

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์

Park, Burgess and Mc. Kenzie<sup>1</sup> เป็นกลุ่มที่ให้ความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป จากการศึกษาของนักคิดกลุ่มนี้พบว่าการเลือกที่ตั้งของผู้อยู่อาศัยนั้นจะสัมพันธ์กับรายได้ รายได้สูงจะอยู่ชานเมืองออกไป เพราะสามารถจัดหาพื้นที่อยู่อาศัยได้มากกว่าเดิม มีความเป็นส่วนตัวมากกว่า การที่ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องระยะทางการเดินทางไปทำงานนั้นเพราะเห็นว่าเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการเดินทางไปทำงานในเมืองได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ Richard F. Muth<sup>2</sup> ที่ให้เหตุผลว่าการที่ผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง (CBD) เพราะต้องการความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย ต้องการอยู่อาศัยในพื้นที่ ที่มีความหนาแน่นน้อย มีสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะอยู่อาศัยใกล้ศูนย์กลางเมือง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน

บัดตัน (Button)<sup>3</sup> ได้ค้นพบว่าผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มจะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเพื่อนบ้าน โดยมองในแง่สังคมและการอยู่ร่วมกัน ส่วนแคลร์ (Claire)<sup>4</sup> นั้นกล่าวว่านอกจากจะให้ความสำคัญทางด้านสภาพแวดล้อมแล้วการเลือกต้องขึ้นอยู่กับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นสำคัญด้วย เพราะจะทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับบริการทางสังคมที่ดี

สำหรับเขตที่อยู่อาศัยในเมือง ถ้าพิจารณาตามทำเลที่ตั้งตามแนวความคิดของเบอร์เจสส์ ฮอยส์ และแฮร์ริส กับอัลล์แมน<sup>5</sup> จะแบ่งได้เป็น 3 โซน คือ

---

<sup>1</sup> Hirsch, Werner Z. Urban economic analysis (New York : Mcgraw-Hill, 1975)

<sup>2</sup> Muth, Richard F. Cities and housing (Chicago : The university of chicago press, 1969)

<sup>3</sup> Button, K.J., Urban economics (London : Macmillan Press , 1967)

<sup>4</sup> Claire, William H, Handbook on urban planning (Canada : Van Notrand Reinhold, 1973)

<sup>5</sup> จัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช , 2527)

1. เขตประชิดกับใจกลางเมือง โดยทั่วไปเป็นเขตที่อยู่ติดกับเขตธุรกิจและการค้ามีการขยายตัวแบบวงกลมรอบๆ เขตการค้า การอยู่อาศัยเป็นแบบหลายครอบครัว ลักษณะตัวบ้านเก่า ถ้ามีการรื้อถอนสร้างใหม่ก็จะเป็นตึกสูงๆ ในรูปแฟลต หรือคอนโดมิเนียม เป็นเขตที่มีความหนาแน่นสูง

2. เขตกรรมกร เป็นเขตที่มีบริเวณกว้าง เขตชั้นในของโซนอาจมีความหนาแน่นสูง เขตชั้นนอกอาจมีการพัฒนาเป็นจุดๆ ใกล้เคียงทางคมนาคมซึ่งเป็นเขตที่มีความหนาแน่นต่ำ

3. เขตของกลุ่มมั่งคั่ง ที่อยู่อาศัยมักเป็นบ้านครอบครัวเดี่ยว มีบริเวณกว้างอยู่ในบริเวณที่ต้องสัญจรไปทำงานไกลๆ เนื่องจากมียานพาหนะส่วนตัว ต้องการความเงียบสงบและมีสภาพแวดล้อมที่ดี

การตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยในแนวความคิดของ สมชาย เดชะพรหมพันธุ์<sup>6</sup> นั้น กล่าวว่าตัวกำหนดทั่วไปจะมาจากลักษณะต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาของชีวิต เพราะในช่วงเวลาของชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงในหลายลักษณะ เช่น วัยเด็ก วัยทำงาน การมีครอบครัว และวัยชรา ทำให้การตัดสินใจเลือกทำเลที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไปตามวัย ความคิด

2. สภาพทางสังคม เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม และความเป็นอยู่อื่นๆ ประชากรที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกันจะแยกออกจากกันมากกว่ารวมกัน

3. ภาวะของอาคารและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมองในแง่ความเหมาะสมกับขนาดครอบครัว การออกแบบและประโยชน์ใช้สอย ภาวะแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรมระยะทางไปทำงาน

ในด้านเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั้น สมชาย เดชะพรหมพันธุ์ อธิบายว่า จะมีรูปแบบการกระจายตัวในลักษณะต่างๆ คือ

1. กระจายตัวตามขอบของศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง และอาจแทรกอยู่ด้านหลังของย่านการค้าในเขตศูนย์กลางธุรกิจการค้า

2. กระจายตัวในบริเวณที่สามารถใช้บริการขนส่งได้สะดวก

3. กระจายตัวในบริเวณที่เข้าถึงลำบาก เช่น บริเวณพื้นที่ตาบอด หรือมีทางเข้าออกไม่ดี โดยทั่วไปแล้วจะเป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำ เพราะสอดคล้องกับความสามารถในการเช่า หรืออยู่อาศัย

4. กระจายตัวอยู่ตามที่ดินของรัฐ และเอกชนที่ปล่อยให้ว่างเปล่า

สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ของนักคิดที่กล่าวมาได้ว่า การเลือกทำเลที่ตั้งนั้นจะขึ้นอยู่กับ

<sup>6</sup> สมชาย เดชะพรหมพันธุ์, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา , 2522)

1. การเข้าถึงหรือความสามารถในการเดินทาง
2. ความใกล้ชิดของแหล่งงานและแหล่งบริการ
3. รายได้ของผู้อยู่อาศัย
4. สภาพแวดล้อมทางสังคมและเพื่อนบ้าน
5. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นและกระบวนการย้ายถิ่น

ฮาวเลย์<sup>7</sup> (Hawley) ได้อธิบายว่า การเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยเป็นวิธีการหนึ่งในกระบวนการปรับตัวในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ต่อสถานะที่ไม่สมดุลซึ่งมีความสัมพันธ์กับโอกาสในการทำงาน โดยจะย้ายจากท้องที่ ที่มีโอกาสในการทำงานน้อยกว่าไปสู่ที่มีโอกาสในการทำงานมากกว่า

โรสซี<sup>8</sup> (Rossi) ได้ให้ความหมายของความต้องการย้ายถิ่นว่าเป็นความปรารถนาของบุคคลที่อยากจะย้ายที่อยู่ (wish to move) โดยไม่คำนึงถึงความคาดหวัง (expectation) หรือความสามารถในการย้าย กล่าวคือ ความต้องการย้ายถิ่นเป็นความรู้สึกที่อยากจะย้ายที่อยู่ไปอยู่ที่อื่นเนื่องจากความไม่พอใจในสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมปัจจุบัน เช่น ที่อยู่อาศัยคับแคบ ไม่พอใจเพื่อนบ้าน ไม่พอใจงานที่ทำ ฯลฯ แต่โอกาสที่จะได้ย้ายนั้นขึ้นอยู่กับวิสัยสมารถของแต่ละบุคคล ว่ามีความสามารถในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ได้หรือไม่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้าย การมีงานทำ การรับรู้ข่าวสารในที่อยู่ใหม่ ตลอดจนลักษณะส่วนตัวของผู้ต้องการย้ายถิ่นด้วย

โดยทั่วไปบุคคลจะมีความผูกพันกับ ที่อยู่อาศัยของตนเอง งานที่ทำเพื่อนบ้าน ญาติพี่น้อง และสังคมรอบตัว ความผูกพันกับสิ่งเหล่านี้จะแสดงออกในรูปความพอใจในระดับมากน้อยต่างกันในแต่ละบุคคล ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่มีความพอใจในสภาพที่อยู่ปัจจุบันจะไม่คิดย้ายที่อยู่ แม้ว่าเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการได้ย้ายไปอยู่ที่อื่น

---

<sup>7</sup> Hawley, Amos, Human Ecology : A Theory of Community Structure (New York : Ronald Press, 1950), pp.167-168.

