บทที่2
การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในอดีตปัญหาการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย มักเกิดขึ้นกับชุมชนแออัดเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในบทนี้จึงได้ศึกษาสภาพและความเป็นมาของปัญหาชุมชนแออัด แนวคิดเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนแออัดของนักวิชาการสาขาต่างๆที่เกี่ยวข้อง แนวทางที่หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติเมื่อมีความจำเป็นจะต้องรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยบนที่ดินที่แต่ละหน่วยงานดูแลอยู่ และกรณีการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในอดีต อันจะเป็นบทเรียนแห่งการเรียนรู้ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัย

การรื้อย้ายกับปัญหาชุมชนแออัด

รัฐบาลหลายสมัยในอดีตจนถึงปัจจุบันเล็งเห็นถึงปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนขึ้นในสังกัดเทศบาลกรุงเทพ มีหน้าที่ป้องกัน รักษา บูรณะและฟื้นฟู ตลอดจนรื้อร้างอาคารที่เสื่อมโทรมผุพัง ซึ่งผลของการดำเนินงานในเวลานั้นก็คือการรื้อร้างสลัมบริเวณกรมทางหลวงแผ่นดิน การรื้อร้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่าวาสุกรี และการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนทั่วไปได้เช่าซื้อที่หมู่บ้านประชานิเวศน์ 1 และ 2 เป็นต้น นโยบายในสมัยแรกนี้เป็นไปในลักษณะของการรื้อร้างและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นมาใหม่แทนทั้งสิ้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้ลดน้อยลงให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครได้[1]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ให้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ขึ้น เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งในปี พ.ศ. 2521-2526 กคช.ได้ดำเนินโครงการภายใต้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านการปรับปรุงกายภาพเต็มจำนวนจากรัฐบาล ส่วนการลงทุนที่เกินจากที่รัฐอุดหนุนโดยเฉพาะในโครงการปรับปรุงชุมชนในที่ใหม่นั้นผู้อยู่อาศัยเป็นผู้รับภาระ ส่วนค่าปรับปรุงทางเศรษฐกิจสังคมและค่าดำเนินการได้อาศัยแหล่งเงินทุนจากเงินกู้ธนาคารโลกและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในเวลานั้นอาศัยแนวทางที่คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยได้ให้ความเห็นชอบระบุในรายละเอียดของการขออนุมัติเงินกู้จากธนาคารโลก (World Bank)

---

[1] การเคหะแห่งชาติ , "การปรับปรุงชุมชนแออัด," มิถุนายน 2531, หน้า 4-5.(พิมพ์ดีด)

อันประกอบด้วย วิธีการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Upgrading) การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในรูปแบบการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่ (Relocation) เป็นต้น[2]

ในปี พ.ศ. 2521-2534 การเคหะแห่งชาติ ได้ปรับปรุงชุมชนแออัดรวมทั้งสิ้น 161 ชุมชน มีประชาชนที่ได้รับความช่วยเหลือประมาณ 84,000 ครัวเรือน ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ กคช. มีหน้าที่ร่วมดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัยและการจัดที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ประสบปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยพร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น[3]

จนกระทั่งในปัจจุบันแนวทางปรับปรุงชุมชนแออัดของ กคช. ได้กำหนดตามความเหมาะสมและความเดือดร้อนของชุมชนเป็นหลัก มีแนวทางโดยสังเขป ดังนี้[4]

1. **โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่** เป็นการย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิมหรือชุมชน ลักษณะโครงการจัดที่ดินแปลงโล่ง โดยจะจัดให้มีถนน ทางระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า และถมดินให้พ้นระดับน้ำท่วมถึง ในบางโครงการอาจจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าหรือให้เช่าซื้อตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชนโดยอาศัยวิธีการดังนี้

ก. การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation)

ข. การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)

ค. การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking)

ง. การรื้อและสร้างใหม่ในที่ดิน (Reconstruction)

วิธีการข้างต้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนเป้าหมาย ดังนี้

1) เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้ หรือประสบภัยธรรมชาติร้ายแรงต่างๆ

2) เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐหรือไล่ที่เพื่อการจัดทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของภาครัฐ

3) เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชน หรือเป็นชุมชนบุกรุก ทั้งนี้เจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ เช่น จัดหาที่ดินผืนใหม่รองรับหรือจัดสรรงบประมาณให้แก่ กคช. เพื่อจัดหาที่ดิน จ่ายค่ารื้อถอนเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้ จ่ายค่าอพยพรื้อย้าย และยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม

---

[2] การเคหะแห่งชาติ , "โครงการปรับปรับชุมชนแออัดปี 2527-2529," กุมภาพันธ์ 2529, หน้า 1-5.(พิมพ์ดีด)

[3] การเคหะแห่งชาติ , การปรับปรุงชุมชนแออัด , ปี 2536 , หน้า 14.

[4] เรื่องเดียวกัน , หน้า 18-20.

4) ผู้อยู่อาศัยรับภาระในการจ่ายเงินคืนเป็นค่าเช่าอาคาร ค่าเช่าที่ดิน หรือค่าเช่าซื้อที่ดิน และอาคารพักอาศัย

5) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน กคช. และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2. โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม เป็นการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดให้ดีขึ้นแทนการรื้อร้าง โดยปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และส่วนภูมิภาค เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนเป้าหมาย ดังนี้

ก. ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือ มีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุงและสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น เป็นศูนย์การค้า หรือถูกเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปการ เป็นต้น

ข. ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่ ตามพระราชบัญญัติชุมชนแออัด

ค. ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ ทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชน หรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน

ง. ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าหรือประปาเป็นของตนเอง หรือ มีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน

จ. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน กคช. และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

3. โครงการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาสภาพเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐบาลและเอกชน โดยมีนโยบายหลักให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นตลอดจนร่วมวางแผนโครงการและตัดสินใจเพื่อให้ชุมชนได้มีความรู้สึกรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนของตน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อเป็นตัวแทนและผู้นำในการพัฒนา

4. มาตรการรื้อย้าย เป็นหนึ่งในการดูแลป้องกันการขยายตัวของชุมชนแออัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 22 มกราคม 2535 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการรื้อถอนชุมชนแออัดที่มีอยู่ในปัจจุบันให้หมดไปซึ่ง มีวิธีการดังนี้[5]

ก. ให้เจ้าของที่ดินรับภาระเงินค่าชดเชยให้บุคคลที่พร้อมหรือสมัครใจจะย้ายออกไปจากที่ดินหรือมีความจำเป็นจะพัฒนาปรับปรุงที่ดิน โดยงบประมาณส่วนนี้จะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการ

---

[5] ดำริ เธียรศิริพิพัฒน์ , "การป้องกันและแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรม" , พฤษภาคม 2535 , หน้า 25.

ข. ให้เจ้าของที่ดินรับภาระจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ครอบครัวที่จะต้องรื้อถอนให้เพียงพอที่จะไปหาที่อยู่ใหม่ได้ โดยไม่ต้องเป็นภาระยากลำบากอย่างหนักแก่ประชาชน

ค. จัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวให้ครอบครัวที่ถูกรื้อย้าย

ง. กำหนดหน่วยงานประสานงานกับเจ้าของที่ดินเพื่อช่วยแก้ปัญหาชุมชน

ในการพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้วางแนวทางให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ กำหนดให้เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง อาทิ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.) และการผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัด เป็นต้น อีกทั้งได้มุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดระบบองค์กรหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวชุมชนให้สิ้นสุดและเป็นไปโดยราบรื่น สันติ ตลอดจนจัดให้มีการประมวลความรู้ อบรมและเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว อย่างไรก็ตามเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังกล่าวได้นั้น ขึ้นอยู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน เพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด[6]

แนวคิดเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัย

1. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

10 ธันวาคม 2491 ที่ประชุมใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) ได้มีมติให้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ประการหนึ่งว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตของตนและครอบครัวในมาตรฐานความเป็นอยู่ที่มีที่อยู่อาศัยและบริการทางสังคมอย่างเพียงพอ[7] ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดทำประกาศสำหรับกรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration) ระบุเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานควรได้รับการเคารพ[8] และในครั้งประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (The World Summit for Social

---

[6] สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง,"แนวนโยบายการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองในช่วงแผนฯ 8 ," ใน รายงานประจำปี 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ,2539) , หน้า 70-71.

[7] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย," (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2528) , หน้า 37.

[8] สุภางค์ จันทวานิช และวิศนี ศิลตระกูล, "การพัฒนาแนวคิดและเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิตในต่างประเทศ." ใน การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย,. อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2539) , หน้า 51.

Development) ซึ่งจัดขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ที่กรุงโคเปนเฮเกนโดย ESCAP ที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดภาพอนาคตของการพัฒนาสังคมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิค ถึงปี พ.ศ. 2543 และต่อจากนั้น โดยกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาสังคม คือ ขจัดความยากจนที่แท้จริง กระจายความยุติธรรม และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน[9] และในการประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ครั้งที่ 2 (HABITAT2) จนกระทั่ง มิถุนายน พ.ศ. 2539 ที่นครอิสตันบูล ประเทศตุรกี แต่ละประเทศได้ร่วมกันพิจารณารับรองปฏิญญากรุงอิสตันบูลว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (Istanbul Declaration on Human Settlements) โดยประมุขของรัฐและคณะผู้แทนของประเทศที่เข้าประชุมในครั้งนั้นได้ตกลงที่จะพยายามขจัดปัญหาความยากจนและการเลือกปฏิบัติตลอดจนการจัดหาปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พักอาศัยอย่างเพียงพอและปลอดภัยสำหรับทุกคน ทั้งนี้จะดำเนินการเพิ่มอุปทานของที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถซื้อหาได้ โดยการพัฒนาตลาดที่อยู่อาศัยให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม[10]

2. แนวคิดของนักพัฒนาสังคมบางท่าน

อรรจน์ วิวัฒน์สุนทรพงศ์ และสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์ดี เสนอไว้ว่า การพัฒนาชุมชนแบบเมืองเป็นกระบวนการที่ทำให้ชุมชนในเมืองหรือเขตเทศบาลได้บรรลุถึงประโยชน์สูงสุดทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ของประชาชนในเมือง โดยเริ่มจากการเสริมสร้างสภาพความเป็นอยู่และชีวิตจิตใจของประชาชนเป็นเบื้องแรกซึ่งการพัฒนาชุมชนในเมืองคล้ายคลึงกับการพัฒนาชุมชนในชนบทจะมีข้อแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ เครื่องมือ และปัญหาที่แตกต่างกัน มีวิธีการดำเนินงานพัฒนาหลายวิธี ได้แก่ การสร้างให้ประชาชนรักในชุมชนและการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนซึ่งจะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงอันสำคัญในการประสานงานกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานพัฒนาชุมชนต่อไป โดยต้องมีศูนย์ชุมชนอันเป็นที่รวมของงานทุกอย่างในชุมชนและยังจะช่วยให้ประชาชนในชุมชนมีการรักหมู่คณะด้วย[11]

สุภางค์ จันทวานิช และวิศนี ศิลตระกูล เสนอไว้ว่า ในฐานะที่การพัฒนาเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมควรจะได้พยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการแสวงหาโอกาสและการให้โอกาสระหว่างประชาชนและสถาบันสังคมทั้งหลาย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นควรมีความสอดคล้องกลมกลืนกับวัฒนธรรมเดิม โดยประชาชนเป็นผู้พิจารณารับและปรับเปลี่ยนตามที่เขาเห็นว่าเหมาะสมแทนที่จะเป็นการยัดเยียดให้ นอกจากนั้นเราควรเข้าใจร่วม

---

[9] เรื่องเดียวกัน , หน้า 65-66.

