

บทที่ 2

หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางของการปันส่วนที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ดินสำหรับผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่เมือง โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาของการปันส่วนที่ดิน แนวความคิดหลักของการปันส่วนที่ดิน พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การใช้วิธีการปันส่วนที่ดิน ขั้นตอนในการปันส่วนที่ดิน และองค์การที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งข้อดี-ข้อเสียในการปันส่วนที่ดิน ตลอดจนการศึกษาถึงการนำเอาวิธีการปันส่วนที่ดินมาใช้ในโครงการต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำเอาประสบการณ์เหล่านั้นไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

2.1 การปันส่วนที่ดินในเขตเมือง

2.1.1 ความเป็นมาของการปันส่วนที่ดิน

กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญกับปัญหาชุมชนแออัดอันเป็นสาเหตุมาจากกระบวนการพัฒนา ความเป็นเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยสามารถบ่งชี้ได้จากความต้องการในการใช้ที่ดินในเมืองเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 ได้เกิดระบบการซื้อขายที่ดิน การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นไปโดยเสรี ลักษณะการใช้ที่ดิน การกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรที่ดินสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลขาดมาตรการหรือการจัดการที่มีประสิทธิภาพ¹ ที่ดินถูกกว้านซื้อโดยผู้จัดสรรที่ดิน จึงเกิดตลาดที่ดิน 2 ประเภทขึ้น คือ

- นักเก็งกำไรรายใหญ่ ซึ่งพยายามซื้อที่ดินขายให้แก่ผู้จัดสรรที่ดิน
- เกิดตลาดการซื้อขายที่ดินแปลงเล็ก ๆ ในช่วงปี พ.ศ.2503-2513

การเก็งกำไรเป็นลูกโซ่ ส่งผลให้ราคาที่ดินในเมืองและชานเมืองเพิ่มสูงมาก นอกจากนี้แล้วยังเป็นการเร่งการล่มสลายของชุมชน เกิดการกีดกันการเป็นเจ้าของที่ดินในเมือง ในบริบทที่ไม่มีโอกาสสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย² ดังนั้นผลของการพัฒนาจึงเป็นการสร้าง ชุมชนแออัด

¹ ประภาภัทร นิยม, "การขยายตัวของกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชนแออัด" ใน สภาพสิทธิของสลัม. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, น. 91-108

² Durand-Lasserve, Alain, "the land conversion process in Bangkok and the predominance of the private sector over the public sector" in Land for Housing the Poor. Compute Design and Print Co., Ltd. Bangkok. Thailand.; 1993, p.292

ทางอ้อมนั่นเอง ขณะที่การเจริญเติบโตในกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ.2511-2529 พบว่ามีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2443-2500 จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นไม่ได้สูงกว่าการเพิ่มตามธรรมชาติ³ เนื่องจากเกิดการอพยพของแรงงานจากชนบทในช่วงที่ที่ดินราคาสูงขึ้น จึงเกิดการเก็งกำไรของที่ดิน และเกิดการเช่าที่ดินที่ถูกทิ้งว่างเปล่าของผู้ยากไร้ ซึ่งได้ปลูกบ้านชั่วคราวในที่ดินเหล่านี้ ประกอบกับการปล่อยปลະละเลยของเจ้าของที่ดิน การขาดการวางแผน ขาดการจัดระบบสาธารณูปโภค เป็นผลให้จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นควบคู่กับการไล่รื้อชุมชนที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น⁴ จึงกลายเป็นปัญหาทางสังคมที่จะต้องแก้ไข จากการศึกษาพบว่าจำนวนชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่บนที่ดินของรัฐนั้น ปกติจะตั้งอยู่บนที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถให้ประโยชน์ได้ และประมาณ 2 ใน 3 ของชุมชนแออัดดังกล่าวเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวนทั้งสิ้น 132 ชุมชน⁵

จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน การแก้ปัญหาโดยแนวทางการไล่รื้อชุมชน (Slum Clearance and Demolition) ชุมชน ผู้อยู่อาศัยจึงกลายเป็น ผู้บุกรุก เป็นผู้ละเมิดกฎหมายหรือเป็นเหยื่อของกระบวนการพัฒนาประเทศในระบบทุนนิยม จึงเกิดการอ้างกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากำจัด ชุมชนแออัดออกจากพื้นที่ ต่อมารัฐเริ่มเล็งเห็นแล้วว่ายังแก้ปัญหาโดยการไล่รื้อชุมชนมากเท่าใด จำนวนของการเพิ่มที่บุกรุกใหม่ก็ยังมีมากขึ้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการไล่รื้อชุมชนมาเป็นการปรับปรุงชุมชน(Re-Development) แต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ไม่สามารถปรับปรุงสภาพกายภาพที่ทรุดโทรม เพราะลักษณะการครอบครองที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีโอกาสปรับตัวให้เข้ากับชุมชนเมืองได้ ต่อมาได้มีการโยกย้ายชุมชน (Relocation) ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ วิธีการนี้แม้ว่าผู้อยู่อาศัยจะมีความมั่นคงในที่ดิน มีการจัดระบบสาธารณูปโภค แต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาการทำมาหากินจากการย้ายแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นการตัดขาดจากอาชีพเดิม และมักจะเป็นการทำลายกระบวนการกลุ่ม ลักษณะการพึ่งพากันอันเป็นปัจจัยสำคัญของผู้มีรายได้น้อย ท้ายที่สุดก็ต้องย้ายกลับมาอยู่ในชุมชนแออัดดั้งเดิม อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว แนวความคิดในการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) น่าที่จะเป็นทางเลือกที่สำคัญเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถ

³ ตาราง 1 และ 2 ใน ดร.อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. และนาพร ดวงวิเศษ, 1996 และ วตันยา ณ.ถกลาง, 2521

⁴ จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติปี พ.ศ.2541

⁵ สรุปข้อมูลชุมชนแออัด โดยโครงการสร้างสรรค์และพัฒนาชุมชน พ.ศ.2540

อาศัยอยู่ในชุมชนเดิมเพื่ออ้างไว้ซึ่งความสัมพันธ์ภายในชุมชนและความสัมพันธ์กับการประกอบกิจกรรมกับพื้นที่เมืองในบริเวณนั้น ๆ

การปันส่วนที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาชุมชนที่เจ้าของที่ดิน และประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สนองต่อการลงทุนตามระดับทางเศรษฐกิจของบริเวณนั้น ๆ อีกทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนโดยผลตอบแทนจากการลงทุน ดังนั้นการปันผลที่ดินจึงมีผลดีต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแล้วยังก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านสังคมด้วย การดำรงรักษาและพัฒนาปรับปรุงสภาพชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีคุณภาพในการอยู่อาศัยและสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการพัฒนาของเมืองในบริเวณนั้น ๆ

2.2 หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 แนวคิดในการแก้ปัญหาของคนจนเมือง

หลังจากได้มีการดำเนินการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ แนวนโยบายหรือแนวคิดในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษแออัด โดยแบ่งออกเป็น 4 ยุค ดังนี้⁶

1) ระหว่าง พ.ศ.2493-2502 ได้แนวคิดของ City Beautification จากตะวันตก ทำให้เกิดการปรับปรุงการใช้ประโยชน์แบบการรื้อล้างชุมชน (Slum Clearance) และการปรับปรุงชุมชน เช่น การรื้อชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแล้วสร้างกระทรวงการต่างประเทศ ให้ชุมชนออกไปจากพื้นที่เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย

2) ระหว่าง พ.ศ.2503-2512 ได้แนวความคิดของ Social Housing จากตะวันตก เป็นการเปลี่ยนแนวทางการแก้ปัญหาของผู้มีรายได้น้อย มาเป็นการเข้าสู่การแก้ปัญหา โดยนำทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเอง (Self-reliance) ได้แก่โครงการการสร้างบ้านบางส่วน (Site and Service) และการปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading or Slum Improvement) เกิดจากการที่พบว่าการรื้อล้างชุมชนแออัดไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ยิ่งรื้อล้างสลับยิ่งทำให้เกิดสลัมมากขึ้น⁷

⁶ ไสภณ พรโชคชัย, "ไว้ที่อยู่อาศัย" สังคมพัฒนา 5-6 ; ธันวาคม 2529, น.58

⁷ Dwyer, op.cit., footnote 19; p.112

- 3) ระหว่าง พ.ศ.2513-2522 ได้แนวความคิดของ Turner และ Laquain เป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เกิดโครงการฟื้นฟูพื้นที่นครขึ้นโดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้
- Slum Relocation หมายถึง การย้ายที่อยู่อาศัยทั้งหมดไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งอาจอยู่ใกล้ที่เดิม หรือไกลจากที่เดิม แล้วปรับปรุงสาธารณูปโภคมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
 - Slum Reblocking หมายถึง การปรับปรุงทางกายภาพ ในที่ดินเดิมให้เป็นระบบมากขึ้นแบ่งแปลงที่ดินใหม่เป็นกรรมสิทธิ์หรือให้เช่าระยะยาวเช่นชุมชนซอยสีน้ำเงิน
 - Slum Reconstruction หมายถึง การปรับปรุงให้อยู่ในที่ดินเดิม และมีการสร้างใหม่ทั้งหมด เช่น โครงการชุมชนวัดลาดบัวขาว
 - Land Sharing หมายถึง การแบ่งแปลงที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดิน และผู้อยู่อาศัย โดยหาประโยชน์จากที่ดินส่วนหนึ่งและให้เป็นที่อยู่อาศัยส่วนหนึ่งจากที่อยู่อาศัยเดิม
- 4) ระหว่าง พ.ศ.2523-ปัจจุบัน ได้แนวความคิดจากการประชุมระหว่างประเทศหลายแห่ง เป็นการให้ความสำคัญกับความมั่นคงในที่อยู่อาศัย รูปแบบในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดก็คือ การให้ความสำคัญในเรื่องที่ดิน⁸ ซึ่งต่อมาได้พัฒนารูปแบบเป็นโครงการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) ในกรณีที่ชุมชนแออัดมีปัญหาเรื่องการไร้ชื่อ

2.2.2 ระบบที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง

เกณฑ์ในการอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยควรประกอบด้วย ความสามารถในการจ่าย มีสาธารณูปโภค รวมทั้งมีการดูแลรักษาตามควร มีความมั่นคงในการครอบครอง หรือเป็นเจ้าของ ใกล้แหล่งงานหรือที่ทำมาหากิน มีเพื่อนบ้านและความเป็นชุมชนร่วมกัน⁹

ระบบที่อยู่อาศัยควรประกอบด้วย

- 1) การจัดระเบียบของการจัดที่อยู่อาศัย (Organization) ประกอบด้วยความเป็นอิสระ ผลประโยชน์ร่วมกัน ความชอบธรรม ประสิทธิภาพ และความสามารถในการปรับตัวต่อที่อยู่อาศัย
- 2) ระบบการเงินจะต้องคำนึงถึง ความสามารถในการจ่าย เงื่อนไขในการจ่ายต้นทุน สิทธิครอบครอง ความทนทานต่อภาวะผันแปรทางเศรษฐกิจ

⁸ ชโลโม แองเจิล, "แนวคิดพื้นฐานเรื่องระบบที่อยู่อาศัย", แปลโดยอภิชาติ พุทธวงศ์, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานพัฒนาที่อยู่อาศัย รุ่นที่ 10 ; 6 กันยายน - 11 พฤศจิกายน 2526, น.101

⁹ สมสุข บุญยะปัญญา, "ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร" วิชาการที่อยู่อาศัย 1 ; กรกฎาคม 2529, น.31

3) การก่อสร้างเกี่ยวกับ การใช้ที่ดิน สภาพแวดล้อมชุมชน การแสดงบทบาทของความเป็นบ้าน ความเหมาะสมทางเทคนิค การปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไป¹⁰

สรุปได้ว่า ระบบที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อยหรือคนจนเมือง ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ดังนี้

- ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจเป็นเจ้าของหรือเช่าระยะยาว
- ความสามารถในการจ่าย (Affordability)
- โกล้แหล่งงานหรือการรับบริการสาธารณะสำคัญคือระบบการขนส่งมวลชนที่ไม่ลำบากมากนัก
- การรับบริการทางด้านสาธารณสุขไปโรค และการดูแลรักษาจากรัฐ ตลอดจนการปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไป
- การปรับตัวให้เข้ากับวิถีชีวิตและความรู้สึกในการเป็นชุมชน(Sense of Community)

2.2.3 ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

ความมั่นคงในที่ดินหมายถึงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ มีสิทธิ์ในการอยู่อาศัยหรือเช่าในระยะยาว เมื่อเกิดความมั่นคงแล้วนั้นก็จะมีปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน และพัฒนาตนเอง และชุมชนต่อไปได้¹¹

