

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นเมืองใหญ่เพียงเมืองเดียวของประเทศไทย และใหญ่โตกว่าเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองอันดับสองถึง 52 เท่า¹ กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของความเจริญของประเทศไทยทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านการบริหารราชการ ธุรกิจการค้า การธนาคาร การอุตสาหกรรม รวมทั้งศิลปวิทยาการต่าง ๆ การเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครนั้น มีสาเหตุ ส่วนหนึ่งมาจากขบวนการเปลี่ยนแปลงประชากร ได้แก่ การเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ และการเพิ่มประชากรเนื่องจากการอพยพของประชากรในชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จากตัวเลขการเพิ่มประชากรกรุงเทพฯ พบว่าในพ.ศ. 2490 กรุงเทพฯ มีประชากรเพียง 780,000 คน แต่เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2525 ประชากรกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเป็น 5,462,955 คน ปรากฏว่าประชากรได้เพิ่มขึ้นถึง 7 เท่าตัว² และในบรรดาประชากรจำนวนดังกล่าวประมาณว่าเป็นประชากรผู้มีรายได้น้อย คือมีรายได้น้อยกว่า 3,000 บาทต่อครอบครัว เป็นจำนวนถึง 1.7 ล้านคน³ รายได้ดังกล่าวจัดเป็นรายได้ที่ต่ำเกินกว่าผู้มีรายได้น้อย ละ

¹ ดร.สีระ หงส์ลดาธรมย์, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 5(1)-1.

² ดร.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 1-2.

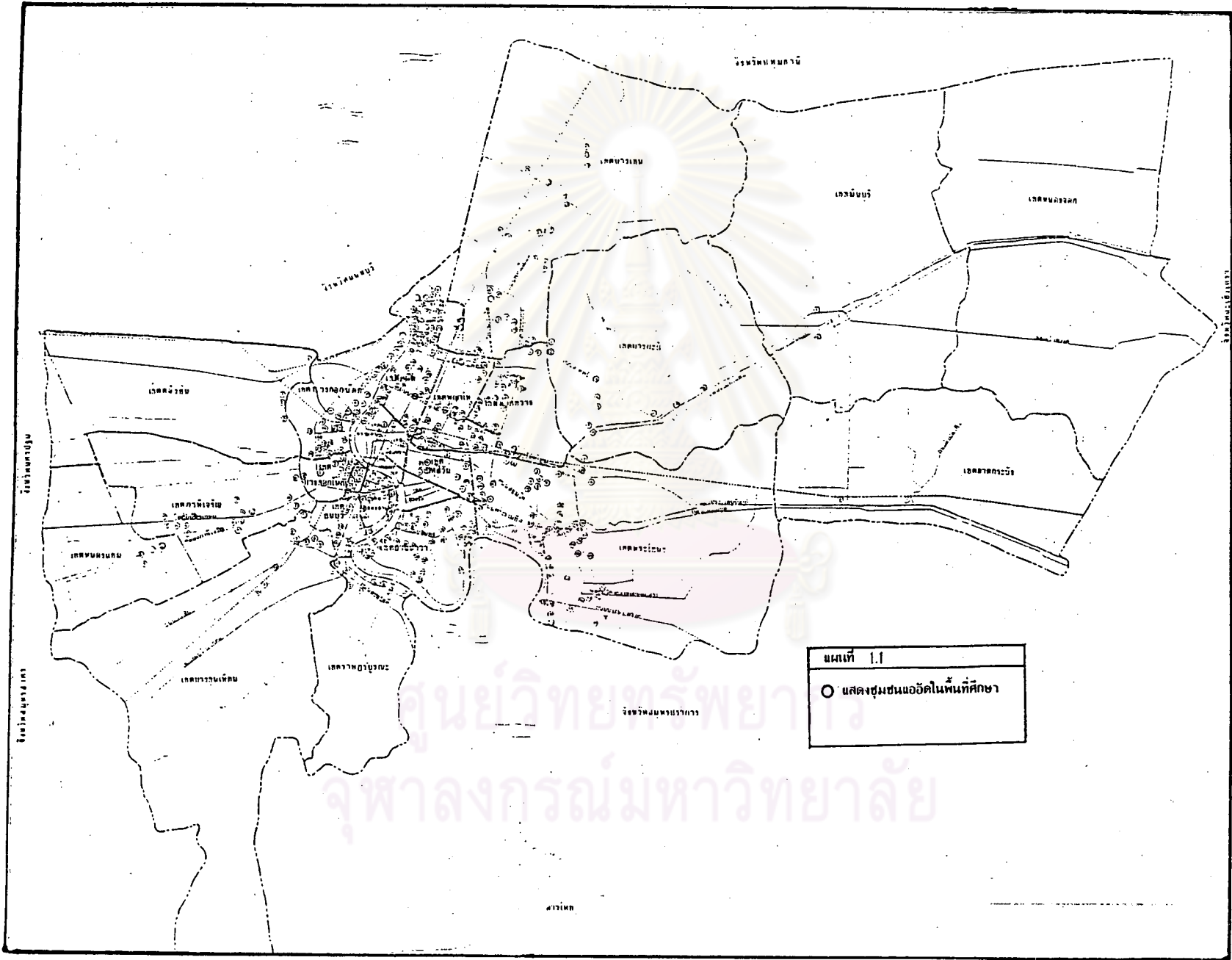
³ การเคหะแห่งชาติ, รายงานสัมมนาระหว่างประเทศ เรื่อง ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของผู้อยู่มีรายได้น้อยแนวทางสร้างสรรค์ สำหรับเมืองทั้งหลายในทวีปเอเชีย, (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2525), หน้า 1.

ข้อหาที่อยู่อาศัยที่เอกชนสร้างขายเอากำไรในเชิงธุรกิจได้ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดที่สำคัญด้าน รายได้ฉบับบังคับให้ผู้มีรายได้น้อย ต้องขวนขวายหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยไม่คำนึงว่า ที่อยู่อาศัยนั้น จะน่าดู น่าอยู่ และถูกสุขลักษณะหรือไม่ ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่จึงต้องอยู่อาศัยใน บริเวณแออัด ขาดระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น สภาพบ้านเรือนหนาแน่นสร้างอยู่เหนือ น้ำคร่ำและกองขยะ สภาพแวดล้อมสกปรกและเสื่อมโทรม ลักษณะของที่อยู่อาศัยดังกล่าว ก็คือชุมชนแออัด

จากการสำรวจชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานคร ของการเคหะแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2518-2526 พบว่า ชุมชนแออัด ที่กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานคร รวม 417 แห่ง¹ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก และมีแนวโน้มว่าชุมชนแออัดจะขยายตัวเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมี นโยบาย แผนปฏิบัติการและมาตรการที่จะจำกัดการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดก็ตาม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ชุมชนแออัด จึงเป็นเสมือนกระจกสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรง ของปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างชัดเจน การศึกษา เกี่ยวกับชุมชนแออัด ที่ปรากฏโดยทั่วไปจะเน้นข้อมูลด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ-สังคม การอพยพย้ายถิ่น การศึกษา สาธารณสุข ปัญหาเยาวชนและวัยรุ่น ปัญหาอาชญากรรมและ ยาเสพติด เป็นต้น ส่วนใหญ่จะเป็นการรายงานสภาพปัจจุบันภายในของชุมชนแออัดแต่ ละแห่งที่ศึกษา และเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องเฉพาะผู้อยู่อาศัยมากกว่าการพิจารณาชุมชนแออัด ในบทบาทของการเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีความผูกพันกับประชากรระบบ เศรษฐกิจและสังคมของเมือง

วิทยานิพนธ์นี้จึงสนใจที่จะศึกษาชุมชนแออัด โดยการศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ของชุมชนแออัด ได้แก่จำนวนการกระจายตัว วิวัฒนาการ ความสัมพันธ์กับพื้นที่ข้างเคียง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด ตลอดจนคาดการณ์ถึงแนวโน้มของ ชุมชนแออัดในอนาคต

¹ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, งานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร.



1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาจำนวน ขนาด และการกระจายตัวของชุมชนแออัด
2. เพื่อศึกษาลำเหตุการเกิด และการกระจายตัวของชุมชนแออัด
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับพื้นที่ข้างเคียง
4. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของชุมชนแออัด
5. เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มและพัฒนาการของชุมชนแออัดในอนาคต
6. เพื่อเสนอแนวทางและนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ ต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ทำการศึกษา รูปแบบของชุมชนโดยศึกษาถึงชุมชนแออัด ซึ่งกระจายในพื้นที่ 21 เขต¹ (แผนที่ 1.1) ประกอบด้วยเขตชั้นใน 9 เขต คือ เขตพระนคร ป้อมปราบฯ ปทุมวัน ดุสิต พญาไท ห้วยขวาง ธนบุรี คลองสาน และบางกอกใหญ่ ชุมชนแออัดในเขตชั้นกลาง 7 เขต คือ ยานนาวา พระโขนง บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญ และราษฎร์บูรณะ และชุมชนแออัดเขตชั้นนอก 5 เขต ได้แก่ เขตมีนบุรี ลาดกระบัง บางขุนเทียน ตลิ่งชัน และหนองแขม

2. จำนวนชุมชนแออัดที่ศึกษา จะศึกษาจากข้อมูล 2 ชุด คือ ชุดแรกเป็นข้อมูลด้านการกระจายตัวของชุมชนแออัดในพื้นที่ 21 เขต ดังที่กล่าวไปแล้วจำนวน 417 ชุมชน²

¹ เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านที่ตั้งและการกระจายของชุมชนแออัด ระหว่าง พ.ศ. 2518-2526 ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัด ในพื้นที่ 3 เขต คือ บางรัก, สัมพันธวงศ์ และหนองจอก.

² เป็นข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดที่เก็บรวบรวมจากฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติและงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลด้านที่ตั้งและการกระจายตัวจำแนกรายเขต.

(ดูภาคผนวก ก, ตารางที่ 1) ส่วนข้อมูลอีกชุดหนึ่ง จะศึกษาเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของชุมชนแออัด ได้แก่ จำนวนบ้าน จำนวนครัวเรือน อายุของชุมชน และกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวม 267 ชุมชน¹ (ดูภาคผนวก ก, ตารางที่ 1)

3. ชุมชนแออัดที่ศึกษาจะเป็นชุมชนแออัดที่มีการตั้งถิ่นฐานรวมเป็นกลุ่มก้อนอย่างเห็นได้ชัดเจน ทั้งนี้โดยยึดถือตามกำหนดของกรุงเทพมหานครที่กำหนดลักษณะของชุมชนแออัดเชิงปริมาณ ในคราวที่สำรวจข้อมูลชุมชนหนาแน่นในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2521 ไว้ว่า ครอบครัวยุบรวมกัน 30 ครอบครัว อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมถือเป็นบริเวณเสื่อมโทรม หรือเป็นลักษณะของชุมชนแออัด

4. ลักษณะที่ตั้งของชุมชนแออัดที่ทำการศึกษา จะศึกษาเฉพาะชุมชนแออัด บนพื้นที่ทางแนวราบเท่านั้น มิได้รวมไปถึงชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในรูปตึกแถวหรืออาคารสูง หรือชุมชนแออัดที่อาศัยเรือเป็นบ้าน (ชาวเรือ)

5. คำว่า "ลัสัม" หรือ "ชุมชนแออัด" หรือ "แหล่งเสื่อมโทรม" ให้มีความหมายเหมือนกันในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และนำมาใช้แทนกันเพื่อหลีกเลี่ยงการกล่าวซ้ำจนเกินไป

1.4 ขั้นตอนการศึกษา

1. ศึกษาที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัดจากแผนที่ และเอกสารประกอบจากฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัดการเคหะแห่งชาติ และงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กรุงเทพมหานคร

2. ศึกษาลักษณะทั่วไปของชุมชนแออัด ได้แก่ จำนวนบ้าน จำนวนครัวเรือน อายุของชุมชน และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

3. ศึกษาความสัมพันธ์ของการขยายตัวของกรุงเทพมหานครและการขยายตัวของชุมชนแออัด

4. ศึกษาเฉพาะกรณี (Case study)

¹ ข้อมูลชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลชุมชนแออัด 417 ชุมชน และเป็นชุดที่มีรายละเอียดประกอบเกี่ยวกับจำนวนบ้าน จำนวนครัวเรือน อายุชุมชน และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ครบทุกด้าน ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ พบว่ามีอยู่เพียง 267 ชุมชนเท่านั้น ส่วนชุมชนอื่น ๆ มีข้อมูลเพียงบางประการเท่านั้น เช่น จำนวนบ้าน และ จำนวนครัวเรือน กรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนอายุของชุมชนจะไม่ปรากฏอยู่ จึงไม่สามารถนำมาศึกษาได้ครบทั้ง 417 ชุมชน.

5. วิเคราะห์รูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบนั้น
6. คาดการณ์แนวโน้มการตั้งถิ่นฐานชุมชนแออัดในอนาคต
7. เสนอแนะแนวทางการวางแผนด้านที่อยู่อาศัย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

1. การศึกษาครั้งนี้โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาและสำรวจไว้ ได้แก่ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ งานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. ศึกษาที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัดจากแผนที่แสดงที่ตั้งชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ

3. การสำรวจภาคสนาม ซึ่งประกอบด้วยการออกแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ ในชุมชนแออัดที่เป็นกรณีศึกษา 3 ชุมชนจากเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก ได้แก่

1. ชุมชนแออัดซอยคานเรื่อ เขตดุสิต เป็นตัวแทนเขตชั้นใน
2. ชุมชนแออัดซอยเสนาภิคม 2 เขตบางเขน เป็นตัวแทนเขตชั้นกลาง
3. ชุมชนแออัดโรงถ่านซอยเลิศพัฒนาใต้ เขตบางขุนเทียน เป็นตัวแทนเขตชั้นนอก

1.6 การเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากการวิเคราะห์ จะนำเสนอในรูปแบบต่าง ๆ คือ

1. การบรรยาย
2. ตาราง
3. แผนที่
4. แผนภูมิและกราฟ
5. รูปภาพ

1.7 แหล่งที่มาของข้อมูล

1. เอกสาร

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาวินิจฉัยได้แก่ เอกสารของทางราชการ กฎหมาย วารสาร หนังสือพิมพ์ และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ซึ่งได้รับความอนุเคราะห์จากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการ เอกชน ตลอดจนส่วนบุคคล เช่น

- ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
 - ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ
 - สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี
 - งานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
 - งานแผนที่ กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
 - สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
 - ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - หอสมุดกลาง สำนักวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฯลฯ

2. แผนที่

จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น

- แผนที่กรุงเทพมหานคร มาตรฐาน 1 : 100,000 จากงานแผนที่กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- แผนที่แสดงที่ตั้งชุมชนแออัด มาตรฐาน 1 : 25,000 จากฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
- ภาพถ่ายทางอากาศแสดงที่ตั้งชุมชนแออัดที่เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาทั้ง 3 ชุมชน มาตรฐาน 1 : 50,000

- แผนที่แสดงการใช้ที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526 มาตรฐาน 1 : 100,000
จากสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

3. ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม

การศึกษาครั้งนี้ได้ออกแบบสอบถาม จำนวน 124 ชุด เพื่อสอบถามผู้อยู่อาศัย
ในชุมชนแออัด เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของชุมชน สภาพเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนปัญหาที่
ผู้อยู่อาศัยประสบอยู่ เพื่อให้เข้าใจสภาพที่เป็นจริงของชุมชนแออัด

