



บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของชุมชนและองค์ประกอบของที่อยู่อาศัย

2.1.1 ความหมายของชุมชน ความหมายของ "ชุมชน" ที่คนทั่วไปเข้าใจและใช้สื่อความหมายกันอยู่นั้น มีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งเป็นปัญหามากเมื่อคนที่ทำงานเรื่องเดียวกัน แต่เข้าใจชุมชนไปคนละอย่าง และจะเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อคนทำ "งานพัฒนาชุมชน" ที่มุ่งพัฒนา "พลังชุมชน" แต่กลับไม่เข้าใจ "ชุมชน" ในมิติที่ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น นักพัฒนาชุมชนทุกคนจึงต้องทำความเข้าใจเรื่องชุมชนทุกคนจึงต้องทำความเข้าใจเรื่องชุมชนให้ถูกต้องตรงกัน¹

"ชุมชน" มีอยู่ 3 มิติ : คือ 1 มิติภูมิศาสตร์ (Geography) 2. มิติสังคมศาสตร์ (Sociology) และ 3 มิติจิตวิทยา (Psychology)

มิติที่ 1 : Geography อธิบาย "ชุมชน" ในด้านกายภาพ ที่เราเห็นด้วยตา ประกอบด้วยพื้นที่ หรือบริเวณที่คนอยู่รวมกันในขอบเขตที่ชัดเจน จะรวมไปถึงทุก ๆ อย่างที่เราเห็นอยู่ในบริเวณนั้นด้วย เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

ในมิตินี้ ตรงกับความหมายของคำ "หมู่บ้าน" ที่เป็น "หน่วยการปกครอง" ที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตาม พ.ร.บ.การปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 (86 ปีกว่ามาแล้ว) และก็เป็นความหมายของ "ชุมชน" ที่คนทำงานพัฒนาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเข้าใจกัน

มิติที่ 2 : Sociology อธิบาย "ชุมชน" ในด้านความสัมพันธ์ของคนที่มีอะไร ๆ ร่วมกัน โดยส่วนใหญ่แล้วคือก็ผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interest) (ทำนองว่า ผลประโยชน์ร่วมกันจึงคุยกันได้) เช่น ปัญหาหรือความต้องการ ร่วมกัน ตระกูล เครือญาติ ชนมประเพณี วัฒนธรรม ร่วมกัน โปรดสังเกตว่า มิตินี้เน้น "ความสัมพันธ์" ไม่ได้เน้นพื้นที่ จึงทำให้ความหมายของ "ชุมชน" กว้างไปกว่าความหมายตามมิติที่ 1

มิติที่ 3 : Psychology อธิบาย "ชุมชน" ในด้านความรู้สึกของคนที่มีต่อกันและกัน เช่น ความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ และความจงรักภักดี เป็นต้น โปรดสังเกตว่า มิติที่เน้น "ความรู้สึก" ของคนซึ่งแน่นอนครับว่า ความรู้สึกเหล่านี้ล้วนเกิดมาจาก "ความสัมพันธ์" และแปรผันตามกันด้วย

¹ ดร.ชำนาญ วัฒนศิริ. "การทำงานพัฒนาชุมชนเขตเมืองและชนบทในสถานการณ์ปัจจุบัน" <http://www.cdd.go.th/cddartical/artcdd.htm>, กรมการพัฒนาชุมชน (23 กรกฎาคม 2546) หน้า 1- 2.

2.1.2 ลักษณะของชุมชนเมือง² โดยทั่วไป ชุมชนเมืองมีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ประชาชนอยู่กันแออัด หนาแน่น ทั้งนี้เนื่องจากสังคมเมืองมักเป็นศูนย์กลางของการติดต่อค้าขาย การศึกษาการคมนาคม ฯลฯ ทำให้ประชากรมุ่งมาอยู่ที่นี่มาก จึงทำให้เกิดภาวะแออัดขึ้น

2.1.2.2 ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีลักษณะแบบตัวใครตัวมัน การติดต่อระหว่างบุคคลมักจะเป็นแบบพิธีการ ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีน้อย แม้บ้านจะอยู่ใกล้กันก็มักไม่ค่อยรู้จักกัน การติดต่อและคบค้ากับสมาคมทั่วไป เป็นแบบกลุ่ม ทุติยภูมิ (Secondary group) ขาดความใกล้ชิดและขาดความเป็นกันเอง การพบปะติดต่อกันอยู่กับความใกล้ชิดสนิทสนมซึ่งส่วนมากเป็นเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออย่าเดียวกัน

2.1.2.3 ไม่เป็นที่รู้จักของบุคคลภายนอก เนื่องจากในเมืองหรือนครมีคนมากไม่รู้ว่าใครเป็นบุคคลที่พบเห็นประจำวันใน รถเมล์ ร้านอาหาร และตามย่านชุมชนต่าง ๆ จึงล้วนแต่เป็นคนแปลกหน้าทั้งสิ้น ซึ่งตรงข้ามกับคนใน ชนบทที่ทุกคนรู้จักกันดี

ชุมชนเมืองมักจะเน้นด้านวัตถุนิยม ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ต้องดิ้นรนชวนขวายหาเลี้ยงชีพ มีการแข่งขันกันตลอดเวลา ทำให้ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของความสัมพันธ์ทางจิตใจ

2.1.2.4 ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกเข้ามามาก การที่สังคมเมืองมีลักษณะเป็นศูนย์กลางของความเจริญในด้านต่างๆ จึงสามารถเป็นแหล่งรับอารยธรรมและขนบธรรมเนียมของต่างประเทศได้ง่าย โดยเฉพาะอารยธรรมตะวันตก

2.1.2.5 การควบคุมสังคมใช้รูปแบบที่เป็นทางการคือใช้เจ้าหน้าที่ควบคุมและใช้กฎหมาย บังคับลงโทษผู้ปฏิบัติผิดระเบียบวินัยของสังคม

2.1.2.6 ลักษณะการตั้งบ้านเรือน เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาแพงมาก การปลูกสร้างบ้านเรือนในเขตเมืองจึงจะสร้างเป็นตึกหลายชั้นขยายขึ้นไปในแนวดิ่ง

2.1.2.7 มีช่องว่างและและความแตกต่างระหว่างประชากรมาก ทั้งนี้เพราะว่าเมืองเป็นที่รวมของคนหลายพวกหลายอาชีพ (Heterogeneous) เช่นกรุงเทพมหานคร มีคนหลายชาติ หลายภาษา หลายศาสนา และหลายอาชีพ ดังนั้นจึงมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันแล้วแต่เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา และสิ่งแวดล้อมของคนนั้น ๆ นอกจากนั้นระดับรายได้การศึกษาและมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวเมืองก็แตกต่างกันมากด้วย

² สอนยา พลศรี วิทยุและหลักการพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์ ,2533) หน้า 26-27.

2.1.2.8 การเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) เช่นการปรับอาชีพ หรือฐานะทางสังคมมีมาก

2.1.2.9 มีการแบ่งงานและทำงานตามความถนัดเฉพาะอย่าง (Specialization) เช่นกรรมการตามโรงงาน เสมียน ข้าราชการ ช่างฝีมือ ทนายความ หมอ ครู ฯลฯ ต่างคนต่างทำงานตามความถนัดของตน มีสินค้าให้เลือกทุกชนิด มีโรงเรียน โรงหนัง หรือโรงละคร พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด โรงภาพยนตร์ ไฟฟ้าและน้ำประปาสำหรับให้บริการประชาชนอยู่ทั่วไป

2.1.2.10 มีสินค้า บริการ สถาบันทางสังคม และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากมาย เช่นมีสินค้าให้เลือกทุกชนิด มีโรงเรียน โรงหนังหรือโรงละคร พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด โรงภาพยนตร์ ไฟฟ้าและน้ำประปา สำหรับให้บริการประชาชนอยู่ทั่วไป

2.1.2.11 ขาดธรรมชาติและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจตามธรรมชาติ ทุกอย่างต้องจัดสร้างขึ้นเองให้ใกล้เคียงกับธรรมชาติ เช่น สระว่ายน้ำ น้ำพุ หรือสวนสาธารณะ เป็นต้น

2.1.2.12 มีครอบครัวขนาดเล็กโดยมากมีเพียงพ่อแม่ลูกเท่านั้น มีอัตราการเกิดต่ำเพราะชาวเมืองรู้และเข้าใจวิธีคุมกำเนิดและมีโรงพยาบาลและสถานพยาบาลที่จะให้บริการด้านนี้ได้เพียงพอ

2.1.2.13 การเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ ความใกล้ชิดกับวัฒนธรรมตะวันตกชาวเมืองสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2.1.2.14 มีระดับการศึกษาและอาชีพสูง เพราะมีรายได้มาก มีมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา และสถาบันฝึกอาชีพอยู่ทั่วไป

2.1.2.15 มีความคิดก้าวหน้า ไม่เชื่อมงาย เพราะได้รับการศึกษา มีเหตุผล

2.1.2.16 ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจและสังคมมีมากและรุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนชนบท ทำให้มีความเห็นแก่ตัวทุกคนต้องต่อสู้เพื่อตนเองและครอบครัว การช่วยเหลือระหว่างเพื่อนบ้านมีน้อย

2.1.2.17 ที่อยู่อาศัยแคบ แออัด ขาดสถานที่เล่นและพักผ่อนสำหรับเด็ก

2.1.2.18 ชาวเมืองส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินและบ้านเป็นของตนเอง

2.1.2.19 ชาวเมืองมีระดับรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนที่แตกต่างกันมาก

2.1.3 องค์ประกอบของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชน

มาตรฐานที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชน โดยให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยในด้านโครงสร้าง มีความคงทนต่อการใช้สอยพอสมควร รวมทั้งให้ผู้อยู่อาศัยได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นพอสมควร ได้ระบุถึงองค์ประกอบของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ดังนี้

2.1.3.1 สาธารณูปโภค ประกอบด้วย ถนน, ทางเท้า, ทางจักรยาน, อุโมงค์บนถนน, สนามเด็กเล่น, ที่จอดรถ, ไฟฟ้า, ประปา, การระบายน้ำฝน, โทรศัพท์ และการระบายและบำบัดน้ำโสโครก



ภาพที่ 2.1 ภาพสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

2.1.3.2 สาธารณูปการ ประกอบด้วย พาณิชยกรรม, บริบาลทารกและอนุบาล, สำนักงานบริการชุมชน, บริการสื่อสาร, ศูนย์ชุมชน, สถานีอนามัย, สวนสาธารณะ, สนามกีฬา, สถานที่พักผ่อน, สถานศึกษา, ศูนย์ประกอบอาชีพ และบริการขนส่งมวลชน รวมถึงการป้องกันอัคคีภัยและอุปกรณ์ดังเพลิง

2.1.4 แนวคิดคิดในการวิเคราะห์ชุมชน

การวิเคราะห์ชุมชน ต้องวิเคราะห์ในด้านของโครงสร้างและหน้าที่ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชน และความสามัคคีในการรวมตัวของสังคมและหน้าที่ของสังคมหรือสถานการณ์ที่เป็นแบบแผนพฤติกรรมของสังคม³

การเปลี่ยนแปลงในชุมชนไม่ได้เกิดจากคนภายนอกฝ่ายเดียว แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภายนอกกับภายใน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะพลวัตของชุมชน ที่เกิดจากความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มคนต่าง ๆ ซึ่งได้บทเรียนในการวางแผนพัฒนาชนบท เช่น จำเป็นต้องศึกษาประวัติและวิวัฒนาการของท้องถิ่นนั้นโดยละเอียด และศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจของผู้นำและผู้มีอิทธิพล ตลอดจนผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และการเลือกกลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและปัญหาาร่วมกันที่จะสามารถรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกระบวนการช่วยเหลือตนเอง เป็นต้น⁴

2.1.5 แนวความคิดการพัฒนาชุมชน

2.1.5.1 ปรัชญาในการพัฒนาชุมชน⁵ พัฒน์ บุญยรัตพันธุ์ ได้กล่าวถึงหลักปรัชญามูลฐานของงานพัฒนาชุมชน ไว้ดังนี้

- 1) บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญ และมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงได้มีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม และอย่างบุคคลมีเกียรติฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันหนึ่ง
- 2) บุคคลแต่ละคนย่อมมีสิทธิ และสามารถที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนไปในทิศทางที่ตนต้องการ
- 3) บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้ว ย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติประพฤติกปฏิบัติ และพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้

³ อติน รพีพัฒน์, "การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนในการวิจัยเชิงคุณภาพ." ใน คู่มือวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อการพัฒนา, อุทัยคุณเกษม, บรรณาธิการ(ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น,2536),หน้า 55.

⁴ อติน รพีพัฒน์, "ปัญหาการพัฒนาชุมชนบทเรียนจากกรณียกกระบัตร โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง" (ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น,2531),หน้า 60.

⁵ สนธยา พลศรี ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮาส์ .2533) หน้า 46.

4) มนุษย์ทุกคนมีพลังในเรื่องความคิดริเริ่ม ความเป็นผู้นำ และความคิดใหม่ ๆ ซึ่งซ่อนเร้นอยู่ และพลังความสามารถเหล่านี้สามารถเจริญเติบโต และนำออกมาใช้ได้ ถ้าพลังที่ซ่อนเร้นเหล่านี้ได้รับการพัฒนา

5) การพัฒนาพลังและขีดความสามารถของชุมชนในทุกด้านเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและมีความสำคัญ ยิ่งต่อชีวิตของบุคคล ชุมชน และรัฐ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าปรัชญาของการพัฒนาชุมชนนั้น

ประการที่ 1 ตั้งอยู่บนรากฐานอันมั่นคงแห่งความศรัทธาในตัวเองว่า เป็นทรัพยากรที่มีความหมายและสำคัญที่สุด มนุษย์ทุกคนมีความสามารถ

ประการที่ 2 การพัฒนาชุมชน ก็คือ ความศรัทธาในเรื่องความยุติธรรมของสังคม (Social Justice) การมุ่งขจัดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงที่เห็นได้ชัดในหมู่มวลชน

ประการที่ 3 ความไม่รู้ ความดื้อ และการใช้กำลังบังคับเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนา และความเจริญรุดหน้าจะเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการให้การศึกษานั้น การให้การศึกษาก็ให้โอกาสจะช่วยดึงพลังซ่อนเร้นในตัวคนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และการพัฒนาจะมีประสิทธิภาพได้ก็จะต้องยึดหลักการรวมกลุ่ม และการทำงานกับกลุ่ม เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม การอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม และทำงานรวมกันเป็นกลุ่มจะช่วยให้คนได้เจริญเติบโตโดยเร็วที่สุด

2.1.5.2 แนวทางความคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชน⁶

การศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของงานพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้พัฒนากรสามารถทำงานกับประชาชนได้อย่างถูกต้อง และทำให้งานมีประสิทธิภาพ แนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนในระดับการปฏิบัติ มีดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักของการมีส่วนร่วมที่ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ วางแผนงาน การปฏิบัติการและร่วมบำรุงรักษา

2) การช่วยเหลือตนเอง (Aided Self - Help) เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยึดเป็นหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องพัฒนาให้ประชาชนพึ่งตนเองให้มากขึ้น โดยมีรัฐคอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุน ในส่วนที่เกินขีดความสามารถของประชาชน ตามโอกาสและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

⁶ สนธยา พลศรี ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮาส์ ,2533) หน้า47.

3) ความคิดริเริ่มของประชาชน (Initiative) ในการทำงานกับประชาชนต้องยึดหลักการที่ว่าความคิดริเริ่มต้องมาจากประชาชน ซึ่งต้องใช้วิธีแห่งประชาธิปไตย และหาโอกาสกระตุ้นให้การศึกษา ให้ประชาชนเกิดความคิด และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้าน ตำบล

4) ความต้องการของชุมชน (Felt - Needs) การพัฒนาชุมชนต้องให้ประชาชนและองค์กรประชาชนคิดและตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของชุมชนเอง เพื่อให้เกิดความคิดที่ว่างงานเป็นของประชาชนและจะช่วยกันดูแลรักษาตลอดไป

5) การศึกษาภาคชีวิต (Life - Long Education) งานพัฒนาชุมชนถือเป็นกระบวนการให้การศึกษาภาคชีวิตแก่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคน การให้การศึกษาต้องให้การศึกษาอย่างต่อเนื่องกันไปตราบเท่าที่บุคคลยังดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน

2.1.5.3 องค์ประกอบของการพัฒนาชุมชน⁷

ในการพัฒนาชุมชนนั้น มีองค์ประกอบต่าง ๆ มากมาย แต่องค์ประกอบที่สำคัญควรมี 10 ประการ คือ

1) การพัฒนาชุมชนก็คือความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในชุมชนให้ดีขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการพัฒนาชุมชนมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้คนหรือชุมชนนั้น มีความเจริญขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งนี้หมายถึงการทำให้คนในชุมชนนั้นมีความกินดีอยู่ดีดีขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากราษฎรเอง โดยราษฎรจะต้องช่วยตัวเองในการพัฒนาด้วย การเข้ามาคิดพิจารณาตัดสินใจ และดำเนินการด้วยตนเองบนพื้นฐานของความสมัครใจ ทั้งนี้เพราะการพัฒนาชุมชนมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ตัวประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาทุกสาขาต้องการให้ประชาชนมีทักษะ มีความรับผิดชอบที่จะช่วยตนเอง

2) การพัฒนาชุมชนมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือลักษณะทางกายภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน การประพฤติปฏิบัติแบบเก่า ๆ ของชุมชนนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างด้วยกันด้วยวิธีการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยเน้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและแนวความคิดให้ถูกต้อง

3) งานจะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ หมายถึงว่ากิจกรรมใด ๆ ที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนรับปฏิบัติ จะต้องเป็นกิจกรรมที่ประชาชนมีความ

⁷ สอนยา พลศรี ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พรินต์เฮาส์ .2533) หน้า64.

