึ่งพากันและกันยุติลง เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองได้ ชรินทร์ นาคสุข ได้เสนอให้กำหนดเงินดาวน์ค่าที่ดินงวดแรกต้องไม่สูงเกินไป การจ่ายเงินดาวน์ควรยืดหยุ่นมากขึ้น คือเพียงกำหนดวงเงินและช่วงเวลาอย่างกว้าง ๆ ให้ผู้อยู่อาศัยจ่ายได้ตามความสามารถ และโอกาส

จากการศึกษาผลงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมา สามารถสรุปสาระสำคัญที่เกิดขึ้นจากการย้ายชุมชนในลักษณะนี้ได้ว่า โดยทั่วไปโครงการจะประสบผลสำเร็จในด้านการให้ความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถึงแม้ในบางโครงการโดยเฉพาะโครงการในยุคแรกเริ่มมีการขายสิทธิต่อให้บุคคลอื่นบ้าง ลักษณะกายภาพของโครงการจะดีกว่าชุมชนเดิมซึ่งเป็นชุมชนแออัด ผลกระทบที่ค่อนข้างเด่นชัดในหลายชุมชน คือ

⁵⁰ วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ, *การประเมินผลโครงการวัดลาดบัวขาว* (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

⁵¹ ชรินทร์ นาคสุข, *การระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟูนคร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

เรื่องรายได้เพราะผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ รายได้ส่วนใหญ่ลดลงกว่าเดิมในขณะที่รายจ่ายมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างภาระกับการมีที่อยู่อาศัยในที่ใหม่

ณัฐพันธ์ บุญชันตินาถ⁵² ศึกษาประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่อาศัยในชุมชนชอยเซงกี ภายหลังจากการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยวิธีการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ในด้านความพึงพอใจต่อการอยู่อาศัย ความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัย และความพึงพอใจต่อระบบสาธารณูปโภค โดยวิธีการสำรวจ และแจกแบบสอบถาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงปัญหา และเสนอแนวทางในการจัดที่อยู่อาศัยให้ชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

สรุปผลการวิจัย พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อความสะดวกในการเดินทางไปโรงเรียนของบุตรหลานมากที่สุด รองลงมาคือความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย และสิ่งที่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือสภาพแวดล้อมแวดล้อมในการอยู่อาศัย รองลงมาคือความสะดวกและขนาดของที่ดินโดยสรุป ดังนี้

ความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัย พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อความสะดวกในการเดินทางไปโรงเรียนของบุตรหลาน รองลงมาคือความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน และสิ่งที่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือจำนวนห้องนอน รองลงมาได้แก่รูปทรงแบบของที่อยู่อาศัย และจำนวนห้องน้ำ

ความพึงพอใจต่อระบบสาธารณูปโภค พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระบบไฟฟ้า และระบบประปามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ถนนภายในโครงการ และ สิ่งที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือ ระบบโทรศัพท์ รองลงมาได้แก่ การดำเนินงานของสหกรณ์ชุมชน การจัดเก็บขยะ และระบบระบายน้ำ

ข้อเสนอแนะ เนื่องจากในปัจจุบันชุมชนชอยเซงกีได้มีการทำธุรกิจให้เช่าที่อยู่อาศัย จึงมีผู้เช่าที่มีลักษณะการอยู่อาศัยแตกต่างกันมาเช่าอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะชุมชนชอยเซงกีอยู่ในย่านศูนย์กลางธุรกิจ จึงมีผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยใกล้แหล่งงานมาเช่าอยู่ ดังนั้น ในอนาคตควรมีการศึกษาถึงผู้ที่เช่าอาศัยในชุมชนชอยเซงกีทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการอยู่อาศัยของผู้เช่าในชุมชน และศึกษาถึงผลกระทบจากการเช่าอาศัยที่ต้องอยู่ร่วมกับผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อศึกษาปัญหาในการอยู่อาศัยร่วมกัน

⁵² ณัฐพันธ์ บุญชันตินาถ , การประเมินความพึงพอใจ “โครงการแบ่งปันที่ดิน ชุมชนชอยเซงกี” .

