

บริการข่าวสาร การตลาด และข่าวสารแรงงานในท้องถิ่นแก่ผู้ใช้แรงงานและผู้จ้างแรงงาน
ควย

5.5.2 พัฒนาชุมชนชนบทให้เป็นศูนย์กลางบริการการเกษตรและการตลาดที่สำคัญของท้องถิ่น ให้เป็นตลาดกลางของท้องถิ่นในการรับซื้อและรวบรวมผลผลิตการเกษตร และส่งไปยังตลาดในระดับที่ใหญ่กว่า โดยรัฐต้องค้ำเงินงาน ดังนี้

- (1) ขยายการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรให้มากขึ้นในเมืองรอง และชุมชนชนบท เพื่อลดบทบาทสินเชื่อสถาบันลง
- (2) จัดตั้งศูนย์ประกันราคาสินค้าเกษตรในท้องถิ่น
- (3) ให้บริการและปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และกำหนดให้เป็นแหล่งการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการเกษตรแผนใหม่และบริการข่าวสารแก่เกษตรกรในชนบท รวมทั้งเป็นแหล่งยักฉางเก็บผลผลิตการเกษตร เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้มากขึ้น

5.5.3 พัฒนาระบบบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองรอง เช่น การจัดระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม และกำจัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดทำแผนแม่บท ขยายบริการประปา ขยายบริการโทรศัพท์ และจัดระบบการจราจรในเมืองรอง และการจัดทำที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนชนบท มุ่งพัฒนาบริการทางสังคมให้กระจายถึงประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสำคัญ โดยเน้นการให้บริการการศึกษาและบริการสาธารณสุขเป็นหลักสำคัญ

5.6 แผนการที่สำคัญมี 4 แผนการ กล่าวคือ

- (1) แผนการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในครอบครัว โครงการขยายการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในครอบครัว และการจัดตั้งระบบค้ำประกันสินเชื่อ เป็นต้น
- (2) แผนการเพิ่มผลผลิตการเกษตรและการตลาด เช่น โครงการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรกรรม และโครงการขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตร เป็นต้น
- (3) แผนการจัดบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการขยายและปรับปรุงถนนสายประธานเชื่อมระหว่างเมืองหลักกับเมืองรอง และระหว่างเมืองรองกับชุมชน

ชนบท และโครงการปรับปรุงและขยายประปาจังหวัดในเมืองรอง เป็นต้น

(4) แผนการพัฒนาบริการสังคม เช่น โครงการจัดบริการสาธารณสุขในเมือง และโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้ำ เป็นต้น

ภาคผนวก A.III

ชุมชนแออัด

ความเป็นมา ปัญหา และแนวความคิดในการปรับปรุง*

การเปลี่ยนแปลงระบบการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเป็นโครงสร้างรวมศูนย์ความเจริญกึ่งเมืองขึ้นทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่เมื่อเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งนอกเหนือไปจากการสร้างความแตกต่างของพัฒนาการระหว่างกรุงเทพมหานครกับชนบทแล้ว ยังได้สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนในเมืองเป็นชนชั้นต่างๆ ด้วยความไม่เท่าเทียมกันนี้เป็นตัวบีบคั้นในคนชั้นล่างของสังคมที่มีอยู่จำนวนมากมหาศาลทั้งในเมืองและชนบทต้องมีสภาพการดำเนินชีวิตที่ยากแค้น และลำบากมากขึ้นๆ จนแม้จะดำเนินชีวิตเป็นแค่ "คนปกติ" ในสังคมก็ยากขึ้นทุกทีๆ

คนที่มีรายได้น้อยในเมือง เป็นประชากรที่ทำงานหนักแต่เป็นชนชั้นล่างสุดของประชาชนเมือง ถ้าแบ่งโดยอาชีพ ก็คือ กรรมกร, ลูกจ้าง, แม่ค้า, แรงงานไร้ฝีมือ, แรงงานฝีมือปานกลาง, ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับล่าง เป็นต้น แต่ถ้าจะแบ่งโดยลักษณะที่อยู่อาศัยจะแบ่งได้จากสภาพการอยู่อาศัยที่ทรุดโทรมของผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้ดังนี้

* สมสุข บุญยะบุญชา "ชุมชนแออัด : ความเป็นมา ปัญหา และแนวความคิดในการปรับปรุง" การศึกษาวิจัยทางประชากรและสังคม, เอกสารวิชาการหมายเลข 74: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2526 หน้า 140-162.

ตารางที่ A-1 ประเภท, ลักษณะและจำนวนของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ในเมือง

ประเภท	ลักษณะ	จำนวนประชากร	หมายเหตุ
1. ที่อยู่อาศัยแบบรวมกัน ในชั้นบนๆ ของอาคารแบบ ห้องแถวกลางเมือง เช่น บริเวณเขาวราช-สำเพ็ง	มีสภาพอยู่อย่างแออัดยัดเยียดในที่พัก อาศัยกลางเมืองที่เป็นแหล่งงานที่ราคา ที่ดินสูงมาก เป็นลักษณะสลัมบนตึก	อยู่ระหว่าง ¹ 150,000 -	กำลังอยู่ระหว่างการ สำรวจวิจัยอย่างละเอียด ทั้งประมาณและสภาพ
2. ชาวเรือ	อาศัยอยู่ในเรือริมน้ำ หลายกลุ่มมีชีวิต ที่เร่รอน อีกบางกลุ่มก็ปักหลักทำมาหา กินอยู่เลยแต่อาศัยอยู่ในเรือ	ไม่แน่นอน	ยังไม่มี การสำรวจจริงจัง
3. ที่อยู่อาศัยในที่ก่อสร้าง	มีลักษณะ เคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปอีกที่ หนึ่งตามที่ก่อสร้าง มีลักษณะชั่วคราว มากบางแห่งเป็นกรรมกรกึ่งชั่วคราว กึ่งถาวรที่เกิดแรงงานมาจากต่าง จังหวัด	ไม่แน่นอน	ยังไม่มี การสำรวจจริงจัง
4. ที่อยู่อาศัยของคนงาน	จัดทำโดย บริษัทและโรงงานต่างๆ มีลักษณะทั้งชั่วคราวและกึ่งถาวร	126,000 ²	
5. สลัมบุกรุก	เป็นชุมชนที่ดินบุกรุกที่ดินเข้าไปตั้ง บ้านเรือนโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้า ของที่ดินมักจะเกิดขึ้นในที่ดินสาธารณะ เกือบทั้งหมดมีอายุน้อยกว่า 20 ปี	165,000 ³	
6. สลัม (ชุมชนเก่า)	เป็นที่อยู่อาศัยเก่าหรือชุมชนใหม่ที่มี การเช่าที่ดินกัน รวมไปถึงบริเวณห้อง แถวเก่าที่ให้เช่ากลางเมืองต่างๆด้วย	700,000 ⁴	