<sup>8</sup> Rossi, Peter H, Why Families Move (Illinois : Free Press, 1955), pp.101.

## สาเหตุของการย้ายที่อยู่อาศัย

การย้ายที่อยู่อาศัยประกอบด้วย การตัดสินใจหาที่อยู่ใหม่ และการค้นหาเลือกที่อยู่ใหม่ การตัดสินใจเลือกที่อยู่ใหม่อาจขึ้นกับค่านิยมของเราเอง หรือเกี่ยวกับวิถีชีวิต สภาพบ้านที่ต้องการ หรือละแวกที่ต้องการอาศัย แม้ว่าค่านิยมเหล่านี้จะเป็นเรื่องวิถียาก คือ เป็นเรื่องของแต่ละคน แต่ก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของแต่ละคน นอกจากนี้อาจเกี่ยวกับตัวบ้านที่จะค้นหาจะใหญ่เล็กเพียงใด มีกี่ห้อง และราคาเป็นอย่างไร เป็นต้น การเลือกที่อยู่อาศัยใหม่มีมูลเหตุมาจาก

1. ความจำเป็นต้องย้ายออกจากที่อยู่เก่าด้วยเหตุผลนานาประการ เช่น ถูกไล่ที่ ถูกไล่ออก ตลอดจนไม่สามารถเสียดำเช่าได้
  2. เกิดจากความจำเป็นในการปรับฐานะทางสังคม เช่น แต่งงาน ตายหรือหย่าร้างเกิดขึ้นในครอบครัว หรือเกิดเปลี่ยนงานใหม่ หรือรายได้ของครอบครัวเปลี่ยนไป
  3. ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไป อันอาจเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมบางอย่างภายในบ้านเปลี่ยนไป เช่น ขนาดของครอบครัวใหญ่ขึ้น
  4. เกิดจากแรงดึงดูดของย่านที่อยู่อาศัยอันเกิดขึ้นในแถบชานเมืองเป็นตัวดึงดูด
- สำหรับสาเหตุต่างๆ ใน 2 ข้อแรก อาจจัดเรียกว่าเป็นการย้ายที่แบบถูกบังคับ (forced moves) ส่วนสองประการหลังเป็นแบบสมัครใจ (voluntary moves)

## แรงต้านทางการย้ายที่อยู่อาศัย

แม้ว่าแรงกระตุ้นภายนอกเป็นแรงดึงดูดให้มีการย้ายที่อยู่อาศัยผนวกเข้ากับแรงผลักดันภายในให้คนเราคิดที่จะย้ายที่อยู่อาศัยมีมากก็ตามในบางครั้งคนเราก็มีอาจย้ายที่อยู่อาศัยได้ เพราะยังมีแรงต้านทานการย้ายที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นได้เช่นกัน แรงดังกล่าวอาจระงับการคิดหาที่อยู่อาศัยใหม่เสียเลยก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนรอนในการย้ายสูงเมื่อคิดเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการย้ายที่อยู่ใหม่ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับทุนรอนในการย้ายอีกด้วย

1. ลักษณะการถือครอง ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ จิตวิทยา หรือกายภาพก็ตามที่โดยทั่วไปผู้เป็นเจ้าของบ้านไม่ค่อยติดที่จะย้ายบ่อยเหมือนผู้ที่เช่าอยู่ ถ้าไม่ต้องคำนึงถึงอายุหรือรายได้ผู้เช่าบ้านอยู่มีแนวโน้มจะย้ายที่อยู่มากกว่าผู้เป็นเจ้าของ บ้านเอง
2. ระยะเวลาอาศัย การอาศัยอยู่ในที่หนึ่งนานๆ จะช่วยลดความเป็นไปได้ในการย้ายให้น้อยลง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเกิดนิสัยความเคยชินกับที่อยู่เก่าไม่ยากที่จะไปปรับตัวเข้ากับที่ใหม่
3. พลังทางสังคม ครั้งหนึ่งเคยเข้าใจกันว่าการอยู่ใกล้เพื่อนฝูง และญาติสนิทเป็นปัจจัยสำคัญ จึงทำให้คนเราต้องย้ายบ้านไปอยู่ใกล้บุคคลเหล่านั้น แต่ในปัจจุบันความเชื่อดังกล่าวอยู่ในขั้น

สงสัยเสียแล้ว ทั้งนี้ยกเว้นกลุ่มผู้สูงอายุที่เคลื่อนไหวไปไหนมาไหนลำบาก อาจต้องอยู่ใกล้ญาติพี่น้อง แต่ในคนกลุ่มอื่นต้องพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการติดต่อซึ่งกันและกัน แทนที่จะมองเฉพาะระยะทาง ถ้าบุคคลผู้นั้นเห็นว่าเขามีบทบาทสำคัญทางสังคมที่จะย้ายไปอยู่ใหม่ อาจทำให้เขาตัดสินใจย้ายมากขึ้นก็ได้

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเมืองน่าอยู่และยั่งยืน

### การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทสากล<sup>9</sup>

Global Ecology Handbook ได้ให้ความหมายว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ นโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายทรัพยากรซึ่งจะเป็นที่ต้องการในอนาคต" นอกจากนี้ยังนิยามคำว่า สังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Society) ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน "สังคมที่ยั่งยืน คือ สังคมที่สนองความต้องการของตนได้โดยไม่ทำให้ลัทธิเจ้าพวกอื่น และประชาชนรุ่นต่อไปในอนาคตประนีประนอมยอมลดความต้องการของเขา" และอีกคำจำกัดความ "สังคมที่ยั่งยืน ได้แก่ สังคมกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์เกิดขึ้นและดำเนินสืบทอดต่อไปได้ภายในขีดจำกัดที่สภาพแวดล้อมกำหนดให้"

การที่เมืองจะน่าอยู่และยั่งยืน ต้องมาจากการพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็คือ การพัฒนาที่มาจาก การวางแผนเชิงยุทธวิธีร่วมกันขององค์กรรับผิดชอบท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนอง หรือนำเสนอบริการขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจให้กับทุกคนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกันได้ในระยะยาว โดยไม่ทำลายระบบสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทางวัตถุ และทางสังคม ซึ่งเป็นตัวกำหนดการให้บริการดังกล่าว

### การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย

การพัฒนาที่ยั่งยืน ตามแนวคิดของพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต)<sup>10</sup> ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาของโลก และมีข้อสรุปในเรื่องแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

<sup>9</sup> สิ่งแวดล้อมไทย ,สถาบัน ,รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ "การพัฒนาประชาคมเมือง เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่" กันยายน 2541 . (เอกสารเสนอต่อกรุงเทพฯ.), หน้า 2-7.

<sup>10</sup> พระธรรมปิฎก(ป.อ.ปยุตโต) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) (กรุงเทพฯ : มูลนิธิพุทธธรรม ,2539.)