ที่ดินจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางด้านอื่น ๆ และการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดีขึ้นตามทฤษฎีทางจิตวิทยา เรื่องแรงจูงใจ พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของการครอบครองที่ดินกับคุณภาพของที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กัน คือ ถ้าที่ใดขาดความมั่นคงในการครอบครองเป็นที่เช่าผิดกฎหมาย หรืออยู่ระหว่างการขังไล่ที่ดิน ตัวที่อยู่อาศัยจะมีสภาพทรุดโทรม สภาพแวดล้อมที่สกปรกขาดการพัฒนา¹²

¹⁰ ชโลโม แองเจิล, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 5 ,น.7-11

¹¹ สมพงษ์ พัดปุย, สภาพสิทธิสล้ม กรุงเทพมหานคร, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; พ.ศ.2527 น.25

¹² สมสุข บุญญะบัญชา, "ความเป็นมาของปัญหาที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร" วิชาการที่อยู่อาศัย 1 ; กรกฎาคม 2528, น.30

นอกจากนี้ความรู้สึกมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ เกิดจากการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง ไม่ต้องหวาดกลัวจากการถูกไล่ที่¹³ และปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัดไม่ใช่หมายถึงบ้านที่ใกล้พัง 'ไม่ปลอดภัยต่อการอยู่อาศัย ความหมายที่แท้จริงคือ การรื้อถอน การไล่ที่ซึ่งเป็นความไม่มั่นคงทางสังคม'¹⁴ ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาที่สำคัญที่สุดของชุมชนแออัด คือ ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสำคัญและกระตือรือร้นในการปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัย¹⁵ ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจสูงสุดต่อผู้อยู่อาศัย ซึ่งส่วนมากยังคงมีความพึงพอใจในแปลงที่ดินขนาดเล็กที่มีอยู่¹⁶

2.3 หลักการการปันส่วนที่ดิน

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

จากคำกล่าวที่ว่า "เมืองนั้นเปรียบเหมือนชีวิตมนุษย์ ที่เริ่มกำเนิด เจริญเติบโตและต่างร่วมกันสร้างเสริมพัฒนาเมืองให้เติบโตใหญ่ขยายพื้นที่ในการปกครอง จนเมืองขยายตัวกว้างขวางตามความสามารถของมนุษย์ ที่จะต้องเลี้ยงดูประชากรที่เพิ่มขึ้น ในแต่ละเมืองมีวิถีทางที่แปลกแตกต่างกันออกไป ดังเช่นชีวิตมนุษย์แต่ละคน" จึงได้มีเหตุผลเชิงหลักการอยู่ 2 ประการที่สนับสนุนให้ความชอบธรรมแก่การเกิดการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing)

- *ประการแรก* คือสิทธิของชาวสลัมที่จะได้มีที่อยู่อาศัยในเมือง ตามประเพณีในบางสังคมที่ที่ดินว่างเปล่าเป็นของชุมชนผู้ใดมีความจำเป็นก็สามารถสร้างที่สำหรับอยู่อาศัยและให้สิทธิครอบครองชั่วคราวแก่ผู้นั้น¹⁷ ในโครงการจัดระเบียบชุมชนผู้นุกรุก (Squatter Settlement) ใน

¹³ วิมลสิทธิ์ ทรายางกูร และคณะ. การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว กรุงเทพมหานคร โดยสถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; พ.ศ.2528 น.157

¹⁴ Sapon Pornchokchai, "The Solution" in urban low – income settlement , Paper presented at the ITCWRM Semina on Training course on environmental rehabilitation of urban low – income settlement, Bangkok ; 4 –22 December 1989. (mimeographed)

¹⁵ อุดิน รพีพัฒน์ และคณะ, รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร โดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; พ.ศ.2524 น.19

¹⁶ วิมลสิทธิ์ ทรายางกูร และคณะ, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 10 ; หน้า ข

¹⁷ อานันท์ กาญจนพันธ์, "เข้าใจว่าสังคมไทยในอดีตก็เป็นเช่นนั้น" ความคิดและความเคลื่อนไหวทางสังคมแนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์และสังคมศาสตร์. โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัย; พ.ศ.2530 น.73 และ Anan Ganjanapan ;1994 ,p.609 - 622

หลายสังคมนิติชนนี้ได้รับการยอมรับครอบคลุมไว้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีเงินพอที่จะซื้อหรือเช่าบ้านได้ และได้บุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ว่างเปล่าจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในราคาที่เหมาะสมกับรายได้ซึ่งไม่ใช่ราคาตลาด นั่นคือความสำคัญอยู่ที่การใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ ไม่ใช่การยึดถือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เก็บไว้เฉย ๆ เพื่อเก็งกำไร

- *ประการที่สอง* หลักการที่ว่าคนยากไร้ในเมืองมีสิทธิ์ที่จะได้รับส่วนแบ่งจากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจาก การลงทุนของรัฐ เช่น การสร้างถนน ซึ่งเป็นการลงทุนโดยสังคมทั้งสังคม ไม่ใช่การลงทุนโดยเจ้าของที่ดิน ดังนั้นสังคมสามารถที่จะเรียกร้อง ส่วนแบ่งจากการที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้น โดยรัฐต้องเรียกเอาในรูปของภาษี หรืออาจทำโดยการจัดให้มีการแบ่งปันที่ดิน(Land Sharing) เงินส่วนหนึ่งที่ได้จากการที่มูลค่าที่ดินนั้น อาจนำมาใช้ในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยหรือชดเชยแก่ผู้มีรายได้น้อย สำหรับการสูญเสียบ้านเรือนจากการบีบบังคับให้โยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่

อาจกล่าวได้ว่าการทำ "Land Sharing" เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่มีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงใกล้แหล่งงานของตน สามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมเมืองที่มีระบบการพึ่งพากันแบบสังคมชนบท โดยไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น ซึ่งทำที่สุดแล้วด้วยสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เขาเหล่านั้นกลับเข้ามาสู่ระบบ สลัม เช่นเดิม

2.3.2 แนวความคิดในการปันส่วนที่ดิน

พื้นฐานในการปันส่วนที่ดิน คือ การแบ่งแปลงที่ดินออกเป็น 2 ส่วน โดย

- ส่วนที่ 1 เจ้าของที่ดินแบ่งที่ดินส่วนหนึ่งผู้มีรายได้น้อยภายในชุมชนเช่า/ซื้อ เพื่อสร้างที่พักอาศัยที่ดีกว่าเดิมขึ้น โดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสถานภาพทางสังคมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- ส่วนที่ 2 คืนให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อนำไปพัฒนาเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด เช่น การแสวงหาผลกำไรทางด้านธุรกิจ

การปันส่วนที่ดินนับเป็นวิธีการที่ช่วยให้เกิดสันติภาพ และเป็นการจัดความขัดแย้ง ความวุ่นวายทางสังคมที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดเป็นระยะเวลานานกับเจ้าของที่ดิน ตลอดจนทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยไม่มีใครได้รับความสูญเสียการปันส่วนที่ดินเป็นการแก้ปัญหาด้วยการเจรจาตกลงกันอย่างประนีประนอม เป็นการแลกเปลี่ยนทางการจัดการของแต่ละฝ่าย โดยให้ผู้อยู่อาศัยใน

ชุมชนแออัดได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินร่วมกับกับเจ้าของที่ดินแทนการถูกขับไล่ สำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดสิ่งที่ได้คือความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย มีสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน และถ้าหากว่าการพัฒนาที่ดินนั้นสามารถให้รายได้เป็นส่วนใหญ่สำหรับเจ้าของที่ดินก็จะได้ที่ดินส่วนหนึ่งกลับมาสำหรับการพัฒนาทำธุรกิจได้อย่างทันทีทันใดซึ่งจะนำผลประโยชน์กลับคืนมา หลีกเลี่ยงการปะทะขัดแย้งเพราะไม่ทราบได้ว่าจะจบลงและเริ่มโครงการได้เมื่อไร เป็นผลให้เกิดความล่าช้า ซึ่งหมายถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้สิ่งที่เจ้าของที่ดินจะได้รับคือการชื่นชมจากสังคม เนื่องจากทัศนคติที่เปี่ยมไปด้วยเมตตา และมีมนุษยธรรมต่อผู้ยากไร้

ในทางตรงกันข้ามถ้าเจ้าของที่ดินมีทัศนคติว่าการไล่ที่ชุมชนแออัดเป็นเรื่องที่ปกติธรรมดา และเมื่อไม่มีการกดดันต่อเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินก็มักจะใช้วิธีการนี้มากกว่าการเจรจา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีการต่อต้านจากชาวชุมชน ไม่มีกลุ่มองค์กร และตราบไต่ที่ไม่มีนโยบาย หรือกฎหมาย ควบคุมดูแลสิทธิของผู้มีรายได้น้อย หรือไม่เห็นคุณค่าของการสนับสนุนให้เกิดขึ้นแล้วนั้น การไล่ที่ที่ยังมีเพิ่มสูงขึ้นนั้นคือการปันส่วนที่ดินต้องการองค์กรชุมชน และการได้รับการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากภายในและภายนอกชุมชน ขั้นตอนในการเจรจากับเจ้าของที่ดินก็จะกลายมาเป็นความจริง¹⁸

ข้อตกลงในการปันส่วนที่ดินเป็นขั้นตอนที่ยาวนานของการเจรจาตกลง และการต่อสู้ดิ้นรนของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการอยู่อาศัย การวางแผนการปันส่วนที่ดินในการพัฒนาพื้นที่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องทราบแนวทางในการพัฒนาในอนาคตด้วย นอกจากนี้ยังต้องดูสัญญาการซื้อขาย ความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เช่าซื้อ กับเจ้าของที่ดินด้วย มีความชัดเจนในส่วนของพื้นที่ ความได้เปรียบของตำแหน่งที่ตั้งที่จะใช้ในการพัฒนาที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนผู้อยู่อาศัยเริ่มแรกของชุมชนจะมีที่พักอาศัยใหม่ในที่ดินที่เล็กกว่าเดิม ดังนั้นความหนาแน่นจึงเป็นนัยสำคัญของความจำเป็นในการสร้างใหม่ โดยต้องพิจารณาจากภาระทางด้านการเงิน และการมีส่วนร่วมของแต่ละครอบครัว ควรมีเงินสนับสนุนภายใน (Cross-subsidy) ให้มากที่สุด กล่าวคือ การพัฒนาธุรกิจในส่วนของที่ดินที่ยกให้เจ้าของที่ดินนั้น จะต้องมียกพอ สำหรับค่าใช้จ่ายในการซื้อหรือเช่าที่ดิน ส่วนที่เอามาให้ชาวชุมชนแออัดอยู่

¹⁸ HABITAT, "Community organization as an agent for participation" in The Role of Community Participation in Human Settlement Work, paper prepared by Mr. Sapon Pornchokchai; december 1986, p.39

อาศัย การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ฯลฯ ตลอดจนการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ในเมื่อชาวชุมชนแออัดไม่สามารถที่จะหาเงินมาจ่ายในเรื่องเหล่านี้ได้เป็นส่วนมาก¹⁹ จะเห็นได้ว่าโครงการปันส่วนที่ดินจะต้องคำนึงถึงภาระทางการเงิน และการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้น การทำให้บรรลุผลสำเร็จจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของการพัฒนาพื้นที่ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ระบบการใช้ที่ดินแบบผสมในกรุงเทพมหานคร ได้มีการประยุกต์ใช้หลักการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) คือมีการใช้สร้างอาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยสำหรับคนมีรายได้หลายระดับผสมกันซึ่งทำโดยการที่ชุมชนพร้อมใจกันซื้อที่ดินจากเจ้าของ โดยใช้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการสร้างอาคารพาณิชย์ซึ่งปกติแล้วผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ เพราะราคาในท้องตลาดสูง ก็อาจจะเป็นเจ้าของที่ดินได้เพียงบางส่วน

2.3.3 หลักในการปันส่วนที่ดิน

แนวคิดพื้นฐานหลักที่สำคัญโดยทั่วไปแล้ว ในการปฏิบัติมีอยู่ 4 ประการ คือ

1) ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มขึ้น (Densification)

เมื่อพื้นที่ส่วนหนึ่งของชุมชนแออัดจะตัดแบ่งไปเพื่อพัฒนาเป็นอาคารที่ให้ผลตอบแทนเชิงการค้า พื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดจะลดน้อยลงซึ่งเป็นผลให้ความหนาแน่นของครัวเรือน หรือความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากการสร้างที่พักอาศัยบนเนื้อที่ว่างระหว่างบ้าน หรือการสร้างบ้านใหม่บนโครงการเดิมเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยแก่ครอบครัวที่ต้องถูกรื้อย้ายออกจากพื้นที่ที่จะทำการสร้างอาคารพาณิชย์