[10] คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย , รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2539 และแนวโน้มปี 2540 (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์ , 2540), หน้า 9.

[11] อรรจน์ วิวัฒน์สุนทรพงศ์ และสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์ดี , การพัฒนาชุมชนและการสังคมสงเคราะห์ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรบริการ , 2508) , หน้า 22-31.

กันว่าภาวะทันสมัยและการพัฒนาไม่ใช่กระบวนการที่เกิดในทิศทางเป็นเส้นตรงเดียวกันและเกิดเหมือนกันทุกแห่ง (Unlinear and universal process) ตรงกันข้ามการพัฒนาจะเติบโตหลายทิศทางและผูกพันอยู่กับพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของแต่ละสังคม[12]

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เสนอไว้ว่า ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนมีรากฐานมาจากความเชื่อในตัวมนุษย์ เชื่อในคุณค่าของความเป็นมนุษย์และศักยภาพของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาตัวเองให้ดีขึ้นถ้ามีโอกาส การพัฒนาทั้งหลายจะปราศจากผลสิ้นถ้ามองข้ามในเรื่องการพัฒนาบุคคลแต่ละคนให้มีทรรศนะที่ถูกทางและมีขีดความสามารถสูงขึ้น ต้องมีความศรัทธาในเรื่องความยุติธรรมของสังคม (Social Justice) การมุ่งขจัดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงที่เห็นได้ชัดในหมู่มวลชนนั้นเป็นเรื่องที่อารยสังคมพึงยึดมั่นตลอดถึงความไม่รู้ ความดื้อดึงและการใช้กำลังบังคับเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนา[13]

อรทัย อาจอ่ำ และโรเช่ ซีกาล เสนอไว้ว่า ปัญหาอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นของการพัฒนาผู้มีรายได้น้อยในเมืองจากกรณีศึกษาชุมชนวัดช่องลมว่าสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ[14]

ก. ปัญหาจากภายในชุมชน ได้แก่ ความเคยชินกับการได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ทัศนคติ และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่ขาดความมั่นใจในความสามารถหรือขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของตน ชุมชนเคลือบแคลงสงสัยในความต้องการที่แท้จริงของโครงการ การรู้จักมักคุ้นกันน้อยทำให้มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันน้อย และความขัดแย้งในระหว่างผู้นำและการช่วงชิงอำนาจ

ข. ปัญหาจากตัวโครงการและจากภายนอกชุมชน ได้แก่ ปัญหาด้านจำนวนเงินสนับสนุนโครงการ ปัญหากฎระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆของรัฐ

มีข้อสังเกตว่าปัญหาบางประการนั้นสามารถแก้ไขได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ปัญหาบางอย่างต้องใช้วิธีการชี้แจงซ้ำแล้วซ้ำเล่าหลายครั้งหลายคราวจึงสามารถแก้ไขได้และปัญหาบางอย่างต้องปล่อยให้ "เวลา"เป็นเครื่องพิสูจน์ตัวของมันเอง และยังมีปัญหาบางอย่างที่ยังแก้ไขไม่ได้และคงจะต้องรอเวลาอีกนานโดยเฉพาะในเรื่องกฎระเบียบและข้อบังคับของรัฐ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ มีแนวคิดว่าการพัฒนาชุมชน (Community Development) เป็นการเปลี่ยนแปลงชุมชนไปในทิศทางที่ชุมชนหรือสังคมปรารถนา สำหรับการอยู่ร่วมกันของ

---

[12] สุภางค์ จันทวานิช และวรรณี ไทยานันท์ , "แนวคิดและเครื่องชี้วัดการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประเทศไทย" ใน การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย, หน้า 135.

[13] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ , หลักการพัฒนาชุมชน:การพัฒนาชุมชนประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , มปพ.) , หน้า 18-19.

[14] อรทัย อาจอ่ำ และโรเช่ ซีกาล , "การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง : กรณีชุมชนวัดช่องลม ," (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล , 2536) , หน้า 69-73.

ชาวชุมชนมานานของชุมชนแฟลตดินแดงก่อให้เกิดวัฒนธรรมของชุมชน ชาวชุมชนซึ่งมีวิถีในการดำเนินชีวิตของเขา ถ้าให้ความช่วยเหลือและพยายามสร้างชุมชนใหม่ให้มีวิถีชีวิตแบบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุดเขาก็จะยอมรับได้ง่าย ด้านการปฏิบัติควรมีการประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจในประเด็นที่ว่าชีวิตของเขาว่าจะดีขึ้นกว่าเดิมหรือใกล้เคียงเดิม ดังนี้แล้วก็จะมีการต่อต้านน้อยหรืออาจไม่เกิดการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยปัจจุบัน[15]

3. แนวคิดของนักกฎหมายบางท่าน

สุพิศ ปราณีตพลกรัง มีแนวคิดว่า การฟ้องคดีขับไล่นั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการขับไล่จำเลยออกไป ส่วนเรื่องค่าเสียหายนั้นเป็นเรื่องรอง ดังนั้นหากมีการเจราจาต่อรองให้จำเลยออกไปได้โดยฝ่ายโจทก์อาจจะยอมเสียเงินค่าขนย้ายให้หรือยอมขยายระยะเวลาให้โอกาสในการหาที่อยู่ใหม่ โจทก์ก็มักจะยินยอมเพราะจะเป็นผลดีกว่าการเสียเวลาในการที่จะดำเนินคดีซึ่งอาจจะต้องพิจารณาคดีกันถึง 3 ชั้นศาล โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการฟ้องขับไล่เพื่อเอาที่ดินมาดำเนินการพัฒนาปลูกสร้างอาคาร ศูนย์การค้า หรือการดำเนินการทางธุรกิจอื่นๆด้วยแล้วก็ต้องการขับไล่ให้ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้[16]

ประพันธ์ ทรัพย์แสง มีแนวคิดว่า คดีขับไล่ความจริงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายศีลธรรมและสังคม ผู้เช่าและเจ้าของมีความต้องการที่สวนทางกันอยู่ตลอดเวลา เจ้าของต้องการขับไล่โดยเร็ว ในขณะที่ผู้เช่าต้องการดื้อแพ่งอยู่นานๆหากให้ดำเนินคดีรวดเร็วผู้เช่าก็จะเดือดร้อนขนย้ายหนีไม่ทัน หากชักช้าเจ้าของก็เผาไล่ที่หรือใช้วิธีการนอกกฎหมาย ซึ่งหากไม่สามารถทำให้เป็นที่พอใจกันได้ทั้งสองฝ่ายจะมีปัญหาต่างๆตามมาอีกมากและคดีขับไล่บางคดีก็มีมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้อง[17]

4. แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์บางท่าน

อิสรา ศานติศาสน์ มีแนวคิดว่า หากต้องโยกย้ายชาวชุมชนจะต้องรู้ว่าเขาเหล่านั้นจะได้รับผลกระทบในด้านใดและจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางตรง (Direct Cost) รวมตลอดถึงค่าเสียโอกาสต่างๆ (Opportunity Cost) อย่างไร ด้านความช่วยเหลือกรณีที่ไม่ต้องการได้กลับมาเช่าต่อในโครงการ ในการให้ช่วยเหลือหรือชดเชยอย่างน้อยต้องเท่ากับสิทธิหรือประโยชน์ในการอยู่อาศัยที่มีอยู่เดิมหรือสูงกว่า โดยมีลักษณะที่ไม่ต้องให้ใครแบกรับภาระและเสียสละให้

---

[15] สัมภาษณ์ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ , อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พฤศจิกายน 2539.

[16] สุพิศ ปราณีตพลกรัง , คดีฟ้องขับไล่ (กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามพริ้นติ้งกรุ๊พ , 2535) , หน้า 1-3.

[17] ประพันธ์ ทรัพย์แสง , เหลี่ยมกฎหมายเล่ม2 : เช่าทรัพย์ขับไล่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน , 2539) , หน้าคำนำ.

ใคร แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่น่าจะนำมาปรับใช้ได้ คือ หลักผลดีที่สุดลำดับสอง (Second Best)[18]

แนวคิดผลดีที่สุดลำดับสอง คือ แนวนโยบายทางเศรษฐกิจหรือนโยบายด้านการผลิตซึ่งจะเน้นถึงความต้องการของทั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้สถานการณ์ที่เป็นไปได้ และค่อนข้างจะผ่อนปรนเพื่อให้สามารถใช้ปฏิบัติได้ แตกต่างจากหลักการทั่วไปของผลดีที่สุดลำดับแรก (First Best) ที่จะมุ่งผลดีที่สุดลำดับแรกจากทรัพยากรที่หาได้จากเทคโนโลยีขององค์กรหรือสถาบันที่ดำเนินงาน ซึ่งหลักผลดีลำดับแรกเป็นหลักการที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ดี แต่ในบางสถานการณ์แล้วหลักผลดีที่สุดลำดับแรกไม่สามารถนำมาใช้ได้อันเนื่องจากปัจจัยทางด้านโครงสร้างบางประการหรือการรวมตัวที่เข้มแข็ง เป็นต้น[19] หรือกล่าวอีกอย่างได้ว่าแนวคิดผลดีที่สุดลำดับสองเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อป้องกันการบังคับฝืนใจที่อาจเกิดจากแนวคิดพาเรโต(Pareto Optimum) ที่เน้นให้ได้รับอรรถประโยชน์โดยรวมสูงสุดโดยอาจจะเป็นการละเลยไม่ได้พิจารณาถึงบางฝ่ายที่อาจจะเสียประโยชน์อย่างมาก[20]

5. แนวคิดของนักผังเมืองบางท่าน

ชวัญสรวง อติโพธิ มีความเห็นว่า การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองต้องถือว่าผู้อยู่อาศัยเดิมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตของเขาแม้จะไม่มีสิทธิทางกฎหมายก็ตามที เขาควรจะได้รับความช่วยเหลือเพื่อไม่ทำให้โครงสร้างทางสังคมเสีย ด้านขั้นตอนการฟื้นฟูเมืองที่สำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน อาทิ การมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาซึ่งค่อนข้างเชื่อว่าโครงการนี้การเคหะแห่งชาติคงไม่ได้ให้ชาวชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และขั้นตอนที่สำคัญคือแนวคิดพื้นฐานที่ว่าทำไมต้องฟื้นฟูเมืองซึ่งต้องชัดเจนและได้รับการยอมรับเห็นด้วยจากชาวชุมชน ประเด็นความช่วยเหลือหรือค่าชดเชยที่เสนอให้ผู้อยู่อาศัยเดิมนั้นการหยิบยื่นเสนอให้เขาอาจไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมกับเขา ต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงวัฒนธรรม ความชอบธรรม ควบคู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจของชาวชุมชน ซึ่งหากแนวคิดพื้นฐานของชาวชุมชนเห็นด้วยว่าควรดำเนินโครงการและเขาเองก็มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบโครงการแล้วโครงการก็จะมีความเป็นไปได้สูง[21]

---

[18] สัมภาษณ์ อิสรา ศานติศาสน์ , อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2539.