ต้องการอยู่แล้วหรือเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน และสามารถทำให้ประชาชนรู้สึกต้องการได้

4) การพัฒนาชุมชนจะต้องใช้หลักการยั่วยุ เร่งเร้า ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่ม และรู้จักวิธีช่วยตนเองโดยกลุ่มพลังคน ตลอดจนการดำเนินการไปตามโครงการพัฒนานั้น

5) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือนยั่วยุ และส่งเสริม ให้ประชาชนในชนบทเกิดความคิดริเริ่มขึ้น

6) แผนงานพัฒนาที่อาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับประชาชนและประชาชนกับหน่วยงานรัฐบาล และองค์การอาสาสมัครเอกชน

7) รัฐบาลหรือแหล่งให้ความช่วยเหลือจากภายนอกจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะสิ่งใดที่เกินความสามารถที่ชุมชนหรือราษฎรจะจัดหามาได้เอง เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุ และเงินเท่าที่จำเป็น

8) ควรมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มิใช่ดำเนินการแต่เพียงหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ และการที่จะพัฒนาชุมชนให้ได้ผลจะต้องเป็นการพัฒนาโดยทั่วไป มุ่งประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงใช้หลักการที่เรียกว่าการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ (Wholistic Approach) คือมุ่งที่จะพัฒนาทุก ๆ ด้าน ไม่ใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่งด้านเดียว

9) ขบวนการพัฒนาชุมชน จะต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นเป็นหลัก

10) วิธีการพัฒนาชุมชนโดยอาศัยหลักการและแนวทางระบอบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

2.1.5.4 กระบวนการทำงานพัฒนาชุมชน³

การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการดังนี้

1) การศึกษาชุมชน เป็นการเสาะแสวงหาข้อมูลต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และสภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน เพื่อทราบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่แท้จริง วิธีการในการศึกษาชุมชนอาจต้องใช้หลายวิธีประกอบกันทั้งการสัมภาษณ์ การสังเกต การสำรวจ และการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่มี

³ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, "หลักสูตรนักพัฒนาชุมชนก่อนประจำการ(สำหรับผู้เข้าอบรมที่เป็น อสพ.)" ฉบับปรับปรุง 2538. (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม)

อยู่ในชุมชนด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด กลวิธีที่สำคัญที่นักพัฒนาต้องใช้ในขั้นตอนนี้คือ การสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชน เพราะถ้าหากปราศจากสัมพันธภาพที่ดีระหว่างพัฒนากับชาวบ้าน แล้วเป็นการยากที่จะได้รู้ และเข้าใจปัญหาความต้องการจริง ๆ ของชาวบ้าน ความสัมพันธ์อันดี จนถึงขั้นความสนิทสนม รักใคร่ ศรัทธา จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องปลูกฝังให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน

2) การให้การศึกษาแก่ชุมชน เป็นการสนทนา วิเคราะห์ปัญหาร่วมกันกับประชาชนเป็นการนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากขั้นตอนการศึกษาชุมชน มาวิเคราะห์ถึงปัญหาความต้องการและสภาพที่เป็นจริง ผลกระทบ ความรุนแรง และความเสียหายต่อชุมชน กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้คือ การกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้ เข้าใจ และตระหนักในปัญหาของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันก็คือ การจัดเวทีประชาคม เพื่อค้นหาปัญหาร่วมกันของชุมชน

3) การวางแผน / โครงการ เป็นขั้นตอนให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และกำหนดโครงการเป็นการนำเอาปัญหาที่ประชาชนตระหนัก และยอมรับว่าเป็นปัญหาของชุมชนมาร่วมกันหาสาเหตุ แนวทางแก้ไข และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจที่จะแก้ไขภายใต้ขีดความสามารถของประชาชน และการแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอกกลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหา วิธีการวางแผน การเขียนโครงการ โดยใช้เทคนิคการวางแผนแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4) การดำเนินงานตามแผนและโครงการโดยมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนและโครงการที่ได้ตกลงกันไว้ กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนใน 2 ลักษณะ คือ

4.1) เป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการ เช่น แนะนำการปฏิบัติงาน ให้คำปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

4.2) เป็นผู้ส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

5) การติดตามประเมินผล เป็นการติดตามความก้าวหน้าของงานที่กำลังดำเนินการตามโครงการเพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่พบได้อย่างทันท่วงที กลวิธีสำคัญในขั้นตอนนี้คือการติดตามดูแลการทำงานที่ประชาชนทำ เพื่อทราบผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค แล้วนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการหรือกิจกรรมไปเผยแพร่เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบสามารถกระทำได้โดย

5.1) แนะนำให้ผู้นำท้องถิ่นหรือชาวบ้าน ติดตามผลและรายงานผลด้วยตนเอง เช่น รายงานด้วยวาจา รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร การจัดนิทรรศการ เป็นต้น

- 5.2) พัฒนาการเป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง เช่น เสนอผลการปฏิบัติงานต่อที่ประชุม ทำบันทึกรายงานตามแบบฟอร์มต่าง ๆ ของทางราชการ

2.2 แนวความคิดการวางแผนปฏิบัติการ⁹

จากการค้นคว้าข้อมูล และงานวิจัยต่าง ๆ พบว่ามีพัฒนาการและแนวทางแก้ไขปัญหามาผ่านหลายแนวทางด้วยกัน เริ่มตั้งแต่การสร้างแฟลต และสร้างที่อยู่อาศัยสำเร็จรูป ซึ่งรับเอาแนวทางมาจากต่างประเทศต่อมาปรับเปลี่ยนแนวทางใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากแนวทางดังกล่าวมีการลงทุนสูง ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและไม่ทันกับปัญหาคนจนในเมืองที่ขยายตัวเร็วกว่า ต่อมา มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ด้วยวิธีปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (Slum Upgrading) การก่อสร้างบางส่วน (Site & services) และรูปแบบที่เรียกว่าการประสานประโยชน์ที่ดิน (Land Sharing) โดยแนวทางดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองของความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างตรงประเด็นและอาจไม่มีประสิทธิภาพมากพอในการใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยกับชุมชน ปัจจุบันมีการวางแผนในแนวทางใหม่ที่เรียกว่า การวางแผนปฏิบัติการมุ่งเน้นให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาชุมชนของตน

การวางแผนการปฏิบัติการแตกต่างจาก การวางแผนแบบดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิง นั่นคือจะไม่มุ่งเน้นความถูกต้องอย่างสมบูรณ์ของข้อมูล หรือการคำนวณอย่างถี่ถ้วนทางวิทยาศาสตร์ แต่จะใช้การคาดการณ์สิ่งที่ควรจะเป็นในระดับ " น่าจะถูกต้อง" หรือ "ถูกต้องเพียงพอ" ที่จะทำให้มั่นใจในการดำเนินงานขั้นต่อเท่านั้น การเรียนรู้สภาพการปัจจุบันและการกำหนดแนวทางการดำเนินงานใช้วิธีการ การมีส่วนร่วมที่ใช้เวลาน้อยกว่า มาแทนการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดซึ่งไม่ทันการ การวางแผนเปลี่ยนไปสู่ การดำเนินการประสานความร่วมมือเพื่อให้การปฏิบัติการให้ลุล่วง โดยอาศัยความสอดคล้องประสานและสมดุลระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ, ภาคเอกชน, เจ้าของที่ดิน, สมาชิกในชุมชน, นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์, ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ (Cook, 1979)

" การวางแผนปฏิบัติการ " จึงหมายถึงการวางแผนที่มีรากฐานบนความจริง ไม่มีการกำหนดเป็นขั้นตอนตายตัว ไม่ยึดติดอยู่กับความสมบูรณ์แบบ (Comprehensiveness) เป็น

⁹ อ.ดร.กฤษณัททิตย พานิชภักดิ์. "การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการออกแบบบ้าน ตามแนวทางการวางแผนปฏิบัติการ" เอกสารการประชุมบรรยายในชุดวิชา ปฏิบัติการเคนการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

กระบวนการที่มีการปรับเปลี่ยนได้โดยมีการปฏิบัติการและประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติการ เป็นรากฐานและแนวทาง

ลักษณะต่าง ๆ ของการวางแผนปฏิบัติการ (Characteristics of Action Planning)

1. มีรากฐานจากปัญหา และมีโอกาสเป็นตัวผลักดัน (problem based and opportunity driven)
2. มีฐานอยู่บน กระบวนการกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถปฏิบัติให้ลุล่วงได้ (based on achievable action)
3. ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การมีความสัมพันธ์แบบสมานฉันท์ และการเป็น หุ้นส่วนกัน (participatory, encouraging rapport and partnership)
4. อาศัย ความรู้ ความชำนาญพื้นถิ่น และเทคโนโลยีที่เหมาะสม (reliant on local knowledge and skills and transitional wisdom)
5. ไม่ขึ้นอยู่กับ ความครบถ้วนสมบูรณ์แบบของข้อมูล (non reliant on complete information)
6. มีรากฐานบนชุมชน มีขนาดเล็ก small in scale, community based
7. มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มากกว่า การเป็นวางแผนแบบสมบูรณ์เบ็ดเสร็จ (incremental rather than comprehensive plan)
8. เป็นจุดเริ่มต้นหลาย ๆ จุด มากกว่า การเป็น ผลสุดท้าย (starting points rather than end states)
9. เป็นความรวดเร็ว แต่ไม่ใช่การรีบร้อน (fast, not rush)
10. ผลที่สามารถมองเห็นได้เป็นรูปธรรม (visible, tangible outputs)

จากตัวอย่างการวางแผนปฏิบัติการ ในหลายพื้นที่พบว่าปัญหาเป็นตัวผลักดันให้เกิดโอกาสต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เช่น การไล่อื้อชุมชนกระตุ้นให้เกิดการคิดหาทางแก้ปัญหาโดยชุมชนเอง และกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา สร้างโอกาสในการเกิดโครงสร้างองค์กร เนื่องจาก การกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ คำนึงถึงการดำเนินงานให้ลุล่วงเป็น สำคัญ ทำให้ค้นพบกระบวนการและวิธีการทำงานใหม่ ๆ ที่ไม่ต้องอาศัยข้อมูลสมบูรณ์ครบถ้วน แต่เป็นการทำงานคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าภายใต้สภาวะการและข้อจำกัดที่มีอยู่จริง เริ่มดำเนินการได้ทุกเมื่อ ไม่ต้องรอให้พร้อมที่สุด ให้ความสำคัญและอาศัยความรู้ความชำนาญ พื้นถิ่น การเริ่มต้นจะเป็นเรื่องเล็ก ๆ บนรากฐานของชุมชน ทั้ง ๆ ที่โครงการทั้งหมดอาจจะ

กว้างขวางมากโดยจะดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) ผ่านโครงการย่อย ๆ ขนาดเล็กร้อยเรียงประสานกันและสอดคล้องกับนโยบายระดับกลยุทธ์ (Strategic Policy)

การเสริมสร้างเทคโนโลยีพื้นถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสม หมายความว่าไปถึง การดำเนินการจนทำให้ผู้ที่ทำการค้าในท้องถิ่นเปลี่ยนจากการเป็นเพียงผู้นำเข้าสินค้าและบริการสู่ชุมชนเพียงอย่างเดียว ไปสู่การเป็นผู้ส่งออกสินค้าและบริการจากชุมชนด้วย

ในการเป็น จุดเริ่มต้นหลาย ๆ จุด ไม่ใช่ การเป็นผลขั้นสุดท้ายนั้น ผู้เชี่ยวชาญจะมีบทบาทมากในฐานะเป็นผู้จุดประกาย แนะนำวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็น เสนอแนะความคิด ที่ได้จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา ช่วยชี้ให้เห็นช่องทางหรือโอกาสที่จะปฏิบัติการ ช่วยขจัดข้อกฎหมาย กฎระเบียบและอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ และหลายครั้งที่ต้องช่วยสร้างความถูกต้องทางการเมืองให้แก่ ชุมชน

การวางแผนปฏิบัติการต้องมุ่งสร้างการประสานความร่วมมือ ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการประสานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ระหว่างหน่วยงานที่มีเป้าหมายเฉพาะ หน่วยงานที่แตกต่างกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกกับผู้ประสานงานในท้องถิ่น ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนปฏิบัติการ ชาวบ้านมักเสนอ "รายการความต้องการต่าง ๆ ที่คาดหวัง" ซึ่งข้าราชการท้องถิ่น อาจจะตอบรับเพื่อให้สาธารณชนพึงพอใจ โดยไม่คำนึงถึง ความเป็นจริงและข้อจำกัด ทางเทคนิค ทางการเงิน และทางการบริหาร ในบางครั้งการที่มีข้าราชการระดับสูงเข้าร่วมในการประชุม จะทำให้ชาวบ้านรู้สึกถึงความด้อยทางชนชั้น และมักเสนอในสิ่งที่คิดว่าจะทำให้ข้าราชการพอใจ จะได้ให้หรืออนุมัติตามที่ขอ ไม่ยอมเสนอปัญหาที่คิดว่าจะทำให้เกิดความขัดแย้งนอกจากนั้น หลายครั้งชาวบ้านจะเกรงใจผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก จะพูดอย่างที่ทำให้คิดว่าผู้เชี่ยวชาญต้องการให้ตอบ (Moss, 1993) และด้วยเหตุที่คล้ายกัน ชนกลุ่มน้อยในชุมชนก็ไม่กล้าแสดงบทบาทมากนักในชุมชนเช่นกัน

กลุ่มคนที่เป็นที่ต้องการมากในการวางแผนปฏิบัติการ แต่มักไม่ค่อยเข้าร่วมจนเกิดความขาดแคลน ได้แก่ กลุ่มวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็น สถาปนิก วิศวกร หรือนักวางแผน เพราะกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้มักเห็นการทำงานในแนวนี้น่าสนใจ ไม่น่าตื่นเต้น ไม่สร้างรายได้ เป็นงานที่ต้องทำงานอย่างหนัก อยู่ในชุมชนเป็นวัน ๆ ไม่มีวันสิ้นสุด ต้องเผชิญปัญหา ต้องต่อรองเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมตลอดเวลา ต้องถูกกดดันให้แสดงว่าตนมีความคิดสร้างสรรค์ชอบตนออกมาภายใต้ภาวะคับขัน นอกจากนั้น การทำงานลักษณะนี้ยากที่จะทำเป็นสมมุติบันทึกลงงานโดยเฉพาะในโลกที่วัดผลงานทางวิชาชีพเป็นขึ้น วัดโดย จำนวนโครงการงบประมาณและขนาดของโครงการ

กระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนปฏิบัติการ เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน และต้องมีความต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานโครงการย่อย ๆ การจัดการสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการชุมชนหรือการจัดการการเงิน ซึ่งจะดำเนินการได้ต้องมีโครงสร้างองค์การการก่อสร้างองค์การนี้ต้องใช้เวลานานในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการมีประชามติร่วมกัน การสื่อสารผ่านองค์การนี้เป็นสิ่งแปลกใหม่ ไม่สอดคล้องกับการติดต่อสื่อสารในชุมชนแบบเดิมซึ่งมักเป็นอย่างไม่เป็นทางการ และการดำเนินการอย่าง "เร่งรีบ" จนเกินไป มักจะทำให้เกิดการผิดพลาด ซึ่งการแก้ไขในระยะหลังที่ยังต้องลงทุนสูงกว่า และทำให้งานยิ่งล่าช้าออกไป

ด้วยลักษณะต่าง ๆ ของการวางแผนปฏิบัติการนี้ ทำให้มักไม่ค่อยมีใครอยากเข้าร่วมในกระบวนการนี้ นอกจากเป็นความจำเป็นจริง ๆ คนจะเข้าร่วมก็ต่อเมื่อ ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีอย่างเป็นรูปธรรม และผลที่ได้มีมากกว่าสิ่งที่ต้องเสียไป อย่างชัดเจน

รายการปฏิบัติการตามแนวทางการวางแผนปฏิบัติการ (Action Planning Menu)

กระบวนการในการวางแผนปฏิบัติการมีรายการของการทำงานและเทคนิคสำหรับผู้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. การสังเกตโดยตรง (การดู) Direct Observation
2. การสัมภาษณ์ แบบกึ่งมีโครงสร้างคำถาม (การฟัง) Semi-structured Interviews
3. การวัด การเรียนรู้สภาพปัจจุบัน Measuring Learning from Precedents
4. การสำรวจทรัพยากร Resource Surveys
5. การจัดลำดับความสำคัญ Prioritizing
6. การระดมสมอง Brainstorming
7. การทำแผนที่และการสร้างแบบจำลอง Mapping and Modeling
8. การจำลองบทบาทและการลงเล่น Gaming and Role Play
9. การทำงานกลุ่มและการผสมระหว่างกลุ่ม Group Work and intermixing

การสังเกตโดยตรง เป็นขั้นตอนที่ช่วยให้นักวางแผน ได้เห็นสภาพปัจจุบันของเมืองด้วยตนเองช่วยให้

สามารถตรวจสอบความถูกต้องของผังและแผนที่ที่มีอยู่ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้นหรือไม่ ช่วยให้นักวางแผนเกิดทัศนคติเบื้องต้น เกิดความเข้าใจในระบบการทำงานของเมืองเมืองนั้นในเบื้องต้น โดยมีตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ก่อน เช่น การมีขยะตกค้างแสดงว่าระบบ

การจัดการขยะของชุมชนยังไม่ได้ เป็นต้น นอกจากสังเกตด้านกายภาพแล้วควรสังเกต เรื่อง เศรษฐกิจและสังคมด้วยเช่น สังเกตที่ตั้งของร้านค้าหรือโรงงานขนาดเล็ก และเส้นทางการขนส่ง หรือติดต่อลูกค้า สังเกตว่าใครซื้อของบ้างและซื้อที่ไหน ใครเล่นบ้างและเล่นที่ไหน เป็นต้น เทคนิค Participatory Action Research มีประโยชน์ในกระบวนการสังเกต โดยอาจมีการจัด กลุ่มชาวบ้านทำการสังเกตประเด็นต่าง ๆ ในระดับละแวกบ้าน และหมู่บ้านได้

การสังเกตโดยตรง ควรทำคู่ขนานไปกับ การสัมภาษณ์ การพูดคุย เรื่องปัญหา ความ ต้องการ ความคาดหวังกับผู้หญิง, เด็ก, เจ้าของร้านค้า, ผู้เฒ่าที่นับถือ เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญมาก เรื่องราวที่เขาบอกเล่าจะทำให้เข้าใจว่า ใครหรือสิ่งใดที่ทำงานหรือไม่ทำงานบ้าง ใครบ้างที่ได้รับประโยชน์และใครบ้างที่เสียประโยชน์

การสัมภาษณ์ ทำได้ทั้งการสัมภาษณ์ทีละคน การสัมภาษณ์กลุ่ม การประชุมกลุ่ม และการประชุมกลุ่มเฉพาะ (Focus Group or Group Discussions) เทคนิคการจดบันทึกภาคสนามรายวัน (Field Diaries) มีประโยชน์มาก ในขณะที่การสังเกตจะทำให้ได้ข้อมูลที่มองเห็น เช่นโครงสร้างทางกายภาพของเมื่อ การสัมภาษณ์จะเป็นการบอกเรื่องราวที่แฝงอยู่ ได้แก่โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชน ทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการมักใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ใช้กับคำถามที่ต้องการคำตอบชนิดเจาะจง ส่วนการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจะทำในลักษณะสบาย ๆ คำถามที่ใช้เป็นคำถามเปิดที่มีคำตอบได้หลายอย่าง ใช้เวลา และศิลปะในการใช้คำพูดของผู้ถาม (Beaudoux et al, 1992)

การวัด การเรียนรู้สภาพปัจจุบัน นอกจากการสังเกตและการสัมภาษณ์แล้ว ควรเสริมด้วยการวัดและการนับ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงปริมาณ เช่น ความกว้างของถนน, แปลงที่ดิน และอื่น ๆ อันเป็นสภาพปัจจุบันของพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน เช่นการคำนวณสัดส่วนพื้นที่ระหว่างที่ดินของรัฐ กับที่ดินของเอกชน สัดส่วนการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ความหนาแน่นของประชากรและที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพ และประสิทธิภาพของพื้นที่เมือง

การสำรวจทรัพยากร ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชุมชนเอง แสดงให้เห็นภาพรวมของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะนำมาใช้ในการทำโครงการ หรือที่ควรอนุรักษ์ไว้ การสำรวจภูมิปัญญาท้องถิ่น (Talent Surveys) แสดงให้เห็นว่าใครทำอะไรได้บ้างและมีใครบ้างที่ยานพาหนะที่จะสามารถนำมาใช้ หรือให้เขาเพื่อขนส่งวัสดุในโครงการใดบ้าง หรือยังมีพื้นที่ว่างเปล่าของเมืองที่จะสามารถนำมาใช้เป็นสถานรับเลี้ยงเด็กได้ ใครมีเครื่องมือให้ยืมหรือให้เขาได้บ้าง เป็นต้น ในส่วนทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากสำรวจแล้ว ควรมีการบันทึกโดยแผนที่และแผนภูมิ ที่ทำให้สามารถประเมินว่ามีการใช้ หรือ การทำให้เสื่อมโทรม อยู่อย่างไร

การจัดลำดับความสำคัญ หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดมาร่วมกันมองเห็นปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ และตัดสินใจ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาบนพื้นฐานของความ ต้องการและความเป็นไปได้ การจัดลำดับความสำคัญนี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตั้งแต่ เริ่มต้น ด้วย ปัญหา และไปจบที่ โครงการที่เป็นไปได้ ชุมชนต้องตัดสินใจว่าโครงการหรือการดำเนินการใด ที่ควรทำทันที อันใดควรทำภายหลังควรรอเมื่อสามารถหาเงินทุนได้ หรือเริ่มมีสามารถ “ลงแขก” ได้ การจัดลำดับนี้ เป็นการประเมินความสามารถของชุมชนเองด้วย ว่างานส่วนใดที่ชุมชนทำได้เอง และงานส่วนใดต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก

การระดมสมอง สามารถทำได้ทั้งใน กลุ่มผสม (Mixed Group) คือมีคนทุกกลุ่มใน ชุมชน และกลุ่มเฉพาะ (Focus Group) หรือแม้แต่ เป็นการถกเถียงทั่วไป (Open Discussion) การสร้างแผนที่ หรือ แบบจำลองเพื่อให้ได้มาซึ่ง แนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจ เกิดเป็นทางเลือกหลาย ๆ ทาง ในการระดมความคิดนี้ กลุ่มหรือผู้ที่เข้าร่วมต้องมีอิสระที่จะแสดง ความคิด ไม่ยึดติดกับสถานภาพ เช่น การเป็นหน่วยงานใด, ความเป็นหัวหน้า หรือความเป็นผู้ เฒ่า เพื่อให้สามารถเกิดและแสดงความคิดสร้างสรรค์ได้โดยไม่มีกรอบจำกัด การแสดงความคิด ไม่ต้องกังวลเรื่องความถูกต้อง ความเป็นไปได้หรือไม่ได้มากนัก ที่สำคัญ คือต้องให้เกิดความคิด และค้นพบทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา และได้รับทราบปฏิกิริยาของผู้อื่นต่อความคิดและ ทางเลือกต่าง ๆ นั้น

การเขียนแผนภูมิ ใช้ทั้งในขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล และขั้นตอนการทำข้อเสนอ โครงการ ในขั้นตอนแรก ๆ ของการวางแผนปฏิบัติการ จะเป็น แผนภูมิแสดงฤดูกาล แผนภูมิเส้น ระยะเวลา แผนภูมิวงกลม แผนภูมิเหล่านี้สามารถแสดงเรื่องราวต่าง ๆ ให้เข้าใจได้ง่าย แผนภูมิ ในช่วงหลังของการวางแผน จะเป็นแผนภูมิโครงสร้างองค์กร และแผนการทำงาน แผนภูมิ คริวเรือ ที่บันทึกและแสดงกิจกรรมประจำวันของคริวเรือแสดงการใช้พื้นที่ในชุมชน สามารถ นำมาใช้ในการวิเคราะห์ความต้องการใช้พื้นที่ได้ในภายหลัง แผนภูมิเหล่านี้ส่วนใหญ่ ชาวชุมชน สามารถทำได้เองโดยใช้รูปแบบง่าย ๆ แต่เป็นที่เข้าใจ

การทำแผนที่และการสร้างแบบจำลอง เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือที่ชุมชนสามารถแสดงและบันทึกข้อมูล รวมทั้งความสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับชุมชน โดยจำลองจากสถานที่จริง แผนที่ความทรงจำ หรือแผนที่สังคม (Cognitive or Social Map) ที่แสดงสิ่งที่คนประสบทั้งในอดีตและปัจจุบัน จะแสดงความสัมพันธ์ ระหว่างสังคมและการเมืองต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาในขั้นตอนการทำข้อเสนอโครงการ เป็น แผนที่ในมาตราส่วนใหญ่ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ สามารถบันทึกการรับรู้ ความรู้สึก ความต้องการ และข้อเสนอแนะของเขาได้

การจำลองบทบาทและการลองเล่น เป็นกลยุทธ์ที่นำมาใช้เป็นบางครั้ง เพื่อสร้างจิตสำนึก หรือการรับรู้ของนักวางแผน ในประเด็นสำคัญ ๆ บางเกมส์ ได้รับการออกแบบมา เพื่อชี้แนะหรือกระตุ้นให้เกิดผลที่ควรจะได้ในการกระบวนการวางแผน บางเกมส์สอนทักษะ หรือสร้างให้ความสำคัญของกระบวนการวางแผนเกมส์จะจริงจัง ฝึกให้มีการตั้งคำถามและหาคำตอบที่เหตุ และผลแบบวิทยาศาสตร์ พร้อม ๆ กับการให้อิสระ ในการสร้างนวัตกรรม

การทำงานกลุ่มและการผสานระหว่างกลุ่ม ระหว่างต่างอาชีพ ต่างเพศ ต่างอายุ ทั้งในกลุ่ม ผู้เชี่ยวชาญและในกลุ่มชาวชุมชน เป็นเบื้องต้นของกระบวนการวางแผนปฏิบัติการ การเกิดกลุ่มระหว่างการเก็บข้อมูล การทำแผนที่ การทำข้อเสนอโครงการ การสร้างทีม ดำเนินการโครงการย่อย ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนทัศนคติ ความต้องการ และเรื่องอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดเป็นการประสานรวมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นอย่างดี

2.3 ความหมายและลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการวางแผนปฏิบัติการ หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องยอมรับข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ มติร่วมกัน (consensus) ในการนี้ชุมชนต้องลดหรือขจัดความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งในเรื่องอำนาจ ความไม่เท่าเทียมทางเพศและอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการมีส่วนร่วม

ลักษณะของการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff (1977) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้นประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมงานในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การ หรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมในการประเมินผลโครงการ ลักษณะการมีส่วนร่วม สรุปได้ดังนี้¹⁰

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

¹⁰ ปธาน สุวรรณ, "ทัศนะบางประการในสภาพตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน," ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร:ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527), หน้า 82.

นอกจากลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังรายละเอียดข้างต้นแล้ว ยังมีผลการศึกษาคืออีกส่วนหนึ่งของ Lee. J.Cary (1970) ที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วม ดังนี้

1. เป็นสมาชิก (membership)
2. เป็นผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on committees)
5. เป็นประธาน (Leader)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดไว้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมโดยให้คน ชุมชน และองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา ดังนั้นประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

2.4 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน¹¹

แนวคิดเกี่ยวกับการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประชาชนเองนั้นเป็นแนวความคิดพื้นฐานของ วิธีการพัฒนาชุมชน คือ การช่วยให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนา กล่าวคือ ประชาชนจะต้องช่วยกันร่วมมือในการเป็นผู้กระทำ การพัฒนาตนเอง มิใช่เป็นแต่เพียงผู้รับการพัฒนาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้กระทำการพัฒนาเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงจากการพัฒนาคือพัฒนาตัวเองไปด้วย นอกเหนือไปจากนั้นยังทำให้เกิดการพัฒนาอย่างกว้างขวางในชุมชนนั้น

การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการคือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือทำร่วมกัน

¹¹ ดร.อนันต์ ลั่นนิตย์, "การพัฒนาชุมชนเชิงกลยุทธ์(Strategic Community Development)" เอกสารในโปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงราย.

3. การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาการตัดสินใจร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่สนองตอบ ความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมยังเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ อีกเช่น

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อบุคคลสำคัญ และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก บำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์ วิหาร
2. ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจและมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง
3. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับ ให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้วการมีส่วนร่วมยังเป็นวิธีที่ทรงประสิทธิภาพในการเสริมสร้างและสนับสนุน การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนานั้น

การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน¹²

การมีส่วนร่วมคนในชุมชนก็คือ การให้ชาวบ้านกลุ่มคนที่อยู่ในชุมชนได้แสดงทัศนะและความเห็นของตนกับทุกคนที่อยู่ร่วมชุมชนเดียวกันได้รับรู้ถึงปัญหา อุปสรรค และการแก้ไขต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้ที่รู้เรื่องราว ความต้องการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในชุมชนที่ดีที่สุดก็คือ ผู้ที่อยู่ในชุมชนนั่นเอง มิใช่คนจากภายนอกที่จะมากำหนดความเป็นอยู่ของคนตรงนั้นได้ ดังนั้นการทำงานใด ๆ ในชุมชนที่อาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจึงเป็นการรวมพลังและการสร้างปฏิสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชนนั้น ๆ กิจกรรมในลักษณะนี้ได้แก่ กำหนดให้มีวันกวาดถนน หรือรณรงค์ให้เกิดกิจกรรม เช่น มาเก็บขยะกันเถอะ มาทำทางเดินเท้ากันเถอะ หรือมาทำความสะอาดคลองกันเถอะ เป็นต้นการเริ่มต้นที่กิจกรรมเล็ก ๆ ได้ทำให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และทำให้สามารถหาทางที่จะขยายไปสู่กิจกรรมที่ใหญ่ขึ้นได้ เช่นการสร้างบ้าน หรือการสร้างศูนย์รวมของชุมชน เช่นนี้แล้ว จึงจะเห็นได้ว่า กระบวนการเป็นสิ่งที่สำคัญมาก การสร้างกระบวนการเพื่อให้เกิดการทำงานกันได้จะต้องเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ ซึ่งเป็นการพิจารณา

¹² ปฐม อนุรักษวิทย์ "การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน," เอกสารการบรรยายในชุดวิชา การออกแบบสถาปัตยกรรมชั้นสูง 2 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร เมื่อวันที่ 19 และ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2544

คนในชุมชนที่มีวิถีชีวิต มีจิตใจ มีความแตกต่างกัน ระหว่างคนต่าง ๆ รวมทั้งวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ด้วย

กระบวนการมักจะเริ่มต้นที่การศึกษาข้อมูล เรียนรู้การจัดชุมชน ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งการพิจารณาโอกาสในการแก้ไขปัญหา ซึ่งทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การออกแบบที่อยู่อาศัยให้เพียงพอและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้อยู่อาศัยได้ การออกแบบยังสามารถใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ ได้อีกมากมายซึ่งก็เป็นการสร้างสรรค์ของชาวบ้านเอง โดยสถาปนิกจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้แนะนำช่วยเหลือบ้าง จนสุดท้ายแล้ว เมื่อได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นบ้านในชุมชนแล้ว ชาวบ้านจะรู้ว่าควรทำอย่างไรให้ชุมชนยั่งยืนต่อไปได้ ความรู้สึกคนในชุมชนจะเปลี่ยนไป จะเกิดความรู้สึกว่าชุมชนไม่จนแล้ว และจะไม่กลับไปเป็นการอยู่อาศัยแบบแออัดหรือเสื่อมโทรมอีก ซึ่งเป็นการพัฒนาความเป็นอยู่ให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีระบบการจัดการกันเอง ภายในเกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น เช่นกลุ่มออมทรัพย์ หรือเกิดศูนย์กลางชุมชน ที่ประชุมร่วมกันและศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นจากคนภายในชุมชนเอง

หากจะลำดับความสำคัญของความต้องการหรือปัญหาของคนในชุมชนนุกรุกเทียบกับระยะความห่างที่คิดถึงหรือตระหนักถึงปัญหา จะเห็นได้ว่าในขั้นต้น สิ่งทีในชุมชนต้องการอาจจะ เป็นเงินทอง หรือสาธารณูปโภคและจะมองบ้านที่ถูกกฎหมายเป็นสิ่งที่ไกลเกินเอื้อม และไม่ค่อนข้างได้คิดถึงแต่หากเมื่อเกิดกรณีถูกไล่ที่ บ้านจะเป็นสิ่งที่คนต้องการและคิดถึงมากที่สุด เพราะฉะนั้นเมื่อคนคิดถึงบ้าน จึงทำให้เกิดการสร้างกระบวนการ (Process) ให้คนสามารถมีบ้านอยู่ได้

การสร้างกระบวนการจึงเปรียบเหมือนการสร้างขั้นบันได (Steps) ที่จะตอบสนองคนในชุมชนถึงความต้องการในระดับล่างและก้าวสู่ระดับที่สูงขึ้นยากขึ้น เพื่อจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้บรรลุความสำเร็จ ปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาครอบครัว และปัญหาในสังคมส่วนรวม ซึ่งชาวบ้านแก้ไขไม่ตก ต้องมีคนมาช่วยแก้ไขคำตอบของปัญหาเหล่านี้ต้องดูที่ระยะทางของบันไดที่จะก้าวขึ้นไป จากปัญหาส่วนตัวสู่ปัญหาส่วนรวม และปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนสลัมที่สามารถช่วยกันแก้ไขปัญหาก็คือปัญหาส่วนรวม ดังนั้นประเด็นที่จะต้องหาก็คือ การใช้ปัญหาส่วนรวมมาเป็นตัวสร้างกระบวนการหรือขั้นบันไดนั่นเอง

โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการจะต้องจ่าย ไม่ซับซ้อน และทำให้คนในชุมชนเกิดการรวมตัวกันขึ้นเพื่อมาทำกิจกรรมหนึ่ง ๆ โครงการหนึ่ง ๆ ให้ได้งานเป็นผลสำเร็จรูปธรรม เช่นการรวมตัวกันขุดลอกคลอง การเก็บขยะในชุมชนด้วยกัน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ชุมชนได้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีความมั่นใจในหมู่ชาวบ้านเองที่จะสร้างกระบวนการขั้นต่อไป (ซึ่งจะยากขึ้นหรือซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ) ดังนี้แล้ว ในฐานะของสถาปนิกก็จะเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้สนับสนุนของตนเองได้มากขึ้น ฉะนั้นการพัฒนาชุมชนให้เกิดความยั่งยืนจึง จำเป็นต้องหวังผล

ในระดับที่ให้เกิดกระบวนการต่อไปเรื่อย ๆ สถาปัตยกรรมมีใช้จุดสุดท้าย แต่เป็นเครื่องมือที่ดีในกระบวนการพัฒนา เพราะหลังจากได้ที่อยู่อาศัยแล้ว ชุมชนก็อาจคิดถึงลูกหลานต่อไป เช่น มีการจัดตั้งโรงเรียนหรือศูนย์ชุมชนร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ จนไปถึงการพัฒนาร่วมกับชุมชนอื่น ๆ ให้เกิดเป็นการพัฒนาในระดับเป็นเมืองที่น่าอยู่ต่อไป

จะเห็นได้ว่า ประเด็นในเรื่องการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาชุมชนซึ่งแตกต่างไปจากประเด็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมในชุมชนแออัดทางกายภาพโดยใช้กฎหมายจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ กระบวนการสร้างความแข็งแรงยั่งยืนที่จะเกิดจากคนในชุมชนต่างหากที่จะเป็นหนทางช่วยแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น ภาพทางกายภาพจึงต้องพิจารณาในลักษณะกระบวนการ ซึ่งทำให้คนในชุมชนเห็นและมีความมั่นใจว่าจะอยู่ต่อไปได้ กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับคนในชุมชนเหล่านี้จึงมิได้เริ่มต้นที่บ้าน แต่ต้องเป็นการเริ่มจากการดึงคนให้เข้ามาเป็นกลุ่มเป็นก้อนให้ได้เสียก่อน

รูปแบบการมีส่วนร่วม¹³

รูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยฝ่ายองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive Organization) การรวมกลุ่มของชาวบ้านในการพัฒนาหมู่บ้าน
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-representative organization) อาจเป็นสถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลาการมีส่วนร่วมโดยตรง

¹³ ดร.อนันต์ ล้วนหนุย, "การพัฒนาชุมชนเชิงกลยุทธ์(Strategic Community Development)" เอกสารในโปรแกรม วิชาการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงราย.

กระบวนการมีส่วนร่วม

เจมส์ คี บีนทง (2526) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้น คือ

1. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหาและลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา
3. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา
4. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
5. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดปัญหา และความต้องการด้วยตนเอง โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหาดังที่ Cohen and Uphoff (1980) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหารการประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วยผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคมและส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ทศพล กฤตยพิสิฐ (2537) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

เดวิด จีรูวดี เสนาคำ (2541) ได้เสนอหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังต่อไปนี้

1) การกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนคิดปัญหาไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของคนอื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกและเป็นขั้นแรกของการกระตุ้นสำนึกของประชาชน และร่วมแก้ไขปัญหากำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน

2) การสร้างทางเลือกให้กับชุมชน โดยผ่านกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์ เป็นกระบวนการตัดสินใจที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างสำนึกความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นตัวช่วยเสริมสร้างพลังรวมพลังรวมหมู่ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ตัดสินใจ

3) การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกิจกรรมมีความหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เกิดจากกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์นำมาซึ่งกำหนดแนวทางทั่วไปของการดำเนินกิจกรรมเผยให้เห็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้เข้าร่วม และเป้าหมายที่อาจร่วมกันได้ กิจกรรมสาธารณะเกิดจากเป้าหมายร่วมกันของผู้คนจึงก่อให้เกิดการรวมพลังเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กันและกัน

4) การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน โดยให้ชาวบ้านตัดสินใจว่าความพยายามและกิจกรรมที่ดำเนินการใดที่ประโยชน์และมีคุณค่าอย่างแท้จริงต่อชุมชนพวกเขาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมิน และปรับเปลี่ยนกิจกรรมอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ในทางปฏิบัติ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาตามที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในทุกขั้นตอน เพราะมีข้อจำกัดหลายประการดังนั้นการตัดสินใจ (Decision making) จึงเป็นส่วนสำคัญที่นักพัฒนาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมพัฒนา จึงถือว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการในการแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตัวเอง เห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมเริ่มจากการศึกษาชุมชนโดยนักพัฒนาร่วมกับชาวบ้านในชุมชนร่วมกันเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพทรัพยากร ที่มีในชุมชน การศึกษาชุมชนจะช่วยกระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดความตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและรวมกลุ่มกันวางแผนแก้ไขปัญหาโดยนักพัฒนาจะเป็นฝ่ายกระตุ้นให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็นซึ่งพอสรุปได้ว่ากระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนมี 4 ขั้นตอนคือ

1. การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยนักพัฒนาศึกษาและเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชน โดยใช้วิธีสังเกต และสัมภาษณ์ทั้ง ทางตรง/ทางอ้อม ข้อมูลบางส่วนอาจหาได้จากเอกสาร/งานวิจัย

2. การวางแผนเพื่อแก้ปัญหา โดยมีการรวบรวมข้อมูลอภิปราย ถกเถียง แสดงความคิดเห็น นักพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน โดยคอยจัดลำดับข้อมูลอภิปรายให้ข้อเท็จจริงและสรุปประเด็นสำคัญเป็นหลัก ส่วนชาวบ้านควรได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และนักพัฒนาต้องกระตุ้นให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด

3. การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วม ในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมความศรัทธา และเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน

4. การประเมินผลงาน โดยชาวบ้านและนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ ต่าง ๆ ในการทำงานประเมินผล ตลอดจนดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างประเมินผลเพื่อที่จะได้แก้ไขได้ทันที

2.5 แนวความคิดในการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

2.5.1 Brain J.L. Berry and Frank E. Horton¹⁴ ได้เสนอว่าปัจจัยที่กำหนดการเลือกที่อยู่อาศัยมี 3 ประการ คือ ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และที่ตั้งของ

¹⁴ Murphy , *The American City : An Urban Geography* (2d ed , 1975), P 53-54.