การทำให้ประชากรหนาแน่นขึ้นทำได้ 2 รูปแบบ

- การจัดที่ตั้งบ้านใหม่ (Infilling) บ้านส่วนใหญ่มักจะตั้งอยู่ที่เดิม และบางหลังจะถูกแทรกไปอยู่ในตำแหน่งใหม่เพื่อให้มีที่ว่างสำหรับทำอาคารพาณิชย์
- การสร้างใหม่ (Rebuilding) บ้านเก่าทั้งหมดจะถูกรื้อถอนออกไป และสร้างขึ้นมาใหม่ในพื้นที่นั้นโดยอาจเป็นอาคารสูงหรือบ้านเป็นหลัง ๆ ที่ความหนาแน่นเพิ่มสูงขึ้น

¹⁹ อคิน ทรัพย์พัฒน์, ชุมชนแออัด: องค์ความรู้กับความเป็นจริง, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ;พ.ศ.2542

รูปแบบของการจัดประชากรให้หนาแน่นนี้ จะต้องพิจารณาถึงการคืนทุนซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป โดยทั่วไปแล้วการจัดที่ตั้งบ้านใหม่นั้นเป็นไปได้เมื่อความหนาแน่นเดิมยังต่ำอยู่ และพื้นที่ที่ต้องการสร้างอาคารพาณิชย์เพื่อทำรายได้มาเกื้อหนุน สำหรับให้ประชาชนจ่ายค่าบ้าน และที่ดินได้นั้นมีขนาดเล็ก การสร้างใหม่แบบอาคารสูง จำเป็นเมื่อความหนาแน่นของประชากรเดิมสูงอยู่แล้ว และพื้นที่ที่ต้องการสร้างอาคารพาณิชย์นั้นจะต้องเป็นผืนใหญ่ ถ้าจะให้เกิดความเป็นไปได้ทางด้านการเงิน ลักษณะที่ว่านี้คือรวมการสร้างใหม่ และจัดที่ตั้งบ้านใหม่

2) การสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ (Rebuilding)

การตัดสินใจสร้างขึ้นใหม่แทนการจัดตำแหน่งบ้านใหม่นั้น เป็นการตัดสินใจที่สำคัญของโครงการบูรณะชุมชนแออัด เนื่องจากการจัดตำแหน่งของบ้านในชุมชน มีข้อดีกว่าในแง่ของการจัดการ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงน้อย เพราะบ้านจำนวนมากจะยังคงสภาพเดิมอยู่ ใช้เงินน้อย อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บ้านมีขนาด และแบบมากกว่า

ในการบูรณะชุมชนแออัดบางแห่งนั้น การจะจัดที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับจำนวนครอบครัว โดยการแทรกพื้นที่ว่างนั้น อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ขึ้นกับสภาพของที่ว่างที่เหลืออยู่ ดังนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อถอนบ้านเดิม และสร้างที่พักอาศัยใหม่ให้เพียงพอกับความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นการสร้างบ้านแถวโดยปกติแล้วจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

ในกรุงเทพมหานคร มีโครงการร่วมกันสร้าง ซึ่งเป็นโครงการเอกชนที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย อันเป็นโครงการทดลองสร้างบ้านถาวร โดยวิธีสร้างด้วยตนเอง(Self-help Housing) สำหรับสร้างบ้านให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย เป็นการเปิดโอกาสที่ดียิ่งแก่ชาวบ้านได้สร้างบ้านคุณภาพดี ด้วยการฝึกอบรม และควบคุมเพียงเล็กน้อย ทางโครงการใช้ระบบก่อสร้างชนิดพิเศษสำหรับการสร้างแบบช่วยเหลือตนเอง

3) การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation)

การที่จะพัฒนาชุมชนแออัดเดิมให้เป็นชุมชนที่พักอาศัยถาวรนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแข็งขันเป็นประเด็นที่สำคัญมาก การตัดสินใจใดๆ จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน การจัดที่พักอาศัยใหม่ เพื่อให้การพัฒนา นั้นสามารถสนองความต้องการของชุมชนตามความเป็นจริงในสภาพที่เหมาะสม

4) การคืนทุน (Cost Recovery)

เมื่อพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจแล้ว โครงการบูรณะชุมชนแออัดนี้ จะมีความเป็นไปได้ ในรูปของการใช้เงินอุดหนุนระหว่างกันภายในโครงการ (Cross-subsidies) โดยให้มีเงินอุดหนุน จากภายนอกน้อยที่สุด กล่าวคือ ที่ดินในส่วนของเจ้าของที่ดินที่ใช้พัฒนาเชิงธุรกิจนั้นจะต้องมีรายได้มากพอที่จะเกื้อหนุนเงินลงทุนส่วนที่เกินความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัย สำหรับค่าบ้าน และค่าที่ดินในส่วนของที่ดินที่พัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย และหากว่าจะต้องมีการช่วยเหลือก็ควรจะให้ มีน้อยที่สุดเพื่อว่าโครงการเช่นนี้จะสามารถมีความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ

หลักการสำคัญ ให้มีการคืนทุนได้คือ

- ต่อรองราคาที่ดินให้ได้ราคาที่เหมาะสม
- ความสามารถในการจ่ายของผู้ซื้อจะต้องมีเพียงพอ
- ราคาก่อสร้างต้องมีการควบคุม
- ทรัพย์สินทางการค้าจะต้องมีการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ
- เงินทุนอุดหนุนจะต้องมีน้อยที่สุด²⁰

อย่างไรก็ดี การปันส่วนที่ดินที่ได้กล่าวมานี้อาจไม่ใช่ทางออกของการแก้ปัญหาคารไล่ที่ใน ทุกชุมชนแต่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่ใช้ได้ภายใต้บางสถานการณ์ คุณค่าของวิธีการอยู่ที่การสร้าง ความสนใจให้แก่บุคคลทั่วไป แก่ชาวชุมชนแออัด และแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชนและ รัฐบาลให้ตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน แออัด ซึ่งในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยทั่วไปแล้วนั้นจะมุ่งถึงการปรับปรุงทางด้านกายภาพ และสภาพแวดล้อม โดยมีได้มีผลต่อสภาพการถือครองที่ดิน แต่การปันส่วนที่ดินมุ่งสร้างให้ชุมชน มีโครงสร้างถาวรและมีข้อตกลงในสิทธิครอบครองที่ดินที่มีความมั่นคง

²⁰ ชโลโม แองเจิล และคณะ, "บูรณะชุมชน(Slum Reconstruction)การใช้ที่ดินร่วมกันแทนการขับไล่ที่ใน กรุงเทพมหานคร" ที่ดิน บ้าน และผู้ยากไร้, แปลโดยทิพย์รัตน์ จิระธรรมกิจกุล(สำนักนโยบายและแผน การ เศรษฐกิจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร) ; พ.ศ.2526 น.94-121

2.4 การพิจารณาเลือกพื้นที่สำหรับการดำเนินการในการปันส่วนที่ดิน

การปันส่วนที่ดินไม่ใช่ทางเลือกในการแก้ปัญหาในทุกพื้นที่ของชุมชนแออัด มีเพียงบางชุมชนเท่านั้นที่มีรูปแบบของชุมชนที่เหมาะสมในการนำวิธีการปันส่วนที่ดินเข้ามาใช้ ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้อย่างดีเยี่ยม ดังนั้นการปันส่วนที่ดินจึงเป็นทางเลือกแรกในการแก้ปัญหาชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ปัจจัยต่าง ๆ ในการพิจารณาเลือกพื้นที่สำหรับการดำเนินการในการปันส่วนที่ดิน

1) *การไล่ที่ชุมชน (Slum Eviction)* ในกรุงเทพมหานครที่มีปัญหาการขัดแย้งเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะในชุมชนที่มีรายได้น้อยมีปัญหาการไล่ที่ชุมชนสูงถึง 38% นอกจากนี้ปัญหาการไล่ที่ชุมชนก็ยังคงปรากฏควบคู่ไปกับการพัฒนา เมื่อมูลค่าทางการตลาดเพิ่มสูงขึ้น ท้ายที่สุดแล้วนั้นชุมชนที่ตั้งรกรากอยู่ก่อนก็ถูกกลืนหายไป การใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาไม่ควรนำมาใช้ในการแก้ปัญหาผู้มีรายได้น้อย

2) *การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading)* วิธีการนี้ถูกใช้โดยการเคหะแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด แม้ว่าจะทำให้ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการทางสังคมต่าง ๆ ดีขึ้น ถือเป็นการแก้ปัญหาในเบื้องต้นเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ของปัญหาที่อยู่อาศัย กรรมสิทธิ์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ก็ได้รับการยอมรับจากชาวชุมชน

3) *นโยบายความเสมอภาค (Democratic Political Influence)* ได้มีการแสดงออกทางด้านแนวความคิดและความต้องการทางด้านสิทธิ การเคลื่อนไหวนี้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของนโยบายและวิธีการทางสังคมแก่กลุ่มที่ให้ความสนใจ ตัวแทนในการประนีประนอม และประชาชน นักการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทและมีผลต่อการพัฒนาชุมชนแออัดในทิศทางที่หลากหลาย เช่นการประนีประนอมความขัดแย้ง การแนะนำปัญหาซึ่งรวมถึงการไล่ที่ นอกเหนือไปจากนี้ องค์กรอิสระและองค์กรทางการเมือง มีการบริจาคเงินทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนโดย

- การเคหะแห่งชาติ และการประสานครหลวงได้นำนโยบายในการพัฒนามาดำเนินการปรับปรุงชุมชน

- นโยบายถูกรับโดย กองทัพบก (The Royal Thai Army) เสนอถึงความปลอดภัยในขั้นตอนการพัฒนาพื้นที่ชุมชนแออัดซึ่งถูกดำเนินการโดยกรมยุทธโยธา (Civil Affair Division)

4) *องค์กรประชาชน (People Organization)* การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นยุทธวิธีในการพัฒนาซึ่งถูกยอมรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการปรับปรุงชุมชนแออัด ตัวแทนชุมชนที่ถูกเลือกจะเป็นคณะกรรมการชุมชน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาวชุมชนในการดำเนินการทางด้านต่าง ๆ เช่น การลงนามในสัญญาซื้อขาย การปกป้องสิทธิของกลุ่มในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีองค์กรประชาชนที่มีประสิทธิภาพ เข้มแข็งเมื่อผู้นำมีความเข้มแข็งและแก้ปัญหาทั่วไปรวมถึงการไล่ที่

5) *ความมีมนุษยธรรม (Humanity)* ขั้นตอนในการพัฒนาในประเทศไทยมุ่งไปที่การรวม เศรษฐกิจและกายภาพ มากกว่าการกระจายความเท่าเทียมกันและโอกาสให้แก่ประชากรทุกคน การพัฒนาที่นำไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาอื่น ๆ ในชุมชนแออัด ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถูกแสดงออกในพื้นที่ของผู้ยากไร้ ในรูปของการพัฒนาทางด้านกายภาพกับมนุษยธรรม การแก้ปัญหาควรขึ้นอยู่กับหลักมนุษยธรรมมากกว่าวิธีการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความขัดแย้งที่น้อยลง²¹

2.5 ขั้นตอนในการดำเนินการปันส่วนที่ดิน²²

2.5.1 แผนการสำหรับการเจรจาในการปันส่วนที่ดิน (Planning for Land-Sharing Negotiation)

1) การสำรวจชุมชน ,จำนวนผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยในชุมชน

²¹ Chadsri Bunnag and Somsook Boonyabancha, "Proposal For Future Land Sharing Projects in Bangkok" Land Sharing in Bangkok Assessment of Past Experience and Potential for Future Development ; July 1985, p.34-38

²² ACHR – TAP Workshop, "Case Studies of Land – Sharing for Field Visits" Land – Sharing: Solutions to Eviction Thailand ; 7 –17 January 1994, p.13-17

- 2) การคำนวณความเป็นไปได้ของการแบ่งส่วนในการปันส่วนที่ดินจากจำนวนครอบครัว พื้นที่ที่ต้องการต่อครอบครัว รวมถึงราคา เพื่อเสนอการพิจารณาถึงความสามารถของ ชาวชุมชน
- 3) การหาแหล่งเงินทุนเพื่อช่วยทางการเงินในการซื้อที่ดิน
- 4) เริ่มการออมทรัพย์ชุมชนเพื่อเตรียมการจ่ายเงินของผู้อยู่อาศัย ราคาที่ดิน และการลงทุนสร้างบ้าน ชุมชนควรเริ่มต้นอย่างเป็นทางการจัดการด้านการเงินสำหรับที่ อยู่อาศัย
- 5) การขอความช่วยเหลือ และวิธีการในการเจรจาจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง

2.5.2 การเจรจา (Negotiation)