[19] Douglas Greenwald , The McGraw-Hill ; Encyclopedia of Economics, Second Edit , (New York, McGraw-Hill , 1994) , p.898-899.

[20] Henry C.F.Arnold , David M.Blitzer , William J.Brown et al., Modern Economics : A Handbook of Terms and Organizations , Third ed. , (New York : McGraw-Hill Book , 1983) , p.415.

[21] สัมภาษณ์ ชวัญสรวง อติโพธิ , อาจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พฤศจิกายน 2539.

แนวปฏิบัติการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของหน่วยงานเจ้าของที่ดินภาครัฐ

หน่วยงานของรัฐค่อนข้างจะมีความเห็นอกเห็นใจต่อผู้อยู่อาศัยในที่ดินเมื่อเกิดความขัดแย้งในที่ดินก็มักจะยอมแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้อยู่อาศัย ในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและ/หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของหน่วยงานเจ้าของที่ดินภาครัฐ

1. กรมธนารักษ์

ยืนยง ทัศนศรี กล่าวว่า กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ดูแลอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุ ปัจจุบันมีทัศนคติที่ไม่ค่อยมีปัญหาไล่ที่ชาวบ้านทั้งนี้โดยมีกฎเกณฑ์ว่าการปรับปรุงที่ดินของกรมธนารักษ์จะรับผิดชอบกับผู้อยู่อาศัยที่เคยอยู่ในที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็แตกต่างเป็นกรณีๆไปขึ้นอยู่กับปฏิกริยาและความต้องการของผู้อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้จะให้ผู้เข้าพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบตามขีดความสามารถโดยจะพยายามเอื้อประโยชน์และผ่อนปรนด้านระยะเวลา เพื่อส่งเสริม ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย อาทิ ชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก โดยจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง[22]

ธรรมนูญ อินทรโยธา กล่าวว่า สำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงนี้ การรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมออกควรมีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแนวทางดำเนินโครงการให้ผู้อยู่อาศัยเดิมทราบถึงประโยชน์ที่เขาจะได้รับ และด้านการสำรองที่อยู่อาศัยชั่วคราวต้องให้ผู้จะถูกรื้อย้ายได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด หรืออาจมีสิ่งอื่นตอบแทนเพื่อการจูงใจ[23]

2. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์[24]

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในชุมชนแออัดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยเมื่อมีความจำเป็นต้องรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่ทางสำนักงานทรัพย์สินฯดูแลอยู่จะให้ความสำคัญต่อความต้องการของชาวชุมชน โดยตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชนแออัดและการพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์สอดคล้องกับความเจริญของกรุงเทพมหานครว่าสามารถดำเนินควบคู่กันได้ซึ่งในการพัฒนาจะได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนมีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ให้บรรลุผลการพัฒนาอย่างครบวงจรทั้งในด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงใน

---

[22] สัมภาษณ์ ยืนยง ทัศนศรี , ผู้อำนวยการกองจัดประโยชน์ กรมธนารักษ์ , เมษายน 2540.

[23] สัมภาษณ์ ธรรมนูญ อินทรโยธา , ผู้อำนวยการกองที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ , เมษายน 2540.

[24] สัมภาษณ์ อารักษ์ สุนทรส , หัวหน้าฝ่ายพัฒนาธุรกิจ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , เมษายน 2540.

การอยู่อาศัย และการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมซึ่งวิธีการหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ วิธีการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) แต่ทั้งนี้ก็แปรเปลี่ยนตามความต้องการและปัจจัยต่างๆของโครงการนั้นๆด้วย

ปัจจุบันสำนักงานทรัพย์สินฯมีแนวปฏิบัติในการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัย ดังนี้

ก. พิจารณานโยบายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าใช้ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจหรือสังคม

ข. แบ่งกลุ่มผู้อยู่อาศัยเดิมและกำหนดเกณฑ์ของการชดเชยให้แตกต่างกัน เช่น ผู้เช่าเดิม ผู้ครอบครอง หรือผู้บุกรุก

ค. พิจารณาหาทางเลือก เช่น ให้ค่าชดเชยแล้วย้ายออก ย้ายออกก่อนชั่วคราวแล้วกลับมาใหม่ โดยเสียค่าเช่า หรืออาจจะได้รับส่วนลดค่าเช่าตามระดับการให้ความร่วมมือ

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติจะแตกต่างกันไปแล้วแต่สถานการณ์ แต่สิ่งที่สำนักงานทรัพย์สินฯยึดถืออยู่เสมอคือจะชดเชยให้ไม่น้อยกว่าประโยชน์ที่เคยได้รับและเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองได้เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความพอใจ ทั้งนี้สำนักงานทรัพย์สินฯต้องไม่รับภาระมากจนเกินไป

3. กรมการศาสนา

กรมการศาสนาเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีแนวทางในการใช้ที่ศาสนาสมบัติและที่ดินที่ทางวัดดูแลหรือหาประโยชน์ โดยพยายามให้ประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด แม้ว่าผู้อยู่อาศัยจะเป็นผู้บุกรุกก็ตามทีโดยจะให้ผู้ที่ได้สิทธิในฐานะผู้เช่าใหม่หรือผู้หาประโยชน์รายใหม่ พยายามใช้วิธีการประนีประนอมช่วยเหลือผู้เช่าเดิมตามความสามารถของผู้เช่าใหม่ว่ามีมากน้อยเพียงใดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้เช่าดำเนินการว่ามีศักยภาพเพียงใด แต่จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงความรุนแรง เว้นแต่ในกรณีไม่มีทางเลือกจริงๆ เช่น ก่อให้เกิดความเสียหายในขณะที่กรมการศาสนาเองจะพยายามผ่อนผันในเรื่องของระยะเวลาตามสัญญาเช่าใหม่เป็นต้น

ด้านแนวทางรื้อย้ายกรณีมีผู้บุกรุก ตามปกติกรมการศาสนาจะมอบหมายให้ผู้เช่ารายใหม่ดำเนินการฟ้องขับไล่ ในกรณีมีผู้เช่าเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งสัญญาเช่าได้หมดลงและไม่มีการต่อสัญญาให้แล้วนั้นจะแนะนำให้ผู้เช่าใหม่ใช้แนวทางมนุษยธรรมโดยให้ดูแลพอสมควรและเน้นย้ำถึงแนวทางประนีประนอมเป็นอันดับต้นๆแต่หากจำเป็นมาตรการทางกฎหมายก็อาจถูกนำมาใช้ได้[25]

---

[25] สัมภาษณ์ ธรรมนูญ วิสัยจร , รองอธิบดีกรมการศาสนา , กุมภาพันธ์ 2540.

4. การท่าเรือแห่งประเทศไทย

การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม เมื่อมีความจำเป็นต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อกิจการ การท่าเรือฯจะให้ความช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยเดิมที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย เพื่อก่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชุมชนให้มีที่อยู่อาศัยที่ถาวรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงทำให้เกิดโครงการรื้อย้ายชุมชนขึ้น[26] หากผู้อยู่เดิมมีประโยชน์เท่าใดในการพัฒนาต้องให้ผู้อยู่เดิมได้รับประโยชน์หรือความช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตอย่างน้อยเท่าเดิมและควรดีกว่าเดิม แต่ในทางปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆตามแต่สถานการณ์ โอกาสและจังหวะเวลา สำหรับโครงการที่การท่าเรือกำลังดำเนินการโยกย้ายที่ชุมชน คลองเตยนั้นได้ประสานกับทางการเคหะแห่งชาติเพื่อจัดสร้างแฟลตบนที่ดินของการท่าเรือและอีกทางเลือกที่ผู้อยู่เดิมสามารถเลือกได้ คือ ที่ดินแปลงโล่งให้ผ่อนส่งบริเวณ ซอยวัชรพล ถนนรามอินทรา ขนาดแปลงที่ดินประมาณ 20 ตารางวา[27]

5. การรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีแนวทางในการปฏิบัติกรณีรื้อย้ายผู้บุกรุกในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยกรณีทั่วไปจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการขับไล่ผู้อยู่อาศัยที่บุกรุกเขตทางรถไฟ และในกรณีที่มีผู้เข้ามาเช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์แล้วจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เข้ามาพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบในการรื้อย้ายผู้บุกรุกเอง ผู้อยู่อาศัยที่ยินยอมรื้อถอนออกตามเวลาที่กำหนดผู้เข้ามาพัฒนามักจะชดเชยให้ตามประเภทและขนาดของอาคาร ส่วนในรายที่ดื้อแพ่งไม่ยอมรื้อถอนออกก็จะใช้มาตรการทางกฎหมายประกอบมาตรการอื่นๆ เช่น การตรวจจับยาเสพติด และการสืบจับผู้มีพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายรายบุคคล เป็นต้น[28]

6. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กำหนดแนวทางการให้ผู้เช่าเดิมส่งมอบทรัพย์สินคืนแก่ทางมหาวิทยาลัย คือผู้เช่าอาคารบนที่ดินของจุฬาฯโดยทั่วไปจะเป็นสัญญาเช่าที่มีอายุประมาณ 10 ปี ในปัจจุบันทางมหาวิทยาลัยมีโครงการจะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งอาจจะไม่ต่อสัญญาเช่าให้อีกเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง ดังนั้นได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าและเมื่อมีการโอน

---

[26] การท่าเรือแห่งประเทศไทย , "ปัญหาการปฏิบัติงานในกองจัดการทรัพย์สิน," (พิมพ์ดีด)

[27] สัมภาษณ์ สม จันสุทธิรางกูร , รองผู้อำนวยการฝ่ายช่าง การท่าเรือแห่งประเทศไทย , มีนาคม 2540.

[28] สัมภาษณ์ ธนุ ธรรมกุล , หัวหน้าสำนักงานบริหารทรัพย์สิน การรถไฟแห่งประเทศไทย , เมษายน 2540.