ความหมายของสลัมหรือชุมชนแออัด ตามที่บุคคลทั่วไปเข้าใจคือ ที่อยู่อาศัยประเภทที่ 5, 6 ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่กลุ่มใหญ่ที่สุด และเป็นส่วนหลักที่จะกล่าวถึงในบทความต่อไป

ชุมชนแออัดเกิดขึ้นได้อย่างไร

สถานที่ที่เกิดขึ้นเป็นชุมชนแออัดที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากเงื่อนไขต่างๆ หลายประการ ผสมผสานกันหรือเป็นเงื่อนไขซึ่งกันและกัน มิได้เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเพียงอย่างเดียว เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาการพัฒนารวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ ขาดการกระจายรายได้ที่ยุติธรรม ทำให้เกิดคนยากจนจำนวนมากทั้งชนบทและที่พหุมาเป็นคนยากจนในเมือง คนเหล่านี้ไม่สามารถจะหาที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงกว่าบ้านเช่าในสลัมได้ เนื่องจากมีรายได้น้อย และรายได้นั้นน้อยเอง (เฉลี่ยรายได้ประมาณ 3,000 บาท/ครอบครัว) เป็นตัวปิดกั้นโอกาสที่จะพัฒนาตนเองในด้านอื่นๆ รวมทั้งคอยโอกาสที่จะผลักดันตนเองหรือแข่งขันกับระบบเศรษฐกิจแบบคนชั้นกลางด้วย

2. เงื่อนไขทางด้านประชากร เนื่องจากความยากจนดังกล่าว ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่แหล่งศูนย์รวมทางเศรษฐกิจคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ต่างๆ เกิดการอพยพ ทำให้กรุงเทพมหานครมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงประมาณ 4% ต่อปี ในระยะ 20 ปีมานี้ประชากรได้เพิ่มถึงประมาณ 2 เท่าตัว (2.5 ล้านในปี 2503 ถึงประมาณ 5 ล้านในปี 2523) ประชากรเหล่านี้ โดยอัตราส่วนแล้วจะเป็นผู้มีรายได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นประชากรที่ไม่สามารถจะหาที่อยู่อาศัยที่ดีกว่าสลัมได้ นอกจากนั้นในหมู่คนที่มียรายได้น้อยเหล่านี้ก็มักจะมีบุตรมาก (เฉลี่ยประมาณ 3-4 คนต่อครอบครัว) ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดแล้วมากขึ้นอีก ประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเหล่านี้ทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเดิมต้องมีความแออัดมากขึ้น พรอมๆ กับการเกิดขึ้นใหม่ของชุมชนเช่าและสลัมบุกรุก

ลักษณะการดูแลที่ดินของหน่วยงานรัฐต่างๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ A-2

	สภาพ-ลักษณะการใช้ที่ดิน			ลักษณะการครอบครองที่ดินของรัฐ	
	เฉื่อยชา	หาประโยชน์	ใช้ในราชการ	เช่าที่	บุกรุก
กรมธนารักษ์	○		○	○	
วัด	○	○		○	
การรถไฟแห่งประเทศไทย		○	○		○
การทำเรือแห่งประเทศไทย	○	○	○		○
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	○		○		○
กรุงเทพมหานคร	○		○		○
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	○	○		○	
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		○	○		○
หน่วยงานอื่นๆ	○		○	○	○

ที่มา : S. Boonyabanha, Causes and Effects of Slum Eviction in Bangkok, Land for Housing the Poor, 1982.

3. เงื่อนไขทางด้านกายภาพ

3.1 กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่มีการพัฒนาถึงขีดจำกัด ขาดการวางผังเมือง มีได้มีผังที่จะสร้างความสัมพันธ์ของระบบต่างๆ เข้าด้วยกัน ขาดการกำหนดการใช้ที่ดิน และกระจายการใช้ที่ดินทุกส่วนอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดการพัฒนาเมืองเฉพาะ 2 ข้างถนน (ribbon development) และเกิดหย่อมที่ดินราคาถูกที่ไม่มีทางออกที่ดีเป็นจำนวนมาก ที่ดินเหล่านี้ได้กลายเป็นชุมชนแออัด และเป็นที่ว่างที่ถูกทิ้งไว้ว่างเปล่า การขาดผังเมืองหลักทำให้เมืองเติบโตตามบุญตามกรรม ตามการเก็งกำไร ขาดระเบียบ และขาดแม่บทของการวางผังอื่นๆ ด้วย

3.2 ขาดสาธารณูปโภคที่จำเป็น สาเหตุสำคัญเนื่องจากประการแรกคือเมื่อเมืองขาดการวางผังที่ดี ระบบการกระจายสาธารณูปโภคก็เกินไปโดยไม่ทั่วถึง เช่น ระบบไฟฟ้า, ประปา, การเก็บขยะ, การระบายน้ำ, ทางสัญจร เมื่อชุมชนที่อยู่อาศัยเหล่านั้นขาดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ จากรัฐเหล่านี้ก็ทำให้เกิดสภาพที่ไม่น่าอยู่ กุหลาบโตรมและขาดอนามัยที่ดี ชุมชนแออัดส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณที่ต่ำ ที่ไม่อาจจะระบายน้ำออกไปได้หลายแห่งกลับต้องกลายเป็นแหล่งรับน้ำเสียจากบริเวณรอบๆซึ่งทำให้สภาพกุหลาบโตรมและขาดอนามัยที่ดีด้วย

4. เงื่อนไขทางด้านที่ดิน เงื่อนไขที่ดินเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดที่มีสภาพทรุดโทรม สาเหตุที่สำคัญที่สุดของการมีสภาพทรุดโทรมเนื่องจากขาดความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เนื่องจากชาวบ้านที่มีรายได้น้อยไม่มีความมั่นคงในเรื่องการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย เกิดความรู้สึกว่าอาจถูกรื้อไล่ หรือเพิกถอนสัญญาเช่าได้ตลอดเวลา จึงใช้จ่ายทรัพย์สินที่มีอยู่ไปในการพอนอารมณ์ หรือหาความสุขเฉพาะครั้งมากกว่าที่จะลงทุนซ่อมแซมบ้านและสภาพแวดล้อม จากสภาพการครอบครองที่ดินในปัจจุบันพบว่า มีชาวบ้านประมาณ 65% ไม่มีสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร และในพวกที่มีสัญญาเช่าส่วนใหญ่ก็เป็นสัญญาเช่าระยะสั้นๆ หรือทำเพียงครั้งเดียว

4.1 ที่ดินเอกชน ที่ดินเอกชนซึ่งมีอยู่ถึงประมาณ 63% ของที่ดินสลัมทั้งหมดนั้นส่วนใหญ่เป็นที่ดินแปลงเล็กๆ ขนาดประมาณ 2-5 ไร่ อยู่บริเวณรอบนอก ซึ่งเดิมอาจจะเป็นที่ดินที่ทำการเกษตรเดิม แล้วเปลี่ยนเป็นที่เช่า เนื่องจากทำการเกษตรไม่ได้ผลหรือไม่