- 1) การเจรจาสำหรับส่วนของที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยโดยมีแผนฉบับร่างเสนอแก่ เจ้าของที่ดินและกลุ่มผู้ที่มีส่วนร่วมอื่นๆที่สามารถยอมรับได้
- 2) ระยะเวลาในการจ่ายเงินแก่เจ้าของที่ดิน
- 3) เงื่อนไขและการจัดการที่จำเป็นทางด้านต่าง ๆ ในการเช่าที่ดิน

2.5.3 การจัดตั้งองค์กร(Register as a Cooperative)

- 1) การเข้าร่วมเป็นสมาชิก เพื่อจัดตั้งเป็นนิติบุคคลมีสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายในการ ดำเนินการต่างๆ เช่นเป็นตัวแทนชาวบ้านในการซื้อขายที่ดิน
- 2) การกำหนดข้อตกลงโดยทั่วไปเกี่ยวกับโครงการและกระบวนการ สมาชิก และจัดการ ประชุมต่าง ๆ

2.5.4 การพิจารณาสีทธิ (Rights Consideration)

- 1) การตกลงเกี่ยวกับสิทธิของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่พัฒนาใหม่ ซึ่งจะถูกพิจารณาและเห็นชอบโดยสมาชิก
- 2) ขั้นตอนการพิจารณาสีทธิ เนื่องจากลักษณะของผู้ที่อยู่อาศัยมีความหลากหลายและแตกต่างกันด้วยสถานะต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับสถานะที่หลากหลายนั้น ตามความจำเป็นของผู้ที่จะได้อยู่อาศัยในโครงการ โดยมีการแต่งตั้งตัวแทน จากชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ขึ้นเป็นกรรมการเพื่อร่วมการพิจารณาสีทธิ
- 3) การประกาศและการตรวจแก้จำนวนสิทธิที่ได้จัดสรรในการปันส่วนที่ดิน

2.5.5 การวางแผนกายภาพและการแบ่งย่อยแปลงที่ดินตามจำนวนสิทธิของผู้
อยู่อาศัยที่เป็นจริง (Physical Planning and Land Sub-division according to number of
actual units)

- 1) การกำหนดขนาดแปลงที่ดิน ตามจำนวนสิทธิของผู้อยู่อาศัย
- 2) การทำแผนทางเลือกเพื่อหาแนวทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับชุมชน

2.5.6 การแบ่งสรรแปลงที่ดิน (Plot Allocation)

- 1) การตั้งเงื่อนไขและข้อตกลงสำหรับการเลือกแปลงที่ดินโดยกำหนดราคาที่แตกต่างกัน
ตามทำเลที่ตั้ง
- 2) ขั้นตอนการเลือกแปลงที่ดิน คือหลังจากที่ชุมชนมีมติเห็นชอบกับราคาดังกล่าวแล้ว ก็
จะได้มีการจัดระบบการเลือกแปลงที่ดิน เช่น ใช้ตำแหน่งของที่ตั้งที่อยู่อาศัยเดิมเป็น
เกณฑ์

2.5.7 การเงินและการจ่ายเงินของโครงการ (Project Finance and Payments)

- 1) การคำนวณราคาต่อแปลงที่ดิน และระยะเวลาในการจ่ายเงิน (การจ่ายเงินต้น
(down-payment) การจ่ายคืนเงินเป็นงวด ฯลฯ)
- 2) การจัดการการดูแลทางด้านระยะเวลาเพื่อการจ่ายเงินที่แน่นอน
- 3) เริ่มต้นการจ่ายเงินต้นเพื่อดำเนินการจ่ายเงินรายเดือนต่อไป

2.5.8 การจัดตั้งสหกรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อจัดการพื้นที่ใหม่และโครงการพัฒนา
ที่อยู่อาศัย (Get registration as a legal body to manage new land and housing
development project)

- 1) การจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดการเรื่อง
ต่าง ๆ ทางด้านนิติกรรมแทนสมาชิกในชุมชน
- 2) การวางแผนให้บรรลุผลสำเร็จ เป็นการดำเนินการทางด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
เช่น การรวบรวมเงินในการผ่อนชำระ การจัดแบ่งแปลงที่ดิน การก่อสร้างที่อยู่อาศัย
ศูนย์รวมชุมชน ฯลฯ และเป็นตัวกลางการรับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน
- 3) จัดตั้งคณะกรรมการใหม่และบทบาทที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน

2.5.9 การจัดทำสัญญา (Signing Contract)

- 1) การลงชื่อสัญญาในการปันส่วนที่ดินระหว่างสหกรณ์ชุมชนและเจ้าของที่ดิน
- 2) การจ่ายเงินต้นครั้งแรกสำหรับซื้อที่ดินที่มาจากเงินออมของผู้อยู่อาศัยสหกรณ์คิดราคาขายที่ดินให้กับแต่ละครอบครัวที่มีสิทธิในชุมชน โดยคณะกรรมการสหกรณ์คิดราคาตามสัญญาที่ตกลงในข้อ 1)

2.5.10 การวางแผนการสร้างที่อยู่อาศัย (Planning Housing Construction)

- 1) การหาทางเลือกสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยภายในชุมชน เช่น ชนิด ราคา ฯลฯ โดยการสร้างแผนทางเลือกและการประมาณราคาค่าก่อสร้างตามแผนทางเลือก นำเสนอและสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกที่เป็นไปได้
- 2) การคำนวณการลงทุนทางการเงินทั้งหมด และการหาสถาบันทางการเงินสำหรับเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยและระยะเวลาในการจ่ายคืนเงิน
- 3) เริ่มการออมทรัพย์สำหรับผู้ที่อยู่อาศัย ซึ่งดำเนินการโดยสหกรณ์ภายในชุมชน
- 4) เลือกรูปแบบของที่อยู่อาศัยใหม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่าย และความพอใจในการอยู่อาศัย
- 5) สรุปข้อคิดเห็นและเลือกวิธีในการก่อสร้าง ตลอดจนผู้รับเหมา และระยะเวลาในการจ่ายเงิน
- 6) การคำนวณราคาค่าก่อสร้างต่อหน่วยและข้อตกลงของระยะเวลาในการจ่ายเงินต้นของผู้อยู่อาศัยในแต่ละหน่วย
- 7) เริ่มการจ่ายสำหรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย (การจ่ายเงินต้น)
- 8) การเซ็นสัญญาการก่อสร้าง ซึ่งจะรวมแบบก่อสร้าง แยกแบบของการก่อสร้างอย่างชัดเจน ราคา ระยะเวลาในการจ่ายเงินที่แน่นอน รวมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ
- 9) การได้รับอนุญาตการก่อสร้างจากสำนักงานเขต

2.5.11 การก่อสร้าง (Construction)

- 1) การวางแผนการก่อสร้างในส่วนต่าง ๆ และแผนสำหรับการเคลื่อนย้ายบ้าน เพื่อให้การก่อสร้างมีความยืดหยุ่นตามความพร้อมของเจ้าของบ้านทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด
- 2) การวางแผนสำหรับที่อยู่อาศัยชั่วคราวระหว่างการก่อสร้างโดยการสร้างบ้านชั่วคราวหรือการเช่าห้องสำหรับผู้อยู่อาศัย

- 3) การเตรียมการย้ายออกและการรื้อที่อยู่อาศัยสำหรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่
- 4) การดำเนินการก่อสร้าง

2.5.12 การจัดการในการจ่ายเงิน(Management of Repayment)

- 1) การจัดการในการจ่ายเงินจากสมาชิกทุกคน โดยจัดทำระบบบัญชีที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิก
- 2) กำหนดวิธีการ หรือเทคนิคที่ทำได้เมื่อผู้อยู่อาศัยผิดสัญญา
- 3) การจัดการทางการเงินสำหรับโครงการเหมือนโครงการพัฒนาชุมชนอื่น ๆ

2.5.13 การจัดการ การขายสิทธิ(Dealing with the Question of Rights selling)

- 1) การทำข้อตกลง ตั้งข้อจำกัดสำหรับการย้ายสิทธิ หรือขายสิทธิ
- 2) มีมาตรการ การจัดการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการขายสิทธิ

2.5.14 ความต่อเนื่องของการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน(Continuation of development and questions of sustainability)

- 1) จัดทำแผนการต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้เกิดรายได้ต่อผู้อยู่อาศัย ภายในชุมชน
- 2) การพัฒนาทางด้านคุณภาพชีวิต แผนการพัฒนาทางด้านสังคม และการรวมตัวทางสังคม
- 3) แผนการจัดการด้านการดูแลรักษา
- 4) การพัฒนาองค์กรชุมชนในด้านต่าง ๆ

2.6 องค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปันส่วนที่ดิน

2.6.1 ประเภทขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการปันส่วนที่ดิน

หน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องตามจังหวะและขั้นตอนของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กัน โดยองค์กรชุมชน (ตัวแทนผู้อยู่อาศัย) เป็นแกนของการดำเนินการและติดต่อประสานงาน

1) ระดับชุมชน(Community Level)

สถาบันขององค์กรชุมชน (ตัวแทนผู้อยู่อาศัย) ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในชุมชนแออัด โดยคณะกรรมการชุมชนถูกเลือกจากคนในชุมชนเพื่อเรียกร้องสิทธิ เพื่อการพัฒนาชุมชนและเป็นตัวแทนชุมชน คณะกรรมการชุมชนถูกยอมรับจากประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยเป็นหลักในการดำเนินการ ในการตัดสินใจและดำเนินการในทุกขั้นตอนของโครงการ องค์กรชุมชนในแต่ละชุมชนสามารถพัฒนาชุมชนได้ด้วยตัวเอง และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทั่วไปของชุมชน การพัฒนากิจกรรมภายในชุมชน ซึ่งได้รวมถึงองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา

2) ระดับขององค์กรที่มีหน้าที่โดยเฉพาะ (Responsible Organization Level)

องค์กรของการเคหะแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2512 และองค์กรอิสระ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทางด้านเทคนิคให้กับชุมชนโดยหน่วยงานของการเคหะแห่งชาติที่มีส่วนร่วมดำเนินการโดยตรงในโครงการมี 2 หน่วยงานคือ

- ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และฝ่ายปรับปรุงชุมชน โดยศูนย์วิชาการได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและวิชาการเช่นการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตามขั้นตอนต่าง ๆ การสร้างขบวนการกลุ่มชาวบ้าน การออกแบบวางผังแปลงที่ดิน ตลอดจนเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อเงินกู้พัฒนาที่อยู่อาศัยคนจนเมือง ตามเงื่อนไข และข้อตกลง

องค์กรอิสระ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทางด้านเทคนิคให้กับชุมชน

- กรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย ชุมชนสหกรณ์เคหะสถานชุมชนเมืองแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความร่วมมือด้านระบบบัญชี การเงิน ตรวจสอบความถูกต้อง กลั่นกรองความโปร่งใส
- หน่วยงานต่างประเทศ เช่น UNCHS-HABITAT (United Nation Centre for Human Settlement) โครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง UNDP (United Nation Development Project) ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรและวิชาการในการดำเนินโครงการ

- ผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ เช่น ธนาคาร มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย และมูลนิธิดวงประทีป ให้การสนับสนุนงบประมาณด้านสังคม มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย สมาคมร่วมกันสร้าง ศูนย์ฝึกอบรมคนจนเมือง ซึ่งให้คำปรึกษาในการสร้างที่อยู่อาศัย

3) ระดับขององค์กรที่เกี่ยวข้อง (Related Organization Level)

กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน สำนักงานเขต การประสานครหลวง กองทัพบก นักการเมืองและเจ้าของที่ดิน(ภาครัฐ) ได้ถูกปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนทางด้านระบบสถาบันองค์กรที่ช่วยแก้ปัญหาหลักของชุมชนแออัด โดยให้การสนับสนุนด้านโยธา ฯลฯ เช่น การขาดแคลนน้ำ หรือการถูกไล่ที่

2.7 ข้อดี-ข้อเสียของการปันส่วนที่ดิน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยวิธีการของการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ได้มาจากการประชุมวิชาการระหว่างประเทศ โดยการให้ประชาชนในชุมชนแออัดได้อยู่อาศัยแทนการขับไล่ ร่วมกับเจ้าของที่ดิน มีข้อดีข้อเสียดังนี้

2.7.1 ข้อดี

- 1) สามารถอาศัยอยู่ในที่ดินที่มีราคาแพงซึ่งอยู่ใจกลางเมืองได้ มีโอกาสในการประกอบอาชีพสูง และอยู่ใกล้กับแหล่งงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย
- 2) อยู่ใกล้กับที่พักอาศัยของผู้ที่มีรายได้ปานกลางและสูง ผู้มีรายได้ต่างกันเหล่านี้สามารถพึ่งพิง และได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน
- 3) ถ่วงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในชุมชน ที่อยู่มาเป็นเวลานาน