สิทธิการเช่าระหว่างผู้เช่าเดิมแก่ผู้เช่ารายใหม่จะต้องมาทำสัญญาเปลี่ยนชื่อคู่สัญญาเช่าใหม่ภายใต้อายุของสัญญาที่เหลือกับทางมหาวิทยาลัยและระบุเงื่อนไขว่าอาจจะไม่ต่อสัญญาเช่าให้อีกเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดไว้ในสัญญาเช่าฉบับใหม่ที่ทำขึ้นโดยเมื่อถึงกำหนดเวลาสิ้นสุดการเช่าต้องส่งคืนทรัพย์สินหากไม่ยอมส่งมอบคืนจะฟ้องขับไล่ให้ดำเนินคดีและขออำนาจศาลให้บังคับคดี ในทางปฏิบัติแม้จะมีกระแสคัดค้านต่อต้านซึ่งถือเป็นเรื่องปกติเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้เช่าเดิมสูญเสียอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากที่ดำเนินการในพื้นที่ค่อนข้างเล็กและมีการแจ้งล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้ผู้เช่าได้ทราบและเตรียมตัวส่งมอบพื้นที่คืนปัญหาจึงมีไม่มากนัก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ระหว่างการวางแผนการใช้ที่ดินโดยรวมมีแนวคิดที่จะใช้ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดบนที่ดินเนื้อที่ 260 ไร่ คาดว่าแผนดังกล่าวจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2540 นี้ และในเวลานี้สัญญาเช่าอาคารของผู้เช่าเดิมเริ่มทยอยหมดอายุ ดังนั้นเมื่อผู้เช่ามาขอต่อสัญญาจะไม่ต่อสัญญาให้ แต่จะให้ผู้เช่าทำสัญญายินยอมที่ศาลแทนและจ่ายในลักษณะของค่าเสียหายแทนค่าเช่าโดยกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีหากเมื่อครบกำหนดดังกล่าวทางมหาวิทยาลัยก็ยังไม่ต้องการใช้พื้นที่ก็จะให้ทางผู้เช่ามาทำคำมั่นสัญญาว่าจะส่งมอบทรัพย์สินคืนและให้จ่ายค่าเสียหายแทนค่าเช่าต่อไป[29]

<u>กรณีตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของประเทศไทย</u>

ประสบการณ์การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย พอจะแบ่งได้ 6 กลุ่มใหญ่ตามเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้ดังนี้

1. บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่จำกัด[30]

รัฐบาลคาดว่าท่าอากาศยานดอนเมืองจะสามารถรองรับปริมาณการจราจรได้ถึงปี พ.ศ. 2543 จึงได้ริเริ่มโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานกรุงเทพฯแห่งที่สอง (สนามบินหนองงูเห่า)ขึ้น ได้เริ่มจัดหาที่ดินในปี พ.ศ. 2506-2516 โดยกรมการบินพาณิชย์ซื้อที่ดินบางส่วน เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนและที่สาธารณะเดิมบางส่วน พื้นที่โครงการประมาณ 20,000 ไร่ ตั้งอยู่ในพื้นที่บางส่วนของตำบลหนองปรือ ตำบลราชาเทวะ และตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

7 พฤษภาคม 2534 รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการพร้อมทั้งมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติทำการโยกย้ายราษฎร์ออกจากพื้นที่โครงการ โดยกำหนดให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้

---

[29] สัมภาษณ์ สมบูรณ์ ธรรมบุศย์ , ประชาสัมพันธ์ฝ่ายทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , เมษายน 2540.

[30] คณะทำงานเพื่อการโยกย้ายราษฎรจากพื้นที่ โครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 (หนองงูเห่า) , "สรุปข้อมูลผู้อยู่อาศัยในบริเวณก่อสร้างโครงการฯ" , 2536. (พิมพ์ดีด)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อยู่อาศัยในที่ดินโครงการครอบครัวละ 40,000 บาท และจัดหาที่ดินให้ราษฎร์ในพื้นที่ซื้อภายใต้เงื่อนไขครอบครัวละ 50 ตารางวา ผ่อนส่งเดือนละ 500-1,000 บาท เป็นเวลา 30 ปี แต่การโยกย้ายประสบปัญหา ทั้งนี้กลุ่มผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิมที่ได้รับค่าเวนคืนแล้ว กลุ่มผู้ที่แยกมาปลูกบ้านใหม่ กลุ่มผู้เช่า กลุ่มผู้บุกรุก กลุ่มเจ้าของที่ดินเดิมและได้ขายให้รัฐแล้ว และกลุ่มผู้ซื้อสิทธิจากเจ้าของเดิมที่ถูกเวนคืน ไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว

11 มิถุนายน 2536 ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างซึ่งเป็นผู้บุกรุกทั้งหมดได้ยื่นข้อเรียกร้อง สรุปได้ว่า ให้มีการสำรวจผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการทั้งหมด ให้รัฐบาลช่วยให้ได้งานทำในสนามบินแห่งใหม่ตามความรู้ความสามารถ และให้รัฐบาลจัดสรรที่ดิน 50 ตารางวา มีระยะทางไม่เกิน 10 กิโลเมตรจากที่อยู่อาศัยเดิมและอยู่ใน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ จากการสำรวจเมื่อกลางปี พ.ศ. 2536 พบว่ามีราษฎรบุกรุกทั้งสิ้น 1,939 หลังคาเรือน จำนวน 2,289 ครัวเรือน หรือ 8,042 คน ในจำนวนนี้มีราษฎร์คลองเตยที่เพิ่งเข้ามาบุกรุกใหม่ภายในปี 2535 ก่อนการสำรวจเพียงไม่กี่เดือนจำนวน 122 หลังคาเรือน

15 มกราคม 2538 นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น ร่วมด้วยข้าราชการบางคน ได้ชุมนุมจัดทำข้อเรียกร้องใหม่ ดังนี้ ขอค่าขนย้ายหลังคาเรือนละ 1,000,000 บาท และให้รัฐบาลจัดที่ดินให้หลังคาเรือนละ 100 ตารางวาพร้อมโฉนดฟรี หลังจากนั้นได้มีการชุมนุมอีกหลายครั้ง ท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อ 30 เมษายน 2539 มอบมติให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งที่ 2 ดังนี้

ก. ราษฎรจะได้รับเงินช่วยเหลือหลังคาเรือนละ 800,000 บาท หรือ

ข. หากราษฎรไม่ประสงค์จะรับเงินตามข้อ ก) ก็สามารถขอรับที่ดินเนื้อที่ 50 ตารางวา พร้อมค่าขนย้ายหลังคาเรือนละ 50,000 บาท ทั้งนี้จะต้องเลือกข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น

ปัจจุบัน (16 พฤศจิกายน 2539) พบว่า ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้มายื่นคำร้องขอความช่วยเหลือ 1,829 ราย โดยเลือกขอรับเงินชดเชยมากถึง 1,720 ครอบครัว หรือร้อยละ 94 และผู้ขอรับที่ดินฟรีมีเพียง 109 ราย หรือร้อยละ 6 และเจ้าของบ้านที่ยังไม่มาติดต่อยื่นคำร้องภายในกำหนดมี 11 ราย ซึ่งในรายดังกล่าวจะได้ดำเนินการทางกฎหมายต่อไป ส่วนราษฎร์คลองเตยที่เข้ามาบุกรุกใหม่ปี พ.ศ. 2535 ได้ตัดแยกบัญชีไว้ทั้งสิ้น 122 ราย เพราะหากช่วยเหลือในมติเดียวกัน อาจจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่อาศัยที่ได้รับความช่วยเหลือไปแล้ว ขั้นปฏิบัติจึงไม่รับยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือของราษฎร์คลองเตย ท้ายที่สุดกลุ่มราษฎรคลองเตยได้ยื่นหนังสือขอรับความช่วยเหลือมีข้อเสนอดังนี้หากมีทะเบียนบ้านขอรับเงินชดเชย 300,000 บาท และไม่มีทะเบียนบ้านขอรับเงินชดเชย 200,000 บาท ซึ่งเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายนประธานคณะอนุกรรมการประสานการโยกย้ายได้อนุมัติยอมรับหลักเกณฑ์ตามข้อเสนอและให้ถือปฏิบัติในการโยกย้ายต่อไป

2. การเคหะแห่งชาติ(กคช.)[31]

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด ปัญหาการรื้อย้ายชุมชนผู้บุกรุกและ/หรือผู้ถูกเวนคืนจากการดำเนินโครงการสาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

ก. การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เดิมไปอยู่ในที่ดินผืนใหม่ โดย กคช. เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจำต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วย ลักษณะโครงการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยประมาณ 20 ตารางวา พัฒนาสาธารณูปโภคด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลรายละไม่เกิน 57,500 บาท และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินให้แก่ กคช. หรือสถาบันการเงินต่อไปในระยะยาว เช่น ผ่อนส่งเดือนละ 1,000 บาท เป็นระยะเวลา 15 ปี ตัวอย่าง เช่น โครงการร่มเกล้า 1-10 โครงการสุวรรณประสิทธิ์ 3 โครงการแก้วนิมิตร และโครงการดวงพิทักษ์ เป็นต้น

ข. การจัดให้เข้าอยู่อาศัยในแฟลต เป็น การบรรจุผู้เดือดร้อนเข้าอยู่ในแฟลตของ กคช. โดยผู้เดือดร้อนเป็นผู้เช่าจ่ายค่าเช่าเป็นรายเดือน

ค. การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) เป็น การแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดย กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนขายให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูกหรือให้เช่าระยะยาวเพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้กรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาวและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จากนั้นให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการคลองเตย 70 ไร่ และโครงการวัดลาดบัวขาว เป็นต้น

ง. การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดินหรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ กคช. จะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อจากเจ้าของที่เดิมหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยเดิมได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักใครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้นหรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆเพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุดและทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบ ปรับปรุงที่อยู่อาศัย และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับ กคช. หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการซอยสีน้ำเงินหรือโครงการวัดไผ่ตันเป็นต้น

---

[31] การเคหะแห่งชาติ , "การปรับปรุงชุมชนแออัด" มปพ. , หน้า 7-26.

ผู้เดือดร้อนที่จะได้รับความช่วยเหลือข้างต้นจะต้องมีคุณสมบัติโดยทั่วไปดังนี้

ก. รายได้และรายจ่ายของครอบครัว พิจารณาในเบื้องต้นรายได้ไม่เกินครอบครัวละ 10,000 บาทต่อเดือน แต่ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงรายจ่ายและจำนวนสมาชิกในครอบครัวด้วย หรือในกรณีเวนคืนต้องได้รับค่าทดแทนหรือชดเชยไม่เกิน 500,000 บาท

ข. ลักษณะชุมชน เช่น ชุมชนแออัด ผู้ถูกไล่รื้อที่บุกรุกที่สาธารณะ เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดดังกล่าวข้างต้นอาจแบ่งกลุ่มตามลำดับความทรุดโทรมของสภาพแวดล้อมชุมชนและความยากจน ได้เป็น 5 ระดับดังนี้

ก. ระดับที่ 1 ชุมชนแออัดที่มีสภาพย่ำแย่ อาทิ ชุมชนใต้สะพาน โรงหมู

1) การบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจัดประปาไฟฟ้าและจัดทำบัญชีควบคุม

2) การแก้ปัญหาถาวร โดยการจัดที่อยู่ใหม่ในอาคารเช่ามาตรฐานรอง เช่าที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค โดยกรุงเทพมหานครจะควบคุมพื้นที่ไม่ให้บุกรุกมากขึ้น

3) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ข. ระดับที่ 2 ชุมชนแออัดที่เสี่ยงอันตราย อาทิ ชุมชนติดทางรถไฟ ขอกดึก

1) จัดที่อยู่ใหม่ โดยจัดให้เช่าที่ดิน หรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค

2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ค. ระดับที่ 3 ชุมชนบุกรุกที่ราชการและที่เอกชน อาทิ กรุงเทพมหานครบริเวณริมคูคลอง กรมศิลปากรบริเวณที่เป็นโบราณสถาน การท่าเรือแห่งประเทศไทยบริเวณท่าเรือคลองเตย การรถไฟแห่งประเทศไทยบริเวณซอยโรงปูน กรมชลประทานบริเวณริมคลอง ที่ดินเอกชนต่างๆ เป็นต้น

1) จัดหาที่อยู่ใหม่ โดยจัดให้เช่า หรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค

2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ง. ระดับที่ 4 ชุมชนถูกบอกเลิกสัญญาและเวนคืนที่ดิน อาทิ ชุมชนกิ่งเพชร ชุมชนวัดไผ่ตัน ชุมชนพรรณี 1-2

1) จัดให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค

2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จ. ระดับที่ 5 ชุมชนแออัดทั่วไป อาทิชุมชนเช่าหรือชุมชนที่มีสภาพการอยู่อาศัยไม่เหมาะสม

1) ปรับปรุงในที่ดินเดิม ได้แก่ การปรับปรุงทางเข้า ทางระบายน้ำ

2) การจัดที่อยู่ใหม่ ได้แก่ การประสานประโยชน์ทางที่ดิน การปรับผังและแบ่งแปลงใหม่ การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ และการรื้อและสร้างใหม่

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยสังเขปดังนี้

ก. โครงการชุมชนบางบัว[32]

โครงการชุมชนบางบัว เป็นโครงการที่ต้องอพยพผู้อยู่อาศัยจากถิ่นฐานที่อยู่เดิม จัดได้ว่าเป็นโครงการแรกในรูปแบบการโยกย้าย (Relocation) ที่มีการรื้อย้ายไปอยู่บริเวณที่ห่างไกลจากที่อยู่เดิม โครงการตั้งอยู่บริเวณด้านหลังของโครงการเคหะชุมชนบางบัวในบริเวณริมคลองบางเขน เชื่อมต่อกับคลองบางบัว เชิงสะพานทองจรรยา ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็น โครงการที่เกิดขึ้นตามโครงการโยกย้ายชุมชนเดิมที่ชุมชนซอยบุญอยู่ จำนวน 89 ครอบครัว และอีก 80 ครอบครัวเป็นครอบครัวที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดอื่นๆอีก ร่วม 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนประสานสารบรรณ ชุมชนเซนต์หลุยส์ ชุมชนวัดประดู่ ชุมชนสามยอด ชุมชนบุญชูศรี และครอบครัวทหาร-ตำรวจชั้นผู้น้อย รวมทั้งสิ้น 169 ครอบครัว

เดิมชุมชนบุญอยู่ ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของกองพันทหารราบที่ 1 กรมทหารราบที่ 1 บริเวณสามเหลี่ยมดินแดงด้านทิศใต้ถนนดินแดง เป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัวทหารในสังกัด ร.1 พัน1 รอ. ลักษณะเช่าที่ดินปลูกบ้าน แต่ต่อมาได้กลายเป็นที่อยู่ของชาวชุมชนที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและชุมชนอื่นๆ สภาพชุมชนได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีการปลูกบ้านอย่างไม่เป็นระเบียบโดยพลการไม่มีการเช่าที่ดิน และเมื่อทางกรมทหารราบที่ 1 ในฐานะเจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์เพื่อสร้างแฟลตสำหรับครอบครัวทหารจึงมีความจำเป็นต้องอพยพชาวชุมชนออกจากที่ดิน

ตัวแทนชาวชุมชนมีบันทึกคำร้องถึงกระทรวงมหาดไทยขอความช่วยเหลือ จึงได้มีการยืดระยะเวลาการรื้อถอนออกไประยะหนึ่งและ กคช. ซึ่งในขณะนั้นกำลังดำเนินการให้ความช่วยเหลือชาวชุมชนวัดลาดบัวขาวที่กำลังประสบปัญหาการรื้อย้ายเช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดซอยบุญอยู่เพื่อแก้ไขปัญหา ในที่สุดได้มีการซื้อที่ดินหลังเคหะชุมชนบางบัว ขนาด 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา ในราคา 4,021,200 บาท หรือตารางวาละ 1,200 บาท นำมาแบ่งแปลงย่อยขนาด 15 ตารางวา ได้แปลงที่ดินจำนวน 168 แปลง สำหรับอยู่อาศัยพร้อมด้วยที่ว่างสาธารณะอีกเล็กน้อย

ข. โครงการชุมชนซอยเช่งกี่[33]

โครงการชุมชนซอยเช่งกี่เป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่างโดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) นับเป็นโครงการที่ 6 ที่นำแนวคิดนี้มาใช้ ซึ่งครั้งแรกใช้ที่

---

[32] วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ , "การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ." (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528) , หน้า 4-6.

[33] การเคหะแห่งชาติ , "โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่าง โดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน : ชุมชนซอยเช่งกี่ ," (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ . มปพ.) , หน้า 1-24.

ชุมชนพระราม 4 และได้มีการนำไปใช้อีกที่ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนคลองเตย ชุมชนสามยอด ชุมชนเช่งกี่มีความเป็นมาไม่น้อยกว่า 60 ปี สมัยแรกมีชื่อว่า ตรอกสายบัวในซอยริมแม่น้ำจะมีโรงสีข้าวชื่อ โรงสีเช่งกี่ ทำให้ชาวบ้านเรียกชื่อนี้จนติดปากเริ่มด้วยเป็นชุมชนเช่าที่ดินซึ่งค่อย ๆแออัดขึ้นตามการพัฒนาเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้เกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ลุกลามประมาณร้อยละ 80 เหลือเฉพาะด้านหน้า หลังจากไฟไหม้ได้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถขณะนั้นขาดการจัดระเบียบ เมื่อเวลาผ่านไปทำให้สภาพชุมชนทรุดโทรมลง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ชุมชนลาดบัวขาวซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน ความสำเร็จครั้งนั้นส่งผลกระทบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาชุมชนเช่งกี่ การเคหะแห่งชาติได้ประสานการเจรจาระหว่างผู้อยู่อาศัยกับสำนักงานทรัพย์สินฯกำหนดแนวทางการพัฒนาและเสนอโครงการนี้ต่อ UNCHS เป็นโครงการตัวอย่างของปีสากลเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนจากชุมชน กคช. และเขตยานนาวาเป็นกรรมการร่วมพิจารณาสิทธิผู้อยู่อาศัยโดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่าต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนจริงในปัจจุบันและต้องอยู่อาศัยก่อนไฟไหม้ในปี พ.ศ. 2521 ปรากฏว่ามีผู้ได้รับสิทธิทั้งสิ้น 126 แปลง จากนั้นทำการศึกษาและนำมาพิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่งโดยตัวแทนจากสำนักงานทรัพย์สินฯ กคช. ชุมชนเช่งกี่ และเขตยานนาวา

ในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินฯตกลงจะแบ่งขายที่ดินจำนวน 1,508 ตารางวา ในราคา 4,427,000 บาท หรือตารางวาละ 2,935 บาท โดยมีข้อแม้ว่าจะไม่ขายให้ชาวบ้านเป็นรายบุคคลแต่ขอให้ชาวบ้านรวมตัวกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเป็นตัวแทนในการซื้อขายที่ดิน และในปี พ.ศ. 2529 ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น สหกรณ์เคหสถานชุมชนเช่งกี่ จำกัด ขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดการเรื่องต่าง ๆและเมื่อหมดระยะเวลาการผ่อนชำระแล้วสหกรณ์ฯจะเป็นตัวกลางรับโอนที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯเพื่อโอนให้สมาชิกต่อไป

สหกรณ์ฯได้กู้เงินจากธนาคารกรุงเทพจำกัดโดยใช้เงินกองทุนหมุนเวียนของการเคหะแห่งชาติค้ำประกันแล้วนำเงินจำนวนนี้ไถ่ถอนโฉนดที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ปัจจุบันที่ดินโครงการเช่งกี่จึงเป็นของสหกรณ์เคหะสถานชุมชนเช่งกี่ ค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าที่ดินชาวบ้านได้ออมเงินไว้ล่วงหน้าเป็นเงินมัดจำร้อยละ 20 ชำระแก่สำนักงานทรัพย์สินฯ และสหกรณ์ทำหน้าที่เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิกผ่อนชำระค่าที่ดินส่วนที่เหลือให้ธนาคาร โดยที่กรุงเทพมหานคร และ กคช. ให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค ด้วยรูปแบบของที่อยู่อาศัยใหม่ได้มีการตกลงกันระหว่างผู้อยู่อาศัยว่าการก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายและความพอใจในการอยู่อาศัย โดยมี 3 ลักษณะคือ ก่อสร้างบ้านแถวคอนกรีต 3 ชั้นพร้อมดาดฟ้าร่วมกัน หรือต่างคนต่างสร้าง

จากความสำเร็จดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมให้ชุมชนอื่นที่มีปัญหารื้อย้ายว่าสามารถแก้ไขปัญหาด้วยวิธีแบ่งที่ดินโดยชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทหลักและผู้อยู่อาศัยสามารถเป็นแกนกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง อีกทั้งมีประสิทธิภาพกว่าทั้งสามารถต่อ

เนื่องไปสู่การพัฒนาอื่นๆที่ตามมาหรือเป็นตัวอย่างที่แสดงว่าเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองสามารถพัฒนาไปด้วยกัน ชุมชนแออัดไม่ใช่อุปสรรคในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาเมืองอาจไม่จำเป็นต้องไล่ที่ชุมชนเดิมเสมอไป เป็นต้น

3. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์(ทรัพย์สินฯ)

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เจ้าของที่ดินรายใหญ่ มีนโยบายต้องการพัฒนาที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์มากที่สุด อยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ในแต่ละพื้นที่ ปัญหาที่พบได้แก่จะดำเนินการอย่างไรกับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ

ในอดีตสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น ครั้งแรกที่มีการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบนที่ดินของทรัพย์สินฯริมถนนราชดำเนินกลางทั้งสองฝั่งทำการก่อสร้างอาคารราชดำเนิน ลักษณะอาคารพาณิชย์และพักอาศัย(ชั้นบน)แต่ทางราชการไม่ได้วางแผนรองรับและแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ผลที่ตามมากล่าวได้ว่าเป็นการกระจายแหล่งเสื่อมโทรมครั้งที่ 1 ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้จัดตั้งสำนักงานแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น สังกัดกรุงเทพมหานครดำเนินการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เนื้อที่ 121 ไร่ จำนวน 1,320 ครอบครัว ความช่วยเหลือได้ก่อสร้างอาคาร 6 ชั้นบริเวณริมถนนแจ้งวัฒนะ จังหวัดนนทบุรี เพื่อรองรับการอพยพผู้อยู่อาศัยแต่ด้วยระยะทางห่างจากแหล่งเสื่อมโทรมเดิมมากกว่า 20 กิโลเมตรทำให้มีผู้ย้ายเข้าอยู่น้อย ผู้อยู่อาศัยที่ไม่ได้ย้ายเข้าได้ไปสร้างแหล่งเสื่อมโทรมที่อื่นต่อไปอีกนับเป็นการกระจายแหล่งเสื่อมโทรมครั้งที่ 2

ในปัจจุบันทรัพย์สินฯมีกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการรื้อย้ายชาวชุมชม 2 แนวทางดังนี้[34]

ก. กรณีไล่รื้อ กำหนดค่าชดเชยเบื้องต้นเท่ากับร้อยละ 80 ของราคาประเมินของสิ่งปลูกสร้างโดยเจ้าหน้าที่กองช่างหรืออาจร่วมกับผู้นำชุมชนทำการสำรวจประเมินราคาสิ่งปลูกสร้างตามสภาพปัจจุบัน

ข. กรณีไม่ชดเชยกำหนดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยหรือสร้างอาคารใหม่ในที่ดินของทรัพย์สินและให้สิทธิในที่ดินแปลงย่อยหรืออาคารใหม่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้เช่าในระยะยาวไม่เก็บเงินค่าช่วยก่อสร้างแต่จะเสียค่าเช่าตามธรรมเนียม

ค. กรณีชดเชย กำหนดเงินช่วยค่าก่อสร้างเท่ากับราคาทุนก่อสร้างใหม่ หักลบด้วยค่าชดเชยตามข้อ ก) และหากไม่ต้องการรับสิทธิได้เช่าระยะยาวอาจเลือกรับเงินชดเชยเท่ากับ 3 เท่าของค่าชดเชยตามข้อ ก) ก็ได้

---

[34] สัมภาษณ์ เนตร แสงทอง , หัวหน้าแผนกพัฒนาระบบการเช่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , ธันวาคม 2539.