อย่างไรก็ตาม สภาพความทุกข์โศกเป็นชุมชนแออัดนั้นเกิดขึ้นอยู่ทั้งในที่ดินของ
รัฐ และเอกชน (59% เป็นที่เช่าเอกชน, 37% ที่เช่าจากรัฐ, 4% เป็นเจ้าของเอง)
ซึ่งมีสาเหตุและความเป็นมาแตกต่างกันดังนี้

4.1 ที่ดินของรัฐ เจ้าของที่ดินรัฐในประเทศไทย มีหลายประเภท แต่ละหน่วย
งานมีลักษณะและนโยบายของการจัดการที่เช่าของตนแตกต่างกันไป และสามารถจะใช้ที่ดินนั้น
เพื่อประโยชน์เฉพาะของหน่วยงาน หรือเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการค้าอย่างใดก็ได้ การที่
เกิดชุมชนแออัดในที่ดินของหน่วยงานรัฐ มีสาเหตุมาจาก

-หน่วยงานรัฐมีที่ดินเนื่องจากการเวนคืนมาเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเวนคืน
มาแล้วยังมีได้ใช้ประโยชน์ก็ปล่อยทิ้งว่างไว้โดยมิได้ดูแลให้ดี ชาวบ้านมา
สร้างบ้านอยู่เกิดเป็นสลัมกระจุกตั้งแต่น้อยจนจำนวนมาก เช่น สลัม
บริเวณคลองเตย, ดินแดง, รัชดาภิเษก ในที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย,
กรุงเทพมหานคร และการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

-หน่วยงานรัฐที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
กรมธนารักษ์, วัด และเปิดที่ดินเหล่านั้นให้เป็นที่เช่าของชาวบ้านแล้วเก็บค่า
เช่าที่ดินในราคาถูก เพียงประมาณตารางวาละ 1-2 บาท ปรากฏว่าเจ้า
ของที่ดินเหล่านั้นก็มักจะมีการปล่อยปละละเลย เช่น มิได้จัดสาธารณูปโภคให้
มิได้จัดวางผังที่ดิน, ปล่อยให้เกิดการเช่าช่วงได้โดยทั่วไป, มิได้ควบคุมการ
ใช้ที่ดิน ฯลฯ ทำให้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นซึ่งเดิมเป็นที่อยู่อาศัยที่เช่าราคาถูกก็
กลายเป็นสลัมหรือชุมชนแออัดในเวลาต่อมา

-ที่ดินที่เป็นบริเวณสาธารณะ ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคม และकुคลองสาธารณะ
ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งคูเก่าที่มีได้ใช้ประโยชน์ทางระบายน้ำแล้ว
เส้นทางสาธารณูปโภคเหล่านั้นมีเป็นจำนวนมาก เกินกว่าจะดูแลรักษาทั่วถึง
ปรากฏว่าชาวบ้านผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยได้ใช้ช่องว่างเหล่านี้เข้า
มาสร้างบ้านเรือนหลังเล็กๆ อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

ดำเนินอาชีพนั้นต่อไป สาเหตุที่เกิดชุมชนแออัดในที่ดินเอกชนได้เพราะ

- ภาษีที่ดินราคาถูก ดังนั้น เจ้าของที่ดินรายเล็กฯ เมื่อยังไม่ต้องการขาย ที่ดินที่มีอยู่ จึงเปิดที่ดินให้เช่าเพื่อหารายได้ แต่ก็ไม่อยากผูกมัดโดยการทำสัญญาระยะยาว ดังนั้น ที่เช่าเหล่านี้จึงเกิดขึ้นโดยมิได้มีการวางแผนแต่อย่างใด มักจะก่อสร้างต่อเติมไปเองโดยที่เจ้าของที่ดินมิได้ควบคุม หรือเอาใจใส่มากนัก เพียงเก็บเพียงค่าเช่า
- ที่ดินราคาถูกเหล่านี้มักจะไม่มีทางเข้าถึง ขาดสาธารณูปโภคจากรัฐ เนื่องจากอยู่ไกลหรือเป็นที่ดินบริเวณหลังตึก จึงทำให้เป็นที่เช่าราคาถูก ที่ทรุดโทรมและแออัดในที่เช่าหลายๆ แห่ง เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้ขายน้ำ และขายไฟ ในราคาที่แพงกว่าปกติด้วย

5. เจ็อนไซจากระบบการจัดการของรัฐ ระบบการจัดการ คือรัฐที่ควบคุมหรือกระจายทรัพยากรโดยไม่ทั่วถึง ตลอดจนไม่สามารถที่จะรักษากฎระเบียบต่างๆ ที่ตั้งขึ้นได้ จึงทำให้เกิดชุมชนแออัด เช่น กฎหมายผังเมือง, เทศบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้าง และเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่างๆ พรบ., ควบคุมอาคาร ฯลฯ กฎหมายเหล่านี้มิได้รับการปฏิบัติตามความเป็นจริง

6. เจ็อนไซเนื่องจากขาดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ปรากฏว่าแม้จะมีประชากรเพิ่มขึ้นมากมายแต่รัฐก็ไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกให้กับประชาชนได้ จากสถิติการเพิ่มประชากรจากปี 2503 ถึง 2514 รวมทั้งความต้องการที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปจะพบว่าในแต่ละปีนั้น มีการขาดแคลนที่อยู่อาศัยถึงประมาณปีละหนึ่งหมื่นหน่วย สำหรับคนที่มีรายได้จึงจำเป็นต้องหาที่เช่าราคาถูกในชุมชนแออัด หรือบุกรุกที่ว่างอยู่อาศัยเอาเอง

7. เจ็อนไซทางคานสังคม ชุมชนแออัดในเมืองมีลักษณะคล้ายกับชุมชนแบบหมู่บ้านชนบทในเมือง มีลักษณะเป็นกลุ่มเป็นก้อน และมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ลักษณะนี้ทำให้ผู้มีรายได้น้ำที่เพิ่งอพยพมา มีความคุ้นเคยมากกว่าการไปเช่าอยู่บนตึก จึงมักจะใช้ชุมชนเหล่านี้เป็นที่ปรับตัวและส่วนมากก็อยู่ต่อไปเป็นระยะนาน ในอีกด้านหนึ่งคนที่มรายได้น้อยเหล่านี้แม้แต่ละคนจะทำงานหนัก แต่ก็ยอมรับในรายได้และชะตากรรมที่จะมีชีวิตและสภาพ

ตารางที่ A-3 การเพิ่มประชากรและความต้องการที่อยู่อาศัย

พ.ศ.	จำนวนประชากร	จำนวนของประชากร	จำนวนที่อยู่อาศัย	จำนวนเพิ่มของที่อยู่อาศัย	จำนวนที่อยู่อาศัยที่ต้องสร้าง	ความต้องการที่อยู่อาศัย
2503	1,800,678	-	241,254	8,215	18,007	9,792
2504	1,898,234	97,556	249,733	8,479	18,982	10,503
2505	1,983,398	85,164	250,934	1,201	19,834	18,633
2506	2,106,881	123,483	260,290	9,356	21,069	11,713
2507	2,173,724	66,843	272,342	12,052	21,737	9,685
2508	2,407,585	233,861	308,215	35,873	24,076	11,797
2509	2,500,367	97,782	323,255	15,040	25,004	9,964
2510	2,614,356	113,989	340,064	16,209	26,144	9,335
2511	2,715,710	102,354	361,544	21,480	27,167	5,687
2512	2,850,756	135,046	382,556	21,002	28,507	7,504
2513	2,971,753	120,997	402,652	20,106	29,717	9,611
2514	3,075,300	103,547	420,051	17,399	30,753	13,354
2515	3,169,091	93,791	437,586	17,535	31,691	14,156

ที่มา : The Thai University Associates, Urbanization in the Bangkok Central Region (1976), Table 31, p. 112.