ที่พักอาศัย โดยปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ มีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่พอใจที่จะใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรส และขนาดครอบครัว หรือวิถีทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องอยู่อาศัย และสถานที่ทำงาน รวมทั้งระยะทางจากบ้านไปยังแหล่งงานด้วย

2.5.2 Brain Goodal¹⁵ กล่าวถึงเกณฑ์การเลือกที่อยู่อาศัย โดยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัย 3 ประการ คือ

- 1) ประการแรก คือ ลักษณะของบ้าน ได้แก่ ความเก่าใหม่ของบ้าน ขนาดของบ้านที่เหมาะสม และคุณสมบัติของส่วนประกอบภายในบ้าน
- 2) ประการที่สอง คือ ลักษณะของชุมชน ผู้อยู่อาศัยมักจะเลือกบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกับตนเอง
- 3) ประการสุดท้าย คือ ความสัมพันธ์ของที่ตั้งกับพื้นที่โดยรวม ได้แก่ ความสะดวกในการเดินทางไปยังแหล่งงาน ยานการค่าอุตสาหกรรม และการติดต่อสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย ได้แก่

3.1) รายได้ ความพึงพอใจ และการเลือกที่อยู่อาศัยจะมีความสัมพันธ์อย่างอื่น เมื่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยมากขึ้นเท่าใด โอกาสของการเลือกชนิดของบ้านที่พอใจก็จะต้องได้รับการตอบสนองมากขึ้น

3.2) การเข้าถึงแหล่งงาน อาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของประชากรมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ครอบครัวจะต้องพิจารณาระหว่างความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานกับความเป็นไปได้หลายๆ ด้านที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปทำงาน และราคาที่ดินที่เหมาะสม

3.3) สภาพครอบครัว การที่มีเด็กในครอบครัวมีผลสะท้อนต่อการใช้พื้นที่ของครอบครัวยิ่งมีเด็กมากเท่าไรก็ยิ่งเป็นเครื่องกระตุ้นให้ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้บริเวณที่มีโรงเรียนที่ดีและมีมาตรฐานด้านการศึกษาตั้งอยู่ จะเป็นบริเวณที่ได้รับ ความสนใจในการเลือกเป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น

3.4) ปัจจัยอื่นๆ ไม่เฉพาะในเรื่องของรายได้และการเข้าถึงแหล่งงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการจำกัดขอบเขตแน่นอนว่าผู้อยู่อาศัยจะพักอาศัยอยู่ในบริเวณใด ในเรื่องของการแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ และชนชั้น ก็มีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยเช่นกัน

¹⁵ Goodal Brain, *The Economics of Urban Area* Great Britain (Biddles Ltd . Guildford, 1975)

2.5.3 William Alonso¹⁶ กล่าวว่า การเลือกบริเวณที่อยู่อาศัยในเมืองมีความสัมพันธ์กับราคาที่ดินบริเวณใจกลางเมืองที่มีราคาที่ดินที่สูงกว่าบริเวณอื่น ๆ ดังนั้น การสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองจึงจำเป็นต้องลงทุนสูง ในขณะที่เดียวกันราคาที่ดินจะค่อย ๆ ลดลงตามระยะทางที่ห่างออกไป ทำให้การลงทุนด้านที่อยู่อาศัยลดลงด้วย และราคาที่ดินยังผันแปรไปกับค่าขนส่ง คือ ระยะทางไกลแม้ราคาที่ดินจะถูกลงแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง ดังนั้น ผู้มีรายได้สูงย่อมมีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัยนอกเมือง ในขณะที่ผู้มีรายได้ต่ำต้องอาศัยอย่างแออัดในเมือง Alonso ได้สรุปว่า การเลือกที่อยู่อาศัยควรพิจารณาปัจจัย 3 ประการ คือ

- 1) ราคาที่อยู่อาศัยซึ่งสัมพันธ์กับรายได้และความสามารถในการจ่ายที่อยู่อาศัยนั้น
- 2) รูปแบบของที่อยู่อาศัยที่ก่อให้เกิดความพอใจแก่ผู้อยู่อาศัยซึ่งจะสัมพันธ์กับขนาดครอบครัวและสถานภาพสมรสด้วย

3) ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยจะสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและระยะห่างจากที่ทำงาน

จากแนวความคิดในการเลือกที่อยู่อาศัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระดับรายได้ ราคา หรือค่าเช่าที่พักอาศัย ราคาที่ดิน ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงาน หรือการอยู่ใกล้แหล่งงาน และลักษณะของชุมชน เช่น ที่อยู่อาศัยบริเวณเดียวกันผู้อยู่อาศัยจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน รวมถึงลักษณะความสัมพันธ์กับพื้นที่โดยรอบ เช่น ใกล้ย่านการค้า อุตสาหกรรม เป็นต้น

2.6 ระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อย¹⁷

การเคหะแห่งชาติได้ทำการกำหนด ระดับรายได้ของผู้มีรายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในปี 2545 ไว้ดังนี้

- 1) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก คือมีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว ได้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ไม่มีขีดความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้เลย และต้องเช่าหรือบุกรุกที่ดิน
- 2) กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ระหว่าง 6,001 – 10,000 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว จะไม่มีขีดความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จะมีความสามารถในการจัดการที่อยู่อาศัยในลักษณะการเช่า

¹⁶ William Alonso , Location and Land Use : Toward a General Theory of Land Rent (Honolulu East , West Center Press,1975), p 436.

¹⁷ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายนโยบายและแผน , "แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด," 2545 .

3) กลุ่มผู้มีรายได้ได้น้อย ระหว่าง 10,001 บาทต่อเดือนต่อครอบครัวขึ้นไป มีขีดความสามารถในการจ่ายเพื่อเช่าซื้อที่อยู่อาศัย

2.7 การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด¹⁸

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

2.7.1 แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทกรรมกรชายแรงงานซึ่งมีมากในชุมชนแออัด และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่ที่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานในลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกันและเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

2.7.2 การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่อเจ้าของที่ดินเมื่อมีการไล่รื้อ ในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการจัดการให้ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินของตนเองได้เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มต่อต้าน ในปัจจุบันนอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัยเองแล้วยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอกและองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่าย ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น

2.7.3 ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนทั้งราคาที่ดิน และที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีราคาสูงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อยู่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องชำระดอกเบี้ยมโหฬาร โดยเฉพาะชุมชนที่ทรุดโทรมอยู่แล้วยิ่งมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังไม่สามารถจะขยับขยายออกไปจากที่ดินเดิมอีกด้วย

2.7.4 ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of state development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณในสนับสนุนและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ไม่มีความชัดเจน และขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง

¹⁸ อ้างในบุญชู เวทโอสถ, การประเมินผลกรรื้อย้ายชุมชนแออัดในซานเมือง : กรณีศึกษาชุมชนชอยอ้อนนุช (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 19.

2.8 แนวความคิดและวิธีการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

แต่เดิมงานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลาง ปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ (ในขณะนั้น) ต่อมาในปี 2516 ได้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ โดยรวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชน เทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหชุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีการกำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ ดังนี้

2.8.1 หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ 3 ประการ¹⁹ คือ

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

2) การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน การให้ทุนเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็น ตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยตรง โดยการปรับปรุงในด้านนี้จะใช้วิธีการในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

- ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน เพื่อทำสัญญาเช่าให้ผู้อยู่อาศัยใน ชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไป อย่างน้อย 5 ปี
- ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน
- แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นความมั่นคงให้แก่ชุมชนแออัดเอง

¹⁹ การเคหะแห่งชาติ, การปรับปรุงชุมชนแออัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประมวลศิลป์, 2534)

- ใช้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะมีตามมา เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

2.8.2 วิธีการและรูปแบบการดำเนินการ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 วิธี²⁰ คือ

1) โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Upgrading) เป็นวิธีการดำเนินการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงสภาพ แวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ระบบสาธารณูปการ ตลอดทั้งการ ปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยชุมชนที่สามารถปรับปรุงได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด คือ

- ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือ มีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง และสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

- ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่ ตามพระราชบัญญัติชุมชนแออัด

- ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม คือ ทางเท้าในชุมชน ทrudโทรมเกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชนหรือมีเพียงบางส่วนมีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน

- ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้า หรือประปา เป็นของตนเองหรือมีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน

- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำโดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นการดำเนินการโดยย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โครงการที่รองรับจะจัดให้เป็นที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปการพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนต้องประกอบด้วย

- เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้หรือภัยธรรมชาติ

- เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐ หรือไล่ที่ เพื่อ จัดทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

²⁰ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด . รายงานผลการดำเนินงานการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร , 2534)

- เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ดินของเอกชน หรือเป็นชุมชนบุกรุก โดยเจ้าของที่ดิน ต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ดังนี้

- 1) จัดหาที่ดินผืนใหม่หรือจัดสรรงบประมาณให้
การเคหะแห่งชาติ จัดหาที่ดินเพื่อทำโครงการ
- 2) จ่ายค่ารื้อถอนเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้
- 3) จ่ายค่าอพยพหรือถอน
- 4) ยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าระยะยาวในราคา
ที่เป็นธรรม

- ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระในค่าเช่าอาคาร ที่ดิน หรือเช่าซื้อได้

- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป้าหมายในการปรับปรุงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดทั้งในที่เดิมและชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชนมีตัวแทนและผู้นำเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย 3 รูปแบบการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการ ปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นการพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด²¹ โดยมีรูปแบบวิธีการดำเนินการดังนี้

การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้าย ชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ หรือได้เช่าระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วยการเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลงพัฒนาที่ดินและจัดสาธารณูปโภค เท่าที่จำเป็น ตลอดทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้อยู่อาศัยต้องผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะแห่งชาติหรือสถาบันการเงินต่อไป

²¹ การเคหะแห่งชาติ ฝ่ายนโยบายและแผน , แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและการแก้ไขปัญหาชุมชนของการเคหะแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) (กรุงเทพมหานคร , 2536)

การประสานประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนเพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินในส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดวางผังแบ่งแปลงให้กับผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการ พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระ ค่าที่ดินกับการเคหะแห่งชาติหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดินหรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการขอซื้อจากเจ้าของที่ดินหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยยึดหลักว่าใครอาศัยอยู่ตรงไหนก็ให้อยู่ตรงนั้น หรือขายบางส่วนเพียงบางส่วนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปการให้ดีขึ้นตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะ-แห่งชาติหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

การรื้อถอนและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรมโดยการรื้อและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ในพื้นที่เดิม และให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป

การจัดรูปที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องจัดการใช้ที่ดินใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานกับแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้ บรรลุเป้าหมาย ในขณะเดียวกันเจ้าของที่ดินได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตน และผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อาศัยอย่างถาวรอีกด้วย โดยหลักการนี้จะเป็นไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น

2.9 วิวัฒนาการของวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด

วิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยตลอดตามการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดและตามอิทธิพลที่ได้รับจากต่างประเทศ ตลอดทั้งจากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของประเทศ เช่น งบประมาณ ในช่วงที่ผ่านมามีการพัฒนาและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด ได้ดังนี้

2.9.1 การรื้อล้าง (Slum Clearance) เป็นวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงต้น ๆ คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2503²² กล่าวว่าในยุคนี้ได้รับแนวความคิดของ City Beautification มาจาก ตะวันตก จึงเน้นความสวยงามของบ้านเมืองเป็นหลักมองชุมชนแออัดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมใน สังคมที่ต้องขจัดให้หมดไป การรื้อล้างดังกล่าวเป็นเพียงการขับไล่ออกไปจากพื้นที่เท่านั้นโดยที่ ทางการไม่ได้จัดหาที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด ชุมชนแออัดถูกรื้อล้างในยุคนี้ เช่น ชุมชน บริเวณหน้ากรมทางหลวง บริเวณท่าวาสุกรี และคลองเตย เป็นต้น ทำให้ผู้ถูกไล่ออกไปสร้างสลัมใน ที่ดินแห่งใหม่และกระจัดกระจายไปอยู่ในชุมชนอื่น ๆ

2.9.2 การรื้อล้างและสร้างแฟลต เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้าง ไปสร้างสลัมแห่งใหม่ เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาสลัมให้หมดไปจากเมืองได้ จึงมีแนวความคิดใน การสร้างแฟลตขึ้นมาซึ่งอาจสร้างในที่ดินเดิม หรือในที่ดินใหม่ที่ไม่ไกลจากที่เดิมนัก²³ กล่าวว่า ยุคนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางด้าน Social housing จากตะวันตก ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2512 ที่อยู่อาศัยในรูปแฟลตที่มีการสร้าง เช่น แฟลตดินแดง ห้วยขวาง และบ่อนไก่ เป็นต้น

2.9.3 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) จากข้อจำกัด ของการสร้างแฟลตที่ต้องใช้งบประมาณสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัด การแก้ไข ปัญหาของชุมชนแออัดในยุคนี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิมมีการพัฒนา ปรับปรุงทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดดีขึ้น ในครั้งนี้ได้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้ขึ้นมา และ ต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ในทุก ชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่เห็นด้วยและไม่อนุญาตให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการ

2.9.4 การสร้างบ้านบางส่วน (Sites – and – Service) เป็นโครงการที่ดำเนินการใน ช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม โดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดิน สาธารณูปโภค และให้มีโครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุดเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เน้นกระบวนการการมีส่วนร่วม ในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุด และ ประหยัดงบประมาณของภาครัฐในการทำ Social Housing โครงการ Sites – and – Service นี้ แสดงให้เห็นว่าผู้มีรายได้น้อยหากมีความมั่นคงในที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยแล้วก็จะค่อย ๆ สร้างที่อยู่

²² โสภณ พรโชคชัย , 1020 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิสิทส์เซ็นเตอร์ , 2528)

²³ เรื่องเดียวกัน

อาศัยของตนเอง และต่อเติมให้มีความสมบูรณ์ขึ้น ตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการก่อสร้างอาจใช้แรงงานของสมาชิกในครอบครัว ญาติ หรือเพื่อนบ้านในการปลูกสร้างหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย จะเห็นได้ว่าต้นทุนของโครงการสร้างบ้านบางส่วน 10 หน่วย จะเท่ากับแพลตฟอร์มที่มีมาตรฐานสูงเพียงหน่วยเดียว จึงทำให้ภาระงบประมาณที่ใช้ในการอุดหนุนจากภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยลดน้อยลงไปมาก²⁴

2.9.5 การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ หรือที่รู้จักกันในระยะแรกคือโครงการพื้นนคร

เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัยพยายามให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั้งกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยนำข้อดีของการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ มาประสานกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมมากที่สุด โครงการที่ได้ดำเนินการในระยะแรก คือ โครงการชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดลาดบัวขาว และชุมชนบางบัว

2.10 ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ

"ที่ราชพัสดุ" ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระราชบัญญัติทรงตั้งไว้ วันที่ 13 ธันวาคม รัตนโกสินทร์ศก 109 หรือเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ พ.ศ. 2533 โดยแต่เดิมอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนั้น ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวินิจฉัยเห็นพ้องกับคำกราบบังคมทูลของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยนั้นว่า เห็นสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแต่เพียงแห่งเดียว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้รวบรวมและขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2464 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวมที่ราชพัสดุซึ่งกระจัดกระจายไปตามกระทรวงต่าง ๆ มาอยู่ในการปกครองดูแลของหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวคือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 งานที่ราชพัสดุซึ่งในครั้งนั้นอยู่ในความดูแลของ "กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา" ก็เป็น 1 ใน 4 งานที่รวมเข้ามาอยู่ในสังกัด "กรมพระคลัง" ต่อมาใน พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมธนารักษ์" โดยมีการแบ่งงานที่รับผิดชอบออกเป็น 4 กอง หนึ่งในนั้นคือการดูแลและจัดการที่ราชพัสดุ และได้มีการออกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ

²⁴ อรรถสิทธิ์ บำรุงสกุลสวัสดิ์, เปรียบเทียบนโยบายที่อยู่อาศัย 2525 และ 2536

กรรมสิทธิ์ และมอบหมายให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ซึ่งรวมถึงการจัดทำทะเบียนหลักฐาน การจัดทำแผนที่ ระบบฐานข้อมูล การแก้ปัญหาการบุกรุก การดำเนินการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ การอนุรักษ์ พัฒนา จัดให้ใช้ และจัดหาประโยชน์ โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และประชาชนเป็นสำคัญ

2.11 ความหมายที่ราชพัสดุ

คำว่า “ ที่ราชพัสดุ ” มาจากคำว่า “ ที่ + ราช + พัสตุ ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของศัพท์แต่ละคำไว้ดังนี้

“ ที่ ”	หมายถึง	แหล่ง ถิ่น สถานที่
“ ราช ”	หมายถึง	พระเจ้าแผ่นดิน
“ พัสตุ ”	หมายถึง	สิ่งของ ที่ดิน บ้านเรือน

“ที่ราชพัสดุ” หมายถึง ที่ดิน สถานที่ บ้านเรือนของพระเจ้าแผ่นดินสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งปกครองโดยระบบกษัตริย์ หรือหมายถึงของรัฐบาลในปัจจุบันนั่นเอง

แต่เดิมคนทั่วไปมักจะเรียก “ ที่ราชพัสดุ ” ว่า ที่หลวง จะรวมถึง ที่สาธารณะ ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่พระคลังข้างที่ ที่ศาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช และ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่นป่าไม้ รวมทั้ง ที่ป่าสงวน แล้วยังมี อาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น เป็นต้น โดยที่ราชพัสดุเกือบทั้งหมด มีไว้เพื่อใช้ในราชการ จะมีการนำไปจัดให้เช่าเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ยังมีบางคนเรียกหน่วยงานที่ดูแลที่ราชพัสดุคือ สำนักงานราชพัสดุจังหวัดหรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัด หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ว่า “ราชพัสดุ” อีกทั้งยังมีส่วนราชการบางส่วนมิได้ปกครองดูแลที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามกฎระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เช่น มิได้สำรวจที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุให้ครบถ้วน ทำให้ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน การใช้ประโยชน์ที่ดินมากเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่า และเกิดปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ และเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารที่ดินของรัฐ และทำให้รัฐต้องเสียเวลา บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินคดี หรือแก้ไขปัญหาได้แย้งกับราษฎร จึงสมควรที่หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไปได้รู้หลักเกณฑ์ และระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อให้การบริหารที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ตามหลักสากล โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และความคุ้มค่า ตลอดจนการอนุรักษ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้ประเทศสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนถาวร



ภาพที่ 2.2 ภาพอาคารราชพัสดุในอดีต

นอกจากนี้คำว่า “ ที่ดินราชพัสดุ ” ในหนังสือหอรัษฎากรพิพัฒน์ ที่ 205/234 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2464 ซึ่งเป็นหนังสือของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 สรุปสาระได้ว่า “ ที่ดินราชพัสดุ ” เป็นพระราชทรัพย์คงพระคลังอย่างหนึ่ง โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ปกครองดูแล ได้แก่

1. ที่ดิน ดึก บ้านเรือน สวน นา ตลอดจนสถานที่ว่าการกระทรวง กรมต่างๆ ซึ่งมีคงกระทรวงมาแต่เดิม แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีที่ราชพัสดุกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆอีกจำนวนมาก

2. ได้รับ และ ยึดจากเจ้าภาษี นายอากรที่ค้างภาษี

3. รับโอนจากกระทรวงบางกระทรวง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม

4. ที่ดินเหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา เช่น เขตถนน

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงขอพระบรมราชานุญาตรวบรวมบรรดา ที่ดินของหลวงที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงมาขึ้นทะเบียนไว้ทางกระทรวงพระคลังฯเดียวเพื่ออำนวยความสะดวก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการเห็นชอบตามกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังนี้

1. ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จัดการรวบรวมที่ราชพัสดุจากกระทรวงต่างๆ มาปกครองดูแลรักษาไว้แห่งเดียว
2. เมื่อกระทรวงใดจะใช้เพื่อราชการ ให้ยืมไปได้โดยไม่ต้องเช่า
3. ที่ดินใดควรขายก็ให้ ขายไปตามเวลาและราคาอันสมควร
4. ที่ไต่ยังไม่ควรขาย ก็จัดหาประโยชน์ เก็บเป็นเงินงบประมาณ

อนึ่ง พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เคยมีการพิจารณาทางกฎหมายว่า มีผลเป็นกฎหมาย แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ บังคับใช้ก็ตาม พระบรมราชโองการส่วนใดที่ไม่ขัดแย้ง หรือที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ยังไม่กำหนดไว้ ก็ยังมีผลใช้บังคับ



ภาพที่ 2.3 ภาพที่ราชพัสดุในอดีต

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" ครั้งแรกปรากฏในระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 ว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า

- 1) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ในราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายนอกหน้า และรัฐบาลได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธา เทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

2) . ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมิใช่เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

นอกจากนี้ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งกล่าวโดยย่อ ที่ราชพัสดุคือ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลประเภทหนึ่งนั่นเอง แต่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดความหมายหรือคำจำกัดความของ **ที่ราชพัสดุ** ไว้อีกว่า

“ **ที่ราชพัสดุ** ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ อันเป็น **ทรัพย์สิน** ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ **สาธารณสมบัติของแผ่นดิน** ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมือง หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้นเมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่ราชพัสดุข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ราชพัสดุ จะต้องเป็น อสังหาริมทรัพย์ ที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา กล่าวคือ มิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ได้แก่

1.1 ที่นา สวน ไร่

1.2 บ้านพักข้าราชการ

1.3 ที่ซึ่งไม่ได้สงวนไว้ใช้ในราชการ และนำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัย หรือทำการค้า เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ราชพัสดุนั้นเคยใช้ปลูกสำนักราชการแล้ว ต่อมาใช้ปลูกบ้านพักข้าราชการหรือจัดให้เช่า ที่ราชพัสดุก็นับว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2. เป็นสาธารณสมบัติที่ใช้เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งอาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ได้แก่

2.1 ที่ดิน ที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ

2.2 อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ที่ใช้ประโยชน์ทางราชการ

2.3 ดินไม่ยืนต้นในที่ราชพัสดุ

2.4 ดิน หิน กรวด ทราย แร่ธาตุในที่ราชพัสดุ

3. ต้องไม่ใช่ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และที่ดินขององค์การปกครองท้องถิ่น

4. ต้องไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืน ที่ดินทอดทิ้ง ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้ใช้ร่วมกัน

5. ไม่รวมถึงที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินเอกชน (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ที่ดินวัด (ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่กัลปนา)

6. นอกจากนี้ไม่รวมถึงที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินเขตอนุรักษ์ ที่ดินปฏิรูปการเกษตร ที่นคมสร้างตนเอง

7. สำหรับที่ดินที่มี กฎหมายพิเศษยกเว้น ไม่ให้เป็นที่ราชพัสดุ เช่นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ



ภาพที่ 2.4 ภาพอาคารราชพัสดุในอดีต

2.12 การได้มาของที่ราชพัสดุ

- ประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการ
- ตกเป็นของรัฐบาลเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร
- รัฐบาลจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณ
- โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง
- โดยคำพิพากษาของศาล

- ที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชย
- โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง
- เอกชนบริจาคให้ทางราชการ
- โดยเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- โดยเหตุอื่น ๆ

2.12.1 ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ราชพัสดุ ตามกฎกระทรวง และระเบียบซึ่ง ออกตามความในพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และคณะกรรมการที่ราชพัสดุ เป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

2.12.2 เพื่อการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น จากการที่มีที่ราชพัสดุกระจายทั่วประเทศ ย่อมทำให้กรมธนารักษ์สามารถใช้ที่ดิน เพื่อรองรับกลุ่มชุมชนในทุกระดับได้เป็นอย่างดี เช่น ในปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดภูเก็ตมีศักยภาพสูงมากในฐานะที่เป็นเมืองท่องเที่ยว หากกรมธนารักษ์ใช้ที่ดินมาสนับสนุนการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมนานาชาติและโรงแรม เป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นจะมีผลให้ราคาค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวโดยรวมต่ำกว่าประเทศอื่น มีการไหลเข้าของเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้น และส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งเป้าหมายหลักก็คือประชาชนมีความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

2.12.3 เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาฐานรากของสังคมไทยได้ถูกทิ้งมานาน โดยขาดระบบป้องกันทำให้สังคมไทยนับวันจะยิ่งเข้าสู่ภาวะวิกฤต หากกรมธนารักษ์จะใช้ที่ดิน เพื่อให้เป็นที่ทำกิจกรรมร่วมกันของสังคม เช่น สวนสาธารณะ ตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ย่อมถือได้ว่ากรมธนารักษ์มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทยในระดับฐานราก หรือการจัดให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับมีคุณค่าที่ไม่อาจจะประเมินราคาเป็นตัวเลขเงินได้

2.12.4 เพื่อสนับสนุนการผลิตและการลงทุน ส่วนหนึ่งของปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแก้ไขได้ช้ามาก เพราะขาดการลงทุนของผู้ประกอบการ เนื่องจากต้นทุนที่ดินมีราคาสูงมาก หากกรมธนารักษ์สามารถนำที่ดินมาเป็นปัจจัยสนับสนุนการประกอบธุรกิจได้หลากหลาย เช่น การนำที่ดินมาสร้างศูนย์กระจายสินค้าจากโรงงาน ตลาด ศูนย์การค้า ท่าเรือ

ทำรถโดยสาร เท่ากับว่า กรมธนารักษ์สามารถใช้ที่ดินสนองนโยบายรัฐบาล อันได้แก่ นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ได้เป็นอย่างดี

2.12.5 เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยเหตุที่ระบบสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการลงทุน ประเทศไทยจึงควรมีระบบสาธารณูปโภคที่ดีและตอบสนองความต้องการมากพอในราคาที่ต่ำ อันมีผลต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเป็นอย่างดีซึ่งเป็นเป้าหมายหนึ่งที่กรมธนารักษ์สามารถนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ สนับสนุนความเจริญของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 การดำเนินการและจัดการที่ราชพัสดุ

กิจกรรม	ปี 2550	ปี 2549	ปี 2548	ปี 2547	ปี 2546
1. รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้นใน แต่ละปี					
- ที่ดิน (แปลง/ไร่)	3,610/142,821	3,252/94,069	2,648/176,607	1,709/42,940	774/26,141
- สิ่งปลูกสร้าง (หลัง)	36,518	9,402	13,665	15,065	14,566
2. รับขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณูปโภคประโยชน์เพิ่มขึ้นในแต่ละปี(แปลง/ไร่)	2,130/92,131	1,196/28,693	1,869/22,132	1,095/12,082	388/5,325
3. อนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ (แปลง/ไร่)	2,009/22,057	481/3,643	575/8,456	311/4,684	374/5,812
4. ขอคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ (แปลง/ไร่)	1,545/42,635	312/10,032	275/2,164	184/24,899	16/171
มูลค่า (ล้านบาท)			326,271	586,981	307.77

หมายเหตุ : กิจกรรมที่ 1-4 ปีงบประมาณ 2548 ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2548

กิจกรรมที่ 1-4 ปีงบประมาณ 2549 ข้อมูล ณ 1 ต.ค.2548 - 30 ก.ย.2549

กิจกรรมที่ 1-4 ปีงบประมาณ 2550 ข้อมูล ณ 1 ต.ค.2549 - 30 มิ.ย.2550

ตารางที่ 2.2 จำนวนที่ราชพัสดุ - ที่ดิน

การใช้ประโยชน์	จำนวน(แปลง)	เนื้อที่(ล้านไร่)	มูลค่า(ล้านบาท)
1. ใช้ราชการ	163,734	9.039	1,244,603.554
2. ใช้ราชการทหาร	0	0	0
3. จัดให้เช่า	9,839	0.167	82,664.981
4. สงวนไว้ใช้ในราชการ	453	0.013	2,264.486
รวมทั้งสิ้น	174,026	9.219	1,329,533.021

สรุปได้ว่า กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้น นอกจากจะใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ราชพัสดุบางส่วนยังนำไปใช้เพื่อจัดหาประโยชน์นำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่ง และหลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลทุกยุคได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย วิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เมื่อเศรษฐกิจโลกต้องตกอยู่ในภาวะถดถอย เช่นในปัจจุบัน ภาวะเศรษฐกิจของไทยก็จะได้ รับผลกระทบ ทำให้ไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว และเมื่อรัฐบาลนี้เข้ามาบริหารประเทศก็ได้ประกาศใช้นโยบายพึ่งพาตนเองหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ การสร้างเศรษฐกิจบนสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset based Economy) กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ กรมธนารักษ์จึงใช้ที่ดินตอบสนองนโยบายของรัฐโดยเร่งกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการปรับรื้อระบบการจัดการประโยชน์ที่ราชพัสดุ โดยเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ กรอบความคิดขึ้นมาใหม่ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมอันจะทำให้ภารกิจใหม่สามารถบรรลุตามเป้าประสงค์

2.13 กรณีตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของประเทศไทย²⁵

ประสบการณ์การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย พอจะแบ่งได้ 5 กลุ่มใหญ่ ได้ดังนี้

2.13.1. บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่จำกัด

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

7 พฤษภาคม 2534 รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการพร้อมทั้งมอบหมายให้ การเคหะแห่งชาติทำการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ โดยกำหนดให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินโครงการครอบครัวละ 40,000 บาท และจัดหาที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ซื้อภายใต้

²⁵ คณะทำงานเพื่อการโยกย้ายราษฎรจากพื้นที่ โครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 (หนองงูเห่า) , "สรุป ข้อมูล ผู้อาศัยในบริเวณก่อสร้างโครงการ." 2536.

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

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

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

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

ตารางวา พร้อมค่าขนย้ายหลังคาเรือนละ 50,000 บาท ทั้งนี้จะต้องเลือกข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น

16 พฤศจิกายน 2539 ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้มายื่น คำร้องขอความช่วยเหลือ 1,829 ราย โดยเลือกขอรับเงินชดเชยมากถึง 1,720 ครัวเรือน หรือร้อยละ 94 และผู้ขอรับที่ดินฟรีมีเพียง 109 ราย หรือร้อยละ 6 และเจ้าของบ้านที่ยังไม่มาติดต่อยื่นคำร้องภายในกำหนดมี 11 ราย ซึ่งในรายดังกล่าวจะได้ดำเนินการทางกฎหมายต่อไป ส่วนราษฎรคลองเตยที่เข้ามาบุกรุกใหม่ ปี พ.ศ.2535 ได้ตัดแยกัญชีไว้ทั้งสิ้น 122 ราย เพราะหากช่วยเหลือในมติเดียวกัน อาจจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่อาศัยที่ได้รับความช่วยเหลือไปแล้ว ชันปฏิบัติจึงไม่รับยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือของราษฎรคลองเตย ท้ายที่สุดกลุ่มราษฎรคลองเตยได้ยื่นหนังสือขอรับความช่วยเหลือมีข้อเสนอ ดังนี้ หากมีทะเบียนบ้านขอรับเงินชดเชย 300,000 บาท และไม่มีทะเบียนขอรับเงินชดเชย 200,000 บาท ซึ่งในเดือนพฤศจิกายนประธานคณะกรรมการประสานการโยกย้ายได้อนุมัติยอมรับหลักเกณฑ์ตามข้อเสนอและให้ถือปฏิบัติในการโยกย้ายต่อไป

2.13.2. การเคหะแห่งชาติ

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ โดยสังเขปดังนี้

1. โครงการชุมชนบางบัว²⁶

โครงการชุมชนบางบัว เป็นโครงการที่ต้องอพยพผู้อาศัยจากถิ่นฐานที่อยู่เดิม จัดได้ว่าเป็นโครงการแรกในรูปแบบการโยกย้าย (Relocation) ที่มีการรื้อย้ายไปอยู่บริเวณที่ห่างไกลจากที่อยู่เดิม โครงการตั้งอยู่บริเวณด้านหลังของโครงการเคหะชุมชนบางบัวในบริเวณริมคลองบางเขน เชื่อมต่อกับคลองบางบัว เขิงสะพานทองจรรยา ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามโครงการโยกย้ายชุมชนเดิมที่ชุมชนซอยบุญอยู่ จำนวน 89 ครอบครัว และอีก 80 ครอบครัว เป็นครอบครัวที่ย้ายมาจากชุมชนแออัดอื่น ๆ อีก รวม 10 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนประสานสารบรรณ ชุมชนเซนต์หลุยส์ ชุมชนวัดประดู่ ชุมชนสามยอด ชุมชนบุญชูศรี และครอบครัวทหาร-ตำรวจชั้นผู้น้อย รวมทั้งสิ้น 169 ครอบครัว เดิมชุมชนบุญอยู่ ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของกองบก กรมทหารราบที่ 1 บริเวณสามเหลี่ยมดินแดงด้านทิศใต้ถนนดินแดง เป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัวทหาร ลักษณะเช่าที่ดินปลูกบ้าน แต่ต่อมาได้กลายเป็นที่อยู่ของชาวชุมชนที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและชุมชนอื่น ๆ สภาพชุมชนได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการปลูกบ้านอย่างไม่เป็นระเบียบโดยพลการไม่มีการเช่าที่ดิน และเมื่อทางกรมทหารราบที่ 1 ในฐานะเจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์เพื่อสร้างแฟลตสำหรับครอบครัวทหารจึงมีความจำเป็นต้องอพยพชาวชุมชนออกจากที่ดินตัวแทนชาวชุมชนมีบันทึกคำร้องถึงกระทรวงมหาดไทย ของความช่วยเหลือ จึงได้มีการ ยืดระยะเวลาการรื้อถอนออกไประยะหนึ่งและการเคหะแห่งชาติ ซึ่งในขณะนั้นกำลังดำเนินการให้ความช่วยเหลือชาวชุมชนวัดลาดบัวขาวที่กำลังประสบปัญหาการรื้อย้ายเช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดซอยบุญอยู่เพื่อแก้ไขปัญหา ได้มีการซื้อที่ดินหลังเคหะชุมชนบางบัว ขนาด 8 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา ในราคา 4,021,200 บาท หรือ ตารางวาละ 1,200 บาท นำมาแบ่งแปลงย่อยขนาด 15 ตารางวา ได้ แปลงที่ดินจำนวน 168 แปลง สำหรับอยู่อาศัยพร้อมด้วยที่ว่างสาธารณะอีกเล็กน้อย

²⁶ วิมลสิทธิ์ ทรยางกูร และคณะ, ภาพประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 4-6.

2. โครงการชุมชนชอยเซ่งกี้²⁷

โครงการชุมชนชอยเซ่งกี้เป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่างโดยวิธี
 ประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) นับเป็นโครงการที่ 6 ที่นำแนวคิดนี้มาใช้ ซึ่งครั้งแรกใช้
 ที่ชุมชนพระราม 4 และได้มีการนำไปใช้อีกครั้งที่ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนวัดลาดบัวขาว
 ชุมชนคลองเตย และชุมชนสามยอด ชุมชนเซ่งกี้มีความเป็นมาไม่น้อยกว่า 60 ปี สมัยแรกมีชื่อ
 ว่า ตรอกสายบัวในชอยริมแม่น้ำจะมีโรงสีข้าวชื่อ โรงสีเซ่งกี้ ทำให้ชาวบ้านเรียกชื่อนี้จนติดปากเริ่ม
 ด้วยเป็นชุมชนเช่าที่ดินซึ่งค่อย ๆ แออัดขึ้นตามการพัฒนาเมือง ต่อมาในปี พ.ศ.2521 ได้เกิดไฟ
 ไหม้ครั้งใหญ่ลุกลามประมาณร้อยละ 80 เหลือเฉพาะด้านหน้า หลังจากไฟไหม้ได้มีการก่อสร้าง
 ที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถในขณะนั้น ชาติการจัดระเบียบ เมื่อเวลาผ่านไปทำให้สภาพ
 ชุมชนทรุดโทรมลง ในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตกลงจะแบ่งขายที่ดินจำนวน
 1,508 ตารางวา ในราคา 4,427,000 บาท หรือตารางวาละ 2,935 บาท โดยมีข้อแม้ว่าจะไม่ขาย
 ให้ชาวบ้านเป็นรายบุคคลแต่ขอให้ชาวบ้านรวมตัวกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเป็นตัวแทนในการซื้อขาย
 ที่ดิน และในปี พ.ศ.2529 ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น สหกรณ์เคหะสถานชุมชนเซ่งกี้ จำกัด ขึ้น
 ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดการเรื่องต่าง ๆ และเมื่อหมดระยะเวลาการผ่อนชำระแล้วสหกรณ์ฯ จะเป็น
 ตัวกลางรับโอนที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อโอนให้สมาชิกต่อไป สหกรณ์ฯ ได้กู้เงินจาก
 ธนาคารกรุงเทพจำกัด โดยใช้เงินกองทุนหมุนเวียนของการเคหะแห่งชาติค้ำประกันแล้วนำเงิน
 จำนวนนี้ไปถ่อนโอนที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ปัจจุบันที่ดินโครงการเซ่งกี้จึงเป็นของสหกรณ์
 เคหะสถานชุมชนเซ่งกี้ ค่าใช้จ่ายในส่วนของคุณค่าที่ดินชาวบ้านได้ออมเงินไว้ล่วงหน้าเป็นเงินมัดจำร้อยละ
 20 ชำระแก่สำนักงานทรัพย์สินฯ และสหกรณ์ฯ ทำหน้าที่เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิกผ่อนชำระค่าที่
 ดินส่วนที่เหลือให้กับธนาคาร โดยที่กรุงเทพมหานคร และ กรเคหะแห่งชาติให้ความช่วยเหลือด้าน
 สาธารณูปโภค ในส่วนรูปแบบของที่อยู่อาศัยใหม่ได้มีการตกลงกันระหว่างผู้อยู่อาศัยว่าการ
 ก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายและความพอใจในการอยู่อาศัย

จากความสำเร็จดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมให้ชุมชนอื่นที่มีปัญหาในการรื้อย้ายว่า
 สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีแบ่งที่ดินโดยชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทหลักและผู้อยู่อาศัยสามารถเป็น
 แกนกลางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง อีกทั้งมีประสิทธิภาพกว่า

²⁷ การเคหะแห่งชาติ, "โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตัวอย่าง โดยวิธีประสานประโยชน์ทางที่ดิน : ชุมชนชอยเซ่งกี้,"
 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ), หน้า 1-24.

ทั้งยังสามารถต่อเนื่องไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ที่ตามมาหรือเป็นตัวอย่งที่แสดงว่าเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองสามารถพัฒนาไปด้วยกัน ชุมชนแออัดไม่ใช่อุปสรรคในการพัฒนาเมือง และการพัฒนาเมืองอาจไม่จำเป็นต้องไล่ที่ชุมชนเดิมเสมอไป เป็นต้น

2.13.3 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยสังเขปดังนี้

1. โครงการชุมชนรวมใจไผ่สิงโต²⁸

ชุมชนรวมใจไผ่สิงโต เดิมองค์การพอกหนังเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่พักของพนักงานองค์การพอกหนัง และอีกส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่าช่วง ในระยะเวลาต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้ง ซึ่งหลังจากเพลิงไหม้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้เข้ามาก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามความสามารถ โดยขาดการจัดระเบียบและไม่มีสัญญาเช่า ต่อมามีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนรัชดาภิเษก ทำให้พื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน จนกลายเป็น 2 ชุมชน คือ ชุมชนตรอกปลาเค็ม และชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีผู้อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 298 หลังคาเรือน หรือประชากร 1,750 คน ชุมชนตรอกไผ่สิงโต มีเนื้อที่ 8 ไร่เศษ ที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง ด้าน

ทิศเหนือ มีสภาพแออัด ส่วนบริเวณกลางชุมชนเป็นตึกแถวขององค์การพอกหนัง จำนวน 73 คูหา ด้านทิศใต้ เป็นที่ว่างซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำการชั่วคราวของโครงการสร้างสรรค์และพัฒนาชุมชน สังกัดสำนักงานทรัพย์สินฯ กับโรงเบะแซ อยู่ช่อมรดและมีอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ให้เช่าติดกับถนนพระราม 4 ชุมชนตรอกปลาเค็ม มีเนื้อที่ 6 ไร่ ที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านทิศตะวันตกเป็นที่อยู่อาศัยของพนักงานองค์การพอกหนังเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านทิศตะวันออกเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลัง บริเวณนี้มีห้องเช่าเป็นจำนวนมาก

โครงการชุมชนรวมใจไผ่สิงโต เป็นโครงการที่นำวิธีการประสานประโยชน์การใช้ที่ดิน (Land Sharing) โดยสำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในเบื้องต้นว่าต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนจริงก่อน และมีการสำรวจอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งมีผู้ที่มารับสิทธิจำนวน 347 ราย โดยได้กำหนดขนาดของสิทธิในที่อยู่อาศัยใหม่ ดังนี้

1. เจ้าของบ้าน ผู้เช่าอาคารองค์การพอกหนัง และพนักงานองค์การพอกหนัง
 - 1.1 สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 48 ตารางเมตร

²⁸ สถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, มูลนิธิ, "เอกสารการนำเสนอรูปแบบองค์กรในการบริหารที่อยู่อาศัย : โครงการร่วมพัฒนาที่อยู่อาศัยขอยไผ่สิงโต," 2539. (อัตสำเนา)

- 1.2 สมาชิกในครอบครัว 1-4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
2. ผู้อาศัย/บริวาร ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าช่วงบ้าน ผู้อยู่อาศัยในอู่สุวรรณี
 - 2.1 สมาชิกในครอบครัวมากกว่า 4 คน ได้สิทธิห้องขนาด 32 ตารางเมตร
 - 2.2 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 ชั้น จำนวน 1 หลัง มี 80 หน่วย และอาคารสูง 26 ชั้น จำนวน 1 หลัง มี 284 หน่วย กำหนดค่าเช่าตารางเมตรละ 20 บาท ต่อเดือนหรือเท่ากับ 480 – 1,320 บาทต่อเดือน อายุสัญญาเช่า 30 ปี ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าห้องพักก่อนเข้าอยู่อาศัยเป็นเงินเท่ากับ 6 เท่าของอัตราค่าเช่าตามขนาดสิทธิห้องพัก โดยแบ่งผ่อนชำระเป็นรายเดือนก่อนอาคารแล้วเสร็จ 6 เดือน

สำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ความช่วยเหลือ 4 ประเภท คือ²⁹

- 1) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายเมื่ออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ เจ้าของอาคารจะได้รับ ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างรวมค่าขนย้าย ตารางเมตรละ 1,000 บาท ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม
- 2) ผู้ที่จะต้องรื้อย้ายก่อนอาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ ชุมชนตรอกปลาเค็ม เฉพาะส่วนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะชดเชยให้ดังนี้
 - ก. เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง อัตราตารางเมตรละ 1,500 บาท
 - ข. พนักงานองค์การฟอกหนังที่อยู่อาศัยในบ้านพักสวัสดิการขององค์การฟอกหนัง อัตราตารางเมตรละ 500 บาท
 - ค. เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่อัตราตารางเมตรละ 1,000 บาท ทั้งนี้ตามสภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม
- 3) การช่วยเหลือที่อยู่อาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิ ขณะที่รออาคารพักอาศัยในโครงการแล้วเสร็จ
 - ก. กรณีจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวเองจะช่วยค่าเช่าบ้านระยะเวลา 24 เดือนโดยหากเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและพนักงานองค์การฟอกหนัง จะได้รับเดือนละ 2,000 บาท รวมเป็นเงิน 48,000 บาท และหากเป็นผู้เช่า ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครัวขยาย จะได้รับเดือนละ 800 บาท รวมเป็นเงิน 19,200 บาท

²⁹ ทรงวุฒิ อุทัยพัฒน์, "ประกาศเงื่อนไขการเช่าอาคารและหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ," (อัครสำเนา)

ข. กรณีประสงค์จะอยู่บ้านพักชั่วคราวที่สำนักงานทรัพย์สินฯ จัดไว้ให้ จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน โดยจะก่อสร้างเป็นอาคารชั่วคราวเรือนแถวไม้

4) กรณีประสงค์จะรื้อย้ายโดยไม่ขอรับสิทธิ ชุมชนตรอกปลาเค็มเฉพาะส่วนที่ ได้รับแจ้งจากสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้

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

ข. ผู้เช่าบ้านที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับสิทธิได้ค่าขนย้ายรายละเอียด 5,000 บาท

2. โครงการคลองพลับพลา³⁰

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีความต้องการจัดสรรที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อ การ และป้องกันปัญหาการบุกรุกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินระยะยาวชุมชนคลองพลับพลา ตั้งอยู่ถนนรามคำแหง แยกเข้าซอยรามคำแหง 21 ประมาณ 2 กิโลเมตร เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ประมาณ 288 ไร่ มีผู้เช่าที่ดิน จำนวน 60 ราย หรือ 241 หลังคาเรือน รวมพื้นที่เช่า 64 ไร่ สัญญาปี ต่อปี โดยมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ การรื้อย้ายได้จัดที่อยู่อาศัยให้ชาวบ้าน เลือกใน 2 บริเวณ คือ โครงการพื้นที่ 30 ไร่ และบริเวณแนวคลอง สถานะของผู้ที่จะได้รับสิทธิ 3 สถานะ ได้แก่ ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน บริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินและบริวาร หรือผู้อาศัยที่ไม่มีบ้านของตนเอง กำหนดเกณฑ์ความช่วยเหลือ ดังนี้

1) กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลอง มีทางเลือก 2 ทาง คือ ปลูกสร้างบ้านเอง โดยรับเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ และผู้อยู่อาศัยขอให้สำนักงานทรัพย์สินฯ สร้าง บ้านให้เหมือนเดิมจะได้รับสิทธิการเช่า 30 ปี (จากเดิมปีต่อปี) กำหนดค่าเช่าตารางวาละ 2 บาท ต่อเดือนและเงินค่าช่วยเหลือการขนย้ายครอบครัวละ 5,000 บาท โดยมีรายละเอียดขนาดที่ดิน และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ ดังนี้

ก. ผู้มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 80 – 120 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่เช่าเดิม และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 100,000 บาท

ข. ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับ สิทธิการเช่าที่ดินใหม่ขนาด 40 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 60,000 บาท

³⁰ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง, "เอกสารการดำเนินงาน โครงการคลองพลับพลา," 2537. (อัดสำเนา).

ค. ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินใหม่ ขนาด 20 – 25 ตารางวา และเงินช่วยเหลือค่าก่อสร้างที่อยู่ใหม่ 20,000 บาท

ตารางที่ 2.3 รายละเอียดความช่วยเหลือในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยตามแนวคลองของโครงการคลองพลับพลา

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

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

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

ก. ผู้มีสัญญาเช่าที่ดิน ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 – 100 ตารางวา ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เช่าเดิม

ข. ครอบครัวบริวารที่มีบ้านเป็นของตนเองแต่ไม่มีสัญญาเช่า ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารบ้านเดี่ยว 36 ตารางวา และบ้านทาว์นเฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกในครอบครัวและสภาพบ้านปัจจุบัน

ค. ครอบครัวบริวารที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเองได้รับสิทธิการเช่าที่ดินพร้อมอาคารทาว์นเฮ้าส์ชั้นเดียว 18 ตารางวา

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

4) กรณีผู้อาศัยที่ต้องรื้อย้ายชั่วคราวเพราะอยู่ในแนวสะพานจะได้รับเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์พื้นที่แนวคลองโดยคิดตารางวาละ 2,000 บาท

ตารางที่ 2.4 รายละเอียดค่าชดเชยในการรื้อย้าย กรณีเลือกอาศัยในพื้นที่ 30 ไร่ ของโครงการคลองพลับพลา

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

ที่มา: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พฤศจิกายน 2539)

3. โครงการสามยอด³¹

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

1) กรณีไม่ประสงค์รับสิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับ ช่วยเหลือให้รายละเอียดไม่เกิน 40,000 บาท

2) ได้สิทธิอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างรองรับโดยเสียค่าเช่าและค่าบริการตามระเบียบ หรือเดือนละประมาณ 800 บาท และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ อีก ยกเว้นกรณีการโอนสิทธิ

อาคารที่จะก่อสร้างเพื่อรองรับการโยกย้ายเป็นอาคารตึก 1 หลัง จำนวน 330 หน่วย มูลค่าก่อสร้างประมาณ 78 ล้านบาท แต่ในการดำเนินโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยเดิม มีการถวายเป็นปฏิภาณและเดินขบวนประท้วง ต่อมากองทุนพัฒนาคนได้มีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าว ทำให้มีข้อจำกัดในการก่อสร้างต้องนำแบบก่อสร้างมาปรับปรุงในเรื่องความสูงและยื่นขออนุญาตก่อสร้างใหม่ ซึ่งจะเหลือห้องพักอาศัย 312 หน่วย ปัจจุบันอาคารยังไม่ได้ก่อสร้าง

³¹ อ่างในนิพัทธ์ ทวนนวรรณ์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 30-31.

4. โครงการเทพประทาน³²

ชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) คลองเตย พระโขนง กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานครอีกแห่งหนึ่งซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 53 ไร่ มีประชาชนอยู่อาศัยมานานกว่า 90 ปี เดิมมีประชาชนทำสัญญาเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ.2509 ได้เกิดเพลิงไหม้ครั้งใหญ่ ถึงประมาณหกครั้ง ทำให้บ้านเรือนของประชาชนซึ่งขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 600 ครอบครัวได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

ขณะเดียวกันเทศบาลกรุงเทพ ได้เข้าทำหน้าที่ในการปรับปรุงพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้ โดยได้เช่าที่จากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อพัฒนาชุมชนในวันที่ 3 มกราคม 2510 และในวันเดียวกันนั้นเองเทศบาลกรุงเทพได้โอนสิทธิการเช่าให้แก่ บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท ธนาถ จำกัด (มหาชน) ที่มีการเตรียมพร้อมเข้าปรับปรุงในเชิงธุรกิจกับที่ดินบริเวณนี้ ซึ่งราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเชื่อว่าไม่เป็นธรรมกับตนจึงไม่ย้ายออกและได้จัดสร้างที่พักชั่วคราวและตั้งคณะกรรมการชาวชุมชนขึ้นเป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้และได้จัดตั้ง "สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนพัฒนาคลองเตย 79 จำกัด" ขึ้นเป็นองค์กรตัวแทนต่อสู้เรื่องที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 20 ปี มีรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น ถวายฎีกาในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง 6 ครั้ง สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ 2 ครั้ง เขียนจดหมายบทความต่าง ๆ ลงในหนังสือพิมพ์ จัดแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน ประชาชนจำนวน 400 คนเข้าพบนายกรัฐมนตรียุค³³ จนเมื่อปี พ.ศ.2524 ได้มีข้อตกลงว่าบริษัทจะต้องแบ่งที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนโดยยอม ตกลงสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบของแฟลต 8 ชั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จนรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเรื่องนี้อีกชุดหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมอัยการเป็นประธาน ผู้แทนชุมชนพระรามสี่ ผู้แทนบริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ผู้แทน การเคหะแห่งชาติ ผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ทำการตรวจสอบสิทธิผู้อยู่อาศัยปรากฏว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 1,233 ครอบครัว และได้ทำสัญญาว่าจะสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน สร้างที่ทำมาหากิน ตลอดจนถึงสถานีนอนามัย โดยจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2530 จนกระทั่งปี พ.ศ.2531 การก่อสร้างต่าง ๆ มิได้เกิดขึ้นจนกระทั่งประชาชนได้ขายสิทธิไปเหลือเพียง 874 ครอบครัว และทางบริษัทได้มีข้อเสนอใหม่เพิ่มขึ้นมาโดย

³² สารี อ่องสมหวัง, พลวัตและผลกระทบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประทาน (พระรามสี่) แขวงคลองเตย เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 8-10.

³³ สมพร สุราฤทธิ, การต่อสู้ของชาวสลัมพระราม 4, แปลโดย วิภาดา กิตติโกวิท(สังคมพัฒนา 5 - 6, 2529), หน้า 99.

- 1) จะให้ประชาชนย้ายไปอยู่ที่ชอยอ่อนนุชซึ่งติดกับลาดกระบังโดยได้รับสิทธิในที่ดินใหม่ประมาณ 20 – 25 ตารางวา พร้อมกับเงินค่าขนย้าย
- 2) รับเงินค่าขนย้ายเพียงอย่างเดียวซึ่งเสมือนการขายสิทธิที่อยู่อาศัยในชุมชน
- 3) ต้องการยืนยันตามข้อตกลงเดิม ประชาชนและกรรมการชุมชนยืนยันที่จะยึดถือตามข้อตกลงเดิม โดยที่จะอยู่ อาศัยในบริเวณชุมชนเดิม จนกระทั่งในที่สุดเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 จึงได้ขอยุติข้อพิพาท โดยมีสาระสำคัญดังนี้³⁴
- 4) บริษัท สหกรุงเทพพัฒนา จำกัด ตกลงดำเนินโครงการบนเนื้อที่ 53 ไร่ ของสำนักงานทรัพย์สินทรีพีลีนฯ และตกลงสร้างอาคารพาณิชย์ 54 หน่วย สถานที่ประกอบอาชีพ อาคารที่พักอาศัยในรูปแบบแฟลตสูง 8 ชั้น จำนวน 4 หลัง มีหน่วยพักอาศัย 832 หน่วย ในเนื้อที่ 15 ไร่
- 5) กำหนดรื้อย้ายราษฎรออกจากบริเวณที่จะดำเนินโครงการ ทั้งผู้ที่ได้รับสิทธิ และไม่ได้รับสิทธิ และการสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิ เพื่อรอการเข้าอยู่อาศัยในแฟลต

จากสาระสำคัญบางส่วนของตกลง ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุก หรือผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยในชุมชนเทพประทาน อันได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับสิทธิแล้วขายสิทธิไป บุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิซึ่งตอนนี้ยังไม่มีครอบครัว (24 กันยายน 2524) ผู้บุกรุกใหม่และพวกที่เช่าบ้านของผู้ที่ไม่มีสิทธิจะต้องดำเนินการย้ายออก ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ ยกเว้นบุตรหลานของผู้ที่ได้รับสิทธิ ถ้ามองในแง่กติกาสังคมก็ถือว่าผิดกติกาและเป็นผู้บุกรุก การเคหะแห่งชาติในฐานะตัวแทนของรัฐบาลได้จัดเตรียมโครงการฟื้นฟูนครรมเกล้าลาดกระบัง ให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในชุมชนนี้ โดยจะเริ่มเปิดโครงการประมาณเมษายน พ.ศ.2533³⁵ ปัจจุบันอาคารแฟลตได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ 2 อาคาร และได้บรรจุผู้อยู่อาศัย ในอาคาร โดยคิดอัตราค่าเช่า เดือนละ 760 บาทด้านต้นทุนก่อสร้างอาคารทั้งหมดที่ประมาณการณ์ไว้เมื่อปี พ.ศ.2535 ประมาณ 207 ล้านบาท³⁶

³⁴ อ้างในนิพนธ์ ทวนนวรรตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 32.

³⁵ อ้างในนิพนธ์ ทวนนวรรตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 33

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

2.13.4. กรมการศาสนา³⁷

1. บริเวณตลาดเฉลิมโลก

ตั้งอยู่บริเวณสี่แยกประตูน้ำริมถนนราชปรารภและถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ที่ดินประมาณ 10.5 ไร่ เดิมปี พ.ศ.2505 กรมการศาสนาให้บริษัทเศรษฐกิจ จำกัด เข้าที่ดินสัญญา 20 ปี ก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตลาดเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2525 กรมการศาสนาได้รับมอบกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างและเข้าจัดการดูแลต่อจากบริษัทฯ ในเวลาต่อมา จากนั้นทางกรุงเทพมหานครได้แจ้งให้ทางกรมการศาสนา ปรับปรุงสภาพอาคาร แต่สำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่มีทุนทรัพย์ จึงได้เปิดประมูลให้เอกชนยื่นขอปรับปรุงและเมื่อปี พ.ศ.2532 ผู้ประมูลได้คือ บริษัทรัตนการเคหะ จำกัด (มหาชน) ภายใต้สัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี วัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการประตูน้ำคอมเพล็กซ์ สัญญาเช่าที่ดินเริ่ม มกราคม 2533 กำหนดระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเฉพาะในส่วนการรื้อย้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินใช้เวลาถึง 3 ปี และแนวทางที่บริษัทรัตนการเคหะฯ เลือกใช้ คือ การฟ้องขับไล่ทั้งหมดแล้วจึงมาประนีประนอมกันในชั้นศาล และท้ายที่สุดได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรื้อย้ายดังนี้

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

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

2. บริเวณมีนบุรี

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

ด้านการรื้อย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมทางบริษัทฯ ได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือ โดยในส่วนของโรงสีข้าวบริษัทให้เงินชดเชย จำนวน 700,000 บาท และตกลงจะกันพื้นที่ส่วนหนึ่งให้กลับเข้าอยู่ส่วนผู้อยู่อาศัยในตึกแถวทางบริษัทฯ ได้ให้สัญญาจะสร้างแฟลตให้เช่าในราคาถูก

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

2.13.5. กรณีศึกษาต่างประเทศ

1. ชุมชนในประเทศกัมพูชา³⁶ ตั้งแต่ ค.ศ. 1979 พอลพต หมดอำนาจ รัฐบาลเฮงสัมริน ก็มีนโยบายให้คนกลับเข้าสู่เมืองอีกครั้ง โดยสามารถเข้า มาจับจองที่อยู่อาศัยได้ทุกแห่งหน ตามแต่ความสามารถ จนกว่าจะจัดระเบียบบ้านเมืองแล้วเสร็จการพรังพรูของผู้คนเข้าสู่เมือง อย่างไรก็ตาม ก่อให้เกิดชุมชนแออัดกระจายทั่วกรุงพนมเปญถึง 500 กว่าแห่งมาถึง ยุคของ ฮุน เซน กัมพูชา มีความจำเป็นต้องการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาในเชิงธุรกิจ สร้างโรงแรม ศูนย์การค้า ตลอดจนการขยายถนน สร้างสวนสาธารณะมากขึ้น

BASAAC จุดเริ่มต้นของการไล่รื้อคนจนเมือง เมื่อมีความต้องการที่ดินเพื่อการพัฒนาเชิง ธุรกิจมากขึ้น จึงเกิดการไล่รื้อชาวบ้านตามมา ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้กำลัง การเจรจา กลี้ยกล่อม แต่หากไม่ได้ผล สิ่งก็ตามมาก็คือ "การเผาไล่ที่" ซึ่งได้ผลเร็ว ตัดไฟได้ง่าย เพราะ สลัมมีความแออัดและบ้านสร้างด้วยไม้ไผ่ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา มีการเผาไล่ที่ 3 ครั้ง ติดต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครั้งใหญ่สุด เมื่อ 26 พฤศจิกายน 2001 สลัม BASAAC ซึ่งตั้งอยู่ในย่านธุรกิจ (คล้ายกับสลัมคลองเตยในบ้านเรา) ก็มอดไปกับกองเพลิง ชาวบ้านหลายพัน ครอบครัว ถูกต้องไปอยู่ที่ Anlong Kangam ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงพนมเปญ 20 กิโลเมตร

ที่ Anlong Kangam ชาวบ้านได้รับเพียงที่ดินว่างเปล่า และไม้ไผ่เพื่อการสร้างบ้าน 3-4 เดือน ทางกรถึงจะนำข้าวสารมาให้ ครอบครัวละ 20 กิโลกรัม ชาวบ้านต้องดิ้นรนหาหอย เก็บ ผักกิน พอประทังชีวิต ชาวบ้านที่ไปอยู่ที่ Anlong Kangam เล่าว่า คนที่มาอยู่ที่นี้ถ้าเป็นคน กัมพูชาจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้สร้างบ้าน แต่ไม่มีที่ทำกิน แต่ถ้าเป็นคนเชื้อชาติเวียดนาม ซึ่งมี อยู่ร่วม 200 ครอบครัว จะไม่ได้สิทธิในที่ดินต้องพลอยอาศัยอยู่กับผู้อื่นพวกเรามีการตั้งกลุ่มออม ทรัพย์ เพื่อระดมทุนช่วยเหลือกันเอง ในขณะที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ดิ้นรนไปรับจ้างตามไร่มาหา เลี้ยงครอบครัว

อย่างไรก็ดี ชาวบ้านส่วนหนึ่งประมาณ 4,000 ครอบครัวก็ยังคงอยู่ที่ BASAAC และได้ มีการรวมตัวกันตั้งกลุ่มองค์กรชาวบ้านรูปแบบต่าง ๆ ถึง 29 กลุ่มเพื่อเสนอทางเลือกในการแก้ไข ปัญหาให้กับเทศบาลกรุงพนมเปญ เช่นแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม โดยยอมให้รัฐ นำที่ดินส่วนหนึ่งไปใช้ประโยชน์ หรือที่เรียกว่า Land sharing ซึ่งแนวทางนี้ ชาว BASAAC ยืนหยัดต่อสู้มาจนถึงปัจจุบัน

³⁶ มูลนิธิชุมชนไท. โครงการภายใต้มูลนิธิชุมชนไทและเรื่องราวของชุมชน.

http://www.chumchonhai.or.th/Information/Infm3108_02.html. 22 มิถุนายน 2548.