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยสังเขปดังนี้

ก. โครงการชุมชนรวมใจไผ่สิงโต[35]

ชุมชนรวมใจไผ่สิงโต เดิมองค์การฟอกหนังเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่พักของพนักงานองค์การฯและอีกส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่าช่วง ในระยะเวลาต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้งซึ่งหลังจากเพลิงไหม้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถโดยขาดการจัดระเบียบและไม่มีสัญญาเช่า ต่อมามีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนรัชดาภิเษก ทำให้พื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน จนกลายเป็น 2 ชุมชน คือ ชุมชนตรอกปลาเค็ม และชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีผู้อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 298 หลังคาเรือน หรือประชากร 1,750 คน

ชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีเนื้อที่ 8 ไร่เศษ ที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง ด้านทิศเหนือมีสภาพแออัด ส่วนบริเวณกลางชุมชนเป็นตึกแถวขององค์การฟอกหนังจำนวน 73 คูหา ด้านทิศใต้เป็นที่ว่างซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำการชั่วคราวของโครงการสร้างสรรและพัฒนาชุมชน สังกัดสำนักงานทรัพย์สินฯกับโรงงานแบะแซ อู่ซ่อมรถและมีอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ให้เช่าติดกับถนนพระราม 4

ชุมชนตรอกปลาเค็ม มีเนื้อที่ 6 ไร่ ที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกเป็นที่อยู่อาศัยของพนักงานองค์การฟอกหนังเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านทิศตะวันออกเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลัง บริเวณนี้มีห้องเช่าเป็นจำนวนมาก

โครงการชุมชนร่วมใจซอยไผ่สิงโต เป็น โครงการที่นำวิธีการประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน (Land Sharing) สำนักงานทรัพย์สินฯกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในเบื้องต้นว่าต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนจริงก่อนโครงการสร้างสรร มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งมีผู้ที่มารับสิทธิจำนวน 347 ราย โดยได้กำหนดขนาดของสิทธิในที่อยู่อาศัยใหม่ ดังนี้

1) เจ้าของบ้าน ผู้เช่าอาคารองค์การฟอกหนัง และพนักงานองค์การฟอกหนัง
   ก) สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คนได้สิทธิห้องขนาด 48 ตารางเมตร
   ข) สมาชิกในครอบครัว 1-4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
2) ผู้อาศัย/บริวาร ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าช่วงบ้าน ผู้อยู่อาศัยในอู่สุวรรณี
   ก) สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
   ข) สมาชิกในครอบครัว 1-4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 24 ตารางเมตร

จากการพิจารณาผู้ได้รับสิทธิในโครงการทั้งหมด 347 ราย แยกเป็น ผู้ได้รับสิทธิห้องขนาด 24 32 และ 48 ตารางเมตร มีจำนวนเท่ากับ 148 135 และ 64 รายตามลำดับ โดยอาคารพักอาศัยใหม่ก่อสร้างเป็นอาคารสูง 7 ชั้นจำนวน 1 หลังมี 80 หน่วย และอาคารสูง

---

[35] สถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง,มูลนิธิ,"เอกสารการนำเสนอรูปแบบองค์กรในการบริหารที่อยู่อาศัย : โครงการร่วมพัฒนาที่อยู่อาศัยซอยไผ่สิงโต," ธันวาคม 2539.(อัดสำเนา)

26 ชั้นจำนวน 1 หลังมี 284 หน่วย กำหนดค่าเช่าตารางเมตรละ 20 บาทต่อเดือนหรือเท่ากับ 480-1,320 บาทต่อเดือน อายุสัญญาเช่า 30 ปี ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าห้องพักก่อนเข้าอยู่อาศัยเป็นเงินเท่ากับ 6 เท่าของอัตราค่าเช่าตามขนาดสิทธิห้องพัก โดยแบ่งผ่อนชำระเป็นรายเดือนก่อนอาคารแล้วเสร็จ 6 เดือน

สำนักงานทรัพย์สินฯกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ความช่วยเหลือ 4 ประเภท คือ[36]

1) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ เจ้าของอาคารจะได้รับค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างรวมค่าขนย้าย ตารางเมตรละ 1,000 บาท ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

2) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายก่อนอาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะชดเชยให้ดังนี้

ก) เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง อัตราตารางเมตรละ 1,500 บาท

ข) พนักงานองค์การฟอกหนังที่อยู่อาศัยในบ้านพักสวัสดิการขององค์การฯ อัตราตารางเมตรละ 500 บาท

ค) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ อัตราตารางเมตรละ 1,000 บาททั้งนี้ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

3) การช่วยเหลือที่อยู่อาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิขณะที่รออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ

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

ข) กรณีประสงค์จะอยู่บ้านพักชั่วคราวที่สำนักงานทรัพย์สินฯจัดไว้ให้ จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน โดยจะก่อสร้างเป็นอาคารชั่วคราวเรือนแถวไม้

4) กรณีประสงค์จะรื้อย้ายโดยไม่ขอรับสิทธิ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้

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

ข) ผู้เช่าบ้านที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับสิทธิได้ค่าขนย้ายรายละ 5,000 บาท

---

[36] ทรงวุฒิ อุทัยพัฒน์ , ผู้จัดการโครงการ สำนักงานทรัพย์สินฯ,"ประกาศเงื่อนไขการเช่าอาคารและหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ," มปพ.(อัดสำเนา)

ข. โครงการคลองพลับพลา[37]

สำนักงานทรัพย์สินฯมีความต้องการจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้มีประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมส่วนรวมและป้องกันปัญหาการบุกรุกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินระยะยาว ชุมชนคลองพลับพลา ตั้งอยู่ถนนรามคำแหงแยกเข้าซอยรามคำแหง 21 ประมาณ 2 กิโลเมตร เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ประมาณ 288 ไร่ มีผู้เช่าที่ดินจำนวน 60 ราย หรือ 241 หลังคาเรือนรวมพื้นที่เช่า 64 ไร่ สัญญาปีต่อปีปลูกกระจัดกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ดำเนินโครงการระหว่างเดือน กรกฎาคม 2533 - มิถุนายน 2537

การรื้อย้ายได้จัดที่อยู่อาศัยให้ชาวบ้านเลือกใน 2 บริเวณคือโครงการพื้นที่ 30 ไร่ และบริเวณแนวคลอง มีเงื่อนไขสถานะของผู้ที่จะได้รับสิทธิ 3 สถานะ ได้แก่ ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน บริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินและบริวารหรือผู้อาศัยที่ไม่มีบ้านของตนเอง กำหนดเกณฑ์ความช่วยเหลือดังนี้

1) กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลอง มีทางเลือก 2 ทาง คือ ปลูกสร้างบ้านเองโดยรับเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างตามหลักเกณฑ์และผู้อยู่อาศัยขอให้สำนักงานสร้างบ้านให้เหมือนเดิมจะได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี (จากเดิมปีต่อปี) กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 2 บาทต่อเดือนและเงินค่าช่วยเหลือการขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดินและเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ดังนี้

ก) ผู้มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 80-120 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 100,000 บาท

ข) ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 40 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 60,000 บาท

ค) ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 20-25 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 20,000 บาท

ตารางที่ 2-1 รายละเอียดความช่วยเหลือในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยตามแนว-คลองของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย(บาท)	เงินช่วยค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่(บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	80-120 ตร.วา	5,000	100,000
บริวารที่มีบ้านของตนเองแต่ไม่มีสัญญา	40 ตร.วา	5,000	60,000
บริวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	20-25 ตร.วา	5,000	20,000

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

---

[37] มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง , "เอกสารการดำเนินงาน โครงการคลองพลับพลา," มิถุนายน 2537. (อัดสำเนา)

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

ก) ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36-100 ตารางวาขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม

ข) ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 ตารางวาและบ้านทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพบ้านในปัจจุบัน

ค) ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเองได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารทาวน์เฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา

3) กรณีเลือกรับค่ารื้อถอนและย้ายออกจากพื้นที่ โดยคิดค่ารื้อถอนเพื่อไปจัดหาที่อยู่อาศัยที่อื่นเองตารางวาละ 5,000 บาท และค่าช่วยขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท

4) กรณีผู้อยู่อาศัยที่ต้องรื้อย้ายชั่วคราวเพราะอยู่ในแนวสะพานจะได้รับเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์พื้นที่แนวคลองโดยคิดตารางวาละ 2,000 บาท

ตารางที่ 2-2 รายละเอียดค่าชดเชยในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่ ของโครงการคลองพลับพลา

ประเภทผู้อาศัย	ขนาดที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่า	เงินช่วยค่าขนย้าย(บาท)
ผู้มีสัญญาเช่า	บ้านเดี่ยว 36-100 ตร.วา	5,000
บริวารที่มีบ้านของตนเองแต่ไม่มีสัญญา	บ้านเดี่ยว 36 ตร.วา/ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตร.วาขึ้นกับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพที่อยู่อาศัยเดิม	5,000
บริวารที่ไม่มีบ้านของตนเอง	ทาวน์เฮ้าส์ 18 ตร.วา	5,000

ที่มา : สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

ค. โครงการสามยอด[38]

โครงการสามยอด ตั้งอยู่ติดสวนรมณ์มณีนารถ ถนนมหาไชย ถนนอุนากันธ์ และถนนเจริญกรุง เป็นชุมชนพักอาศัยเก่าแก่ มีผู้เช่าเดิม 27 ราย บนที่ดินขนาดประมาณ 9 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 ได้เกิดเพลิงไหม้ในบริเวณดังกล่าว และได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็นชุมชนบุกรุกขึ้นแทน เมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 2 ปีพบว่าชุมชนบุกรุกมีขนาดใหญ่ขึ้นนับพันครอบครัว ได้มีการเจรจาประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ และ กคช.แก้

---

[38] สัมภาษณ์ เนตร แสงทอง , หัวหน้าแผนกพัฒนาระบบการเช่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , กุมภาพันธ์ 2540.