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539)

อรรถัย อัจฉา⁵³ จากการศึกษางานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบว่า การเคหะแห่งชาติ โดยศูนย์วิชาการ ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เริ่มศึกษาทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง กับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง และพบว่าทางเลือกต่าง ๆ มีมากมายทางเลือกประการหนึ่งที่สำคัญและมีประสิทธิผลมากก็คือ “การประสานประโยชน์ในที่ดิน” หรือที่เรียกว่า “Land Sharing” ชุมชนเซงกี มิโซ่ ชุมชนแรกที่นำวิธีการประสานประโยชน์ในที่ดินมาใช้ ก่อนหน้านี้นักวิชาการที่อยู่อาศัย และการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และสำนักปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะ-แห่งชาติ ได้นำวิธีดังกล่าวมาใช้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อาศัยในหลายชุมชน เช่น ที่สลัมคลองเตย และชุมชนวัดลาดบัวขาว เป็นต้น ทั้งนี้กระบวนการและยุทธวิธีที่นำมาใช้ในการพัฒนาชุมชนนั้นแตกต่างกัน แต่กระนั้นการปฏิบัติการในชุมชนทั้งสองแห่งก็ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขต ข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ อีกมากมาย การจัดตั้งองค์กรทางเศรษฐกิจเพื่อการพึ่งพาตนเองของชาวบ้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในช่วงนั้นยังไม่สามารถกระทำได้ ในช่วงที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาเน้นที่รูปแบบและผลผลิต (Product) มากกว่ากระบวนการ (Process) และเป็นการแก้ปัญหาแบบเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (top – down) ขาดการคำนึงถึงความสำคัญของความร่วมมือของชาวชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของปัญหา(People Participation) การขาดกระบวนการและการขาดการสร้างกลไกในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาตนเอง และให้เป็นไปอย่างครบวงจรทำให้ขาดองค์กรและกลไกรองรับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีทางเลือกหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาใด ๆ ที่จะบรรลุสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ได้ทุกประการ ประกอบกับชุมชนหรือสลัมโดยทั่ว ๆ ไปยังมีปัญหาอีกมากมายนอกเหนือจากปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาที่ดิน ตั๋วบ้าน และ สาธารณูปโภคอันเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของชุมชน ดังนั้นการรวมตัวกันของชาวชุมชนเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของชุมชนร่วมกัน จึงควรเป็นการเริ่มต้นที่ดีที่จะเป็นฐานราก นำไปสู่การพัฒนาและแก้ปัญหาอื่น ๆ ของชุมชนร่วมกันด้วย

โครงการการพัฒนาและการสร้างที่อยู่อาศัยในชุมชนชอยเซงกีเป็นโครงการที่คำนึงถึงความสำคัญและเนื้อหาสาระของการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปกครองและการพึ่งพาตนเองในระดับชุมชน ในกรณีนี้การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปกครองและการพึ่งพาตนเองของชุมชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการกระตุ้น (Mobilizing) และการให้

⁵³ อรรถัย อัจฉา, “ชุมชนเซงกี : วิถีชีวิตและกระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง,” เอกสารทางวิชาการหมายเลข 17. (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล , 2531)

คำปรึกษาหารือ (Advising) จากองค์กรภายนอก ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของชาวชุมชนเซงกีเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและหลายสถานะ การที่จะสามารถทำให้ชุมชนสร้างที่อยู่อาศัยร่วมกันได้สำเร็จและเป็นรากฐานสำหรับการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ภายในชุมชน และการประสานระหว่างชุมชนกับเจ้าของที่ดินเป็นสิ่งที่ยังจำเป็นอย่างยิ่ง การรวมตัวกันของชุมชนเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือ สหกรณ์เคหสถานชุมชนเซงกี เพื่อที่จะเป็นนิติบุคคลที่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและสามารถกระทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ต่อไปในอนาคตได้นั้น ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ชาวชุมชนต้องการคำปรึกษาหารือและใช้ความรู้ทางวิชาการประกอบ การรวมตัวกันของชาวบ้านหรือชาวชุมชนเมืองเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของชุมชนยังคงเป็นไปอย่างหลวม ๆ เพื่อการเฉพาะกิจเท่านั้น

การดำเนินงานสหกรณ์นั้นเป็นสิ่งใหม่สำหรับชาวชุมชนและมีใช่เป็นเรื่องที่ง่าย การเตรียมการต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ให้กับชาวชุมชน เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานต่อไปนั้นเป็น สิ่งที่ยังจำเป็นอย่างยิ่ง

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองบนที่ดินผืนเดิม โดยการใช่วิธีการประสานประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) และดำเนินการผ่านองค์กรของชุมชนหรือในที่นี้คือ สหกรณ์เคหสถานชุมชนเซงกี (Sengki Housing Cooperative) ซึ่งได้รับการกระตุ้นและสนับสนุนให้จัดขึ้นโดยองค์กรภายนอก ชุมชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเจรจาต่อรองเรื่องที่ดิน การเลือกตั้งตัวแทนของชุมชน การเข้าร่วมในการพิจารณาสิทธิในที่ดิน การพิจารณาจัดวางผังชุมชนใหม่ การพิจารณาเรื่องแปลนบ้าน การเลือกตั้งกรรมการสหกรณ์ ตลอดจนการวางแผนในเรื่องอื่น ๆ ดังนั้นโครงการนี้จึงได้รับการยอมรับให้เป็นโครงการตัวอย่าง (Demonstration Project) ของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองในปีเพื่อผู้อยู่อาศัยสากล 2530 (International Years of Shelter for the Homeless) ขององค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations Center for Human Settlements (UNCHS) ด้วย