ซึ่งเป็นตัวเพาะปัญหาสังคมเหล่านั้นออกไป จึงจะแก้ไขปัญหาของสังคม ในด้านต่างๆ ได้ และก็ยังมีความอื่น ๆ ที่คิดในทำนองเดียวกันนี้อีก กล่าวโดยสรุปคือ เป็นกลุ่มแนวความคิดที่เชื่อว่าการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพเพียงอย่างเดียว ในบริเวณนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ทั้งหมด

2. เนื่องจากความสำเร็จของการพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคมแบบรวมศูนย์ ทำให้บริเวณที่ดินกลางเมืองกลายเป็นที่ดินราคาสูงขึ้นอย่างมาก เกิดความจำเป็นยิ่งยวดตามพัฒนาการทุนนิยม ที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกลางเมืองไปในทางการค้า, การลงทุน หรือเก็งกำไรเพื่อการค้า ชุมชนที่อยู่อาศัยที่เป็นชุมชนแออัด จำนวนมากเป็นชุมชนที่เสียค่าเช่าที่ดินราคาถูกที่มักจะมีทำเลที่ตั้งอยู่ใกล้กลางเมือง จึงเกิดความคิดและความเชื่อกันว่า ชุมชนที่อยู่อาศัยที่เสียค่าเช่าที่ดินราคาถูกเหล่านั้นตั้งอยู่ในที่ซึ่งไม่คุ้มค่างับราคาที่ดินที่แท้จริง คนที่มีรายได้น้อยควรอยู่บนที่ดินที่มีราคาต่ำ และที่ดินราคาสูงเหล่านั้นควรจะใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้น จึงควรย้ายชุมชนที่เป็นสลัมเหล่านั้นออกไปเสียจากที่ดินเหล่านั้น จึงเกิดกระแสการขับไล่ที่ดินที่เป็นสลัมสูงมากในช่วงระยะเวลา 5 ปีมานี้ ปรากฏว่ามีสลัมที่มีปัญหาการขับไล่ที่ดินในระดับต่างๆ สูงถึงประมาณ 38% ของสลัมทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร

ผลของการไล่อุสสลัม หรือความพยายามที่จะรื้อร้างสลัม กลับปรากฏในช่วงเวลาต่อมาว่า รื้อเท่าไรก็รื้อไม่หมด ยิ่งรื้อไล่ก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ในหลายๆ ประเทศ เพียรพยายามถึงกับเอารถแทรกเตอร์มาไถบ้านเหล่านั้นให้หมดไป แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คล้ายคลึงกันทั่วโลกว่า การไล่อุสสลัมไปแล้ว สร้างแฟลตชคเซย หรือสร้างชุมชนใหม่นอกเมืองนั้นไม่อาจแก้ปัญหาได้และไม่เป็นผลสำเร็จแต่อย่างใด ในแฟลตหลายๆ แห่งพบว่า มีการขายสิทธิ์การอยู่อาศัยให้คนที่มียรายได้อีกสูงกว่าแล้วคนที่เคยอยู่สลัมเหล่านั้นก็กลับย้ายลงมาอยู่สลัมอีก หรือการย้ายชุมชนออกนอกเมืองไปก็ปรากฏว่าชาวบ้านเหล่านั้นนอกจากส่วนใหญ่จะไม่ยอมย้ายแล้ว พวกที่ย้ายไปแล้วก็ปรากฏว่ากลับย้ายเข้าเมืองอีก

การรื้อร้างสลัมจึงไม่ใช่เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง และไม่มีวันจะแก้ปัญหาได้แต่อย่างใดกลับจะเป็นการสร้างปัญหาให้ยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นอีก เนื่องจากสาเหตุใหญ่ๆ 3 ประการคือ

1. เวลาที่ผู้คนทั้งหลายนึกถึงสลัม มักจะนึกถึงกลุ่มบ้านที่มีสภาพเสื่อมทรุด ไม่เรียบร้อย แลวมักจะสรุปว่า ความเสื่อมโทรมหรือความแออัดนั้นคือปัญหา แท้จริงแล้วสภาพความเสื่อมโทรมหรือความเป็นสลัมนั้น เป็นพฤติกรรมทางกายภาพ ซึ่งเป็นผลผลิตจากระบบเศรษฐกิจสังคมที่ผลิตสภาพเสื่อมโทรมทางกายภาพที่มองเห็น เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงระบบโครงสร้างของเมืองของประเทศที่ทรุดโทรมมากกว่านการเปลี่ยนแปลงสภาพกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว (เพราะว่าแก้ไขง่ายที่สุดและพอจะเป็นภาพลวงตาไปไ้ชั่วครั้งชั่วคราว) ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาอื่นๆ ได้ในกรณีการรื้อสลัมนี้ เมื่อรื้อสลัมออกไปแห่งหนึ่งชาวบ้านที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นก็แตกกระจายออกไปสร้างสลัมในที่อื่น เนื่องจากปัญหาพื้นฐานที่ทำให้เกิดสลัมคือ ความไม่เท่าเทียมและคนยากจนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก การทำลายชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ลงไปย่อมไม่สามารถจะลดสภาพความยากจนของคนอยู่ลงไปได้ เช่นเดียวกับที่เราก็ไม่อาจจะหยุดยั้งคนยากจนในชนบทที่ต้องอพยพเข้าเมืองมาเพิ่มจำนวนมากขึ้นๆ การรื้อร้างชุมชนที่เป็นที่อาศัยหลักตั้งถิ่นฐานแล้วของคนจนในเมืองเหล่านี้ กลับจะยิ่งเป็นการทวีปัญหาให้กับคนจนที่ปักหลักไ้บ้างแล้ว เป็นการทวีความไม่เท่าเทียม ทำให้จำนวนคนจนกลับจะสูงขึ้น และจนลงอีกด้วย