ปัญหาโดยยึดหลัก การแบ่งปันประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) โดยให้ผู้อยู่เดิมมีสิทธิเลือกแนวทางขอรับความช่วยเหลือเป็น 2 ทางเลือก ได้แก่

1) กรณีไม่ประสงค์รับสิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับ ช่วยเหลือให้รายละไม่เกิน 40,000 บาท

2) ได้สิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับโดยเสียค่าเช่าและค่าบริการตามระเบียบ หรือเดือนละประมาณ 800 บาท และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆอีก ยกเว้นกรณีการโอนสิทธิ

อาคารที่จะก่อสร้างเพื่อรองรับการโยกย้ายเป็นอาคารตึก 1 หลัง จำนวน 330 หน่วย มูลค่าก่อสร้างประมาณ 78 ล้านบาท แต่ในการดำเนินโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยเดิม มีการถวายฎีกาและเดินขบวนประท้วง ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าว ทำให้มีข้อจำกัดในการก่อสร้างต้องนำแบบก่อสร้างมาปรับปรุงในเรื่องความสูงและยื่นขออนุญาตก่อสร้างใหม่ ซึ่งจะเหลือห้องพักอาศัย 312 หน่วย ปัจจุบันอาคารยังไม่ได้ก่อสร้าง

<u>ง. โครงการเทพประทาน</u>[39]

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

ขณะเดียวกันเทศบาลกรุงเทพได้เข้าทำหน้าที่ในการปรับปรุงพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้ โดยได้เช่าที่จากสำนักงานทรัพย์สินฯเพื่อพัฒนาชุมชนในวันที่ 3 มกราคม 2510 และในวันเดียวกันนั้นเองเทศบาลกรุงเทพได้โอนสิทธิการเช่าให้แก่ บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัทธนายงจำกัด(มหาชน) ที่มีการเตรียมพร้อมเข้าปรับปรุงในเชิงธุรกิจกับที่ดินบริเวณนี้ซึ่งราษฎร์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเชื่อว่าไม่เป็นธรรมกับตนจึงไม่ยอมย้ายออก และได้จัดสร้างที่พักชั่วคราวและตั้งคณะกรรมการชาวชุมชนขึ้น เป็น ตัวแทนในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้และได้จัดตั้ง "สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนพัฒนาคลองเตย 79 จำกัด" ขึ้นเป็นองค์กรตัวแทนต่อสู้เรื่องที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานานกว่า 20 ปี มีรูปแบบกิจกรรมต่างๆอยู่ตลอดเวลา เช่น ถวายฎีกาในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง 6 ครั้ง สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ 2 ครั้ง เขียนจดหมายบทความต่างๆลงในหนังสือพิมพ์ จัดแถลงข่าวแก่สื่อ

---

[39] สารี อ้องสมหวัง , "พลวัตรและผลกระทบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) แขวงคลองเตย เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533) , หน้า 8-10.

มวลชน ประชาชนจำนวน 400 คนเข้าพบนายกรัฐมนตรี ฯลฯ[40] จนเมื่อปี พ.ศ. 2524 ได้มีข้อตกลงว่าบริษัทจะต้องแบ่งที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน โดยยอมตกลงสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบของแฟลต 8 ชั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จนรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเรื่องนี้อีกชุดหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมอัยการเป็นประธาน ผู้แทนชุมชนพระรามสี่ ผู้แทนบริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ผู้แทนกคช. ผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ทำการตรวจสอบสิทธิปรากฏว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 1,233 ครอบครัว และได้ทำสัญญาว่าจะสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน สร้างที่ทำมาหากินตลอดจนสถานีอนามัย โดยจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2530 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 การก่อสร้างต่างๆมิได้เกิดขึ้นจนกระทั่งประชาชนได้ขายสิทธิไปเหลือเพียง 874 ครอบครัว และทางบริษัทได้มีข้อเสนอใหม่เพิ่มขึ้นมาโดย

1) จะให้ประชาชนย้ายไปอยู่ที่ซอยอ่อนนุชซึ่งติดกับลาดกระบังโดยได้รับสิทธิในที่ดินใหม่ประมาณ 20-25 ตารางวา พร้อมกับเงินค่าขนย้าย

2) รับเงินค่าขนย้ายเพียงอย่างเดียวซึ่งเสมือนการขายสิทธิที่อยู่อาศัยในชุมชน

3) ต้องการยืนยันตามข้อตกลงเดิม

ประชาชนและกรรมการชุมชนยืนยันที่จะยึดถือตามข้อตกลงเดิม โดยที่จะอยู่อาศัยในบริเวณชุมชนเดิม จนกระทั่งในที่สุดเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 จึงได้ข้อยุติข้อพิพาท โดยมีสาระที่สำคัญดังนี้[41]

1. บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ตกลงดำเนินโครงการบนเนื้อที่ 53 ไร่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และตกลงสร้างอาคารพาณิชย์ 54 หน่วย สถานที่ประกอบอาชีพ อาคารที่พักอาศัยในรูปแบบแฟลตสูง 8 ชั้นจำนวน 4 หลังมีหน่วยพักอาศัย 832 หน่วยในเนื้อที่ 15 ไร่

2. กำหนดรื้อย้ายราษฎร์ออกจากบริเวณที่จะดำเนินโครงการ ทั้งผู้ที่ได้รับสิทธิ และไม่ได้รับสิทธิ และการสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิ เพื่อรอการเข้าอยู่อาศัยในแฟลต

จากสาระสำคัญบางส่วนของข้อตกลง ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุก หรือผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนเทพประทาน อันได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับสิทธิแล้วขายสิทธิไป บุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิซึ่งตอนนั้นยังไม่มีครอบครัว (24 กันยายน 2524) ผู้บุกรุกใหม่และพวกที่เช่าบ้านของผู้ที่ไม่มีสิทธิจะต้องดำเนินการย้ายออก ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ ยกเว้นบุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิ ถ้ามองในแง่กติกาสังคมก็ถือว่าผิดกติกาและเป็นผู้บุกรุก กคช. ในฐานะตัว

---

[40] สมพร สุราฤทธิ์ , "การต่อสู้ของชาวสลัมพระราม 4," แปลโดย วิภาดา กิตติโกวิท , สังคมพัฒนา 5-6 (2529) , หน้า 99.

[41] พิธีสาร : ความตกลงร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนพระรามสี่ ลงนามโดย พลเอก ชาติชาย ชุณหวัณ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532, หน้า 1 .(อัดสำเนา)

แทนของรัฐบาลได้จัดเตรียมโครงการฟื้นนครร่มเกล้าลาดกระบัง ให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในชุมชนนี้ โดยจะเริ่มเปิดโครงการประมาณเมษายน พ.ศ. 2533[42]

ปัจจุบันอาคารแฟลตได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ 2 อาคาร และได้บรรจุผู้เช่าในอัตราค่าเช่าเดือนละ 760 บาท ด้านต้นทุนก่อสร้างอาคารทั้งหมดที่ประมาณการณ์ไว้เมื่อปี พ.ศ. 2535 ประมาณ 207 ล้านบาท[43]

4. กรมการศาสนา[44]

ก. บริเวณตลาดเฉลิมโลก ตั้งอยู่บริเวณสี่แยกประตูน้ำ ริมถนนราชปรารถและถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ที่ดินประมาณ 10.5 ไร่ เดิมปี พ.ศ. 2505 กรมการศาสนาให้บริษัทเศรษฐกรรมจำกัด เช่าที่ดินสัญญา 20 ปี ก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตลาด เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2525 ทางกรมศาสนาได้รับมอบกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างและเข้าจัดการดูแลต่อจากบริษัทฯในเวลาต่อมา จากนั้นทางกรุงเทพมหานครได้แจ้งให้ทางกรมฯ ปรับปรุงแต่ไม่มีทุนทรัพย์ จึงได้เปิดประมูลให้เอกชนยื่นขอปรับปรุงและเมื่อปี พ.ศ. 2532 ผู้ประมูลได้คือ บริษัท รัตนการเคหะ จำกัด (มหาชน) ภายใต้สัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี วัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการประตูน้ำคอมเพล็กซ์ สัญญาเช่าที่ดินเริ่ม มกราคม 2533 กำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเฉพาะในส่วนการรื้อย้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินใช้เวลาถึง 3 ปีด้านแนวทางที่บริษัทรัตนการเคหะฯเลือกใช้คือทางบริษัทฟ้องขับไล่ทั้งหมดแล้วจึงมาประนีประนอมกันในชั้นศาลและท้ายที่สุดได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรื้อย้ายดังนี้

1) กรณีตึกแถว ประมาณ 130 หน่วย จ่ายชดเชยชั้นล่างให้ชั้นละ 300,000 บาท ชั้นต่อไปชั้นละ 100,000 บาท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตึกแถว 3 ชั้นให้คูหาละ 400,000 บาท และตึกแถว 4 ชั้นให้คูหาละ 600,000 บาท

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

ข. บริเวณมีนบุรี

ที่ดินบริเวณมีนบุรี เป็นที่ดินพร้อมอาคารของกรมการศาสนา ตั้งอยู่ถนนสุชาภิบาล 3 ซึ่งกรมการศาสนาได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายเลิศ เมื่อปี พ.ศ. 2479 เนื้อที่ประมาณ 42.5 ไร่ ขณะนั้นมีตึกแถว 2 ชั้น สภาพเก่า จำนวน 200 กว่าคูหา และโรงสีข้าวเก่าจำนวน 1 โรง และในปี พ.ศ. 2535 กรมการศาสนาได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวให้ บริษัท โกลเด้นคอม

---

[42] หนังสือสำคัญ การจองโครงการฟื้นนครร่วมเกล้าลาดกระบัง ซึ่งให้แก่ผู้เป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีสิทธิอยู่อาศัยในชุมชนแออัด โดยการเคหะแห่งชาติ.(อัดสำเนา)

[43] สัมภาษณ์ เนตร แสงทอง , สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , ธันวาคม 2539.

[44] สัมภาษณ์ ธีรวิทย์ วัฒนวงศ์ , หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและสัญญา กรมศาสนา , มีนาคม 2540.