2.7.2 ข้อเสีย

- 1) ทำให้เกิดความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น จากการแบ่งสรรที่ดิน ส่งผลให้ที่อยู่อาศัยมักจะมีระดับต่ำกว่ามาตรฐาน อีกทั้งบางกรณีที่อยู่อาศัยใหม่ไม่เหมาะสมต่อพฤติกรรมกรการอยู่อาศัยที่สัมพันธ์กับอาชีพของคนในชุมชน

- 2) มีการขายสิทธิ หรือการถูกช่วงชิงสิทธิ จากผู้มีอำนาจซื้อมากกว่า ทำให้ไม่ตอบสนองกับวัตถุประสงค์ และไม่คุ้มประโยชน์ในการลงทุน สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยภายในชุมชนอย่างแท้จริง

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุญเยี่ยม เหลาสะอาด²³ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องชุมชนแออัดในพื้นที่พระราม 3 ถึงสภาพชีวิต การตั้งถิ่นฐานระหว่างชุมชนแออัดกับพื้นที่เมือง โดยเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม จากการศึกษาได้มีการแบ่งพื้นที่ศึกษาออกเป็น 3 ระยะ ตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ของพื้นที่เริ่มจากพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นที่ตั้งของโรงงาน โกดังสินค้าและกำลังก้าวไปสู่ศูนย์กลางพาณิชยกรรมใหม่ของกรุงเทพมหานคร จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินส่งผลถึงวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ ชุมชนแออัดมีรูปแบบการพักอาศัยที่มีการพัฒนาเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจนกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยพบว่าเมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ ที่ดินที่เคยเป็นสวนผลไม้ถูกแบ่งให้เช่าปลูกบ้านสำหรับคนในโรงงาน และพัฒนามากลายเป็นการปลูกบ้านให้เช่า การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค – สาธารณูปการของภาครัฐก่อให้เกิดความต้องการในการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และได้กลายเป็นแรงบีบให้กลายเป็นการบุกรุกที่ดินเพื่อปลูกบ้านพักอาศัย ชุมชนแออัดในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ชุมชนแออัดในที่ดินของตนเอง ชุมชนแออัดที่เช่าที่ดินปลูกบ้าน และชุมชนแออัดที่บุกรุกที่ดินผู้อื่น ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีการพัฒนาการเป็นชุมชน สภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกันออกไป ในอนาคตจึงควรแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่มีอยู่แล้ว โดยการพัฒนาทางด้านกายภาพของพื้นที่ และการป้องกันการเกิดชุมชนแออัดใหม่โดยการใช้มาตรการทางด้านผังเมือง และมาตรการทางด้านสังคมเพื่อให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีทางเลือกและมีโอกาสในการยกคุณภาพชีวิตของตนเอง

เลอพงศ์ เทพไชย มีความเห็นว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดส่วนสำคัญเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบทสู่กรุงเทพมหานคร แต่จากการศึกษาของกลุ่มศึกษาปัญหาสลัมพบว่า การย้ายถิ่นดังกล่าวทำให้เกิดชุมชนแออัดในระยะแรก ต่อมาคนจนเมืองเมื่อถูกภาวะเศรษฐกิจบีบรัด

²³ บุญเยี่ยม เหลาสะอาด. ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง ในพื้นที่ชั้นกลาง กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา เขตยานนาวา สาทร บางคอแหลม , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; พ.ศ.2542

มากขึ้น ชุมชนผู้มีรายได้น้อยบางแห่งก็เสื่อมโทรมลงกลายเป็นสลัม การค้นพบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ ไสภณ พรโชคชัย²⁴ ในแง่ที่ว่าการอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมืองนั้นเป็นแค่องค์ประกอบพื้นฐานของการเกิดชุมชนแออัดเท่านั้น เพราะในระยะหลังชุมชนแออัดเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง เช่นการย้ายชุมชนแออัดจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง หรือการกลายสภาพของที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนแออัด สืบเนื่องจากการแก้ไขพัฒนาที่ปราศจากการสร้างความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย การมีโอกาสในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีความสัมพันธ์กับอาชีพ และการบริการให้กับเมือง นอกจากนี้ ไสภณ พรโชคชัย ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มหรือการขยายตัวของชุมชนแออัดซึ่งประกอบด้วย

1. การไล่อื้อ เพราะมีผู้อาศัยในชุมชนแออัดจำนวนมากเมื่อถูกไล่อื้อแล้วกลับไปตั้งชุมชนแออัดในที่อื่น ซึ่งมีอยู่แล้วหรือไปตั้งในที่ใหม่
2. ศักยภาพของชุมชนแออัดเอง มีการขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ เพราะมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ตามอัตราการเกิดของประชากร หรือมีบางส่วนที่ย้ายเข้ามาสมทบ มีการปลูกสร้างบ้านใหม่ หรือมีลักษณะการแบ่งห้องให้เช่ามากขึ้นด้วย
3. ทางเลือกการเช่าบ้าน เพราะยิ่งนานวันเช่าที่ดินเช่าเพื่อปลูกสร้างบ้าน หรือบ้านเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในเมืองมีน้อยลง ทำให้มีการใช้พื้นที่ดังกล่าวที่มีอยู่น้อยในอัตราความหนาแน่นมากขึ้น
4. ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมือง ความเสื่อมโทรมลงมาเรื่อย ๆ ของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นถ้าจะสรุปแล้วปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดจะประกอบไปด้วย
 - การเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นใหม่
 - การเพิ่มของประชากรที่อพยพเข้าสู่เมือง
 - ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาชนบท
 - การขาดการวางผังเมืองที่ดีพอ
 - ความมั่งคั่งของผู้บุกรุก และความละเลยของเจ้าของที่ดิน
 - การไม่มีมาตรการและกฎหมายให้ความสนใจในเรื่องการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน

²⁴ ไสภณ พรโชคชัย.1020 สลัม กรุงเทพมหานคร.โรงพิมพ์ฟิลิกส์เซ็นต์เตอร์ ; พ.ศ.2528

สมสุข บุญญะบัญชา²⁵ พบว่าผู้มีรายได้น้อยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ประมาณ 3,000 บาท ต่อครอบครัว และครอบครัวหนึ่งจะมีบุตรเฉลี่ย 3-4 คน คนเหล่านี้ไม่สามารถที่จะหาที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงกว่าบ้านเช่าในสลัมได้ จึงเข้าไปอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐและเอกชนในลักษณะที่ทั้งเช่าราคาถูกและบุกรุก ตั้งแต่จำนวนน้อยไปถึงจำนวนมากจนกลายเป็นสลัมในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาการแก้ปัญหาชุมชนแออัดบุกรุกในรูปแบบของการปันส่วนที่ดิน ร่วมกับชาติศรี บุญนา²⁶ ซึ่งได้ศึกษาจากประสบการณ์ 5 โครงการที่เป็นการจัดการโครงการในรูปแบบของการปันส่วนที่ดิน (ชุมชนพระรามสี่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนสามยอด และชุมชนคลองเตย) เพื่อนำเสนอความเป็นไปได้ของโครงการปันส่วนที่ดิน เพื่อเป็นทางเลือกของการไล่ที่ชุมชนแออัดในพื้นที่อื่น ๆ ในกรุงเทพมหานคร ในการศึกษาพบว่า

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการปันส่วนที่ดิน(Feasibility criteria) ตามที่ได้ศึกษาจากประสบการณ์ของการปันส่วนที่ดินทั้ง 5 โครงการในกรุงเทพมหานคร สามารถรวบรวมจำนวนปัจจัยที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม รูปแบบที่เป็นไปได้ของการแก้ปัญหาโดยการปันส่วนที่ดิน ซึ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยทางความต้องการที่สำคัญในการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น แบ่งออกเป็น

1) ความต้องการทางด้านที่ดิน (Land Criteria)

- แรงกดดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่(Development Pressure)
ขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินภายในเมือง ซึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับผลประโยชน์ในการพัฒนา หรือตำแหน่งที่ตั้งที่สัมพันธ์กับการพัฒนา เช่น มีแนวโน้มใกล้ถนนใหม่ การขยายตัวของถนน ใกล้ศูนย์การค้า ทางด่วน ต่าง ๆ เหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดการตัดสินใจของเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้เพื่อผลทางด้านการค้าในอนาคตอันใกล้
- เจ้าของที่ดิน(Landlord Cooperation)

²⁵ สมสุข บุญญะบัญชา, "ชุมชนแออัด ความเป็นมา ปัญหาและแนวความคิดในการปรับปรุง," การศึกษาวิจัยประชากรและสังคม (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล) ; พ.ศ.2526 น.141-149

²⁶ Chadsri Bunnag and Somsook Boonyabanha, "Proposal For Future Land Sharing Projects in Bangkok" Land Sharing in Bangkok Assessment of Past Experience and Potential for Future Development ; July 1985

เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในโครงการปันส่วนที่ดิน โดยอาจจะยอมรับให้มีการเจรจาในการปันส่วนที่ดินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับโครงการในการพัฒนาพื้นที่ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดิน

- สิทธิของผู้อยู่อาศัยในการอยู่อาศัยบนพื้นที่ (Legitimacy in Land Occupation)

ซึ่งหมายถึงระดับความแตกต่าง เช่น ผู้เช่า ผู้แบ่งเช่าช่วง ผู้อยู่อาศัยใหม่

- ระดับของความกดดันในการไล่ที่ (Stages in Eviction Process)

เป็นตัวชี้ความขัดแย้งระหว่างผู้อยู่อาศัยและเจ้าของที่ดิน มี 4 ขั้นตอนความรุนแรงในการไล่ที่ และแต่ละขั้นมีระดับความเป็นไปได้ในการเจรจาในการปันส่วนที่ดิน

2) ความต้องการทางด้านองค์กร (Organizational Criteria)

- ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน (Strength of Community Leadership)

การกำเนิดขององค์กรชุมชนโดยทั่วไปนั้นสัมพันธ์กับผู้อยู่อาศัยที่มีความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติ มีพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อาศัยการเจรจาเป็นส่วนสำคัญเพื่อความพอใจในแต่ละฝ่าย ผลโดยทั่วไปแล้วจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนและแผนในการเจรจา

- การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกชุมชน (Support from Outside Organization) เป็นปัจจัยที่สำคัญ สำหรับโครงการปันส่วนที่ดินว่าจะประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว เนื่องจากผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาเช่า ไม่มีสิทธิ์ทางสังคมในด้านต่าง ๆ ดังนั้นการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากภายนอกเป็นสิ่งสำคัญในการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการอยู่อาศัย

3) ความต้องการทางด้านกายภาพ (Physical Criteria)

- ความหนาแน่นของชุมชน (Density)

เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนในการพัฒนา โดยจะต้องมีความเป็นไปได้ของที่ดินเพื่อที่จะนำไปสู่การแบ่งแปลงที่ดิน ในการสร้างบ้านใหม่ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดิม หรือทางเลือกอื่นที่เลือกโดยเจ้าของที่ดิน และผู้อยู่อาศัย

- คุณภาพของบ้าน (Quality of House)

แสดงถึงการลงทุนในชุมชน ในโครงการปันส่วนที่ดิน อายุชุมชนและระยะเวลาเฉลี่ยของผู้อยู่อาศัย ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์และความเข้มแข็งของชุมชน การเตรียมการต่อสู้เพื่อสิทธิการอยู่อาศัย ชุมชนที่มีความเหมาะสมมากในการทำโครงการปันส่วนที่ดินนั้นควรมีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป²⁷

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ควรคำนึงถึงอีก เช่น

- สภาพทางกายภาพของพื้นที่ (Physical Condition of Land)
การดูราคาที่ดินกับการพัฒนาขึ้นกับสภาพพื้นที่ว่าคุ้มกับการลงทุนให้เกิดประโยชน์หรือไม่
- ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ (Access to Republic Road)
แสดงถึงความเชื่อมโยงพื้นที่กับถนนสาธารณะ ซึ่งช่วยให้เกิดแรงดึงดูดในการพัฒนา
- การใช้ประโยชน์ได้จากที่ดินอื่น ๆ (Availability of Alternative Land/House)
ควรมีแปลงที่ดินหรือพื้นที่ว่างที่เหมาะสมจะใช้ประโยชน์ได้ในบริเวณใกล้เคียงเพื่อชาวชุมชนอยู่อาศัยชั่วคราวได้ในขณะที่มีการสร้างใหม่²⁸

4) ความต้องการทางการเงิน (Financial Criteria)

- ความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay)
ต้องดูความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน โดยขึ้นอยู่กับความมั่นคงในอาชีพ รายได้ต่อเดือน นับเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อดูความเป็นไปได้ของโครงการในการปันส่วนที่ดินในขั้นตอนการตัดสินใจในการเจรจาขอแบ่งพื้นที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ และรูปแบบในการสร้างที่พักอาศัยใหม่
- ระยะเวลาในการคืนเงิน (Terms of Payment)
ควรคำนึงการจัดการทางการเงิน โดยทั่วไปต้องเป็นระยะเวลาที่นานเพียงพอ กับความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน นั่นคือมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันทางการเงิน

²⁷ สมพงษ์ พัดปุย. "พัฒนาการของงานสลัมในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิดวงประทีป; พ.ศ. 2531

²⁸ โสภณ พรโชคชัย, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 11 ; น.56

2.9 ข้อสรุปที่ได้จากแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวความคิดและงานวิจัยที่ผ่านมา การแสดงถึงรูปแบบที่ตั้งของผู้มีรายได้น้อย(ชุมชนแออัด) ในแบบต่าง ๆ พบว่าส่วนใหญ่ตั้งอยู่ใกล้เคียงหรือรอบ ๆ ศูนย์กลางธุรกิจหลักของเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับพื้นที่ว่างที่ขาดการดูแลรักษาจากเจ้าของที่ดิน และลักษณะการตั้งถิ่นฐานจะคำนึงถึงแหล่งงาน และโอกาสในการประกอบอาชีพ โดยมีกระบวนการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งพบเห็นได้ในประเทศที่พัฒนาและกำลังพัฒนา

ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัดในรูปแบบต่าง ๆ และเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ในการพัฒนา โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าแนวความคิดในการมองชุมชนแออัดได้มีการเปลี่ยนแปลงไป มองเห็นว่าชุมชนแออัดมีประโยชน์ต่อสังคมเมือง นั่นคือ

- ทางด้านสังคม เป็นแหล่งรองรับและช่วยเหลือในการปรับตัวของผู้ที่อพยพมาจากที่อื่น ช่วยในการสอดส่องดูแลทางด้านต่าง ๆ ให้ภาครัฐ เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในชุมชนยังเป็นสังคมแบบกึ่งชนบท
- ทางด้านเศรษฐกิจหรือการประกอบอาชีพ พบว่าเป็นแหล่งการผลิตซ้ำ(Reproduction) ของผลผลิตและแรงงานราคาถูกทั้งหลาย และเป็นแหล่งการทำงานที่ไม่มีรูปแบบเป็นทางการ(The Informal Sector) เช่นการบริการ/อาหารราคาถูกให้ กับเมือง
- ทางด้านการเมือง การปกครอง นับเป็นฐานเสียงและเป็นตัวแปรที่สำคัญทางการเมือง

จึงอาจสรุปได้ว่า ชุมชนแออัดเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งภายในเมืองซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ที่แน่นอน เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเมือง เหล่านี้ส่งผลให้เกิดทัศนคติในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาชุมชนแออัดเปลี่ยนแปลงไป เกิดการสร้างชุมชนในพื้นที่เดิม ซึ่งมีการตกลงแบ่งปันที่ดินกันระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยกับเจ้าของที่ดิน(Land Sharing) ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่คำนึงถึงผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ของเมืองด้วย รวมถึงการแก้ปัญหาของชุมชนแออัดต้องยอมรับถึงศักยภาพของประชาชน เข้าใจความสัมพันธ์ภายในชุมชน และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับพื้นที่เมือง ดังนั้นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และการตัดสินใจของประชาชน(People's Participation and Grass Root Decision) เพื่อการพัฒนาสู่การพึ่งพาตนเองของชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2.10 การนำเอาการปันส่วนที่ดินมาใช้ในโครงการต่าง ๆ

ได้มีการริเริ่มแนวทางการ “ปันส่วนที่ดิน” (Land sharing) มาใช้ครั้งแรกในชุมชนพระราม 4 และต่อมาได้มีการนำไปใช้อีกในชุมชนบ้านมนังคศิลา วัดลาดบัวขาว คลองเตย สามยอด ชุมชนเซ่งกี้ และชุมชนคลองไผ่สิงห์โต ผังเทพประทาน (ตรอกปลาเค็ม) ซึ่งเป็นตัวอย่างที่น่าจะเป็นคำตอบอีกคำตอบในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหาการไล่ที่ในปัจจุบัน

2.10.1 ชุมชนเทพประทาน (พระราม 4)

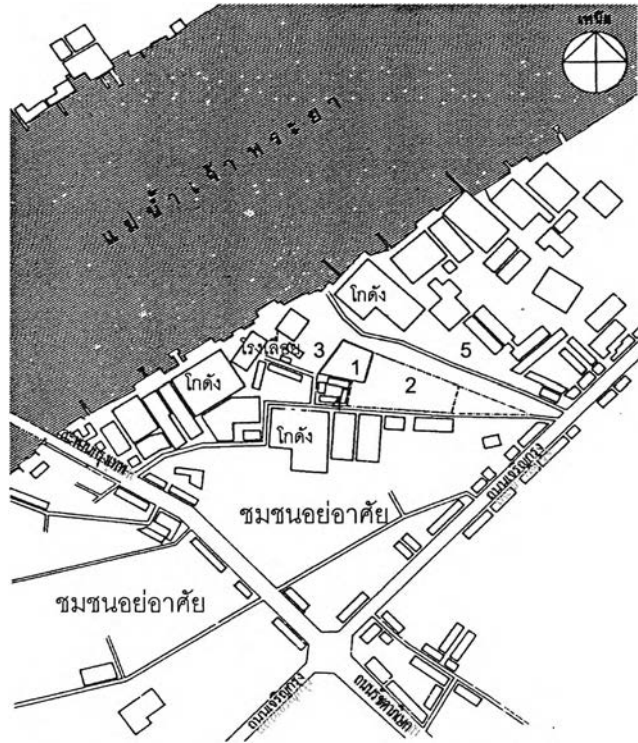
นับเป็นชุมชนแรกที่น่าวิธีการปันส่วนที่ดินมาใช้ในการพัฒนา เป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่บนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในเขตคลองเตย ตำแหน่งที่ดินอยู่ในแนวขนานไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลักที่เชื่อมพื้นที่ศูนย์กลางเมืองไปยังท่าเรือคลองเตย

หลังจากไฟไหม้ในปี พ.ศ.2509 ทำให้บ้านเรือนในขณะนั้นซึ่งมีประมาณ 600 ครัวเรือน และพื้นที่ข้างเคียงได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ปรับปรุง ต่อมากรุงเทพมหานคร ได้โอนสิทธิการเช่าให้แก่บริษัทสหกรุงเทพมหานครพัฒนาซึ่งมีการเตรียมพร้อมสำหรับการปรับปรุงที่ดินในเชิงธุรกิจ จึงได้มีการไล่ที่ชุมชน ชาวชุมชนจึงได้รวมตัวกันต่อต้าน และจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้น และขอความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกในที่สุดคณะกรรมการชุมชนได้เสนอให้มีการแบ่งที่ดิน แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากทางบริษัท จึงได้มีการเรียกร้องจากชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงสื่อทางสาธารณะ เพื่อกดดันเจ้าของที่ดินให้ยอมรับโครงการ ในที่สุดรัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยการเคาะแห่งชาติซึ่งมีนโยบายช่วยเหลือชุมชนแออัดทางด้านที่อยู่อาศัยเป็นตัวแทนในการเจรจาระหว่างชุมชนและตัวแทนบริษัท ต่อมาได้มีการแบ่งที่ดินเพื่อสร้างเป็นแฟลตสูง 8 ชั้น ให้แก่ผู้มีสิทธิ์อยู่อาศัยในพื้นที่ 2.4 เอเคอร์ รวมทั้งการดำเนินการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีการเตรียมพร้อมทางด้านเงินสนับสนุนภายในชุมชน

นับเป็นกระบวนการต่อสู้ของชุมชนที่มีระยะเวลาการต่อสู้ที่ยาวนานมาก จึงส่งผลให้กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิ ซึ่งส่วนนี้คณะกรรมการชุมชน หน่วยงานของรัฐบาล ไม่ได้ให้ความสำคัญ และไม่คิดว่าจะส่งผลกระทบที่แอบแฝงอยู่ในอนาคตของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ขาดการคำนึงถึง สำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ บางส่วนเมื่อมีฐานะทาง

เศรษฐกิจดีขึ้นจึงได้ย้ายออกจากชุมชน ในขณะที่เดียวกัน การใช้ประโยชน์ในที่อยู่อาศัยของตนก็เป็นเพียงการหาผลประโยชน์ในที่อยู่อาศัยที่มากขึ้น

2.10.2 โครงการชุมชนวัดลาดบัวขาว



ชุมชนอยู่อาศัย

1. ชุมชนวัดลาดบัวขาว
2. โครงการตึกแถวทาวน์เฮ้าส์ของ หจก.มหาสิน
3. วัดลาดบัวขาว
4. โรงเรียนวัดลาดบัวขาว
5. ชุมชนชอยเซ่งกี

แผนผังที่ 2.10.2 แสดงชุมชนวัดลาดบัวขาวและพื้นที่ใกล้เคียง

ชุมชนวัดลาดบัวขาวเป็นชุมชนรายได้น้อยที่มีอายุมากกว่า 60 ปี มีพื้นที่ประมาณ 10 ไร่ 6 ตร.วา ตั้งอยู่ในชอยวัดลาดบัวขาว เป็นชอยที่เชื่อมระหว่างถนนรัชดาภิเษกข้างสะพานกรุงเทพมหานครฝั่งพระนครกับถนนเจริญกรุง ด้านตะวันตกติดกับวัดลาดบัวขาว ด้านใต้เป็นโรงเรียนวัดลาดบัวขาว ด้านตะวันออกเป็นที่ดินของนายเล็กนานา ด้านเหนือเป็นที่ดินของทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินแถบนี้เป็นบริเวณเมืองค่อนข้างเก่า บริเวณโดยรอบเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้าจำนวนมาก²⁹ ต่อมาได้เกิดไฟไหม้ และหลังจากเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่ หจก.มหาสิน ซึ่งเป็นบริษัทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน เหตุการณ์นี้

²⁹ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, ชุมชนวัดลาดบัวขาว โครงการบุกเบิกสำหรับการย้ายที่อยู่ใหม่, เอกสารเผยแพร่ หมายเลข 4 (อัดสำเนา)

ได้ทำลายชุมชนกว่า 600 ครัวเรือน แต่ชาวบ้านก็เข้ามาอยู่อาศัยจนเป็นชุมชนอีกครั้งหนึ่ง³⁰ ทางบริษัท ได้ทำการขับไล่ผู้ที่อยู่อาศัย ซึ่งบางส่วนของชุมชนยอมรับค่ารื้อถอนไป จนเหลือผู้อยู่อาศัยประมาณ 100 ครอบครัวยังคงอยู่ ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการไล่ที่อยู่ตลอดเวลา จึงได้มีการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อหาแนวทางที่จะอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวอย่างถาวร โดยตัวแทนชุมชนก็ได้เข้าพบผู้ว่าการเคหะฯ ให้ช่วยเจรจากับ หจก.มหาสิน เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแต่ก็ได้รับการปฏิเสธ และได้เพิ่มความพยายามในการไล่ที่ต่อมาตัวแทนผู้อยู่อาศัยได้ขอความช่วยเหลือจาก พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้รักษาการพระนครและแม่ทัพกองทัพภาคที่ 1 เพื่อเข้าเจรจากับเจ้าของที่ดินในการแบ่งสรรที่ดิน

ลักษณะการใช้ที่ดินของโครงการบ้านส่วนที่ดินชุมชนวัดลาดบัวขาวมีความหนาแน่นสูงจากเนื้อที่ดินเดิมจำนวน 10 ไร่ นั้น ผู้อยู่อาศัยยินยอมย้ายไปอยู่ในบริเวณ เนื้อที่ 2 ไร่ ส่วนอีก 8 ไร่ เจ้าของที่ดินได้นำไปจัดประโยชน์ และเจ้าของที่ดินก็ยินยอมขายที่ดินจำนวน 2 ไร่ดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้อยู่อาศัย³¹ ใช้วิธีการปรับปรุงในรูปแบบ Relocation คือผู้ที่อยู่อาศัยต้องทำการรื้อย้ายจากบริเวณที่อยู่เดิมไปอยู่ในบริเวณที่อยู่ใหม่³² ซึ่งเป็นการรื้อย้ายไปอยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกับที่ดินเดิม

³⁰ อาจเนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ชาวบ้านจึงคิดว่าเป็นที่ดินของวัด 2) บริเวณใกล้วัด เป็นการตั้งถิ่นฐานตามความเชื่อ สะดวกในการประกอบกิจทางศาสนา 3) บริเวณใกล้แหล่งงาน(เป็นที่ตั้งของโรงงานต่าง ๆ)ซึ่งเป็นแหล่งที่ต้องการแรงงานราคาถูก 4) การคมนาคมสะดวก อยู่ใกล้เคียงกับแม่น้ำเจ้าพระยา และ ถนนเจริญกรุง