2. บริเวณศูนย์กลางเมืองทั้งหลายนั้น นับเป็นแหล่งงานที่ใหญ่มหาศาล และเต็มไปด้วยงานนานาชนิดสำหรับผู้มีรายได้น้อย กิจกรรมของเมืองนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากคนเป็นผู้สร้างให้เกิดขึ้น และคนที่ได้อาศัยกิจกรรมเหล่านั้นเป็นแหล่งหาเลี้ยงชีพ ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะอยู่ไกลกลางเมือง ก็เนื่องจากความสัมพันธ์ทางธรรมชาติ ระหว่างที่พักอาศัยซึ่งต้องอยู่ไกลหรือ ไปสู่แหล่งงานโคกคยสะควก เป็นสมคูลย์ตามธรรมชาติของการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ระหว่างกิจกรรมของความเป็นเมืองและเป็นชุมชน ยังมีการพัฒนาเมืองรวมศูนย์มากขึ้น กิจกรรมที่เป็นแหล่งงานก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย เป็นแรงดึงดูดผู้คนและแรงงานสู่ศูนย์กลางที่แม้วันจะมีแต่กำลังที่มากขึ้น การจะทำลายรื้อร้างถิ่นฐานที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นมาช้านานจะเป็นการทำลายสมคูลย์ตามธรรมชาติของการตั้งถิ่นฐานของการเป็นเมืองลงเสีย เรียกว่าเป็นพัฒนาการที่ขัดแย้งกันหรือสวนทางกัน และขัดแย้งกับความเป็นจริงตามธรรมชาติ

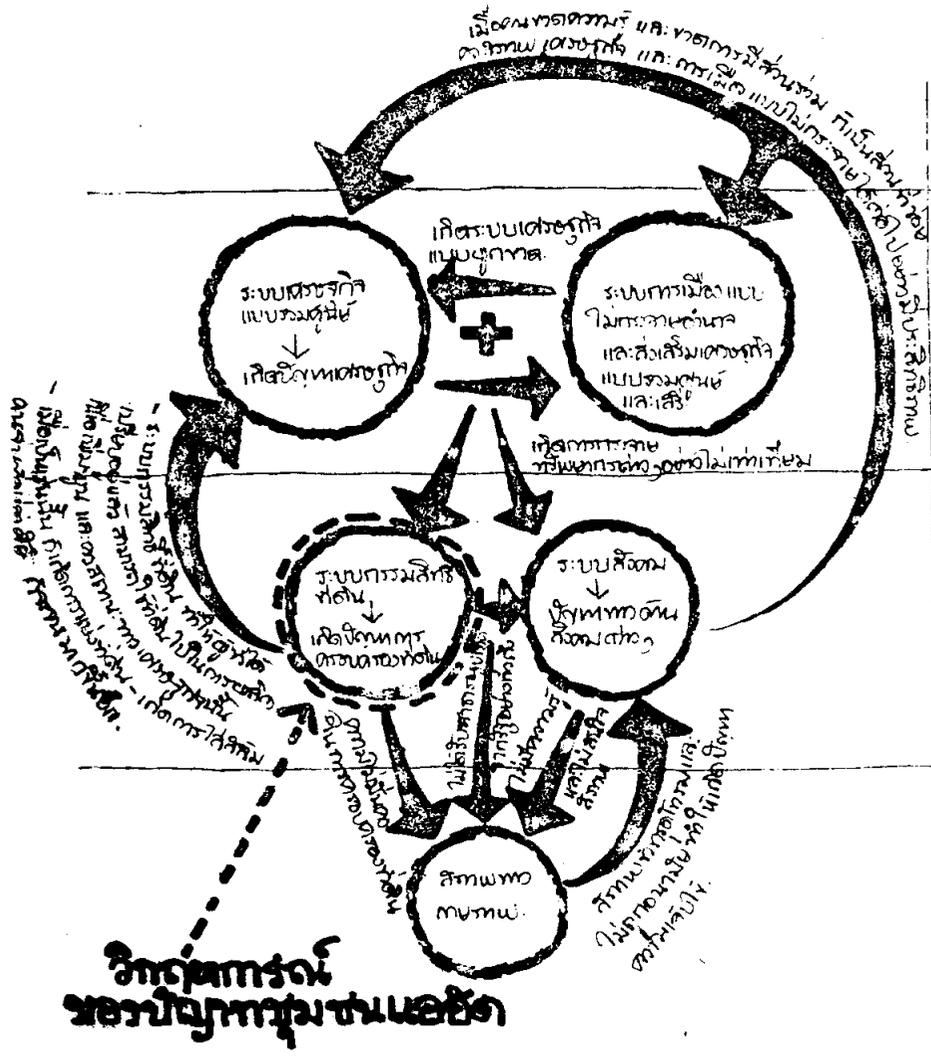
3. ชุมชนแออัดส่วนใหญ่ (ประมาณ 63%) ตั้งอยู่ในที่ดินเอกชน ซึ่งตามลักษณะของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังไม่มีสิทธิจะไปทำอะไรในที่ดินเอกชนเหล่านี้ได้มาก

นัก ดังนั้น จึงไม่สามารถจะใช้อำนาจอะไรไปห้ามการจัตุรัสที่ดินเอกชนกลางเมืองเหล่านี้
 ว่าไม่ให้ เป็นชุมชนแออัดหรือเมื่อเป็นแล้วจะรื้อไล่ออกไป สภาพเหล่านี้ยิ่งเกินกว่าที่กฎหมาย
 ในปัจจุบันจะทำอะไรได้ ส่วนในที่ดินของรัฐบาลเอง หน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นเจ้าของที่ดิน
 ในชุมชนแออัดแต่ละหน่วยก็มีนโยบายการจัดการเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นสลัมเหล่านั้นแตกต่างกัน
 และประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐในการดูแลที่ดินของตนเองก็ค่อนข้างหะหลวมอยู่เป็นอันมาก
 ลักษณะการจัดการของเจ้าของที่ดินชุมชนแออัดทั้งรัฐและเอกชนดังกล่าวนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่
 ทำให้เกิดการไล่สลัม ถ้าจะทำใ้บางก็ทำได้เฉพาะแห่งและรัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมการ
 ขยายตัวหรือการเกิดของสลัมใหม่ได้

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากแนวการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ มิได้เป็นการแก้ปัญหา
 ที่ถูกต้องอย่างแท้จริง และแนวการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้มิได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงความเป็น
 มาและเนื้อหาของปัญหาชุมชนแออัดที่แท้จริงแต่ประการใด กลายเป็นการแก้ปัญหาราคาแพง
 ที่นอกจากจะไม่ได้ผลแล้วยังสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นเป็นอย่างมากทั้งต่อชาวบ้านในชุมชนและต่อ
 ปัญหาสังคมโดยทั่วไป แผนภาพ ก. เป็นแผนภาพที่พยายามจะแสดงถึงความสัมพันธ์ของโครง
 สร้างทางสังคมโดยทั่วไป กับโครงสร้างของปัญหาชุมชนแออัด รวมทั้งระดับความสำคัญของ
 ปัญหา และตำแหน่งของวิกฤตการณ์ของปัญหาชุมชนแออัด