เพล็กซ์ จำกัดเช่ามีกำหนดอายุสัญญา 7 ปี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อย้ายผู้อยู่เดิมออกจากพื้นที่

ด้านการรื้อย้ายผู้อยู่เดิมทางบริษัทฯได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือ โดยในส่วนของโรงสีข้าวบริษัทให้เงินชดเชยจำนวน 700,000 บาทและตกลงจะกันพื้นที่ส่วนหนึ่งให้กลับเข้าอยู่ ส่วนผู้อยู่อาศัยในตึกแถวทางบริษัทฯได้ให้สัญญาจะสร้างแฟลตให้เช่าในราคาถูก

5. การท่าเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาชุมชนแออัดที่ท่าเรือกรุงเทพฯ(คลองเตย) บนที่ดินของการท่าเรือฯ 432 ไร่ มีผู้บุกรุก 10,920 หลังคาเรือน หรือประมาณ 54,600 คน การท่าเรือฯมีความประสงค์จะพัฒนาให้ผู้ที่บุกรุกบนที่ดินซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยถาวรที่เหมาะสม ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นและจัดระเบียบของชุมชน

เหตุการณ์การโยกย้ายเริ่มในปี พ.ศ. 2516 มีการตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือจัดหาที่อยู่ใหม่สำหรับผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตท่าเรือคลองเตยขึ้น ประกอบไปด้วยผู้แทนจากการท่าเรือฯ กคช. และกรุงเทพมหานคร ซึ่งพอจะประมวลเหตุการณ์โดยสังเขปได้ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2521 ได้เริ่มดำเนินโครงการระยะที่ 1 โดย กคช. เป็นผู้ก่อสร้างอาคารแฟลตบนที่ดินของการท่าเรือฯจำนวน 2,026 หน่วย
- ปี พ.ศ. 2525 การท่าเรือฯได้ส่งมอบที่ดิน 70 ไร่ ให้ กคช. ดำเนินโครงการที่ดินแปลงโล่งพร้อมสาธารณูปโภคขนาด 15-18 ตารางวา รวม 1,083 แปลงเพื่อรองรับผู้อพยพจากหมู่บ้านพัฒนาและชุมชนล็อค 7-12
- ปี พ.ศ. 2526 ได้ดำเนินโครงการระยะที่ 2 โดย กคช. สร้างอาคารแฟลตเพิ่มอีก 1,440 หน่วย จำนวน 3 อาคาร
- ปี พ.ศ. 2532 สำรวจพบชาวชุมชนบุกรุกบนที่ดินเหลือประมาณ 7,500 ครัวเรือน หรือประมาณ 37,500 คน และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการระยะที่ 3
- ปี พ.ศ. 2534 ชุมชนเกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ เดือดร้อนประมาณ 642 ครัวเรือน ได้ใช้งบช่วยเหลือเป็นเงิน 35 ล้านบาท ให้ทหารช่างก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 700 หน่วย บรรเทาความเดือนร้อนของผู้ประสบเพลิงไหม้
- ปี พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณ 1,158 บ้านบาท โดยเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ 336 ล้านบาท และเงินยืม 822 ล้านบาท กำหนดชำระคืนภายใน 10 ปี ให้กคช. ก่อสร้างแฟลตเพิ่มและจัดซื้อที่ดินพร้อมทั้งดำเนินการก่อสร้างจัดเป็นที่ดินแปลงโล่งเพื่อรองรับการรื้อย้าย จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินโครงการถึง 3 ระยะ ได้แก่
  - ก) ส่วนที่ 1 โยกย้าย 480 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ
  - ข) ส่วนที่ 2 โยกย้าย 430 ครัวเรือน ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จ
  - ค) ส่วนที่ 3 โยกย้าย 770 ครัวเรือน คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2540
- ปี พ.ศ. 2538 ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ชุมชนวัดคลองเตย 1 เดือดร้อนประมาณ

199 ครัวเรือนหรือประมาณ 6 ไร่ จึงได้ย้ายกลุ่มดังกล่าวเข้าอยู่แฟลต บริเวณสหสามัคคีค้าสัตว์เดิม แต่ชาวชุมชนต้องการอยู่ที่เดิมมี 50 ราย ได้บุกรุกเข้าไปในเขตเพลิงไหม้ การแก้ปัญหาได้จัดแฟลตส่วนที่ 2 จำนวน 430 หน่วยบริเวณโรงหมูเพื่อรองรับ และได้จัดตั้งองค์กรให้ความช่วยเหลือ

ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่[45]

ก. เงินทุนในการปลูกสร้างบ้าน เนื่องจากชาวชุมชนไม่มีเงินในการปลูกสร้างบ้าน การท่าเรือฯได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้โดยติดต่อสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.)แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถให้กู้ได้ จึงทำให้ยังไม่มีการรื้อย้ายแต่อย่างใด

ข. ปัญหาการเมือง มีการต่อต้านไม่ให้มีการรื้อย้ายชุมชนตามโครงการ โดยมีนักการเมืองเข้าร่วมเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นฐานคะแนนเสียงที่ใหญ่

ค. ปัญหาองค์กรต่างๆของเอกชนที่เข้ามาพัฒนาชุมชนได้เข้าร่วมมือต่อต้านการรื้อย้ายตามโครงการ เพื่อหวังเงินทุนช่วยเหลือโครงการต่างๆขององค์กรรวมถึงการบริจาค ทั้งนี้จากภายในหรือภายนอกประเทศ

ง. ปัญหาการต่อต้านมีกลุ่มที่ไม่ต้องการให้การดำเนินการรื้อย้ายตามโครงการสำเร็จเนื่องจากเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์อยู่ในพื้นที่เดิม เช่น เจ้าของบ้านเช่า นายทุนออกเงินกู้ ผู้จำหน่ายสิ่งเสพติด

จ. กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร์และองค์การพัฒนาเอกชนนำปัญหาดังกล่าวมาแล้วเข้าร้องเรียนที่ประชุมคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเพื่อให้การท่าเรือฯยกเลิกโครงการรื้อย้ายดังกล่าว เพราะการท่าเรือฯไม่มีความจำเป็นต้องขยายพื้นที่ออกไปอีกตามนโยบายของรัฐ ไม่ให้มีตู้สินค้าเกิน 1 ล้านตู้ (TEU) ต่อปี ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2541 นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าควรย้ายท่าเรือกรุงเทพไปอยู่ที่แหลมฉบังจะเหมาะสมกว่า อีกทั้งยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพฯอีกด้วย

ฉ. ปัญหาการร้องเรียนของชุมชนต่อหน่วยงานต่างๆชาวชุมชนได้ทำหนังสือร้องเรียนตั้งแต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร์ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จนกระทั่งสำนักราชเลขาธิการรวมทั้งถวายฎีกาด้วย ทำให้การท่าเรือฯมีภาระในการตอบหนังสือชี้แจงหน่วยงานต่างๆดังกล่าวไม่สิ้นสุด ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ร้องเรียนได้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็จะมีการร้องเรียนขึ้นมาอีก โดยเปลี่ยนชื่อกลุ่มผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นการทำงานซ้ำซากเสียเวลาในการดำเนินการอื่นๆที่จะพัฒนาหาการท่าเรือฯได้เต็มที่

---

[45] การท่าเรือแห่งประเทศไทย , "ปัญหาการปฏิบัติงานในกองจัดการทรัพย์สิน" มปพ. พิมพ์ดีด

I18253404

สรุปภาพรวมการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นกับชุมชนแออัดในเขตเมือง เดิมมีลักษณะของการไล่รื้อโดยละเลยไม่ให้ความช่วยเหลือใดแก่ผู้อยู่อาศัยที่ถูกไล่รื้อ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชนสังกัดเทศบาลกรุงเทพฯขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดกรณีรื้อล้างชุมชน และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เป็น รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้น ทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยโดยตรงซึ่งในระยะแรก ปี พ.ศ. 2521-2526 ได้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดตามข้อเสนอหรือรายละเอียดประกอบการขออนุมัติเงินกู้จากธนาคารโลก (World Bank) อันเป็นแหล่งเงินกู้ของโครงการ ได้กำหนดการปรับปรุงด้านกายภาพแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ การปรับปรุงในที่ดินเดิมและการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ในรูปแบบการย้ายชุมชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่ จากนั้นในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.)หน่วยงานพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติขึ้นดำเนินโครงการสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อการพัฒนาแก่คนจนในเมืองโดยเงินทุนเบื้องแรก 1,250 ล้านบาท จากรัฐบาล

ในปัจจุบันการเคหะแห่งชาติมีแนวทางช่วยเหลือด้านกายภาพแก่ชาวชุมชนแออัดตามความเหมาะสมกับความเดือดร้อน *ประเภทแรก* โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ อาทิ การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินเดิม (Slum Reblocking) และ การรื้อและสร้างใหม่ในที่ดิน (Reconstruction) และ *ประเภทที่สอง* คือ โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิมและยังได้กำหนดมาตรการรื้อล้างโดยให้เจ้าของที่ดินรับภาระเงินชดเชยและความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในกรณีที่มีการรื้อย้ายโดย การเคหะแห่งชาติจะทำหน้าที่ประสานงานกับทั้งสองฝ่าย

ในอนาคตภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติตลอดทั้งให้เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ด้านแนวคิดเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของนักวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจกล่าวสรุปได้ว่า การรื้อย้ายต้องให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ ควรรับผิดชอบกับผู้อยู่อาศัยที่เคยอยู่ในที่ดิน ซึ่งในการบริหารและจัดการปัญหาต้องอาศัยหลักการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์การปกครอง และการพัฒนาทางสังคมควรพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการแสวงหาโอกาสและการให้โอกาสระหว่างประชาชนและสถาบันสังคมทั้งหลาย ทั้งนี้แนวทางที่เหมาะสมใช้ได้ดีในสถานที่หนึ่งอาจไม่สามารถใช้ได้อย่างเหมาะสมในอีกสถานที่หนึ่ง ซึ่งในการแก้ไขปัญหาต้องรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างของสังคม วัฒนธรรมของชุมชน และความมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะก่อให้เกิดพัฒนาการที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเท็จจริงพบว่าการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่เกิดขึ้นกับชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินของหน่วยงานภาครัฐและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีลักษณะของการเป็นผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าอาคาร หรือผู้บุกรุก และเมื่อหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของมีความประสงค์จะใช้ที่ดินดังกล่าวมักประสบปัญหาในการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยเดิม ความช่วยเหลือที่ผู้อยู่อาศัยได้รับในกรณีรื้อย้ายนั้นยังไม่มีมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการช่วยเหลือที่แน่นอนนัก ทั้งนี้แนวทางการรื้อย้ายจะแปรผันตามสถานการณ์ความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัย การรวมตัวของผู้อยู่อาศัย ปัจจัยด้านผลประโยชน์ศักยภาพของโครงการตลอดจนกระทั่งแนวนโยบายของผู้เข้าพัฒนาเป็นหลักสำคัญว่ามีแนวทางอย่างไรซึ่งมีลักษณะของการพิจารณาเป็นรายโครงการ โดยอาจรวบรวมแบ่งได้ดังนี้

1. การฟ้องขับไล่โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย
2. การให้ที่ดินแปลงว่างฟรี
3. การให้เงินช่วยเหลือการหาที่อยู่ใหม่
4. การให้ความช่วยเหลือแนวทางอื่นๆ ได้แก่
   ก. การให้เงินค่าชดเชยค่าอาคารและสิ่งปลูกสร้าง
   ข. การช่วยเหลือค่าเช่าบ้านหรือปลูกสร้างอาคารชั่วคราวให้พักอาศัย
   ค. การย้ายไปอยู่ในที่อยู่ใหม่ (Slum Relocation)
   ง. การให้สิทธิเข้าอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างขึ้นหรือแฟลตของการเคหะแห่งชาติ
   จ. การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)
   ฉ. การแบ่งผังหรือแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Reblocking)
   ช. การให้เงินช่วยค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย