

## บทที่ 2

### แนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย การพัฒนาชุมชนแบบต่าง ๆ รวมถึงแนวความคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชน และแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวัดต่อการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย เป็นต้น รวมถึงการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมทั้งจากเอกสารและงานวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยที่ได้มีการศึกษาและได้บันทึกไว้ ทั้งนี้เพื่อกำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาของงานวิจัยนี้ให้ชัดเจน นำไปสู่การออกแบบระเบียบวิธีการวิจัย การวิเคราะห์ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ด้วย

#### 2.1 ความหมายของชุมชนและองค์ประกอบของที่อยู่อาศัย

##### 2.1.1 ความหมายของชุมชน

กรุงเทพมหานคร ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วย กรรมการชุมชน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดชุมชนแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) ชุมชนแออัด 2) ชุมชนชานเมือง 3) เคหะชุมชน 4) ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร 5) ชุมชนเมือง ทั้งนี้จะสามารถจะแยกคำจำกัดความของชุมชนแต่ละประเภทได้ดังนี้<sup>1</sup>

1. **ชุมชนแออัด** หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุด ทрудโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่

2. **ชุมชนชานเมือง** หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านการเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาน้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน

3. **ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร** หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรเป็นบ้านที่อยู่อาศัย และดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ ทาวเฮาส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งได้ทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน

<sup>1</sup> คู่มือปฏิบัติงานกรรมการชุมชน. หน้า 1.

4. **เคหะชุมชน** หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้ง ดำเนินการและดูแลโครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลต และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ

5. **ชุมชนเมือง** หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือน้อยกว่า 15 หลังต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของบ้านมากกว่าชุมชนชนเมือง และกรุงเทพมหานครได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

#### 2.1.2 องค์ประกอบของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชน

มาตรฐานที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชน โดยให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยในด้านโครงสร้าง มีความคงทนต่อการใช้สอยพอประมาณ รวมทั้งให้ผู้อยู่อาศัยได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นพอสมควร ได้ระบุถึงองค์ประกอบของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับชุมชนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ดังนี้

1. **สาธารณูปโภค** ประกอบด้วย ถนน, ทางเท้า, ทางจักรยาน, อุโมงค์บนถนน, สนามเด็กเล่น, ที่จอดรถ, ไฟฟ้า, ประปา, การระบายน้ำฝน, โทรศัพท์ และการระบายและบำบัดน้ำโสโครก

2. **สาธารณูปการ** ประกอบด้วย พาณิชยกรรม, บริบาลทารกและอนุบาล, สำนักงานบริหารชุมชน, บริการสื่อสาร, ศูนย์ชุมชน, สถานีอนามัย, สวนสาธารณะ, สนามกีฬา, สถานที่พักผ่อน, สถานศึกษา, ศูนย์ประกอบอาชีพ และบริการขนส่งมวลชน รวมถึงการป้องกันอัคคีภัยและอุปกรณ์ดับเพลิง

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการ

### 2.2.1 ความหมายของการจัดการ

ปราณี พรธณวิเชียร ได้สรุปความหมายของการจัดการ จากการใช้ความหมายและคำจำกัดความของนักวิชาการหลายท่านไว้ว่า การจัดการ หมายถึง “การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้”<sup>2</sup>

Richard M. Hodgetts และ Donald F. Kuratko ได้ให้ความหมายของการจัดการว่าเป็นขบวนการอาศัยคนในการทำให้งานหรือสิ่งที่ต้องทำให้สำเร็จ โดยกิจกรรมทางการจัดการสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กิจกรรมทางการกระทำ (Doing Activities) และกิจกรรมทางการคิด (Thinking Activities)<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ปราณี พรธณวิเชียร, หลักการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, 2530), หน้า 15.

<sup>3</sup> Richard M. Hodgetts and Donald F. Kuratko, Effective Small Business Management (Texas : The Dryden Press, 1998), p. 295.

### 2.2.2 องค์ประกอบของการจัดการ

สุเทพ เชาวลิขิตได้สรุปจากคำนิยามของนักวิชาการหลายท่านเป็นองค์ประกอบของการจัดการได้ 4 ประการ ดังนี้<sup>4</sup>

1. มีลักษณะเป็นกระบวนการมีขั้นตอน ซึ่งใครก็ตามที่เป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างานจะต้องเรียนรู้กระบวนการจัดการเพื่อนำไปบริหารงานของตนเองให้ประสบความสำเร็จ กระบวนการดังกล่าวได้แก่ การวางแผน การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวกและการควบคุม

2. มีลักษณะเป็นเทคนิค มีรายละเอียด มีข้อมูล มีเหตุผล มีหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่สามารถเรียนรู้ได้ไม่ยากนัก

3. มีลักษณะเป็นเครื่องมือ สามารถที่จะนำไปใช้ประกอบการทำงานของผู้บริหารหรือหัวหน้างานได้ หมอจำเป็นต้องมีเครื่องมือผ่าตัด หัวหน้างานก็ต้องมีการจัดการเป็นเครื่องมือในการทำงานเช่นกัน

4. มีทิศทางที่ชัดเจน ทั้งนี้อาจรวมถึงมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายหรือจุดหมายที่ชัดเจน ที่ใดไม่มีเป้าหมาย ที่นั้นการจัดการก็ไม่เกิดขึ้นเพราะไม่รู้ว่าจะจัดการไปเพื่ออะไร

### 2.2.3 ทฤษฎีการจัดการ

ปราณี พรธนิเชียรกล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการโดยตรง ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ (Man, Money, Material and Management)<sup>5</sup>

สุเทพ เชาวลิขิตกล่าวถึงทฤษฎีการจัดการที่สำคัญมี 4 ประการดังนี้<sup>6</sup>

1. คน (Man) เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อองค์กรมากที่สุด เพราะคนมีชีวิต จิตใจ มีเลือดเนื้อ มีวิญญาณ ฉะนั้นใครก็ตามที่เป็นหัวหน้างานจะต้องจัดการเกี่ยวกับคนในองค์กรเสียก่อน โดยพยายามที่จะทำให้เขาเหล่านั้นเต็มใจที่จะทำงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ โดยการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน และการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าขององค์กร

2. เงิน (Money) เงินเป็นทรัพยากร ทางการจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เมื่อใดที่ขาดเงิน เมื่อนั้นความสำเร็จขององค์กรย่อมจะลดลงไป หัวหน้างานหรือผู้บริหารจะต้องรู้จักวิธีการจัดการการเงินเพื่อใช้เงินนั้นเป็นเครื่องมือในอันที่จะปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ

3. วัสดุ (Material) เป็นทรัพยากร ทางการจัดการอีกประการหนึ่งซึ่งรวมไปถึง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร อาคารสถานที่ด้วย ความพร้อมทางด้านวัสดุก็จะทำให้การจัดการนี้ง่ายขึ้น หัวหน้างานหรือผู้บริหารจะต้องเรียนรู้วิธีการจัดการวัสดุเพื่อก่อประโยชน์ให้กับองค์กร

4. วิธีการ (Method) เป็นทรัพยากรของการจัดการชนิดหนึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิคและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ๆ หัวหน้างานหรือผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเป็นนักคิด นักกลยุทธ์หรือนักวางแผนด้วย

<sup>4</sup> สุเทพ เชาวลิขิต, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการบริหารโครงการเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2532), หน้า 2.

<sup>5</sup> ปราณี พรธนิเชียร, หลักการจัดการ, หน้า 15.

<sup>6</sup> สุเทพ เชาวลิขิต, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการบริหารโครงการเบื้องต้น, หน้า 3.



### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการชุมชนผู้มีรายได้น้อย

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า การจัดการชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัด ยังไม่มีการนิยามความหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และพบว่ามีผลงานวิจัย 2 ฉบับที่กล่าวถึงความหมายโดยสรุปของ “การจัดการชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัด” ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัดจำนวน 10 ท่าน ดังนี้

สภาว รอดเรือง ได้ให้ความหมาย “การจัดการชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัด” ไว้ดังนี้<sup>7</sup>

การที่สมาชิกของชุมชน หน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิผล หรือให้บรรลุความสำเร็จที่ถึงประสงค์ของชุมชน คือ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสมาชิกชุมชน

ในการดังกล่าว สมาชิกในชุมชนทั้งในระดับบุคคล ครอบครัวและกลุ่มตัวแทนชุมชนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ กำหนดการและวิธีการปฏิบัติในการบริหารชุมชน และร่วมกันทำ โดยการสร้างองค์กรชุมชนหรือแก้ไขปัญหา และสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิมหรือการย้ายไปสู่สถานที่แห่งใหม่ โดยเป็นกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการพึ่งพาตนเองของชุมชน

ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และเจ้าของที่ดินจะมีบทบาทในการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงานของชาวชุมชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการชุมชนในด้านต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ หรือมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นให้ชาวชุมชนได้เล็งเห็นและรู้จักจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งถือได้ว่าชาวชุมชนต้องเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการชุมชนแออัดของตนเอง โดยมีหน่วยงานภายนอกเป็นผู้มีบทบาทรองลงมาในการจัดการชุมชนนั้น ๆ

สกันร์สุข มงคลสมัย ได้ให้ความหมาย “การจัดการชุมชนชุมชนแออัด” ไว้ดังนี้<sup>8</sup>

เป็นกระบวนการการผสมผสานทรัพยากรต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชุมชน โดยประกอบด้วย ระบบการจัดการที่สำคัญ 2 ส่วนคือ ส่วนภายในชุมชนเอง และส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยส่วนภายในชุมชน หมายถึง การที่สมาชิกของชุมชนในระดับบุคคล ครอบครัว หรือกลุ่มตัวแทนชุมชน ที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจ กำหนดแนวทางและวิธีการปฏิบัติในการบริหารงานชุมชน โดยการสร้างองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแต่ภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในด้านที่ดิน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิต เพื่อบรรลุความสำเร็จที่ถึงประสงค์ของชุมชน เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกในชุมชน และเสริมสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย หรือการย้ายไปอยู่สถานที่แห่งใหม่ ตลอดจนเพื่อให้ชุมชนมีความ

<sup>7</sup> สภาว รอดเรือง, “การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของวัดช่องนนทรี.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 10.

<sup>8</sup> สกันร์สุข มงคลชัย, “การจัดการชุมชนแออัดประเภทบุกรุก กรณีชุมชนเชื้อเพลิงพัฒนา เขตยานนาวา.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 10-11.

เข้มแข็งและเกิดการพึ่งพาตนเองของชุมชนนั้น ๆ และส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การที่หน่วยงานใด ๆ ทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน ดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนชุมชนแออัดในการแก้ไขปัญหา เรื่องที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจ อาชีพ ส่งเสริมการพัฒนารายได้ของครัวเรือน หรือการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจของชุมชนโดยรวม การพัฒนาสังคม และมีการประสานงาน มีการให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลวิชาการที่ชาวชุมชนขาดทักษะ ตลอดจนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีที่พัก ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีสภาพทัดเทียมกับคนทั่วไป มีสิทธิในการใช้บริการต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนป้องกันไม่ให้เกิดหรือลุกลามของชุมชนแออัด

การจัดการชุมชนแออัด เป็นเรื่องของชาวชุมชนที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นเป็นสำคัญ ที่จะต้องมีบทบาทเป็นผู้ริเริ่ม ผู้กระทำ และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนในด้านต่าง ๆ เนื่องจากชาวชุมชนที่อยู่อาศัยในชุมชน เป็นผู้ประสบปัญหาและรู้ปัญหาดีที่สุด โดยเฉพาะการจัดการชุมชนเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนมากขึ้น โดยที่หน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชน ควรต้องมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงานของชาวชุมชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการชุมชนในด้านต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ หรือมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นให้ชาวชุมชนได้เล็งเห็นและรู้จักจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งถือได้ว่าชาวชุมชนต้องเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการชุมชนแออัดของตนเอง โดยมีหน่วยงานภายนอกเป็นผู้มีบทบาทรองลงมาในการจัดการชุมชนแออัดนั้น ๆ

## 2.4 แนวความคิดเรื่องการพัฒนาชุมชน

### 2.4.1 เป้าหมายของการพัฒนา

สัญญา สัญญาวิวัฒน์กล่าวถึงเป้าหมายในการพัฒนามี 2 เป้าหมายคือ การพัฒนาตัวคน และการพัฒนาชุมชนอันเป็นที่อยู่ของคน<sup>9</sup>

#### 2.4.1.1 การพัฒนาตัวคน ให้มีลักษณะสำคัญ 3 ประการดังนี้

1. **คนที่มีคุณภาพ** คือคนที่มีความรู้ ความสามารถ โดยวัดได้จาก
  - 1) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ - ผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือทำงาน ได้ผลดี ก็นับว่าเป็นคนมีคุณภาพ
  - 2) สุขภาพอนามัย - คนที่มีคุณภาพคือคนที่มีสุขภาพ อนามัยดี มีร่างกายแข็งแรง
  - 3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง - การทำหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศ
2. **คนที่มีคุณธรรม** คือมีคุณธรรมและจริยธรรม คิดดี พุดดี และประพฤติดีทั้งทางโลกและทางธรรม หรือผู้มีสำปฐิธรรม (คนที่รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักตน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จักชุมชน และรู้จักบุคคล)

<sup>9</sup> สัญญา สัญญาวิวัฒน์, การพัฒนาชุมชนแบบจัดการ (กรุงเทพมหานคร : เอ็มเทรคดิ่ง, 2541), หน้า 9-18.



3. **คนมีความสุข** คือเป็นคนที่มีความสุข เชิดชูเกียรติ มั่นคง ผ่องใส ทำงานการด้วยความสุขุม มองโลกในแง่ดี (Positive thinking) รู้จักหาความสุขแต่อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมพอควรพอให้มีความสุขกับสิ่งเหล่านั้น

2.4.1.2 การพัฒนาชุมชนอันเป็นที่อยู่ของคน ให้ชื่อว่าเป็นชุมชนเข้มแข็ง (Civil Community) ที่มีลักษณะสำคัญ 4 ประการดังนี้

1. **เป็นชุมชนเรียนรู้** (Learning Organization) คือสมาชิกชุมชนนั่นเองเรียนรู้ช่วยกันเรียนรู้ ตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาต่อความเป็นไปของโลก
2. **เป็นชุมชนที่รู้จักจัดการตัวเอง** (Community Management) การจัดการประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ 4 ประการคือ การวางแผน (Planning), การจัดกระบวนการ (Organizing), การลงมือดำเนินงานตามแผน (Implementation) และการประเมิน (Evaluating)
3. **เป็นชุมชนที่มีจิตวิญญาณ** (Spirituality) การมีจิตวิญญาณของชุมชนอาจแสดงได้หลายอย่างเช่น การมีความผูกพันกันในชุมชน ห่วงแหนชุมชน มีที่ยึดเหนี่ยวร่วมกัน เป็นต้น
4. **เป็นชุมชนที่มีสันติภาพ** (Peaceful) หมายถึงภาพรวมของคนมีความสันติสุข อาจแสดงออกได้หลายทางเช่น การมีความสามัคคีปรองดองกัน มีการทำงานเพื่อส่วนรวม เป็นต้น

#### 2.4.2 การพัฒนาชุมชน

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้ระบุความหมายของ “การพัฒนาชุมชน” คือ การเปลี่ยนแปลงในส่วนประกอบของชุมชนจากสภาพที่เป็นอยู่ไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการจงใจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพของส่วนประกอบต่างๆ ในชุมชนจากสภาพที่ไม่พึงปรารถนาไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา อันเป็นเป้าหมายที่ชุมชนตั้งไว้<sup>10</sup>

ดังนั้น “การพัฒนาชุมชน” จึงรวมไว้ซึ่งหลักการ ปรัชญา และวิธีการพัฒนาชุมชนที่สำคัญๆ คือ หลักในความพยายามช่วยตัวเองของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมในโครงการของประชาชน หลักการระดมทรัพยากรชุมชนและหลักการได้รับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ส่วนวิธีการพัฒนาชุมชนที่เป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชนก็คือ วิธีการแก้ปัญหาร่วมกันของชุมชน ดังนั้น งานพัฒนาชุมชนจึงมุ่งเน้นที่วิธีการแก้ปัญหของชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขซึ่งจะเป็นการให้โอกาสประชาชนได้ฝึกหัดปฏิบัติของจริง หรือการให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์ตรง จนมีทักษะสามารถช่วยแก้ปัญหของชุมชนด้วยตนเองได้ในที่สุด

<sup>10</sup> คู่มือปฏิบัติงานกรรมการชุมชน, หน้า 1.

### 2.4.3 แนวความคิดการพัฒนาชุมชน

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้ระบุถึงแนวความคิดการพัฒนาชุมชนไว้ว่า การดำเนินงานพัฒนาชุมชน ต้องเริ่มต้นด้วยการค้นหาปัญหาความต้องการอันแท้จริงของประชาชน โดยประชาชน โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่สำคัญ และจำเป็นในการดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆ ในชุมชน ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ โดยมีแนวความคิดพื้นฐานการพัฒนาชุมชน ดังนี้<sup>11</sup>

#### 1. ความร่วมมือระหว่างชุมชนและรัฐ

ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนหมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุแห่งปัญหาการวางแผนการดำเนินกิจกรรมมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการติดตามและการประเมินผลและการสนับสนุนของรัฐทางด้านวิชาการและวัสดุอุปกรณ์

#### 2. การช่วยเหลือตนเอง

หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน สามารถเข้าไปแก้ไขข้อขัดข้องส่วนรวมของชุมชน โดยการระดมกำลังทั้งปวงของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกำลังคนหรือทรัพยากรเข้าสู่การปฏิบัติงาน

#### 3. ความคิดริเริ่มของชุมชน

นอกจากจะมีขึ้นได้ด้วยแรงคล้อยและความสนับสนุนจากภายนอกแล้วก็ยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ ถ้าหากชุมชนนั้นตระหนักถึงปัญหา ความต้องการและความเดือดร้อนที่ประสบอยู่จริง

#### 4. ความต้องการของชุมชน

มักจะปรากฏออกมาในรูปของการเน้นหนักในเรื่องการบริโภค แต่ในชุมชนที่ทันสมัยและมีการติดต่อกับสังคมภายนอกตลอดเวลา ความต้องการของชุมชนจะมีลักษณะเด่นในเรื่องการพัฒนา

#### 5. ความสมดุลในการพัฒนา

จุดสำคัญของการพัฒนาชุมชนอยู่ที่ว่าการพัฒนาทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรม จะต้องได้สัดส่วนกันถึงแม้การพัฒนาชุมชนมุ่งพัฒนาตัวคนให้มีทรศนะและมีขีดความสามารถจนช่วยตัวเองได้ แต่การพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อมเป็นของคู่กันและให้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าหากมุ่งพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะก็จะยังให้เกิดผลการพัฒนาผิดรูปผิดร่าง ดังนั้นงานพัฒนาชุมชนจึงมุ่งพัฒนาทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรมควบคู่กันในอัตราที่ได้สัดส่วน

#### 6. การศึกษาตลอดชีวิต

หมายความว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชนทุกเพศ ทุกวัยอย่างต่อเนื่อง ตลอดชีวิตที่ดำรงอยู่โดยมีจุดมุ่งหมายที่ปรับปรุงคุณภาพมนุษย์

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.



## 7. การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ

หมายความว่า ปัญหาของชุมชน หรือของประเทศไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีการประสานงานของวิธีการหลายวิธีและหลายด้าน

### 2.4.4 แนวความคิดการพัฒนาชุมชนแบบจัดการ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์กล่าวถึง “หลักการพัฒนาชุมชนแบบจัดการ” ไว้ดังนี้<sup>12</sup>

1. หลักการช่วยกันคิด ( *Non - directive method* ) หมายถึงการพัฒนาที่เจ้าหน้าที่พัฒนาประชาชน และหรือหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน ( NGO ) องค์กรธุรกิจเอกชนบางประเภทที่ค้ากำไร แต่ก็ทำงานพัฒนาร่วมกับประชาชน หลักการนี้คือการสุมหัวกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ดำเนินการพัฒนาชุมชน หลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการ PAR ( Participatory Action Research ) ตรงตัว Action คือการพัฒนา

2. หลักการ PAR คือ การดำเนินการพัฒนาและวิจัยการพัฒนาพร้อมกัน โดยทั้งเจ้าหน้าที่พัฒนาและประชาชนร่วมช่วยกันดำเนินการ หลักการนี้แสดงถึงการพยายามทำงานอย่างรอบคอบ โดยที่ระหว่างทำการพัฒนาก็ช่วยกันสอดส่องความเป็นไปว่า ดำเนินงานไปตรงเป้าที่วางไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง มีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไรบ้าง พัฒนาไปแก้ปัญหาไป ผลงานพัฒนาที่มีคุณภาพก็เกิดความรู้ในการทำงานก็ได้

3. หลักการพึ่งตนเอง ( *self reliance* ) หลักการนี้เป็นหลักการใหญ่อีกอย่างหนึ่ง หลักการนี้รวมถึงหลักการใกล้เคียงกันอีกอย่างหนึ่งคือ หลักการช่วยตนเอง ( *self help* ) เพราะจะทำให้ตัวเองพึ่งตนเองได้ ก็จะต้องการช่วยตัวเองอย่างน้อยก็ส่วนหนึ่ง การที่คนก็ดี ชุมชนก็ดี จะพึ่งตนเองได้นั้นจะต้องมีปัจจัย 5 ตัวด้วยกัน เรียกว่า TERMS ( Technology, Economic, Resource, Mental and Socio-Cultural ) นั้น จะต้องพึ่งตนเองได้ทางเทคโนโลยี คือ มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น ( T ) ต้องมีอาชีพและรายได้พออยู่พอกิน ( E ) มีทรัพยากรธรรมชาติ ( R ) เช่น ดิน น้ำ ป่า ไม้ พอได้ พึ่งพาอาศัย มีจิตใจเข้มแข็ง และแน่นอนว่าจะพึ่งตนเองได้ รวมทั้งรู้จักพอในผลของความพยายาม ( M ) และประการสุดท้าย คือ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ( S ) คือ การมีคนจำนวนหนึ่งที่สมัครสมานสามัคคี มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีค่านิยมและอุดมการณ์ส่งเสริมการพึ่งตนเอง ดังนี้แล้ว ก็จะทำให้คนหรือชุมชนพึ่งตนเองได้

4. หลักการ BAN ( *Balance, Ability and Networking* ) หลักการ BAN ประกอบด้วยสาระ 3 ประการคือ

1) การรักษาสมดุล ( *Balance* ) ที่มีทั้งในคนแต่ละคนนั้นคือ สุขภาพอนามัย ถ้าไม่สมดุลคือ การเจ็บป่วย ในครอบครัว คือ ครอบครัวมั่นคงถ้าครอบครัวไม่สมดุล คือ ครอบครัวแตกแยก ชุมชนสมดุล คือ ชุมชนที่เข้มแข็ง หรือชุมชนที่มีความสมัครสมานสามัคคี

2) การสร้างความสามารถ ( *Ability* ) นั้นคือ ความสามารถในการทำให้เกิดการพึ่งตนเองได้ ซึ่งจะต้องมี 5 ด้าน คือ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ จิตใจและสังคมวัฒนธรรม ที่ได้กล่าว

<sup>12</sup> สัญญา สัญญาวิวัฒน์, การพัฒนาชุมชนแบบจัดการ, หน้า 31- 35.