จะเห็นว่า โครงสร้างใหญ่ของประเทศ คือระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์และ
 ระบบการเมืองแบบที่ส่งเสริมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน
 ทุกกลุ่มนั้นเป็นต้นตอของปัญหาทั้งหมด ซึ่งให้ลำดับความสำคัญเป็นลำดับที่ 1 โครงสร้างของ
 ปัญหาลำดับที่ 1 ดังกล่าว ทำให้เกิดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในลำดับที่ 2 คือปัญหา
 ที่ดิน อันได้แก่ ปัญหาการไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนจน, ความไม่มั่นคงในการเป็นผู้เช่า,
 ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินไม่เป็นธรรม, ปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน, การไล่ที่, การ
 ที่ชุมชนไม่ได้รับการปรับปรุง ฯลฯ ซึ่งถือเป็นปัญหาวิกฤตการณ์ของปัญหาชุมชนแออัด เนื่องจาก
 เป็นโครงสร้างที่ทำให้ชุมชนแออัดจะมีอยู่ต่อไป หรือจะถูกทำลายไป และเป็นตัวการทำให้
 ชุมชนแออัดมีสภาพเสื่อมโรรมจากลักษณะความชั่วคราวของการครอบครองที่ดินนั้น ปัญหาสังคม
 ได้แก่ การศึกษาน้อย การไร้อาชีพ การยอมรับในชะตากรรม ปัญหาสุขภาพอนามัยต่างๆ

ปัญหาของสเต็มคืออะไร เกิดจากอะไร และมีโครงสร้างอย่างไร



ระดับความสำคัญ
ของปัญหา

1

2

3

วิกฤตการณ์
ของปัญหาชุมชนแออัด

แผนภาพ A-2 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้าง
ตามเข็มนาฬิกาและปัญหาชุมชนแออัด ในเมือง

ซึ่งปัญหาในลำดับที่ 2 นี้ มีส่วนสำคัญที่ช่วยเกื้อหนุนโครงสร้างของปัญหาระดับที่ 1 ให้ยังคงมีประสิทธิภาพอยู่ได้

ส่วนโครงสร้างของปัญหาซึ่งถือว่าเป็นผลผลิตจากโครงสร้างของปัญหาอื่นๆ นั้นคือปัญหาระดับที่ 3 อันได้แก่ ปัญหากายภาพคือ สภาพที่ตั้ง, สภาพเสื่อมโทรมที่มองเห็น, การขาดสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งที่จริงคือ ปัญหาที่สังคมมองเห็น ที่สังคมทั่วไปสัมผัสได้ แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว เป็นปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุดและเป็นเพียงผลผลิตที่มองเห็นได้จากปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญกว่าซึ่งซ่อนตัวอยู่เท่านั้น

ดังนั้น การแก้ปัญหามุมชนแออัด โดยวิธีการที่แก้ปัญหาลำดับปัญหาที่ 3 คือ ปัญหากายภาพเพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะโดยการรื้อไล่ให้หมดไป หรือปรับปรุงอย่างผิวเผินรเฉาะทางกายภาพเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ย่อมไม่อาจจะแก้ปัญหามุมชนแออัดได้ เนื่องจากปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาลำดับที่ 1, 2 นั้น คือปัญหาที่แท้จริง และละเป็นโครงสร้างของปัญหาที่สามารถสร้างสภาพกายภาพที่ทรุดโทรม หรือสลัมชนิดต่างๆ ได้ยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหามุมชนแออัดที่ไม่รู้จบ หรือเป็นการทำงานที่หากินกับปัญหาเท่านั้น ถ้าไม่อาจแก้ปัญหามาถึงระดับที่ 2 หรือระดับที่ 1 ได้

ดังนั้น การรื้อไล่สลัม หรือการแก้ไขปัญหาสลัมเฉพาะกายภาพอย่างฉาบฉวยจึงไม่อาจจะแก้ปัญหามุมชนแออัดได้อย่างแท้จริง

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแนวการแก้ไขปัญหาสลัม มาเป็นการปรับปรุงชุมชนแออัด และยอมรับว่าการปรับปรุงสลัมสามารถเป็นวิธีที่แก้ปัญหามุมชนแออัดของผู้มีรายได้น้อยที่มีประสิทธิภาพวิธีหนึ่ง

สาเหตุของการปรับปรุงชุมชนแออัด

แนวความคิดในการปรับปรุงสลัมนั้น พบว่ามีข้อได้เปรียบอยู่หลายประการ รวมทั้งกลับจะเป็นวิธีแก้ปัญหามุมชนแออัดได้มากกว่าวิธีใดๆ อย่างไรก็ตามจะต้องเข้าใจความหมายของการปรับปรุงสลัมหรือชุมชนแออัดให้ต้องแท้เสียก่อนว่า การปรับปรุงสลัม ตามที่มี

ความหมายในที่นี้หมายถึง การปรับปรุงชุมชนทั้งชุมชน ทั้งในด้านกายภาพ, เศรษฐกิจ, สังคม และที่ดิน โดยเป็นลักษณะของการปรับปรุงในลักษณะ ผสมผสาน (Integrated development) กันไป

การปรับปรุงสลัมนั้นมีความสำคัญ และมีข้อได้เปรียบดังนี้

1. ในเรื่องที่อยู่อาศัย

1.1 เป็นการสร้างเสริม และคงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในบริเวณกลางเมือง (Housing Stock) ให้เพียงพอช่วยรับกับความต้อการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ที่มีแต่จะมีมากขึ้นใหม่สภาพสมบูรณ์และถูกต้องมากขึ้น

1.2 ชุมชนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ เป็นบริเวณที่ช่วยดูดซับจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองที่มีรายได้น้อย ใหม่ที่อยู่อาศัย มีที่พักได้ ไม่ต้องนอนข้างถนน ชุมชนเหล่านี้เหมือนกับเป็นตัวเชื่อมระหว่างความเป็นเมืองและความเป็นชนบท เป็นแหล่งที่คนชนบทสามารถปรับตัวให้เข้ากับเมืองใหญ่ได้

2. ในด้านกายภาพ

2.1 ในแง่ผังเมือง การที่มีชุมชนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย กระจายอยู่ตามแหล่งงานหรือแหล่งกิจกรรมของเมืองต่างๆ ในบริเวณกลางเมืองนั้น เป็นวิธีหนึ่งในการกระจายความเจริญออกไปหลายๆ จุด ทำให้เกิดความสมดุลย์ในความสัมพันธ์กันระหว่างที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งงานเมืองถ้ายิ่งเติบโตแบบรวมศูนย์ยิ่งสร้างปัญหาขาดความเป็นธรรมชาติและความสมดุลย์ อันจะเป็นการสร้างปัญหาของเมืองที่แก้กันไม่รู้จบ เช่น ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาการเดินทาง ปัญหาการคมนาคม ฯลฯ การเจริญเติบโตของเมืองแบบรวมศูนย์ ความเจริญทางกายภาพนี้มีความจำเป็นจะต้องมีขีดจำกัดหรือขีดความพอดีที่จะทำให้คนในเมืองนั้นๆ สามารถจะดำรงชีวิตประจำวันอยู่ได้ โดยมีปัญหาเรื่องจากภาวะวิสัยของเมืองน้อยที่สุด