³¹ จากเดิมที่เจ้าของที่ดินจะไล่รื้อทั้งชุมชน และจะใช้ประโยชน์ในที่ดินเดิมเนื้อที่ทั้ง 10 ไร่

³² รูปแบบ Relocation ในลักษณะ Land Sharing ในแง่ผู้อยู่อาศัยไม่สามารถอยู่ในที่ดินเดิมได้ก็ตาม แต่ก็ยังส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยได้น้อยกว่าการรื้อย้ายไปอยู่ในที่ใหม่ในที่ซึ่งไกลกว่าที่ดินเดิม เพราะการอยู่อาศัยในที่ที่ไกล

เคียงกับที่ดินเดิม จะไม่กระทบกระเทือนในด้านแหล่งทำมาหากิน แหล่งการศึกษาของบุตรหลาน และการคมนาคม อาจได้รับผลกระทบอยู่บ้างก็เช่น ก่อสร้างบ้านเรือนขึ้นใหม่และเนื้อที่ดินนั้นอาจมีจำนวนน้อยจนไม่เพียงพอกับจำนวนผู้อยู่อาศัยที่ประสบความเดือดร้อนเป็นต้น

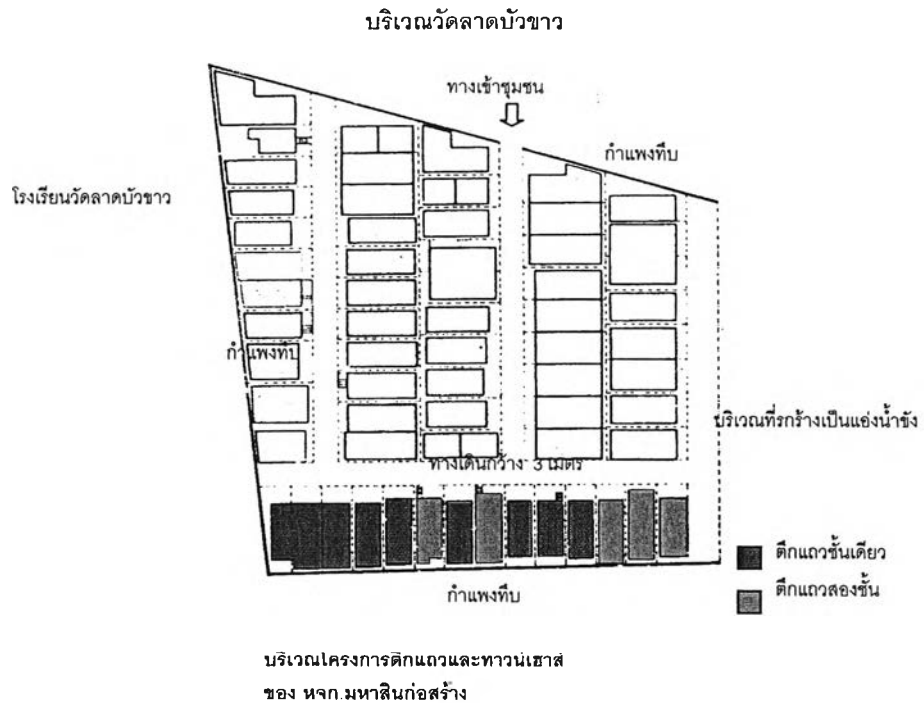


แผนภาพที่ 2.10.2 แสดงสภาพชุมชนวัดลาดบัวขาว ซึ่งได้มีการปรับปรุงระบบสาธารณูปการบางส่วนไปแล้ว แต่ในส่วนของที่อยู่อาศัย พบว่ายังมีความแออัดของอาคารที่ทรุดโทรม คับแคบ สกปรก และไม่ปลอดภัย

การสร้างที่พักอาศัยเป็นไปในลักษณะของการสร้างบ้านโดยชาวบ้านเอง³³ (self-help housing) โดยมีได้มีระบบการจัดการจากรัฐ นอกจากนี้ยังมีความพิเศษมากคือใช้เวลาเพียง 7 เดือน (หลังการเจรจาซื้อขายที่ดินตกลงกันเรียบร้อยแล้ว) ขณะที่โครงการอื่นๆ ของการเคหะฯ ใช้ระยะเวลาโดยเฉลี่ย 1.5-2 ปี ทั้งนี้เพราะได้ลดขั้นตอนที่ยืดเยื้อลง โดยมี 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การเคหะฯ เขตยานนาวา และกองทัพภาคที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจทางทหารสามารถแก้ปัญหาสังคมได้ และนับเป็นโครงการแรกของการเคหะฯ ที่ได้ดำเนินโครงการในลักษณะการสร้างใหม่ (Reconstruction) โดยมีขนาดที่ดินที่จำกัด³⁴

³³ เป็นการก่อสร้างบ้านที่มีระบบการจัดการโดยผู้อยู่อาศัยเอง มิได้มีระบบการจัดการจากรัฐ และแรงงานในการก่อสร้างบ้านนั้นส่วนใหญ่จะดำเนินการก่อสร้างเองโดยใช้แรงงานของครอบครัวหรือเพื่อนบ้านที่คอยช่วยเหลือกัน ซึ่งช่วยให้ประหยัดทรัพยากรและลดรายจ่ายลงทำให้ราคาบ้านถูกลง

³⁴ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การประเมินโครงการ ชุมชนวัดลาดบัวขาวของการเคหะแห่งชาติ, มกราคม 2528; น.27-28



แผนผังที่ 2.10.3 แสดงผังบริเวณชุมชนวัดลาดบัวขาว พร้อมการแบ่งแปลงที่ดิน

ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นพบว่า การเข้ามา มีบทบาทมากเกินไปของหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนทำให้บทบาทของผู้นำชุมชนลดลง ทั้งที่โครงการนี้ ชาวชุมชนเป็นผู้ริเริ่มการตัดสินใจในการต่อสู้เพื่อให้คงถิ่นฐานที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง ทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพิงหน่วยงานมากขึ้น แทนที่จะพึ่งพาตัวเองให้มากที่สุด เพราะแท้ที่จริงแล้วเป้าหมายการมีส่วนร่วมไม่ใช่แต่เพียงการทำให้โครงการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อยู่ที่การทำให้ผู้อยู่อาศัยที่ยากจนมีอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น³⁵

2.10.3 ชุมชนคลองเตย (บล็อกที่ 12)

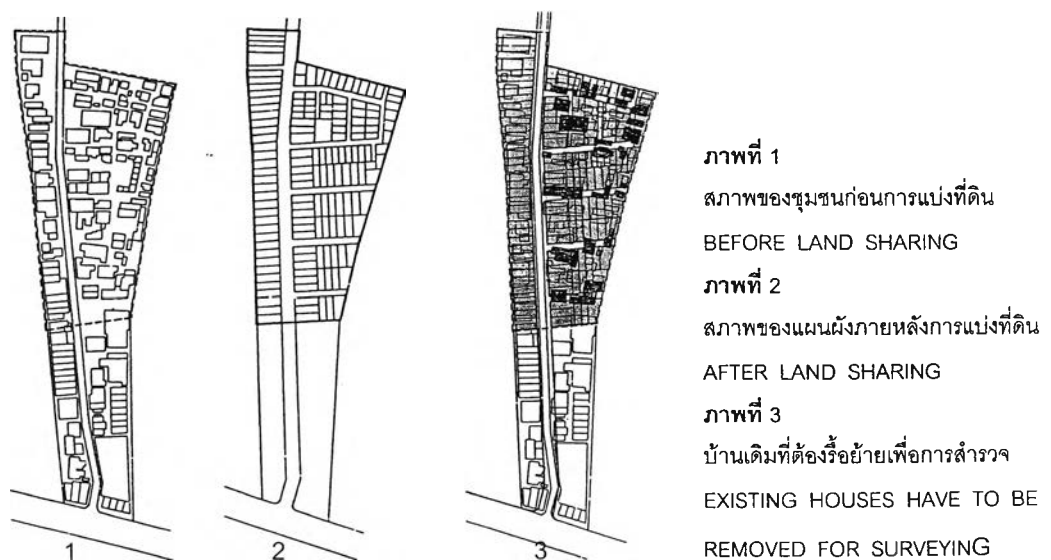
ชุมชนแออัดคลองเตยตั้งอยู่ด้านหน้าของท่าเรือคลองเตย โดยการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าของพื้นที่ถือเป็นสลัมที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ทั้งขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากร โดยมีพื้นที่ประมาณ 65 เฮกเตอร์และเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาที่สูงมาก มีผู้อยู่อาศัย 7,000 ครอบครัวอาศัยอยู่ โดย 36.8% ของผู้อยู่อาศัยทำงานในท่าเรือ ส่วนอื่น ๆ ทำงานรอบนอก ในลักษณะของหาบเร่ แผงลอย การก่อสร้าง ฯลฯ ต่อมารัฐบาลต้องการพื้นที่สำหรับสร้างท่าเรือกรุงเทพมหานคร (สมสุข บุญณะบัญชา, 2530:28)

³⁵ R.J. Skinner, "Community participation: Its Scope and Organization," in R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), *People, Poverty and Shelter*, London: Methuen ;1983 p.126

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2500-2526 ผู้อยู่อาศัยในคลองเตยต้องเผชิญหน้ากับการพยายามในการไล่ที่โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในบล็อกที่ 12 และหมู่บ้านพัฒนาซึ่งเป็นพื้นที่สำหรับการพัฒนาของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แม้ว่าในตอนแรกการทำเรื้ออนุญาตให้ชาวชุมชนอาศัยได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูก ซึ่งมีความสำคัญมากในการดำเนินการต่าง ๆ ของท่าเรือ (พัศปุย, เจริญสาย ,2529:20) ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนคลองเตยขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัย โดยมีคุณประทีป อึ้งทรงธรรมเป็นกรรมการคนแรกของกองทุนดวงประทีป เพื่อเคลื่อนไหวทางด้านที่อยู่อาศัย ในที่สุดความกดดันทั้งหลายก็มีส่วนทำให้การทำเรื้อยอมรับโครงการปันส่วนที่ดิน โดยมีเงินช่วยเหลือภายในโครงการ ผู้อยู่อาศัยจำนวนมากสร้างที่พักอาศัยใหม่เอง (self-help) และประมาณ 62% ของผู้อยู่อาศัยรับเงินกู้จากองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และกองทุนดวงประทีป ซึ่งอัตราดอกเบี้ยทำให้ชาวชุมชนจ่ายค่าเช่าเพียง 60 บาท/เดือน ในที่สุดการปันส่วนที่ดินแบบ relocation และ site and service ก็สิ้นสุดลง

โครงการปันส่วนที่ดินในคลองเตยเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อยในระดับชาติและนานาชาติ คุณประทีป อึ้งทรงธรรม หนึ่งในผู้นำชุมชนคลองเตยเป็นผู้ที่ได้รับรางวัลแมกไซไซในปีพ.ศ.2521 จากการเป็นแกนนำในการต่อสู้ในสิทธิของชุมชนในคลองเตย จากประสบการณ์นี้สอนให้รู้ว่า ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเป็นส่วนสำคัญที่นำโครงการปันส่วนที่ดินไปสู่ความสำเร็จได้ในที่สุด

2.10.4 โครงการชุมชนแข่งกี



แผนผังที่ 2.10.4 แสดงตำแหน่งบ้านเดิมและผังที่ดินแปลงใหม่ EXISTING HOUSES AND PLANING PLOTS

ชุมชนเชิงกีเป็นหนึ่งในชุมชนของผู้มีรายได้น้อยที่มีความเก่าแก่ที่สุดในกรุงเทพมหานคร (Theanchao , et al., 1984) ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองศ์ ด้านตะวันออกติดกับถนนเจริญกรุง ด้านตะวันตกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านเหนือติดกับซอยกำแพงนี้ ด้านใต้ติดต่อกับซอยวัดลาดบัวขาว มีพื้นที่ทั้งหมด 23,840 ตรม. มีผู้อยู่อาศัย 122 ครัวเรือน ส่วนใหญ่เช่าพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย ต่อมาได้มีชุมชนเพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของโครงข่ายถนนบริเวณพื้นที่ข้างเคียง³⁶