ราชิตะ ระเด่นอาหมัด⁵⁴ วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาถึงวิธีการ

สหกรณ์ที่ใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด และเพื่อทราบถึงปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคของวิธีการสหกรณ์ที่ใช้กับชุมชนแออัด และผลการวิจัยพบว่าวิธีการสหกรณ์ที่ใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด เป็นวิธีการสหกรณ์แบบสหกรณ์เคหสถาน ดำเนินธุรกิจ 2 ด้าน คือ ธุรกิจที่ดิน และธุรกิจสินเชื่อ โดยปรากฏว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายในสหกรณ์ คือ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการ มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินงานสหกรณ์

แต่ในเรื่องของวิธีการบริหารงานสหกรณ์โดยคณะกรรมการ เป็นสิ่งที่คณะกรรมการขาดความเข้าใจ และในเรื่องบทบาทของผู้จัดการสหกรณ์เป็นสิ่งที่ฝ่ายจัดการขาดความเข้าใจสำหรับความคิดเห็นของชุมชนเมื่อนำวิธีการสหกรณ์มาใช้แล้ว มีความเห็นว่า สหกรณ์เป็นองค์กรของชาวชุมชนได้อย่างเหมาะสม สหกรณ์สามารถสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับชุมชน และมีส่วนสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพดีขึ้น และเห็นด้วยว่าเมื่อมีบ้านเป็นของตนเองอยู่ในชุมชนแล้ว สหกรณ์ควรมีบทบาทต่อการพัฒนาดูแลชุมชนต่อไปในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดหาสินค้าราคาถูกลงมาจำหน่าย ส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ ดูแลสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในชุมชน

สำหรับด้านปัจจัยส่งเสริม และด้านปัจจัยอุปสรรคของวิธีการสหกรณ์สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้ ดังนี้

ด้านปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ สมาชิกเห็นความสำคัญของสหกรณ์ในฐานะเป็นองค์กรกลางของชุมชน ความสามัคคีของชาวชุมชนมีมาก่อนการจัดตั้งสหกรณ์

ด้านปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในงานสหกรณ์ การประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์ให้สมาชิกทราบยังไม่เพียงพอ

ข้อเสนอแนะการนำวิธีการสหกรณ์มาปรับใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด ควรส่งเสริมให้บุคคลทั้ง 3 ฝ่ายของสหกรณ์คือ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการ ต้องมีความรู้ความเข้าใจสหกรณ์เพิ่มขึ้น ทั้งด้านอุดมการณ์สหกรณ์ หลักการ สิทธิหน้าที่ของแต่ละบุคคล ผลดีของการรวมตัวเป็นสหกรณ์ เป็นต้น โดยสหกรณ์อาจจะขอความร่วมมือจากหน่วยงานของทางราชการเพื่อเข้ามาสนับสนุนให้ความรู้ในชุมชนเป็นระยะ ๆ ต่อไป

⁵⁴ ราชิตะ ระเด่นอาหมัด , การนำวิธีการสหกรณ์มาปรับใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด : ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์เคหสถานชุมชนแออัด กิจจำกัด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาสหกรณ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539)

สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนควรจะปรับรูปกิจกรรมให้มีความต่อเนื่อง และ สนอง ประโยชน์ของสมาชิก เช่น สหกรณ์ควรจะปรับรูปแบบการดำเนินงานเป็นสหกรณ์บริการชุมชน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ สหกรณ์ควรมีการร่วมมือกับสหกรณ์เคหสถานอื่น ๆ เพื่อเรียนรู้ ขั้นตอนประสบการณ์ในการทำงานจากสหกรณ์อื่น ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็น ประโยชน์แก่สมาชิก และชุมชนมากที่สุดรวมทั้งปรึกษาหารือกันเพื่อหาหนทางเสนอ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยสหกรณ์ เช่น พระราชบัญญัติ จัดสรรที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

ในการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้อง ข้างต้นทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบถึง แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับชุมชนแออัด ประเภทของชุมชนแออัด สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด การดำรงอยู่ของชุมชน รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนแนวความคิด วิวัฒนาการ รูปแบบ และกระบวนการในการรื้อย้ายชุมชนในประเทศไทย กรณีตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัย ในการกำหนดวิธีการศึกษา ตัวแปร ที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ตลอดจนการวิเคราะห์ สรุปเสนอแนะ ผลการศึกษา และการนำเสนอข้อมูล