- 2.2 ถ้าพิจารณาจากความคุ้มค่าของการใช้ที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยระหว่างแพลตฟอร์มและสลัมแล้ว จะเห็นว่าความหนาแน่นของประชากรต่อเนื่องกันไม่แตกต่างกันมากนัก (กิ่งเพชรมีความหนาแน่นประมาณ 31 ครอบครัวต่อไร่ ชุมชนแบบแพลตฟอร์มมีความหนาแน่นต่อไร่ ดังนี้ บอนโก 26, คลองจั่น 18, บางนา 32, คลองเตย 50, ชุมชนอื่นๆ เช่น รามอินทราที่มีความหนาแน่นประมาณ 35 ครอบครัว/ไร่) ดังนั้น ถ้าพิจารณาในด้านนี้แล้วจะเห็นได้ว่าชุมชนที่เป็นสลัมส่วนใหญ่ นั้น ได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยอย่างเต็มที่แล้ว
- 2.3 ในแง่ของการเป็นชุมชน (community spirit) นั้น ถึงแม้ว่าโครงสร้างสาธารณูปโภคจะเกิดขึ้นอย่างไม่มีแผนและค่อยเป็นค่อยไป และบางครั้งเส้นทางเดินก็ขาดๆ ไม่ต่อเนื่อง แต่เนื่องจากลักษณะที่วางผังที่เป็นทางเดินและที่เป็นที่ว่างซึ่งมีอยู่เล็กน้อยในระหว่างความแออัดของบ้าน 2 ข้างทางเกิดขึ้นทีละเล็กละน้อยตามความจำเป็น ทำให้ที่ว่างเหล่านี้เป็นที่กลางของชุมชน, เป็น open space ระหว่างกันระหว่างบ้าน ถ้าพิจารณาในแง่นี้แล้วจะเห็นได้ว่า ที่ว่างทางเดินต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน มีลักษณะเป็น social space สูงมาก และ social space เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวประสานความเป็นชุมชน ให้เกิดขึ้นด้วยลักษณะตามธรรมชาติแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นเวลานาน การที่จะทำลายความเป็นชุมชน และ community space เหล่านี้ไปนับว่าเป็นการทำลายโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่ร่วมกันของกลุ่มคน และของสังคม
- 2.4 ในแง่ตัวอาคารที่มีสภาพทรุดโทรมนั้น แท้จริงเกิดจากความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม สภาพตัวอาคาร (dwelling) เหล่านี้ก็เช่นเดียวกัน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นและค่อยเป็นค่อยไปเป็นเวลานาน ตัวบ้านจะมีการต่อเติมหรือเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นของการดำเนินชีวิตในครอบครัว (functions) ที่เกิดขึ้นมาอย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นเวลานาน ถ้ามองในแง่การจัดตัวบ้านตามขนาดที่ดินและเงื่อนไขที่มีอยู่จำกัดนั้นให้ได้ประโยชน์สำหรับการใช้ชีวิตในครอบครัว

อย่างเต็มที่แล้ว นับว่าบ้านเหล่านี้มีคุณสมบัติเป็นบ้านที่ดีมีคุณภาพอย่างดีแล้ว ปัญหาส่วนประกอบที่ไม่ดีของบ้านมักจะอยู่ที่สาธารณูปโภคที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอมากกว่า

2.5 ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ซึ่งมีสภาพทรุดโทรม เนื่องจากการบริการของรัฐกระจายเข้าไปไม่ถึง ประเด็นนี้คือส่วนที่ทำให้สลัมมีสภาพเสื่อมโทรมมากกว่าส่วนอื่นๆ เช่น ระบายน้ำ, ประปา, ไฟฟ้า, ทางระบายน้ำ, ขยะ บริการเหล่านี้รัฐบาลโคลเลเลยชุมชนที่เป็นสลัม ทำให้มีสภาพผลิตสุลลักษณะต่างๆ สิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งที่ชาวบ้านในชุมชนเป็นศรัทธาทำขึ้น ที่แท้จริงแล้วรัฐบาลมีส่วนสร้างสภาพความเสื่อมโทรมเหล่านี้ขึ้นเป็นอย่างมาก การปรับปรุงชุมชนเหล่านี้จะช่วยเป็นการกระจายบริการของรัฐให้เข้าถึงประชาชนที่มีรายได้น้อยโดยทั่วถึงยิ่งขึ้น

3. ในคานที่ดิน

3.1 สภาพของชุมชนแออัดที่ดูคล้ายกับ เป็นชุมชนที่อยู่กินตามยถากรรมนั้น มีสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ชุมชนมีสภาพดังนั้นก็ คือ สาเหตุอันเนื่องมาจากการครอบครองที่ดิน ซึ่งมีความไม่มั่นคง เมื่อไม่มีความมั่นคงแน่นอน ในการที่จะปลุกตั้งถิ่นฐาน คนที่อยู่อาศัยก็จะไม่เกิดความรู้สึกมั่นคงในการจะปรับปรุงหรือก่อสร้างอาคารและชุมชนให้มีลักษณะที่ดีและมั่นคงแข็งแรง ในชุมชนหลายๆ แห่งนี้มีทั้งชาวสื่อ ทั้งความพยายามที่จะโล้เรือ บางแห่งเป็นอยู่ตลอดเวลานับสิบปีก็มี กล่าวโดยสรุปก็คือว่าชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น เกิดขึ้นและมีอยู่แต่ไม่มีการประกันหรือให้ความมั่นคงต่อการมีอยู่นั้น ความไม่มั่นคงนี้เองเป็นศรัทธาสำคัญที่เป็นเหมือนศรัทธาที่ทำให้เกิดความลังเลในการจะปรับปรุงใดๆ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมนั้น

การปรับปรุงสลัมโดยการปรับปรุงทางด้าน การครอบครองที่ดินให้มีความมั่นคงโดยให้มีกรรมสิทธิ์หรือประกันการอยู่อาศัยในระยะยาวได้ จะทำให้ชุมชนซึ่งคุณลักษณะชั่วคราวทรุดโทรมมีสภาพที่ถาวรขึ้น และจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สภาพที่เสื่อมโทรมนั้นลดลงหรือหมดไปได้

3.2 การปรับปรุงลักษณะสภาพการครอบครองที่ดินโดยถูกต้อง จะเป็นวิธีการที่จะปรับ (adjust) หรือแก้ไขสภาพการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมให้ถูกต้องตามพัฒนาการ

ของท้องถิ่นที่ควรจะเป็นได้ การปรับปรุงหรือแก้ไขสภาพการใช้ที่ดินเดิมนี้สามารถกระทำได้ทั้งในวนที่อยู่อาศัย ส่วนที่ควรจะเป็นการค้า และส่วนที่ควรจะเป็นสาธารณะคือ เป็นการแก้ปัญหาความไม่เหมาะสมของการใช้ที่ดินที่อาจจะมียุ่มาช้านาน เนื่องจากพัฒนาการที่เป็นไปเอง (existing spontaneous development) ให้ดีขึ้นเหมาะสมขึ้น ตามพัฒนาที่ควรจะเป็น