มาแล้ว สิ่งที่จะเสริมในส่วนนี้ก็คือ ปัจจัยการพึ่งตนเองทั้ง 5 นั้น ทั้งแต่ละปัจจัย และ 5 ปัจจัยรวมกัน ในระหว่างที่เสริมสร้างความสามารถเหล่านั้นอยู่ มีความจำเป็นต้องรักษาสมดุล หรือพูดง่ายๆ ว่า แต่ละปัจจัย ต้องมีความมั่นคงเข้มแข็งดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถไปเรื่อยๆ อย่างมั่นคง และขณะเดียวกัน ก็จะต้องรักษาสมดุลระหว่าง 5 ปัจจัยนั้นด้วยกล่าวคือจะต้องโตไปเท่าๆกันหรือใกล้เคียงกันหาไม่อาจล้มครืนลงมาได้

3) การสร้างเครือข่าย หรือการมีเพื่อน พันธมิตรการพัฒนา (Networking) ซึ่งอาจเป็นบุคคล ชุมชนองค์กรหนึ่งใดก็ได้ มิตรเหล่านั้นจะเป็นที่พึ่งของกันและกัน อาจเรียนรู้จากกันและกัน ช่วยเหลือกันเวลามีปัญหาช่วยเหลือกันเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้า หรือช่วยเหลือกันป้องกันศัตรูคู่แข่ง ให้หยิบยื่นเทคโนโลยีหรืองบประมาณแก่กันและกัน สรุปว่าการมีเพื่อนคู่คิด มิตรคู่ใจ มีประโยชน์หลายประการ ที่สำคัญ คือ ช่วยให้เกิดการพัฒนาขึ้น

5. *หลักการจัดการ (Management)* การจัดการพัฒนาเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญในสังคมสมัยใหม่ การพัฒนาชุมชนแบบจัดการ (Managerial Community Development) มีหลักการดังนี้

1) การรู้จักตนเอง ผู้ที่จะทำงานพัฒนาชุมชนแบบจัดการ หรือตัวชุมชนที่จะใช้วิธีพัฒนาชุมชนแบบจัดการ จะต้องรู้จักตนเอง หรือศึกษาศาสนาตนเอง - ชุมชนให้รู้ว่า *สภาพของชุมชน* เป็นอย่างไร มีโครงสร้างอย่างไร ประชากรเท่าไร องค์กรประกอบประชากรเป็นอย่างไร อาชีพอะไร รายได้รายจ่ายเป็นอย่างไร การศึกษา ศาสนา อนามัย การเมือง ภายภาพหรือทรัพยากร เป็นต้น เป็นอย่างไร *มีปัญหา* อะไรบ้าง *ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ภายภาพ มีอะไรบ้าง และ ความต้องการ* ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และภายภาพ มีอย่างไรบ้าง จากตรงนั้นจะได้รู้ศักยภาพของตน ความสามารถของตน โอกาสของตน และปัญหาอุปสรรค การ บรรลุเป้าหมายว่ามีอย่างไรบ้าง การวิเคราะห์ชุมชนเช่นนี้ใช้หลัก SWOT (Strength, Weakness, Opportunity และ Threat) อันเป็นที่รู้จักกันดี

2) การส่งเสริมการศึกษาอบรม การจัดการที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องพึ่งพาการศึกษาอบรม เรื่องนี้สืบเนื่องจากหลักการจัดการทั่วไปที่กล่าวมาแล้ว ว่าจะต้องมีการวางแผน การจัดการ การลงมือดำเนินการ และการประเมินผล ล้วนต้องการการศึกษาอบรม เพราะมิฉะนั้นจะทำการเหล่านั้นไม่ได้ และสืบเนื่องมาจากการรู้จักตนเองข้างต้น เมื่อรู้ว่าตัวเองมีปัญหาอะไร หรือความต้องการอะไร ก็อาจต้องแก้ด้วยการศึกษาอบรม เช่น เรื่องอาชีพ เรื่องอนามัย เรื่องการเมือง หรือแม้แต่เรื่องทางภายภาพ

3) การสร้างกลุ่มช่วยตัวเอง การจัดการจะต้องมีกลุ่มรองรับ กลุ่มนี้อาจเป็นคณะกรรมการ คณะทำงาน เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารข้าว ธนาคารควาย บริษัทชุมชน หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยตัวเอง กลุ่มเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการ เพราะจะได้มีผู้จัดการและคนทำงานประเภทอื่นๆ ที่จำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของการจัดการ

6. *หลักการอื่นๆ* ที่จะช่วยเป็นแนวให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนแบบจัดการได้

- 1) หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน
- 2) หลักการใช้ผู้นำท้องถิ่น
- 3) หลักการใช้วัฒนธรรมท้องถิ่น
- 4) หลักการพหุภาคีในการดำเนินงาน

2.4.5 การพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้ระบุถึงการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยให้เขามีส่วนร่วมเป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานที่เขาตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการของเขา เกิดการเรียนรู้และพัฒนาเอง<sup>13</sup>

หลักการและแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความต้องการในการแก้ปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้น และประชาชนจะต้องเป็นหลักในการแก้ไขปัญหของชุมชน
2. กิจกรรมการพัฒนาตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน นอกจากจะเริ่มต้นจากประชาชนแล้วยังต้องมีการทำงานเป็นกลุ่มและอาศัยผู้นำชุมชนด้วย
3. การรับรู้การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสาร เพื่อการพัฒนาให้ประชาชนทั่วไปทราบ
4. แนวทางการพัฒนาต้องพิจารณาจากขีดความสามารถของชุมชนที่ทำให้มีการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องพึ่งพาทภายนอกและกิจกรรมจะต้องสอดคล้องกับความพร้อมของชุมชน
5. ขั้นตอนการปฏิบัติ จะต้องเริ่มต้นจากการแสวงหาข้อเท็จจริง ปัญหา เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ การวางแผน และการปฏิบัติ และการติดตามผลการดำเนินการ เหล่านี้ถือเป็นภารกิจของประชาชนและชุมชน

ตัวชี้วัดในการพัฒนาตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

1. ประชาชนมีการยอมรับ
2. ประชาชนมีความผูกพันและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ
3. การบริการและการดำเนิน โครงการมีประสิทธิภาพ
4. ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการ
5. ประชาชนมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชน

### 2.5.1 ผู้นำที่อยู่ในชุมชน

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้อธิบายถึงผู้นำที่อยู่ในชุมชนอาจมี 2 ประเภทคือ<sup>14</sup>

ประเภทที่ 1 เรียกว่า ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ผู้นำประเภทนี้จะมีอยู่ทั่วไปในชุมชน อาจเป็นอดีตข้าราชการที่มีความรู้มีผู้นับถือ อาจเป็นผู้มีฐานะการเงินดีในชุมชนนั้นที่มีคนในชุมชนมักจะมากู้เงินในยามที่ขาดส่น อาจเป็นหัวหน้าคิวรถที่วิ่งรับจ้างเข้าออกระหว่างชุมชนกับถนนใหญ่ อาจเป็นผู้สูงอายุที่ชอบช่วยเหลือเพื่อนบ้านอยู่เสมอ ซึ่งคนในชุมชนให้ความเคารพยำเกรง ผู้นำประเภทนี้เราเรียกว่า ผู้นำไม่เป็น

<sup>13</sup> คู่มือปฏิบัติงานกรมการชุมชน, หน้า 3.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.



ทางการ ไม่ต้องมีหน่วยงานใดๆ มาแต่งตั้ง เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป ความเป็นผู้นำของบุคคลเหล่านี้จะมีอยู่ ไม่มีวาระ จะเป็นผู้นำไปตลอดจนกว่าเพื่อนบ้านจะเลิกนับถือเอง

ประเภทที่ 2 เรียกว่า ผู้นำที่เป็นทางการ ผู้นำในลักษณะที่ว่าเป็นผู้ที่ถูกทางราชการ ทางรัฐวิสาหกิจ สมาคม หน่วยงานต่างๆ ได้แต่งตั้งและมอบหมายให้เป็นผู้นำชุมชน เพื่อทำงานต่างๆ ที่รับมอบหมายตามกำหนดเวลา เช่น ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งจากคนในชุมชนโดยให้อยู่ในวาระได้ครั้งละ 2 ปี อาสาสมัครสาธารณสุขแต่งตั้งโดยสำนักอนามัย หรืออาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย และอาสาสมัครอื่นๆ อีกมากมาย

ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในการปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ผู้นำในยุคโลกาภิวัตน์” เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2539 ตอนหนึ่งสรุปความได้ดังนี้<sup>15</sup>

ผู้นำที่ดี ไม่ใช่ผู้ที่จะนำคนอื่น แต่คือคนที่ผู้อื่นอยากเดินตาม และการที่จะเป็นผู้นำที่ดีและยั่งยืนได้ ต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นตัวควบคุมการกระทำ ความรู้สึกผิดชอบ ความเข้าใจว่าอะไรควรหรือไม่ควร และต้องเป็นผู้ที่สามารถพูดให้คนเข้าใจ มีหลักการและจุดยืนที่ถูกต้อง ประกอบกับวิสัยทัศน์ระบบของการคิดและการบริหารที่เป็นกระบวนการ

ผศ. น.พ. กิติ ดัชคานนท์ ได้แบ่งประเภทของผู้นำตามลักษณะการปฏิบัติงานไว้ดังนี้<sup>16</sup>

ก. ผู้นำตามกฎหมาย คือ ผู้นำที่เป็นไปตามที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ โดยกฎหมายจะกำหนดลักษณะของแต่ละตำแหน่งไว้ว่าจะต้องเป็นเช่นไร ผู้ใดจะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้อย่างไร ผู้ใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดก็จะมาครอบตำแหน่งนั้นได้

ข. ผู้นำที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว คือ ผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษ มีท่าทางบุคลิกลักษณะหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัว ซึ่งไปได้ทั้งในทางดีหรือทางไม่ดี

ค. ผู้นำในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ เช่น พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำของพระราชวงศ์หรือของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ

### 2.5.2 กรรมการชุมชน

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้อธิบายถึงรูปแบบการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ก็คือ “กรรมการชุมชน”<sup>17</sup>

เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของชุมชน โดยส่วนรวมให้ดีขึ้น โดยการ ใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่และท้องถิ่นของตนเอง แต่ว่าการดำเนินงาน การให้ประชาชนทุกๆ คนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน แสดงความคิดเห็นยอมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และไม่สะดวกในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการคัดเลือก สรรหาตัวแทนของประชาชนทั้งหมดหรือกลุ่ม เพื่อมาเป็นแกนนำผู้ประสานงานติดตามงาน ระดมความคิดเห็น

<sup>15</sup> สงวน นิติยารักษ์พงศ์ และ สุทธิลักษณ์ สมิตะสิริ, ภาวะผู้นำ ความสำคัญต่ออนาคตไทย (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์, 2540), หน้า 37-41.

<sup>16</sup> กิติ ดัชคานนท์, เทคนิคการสร้างภาวะผู้นำ (กรุงเทพมหานคร: เศรษฐการพิมพ์, 2529), หน้า 15.

<sup>17</sup> คู่มือปฏิบัติงานกรรมการชุมชน, หน้า 6.

ของชาวชุมชนและดำเนินการอื่นใดในนามของประชาชนในชุมชน ซึ่งผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนของประชาชนที่ว่าเป็นในรูปแบบของการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ก็คือ กรรมการชุมชน

ดังนั้น กรรมการชุมชนก็คือตัวแทนของประชาชนในชุมชน ซึ่งมาจากการคัดเลือกสรรหาของประชาชนในชุมชน ซึ่งในกรุงเทพมหานครได้กำหนดวิธีการคัดเลือกและคุณสมบัติกรรมการชุมชนไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน

### 2.5.3 ปัญหาและข้อจำกัดขององค์กรชุมชน

โสภณ พรโชคชัย อภิปรายถึงปัญหาและข้อจำกัดขององค์กรชุมชนว่า<sup>18</sup>

1. ผู้นำ “ลอยตัว” หมายถึง ผู้นำทำตัวเหินห่างจากชาวบ้าน ไม่พูดคุย ไม่ไปมาหาสู่ ไม่ปรึกษา เพราะความที่ผู้นำไม่รู้หน้าที่ของตนเองหรืออาจเป็นเพราะเข้าใจว่าตนเองอยู่เหนือชาวชุมชนคนอื่น ๆ

2. ผู้นำได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ และในหลายกรณีผู้นำคือผู้ที่มีผลประโยชน์ในชุมชนอยู่แล้ว เช่น เจ้าของที่ดิน เจ้าของบ้านเช่ารายใหญ่ ผู้ผูกขาดขายน้ำและไฟฟ้าในชุมชน ผู้ออกเงินกู้ หัวหน้าวงแชร์ นายทุนนายหน้า ซึ่งมี 2 แบบ คือรับเหมางานมาจ้างต่อ ตัวนายหน้าเองไม่ต้องทำงาน และอีกแบบหนึ่งคือ เป็นทั้งผู้รับงานที่ทำงานเองด้วยและหาแรงงานมาเพิ่มเติม ผู้นำบางคนเป็นนักเลงใหญ่ในชุมชน

3. องค์กรชุมชนเกิดจากแรงผลักดันขององค์กรภายนอก เพื่อให้องค์กรภายนอกสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามแผนงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวบ้านไม่คุ้นเคย บางหน่วยงานเร่งผลักดันให้ตั้งกลุ่ม โดยที่ชุมชนยังไม่เข้าใจเรื่องนี้ดีพอ

4. องค์กรที่ผลักดันให้เกิดกลุ่มในชุมชน ไม่สามารถคุมสภาพผู้นำและชาวบ้านได้เนื่องจากความสัมพันธ์กับชาวบ้านอย่างผิวเผิน

5. องค์กรชุมชนเป็นแบบจำลองของสังคมไทย มีผู้มีอิทธิพล มีการหาเสียงแบบ “น้ำเน่า” มีการคอร์รัปชัน และ “คนดี ๆ” ไม่อยากเข้าไปยุ่งด้วย

## 2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวัดต่อการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย

เนตรนภิส นาควัชระและคณะ กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของวัดไว้ดังนี้<sup>19</sup>

บทบาทของวัดมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน และสภาพแวดล้อมของวัดทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้น การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของวัดต่อสังคมจึงมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดิน และสภาพแวดล้อมของวัดด้วย

ตั้งแต่สมัยพุทธกาล วัดเป็นศูนย์กลางของสังคม เป็นศูนย์รวมทางจิตใจของประชาชนในหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านจะมีวัดเป็นศูนย์กลาง เป็นสมบัติร่วมกันของคนในหมู่บ้าน ดังนั้น การสร้างวัดจึงถือว่าเป็นมหากุศล

<sup>18</sup> โสภณ พรโชคชัย, 1020 (สำนักวิจัยและปฏิบัติการชุมชนเมือง, 2528), หน้า 145.

<sup>19</sup> เนตรนภิส นาควัชระ, ปิยนาด บุนนาค และบัณฑิต จุลาศัย, การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและสภาวะแวดล้อมของศาสนสถานในกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 111-112.



บทบาทของวัดในอดีตไม่ว่าจะเป็นในกรุงเทพฯ หรือตามชนบทไม่แตกต่างกัน โดยที่อาจสรุปได้ว่า บทบาทของวัดนอกจากจะเป็นที่อบรมสั่งสอนศีลธรรมและเล่าเรียนวิชาการต่างๆ เป็นสถานสงเคราะห์สำหรับผู้ยากจน เป็นสถานพยาบาลรับผู้เจ็บป่วย เป็นที่พักเดินทาง เป็นสโมสรของชาวบ้าน เป็นสถานบันเทิงในคราวนักขัตฤกษ์ เป็นที่ใกล้เคียงข้อพิพาท เป็นศูนย์กลางศิลปวัฒนธรรม เป็นคลังพัสดุสำหรับเก็บของใช้ต่างๆ เป็นศูนย์กลางการบริหารหรือปกครอง เป็นที่ประกอบพิธีกรรมหรือใช้บริการด้านพิธีกรรม อันเป็นเรื่องผูกพันกับชีวิตของทุกคนในระยะเวลาต่างๆ ของชีวิต

เมื่อความเจริญแบบตะวันตกได้เข้ามาในระยะประมาณร้อยปีที่ผ่านมานี้ โดยเริ่มจากกรุงเทพฯ และขยายไปสู่สังคมเมืองอื่นๆ บทบาทของวัดได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ การที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น เนื่องจากมีสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญโดยตรงได้มารับหน้าที่แทนวัด เช่น โรงเรียนตามระบบการศึกษาของชาติ โรงพยาบาล โรงแรม สโมสร และโรงมหรสพ สถานเริงรมย์ต่างๆ ตลอดจนระบบการศาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทเดิมบางอย่างคงเหลืออยู่ รวมทั้งบทบาทใหม่เกิดขึ้น อันเนื่องจากการปรับให้เข้ากับลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยยึดเอาหลักการเดิม ดังจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรมศาสนาของวัดทั้ง 394 วัด ในกรุงเทพฯ พบว่าบทบาทที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่

1. บทบาททางการศึกษา แบ่งเป็นบทบาททางการศึกษาของสงฆ์ ซึ่งได้แก่ โรงเรียนสอนพระปริยัติธรรมแก่ภิกษุและสามเณร ส่วนบทบาททางการศึกษาของฆราวาสเปลี่ยนเป็นในรูปแบบที่วัดให้ใช้ที่ดินของวัดเพื่อกิจกรรมนี้ แต่พระภิกษุไม่ได้มีหน้าที่สอนโดยตรง นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ เพื่อสอนพุทธศาสนา และพิธีกรรมต่างๆ ของพุทธศาสนาแก่ฆราวาส

2. บทบาทด้านการสงเคราะห์ที่สำคัญ ได้แก่ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ การฃาปนกิจ สถานสงเคราะห์ ศูนย์สาธารณสุข และสถานพักผ่อนหย่อนใจ สนามเด็กเล่น

3. บทบาทอื่นๆ เช่น เป็นที่ประกอบพิธีกรรมแบบต่างๆ ทางศาสนาและใช้เป็นที่พักชั่วคราว จอดเรือท่ารถ ของชุมชนบริการข้างเคียง กิจกรรมทางด้านการศึกษา เช่น อาคารพักอาศัย อาคารพาณิชย์ อุตสาหกรรม ฯลฯ

ดังนั้น จะเห็นว่าวัดได้พยายามปรับบทบาทของวัดให้เท่าเทียมกับในอดีตอย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะสถาบันสงฆ์ไม่ได้รับความไว้วางใจ และเชื่อถือดังในอดีต ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างวัดกับชุมชนห่างเหินกันมากขึ้นทุกที

## 2.7 เอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 2.7.1 ปัจจัยที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป

มานพ พงศทัตได้กล่าวถึง ปัจจัยหลักที่สำคัญซึ่งจะทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตไว้ 4 ประการ คือ<sup>20</sup>

<sup>20</sup> มานพ พงศทัต, "รูปแบบการใช้ที่ดิน," ใน รายงานวิจัย เรื่องรูปแบบการใช้ที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 2-9.

1. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะทำให้มีความต้องการพื้นที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่พักผ่อน แหล่งทำงานมากขึ้น ประชากรที่เพิ่มขึ้นใหม่นี้ก็จะก่อให้เกิดกิจกรรมหลัก คือ การใช้ที่ดินเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย แหล่งงาน และการส่งเสริมที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของสังคมเศรษฐกิจที่ยังไม่เคยเกิดมาก่อนในอดีต เช่น สนามกอล์ฟ แม้การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยก็มีจำนวนมาก ในพื้นที่เมืองเริ่มมีการใช้ที่ดินในรูปแบบที่ทันสมัย เช่น คอนโดมิเนียม ในลักษณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นนี้ก็จะมีการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น และจะมีกิจกรรมประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้นตามมา

2. การให้บริการคมนาคมและการเข้าถึง การให้บริการด้านคมนาคม ถ้าพื้นที่ดินมีการติดต่อทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ มีรูปแบบของการขนส่งหลายแบบ ที่ดินนั้นจะมีระดับของการเข้าถึงได้สูง ทำให้ที่ดินผืนนั้นเป็นที่ซึ่งมีเส้นทางคมนาคมขนาดใหญ่มากระจุกอยู่กันเป็นจุดรวม สถานที่นั้นจะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมและในกรณีที่กิจกรรมนั้นอยู่กลางใจเมือง มีการขนส่งมากแบบก็จะเป็นศูนย์กลางการค้าบริการและ ณ จุดนี้เองที่เกิดเป็นศูนย์กลางเมืองเกิดขึ้น

3. การส่งเสริมและควบคุมของภาครัฐ การที่มีการส่งเสริมและควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐ ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการจัดทำผังเมืองรวม ถือเป็นแผนแม่บทของการใช้ที่ดินในเมืองทั้งหมด และมี “ผังเฉพาะ” เป็นผังรายละเอียดบอกถึงลักษณะการใช้ที่ดินที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในกรณีการใช้ที่ดินมีขอบเขตจำกัด โดยรัฐจะเป็นผู้วางแนวทางการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับทิศทางความต้องการของภาคเอกชน เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้มีความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ มีการส่งเสริมและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมควบคู่กันไป

4. ราคาที่ดิน ในสภาพของตลาดการค้าแบบเสรีประชาธิปไตย เป็นปัจจัยการผลิตเบื้องต้นคือที่ดินก็จะเป็นตัวกำหนดการใช้ที่ดินในอนาคต ราคาที่ดินสูง ย่อมจะใช้ในประเภทธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง ในด้านราคาที่ดินต่ำจะใช้ในประเภทธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนต่ำ ดังนั้นราคาที่ดินมักจะเป็นทิศทางตรงข้ามกับระยะทางที่ห่างจากจุดศูนย์กลาง พื้นที่ในชนบทจะใช้ในภาคเกษตรกรรมเนื่องจากมีราคาที่ดินต่ำ ส่วนที่ดินแถบชานเมืองจะใช้เพื่อที่อยู่อาศัย ที่ดินกลางใจเมืองที่มีราคาสูงจะใช้เพื่อการด้านพาณิชย์ ราคาที่ดินจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการระบุถึงกิจกรรมที่จะใช้ในอนาคตอีกด้วย

ชาเลียง วุฒิจันทร์ ได้ศึกษาปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับ การดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัด ถึงสาเหตุในการใช้ที่วัดจัดประโยชน์ โดยการแบ่งที่ดินวัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดออกให้เช่าเพื่อเก็บผลประโยชน์มาบำรุงวัดและพระภิกษุสามเณรตลอดจนดำเนินการของวัด มีเหตุที่มาอยู่ 2 ประการ คือ<sup>21</sup>

1. ภาวะของสังคมปัจจุบันชาวบ้านไม่มีเวลาและมีเงินทองน้อย ไม่เพียงพอที่จะมาทำบุญ บริจาคเพื่อทำนุบำรุงวัด ก่อสร้างซ่อมแซมเสนาสนะที่ชำรุดทรุดโทรมตามกาลสมัย และแม้แต่จะจัดภัตตาหารใส่บาตรหรือมาจัดการถวายที่วัดให้พระภิกษุสามเณรมีความเป็นอยู่พอจะดำรงเพศบรรพชิตศึกษาเล่าเรียน และปฏิบัติตามพระธรรมวินัยได้เป็นปกติ วัดจะต้องพึ่งตนเองบ้างทั้งในด้านการดูแลรักษา ซ่อมแซมหรือ

<sup>21</sup> ชาเลียง วุฒิจันทร์, การพัฒนาการจัดการคณะสงฆ์ และการพระศาสนาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (งานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525) หน้า 188.



ก่อสร้างเสนาสนะ เลี้ยงดูพระภิกษุสามเณรในวัดและการดำเนินศาสนกิจของสาธารณประโยชน์ ก็จะได้อันที่ส่วนหนึ่งออกให้เช่าปลูกอาคารเป็นการจัดประโยชน์หารายได้มาจุนเจือใช้ในกิจการของวัดดังกล่าวแล้ว การที่ออกจัดประโยชน์ด้วยเหตุนี้ มีทั้งวัดในเมืองและในชนบทที่มีที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ในเมืองอาจจัดเป็นที่ปลูกตึกแถว อาคารร้านค้าให้เช่า ในชนบทอาจจัดให้ประชาชนเช่าถือทำสวน ทำไร่ ทำนา เป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือให้คนมีอาชีพสุจริตอีกทางหนึ่งด้วย

2. ปัจจุบันที่ดินในเมืองหายากและมีราคาแพงมาก คนจำนวนมากไม่มีที่ดินที่จะปลูกบ้านพักอาศัยหรือที่ประกอบอาชีพ วัดส่วนใหญ่เมื่ออยู่ในเมืองที่สร้างและตั้งมาแต่สมัยก่อนมักมีที่ดินมาก เพราะที่ดินในสมัยแล้วๆ มาไม่มีใครใจบาปหยาบเข้ามาบุกกรุกเป็นของตน ทางวัดจึงหาทางอนุเคราะห์ให้คนที่มีส่วนเป็นเจ้าของวัดหรือทายาท ทายิกาแห่งวัดนั้น ได้มีที่ดินสำหรับปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยหรือศีลธรรมอันดีงาม จึงได้กันที่วัดหรือจัดที่ธรณีสงฆ์ของวัดให้เช่าปลูกบ้านอยู่อาศัย หรือเป็นอาคาร ร้านค้าในอัตราค่าเช่าต่ำเป็นการสงเคราะห์มากกว่าจะหาผลประโยชน์เป็นกอบเป็นกำ และที่ต้องให้เช่าก็เพราะต้องการให้มีกฎหมายคุ้มครองที่ดินวัดกันการมีปัญหาที่หลัง มาในสมัยนี้การประกอบอาชีพต่างๆ มีการแข่งขันกันมาก ค่าก่อสร้างราคาแพง ค่าเช่าที่ดินทั่วไปก็แพง และมีที่วัดจำนวนมาก มีผู้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยโดยพลการ ทำความสกปรกกรงรังเป็นแหล่งเสื่อมโทรมให้บ้านเมือง

#### 2.7.2 ปัญหาการพัฒนาชุมชนที่มีผลต่องานปรับปรุงชุมชนแออัด

ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ<sup>22</sup> ได้ทำการศึกษา “ผลกระทบของการพัฒนากับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตยานนาวา และความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา” โดยเฉพาะปัญหาการพัฒนาชุมชน ที่ชี้ให้เห็นประเด็นที่สำคัญ ในงานปรับปรุงชุมชนแออัด อันที่จริงเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง และงานพัฒนาชุมชนที่ถูกต้อง จะต้องมียุทธศาสตร์ที่การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการต่างๆ เป็นสำคัญรวมทั้งการรับรู้สิทธิพื้นฐานในการมีส่วนร่วม ตัดสินใจ จัดการ ต่อกระบวนการในสังคมอื่นๆ ในปัจจุบันแนวทางการแก้ปัญหาและดำเนินการได้แยกการมองเป็นส่วนๆ มิได้สอดคล้องต่อเนื่องกัน เป็นระบบเดียวกัน การแก้ปัญหาแบบแยกส่วนนี้จะไม่สามารถทำให้การแก้ปัญหาส่วนใดประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ทั้งการปรับปรุงชุมชนแออัด การพัฒนาชุมชน และการสร้างสำนักทางสิทธิและการเมืองให้ประชาชน อาจสามารถประทั่งปัญหาหรือแก้ได้เพียงแต่ผิวเผินชั่วคราวเท่านั้น

#### 2.7.3 รูปแบบหรือพัฒนาการของชุมชนแออัด ที่เชื่อมโยงกับความเป็นไปของเมือง

บุญเยี่ยม เหลลาสะอาด<sup>23</sup> ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง ในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา เขตยานนาวา สาทร และบางคอแหลม” ที่ชี้ให้เห็น

<sup>22</sup> ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์, ผลกระทบของการพัฒนากับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตยานนาวา และความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ, 2526)

<sup>23</sup> บุญเยี่ยม เหลลาสะอาด, “ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง ในพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542)

ถึง “รูปแบบหรือพัฒนาการของชุมชนแออัด ที่เชื่อมโยงกับความเป็นไปของเมือง” โดยเฉพาะในการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินย่านพระราม 3 มาโดยตลอด โดยเฉพาะเมื่อเริ่มมีระบบการคมนาคมทางบก ประกอบกับการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ทำให้กลุ่มการตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนเริ่มมีความหนาแน่นของชุมชนที่เพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของระบบการคมนาคมทั้งในระดับพื้นที่และในระดับเมืองทำให้ย่านพระราม 3 กลายเป็นแหล่งที่มีความพร้อมของระบบบริการขั้นพื้นฐาน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเห็นได้จากการเกิดอาคารพักอาศัยในรูปแบบอาคารสูง อาคารสำนักงานขนาดใหญ่ ในขณะที่ที่อยู่อาศัยของคนจนในเมืองมีความหนาแน่นแออัดชัดเจนยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะและความหนาแน่นของชุมชนนั้นมาจาก ลักษณะการถือครองที่ดิน ขนาดแปลงที่ดิน รูปแบบและวิธีการจัดการการบริหารพื้นที่ โดยสามารถแบ่งประเภทชุมชนตามลักษณะการเกิดชุมชนในพื้นที่เป็น 2 ลักษณะคือ 1) แบบค่อยเป็นค่อยไป ชุมชนในลักษณะนี้เป็นชุมชนที่เปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรเป็นชุมชนแออัด ได้แก่ ชุมชนในที่ดินของตนเอง และชุมชนเช่าที่ปลูกบ้านส่วนใหญ่เกิดจากการขยายตัวของเมืองเข้าครอบทับการใช้พื้นที่แบบเดิม ลักษณะของความแออัดจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามจำนวนของสมาชิกที่เพิ่มขึ้น สภาพทางกายภาพของชุมชนขึ้นอยู่กับจัดการของเจ้าของที่ดิน จึงพบว่าชุมชนประเภทนี้มักจะเป็นชุมชนที่มีสภาพไม่เสื่อมโทรม 2) แบบทันทีทันใด ชุมชนในลักษณะนี้เป็นชุมชนนุกรุกที่ดินผู้อื่น จะมีความแออัด ทั้งนี้เนื่องมาจากการเข้าจับจองปลูกที่พักอาศัยโดยไม่ได้มีการกำหนดขนาดพื้นที่ รูปทรงของสิ่งปลูกสร้าง จึงทำให้มีลักษณะที่ไม่เป็นระเบียบ และมีสภาพเสื่อมโทรม และที่ตั้งของชุมชนมักจะมีที่ตั้งซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งงานของคนในชุมชน

ทางด้านเศรษฐกิจของผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีสภาพเสื่อมโทรมส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่ไม่เสื่อมโทรม ส่วนทางด้านสังคมของชุมชนที่มีสภาพเสื่อมโทรมจะมีความสัมพันธ์ในชุมชนค่อนข้างแน่นแฟ้น มีการช่วยเหลือกันในรูปแบบต่างๆ มักมาจากภูมิปัญญาเดียวกัน มีการพึ่งพาอาศัยกัน และยังคงจะต้องอาศัยพลังของกลุ่มในการผลักดันหรือการแก้ไขปัญหา ในขณะที่กลุ่มชุมชนไม่เสื่อมโทรมจะมีขอบเขตความสัมพันธ์ที่เข้มข้นในหมู่ของตนเอง ดังนั้นความเข้มแข็งของชุมชนประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับคนกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานในชุมชน

#### 2.7.4 การพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง

อรรถ อัจฉา,ดร. โรเซ่ ซีกาลได้ทำการวิจัยเรื่อง “การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง กรณีชุมชนวัดช่องลม” ซึ่งให้เห็นว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง” นั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นผู้ลงมือกระทำด้วยตนเอง การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ จากองค์กรภายนอกยังคงเป็นสิ่งจำเป็น แต่ประเด็นสำคัญยิ่งก็คือ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบ และเนื้อหาของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจากภายนอกกับประชาชนหรือผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นๆ องค์กรจากภายนอกจะต้องมีบทบาทเป็นเพียงแค่ “ผู้สนับสนุน” หรือ “ผู้อำนวยความสะดวก” ในขณะที่ประชาชนต้องเป็น “ผู้กระทำ” หรือ “ผู้ริเริ่ม”<sup>24</sup>

<sup>24</sup> อรรถ อัจฉา และ โรเซ่ ซีกาล, การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง กรณีวัดช่องลม (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2536)



นอกจากนี้ ปัจจัยและองค์ประกอบซึ่งเป็นเหมือนเสาหลักที่สำคัญสามประการ ที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนายั่งยืนได้ ก็จะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้น ปัจจัยหรือองค์ประกอบเหล่านั้นคือ 1) องค์การของชุมชน ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการและการวางแผนการดำเนินการต่างๆ 2) กำลังคน ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรืออาสาสมัครก็ได้ 3) การจัดการด้านการเงิน ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของสหกรณ์, กลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนหมุนเวียน ฯลฯ

ความรู้สึกรับผิดชอบ ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นรวมทั้งความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน ประกอบกับปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการดังกล่าว จะทำให้ชุมชนวัดช่องลม สามารถพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานของครัวเรือนและชุมชน ได้สำเร็จ ซึ่งก็หมายถึงว่าประชาชนในชุมชนนี้บรรลุสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว

## 2.8 กรอบความคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวความคิดในการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัย และแนวคิดความเรื่องการพัฒนาชุมชน ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมทั้งจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษารุ่นนี้ได้ดังนี้

การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยคือ การที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนทั้งสมาชิกของชุมชน หน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นๆ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชนทุกประเภททั้งกำลังคนและกำลังเงินเพื่อทำให้เกิดพัฒนาการในชุมชนที่มีเป้าหมายและกระบวนการที่ชัดเจน และเกิดการพัฒนามีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดการพัฒนาที่มีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในกระบวนการต่าง ๆ เป็นสำคัญรวมทั้งการรับรู้สิทธิพื้นฐานในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ เป็นเพียงผู้ให้ความช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงานของชาวชุมชนในด้านต่าง ๆ เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยประกอบด้วย ผู้อยู่อาศัยในชุมชน ตัวแทนของผู้อยู่อาศัย (คณะกรรมการชุมชน) เจ้าของที่ดินและผู้ดูแลที่ดิน (ซึ่งในการศึกษานี้คือวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) และหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนส่งเสริมการจัดการเท่านั้น โดยมีตัวแปรในการจัดการคือช่วงเวลาของการจัดการ, ผู้จัดการ, ทรัพยากรที่ใช้ และผลที่ได้จากการจัดการทั้งทางตรงและทางอ้อม

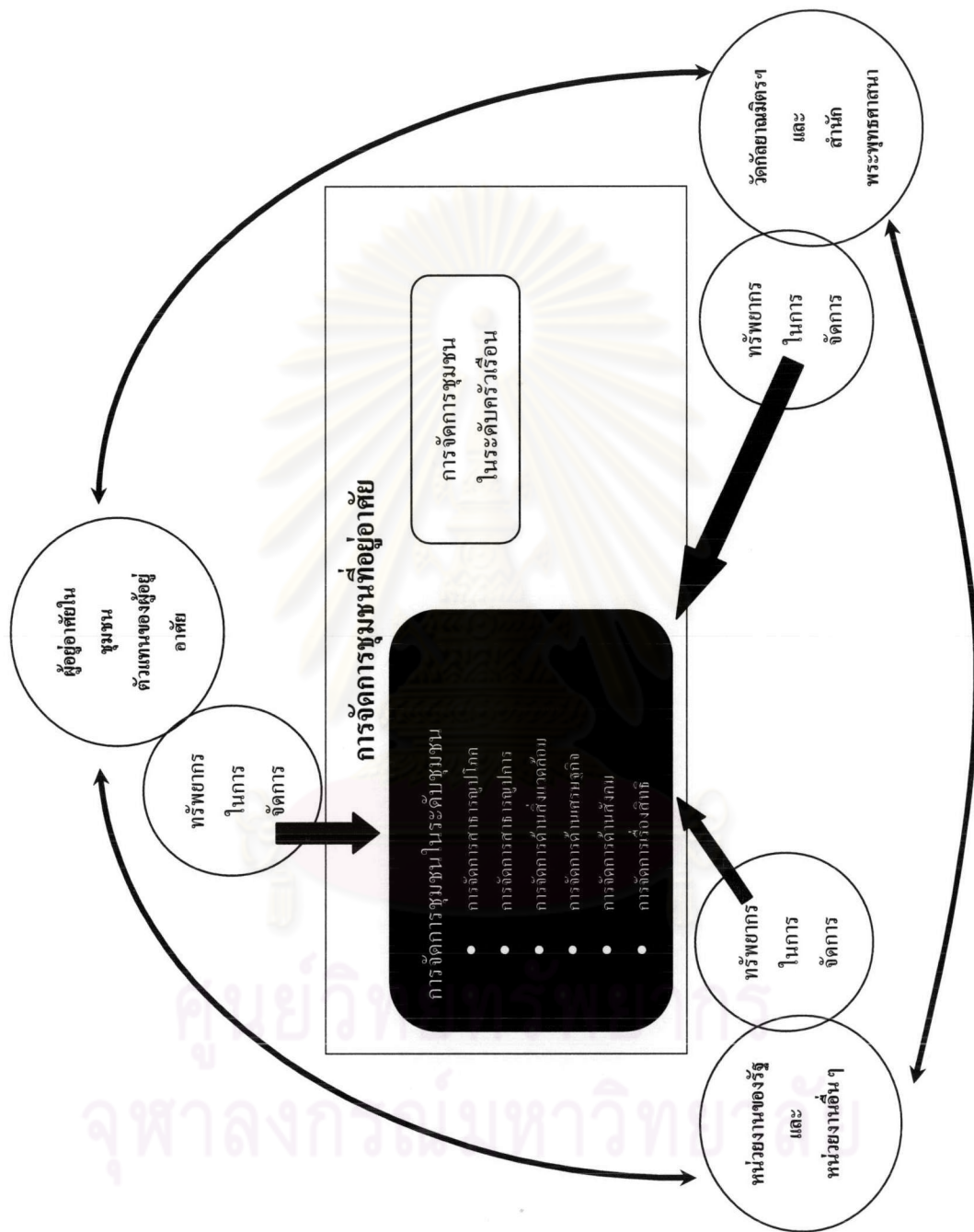
การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับคือการจัดการในระดับชุมชน และการจัดการในระดับครัวเรือน การจัดการในระดับชุมชนประกอบด้วยการจัดการสาธารณูปโภค การจัดการสาธารณูปการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการด้านเศรษฐกิจ การจัดการด้านสังคม และการจัดการเรื่องสิทธิ ส่วนการจัดการในระดับครัวเรือนครอบคลุมเฉพาะการจัดการภายในบ้านของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น

ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการศึกษา และกรอบแนวความคิดเรื่องการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่าน  
วัดคองคาราม ในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ดังแสดงในภาพที่ 2-1 แสดงกรอบแนวคิดเรื่อง  
การจัดการที่อยู่อาศัยย่านวัดคองคาราม ในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร โดยผู้วิจัยจะทำการศึก-  
ษาเฉพาะการจัดการที่อยู่อาศัยในระดับชุมชนเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ภาพที่ 2-1 แสดงกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการที่อยู่อาศัยผ่านวัดกัลยาณมิตรมหาวิทยาลัย