รูเรย เป็นชุมชนขนาดใหญ่มีผู้อาศัยอยู่กว่า 1,000 ครอบครัว ตั้งอยู่หลังสถานทูตฝรั่งเศส และรัฐบาลพนมเปญ ต้องการรื้อย้ายออกไปเพื่อรักษาหน้าให้กับฝรั่งเศส แต่ชาวบ้านต้องการอาศัยอยู่ที่เดิมจึงได้มีขบวนการพัฒนาชุมชนเกิดขึ้น ในหลากหลายรูปแบบ เช่น มีการออมทรัพย์ ที่สำคัญคือ การร่วมกันพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบ UPDF เห็นว่ารูเรย มีศักยภาพในการพัฒนาสูง ทั้งในแง่ขององค์กรชุมชนที่ได้มีการทำกิจกรรมร่วมกันแล้วลักษณะของการตั้งบ้านเรือนยังพอที่จะปรับปรุงได้ จึงได้เสนอแนวคิดจะปรับปรุงชุมชนกัน (Reblocking) ไปยังเทศบาลกรุงพนมเปญ แต่เทศบาลไม่ยอมและไม่เชื่อว่าทำได้ จึงมีการเสนอว่าจะปรับปรุงจุดเล็ก ๆ เพียง 69 ครอบครัว เป็นลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ทำโดยชาวชุมชน ทางเทศบาลจึงเปิดไฟเขียวทำให้งานจึงเริ่มขึ้น โดยชาวบ้านทั้ง 69 ครอบครัว มาพูดคุยดูผังร่วมกันว่าบ้านหลังไหนต้องขยับ บ้านหลังไหนต้องปรับปรุง เพื่อให้มีทางเดินกว้างขึ้น เมื่อได้ผังแล้วก็คิดงบประมาณของการสนับสนุนจาก UPDF เป็นเงิน 400,000 บาท และชาวบ้านร่วมกันสมทบอีก 10% จากนั้นก็ลงแรงร่วมกันทำทั้งหมด มีการขยับบ้านเพื่อให้ทางเดินกว้างขึ้น และเทศบาลก็จัดวางท่อระบายน้ำ ต่อท่อประปา ปรับปรุงบ้านทุกหลังให้เป็นระเบียบแล้วช่วยกันทาสีบ้าน ปลุกต้นไม้หน้าบ้าน จนทำให้ยูเรย จำนวน 69 หลัง สวยงาม มีระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีทางเดินที่กว้างขึ้น มีท่อระบายน้ำร่วม 220 เมตร

2. ชุมชนในประเทศญี่ปุ่น³⁹

นิชิจิน เป็นย่านเก่าในเขตคะมิเกียว กรุงเกียวโต เป็นชุมชนช่างหลวง ตั้งขึ้นในพุทธศตวรรษที่ 11 เพื่อดูแลงานด้านสิ่งทอให้กับราชวงศ์และขุนนาง ต่อมาเมื่อเกิดสงครามกลางเมืองในเกียวโต ชุมชนทอผ้านิชิจินต้องอพยพไปยังเมืองโอซาก้า ซึ่งเป็นเมืองท่าค้าขายกับต่างชาติในช่วงเวลานั้น ก่อนที่จะย้ายกลับมาย่านนิชิจินอีกครั้งภายหลังสงคราม จนกระทั่งเมืองหลวงถูกย้ายจากเกียวโตไปยังกรุงโตเกียวปี พ.ศ. 2412 บทบาทหน้าที่ในการทอผ้าของนิชิจินจึงได้ลดลงตามลำดับ ประกอบกับค่าแรงงานและต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า โรงงานทอผ้าและร้านค้าหลายแห่งในย่านนิชิจินต้องปิดตัวลงตามไปด้วย

ในปัจจุบันแม้ว่าโรงงานและบ้านเรือนที่ทำงานทอผ้าจะลดลง แต่ย่านนิชิจินยังคงมีชื่อเสียงในการเป็นย่านที่มีร้านค้าและโรงงานทอผ้าฝีมือชั้นสูง รวมถึงการเป็นย่านเก่าที่มีสภาพแวดล้อมงดงามและมีวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนที่สงบเรียบง่าย ดึงดูดให้ศิลปินย้ายเข้ามา

³⁹ ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. มะจิซึคิชิ การปลุกชุมชนในญี่ปุ่นแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2546.

อยู่อาศัย จนอาจกล่าวได้ว่าย่านนิชิจินกลายเป็นชุมชนศิลปิน (Artist Community) แห่งหนึ่งในประเทศญี่ปุ่นที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับศิลปินในทั่วทุกมุมโลก

สภาพแวดล้อมทางกายภาพและสถาปัตยกรรม

ย่านนิชิจินมีรูปแบบการวางผังเมืองตามแบบเมืองเกียวโต คือ การแบ่งพื้นที่ตามแนวตารางของถนนสายหลัก แต่ทางเดินภายในชุมชนจะมีขนาดเล็กกว่าและมีการวางทางเชื่อมกันเหมือนเขาวงกต R พื้นที่ย่านนิชิจินยังคงมีอาคารที่อยู่อาศัยแบบดั้งเดิมหลงเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นร้านแถวแบบ มาจิยะ (Machiya) หรือห้องแถวแบบนางะยะ (Nagaya) อย่างไรก็ตาม มีบ้านรูปแบบใหม่และอพาร์ทเมนต์แทรกตัวอยู่ทั่วไปในบริเวณ

1. การ “ปลูก” ชุมชน

1.1 จุดเริ่มต้นของ การ “ปลูก” เกิดขึ้นด้วยความบังเอิญ เริ่มต้นจาก คุณโคะสะริศิลปิน นักถ่ายภาพและนักแต่งหน้าสาวญี่ปุ่น (Maiko) ได้ให้ความสนใจเมืองเกียวโตเป็นพิเศษเนื่องจากหลงใหลในเสน่ห์ทางวัฒนธรรมของที่นี่ และในท้ายที่สุดเขาจึงได้ตัดสินใจย้ายมาอยู่ที่เกียวโต โดยเข้ามาเช่าแมนชั่นในย่านนิชิจิน เขาได้มีโอกาสพบเห็นอาคารเก่าทรงคุณค่า ทั้งร้านแถวมาจิยะหรือห้องแถวนางะยะแล้วจึงเกิดความสนใจที่จะทำการสำรวจอาคารเก่าทรงคุณค่าดังกล่าวในเขตคะมิเคียว โดยเริ่มต้นการทำงานที่ย่านนิชิจินเป็นที่แรก ภายใต้การช่วยเหลือจากหลวงพ่อชะโนะ พระในวัดย่านนิชิจิน

ภายหลังการสำรวจ โคะสะริ ได้ค้นพบว่าอาคารเก่าทรงคุณค่าแบบดั้งเดิมที่สร้างขึ้นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีเหลืออยู่มากกว่า 800 หลัง ในจำนวนนี้มีอยู่ประมาณ 100 หลังถูกทิ้งร้างมีเพียง 3 หลังเท่านั้นที่ดำเนินการหาคนเช่าอยู่ โคะสะริได้ขอเช่าร้านแถว 2 หลังที่เคยเป็นร้านทอผ้า โดยผ่านการช่วยเหลือของหลวงพ่อชะโนะ จากนั้นจึงทำการปรับปรุงคงสภาพองค์ประกอบสถาปัตยกรรมเดิมไว้แทบจะทั้งหมด โดยเขาลงมือทำงานเองด้วยวิธีการลงมือตอกและสอบถามจากช่างในพื้นที่

แนวทางหนึ่งที่โคะฮารี นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าอาคารที่ถูกปล่อยทิ้งร้างอยู่นี้ คือ การเสนอเงื่อนไขเพื่อลดภาระความรับผิดชอบของเจ้าของบ้าน โดยการที่เจ้าของบ้านเก่าไม่ต้องลงทุนซ่อมแซมที่พักอาศัยก่อนการเช่าอยู่ แต่ทดแทนภาระนั้นด้วยการลดสัดส่วนค่าเช่าแทนตลอดจนเงื่อนไขที่ไม่ผูกมัดทำให้เจ้าของสามารถตกลงให้ผู้เช่าย้ายออกและดำเนินการตามความประสงค์ของเจ้าของได้ตลอดเวลา

จากการเข้ามาในชุมชนของโคะฮารี ได้ส่งผลให้ชุมชนนิชิจินเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เริ่มตั้งแต่การสร้างจุดสนใจให้แก่ชุมชน จนกระทั่งนักข่าวท้องถิ่นเข้ามาทำข่าว ส่งผลให้

ผู้สนใจติดต่อสอบถามข้อมูลการเช่าห้องแถวหรือร้านแถวเป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่โคะฮาริจะอธิบายได้ และด้วยเหตุนี้เขาจึงอาศัยวัดของหลวงพ่อชะโนะเป็นสถานที่จัดงานประชุมชี้แจงแก่กลุ่มผู้สนใจ โดยมีกลุ่มศิลปินสาขาต่าง ๆ เข้าร่วมรับฟังเป็นจำนวนมาก

ภายหลังการประชุมเริ่มมีผู้เช่ารายใหม่ที่มีอุดมการณ์เดียวกับโคะฮาริจ่อยเข้ามาอยู่มากขึ้น ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการเช่าอาคารยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีกลุ่มมาจิยะคลับ (Machiya Club Network) เป็นตัวกลางทั้งจัดให้เจ้าของอาคารและศิลปินได้มีโอกาสมาพบปะกัน ไปจนถึงการแลกเปลี่ยนข่าวสารเรื่องอื่น ๆ เช่น นิทรรศการในชุมชน งานศิลปะหรืองานเขียนของผู้อยู่อาศัยผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์

1.2 บทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชนและผู้ดำเนินการ สมาชิกของกลุ่มมาจิยะคลับประกอบด้วย กลุ่มชาวบ้าน กลุ่มศิลปินและมีหลวงพ่อชะโนะเป็นหนึ่งในผู้นำหลัก ในการดำเนินงานนั้น ใช้การติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางคอมพิวเตอร์เป็นสำคัญ ทำให้การเผยแพร่ข่าวสารทำได้อย่างกว้างขวาง แต่เดิมกลุ่มมาจิยะคลับได้ขออาศัยพื้นที่โรงงานทอผ้าเก่า เพื่อให้ดำเนินการประชุมหรือจัดกิจกรรม ต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันโรงงานนี้เจ้าของได้คืนเพื่อใช้เป็นศูนย์ข้อมูลและพิพิธภัณฑ์ของบริษัท ดังนั้นในปัจจุบันทางกลุ่มจึงอยู่ระหว่างการหาพื้นที่เพื่อดำเนินการต่อไป

2. ผลการดำเนินงาน

2.1 การส่งเสริมความร่วมมือของผู้อาศัยในชุมชน

เนื่องจากกลุ่มผู้อาศัยในย่านนิชิจินีมีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มศิลปินเก่าคือช่างทอผ้าผู้อาศัยดั้งเดิม กลุ่มศิลปินผู้มาอยู่ใหม่ รวมถึงผู้ทำงานด้านการออกแบบก่อสร้างและช่างฝีมือด้านต่าง ๆ ดังนั้นการส่งเสริมความร่วมมือของผู้อาศัย จึงทำได้โดยการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนความคิดระหว่างกลุ่มผู้อาศัย การพบปะสังสรรค์ที่มาจิยะคลับ นอกจากนั้นยังมีการปฏิสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนบ้านด้วย เช่น ช่างทอผ้ารุ่นเก่าผู้มีหัวใจศิลปินก็ยังคงคอยเยี่ยมเยียนศิลปินรุ่นใหม่ เพื่อแลกเปลี่ยนแนวความคิดทางศิลปะอยู่เสมอ

2.2 การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ร้านแถวและห้องแถวเก่าในย่านนิชิจินี เป็นอาคารที่มีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับการใช้งานของศิลปินได้เป็นอย่างดี กล่าวคือพื้นที่ด้านหน้าของอาคารสามารถใช้เป็นที่จัดแสดงผลงานศิลปะ พื้นที่ด้านหลังใช้ทำงาน ส่วนพื้นที่ด้านบนก็ใช้เป็นที่พักอาศัยได้ และจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า ศิลปินผู้เช่าอาคารส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับอาคารที่เป็นอยู่ การอนุรักษ์อาคารจึงทำเพียงแค่การทำความสะดวกและซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพดีก็สามารถใช้งานได้แล้ว และจากการลงมือซ่อมแซมอาคาร

ด้วยฝีมือของศิลปินเองก็ช่วยให้ตึกแถวเก่าในย่านนิชิจินกลับคืนมามีชีวิตชีวาดังเดิมได้ด้วยการใช้เป็นที่พักงานศิลปะที่มีความน่าสนใจ

2.3 การจัดกิจกรรมภายในชุมชน

กิจกรรมหลักในการดำเนินงานของชุมชนนิชิจิน คือการสร้างโอกาสและประสานความต้องการให้เช่าอาคารแก่ระหว่างเจ้าของอาคารและศิลปิน โดยเผยแพร่ข้อมูลของอาคารแก่ การจัดแสดงผลงานและประวัติพื้นที่ผ่านเว็บไซต์คอมพิวเตอร์ นอกจากนี้ ยังมีการจัดนิทรรศการประจำปี เพื่อแสดงผลงานศิลปะที่ผลิตโดยศิลปินในย่าน ทั้งนี้ทางกลุ่มผู้จัดไม่ได้มีความต้องการใช้พื้นที่ย่านทั้งหมดเป็นสถานที่แสดงผลงาน เนื่องจากคงต้องรักษาความเป็นส่วนตัวสำหรับผู้อยู่อาศัย การจัดงานจึงมีพื้นที่มาจิบะคลับ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในย่านนิชิจิน ด้วยการนำอาคารตึกแถวเก่ามาอนุรักษ์เพื่อใช้งานใหม่ มีตัวอย่างดังนี้

1. ห้องแถวของศิลปินช่างปั้นหม้อเป็นห้องแถว " นางายะ " สองชั้นจำนวนกว่าสิบห้องในพื้นที่เดียวกัน โดยเจ้าของบ้านผู้ให้เช่าอยู่ด้านในสุด ห้องแถวชุดนี้มีลักษณะเฉพาะคือความเป็นส่วนตัวจากภายนอกและมีพื้นที่ เพื่อการปฏิสัมพันธ์ในหมู่คนในห้องแถวเอง นอกจากนี้จะมีศิลปินปั้นหม้อและช่างถ่ายภาพอยู่แล้ว ยังเป็นที่อยู่ ของศิลปินแขนงอื่น ๆ เช่น ช่างภาพอาศัยอยู่ด้วย ในการใช้งานอาคารจะใช้พื้นที่ด้านล่างเป็นที่ทำงาน ส่วนพื้นที่ด้านบนใช้เป็นที่พักอาศัย

2. ร้านแถวชายข้าวแกงกะหรี่แบบอินเดีย เป็นอาคารที่นำร้านแถว " มาจิบะ " ที่เคยใช้เป็นโรงงานทอผ้าขนาดเล็กมาปรับใช้ โดยแบ่งพื้นที่ใช้งาน ให้พื้นที่ด้านหน้าเป็นพื้นที่สำหรับจัดวางโต๊ะรับประทานอาหารแบบญี่ปุ่น ชั้นวาง สินค้าที่ระลึกและใบปลิวข้อมูลกิจกรรมจัดแสดงผลงานศิลปะในพื้นที่ ส่วนพื้นที่ด้านหลังร้านเป็นส่วนเตรียมอาหาร ส่วนพักผ่อน พื้นที่สวนหลังบ้าน และพื้นที่ชั้นบนใช้สำหรับการอยู่อาศัย

3. สถานที่ทำงานศิลปะและห้องแสดงผลงานศิลปะต่าง ๆ ภายในนิชิจินมีสถานที่ทำงานศิลปะและห้องแสดงศิลปะกระจายอยู่ในละแวกบ้านเรือนอยู่อาศัย ซึ่งศิลปินผู้เข้ามาอยู่ใหม่ทำการปรับปรุงพื้นที่ใช้สอยภายในภายนอกของห้องแถวเดิม ให้เหมาะกับการทำงานและแสดงผลงาน



2.14 สรุปภาพรวมการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย⁴⁰

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

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

ในอนาคตภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติตลอดทั้งให้เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ด้านแนวคิดเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของนักวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจกล่าวสรุปได้ว่า การรื้อย้ายต้องให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ ควรรับผิดชอบต่อผู้อยู่อาศัย ที่

⁴⁰ ช้างโนนิพัท ทวนนวรรตน์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 36-37.