1.8 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของชุมชนแออัด
3. ทราบถึงแนวโน้มของชุมชนแออัดในอนาคต
4. ผลการศึกษาอาจเป็นแนวทางนำไปประกอบการพิจารณาวางนโยบาย และวางแผนแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ให้กับผู้มีรายได้น้อย สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.9 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการนำวิชาการด้านผังเมืองมาประยุกต์กับการศึกษาด้านสังคมวิทยา
แต่การศึกษาก็พบปัญหาและอุปสรรคบางประการอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ในด้านข้อมูล
 ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งขอกล่าวรวมกันไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ที่
ศึกษาต่อไปจะได้พิจารณาร่วมกันขจัดข้อบกพร่องดังกล่าว ปัญหาหรือข้อจำกัดมี 2 ประการคือ

1. ด้านข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ข้อมูลพื้นฐานที่นำมาวิเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลขั้นทุติยภูมิ
(Secondary data) ซึ่งพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัด เริ่มมีการจัดเก็บและรวบรวมโดย
หน่วยงานราชการ ประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเห็นเหตุให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้โดย
ตรง ไม่สามารถทำการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนทั้งกรุงเทพมหานครและ
ถูกต้องกับความจริงทุกประการ เช่นใน เรื่องจำนวนของชุมชนแออัด ซึ่งไม่มีตัวเลขยืนยันจำนวน
ที่แท้จริง การให้ชื่อชุมชนแออัดไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูล รวมทั้งตำแหน่งที่ตั้ง

ชุมชนแออัดในแผนที่ ฯลฯ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงคัดเลือกข้อมูลที่หน่วยงานราชการได้นำออกเผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป

2. ปัญหาอื่น ๆ

เนื่องจากระยะเวลา งบประมาณ และความจำกัดด้านจำนวนคนที่ศึกษา จึงทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุก ๆ อย่างจากส่วนราชการไม่อาจตรวจสอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ เช่น เรื่องจำนวนและที่ตั้งของชุมชนแออัดในเขตต่าง ๆ 24 เขตทั่วกรุงเทพมหานคร หรือเรื่องจำนวนประชากรและการใช้ที่ดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การศึกษาจะมีข้อจำกัดและอุปสรรคด้านต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้ว ก็ไม่ได้บั่นทอนผลการศึกษาให้ด้อยลงไป นอกจากนี้งานศึกษาวเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดทั้งหมด เป็นงานที่ค่อนข้างใหม่ และเป็นความพยายามที่จะพิจารณาที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่างมีระบบที่สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ-สังคม และการใช้ที่ดิน ฯลฯ

1.10 นิยามศัพท์เฉพาะ

การเรียกชื่อลัสม์หรือแหล่งเสื่อมโทรมในอดีต เป็นที่เข้าใจว่าหมายความถึงอะไร ต่อมาเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงภาพพจน์ที่มีต่อลัสม์ในตำบล จึงเปลี่ยนมาเรียกว่าชุมชนแออัดแทน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเรียกลัสม์ หรือแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด ก็จะมี ความหมายนัยเดียวกัน

การให้ความหมายของลัสม์หรือแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด โดยนักวิชาการ หรือผู้สนใจศึกษาปัญหาลัสม์ มีแตกต่างกันดังนี้คือ

1. องค์การสหประชาชาติ ให้ความหมายลัสม์ว่า "คือสิ่งก่อสร้างหรือพื้นที่ที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่นเกินไป เกิดความเสื่อมโทรมลง มีสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก อันอาจทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีของผู้อยู่อาศัยหรือของชุมชนนั้น ๆ"¹

¹ ทองสุข ชันทอง, "นิเวศวิทยาเมือง." ปัญหาของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2520) หน้า 193.