หลังจากเกิดไฟไหม้ใหญ่ ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถขณะนั้น ขาดการจัดระเบียบ นอกจากนี้ระยะเวลาที่ผ่านมาทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนทั้งโดยผู้อยู่อาศัยเดิมและผู้นุ่กรุกใหม่ ชุมชนจึงมีสภาพทรุดโทรมลง เกิดการครอบครองสิทธิ์ที่มีความสลับซับซ้อน แต่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ยังเป็นกลุ่มเดิมที่อยู่ร่วมกันมานาน แต่ไม่สามารถปรับปรุงสภาพที่ชำรุดได้เพราะลักษณะการครอบครองที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองศ์ต้องการปรับปรุงการใช้ที่ดินบริเวณนี้เสียใหม่ เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก ชาวชุมชนจึงได้รวมตัวกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา แต่ยังไม่มีความชัดเจน กระทั่งชุมชนเชิงกีได้มีการคิดและจัดกระบวนการใหม่ขึ้นมา โดยใช้การจัดการและวางแผนจากประสบการณ์ ของชุมชนอื่น โดยใช้ตัวอย่างจากชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียง ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการปันส่วนที่ดิน จึงส่งผลกระทบต่อแนวทางแก้ปัญหาชุมชนเชิงกี โดยต้องการที่จะพัฒนาเป็นต้นแบบของโครงการปันส่วนที่ดินในรูปแบบ Reconstruction³⁷ โดยใช้พื้นที่โครงการทั้งหมด 100%และจัดให้มีการพัฒนาโครงการในลักษณะที่ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนหลังการเข้าอยู่อาศัยแล้ว

³⁶ เอกสาร โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่าง โดยวิธีการปันส่วนที่ดิน ชุมชนเชิงกี หน้า 5-9

³⁷ โครงการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) ส่วนใหญ่มักจะเป็น Reconstruction เกือบทั้งสิ้น เพราะการที่ผู้อยู่อาศัยต้องใช้ที่ดินที่ได้รับการแบ่งปันนั้น มีพื้นที่จำกัดและต้องรื้อย้ายไปปลูกสร้างบ้านเรือนขึ้นใหม่ในที่ที่จัดไว้ให้อันเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินหรือพื้นที่ใกล้เคียงกับที่เดิม และต้องสร้างบ้านเรือนขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับจำนวนผู้อยู่อาศัย ซึ่งโครงการชุมชนวัดลาดบัวขาวที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็เป็นการพัฒนาโครงการในลักษณะที่เรียกว่า Reconstruction นั้น ต้องเป็นรูปแบบที่ควบคู่ไปกับ Land Sharing และ Relocation เสมอ



แผนภาพที่ 2.10.4

แสดงทัศนียภาพชุมชนเซ่งกี่ก่อนมีการปรับปรุงชุมชน และรูปแบบของอาคาร ภายหลังทำการก่อสร้างแล้วเสร็จ

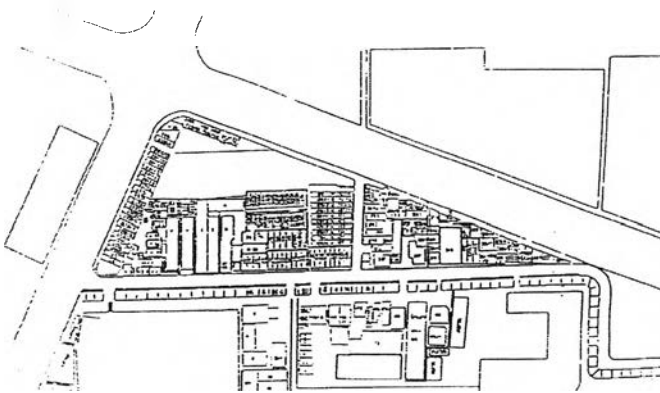
ดังนั้นเมื่อเทียบกับโครงการของการเคหะแห่งชาติแล้ว น่าจะสามารถดูแลตัวเองได้ดีกว่า และไม่เป็นภาระให้แก่หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อเทียบกับโครงการของการเคหะแห่งชาติแล้ว น่าจะสามารถดูแลตัวเองได้ดีกว่า และไม่เป็นภาระให้แก่หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้ขอความร่วมมือจากการเคหะฯ และศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย และตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ในการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปันส่วนที่ดิน ระหว่างเจ้าของที่ดิน และผู้อยู่อาศัย โดยเจ้าของที่ดินได้ที่ดินกลับคืนไป 53.53% และสามารถนำที่ดินส่วนนี้ไปพัฒนาตามต้องการ ส่วนผู้อยู่อาศัยนั้นก็จะได้เป็นเจ้าของที่ดิน 46.47% และสามารถพัฒนาในส่วนของที่อยู่อาศัยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย มีคุณภาพชีวิต และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น³⁸

โครงการปันส่วนที่ดินชุมชนเซ่งกี่นับเป็นโครงการแรกที่เกิดจากความสนใจของเจ้าของที่ดิน(สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์)ในการขายที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ (บุญนาค และ สมสุข, 1985) นอกจากนี้ยังเป็นโครงการตัวอย่างของปีสากลเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

³⁸ ACHR – TAP Workahop Land Sharing : Solution to Eviction ; 7-17 January 1994, BKK Thailand

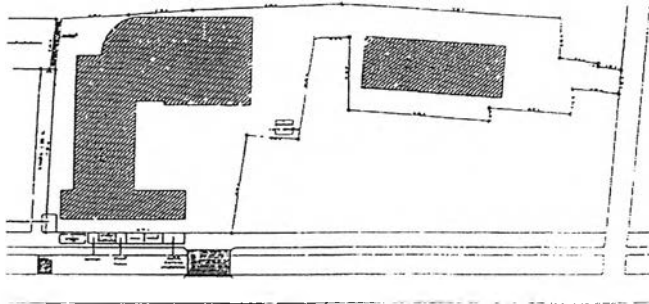
ที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก UNDP (United National Development Project) จึงสามารถพัฒนาโครงการ โดยมีความยืดหยุ่นกว่าโครงการปกติทั่วไป

2.10.5 โครงการชุมชนรวมใจตรอกไผ่สิงห์โตฝั่งเทพประทาน (ตรอกปลาเค็ม)



แผนผังที่ 2.10.5

แสดงที่ตั้งชุมชนคลองไผ่สิงห์โต และบริเวณ



แผนผังที่ 2.10.6

ผังบริเวณการก่อสร้างซึ่งประกอบด้วยอาคาร 26 ชั้น และอาคาร 9 ชั้น

สถานที่ตั้ง : ตรงข้ามศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ถนนรัชดาภิเษก

ชุมชนคลองไผ่สิงห์โต เดิมพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่พักของพนักงานองค์การฟอกหนังซึ่งได้เช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และอีกส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่าช่วงในระยะเวลาต่อมา ได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้ง และหลังจากเพลิงไหม้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถ โดยขาดการจัดระเบียบและไม่มีสัญญาเช่า ต่อมาเมื่อมีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนรัชดาภิเษกทำให้พื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กลายเป็น 2 ชุมชน คือ ชุมชนตรอกปลาเค็มและชุมชนตรอกไผ่สิงห์โต มีผู้อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 298 หลังคาเรือน หรือมีประชากร 1,750 คน ชุมชนตรอกไผ่สิงห์โตมีพื้นที่ 8 ไร่เศษ³⁹ ด้านทิศเหนือมีสภาพแออัด ส่วนบริเวณกลางชุมชนเป็นที่อยู่อาศัยแบบตึกแถวของพนักงานองค์การฟอกหนังจำนวน 73 คูหา และด้านทิศตะวันออกเป็นกลุ่มที่

³⁹ เอกสาร สรุปรการเสวนา, ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชุมชนคลองไผ่สิงห์โต ; 2539 หน้า 1-7

เข้ามาอยู่อาศัยภายหลังบริเวณนี้มีห้องเช่าเป็นจำนวนมาก ชุมชนจึงมีสภาพทรุดโทรมลง แต่ก็ไม่สามารถปรับปรุงสภาพที่ทรุดโทรมได้ เพราะการครอบครองที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาได้มีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อทำโครงการรถไฟฟ้ามหานครเพื่อจัดทำโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ผู้อาศัยอยู่ในชุมชนจึงได้ย้ายไปอยู่บริเวณฝั่งตรงข้าม และมีการรวมกลุ่มองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อขอแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งในการอยู่อาศัย

ในปีพ.ศ.2531 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เองก็มีนโยบายพัฒนาชุมชนแออัดโดยใช้หลักการปันส่วนที่ดินเพื่อสร้างกระบวนการในการอยู่อาศัยใหม่โดยการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย⁴⁰ โครงการนี้เป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นอาคารสูง ซึ่งเป็นแบบนิติบุคคลร่วมระหว่างตัวแทนจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และจากองค์กรชุมชน สำหรับการจัดสรรในส่วนที่อยู่อาศัยนั้น การเคหะฯ ได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการจัดการด้านต่าง ๆ โดยได้มีการแบ่งส่วนที่อยู่อาศัยและสถานที่ประกอบการ ตลอดจนสถานที่จอดรถ ตั้งอยู่บนพื้นที่ขนาด 3 ไร่ 2 งาน 73 ตารางวา ได้อย่างเป็นสัดส่วน



แผนภาพที่ 2.10.5

แสดงผังบริเวณการก่อสร้างโครงการคลองไผ่สิงหนัด ซึ่งประกอบด้วยอาคาร 26 ชั้น และอาคาร 9 ชั้น

ที่มา : สถาบันพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทางด้านกายภาพตัวอาคารได้ออกแบบโดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างทางสังคม จากลักษณะอาคารที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นแล้วนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อชาวชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่นเกิดการสูญเสียอาชีพเพราะลักษณะที่อยู่อาศัยใหม่นี้ไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ ผลที่ตามมาคือไม่มีความสามารถในการผ่อนชำระเงินได้ตามสัญญาเช่า รวมถึงการเช่าช่วงในจำนวนเงินที่สูงเนื่องจากพื้นที่อยู่ในทำเลที่ตั้งที่อยู่ใจกลางเมือง เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่เป็นจุดดึงดูด ทำยที่สุดแล้วจึงขายสิทธิให้แก่ผู้อื่นแล้วย้ายไปอยู่ในพื้นที่อื่นต่อไป

⁴⁰ สัมภาษณ์ รศ.ดร. ร.ต.อ. ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ หัวข้อความสำเร็จ และความล้มเหลวของชุมชนไผ่สิงหนัด วันที่ 2 มีนาคม 2544

สรุปได้ว่า ในแต่ละโครงการที่ได้รับความกดดันเนื่องจากการพัฒนาพื้นที่ โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง และส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐ (มีเพียงโครงการชุมชนวัดลาดบัวขาวเท่านั้นที่เป็นพื้นที่ของเอกชน) ดังนั้นเมื่อเกิดการพัฒนาพื้นที่อื่นเนื่องมาจากราคาที่ดินที่มีราคาเพิ่มสูงขึ้น เจ้าของที่ดินก็มักจะไล่ที่ชุมชนเดิมซึ่งโดยมากแล้วนั้นเป็นชุมชนที่เข้ามาอาศัยอยู่เป็นระยะเวลาที่ยาวนานมาก ชาวชุมชนจึงเกิดการรวมตัวกันต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัย สร้างความกดดันทางด้านต่าง ๆ ต่อเจ้าของที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินจำเป็นต้องยอมรับในข้อเสนอของชาวชุมชน ในบางกรณีที่ชาวชุมชนถูกไล่ที่นั้น หน่วยงานของรัฐหรือนักการเมืองก็ถูกขอร้องหรือการเข้าแทรกแซง โดยมีตัวกลางในการเจรจาตกลงคือการเคหะแห่งชาติซึ่งมีนโยบายในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยทางด้านที่อยู่อาศัย

จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น พบว่าความเหมาะสมในการนำวิธีการปันส่วนที่ดิน มาประยุกต์ใช้กับพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดนั้น จะต้องมีความสอดคล้องตามสภาพความเหมาะสม ที่มีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ของแต่ละชุมชน และศักยภาพของพื้นที่โครงการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนหลักของการให้ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย⁴¹ ซึ่งก่อให้เกิดแนวทาง ในการปันส่วนที่ดิน ทั้งในรูปแบบ Relocation หรือ Reconstruction ไม่ว่าจะถึงขั้นผู้อยู่อาศัยได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออยู่อาศัยได้เป็นเวลานานในรูปแบบการเช่าระยะยาว ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องใช้วิธีการผสมผสาน (Integrated) โดยรูปแบบของโครงการไม่คงที่แน่นอนตายตัว (Static) แต่สามารถพลิกแพลงยืดหยุ่นได้ (Flexible) เพื่อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลตามความเป็นไปได้ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อให้บรรลุผลและเกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่ทั้ง 2 ฝ่าย ในการประนีประนอมกันเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในชุมชน ทั้งนี้ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชน ยังส่งผลที่ดีต่อพื้นที่เมืองโดยรอบ ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม

⁴¹ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, โครงการฟื้นฟูนคร : โครงการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีที่ดินเป็นของตนเอง (Land Tenure Security Project) เอกสารเผยแพร่หมายเลข 1; หน้า 1