เคยอยู่ในที่ดิน ซึ่งการบริหารและจัดการปัญหาต้องอาศัยหลักการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การปกครอง และการพัฒนาทางสังคม ควรพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการแสวงหาโอกาสและการให้โอกาสระหว่างประชาชนและสถาบันสังคมทั้งหลาย ทั้งนี้แนวทางที่เหมาะสมใช้ได้ดีในที่หนึ่ง อาจไม่สามารถใช้ได้เหมาะสมในที่หนึ่ง ซึ่งในการแก้ไขปัญหาต้องรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างของสังคม วัฒนธรรมของชุมชน และความร่วมมือร่วมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะก่อให้เกิดพัฒนาการที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเท็จจริงพบว่า การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่เกิดขึ้นกับชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินของหน่วยงานภาครัฐและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีลักษณะของการเป็นผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าอาคาร หรือผู้บุกรุก และเมื่อหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของมีความประสงค์จะใช้ที่ดินดังกล่าวมักประสบปัญหาในการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยเดิม ความช่วยเหลือที่ผู้อยู่อาศัยได้รับในกรณีรื้อย้ายนั้น ยังไม่มีมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการช่วยเหลือที่แน่นอนนัก ทั้งนี้แนวทางการรื้อย้ายจะแปรผันตามสถานการณ์ความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัย การรวมตัวของผู้อยู่อาศัย ปัจจัยด้านผลประโยชน์ ศักยภาพของโครงการตลอดจนกระทั่งแนวนโยบายของผู้เข้าพัฒนาเป็นหลักสำคัญว่ามีแนวทางอย่างไรซึ่งมีลักษณะของการพิจารณาเป็นรายโครงการ โดยอาจรวบรวมแบ่งได้ดังนี้

1. ฟ้องขับไล่โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย
2. การให้ที่ดินแปลงว่างฟรี
3. การให้เงินช่วยเหลือการหาที่อยู่ใหม่
4. การให้ความช่วยเหลือแนวทางอื่น ๆ ได้แก่
 - การให้เงินค่าเช่าเช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้าง
 - การช่วยเหลือค่าเช่าบ้านหรือปลูกสร้างอาคารชั่วคราวให้พักอาศัย
 - การย้ายไปอยู่ในที่อยู่ใหม่ (Slum Relocation)
 - การให้สิทธิเช่าอยู่อาศัยในอาคารที่สร้างขึ้นหรือแฟลตการเคหะฯ
 - การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)
 - การแบ่งฝั่งหรือแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Reblocking)

2.15 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนไปตั้ง ในที่ใหม่ในโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีผลงานที่น่าสนใจและผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

เสาวคนธ์ สุตสวาสดี และคณะ⁴¹ ได้ศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศโดยการจัดที่อยู่อาศัยใหม่ เสนอต่อการเคหะแห่งชาติ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม โดยเน้นศึกษาผลกระทบทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 ชุมชน คือ เคหะชุมชนร่มเกล้า 1 ชุมชนพื้นนครร่มเกล้า 3 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1,2,3 ชุมชนวัดรัชดา ชุมชนวัดหนองใหญ่ ชุมชนอินทามระ 10 ชุมชนบ้านมนังคศิลา และชุมชนเสนาพัฒนา ผลการศึกษาปรากฏว่าชุมชนที่ไม่มีมีการปรับปรุงพื้นที่ก่อนย้ายมาอยู่อาศัยมักประสบปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ ชาวชุมชนมีความพอใจในด้านกายภาพ และสภาพแวดล้อม เมื่อเทียบกับชุมชนเดิม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไปมีรายได้ระหว่าง 2,250 – 4,800 บาท ต่อเดือน การย้ายถิ่นมีผลต่อรายได้ไม่มากนักเพราะสามารถหางานได้โดยทั่วไป ชาวชุมชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 90 ไม่ต้องการย้ายถิ่น มีความรู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัยมากขึ้น กลุ่มผู้ศึกษาได้เสนอแนะรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมว่า การเคหะแห่งชาติควรมีการจัดเตรียมที่ดินไว้โดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้งให้อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมหลัก ควรแบ่งแปลงที่ดินขนาด 15 – 20 ตารางวา ควรปลูกบ้านแฝดหรือบ้านแถว เพื่อสามารถใช้พื้นที่ได้มากขึ้น ระหว่างการย้ายควรให้ความสำคัญกับสภาวะทางจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจของชุมชนควบคู่ไปกับด้านกายภาพ

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ⁴² ได้ประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว ของการเคหะแห่งชาติ พบว่าเป็นโครงการพื้นนครที่ประสบผลสำเร็จในเบื้องต้น เพราะผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดิน แม้มีการค้างชำระบ้างการค้างชำระค่าที่ดินไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มรายได้และจำนวนเงินที่ต้องผ่อน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้ายกายภาพและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายสิทธิหรือย้ายออกจากชุมชน จำนวน 2 ใน 3 พอใจกับขนาดที่ดิน 15 ตารางวา และในชุมชนมีองค์ประกอบชุมชนค่อนข้างพร้อม สำหรับในด้านอาชีพปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลต่อรายได้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามชาวชุมชนยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกรรมการชุมชนโดยรวม ในด้านความพอใจ ต่อการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ชาวชุมชนมีความพอใจในบทบาทและผลงานของ การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานอื่นมากพอสมควร

⁴¹ เสาวคนธ์ สุตสวาสดี , สุวัฒนา ธาดานิติ , มานะศิริ เขาวกุล และสุรพันธ์ เพชรภาภา , การศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศโดยการจัดที่อยู่อาศัยใหม่ (รายงานการวิจัยเสนอต่อการเคหะแห่งชาติ , กรุงเทพมหานคร , 2534)

⁴² วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ , การประเมินผลโครงการชุมชนบางบัวของการเคหะแห่งชาติ (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528)

อุบลวรรณ สิบอุบล⁴³ ได้ศึกษาปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยศึกษาการตั้งถิ่นฐานใหม่ในชุมชนพื้นนครบางบัว พบว่า หัวหน้าครัวเรือน ซึ่งเป็นผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจในระดับปานกลางต่อสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีความพอใจต่อสภาพแวดล้อมทั่วไปสูงกว่าความรู้สึกพอใจต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ เพราะผู้อยู่อาศัยยังคงอยู่ในสภาพเดิมหรือดีขึ้นกว่าเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตามนับได้ว่าเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้งสามารถยกระดับความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้ดีขึ้น

ชรินทร์ นาคสุข⁴⁴ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัยในโครงการพื้นนคร โดยศึกษาในชุมชน 4 แห่ง คือ ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนบางบัว ชุมชนบ้านมนังคศิลา และชุมชนร่มเกล้า จากการศึกษาพบว่าในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นทรัพยากรหลักที่ใช้ในการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะมีอาชีพไม่เป็นทางการ ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 4,060 บาทต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเฉลี่ยเล็กน้อย แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการสร้างบ้านส่วนใหญ่มาจากเงินออมและเงินกู้ตามลำดับ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยรายได้ที่ลดน้อยลง โครงสร้างทางสังคมที่ถูกทำลายไป เช่น การแยกย้ายกันอยู่ในที่อยู่ใหม่ การให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ทำให้กระบวนการพึ่งพากันและกันยุติลง เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนได้ ชรินทร์ นาคสุข ได้เสนอให้การกำหนดเงินดาวน์ค่าที่ดินงวดแรกต้องไม่สูงเกินไป การจ่ายเงินดาวน์ควรยืดหยุ่นมากขึ้น คือเพียงกำหนดวงเงินและช่วงเวลาอย่างกว้าง ๆ ให้ผู้อยู่อาศัยจ่ายได้ตามความสามารถ และโอกาส

จากการศึกษาผลงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมา สามารถสรุปสาระสำคัญของประเด็นจากการย้ายชุมชนในลักษณะนี้ได้ว่า โดยทั่วไปโครงการจะประสบผลสำเร็จในด้านการให้ความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถึงแม้ในบางโครงการโดยเฉพาะโครงการในยุคแรกเริ่มมีการขายสิทธิต่อให้บุคคลอื่นบ้าง ลักษณะกายภาพของโครงการจะดีกว่าชุมชนเดิมซึ่งเป็นชุมชนแออัด ผลกระทบที่ค่อนข้างเด่นชัดในหลายชุมชน คือเรื่องรายได้เพราะผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ รายได้ส่วนใหญ่ลดลง

⁴³ อุบลวรรณ สิบอุบล, ปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย : กรณีศึกษาการตั้งถิ่นฐานในกลุ่มของผู้มีรายได้ต่ำ โครงการพื้นนครบางบัว กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529)

⁴⁴ ชรินทร์ นาคสุข, การระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในโครงการพื้นนคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

กว่าเดิมในขณะที่รายจ่ายมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่าย ในการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างภาระกับการมีที่อยู่อาศัยในที่ใหม่

ณัฐพันธ์ บุญชันตินาถ⁴⁵ ศึกษาประเมินความพึงพอใจของประชาชน ที่อาศัยในชุมชนซอยเซ่งกี้ ภายหลังจากการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยวิธีการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ในด้านความพึงพอใจต่อการอยู่อาศัย ความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัย และความพึงพอใจต่อ ระบบสาธารณูปโภค โดยวิธีการสำรวจ และแจกแบบสอบถาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึง ปัญหา และเสนอแนวทางในการจัดที่อยู่อาศัยให้ชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

สรุปผลการวิจัย พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อความสะดวกในการ เดินทางไปโรงเรียนของบุตรหลานมากที่สุด รองลงมาคือความเป็นส่วนตัวในการอยู่อาศัย และ สิ่งที่ ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัย รองลงมาคือความสะดวกและขนาดของที่ดินโดยสรุป ดังนี้

ความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัย พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อความสะดวกในการเดินทางไปโรงเรียนของบุตรหลาน รองลงมาคือความสะดวกในการเดินทางไป ทำงาน และสิ่งที่ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือจำนวนห้องนอน รองลงมาได้แก่ รูปทรงแบบของที่อยู่อาศัย และจำนวนห้องน้ำ

ความพึงพอใจต่อระบบสาธารณูปโภค พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ ต่อระบบไฟฟ้า และระบบประปามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ถนนภายในโครงการ และ สิ่งที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจน้อยที่สุดคือ ระบบโทรศัพท์ รองลงมาได้แก่ การดำเนินงานของสหกรณ์ ชุมชน การจัดเก็บขยะ และระบบระบายน้ำ

ข้อเสนอแนะ เนื่องจากในปัจจุบันชุมชนซอยเซ่งกี้ได้มีการทำธุรกิจให้เช่าที่อยู่อาศัย จึงมีผู้เช่า ที่มีลักษณะการอยู่อาศัยแตกต่างกันมาเช่าอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะชุมชนซอยเซ่งกี้ อยู่ในย่านศูนย์กลางธุรกิจ จึงมีผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยใกล้แหล่งงานมาเช่าอยู่ ดังนั้น ในอนาคต ควรมีการศึกษาถึงผู้ที่เช่าอาศัยในชุมชนซอยเซ่งกี้ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ ทราบถึงลักษณะของการอยู่อาศัยของผู้เช่าในชุมชน และศึกษาถึงผลกระทบจากการเช่าอาศัยที่ ต้องอยู่ร่วมกับผู้อยู่อาศัยเดิม เพื่อศึกษาปัญหาในการอยู่อาศัยร่วมกัน

⁴⁵ ณัฐพันธ์ บุญชันตินาถ , การประเมินความพึงพอใจ “โครงการแบ่งปันที่ดิน ชุมชนเซ่งกี้” . (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านจิตวิทยาพัฒนาการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539)

ราชิต๊ะ ระเด่นอาหมัด⁴⁶ วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาถึงวิธีการสหกรณ์ที่ใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด และเพื่อทราบถึงปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคของวิธีการสหกรณ์ที่ใช้กับชุมชนแออัด และผลการวิจัยพบว่าวิธีการสหกรณ์ที่ใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด เป็นวิธีการสหกรณ์แบบสหกรณ์เคหสถาน ดำเนินธุรกิจ 2 ด้าน คือ ธุรกิจที่ดิน และธุรกิจสินเชื่อ โดยปรากฏว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายในสหกรณ์ คือ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการ มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินงานสหกรณ์

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

สำหรับด้านปัจจัยส่งเสริม และด้านปัจจัยอุปสรรคของวิธีการสหกรณ์สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้ ดังนี้

ด้านปัจจัยส่งเสริม ได้แก่ สมาชิกเห็นความสำคัญของสหกรณ์ในฐานะเป็นองค์กรกลางของชุมชน ความสามัคคีของชาวชุมชนมีมาก่อนการจัดตั้งสหกรณ์

ด้านปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในงานสหกรณ์ การประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์ให้สมาชิกทราบยังไม่เพียงพอ

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

สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนควรจะปรับปรุงกิจกรรมให้มีความต่อเนื่อง และ สนองประโยชน์ของสมาชิก เช่น สหกรณ์ควรจะปรับปรุงแบบการดำเนินงานเป็นสหกรณ์บริการชุมชน

⁴⁶ ราชิต๊ะ ระเด่นอาหมัด . การนำวิธีการสหกรณ์มาปรับใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด : ศึกษาเฉพาะกรณีสหกรณ์เคหสถานชุมชนเซ่งกี้ จำกัด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาสหกรณ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539)

และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ สหกรณ์ควรจะมีการร่วมมือกับสหกรณ์เคหสถานอื่น ๆ เพื่อเรียนรู้ ขั้นตอนประสบการณ์ในการทำงานจากสหกรณ์อื่น ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็น ประโยชน์แก่สมาชิก และชุมชนมากที่สุดรวมทั้งปรึกษาหารือกันเพื่อหาหนทางเสนอ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยสหกรณ์ เช่น พระราชบัญญัติจัดสรร ที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

อรรถัย อัจฉา⁴⁷ จากการศึกษางานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบว่า การเคหะแห่งชาติโดยศูนย์ วิชาการ ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เริ่มศึกษาหาทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาความ ขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง กับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยใน เมือง และพบว่าทางเลือกต่าง ๆ มีมากมายทางเลือกประการหนึ่งที่สำคัญและมีประสิทธิผล มากก็คือ “การประสานประโยชน์ในที่ดิน” หรือที่เรียกว่า “Land Sharing” ชุมชนเซ่งกี้ มิใช่ ชุมชนแรกที่น่าวิธีการประสานประโยชน์ในที่ดินมาใช้ ก่อนหน้านี้ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย และการตั้ง ถิ่นฐานมนุษย์ และสำนักปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะ-แห่งชาติ ได้นำวิธีดังกล่าวมาใช้ในการ แก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อาศัยในหลายชุมชน เช่น ที่สลัม คลองเตย และชุมชนวัดลาดบัวขาว เป็นต้น ทั้งนี้กระบวนการและยุทธวิธีที่นำมาใช้ในการพัฒนา ชุมชนนั้นแตกต่างกัน แต่กระนั้นการปฏิบัติการในชุมชนทั้งสองแห่งก็ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขต ข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ อีกมากมาย การจัดตั้งองค์กรทางเศรษฐกิจเพื่อการพึ่งพาตนเองของ ชาวบ้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในช่วงนั้นยังไม่สามารถกระทำได้ ในช่วงที่ผ่านมากการแก้ไข ปัญหาเน้นที่รูปแบบและผลผลิต (Product) มากกว่ากระบวนการ (Process) และเป็นการ แก้ปัญหาแบบเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (top – down) ขาดการคำนึงถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ของชาวชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของปัญหา(People Participation) การขาดกระบวนการ และการขาดการสร้างกลไกในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาตนเอง และให้เป็นไปอย่างครบวงจรทำ ให้ขาดองค์กรและกลไกรองรับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีทางเลือกหรือ แนวทางการแก้ไขปัญหาใด ๆ ที่จะบรรลุสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ได้ทุกประการ ประกอบกับชุมชนหรือ สลัมโดยทั่ว ๆ ไปยังมีปัญหาอีกมากมายนอกเหนือจากปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งประกอบไปด้วยปัญหา ที่ดิน ตั๋วบ้าน และ สาธารณูปโภคอันเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของชุมชน ดังนั้น การรวมตัวกัน ของชาวชุมชนเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของชุมชนร่วมกัน จึงควรเป็นการเริ่มต้นที่ดีที่จะเป็นฐานราก นำไปสู่การพัฒนาและแก้ปัญหาอื่น ๆ ของชุมชนร่วมกันด้วย

⁴⁷ อรรถัย อัจฉา, “ชุมชนเซ่งกี้ : วิถีชีวิตและกระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง,” เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 17, (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2531)

โครงการการพัฒนาและการสร้างที่อยู่อาศัยในชุมชนชอยเซ่งก็เป็นโครงการที่คำนึงถึงความสำคัญและเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อ การปกครอง และการพึ่งพาตนเองในระดับชุมชน ในกรณีนี้การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปกครองและการพึ่งพาตนเองของชุมชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการกระตุ้น (Mobilizing) และการให้คำปรึกษาหารือ (Advising) จากองค์กรภายนอก การดำเนินงานสหกรณ์นั้นเป็นสิ่งใหม่สำหรับชาวชุมชนและมีใช่เป็นเรื่องที่ง่าย การเตรียมการต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ให้กับชาวชุมชน เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานต่อไปนั้นเป็น สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองบนที่ดินผืนเดิม โดยการใช้วิธีการประสานประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) และดำเนินการผ่านองค์กรของชุมชนหรือในที่นี้คือสหกรณ์เคหสถานชุมชนเซ่งกี (Sengki Housing Cooperative) ซึ่งได้รับการกระตุ้นและสนับสนุนให้จัดขึ้นโดยองค์กรภายนอก ชุมชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเจรจาต่อรองเรื่องที่ดิน การพิจารณาจัดวางผังชุมชนใหม่ การพิจารณาเรื่องแปลนบ้าน การเลือกตั้งกรรมการสหกรณ์ ตลอดจนการวางแผนในเรื่องอื่น ๆ ดังนั้นโครงการนี้จึงได้รับการยอมรับให้เป็นโครงการตัวอย่าง (Demonstration Project) ของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองในปีเพื่อผู้อยู่อาศัยสากล 2530

ในการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้อง ช่างต้นทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบถึง แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับชุมชนแออัด ประเภทของชุมชนแออัด สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัด การดำรงอยู่ของชุมชน รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนแนวความคิด วิวัฒนาการ รูปแบบ และกระบวนการในการรื้อย้ายชุมชนในประเทศไทย กรณีตัวอย่างการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยในการกำหนดวิธีการศึกษา ตัวแปร ที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ตลอดจนการวิเคราะห์ สรุปเสนอแนะผลการศึกษา และการนำเสนอข้อมูล

2.16 สรุปผลที่ได้จากการศึกษา ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการศึกษาโดยสรุปเป็นสาระสำคัญได้ดังนี้

ความหมายของชุมชน อาจพิจารณาได้หลายแง่มุมเช่น เรื่องปรัชญา กายภาพ สังคม วิทยา และความหมายของชุมชนไม่ได้จำกัดอยู่ความสำคัญกับสภาพทางภูมิศาสตร์ หรือนึกถึงหมู่บ้าน(ภูมิลำเนา)เท่านั้น ความหมายอาจจะมีทั้งรูปธรรมและนามธรรม ดังนั้นการศึกษาแนวคิด

และความหมายของชุมชนในการพัฒนาชุมชน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมายที่เป็นรากฐาน อันจะเอื้อต่อการปฏิบัติงานแบบร่วมมือกันกับสมาชิกของชุมชนด้วย

ปัญหาชุมชน เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเทคโนโลยีและปัญหาของสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อน การพิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาไม่อาจจำกัดอยู่ภายในชุมชน เพราะบางปัญหาเกิดจากอิทธิพลภายนอก ซึ่งบางครั้งการแก้ไขต้องการ การรวมกำลัง ความร่วมมือ และทรัพยากรจากภายนอกชุมชนรวมถึงหน่วยงานผู้มีความเกี่ยวข้องในการพัฒนาควรมีวิสัยทัศน์ และนโยบายที่สนับสนุน ส่งเสริม งานพัฒนาชุมชนที่มีความเข้าใจพื้นฐานชุมชนเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ดังนั้นการทำงานพัฒนาชุมชน ต้องมีความเข้าใจความแตกต่างของชุมชนแต่ละลักษณะอย่างชัดเจน โดยที่ผู้ทำงานพัฒนาต้องเข้าใจในเป้าหมายที่ทำงานว่าเป็นไปในทิศทางใด เพื่อสามารถกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาวะชุมชนแต่ละชุมชนได้อย่างเหมาะสม และสามารถแก้ปัญหาภายในชุมชนได้ตรงจุดตามที่ทุกคนต้องการ

การวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวทางที่มีความสำคัญในงานพัฒนาชุมชนที่มีความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นระหว่างภายในชุมชนเอง, ชุมชนตัวเองกับชุมชนอื่น และชุมชนตัวเอง กับหน่วยงานภายนอกระดับท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศ อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันซึ่งจะเป็นผลดีแก่ความเข้าใจในสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นและกำลังเป็นไป โดยวิธีการและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติการขึ้นกับสภาพชุมชนนั้น ๆ เนื่องจากในแต่ละชุมชนต่างมีศักยภาพและขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาขึ้นพื้นฐานของชุมชนและการพัฒนาร่วมกัน ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในชุมชนนั้น ต่างมีจุดหมายร่วมกันคือการทำให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากชาวชุมชนเอง

การวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยบนที่ราชพัสดุในชุมชนสามัคคีร่วมใจ บางเขน กรุงเทพฯ ผู้วิจัยใช้หลักและแนวคิดสำคัญเป็นข้อศึกษาเพื่อเป็นแนวทางและสร้างความเข้าใจในการทำงานเบื้องต้น และได้เรียนรู้ ประสบการณ์ใหม่จากการมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนสามัคคีร่วมใจ ได้เปิดโอกาสให้ชาวชุมชนร่วมกันวางแผนตลอดจนทำงานพัฒนาในทางปฏิบัติ อันประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยมีรัฐคอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุน ตามโอกาสและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม รวมถึงกระตุ้นชาวชุมชนให้เกิดการศึกษา เกิดความคิด และแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชนเอง ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวมิใช่สิ่งที่กระทำได้ง่าย