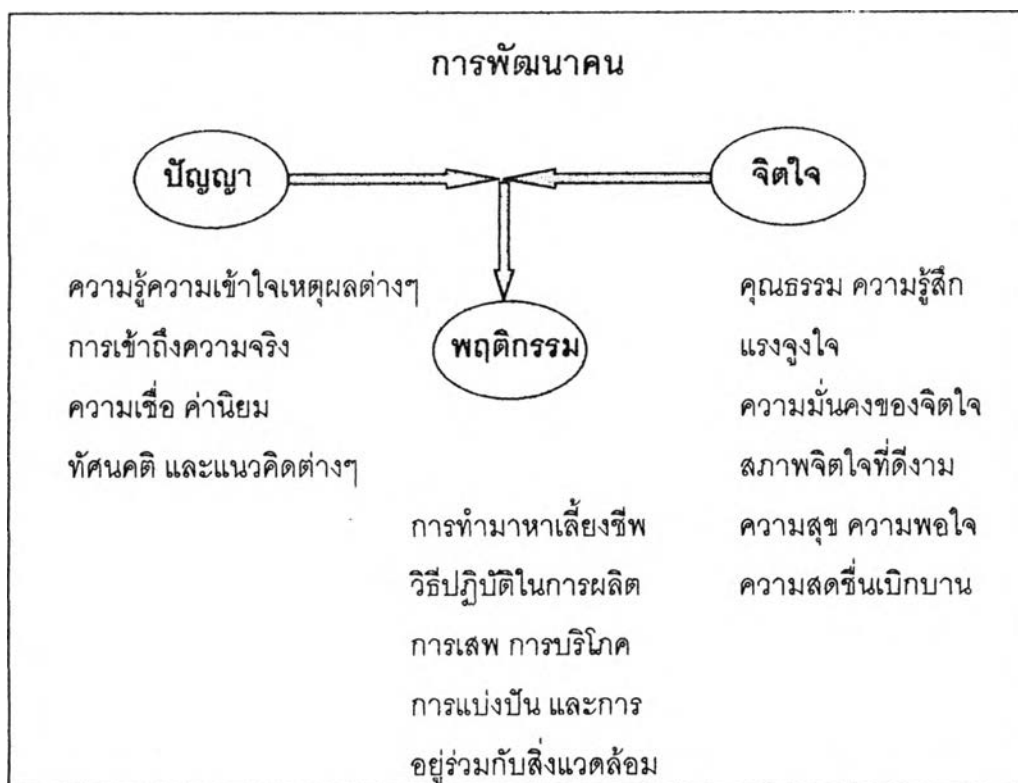
ท่านได้อธิบาย "การพัฒนาที่ยั่งยืน" ว่าเป็นการบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีดุลยภาพ (Balanced) ด้วย อาทิ การบูรณาการธรรมชาติแวดล้อมกับเศรษฐกิจ ก็เพื่อให้เกิดภาวะยั่งยืนทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสภาพแวดล้อม หรือในอีกด้านคือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ

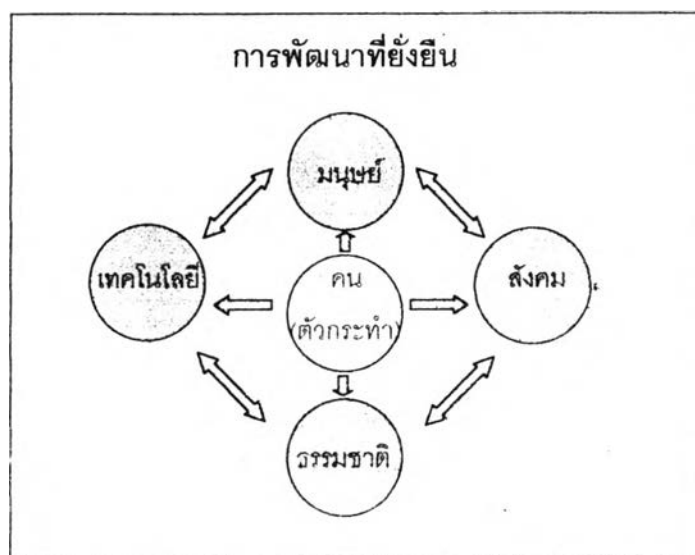
นอกจากนี้ท่านยังได้นำเสนอกระบวนการในการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ ดังต่อไปนี้

### กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน

กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน แยกเป็น 2 ตอนคือ

1. การพัฒนาคน โดยพัฒนาตัวคนที่เป็นปัจจัยตัวกระทำให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ด้วยการพัฒนาตัวคนเต็มระบบครบทั้งด้านพฤติกรรม จิตใจ และปัญญา
2. การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคนที่พัฒนาเต็มระบบนั้นเป็นแกนกลาง เป็นปัจจัยตัวกระทำที่ไปประสานปรับเปลี่ยนบูรณาการในระบบสัมพันธ์องค์รวมใหญ่ ให้เป็นระบบแห่งการดำรงอยู่ด้วยดีอย่างต่อเนื่อง

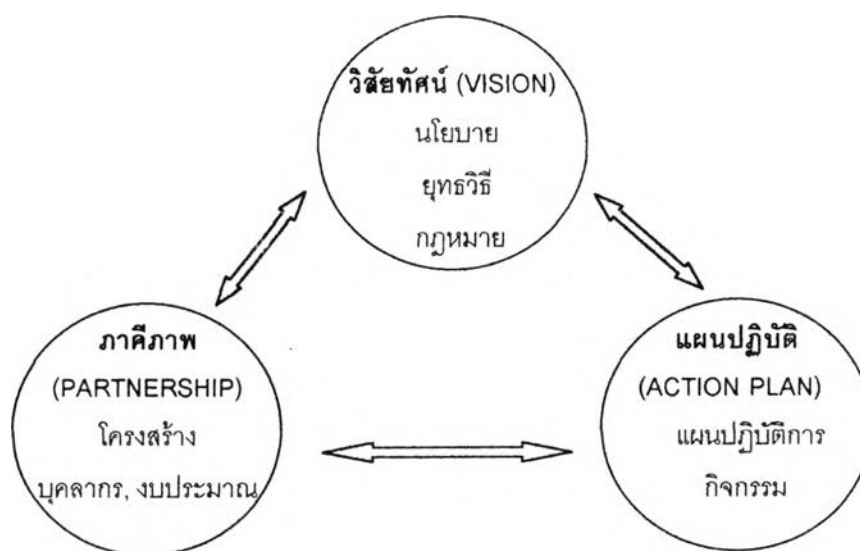




ที่มา: ร่างรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ "การพัฒนาประชาคมเมือง เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่"

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อระบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ (1) มนุษย์ (2) สังคม (3) ธรรมชาติ และ (4) เทคโนโลยี ดำเนินไปด้วยดี และส่งผลในทางเกื้อกูลกัน ทั้งนี้ โดยมีมนุษย์ในฐานะปัจจัยตัวกระทำจะมีความสำคัญมากที่สุดที่จะทำให้เกิดภาวะที่พึงประสงค์นี้

การพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้<sup>11</sup>



<sup>11</sup> จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์, "แนวทางความร่วมมือการจัดการสิ่งแวดล้อม เมืองใหม่บางพลี" เอกสารประกอบการสัมมนา 27-28 กันยายน 2540. หน้า 3.

จากโครงสร้างดังกล่าว เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ถ้าจะให้ได้ผลดีในเรื่องการบริหารและการจัดการ สิ่งแวดล้อม ควรจะคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- การให้ความสำคัญในแต่ละส่วนจะต้องสมดุลย์กัน เพราะล้วนมีความสำคัญเท่าๆ กัน
- จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- การจัดการและการบริหารจะต้องเป็นที่เข้าใจของทุกฝ่ายและเป็นที่ยอมรับได้
- ระบบการจัดการและการบริหารจะต้องเป็นที่เข้าใจของทุกฝ่ายและเป็นที่ยอมรับได้
- การดำเนินงานจะต้องประกอบด้วย มาตรการในการแก้ไขและแผนในการป้องกันควบคุมกัน
- ระบบการบริหารจัดการจะต้องยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนแก้ไขได้เพื่อให้สอดคล้อง

### แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ประชาสังคม และประชาธิปไตย<sup>12</sup>

#### ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมหมายถึง ความมานะพยายามร่วมกันของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะรวมพลัง ความพยายาม และทรัพยากรใดๆ ที่เห็นควรนำมาใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ โดยนัยนี้ เรียกได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการของการกระทำอย่างแข็งขัน ที่ผู้มีส่วนร่วมได้ริเริ่มและลงมือกระทำตามความคิด และวิจารณ์ญาณของตนเอง รวมทั้งเป็นกระบวนการ การกระทำที่สามารถควบคุมได้

#### ทฤษฎีชุมชนเมือง (The City Community)

เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วย การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและประชาชน เพื่อสร้างกระบวนการสนับหนุนแห่งการร่วมสร้างพลังในการจัดการและพัฒนาเมืองให้น่าอยู่และยั่งยืน

เป้าหมายสูงสุดของทฤษฎีชุมชนเมือง (City Community Theory) คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้หยิบบั่นให้ในทุกเรื่องและทุกบริการ มาเป็นผู้สนับสนุน เป็นผู้สร้างความร่วมมือร่วมพลังกับประชาชนในฐานะเจ้าของชุมชนในการบริหารจัดการเมือง