4. ในคานเศรษฐกิจ

4.1 สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่คนที่มีรายได้น้อยในสลัมมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่อาศัยในชุมชนที่เป็นสลัมก็เนื่องมาจากค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำรงชีวิตมีราคาถูกนับตั้งแต่การอยู่ใกล้แหล่งงานซึ่งมีค่าธรรมเนียม ค่าเช่าที่ดินราคาถูก สาเหตุที่จะต้องอยู่ในบริเวณที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยก็เนื่องจาก ค่าจ้างหรือรายได้ ของคนในสลัมส่วนใหญ่หาได้น้อยและไม่ค่อยแน่นอน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบที่ไม่สามารถจะกำหนดแบบแผนได้มากนัก (Informal และ Irregular)

การปรับปรุงสลัมทางคานเศรษฐกิจ โดยการพัฒนารูปแบบของแหล่งงาน และโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้นจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนได้ตรงและได้ผลกว่า นอกเหนือไปจากการที่ไม่ต้องเสียเงินในการไปก่อสร้างบ้านใหม่ สร้างส้วมใหม่ ติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้า ประปาใหม่ ซึ่งจะเป็นการเริ่มลงทุนใหม่ที่ค่อนข้างมหาศาลสำหรับผู้มีรายได้น้อย

4.2 ถึงแม้ว่าชุมชนแออัดโดยทั่วไปจะมีโครงสร้างสาธารณูปโภคที่ค่อนข้างทรุดโทรม แต่โครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านั้นก็มียู่แล้วไม่มากนักน้อยและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในตัวของมันเองอยู่แล้ว โครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสิ่งก่อสร้างที่มีกาลลงทุนไปแล้วจำนวนมหาศาล แบบค่อยเป็นค่อยไป สำนักงานปรับปรุงชุมชนแออัด ใช้งบประมาณสำหรับการปรับปรุงสภาพของสาธารณูปโภคเดิมให้มีสภาพดีขึ้นเพียงประมาณ 7,000 บาทต่อครอบครัว ซึ่งเป็นค่าลงทุนสำหรับการปรับปรุงบริการสาธารณูปโภคใหม่มีคุณภาพสมบูรณ์ขึ้นเพียงประมาณชุมชนละ 1-2 ล้านบาทโดยเฉลี่ยก็สามารถปรับปรุงให้ระบบสาธารณูปโภคที่ใช้ได้ ที่ราคาถูกมาก

ในทางตรงกันข้าม ถ้าจะรื้อร้างชุมชนและโครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านั้นออกไปด้วยเห็นว่ามีสภาพทรุดโทรม แล้วไปสร้างโครงการเคหะชุมชนใหม่ จะปรากฏ

ของท้องถิ่นที่ควรจะเป็นได้ การปรับปรุงหรือแก้ไขสภาพการใช้ที่ดินเดิมนี้สามารถกระทำได้ทั้งในวนที่อยู่อาศัย ส่วนที่ควรจะเป็นการค้า และส่วนที่ควรจะเป็นสาธารณะคือ เป็นการแก้ปัญหาความไม่เหมาะสมของการใช้ที่ดินที่อาจจะมีอยู่มาช้านาน เนื่องจากพัฒนาการที่เป็นไปเอง (existing spontaneous development) ให้ดีขึ้นเหมาะสมขึ้น ตามพัฒนาที่ควรจะเป็น

4. ในด้านเศรษฐกิจ

4.1 สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่คนที่มีรายได้น้อยในสลัมมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่อาศัยในชุมชนที่เป็นสลัมก็เนื่องจากค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำรงชีวิตมีราคาถูกนับตั้งแต่การอยู่ใกล้แหล่งงานซึ่งมีคารมราคาค่าเช่าที่ดินราคาถูก สาเหตุที่จะต้องอยู่ในบริเวณที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยก็เนื่องจาก ค่าจ้างหรือรายได้ ของคนในสลัมส่วนใหญ่หาได้น้อยและไม่ค่อยแน่นอน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบที่ไม่สามารถจะกำหนดแบบแผนได้มากนัก (Informal และ Irregular)

การปรับปรุงสลัมทางด้านเศรษฐกิจ โดยการพัฒนารูปแบบของแหล่งงานและโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้นจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนได้ตรงและได้ผลกว่า นอกเหนือไปจากการที่ไม่ต้องเสียเงินในการไปก่อสร้างบ้านใหม่ สร้างส้วมใหม่ ติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้า ประปาใหม่ ซึ่งจะเป็นการเริ่มลงทุนใหม่ที่ค่อนข้างมหาศาลสำหรับผู้มีรายได้น้อย

4.2 ถึงแม้ว่าชุมชนแออัดโดยทั่วไปจะมีโครงสร้างสาธารณูปโภคที่ค่อนข้างทรุดโทรม แต่โครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านั้นก็มีอยู่แล้วไม่มากนักน้อยและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในตัวของมันเองอยู่แล้ว โครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสิ่งก่อสร้างที่มีการลงทุนไปแล้วจำนวนมหาศาล แบบค่อยเป็นค่อยไป สำนักงานปรับปรุงชุมชนแออัด ไซ่งปรประมาณสำหรับการปรับปรุงสภาพของสาธารณูปโภคเดิมให้มีสภาพดีขึ้นเพียงประมาณ 7,000 บาทต่อครอบครัว ซึ่งเป็นค่าลงทุนสำหรับการปรับปรุงบริการสาธารณูปโภคให้มีคุณภาพสมบูรณ์ขึ้นเพียงประมาณชุมชนละ 1-2 ล้านบาทโดยเฉลี่ยก็สามารถปรับปรุงให้ระบบสาธารณูปโภคที่ใช้ได้ ที่ราคาถูกมาก

ในทางตรงกันข้าม ถ้าจะรื้อร้างชุมชนและโครงสร้างสาธารณูปโภคเหล่านั้นออกไปด้วยเห็นว่ามีสภาพทรุดโทรม แล้วไปสร้างโครงการเคหะชุมชนใหม่ จะปรากฏ



เชิงอรรถ

- 1 ประมาณการ จากงานสำรวจวิจัย ซึ่งยังไม่เสร็จเรียบร้อย เรื่องที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
สลัมบนตึกบริเวณการค้ากลางเมืองใน กทม. โดย ฉันทนา ชานนท์ และ SK. Das
- 2 Wang Shich-Yu, Estimating the low-income Housing Stock in Bangkok,
Thesis No. HS-79-2, Asian Institute of Technology, Bangkok,
Thailand, April 1979.
- 3 Ibid
- 4 Ibid
- 5 การสำรวจสลัม 108 แห่ง โดยการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2518
- 6 ปรับปรุงจากบทความเรื่อง ทำไมจึงต้องปรับปรุง โดยสมสุข บุญยะบัญชา ลงพิมพ์ในวารสาร
วิชาการที่อยู่อาศัย, ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ.



พิมพ์ที่... สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Ramkhamhaeng University Press.