2. หนังสือ Encycloepadia Britanica ให้ความหมายว่า "สลัมคือที่อยู่อาศัยที่ไม่ดีที่ว่าง ขาดทรุดโทรม ขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัย หรืออยู่อาศัยกันอย่างยัดเยียดทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่ยอยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตครอบครัวให้มีความสุขกายสบายใจได้"¹ ซึ่งแบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือ

1. Blighted Area คือบริเวณที่กำลังเสื่อมโทรม เนื่องจากปัญหาใด ๆ ก็แล้วแต่ หากไม่มีการปรับปรุงกันทั่วทั้งแล้ว Blighted Area ก็จะเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งผลที่สุดกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

2. Slum Area คือบริเวณที่เสื่อมโทรมจนถึงที่สุดจนยากที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นในสภาพเดิม เว้นแต่จะทำการรื้อถอน หรือย้ายอาคารและผู้คนออกไปแล้วจัดโครงการปฏิรูปและปลูกสร้างขึ้นมาใหม่

นอกจากการให้ความหมายของสลัมแบบกล่าวรวม ๆ แล้ว ยังได้มีการให้ความหมายของสลัม โดยสรุปเป็นลักษณะทั่วไปของสลัม ดังนี้

3. Clinard² ได้กำหนดลักษณะของสลัมไว้ดังนี้

1. สภาพที่อยู่อาศัยไม่ดี
2. อยู่กันหนาแน่น สับสนไม่เป็นระเบียบ
3. ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) ในชุมชน
4. ตำนสู่ขาริบาลและสุขอนามัยไม่ดี
5. ประชากรที่อยู่อาศัยมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant Behavior)

¹ Encycloepadia Britanica, 1956, p.800.

² M.B. Clinard, Slum and Community Development (New York : The Free Press, 1966), p.4.

6. มีวัฒนธรรมในกลุ่มเป็นของตนเอง (Subculture of Slum)

7. มีความเพิกเฉยและแยกตัวจากสังคม (Apathy and Social

Isolation)

4. William Lim¹ ได้สรุปลักษณะทั่วไปของสลัมไว้ดังนี้

1. ผู้อยู่อาศัยมีรายได้และระดับการศึกษาต่ำ สุขภาพอนามัยไม่ดี
2. มักมีอาชีพที่มีรายได้น้อย
3. มักมีอาชีพการรุ่มสูง ครอบครัวยากไร้
4. อยู่รวมกันหนาแน่น มีพื้นที่ใช้สอยจำกัดขึ้นกับจำนวนคน
5. ผู้อยู่อาศัยเป็นพวกที่เพิ่งย้ายมาจากชนบทหรือเมืองเล็ก ๆ
6. ลักษณะการใช้ที่ดินจะมีหลายประเภทปะปนกันทั้งพาณิชยกรรมที่อยู่อาศัย

และอุตสาหกรรม

7. ขาดสิ่งที่จะให้เกิดคุณค่า (Amenities) แก่บริเวณนั้น เช่น โรงเรียน

สนามกีฬา

8. มีการสัญจรภายในสับสน
9. ลักษณะอาคารเก่าทรุดโทรม
10. ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ การระบายน้ำ

เป็นต้น

5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัฐไชย ตันตีสู่² ได้สรุปลักษณะของแหล่งเสื่อมโทรม ไว้ดังนี้

1. แหล่งที่มีอาคารหนาแน่น

¹ William Lim, Equity and Urban Environment in the Third World (Singapore : New Art Printing, 1980), p.31.

² รัฐไชย ตันตีสู่ "สภาพปัจจุบันและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม" รายงานการสัมมนาผู้แทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในแหล่งเสื่อมโทรม 28-30 มกราคม 2523, หน้า 30.

2. อาคารส่วนใหญ่ในบริเวณนี้อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรม มีสภาพไม่เหมาะที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย

3. มีลักษณะเป็นอันตรายแก่สุขภาพและอนามัย คือบริเวณบ้านเรือนมีน้ำเน่า และไม่มีอากาศบริสุทธิ์เพียงพอ

4. มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัย เช่น เป็นแหล่งเชื้อเพลิงของอัคคีภัย

6. ดร.ไพบูลย์ ช่างเรียน¹ ได้อธิบายลักษณะแหล่งเสื่อมโทรมไว้ดังนี้

1. เป็นเคหสถานหรืออาคารซึ่งกำลังใช้เป็นที่อยู่อาศัย

2. เป็นที่ตั้งอาคารหนาแน่นไม่เป็นระเบียบ ไม่มีที่ว่าง ทางเข้าออกไม่

สะดวก

3. บริเวณที่ตั้งอาคารนั้นสกปรกรกรุงรัง เป็นที่อยู่หลบซ่อนของสัตว์ ซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งเชื้อโรค

4. ตัวอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรม เพราะสร้างและใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นเวลานานไม่ถูกต้องตามหลักการก่อสร้างและหลักสุขวิทยาสมัยใหม่ ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น ขาดการถ่ายเทระบายอากาศขาดแสงสว่าง เป็นต้น

5. สมาชิกของครัวเรือน อาศัยอยู่ในอาคารหนึ่งอย่างแออัดยัดเยียด ทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัย ดำเนินชีวิตในครอบครัวอย่างสุขกายสบายใจ ตามปกติวิสัยมนุษย์ได้

6. ไม่มีบริการจากรัฐหรือเอกชนที่ถูกต้องตามหลักอนามัย มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัย

7. ตัวอาคารมีลักษณะที่จะเป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยหรือประชาชนในบริเวณนั้น เช่น อันตรายจากการโค่นล้ม หักพัง หรืออาจเกิดอัคคีภัย เป็นต้น

¹ ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 2.

จากการศึกษาลัทธิในกรุงเทพฯ จะประกอบด้วยลักษณะดังนี้¹

1. ลักษณะกายภาพที่อยู่อาศัยไม่ดี เช่น สร้างด้วยวัสดุไม้ถาวร หรือวัสดุใช้แล้วต่าง ๆ ซึ่งผู้อยู่อาศัยเก็บมาใช้อีก
2. อยู่กันหนาแน่น ไม่มีการจัดระเบียบในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยชั้นใหม่ในชุมชนนั้น ความหนาแน่นของผู้อยู่อาศัยในชุมชนส่วนใหญ่ (Mode) อยู่ระหว่าง 50-99 คน/ไร่
3. ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งคนทั่วไปพึงได้รับการจากรัฐ เช่น ไฟฟ้า ประปา การระบายน้ำ การเก็บขยะ เป็นต้น
4. มักมีการใช้ที่ดินหลายประเภทปะปนกันทั้งพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัย
5. ผู้อยู่อาศัยมักไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเอง
6. ลักษณะของผู้อยู่อาศัยส่วนมากเป็นคนชนบทอพยพเข้ามา การศึกษาต่ำ ไม่เกินการศึกษาภาคบังคับ
7. เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านกฎหมาย เนื่องจากไม่มีทะเบียนบ้าน จึงเกิดปัญหาติดตามมาอีกหลายประการเช่น ขาดไฟฟ้าน้ำประปาไม่ได้ เด็กเข้าโรงเรียนไม่ได้ เป็นต้น

จากการที่มีผู้ให้ความหมายของชุมชนแออัดไว้หลายท่าน เนื้อหาส่วนใหญ่ใกล้เคียงและสอดคล้องกัน แต่มีจุดเน้นและรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับความสนใจและการมองปัญหาของแต่ละท่าน หากกล่าวโดยสรุป เราสามารถให้ลักษณะที่เด่น ๆ ของชุมชนแออัดได้ดังนี้

¹ พันรดา บุญเหลือหล่อ, "การตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร"

(รายงานการค้นคว้าประจำภาค วิชาประชุมเชิงปฏิบัติการเคหะการ แผนกวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 11-12.