แนวคิดของทฤษฎีชุมชนเมืองค่อนข้างเรียบง่าย คำว่า "ชุมชน" หมายถึงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ส่วนคำว่า "เมือง" นั้นหมายถึงการขยายขอบวงของกลุ่มผู้ตัดสินใจไปสู่มุมของภาคประชาชน ซึ่งก็คือ การสร้างขอบเขตที่ยินยอมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (all stakeholders) ได้ตระหนักและได้รับ

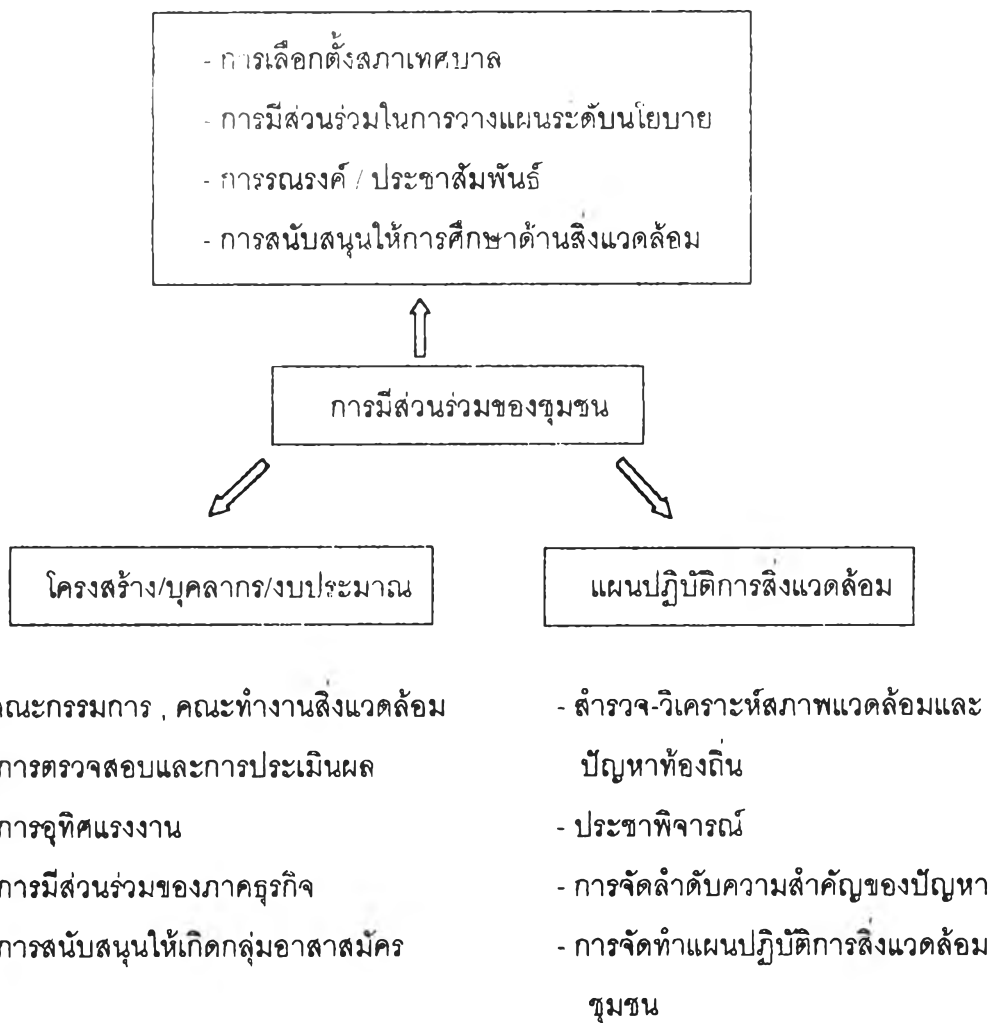
<sup>12</sup> สิ่งแวดล้อมไทย ,สถาบัน ,รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณื โครงการ "การพัฒนาประชาคมเมือง เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่" กันยายน 2541 . (เอกสารเสนอต่อกรุงเทพฯ.), หน้า 2-40.



การยอมรับในฐานะผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถเลือกในการมีส่วนร่วมและอุทิศในการพัฒนาเมืองของพวกเขา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง<sup>13</sup>

นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม



<sup>13</sup> จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ , "แนวทางความร่วมมือการจัดการสิ่งแวดล้อม เมืองใหม่บางพลี"

## ชุมชนแออัด การเกิด และการดำรงอยู่

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด

มีนักวิชาการที่ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการเกิดของเมืองบางท่าน ได้อธิบายลักษณะการเกิดของชุมชนแออัดไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งสามารถอธิบายโดย แนวความคิดด้านการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและบูรณะบ้านเรือน<sup>14</sup> คือ

1.1 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมือง จากการศึกษาเมืองใหญ่ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทฤษฎีหนึ่งที่อธิบายถึงเหตุการณ์การเกิดของชุมชนแออัด คือ ทฤษฎีวงแหวนรอบศูนย์กลาง (Zonal Theory) ของ Robert E. Park และ Earnest W. Burgess<sup>15</sup> ซึ่งอธิบายว่าชุมชนแออัดมักจะเกิดรอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ในระยะแรกของการเกิดเมืองพื้นที่บริเวณนั้นจะเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูง แต่เมื่อเมืองขยายขนาด เพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยต่อไปจึงย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ในเขตชานเมืองทำให้กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมหรือธุรกิจต่างๆ ย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ จนในที่สุดกลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ไม่มีการดูแลบูรณะที่อยู่อาศัยอย่างดีพอจนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองอีกลักษณะหนึ่ง คือ การขยายตัวของเมืองตามเส้นทางคมนาคม คนงานที่ทำงานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแหล่งอาชีพเหล่านั้น จะตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างแออัดสองข้างทาง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงานและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นตามสองข้างทาง

1.2 การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการบูรณะบ้านเรือน เป็นแนวความคิด ที่อธิบายการเกิดชุมชนแออัดในแง่ที่ว่า ผู้สร้างชุมชนแออัด คือ ผู้ที่ไม่สามารถมีบ้านที่ดีได้ และการจัดสรรบ้านที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินความสามารถที่คนเหล่านั้นจะซื้อหาได้ ตามแนวความคิดนี้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ลักษณะ คือ เจ้าของที่ดิน ที่แบ่งให้เช่าแปลงเล็กๆ เพื่อสามารถทำกำไรจากการเช่าสูงสุดโดยไม่สนใจความแออัดของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ผู้เช่าหรือผู้อาศัยยากจนเกินไป ขาดความกระตือรือร้นมักง่าย ไม่ดูแล

<sup>14</sup> บุญเทียม เขมาภิรัตน์, ทศนี อินทรสุขศรี และสมหมาย วันสอน. หนังสือการทำหมันและวางแผนครอบครัว (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท, 2527)

<sup>15</sup> Hirsch, Werner Z. Urban economic analysis (New York : Mcgraw-Hill, 1975)

แลร์ักษำบ้านเรีอนของต่น และผู้ที่เกี่ยวข้องสุดท้ำย คือ ชุมชนส่วนรวมที่ปล้อยให้เกิตชุมชนแอ็ดขึ้น โดยไม่ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหานี้้อย่างจริงจัง

## 2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแอ็ด

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแอ็ดไว้ดังนี้

ปรีชาติ วลัยเสถียร และชอบ เข้มกลัด<sup>16</sup> กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญประกอบด้วย

1. ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ทำให้เกิดชุมชนแอ็ดในระยะแรก ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมือง-ชนบท หรือระหว่างภาคอุตสาหกรรมเกษตรกรรม ทำให่กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศ มีการกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการอื่นๆ ทำให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานและพักอาศัยในเมืองใหญ่ ทำให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้น โดยที่เมืองไม่สามารถดูดซับไว้ในภาคเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นระบบได้

2. ปัจจัยด้านที่ดิน เนื่องจากมีที่ดินจำกัดมีการกว้านซื้อที่ดินกักตุนเพื่อเก็งกำไร ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กระบวนการเปลี่ยนมือ และรูปแบบการใช้ที่ดิน ตลอดจนการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีผลต่ออำนาจซื้อของผู้มีรายได้น้อย ทำให้คนยากจนจัดหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ลำบากยิ่งขึ้น จึงต้องอยู่อาศัยอย่างแอ็ดในที่ดินเดิม หรือการบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชน

3. การขาดมาตรการในการควบคุมการขยายตัวของเมือง การเติบโตและการขยายตัวของกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ขาดการเตรียมการระยะยาวด้านกายภาพ และสังคมอันได้แก่การวางแผนด้านการใช้ที่ดิน อาคารสิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ทำเลที่ตั้งของกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนกรุงเทพฯ จึงอยู่ปะปนกัน การขาดมาตรการด้านกฎหมายถือเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดชุมชนแอ็ด

---

<sup>16</sup> ปรีชาติ วลัยเสถียร และ ชอบ เข้มกลัด . "เอกสารการประชุมประจำปี ครั้งที่1 ระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์," เสนอที่ สถาบันการพัฒนาสาธารณ สุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา 2533.

โสภา (ชูพิกุลชัย) ขปิลมันน์, สมบัติ สุพัตชัย และประกายรัตน์ สุขุมาลชาติ<sup>17</sup> กล่าวว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง เพื่อหางานทำ โดยมีปัจจัยที่พิจารณา คือ ปัจจัยหลัก (Push Factors) ทำให้คนอพยพจากท้องถิ่นที่พักอาศัยเดิม เช่น ภัยธรรมชาติ ความยากจน เป็นต้น กับปัจจัยดึง (Pull Factors) ซึ่งได้แก่ ความเป็นศูนย์กลางความเจริญของกรุงเทพฯ โอกาสในการทำงาน การศึกษาประกอบกับความต้องการมีวิถีชีวิตแบบเมือง เป็นต้นดึงดูดประชาชนในชนบทเข้ามาในกรุงเทพฯ

2. ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย ลักษณะของผู้อพยพที่มีรายได้น้อยเหล่านี้มักเป็นแรงงานจากชนบทที่ขาดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Unskilled Labor) มีการศึกษาน้อย ต้องเลือกเช่าที่อยู่อาศัยราคาถูก หรือบุกรุกที่ว่างเปล่าใกล้เคียงตลาดแรงงาน ที่ดินจึงไม่ได้รับการพัฒนา มีการปลูกอาศัยอย่างหนาแน่น ไม่มีระบบการระบายสิ่งปฏิกูลอย่างเหมาะสม ทำให้สภาพที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรมลงจนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประชากรบางกลุ่ม มีความด้อยโอกาสในการแสวงหางาน ทำการศึกษาน้อย ทำให้รายได้ที่ต่ำกว่าความสามารถในการดำรงชีวิตที่ เหมาะสม ทำให้ไม่มีความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัย ไม่ว่าทั้งในภาคที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ จึงต้องมีการปลูกที่อยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายในที่ว่างเปล่า

4. ปัจจัยทางกายภาพของเมือง ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่ม ประกอบกับการขุดถนน ถมคลอง ทำให้เกิดปัญหาการระบายน้ำ และคนชนบทที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเมืองเคยชินกับการทิ้งขยะลงใต้ถุนบ้าน ทำให้สภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยเสื่อมโทรมยิ่งขึ้น

5. ปัจจัยด้านกฎหมาย ในเมืองใหญ่ยังขาดกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมการขยายตัวของเมือง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นต้น

---

<sup>17</sup>โสภา (ชูพิกุลชัย) ขปิลมันน์, สมบัติ สุพัตชัย และ ประกายรัตน์ สุขุมาลชาติ . รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึ่งปราดณาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : 2534)

วิลโลว์ วังส์ลีบชาติ<sup>18</sup> ได้กล่าวถึงปัจจัยหลักบางประการที่ทำให้เกิดการย้ายของประชากรจากชนบทเข้ามาในเมือง เช่น อัตราการตายที่ลดต่ำลงขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้น จนกระทั่งถ้าหน้าโอกาสในการทำงาน แรงงานส่วนเกินในภาคเกษตรกรรมมีมากขึ้น ในขณะที่ปัจจัยตั้งเป็นผลมาจากการกำหนดรู้ (Perception) ว่า เมืองมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า การกำหนดรู้นี้อาจเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร ทำให้ข่าวสารจากเมืองแพร่กระจายไปสู่ชนบทได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เมื่อชาวชนบทได้รับรู้ถึงความเจริญก้าวหน้าและความสะดวกสบายของชีวิตในเมือง จึงเกิดแรงกระตุ้นและดึงดูดให้ชาวชนบทย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง

เลอพงส์ เทพไชย<sup>19</sup> มีความเห็นสอดคล้องกับโลมา (ทูปิกุลชัย) ขปิลมันน์และคณะในลักษณะที่ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดส่วนสำคัญเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบทสู่กรุงเทพฯ แต่จากการศึกษาของกลุ่มศึกษาปัญหาสลัม<sup>20</sup> พบว่า การย้ายถิ่นดังกล่าวทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก เพราะในระยะเวลาค่อยๆผ่านไปชุมชนแออัดไม่เกิดแต่เพียงเฉพาะคนที่อพยพมาเท่านั้น แต่เกิดจากคนในกรุงเทพฯ เองด้วย เพราะคนจนเมืองถูกภาวะเศรษฐกิจบีบรัดมากขึ้น มีปัญหาที่อยู่อาศัยจึงต้องไปอยู่ในชุมชนแออัดมากขึ้น ชุมชนคนจนบางแห่งก็เสื่อมโทรมลงกลายเป็นสลัม การค้นพบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ โลมา พรโชคชัย<sup>21</sup> ในแง่ที่ว่า การอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมืองนั้นเป็นแค่องค์ประกอบพื้นฐานของการเกิดชุมชนแออัดเท่านั้น เพราะในระยะหลังชุมชนแออัดเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง เช่น การย้ายชุมชนแออัดจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง หรือการกลายสภาพของที่อยู่

<sup>18</sup> วิลโลว์ วังส์ลีบชาติ. "การมีลักษณะแบบเมือง : จากอดีตสู่อนาคต". วารสารประชากรศาสตร์ 9 (มีนาคม 2536) : 47.

<sup>19</sup> เลอพงส์ เทพไชย. "ปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด : ปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร" เอกสารในการสัมมนาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2526.

<sup>20</sup> กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม. "งานพัฒนาสลัมในกรุงเทพ"

<sup>21</sup> โลมา พรโชคชัย, 1020 สลัม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ฟิลิกส์เซ็นเตอร์, 2528), อ้างถึงใน บุญชู เวทโฮสธ "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 18.

อาศัยเป็นชุมชนแออัดนอกจากนี้ ไสภณ พรโชคชัย ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มหรือการขยายตัวของชุมชนแออัด ซึ่งประกอบด้วย

1. การไล่อิว เพราะมีผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดจำนวนมากเมื่อถูกรื้อแล้วกลับไปตั้งชุมชนแออัดในที่อื่น ซึ่งมีอยู่แล้วหรือไปตั้งในที่ใหม่

2. ศักยภาพของชุมชนแออัดเอง มีการขยายตัวออกไปเรื่อยๆ เพราะมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ตามอัตราการเกิดของประชากร หรือมีบางส่วนที่ย้ายเข้ามาสมทบ มีการปลูกสร้างบ้านใหม่ หรือมีลักษณะการแบ่งห้องให้เช่ามากขึ้น

3. ทางเลือกการเช่าบ้าน เพราะยี่งนานวันเข้าที่ดินเช่าเพื่อปลูกสร้างบ้าน หรือบ้านเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในเมืองมีน้อยลง ทำให้มีการใช้พื้นที่ดังกล่าวที่มีอยู่น้อยในอัตราความหนาแน่นมากขึ้น

4. ปัจจัยอื่นๆ เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมือง ความเสื่อมโทรมลงเรื่อยๆ ของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ

ดังนั้น ถ้าจะสรุปแล้ว ปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัด จะประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นใหม่ (Population Growth)
2. การเพิ่มของประชากรที่อพยพเข้าสู่เมือง (Migration)
3. ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาชนบท
4. การไม่มีการวางผังเมืองที่ดีพอ
5. ความมั่งกายของผู้บุกรุก และความละเลยของเจ้าของที่ดิน (Ignorance of Land Lord)
6. การไม่มีมาตรการและกฎหมายในเรื่องการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน

### 3. การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ คือ<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> การเคหะแห่งชาติ, การปรับปรุงชุมชนแออัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประมวลศิลป์, 2534), หน้า 10.

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทชายแรงงาน กรรมกรซึ่งมีมากใน ชุมชนแออัด และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกัน และเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ต่อเจ้าของที่ดินเมื่อมีการไล่รื้อ ในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มต่อต้าน ในปัจจุบันนี้ นอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัยเองแล้วยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอก และองค์กรต่างๆ ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น

3. ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ ของผู้อยู่อาศัยตลอดทั้งราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีราคาสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อยู่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องทรุดโทรมลง และชุมชนที่ทรุดโทรมแล้ว ยังมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น ทั้งยังไม่สามารถจะขยับขยายออกไปจากที่เดิม

4. ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of state development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐ

### แนวความคิดและวิธีการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

งานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักงานกลางปรับปรุง ชุมชนเทศบาลกรุงเทพ (ในขณะนั้น) ต่อมา มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ขึ้นในปี พ.ศ.2516 โดยรวมเอาหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน การเคหะฯ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดกับการแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด กล่าวคือ

1. หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด<sup>23</sup> เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ 3 ประการ คือ

1.1 การปรับปรุงทางกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การป้องกัน อัคคีภัย โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด การดำเนินการต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้อยู่อาศัย

1.2 การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชนการปรับปรุงเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยตรง การปรับปรุงในด้านนี้จะใช้วิธีการ ดังนี้

1. ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน ทำสัญญาให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไปอย่างน้อย 5 ปี
2. ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน
3. แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชนแออัดนั้นเป็นความมั่นคงให้แก่ชุมชนแออัดเอง
4. ใช้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร , พ.ร.บ.การเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะมีตามมา เช่น พ.ร.บ. ปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

2. วิธีการและรูปแบบการดำเนินการ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 วิธี<sup>24</sup> คือ

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>24</sup> การเคหะแห่งชาติ, การปรับปรุงชุมชนแออัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประมวลศิลป์, 2533) , หน้า 19-40.



2.1 โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Upgrading) เป็นวิธีการดำเนินการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้นโดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามชุมชนที่สามารถปรับปรุงได้นี้ ต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด คือ

1. ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือ มีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง และสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น
2. ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่
3. ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ ทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชน หรือมีเพียงบางส่วนมีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน
4. ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้า หรือประปา เป็นของตนเองหรือมีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน
5. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.2 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นการดำเนินการโดยการย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โครงการที่รองรับจะจัดให้เป็นที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนต้องประกอบด้วย

1. เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้ ภัยธรรมชาติ
2. เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐหรือไล่ที่เพื่อจัดทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง
3. เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชนหรือเป็นชุมชนบุกรุกโดย เจ้าของที่ดินต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ดังนี้
  - จัดหาที่ดินผืนใหม่หรือจัดสรรงบประมาณให้การเคหะฯ จัดหาที่ดินเพื่อทำโครงการ
  - จ่ายค่ารั้งถอนเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้

- จ่ายค่าอพยพหรือถอน
  - ยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม
4. ผู้อยู่อาศัยรับภาระในค่าเช่าอาคาร ที่ดิน หรือเช่าซื้อ
  5. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.3 การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป้าหมายในการปรับปรุงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทั้งในที่เดิมและชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีภารกิจ ส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชนมีตัวแทนและผู้เฝ้าเพื่อการพัฒนา ในด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิตการจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้ เพื่อนำไปลงทุนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย

3. รูปแบบการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดการที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด<sup>25</sup> โดยมีรูปแบบวิธีการดำเนินการ ดังนี้

3.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วย การเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลง พัฒนาที่ดินและสาธารณูปโภคที่จำเป็น ตลอดทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้อยู่อาศัยต้องผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะฯ หรือสถาบันการเงินต่อไป

3.2 การประสานผลประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับ เจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชน เพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อ เจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-26.

ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.3 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดิน หรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักโครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยสุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.4 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรม โดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป

3.5 การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องมีการจัดการใช้ที่ดินใหม่การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานกับแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกับเจ้าของที่ดินได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตน และผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อย่างถาวรอีกด้วย ทั้งนี้หลักการนี้จะเป็นไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น

4. วิวัฒนาการของวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด วิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัดในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยตลอด ตามการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดและตามอิทธิพลที่ได้รับจากต่างประเทศ ตลอดทั้งจากข้อจำกัดด้านต่างๆ ในประเทศ เช่น งบประมาณ เป็นต้น ในช่วงที่ผ่านมาพอจะสรุปวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้ดังนี้

4.1 การรื้อล้าง (Slum Clearance) เป็นวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงต้นๆ คือ ช่วงก่อน พ.ศ.2503 โสภณ พรโชคชัย<sup>26</sup> กล่าวว่าในยุคนี้ได้รับแนวความคิดของ City Beautification มาจากตะวันตก จึงเน้นความสวยงามของบ้านเมืองเป็นหลัก มองชุมชนแออัดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในสังคมที่ต้องขจัดให้หมดไป การรื้อล้างดังกล่าวเป็นเพียงการขับไล่ออกไปจากพื้นที่เท่านั้น โดยที่ทางการไม่ได้จัดหาที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด ชุมชนแออัดถูกรื้อล้างในยุคนั้น เช่น ชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน บริเวณท่าวาสุกรี และที่คลองเตยบางส่วน เป็นต้น

4.2 การรื้อล้างและสร้างแฟลต เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้างไปสร้างสลัมแห่งใหม่ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ จึงมีแนวสร้างแฟลตขึ้นมาแทนซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่เดิมหรือที่ใหม่ที่ไม่ไกลจากที่เดิมนัก โสภณ พรโชคชัย กล่าวว่ายุคนี้ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางด้าน Social Housing จากตะวันตก ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ.2503-2512 ที่อยู่อาศัยในรูปแฟลตที่มีการสร้าง เช่น แฟลตดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่ เป็นต้น ในปี 2503 มีการก่อตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชน ของเทศบาลนครกรุงเทพ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยตรง

4.3 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม (Slum Upgrading) จากข้อจำกัดของการสร้างแฟลตที่ต้องใช้งบประมาณสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัดการแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดในยุคนี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิม มีการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดดีขึ้นในช่วงนี้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนี้ขึ้นมา โดยก่อตั้งขึ้นวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และเริ่มดำเนินการ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 และต่อมามีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยเฉพาะอย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยก็ยังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

---

<sup>26</sup> โสภณ พรโชคชัย . 1020 สลัม .อ้างถึงใน บุญชู เวทโอสถ "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช" , หน้า 24.

4.4 การสร้างบางส่วน (Sites-and-Services) เป็นโครงการที่ดำเนินการในช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม โดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดินและสาธารณูปโภค และให้มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุด และประหยัด งบประมาณของภาครัฐในการทำ Social Housing โครงการ Sites-and-Services นี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อยหากมีความมั่นคงในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว ก็จะสามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง จะเห็นได้ว่าต้นทุนของโครงการสร้างบ้านบางส่วน 10 หน่วย จะเท่ากับแฟลตที่มาตรฐานสูงเพียงหน่วยเดียว จึงทำให้ภาระการอุดหนุนจากภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยลดน้อยลงไปมาก

4.5 การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ เช่น โครงการฟื้นฟูนครเป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัยพยายามให้ ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ทั้งกายภาพสังคมและเศรษฐกิจ โครงการที่ได้ดำเนินการในระยะแรก คือ โครงการชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดลาดบัวขาว และชุมชนบางบัว

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. Slum Eviction and Relocation in Bangkok โดย Joan Biji และคณะ<sup>27</sup>

การศึกษาในงานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาถึงแบบจำลองการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยตามแนวทางการย้ายไปอยู่ที่ใหม่ (Resettlement) โดยแนวทางการศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงการทัศนคติของผู้ที่กำลังมีปัญหาไร้ที่อยู่ และผู้ที่ได้ย้ายไปอยู่แล้ว ต่อแนวทางการย้ายไปอยู่ที่ใหม่ และแสดงให้เห็นถึงวิถีชีวิตของชาวชุมชนแออัดที่ได้ย้ายไปอยู่ที่ใหม่ที่อยู่บริเวณชานเมืองกรุงเทพฯ

#### ชุมชนโรงหมู

รายงานฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มชาวสลัมที่ประสบปัญหาการไล่ที่ และกำลังจะย้ายออกไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ คือ ชุมชนโรงหมู (กล้วยน้ำไท) มีทัศนคติที่สำคัญ คือ

<sup>27</sup> Joan Biji and Associate, Slum Eviction and Relocation in Bangkok. Research of Delft University of Technology, August 1992.

- ชาวบ้านส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 73.20 ไม่ต้องการย้ายออกจากชุมชน และในกลุ่มที่ไม่ต้องการย้ายนี้ จำนวนร้อยละ 33.80 ให้เหตุผลที่เกี่ยวกับใกล้แหล่งงานในปัจจุบัน

- ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่หมายหลังจากถูกไล่ที่แล้วนั้น ร้อยละ 46.5 ยังไม่ทราบที่หมายที่พวกเขาจะไป และมีเพียงร้อยละ 8.45 เท่านั้นที่ต้องการย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดหาให้

- ในเรื่องของรูปแบบที่อยู่อาศัยที่พึงพอใจนั้น ผู้วิจัยให้เลือกระหว่างแฟลตย่านคลองเตย (พื้นที่เดิมหรือใกล้เคียงที่เดิม) และที่ดินปลูกบ้านชานเมืองตามแนวทางการจัดหาที่อยู่ใหม่ ซึ่งห่างจากศูนย์กลางเมืองมากกว่า 20 กม. ผลปรากฏว่า ชาวชุมชนถึงร้อยละ 60.90 เลือกที่ดินชานเมือง ส่วนที่เหลืออยู่แฟลตมีเพียงร้อยละ 29.70 เท่านั้น

คณะวิจัยยังได้ทำการสอบถามความคิดเห็นชาวชุมชนใหม่ คือ ชุมชนร่มเกล้า 1 และชุมชนร่มเกล้า 2 ได้ข้อสรุปดังนี้

ชุมชนร่มเกล้า 1 ซึ่งตั้งอยู่เคหะชุมชนร่มเกล้า ลาดกระบัง พบว่า

- ผู้ย้ายเข้ามาอยู่จำนวนร้อยละ 33 หรือ 73 ครอบครัวเปลี่ยนมือสูคนครอบครองคนที่สองแล้ว และเจ้าของบ้านเดิมจำนวนร้อยละ 17 หรือ 39 ครอบครัวเปลี่ยนสภาพเป็น ผู้เช่าบ้านไปแล้ว ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่อยู่ในชุมชนร่มเกล้า 1 ประมาณร้อยละ 50 ไม่ใช่ผู้ที่อยู่ดั้งเดิมจากกลุ่มที่ได้รับปัญหาการไล่ที่

- แหล่งงานส่วนใหญ่ของชาวชุมชนร่มเกล้า 1 ตั้งอยู่ที่ย่านร่มเกล้า ลาดกระบัง คิดเป็นประมาณร้อยละ 40 โดยผู้ที่ยังมีแหล่งงานในชุมชนเดิมเพียง ร้อยละ 8 เท่านั้น ส่วนที่เป็นกลุ่มใหญ่อีกกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีที่ทำงานไม่แน่นอนส่วนใหญ่จะมีอาชีพก่อสร้าง จะมีถึงประมาณร้อยละ 32 ที่เดียว

- กลุ่มที่สูญเสียงานของเขาไป คือ พวกหาบเร่แผงลอย พ่อค้าและแม่ค้าที่ต้องอาศัยพื้นที่พิเศษ เช่น ตลาดคลองเตย ส่วนพวกที่มีอาชีพก่อสร้างก็สูญเสียงาน เช่นกัน แต่สามารถหางานก่อสร้างใหม่ได้ภายในย่านลาดกระบัง

- การเดินทางจะลำบากสำหรับคนที่ไม่ได้เปลี่ยนงาน คือ จะต้องเดินทางถึง 1 ชั่วโมงครึ่ง /เที่ยว หรือ 3 ชั่วโมง/วัน สำหรับคนที่เปลี่ยนงานมาที่ย่านลาดกระบังก็จะเสียเวลาประมาณ 1 ชั่วโมง/วัน เท่านั้นโดยไม่เกินวันละ 2 ชั่วโมง

- เรื่องรายได้และรายจ่าย พบว่าชาวชุมชนกว่าร้อยละ 50 มีรายได้ที่ลดลงซึ่งเป็นเหตุมาจากการที่มีผู้มีงานทำในครอบครัวน้อย ส่วนรายจ่ายนั้นจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางเป็นส่วนใหญ่ โดยจ่ายเป็นค่าเดินทางประมาณร้อยละ 76 ของรายได้ของครอบครัว

## ชุมชนร่มเกล้า 2

- เมื่อย้ายมาที่ชุมชนใหม่ จำนวนร้อยละ 57 มีงานทำ แต่มีผู้สูญเสียงานถึงร้อยละ 43 ของประชากรทั้งหมดในชุมชน กลุ่มผู้สูญเสียงาน คือ พวกหาบเร่ และคนงานในโรงงาน

- อาชีพที่เข้ามาแทนที่ คือ อาชีพในลักษณะรับช่วงงานต่อ (Subcontract) เช่น การใส่ของเครื่องปรุงระเหยสำเร็จรูป

- สวนใหญ่ร้อยละ 72 มีรายได้ที่ต่ำกว่าที่เดิม

- รายจ่ายพิเศษที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับค่าเดินทาง บ้าน อาหาร และบริการอื่นๆ เพิ่มขึ้นกว่า 1,200 บาท

นอกจากนี้ยังมีข้อค้นพบและบทสรุปที่น่าสนใจ คือ

1. ชาวชุมชนแออัดที่ได้รับผลกระทบจากการไล่รื้อ พบว่ามีเพียงร้อยละ 44 ของชาวบ้านแต่ละชุมชนเท่านั้นที่ย้ายไปในชุมชนใหม่ ที่เหลืออีก ร้อยละ 56 กระจายอยู่ตามส่วนต่างๆ ของกรุงเทพฯ หรือบางส่วนย้ายกลับไปอยู่ชนบท

2. พบว่าที่ดินที่เตรียมไว้รองรับชาวชุมชน มีถึงร้อยละ 25 ของจำนวนที่ดินที่เป็นที่ว่างเปล่ายังไม่มีการย้ายเข้าไปอยู่

3. บางส่วนมีการขายสิทธิ์ให้ผู้มีรายได้สูงกว่า แล้วเจ้าของสิทธิ์ก็ย้ายกลับเข้ามาอยู่สลัมในเมือง

4. คาดว่าในระยะยาว ชาวชุมชนกลุ่มเดิมที่ถูกไล่ที่ในชุมชนใหม่นี้จะมีเป็น เจ้าของที่ดินเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น เท่ากับว่ามีชาวบ้านที่ถูกไล่ที่เพียงร้อยละ 20 ที่ได้มีที่ดินของตนเอง

## 2. การศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่โดย รศ.ดร.เสาวคนธ์ สุดสวาสดิ์ และคณะ<sup>28</sup>

การศึกษาเรื่อง การศึกษาผลกระทบจากการแก้ปัญหาชุมชนแออัดโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่นั้นได้ทำการศึกษาชุมชนทั้งหมด 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนร่มเกล้า 1 ชุมชนร่มเกล้า 3 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1 2 และ 3 เคหะชุมชนรัชดา (ออเงิน) ชุมชนหนองใหญ่ ชุมชนเสนาพัฒนา (รวมใจสามัคคี) ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา และชุมชนอินทามระ 10 ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

<sup>28</sup> เสาวคนธ์ สุดสวาสดิ์ และคณะ , การศึกษาผลกระทบจากการแก้ปัญหาชุมชนแออัด โดยการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่, เสนอต่อ การเคหะแห่งชาติ, พ.ศ.2534.

1. ชุมชนที่ดำเนินการจัดหาที่ดินเอง และซื้อที่ดินด้วยเงินสดเช่าหรือถอน ได้แก่ ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1
2. ชุมชนที่ชาวชุมชนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาที่ดิน และจัดการการเงินเอง หรือจัดตั้งเป็นสหกรณ์/สหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อการชำระหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อที่ดิน ได้แก่ ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา ชุมชนเสนาพัฒนา และชุมชนออเงิน
3. ชุมชนที่ดำเนินการจัดหาที่ดินเอง โดยมีหน่วยงานอื่นให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ได้แก่ สุวรรณประสิทธิ์ 3 และอินทามระ 10
4. ชุมชนที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการ จัดหาที่ดินราคาถูกให้เขาปลูกบ้านอยู่อาศัย ได้แก่ ชุมชนวัดหนองใหญ่
5. ชุมชนที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติโดยตรงทั้งหมด ได้แก่ ชุมชนร่มเกล้า 1 ชุมชนร่มเกล้า 3 และชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 2

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. จากการวิเคราะห์ตัวแปรต่างๆ พบว่า
  - ชุมชนประเภทที่ 5 เป็นชุมชนที่มีลักษณะทางกายภาพที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน และความเป็นอยู่ของคนชุมชนในระดับที่ดีมาก
  - ชุมชนประเภทที่ 4 เป็นชุมชนที่มีลักษณะทางกายภาพที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนและความเป็นอยู่ของชุมชนในระดับที่ดี
  - ชุมชนประเภทที่ 1 2 และ 3 เป็นชุมชนที่มีลักษณะทางกายภาพที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนและความเป็นอยู่ของคนในชุมชนในระดับที่พอใช้
2. ชาวชุมชนมีความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนในด้านต่างๆ มากเว้นแต่เรื่องขยะมูลฝอยพึงพอใจในระดับปานกลาง สำหรับเรื่องความใกล้ไกลและการได้รับบริการทางโทรศัพท์นั้นเกิดความพึงพอใจต่ำกว่าในชุมชนเดิมและคงเป็นสาเหตุจากที่ตั้งชุมชนใหม่อยู่ชานเมือง
3. รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของชาวชุมชนในชุมชนใหม่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นช่วงประมาณ 600-2,000 บาทต่อเดือน ยกเว้นชุมชนประเภทที่ 4 คือ ชุมชนหนองใหญ่ที่รายได้ลดลง แต่ถ้าพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อสมาชิกในครอบครัวกลับพบว่า เพิ่มขึ้นในทุกกลุ่ม
4. เมื่อทำการเปรียบเทียบเรื่องรายได้-รายจ่ายพบว่า ทุกชุมชนมีรายได้มากกว่า รายจ่าย ส่วนการเปรียบเทียบรายได้รายจ่ายในปัจจุบันกับก่อนย้าย ปรากฏว่าครัวเรือนตัวอย่างในชุมชนปัจจุบันอยู่ในฐานะที่ดีขึ้น ยกเว้นชุมชนประเภทที่ 4



5. ในด้านการถือครองที่ดิน พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน โดยในประเภทที่ 1 มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของร้อยละ 7.9 ประเภทที่ 2 ร้อยละ 5.3 ประเภทที่ 3 และ 5 7.5 และ 7.3 ตามลำดับ ส่วนชุมชนประเภทที่ 4 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพราะเป็นที่เช่า

6. เกี่ยวกับการเดินทาง พบว่าชุมชนประเภทที่ 2 ใช้เวลาในการเดินทางน้อยที่สุด คือ 50 นาที (ซึ่งส่วนใหญ่ใช้น้อยกว่า 30 นาที) ในขณะที่ชุมชนประเภทที่ 5 ใช้เวลาประมาณ 60 นาที (แต่ส่วนใหญ่จะใช้เวลาประมาณ 90-120 นาที) สำหรับชุมชนที่เหลือใช้เวลาในการเดินทางในช่วง 90-105 นาที

7. ความคิดเห็นต่อการอยู่อาศัยในที่ใหม่ พบว่าจำนวนร้อยละ 83.2 ของผู้ตอบ คำถาม เห็นว่าที่อยู่อาศัยใหม่ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

8. ด้านความพอใจในที่ตั้งของชุมชนในปัจจุบัน พบว่าความพอใจค่อนข้างสูงแม้ว่าลักษณะการประกอบอาชีพไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การเปลี่ยนที่อยู่อาศัยส่งผลให้ไกลต่อแหล่งงานบ้าง แต่ยังมีคามพึงพอใจสูงจึงแสดงผลว่าเกือบร้อยละ 90 จะไม่ย้ายไปที่ไหนอีก

### 3. การประเมินผลโครงการบางบัว ของการเคหะแห่งชาติ โดย ศ.ดร.วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ<sup>29</sup>

ได้ประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว ของการเคหะแห่งชาติ พบว่า เป็นโครงการพื้นที่นครที่ประสบผลสำเร็จในเบื้องต้น เพราะผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดิน แม้มีการติดค้างบ้าง การค้างค่าชำระที่ดินไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มรายได้ และจำนวนเงินที่ต้องผ่อน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านกายภาพ และความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายสิทธิ์หรือย้ายออกจากชุมชน 2 ใน 3 พอใจกับขนาดที่ดิน 15 ตรว. และในชุมชนมีองค์ประกอบชุมชนค่อนข้างพร้อม ในด้านอาชีพ ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงอาชีพเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลต่อรายได้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามชาวชุมชนยังไม่มีทัศนคติที่ดีต่อกรรมการชุมชนโดยรวม ในด้านความพอใจต่อการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ชาวชุมชนมีความพอใจในบทบาทและผลงานของ กคช. และหน่วยงานอื่นมากพอสมควร

<sup>29</sup> วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ . การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ . คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528, อ้างถึงใน บุญชู เวทโอสถ. "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2537) ,หน้า 28.

#### 4. การประเมินผลโครงการวัดลาดบัวขาว

โดย ศ.ดร.วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ<sup>30</sup>

ได้ศึกษาและประเมินผลโครงการ วัดลาดบัวขาว ซึ่งเป็นโครงการแบ่งปันการใช้ที่ดิน (Land sharing) ผลการศึกษาพบว่า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพอใจทางด้านกายภาพ ขนาด และตำแหน่งที่ดิน มีความพอใจในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย และความมั่นคงทางด้านจิตใจ ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดไม่ต้องการที่ย้ายชุมชน หรือขายที่ดินของตน ในด้านเศรษฐกิจ ผู้อยู่อาศัยจำนวน 2 ใน 3 มีความพอใจในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ การย้ายชุมชนมีผลต่อการเปลี่ยนอาชีพไม่มาก ผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายสำหรับค่าที่อยู่อาศัยใหม่ ในด้านการจัดระเบียบชุมชน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในระดับต่ำ และการรวมกลุ่มของสังคมมีน้อยกว่าในชุมชนเดิม

#### 7. การประเมินผลการจัดหาที่อยู่ใหม่ กรณีศึกษา : ชุมชนอ่อนนุช

โดย บุญชู เวทโฮสถ<sup>31</sup>

ได้ศึกษาและประเมินผลโครงการ ชุมชนอ่อนนุช ซึ่งเป็นโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ พบว่า ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความพึงพอใจทางด้านกายภาพ และสภาพแวดล้อมมากที่สุด ในด้านเศรษฐกิจ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนลดลง ในขณะที่รายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มขึ้น แต่ชาวชุมชนก็มีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ในการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นเงินออมของครัวเรือน ในด้านลักษณะทางสังคม ความสะดวกในการเดินทางไปรักษาพยาบาล และซื้อเครื่องใช้ลดลง แต่ความพอใจด้านบริการพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปาในชุมชนดีขึ้นกว่าเดิม ชาวชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าการอยู่อาศัยในชุมชนใหม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกดีขึ้น มีความปลอดภัยในการอยู่อาศัยมากกว่าเดิม

<sup>30</sup> วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ. การประเมินผลโครงการวัดลาดบัวขาว. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, อ้างถึงใน บุญชู เวทโฮสถ. "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 29.

<sup>31</sup> บุญชู เวทโฮสถ. "การประเมินผลการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองสู่ชานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอ่อนนุช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537)