<p>สภาพของตัวอาคารที่อยู่อาศัย</p>	<p>หมายถึงชนิดและสภาพของวัสดุที่ใช้ ซึ่งมักจะไม้ถาวร หรือมีสภาพใช้แล้ว เช่น สังกะสีบุผนัง ผนังกระเบื้อง เป็นต้น สภาพการไร้ห้อง เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้ และกิจกรรมที่ใช้ซึ่งแออัดและไม่เป็นสัดส่วน เป็นต้น</p>
<p>สภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมของอาคารบริเวณ</p>	<p>ได้แก่ สภาพความแออัด ระหว่างอาคารแต่ละหลัง¹ ทางเข้าออกคับแคบไม่พอเพียงหรือไม่สะดวกในการสัญจร ขาดลักษณะสุขาภิบาล เช่น มีน้ำเน่าขัง ขาดการระบายน้ำ ล่าธารรูปโรค เช่น ไฟฟ้า ประปา ขาดแคลน หรือไม่เพียงพอความต้องการ ตลอดจนขาดล่าธารรูปการที่จำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียน สถานพยาบาล และสถานส่งเสริมสุขภาพต่าง ๆ เป็นต้น</p>
<p>สภาพการครอบครอง</p>	<p>ได้แก่ สภาพการครอบครองที่ดิน และที่อยู่อาศัยใน สลัม อาจเป็นไปโดยการบุกรุกที่ดิน (Squatter) เข้าไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เช่น สลัมคลองเตย หรือ โดยการครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เข้าที่ดินจากเจ้าของทั้งที่เป็นเอกชนหรือหน่วยราชการ แต่เป็นบริเวณที่ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าของที่ดิน เท่าที่ควร หรือมีเงื่อนไขการครอบครองไม่แน่นอน ส่วนตัวบ้านผู้อยู่อาศัยอาจปลูกเองหรือเช่าจากผู้อื่น</p>

¹ ความหนาแน่นของบ้านมากกว่า 15 หลังต่อไร่ (การเคหะแห่งชาติ)

<p>สภาพผู้อยู่อาศัย</p>	<p>ผู้อยู่อาศัยในบริเวณนี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้อพยพมาจาก แหล่งอื่น เพื่อหาแหล่งทำมาหากินใหม่ ผู้เข้ามา อยู่อาศัยอาจจะมาจากชนบท เพื่อมาหางานทำใน เมือง หรืออาจจะโยกย้ายจากบริเวณอื่นในเมืองมา สู่แหล่งนี้ เพราะใกล้ที่ประกอบอาชีพก็เป็นได้ ส่วนใหญ่ สิ่งมักเป็นผู้รับจ้างทำงานรายวันหรือชั่วคราวโดยใช้ แรงงานเข้าแลกเช่น กรรมกร ช่างก่อสร้าง ลูกจ้าง ตามร้านหรือบริษัทค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ หรืออาชีพ บริการต่าง ๆ ซึ่งมีโอกาสหางานได้ง่าย เพราะขาด ทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะแขนง ในแต่ละ ครอบครัวจึงมีผู้ว่างงาน หรือทำงานไม่เต็มอัตรา อยู่เสมอ ผู้มีรายได้ในครอบครัว จึงมีภาระในการ อุปถัมภ์ผู้อื่นสูง ทั้ง ๆ ที่มีรายได้ระดับต่ำ ทำให้เกิด ความขัดสนในการที่จะปรับปรุงคุณภาพของชีวิตและ คุณภาพของที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม ผู้อยู่อาศัย ในชุมชนแออัด ก็มีความพึงพอใจในระดับหนึ่งกับการ ได้มาอยู่ร่วมกับผู้ที่มีฐานะไม่ต่างกันมาก และช่วยให้ ปรับตัวเข้ากับชีวิตสังคมเมืองสำหรับผู้มาอยู่ใหม่</p>
<p>สภาพทางเศรษฐกิจ - สังคม</p>	<p>เนื่องจากผู้อยู่อาศัยในสละมักเป็นผู้มีโอกาสน้อยทาง การศึกษา มีสภาพการทำงานที่ไม่ถาวร มีอัตราการ ว่างงานและทำงานไม่เต็มอัตราเป็นปริมาณสูง ลักษณะ ทางกายภาพของสละที่เสื่อมโทรมต่ำกว่ามาตรฐาน ทำให้ผู้อยู่อาศัยมีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ จึงเป็น เหตุให้แรงงานในกลุ่มนี้มีส่วนร่วมในการพัฒนาต่ำกว่า ที่ควรในแง่สังคม ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ข้างต้นจึงเป็น ผลกระทบให้เกิดปัญหาต่อเนื่องกันมา ซึ่งมีอัตราสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณอื่น ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเด็กวัยรุ่น เป็นต้น</p>