

ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด : องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อน
เปรียบเทียบประเทศไทย และประเทศเกาหลี *

เดชา สังขวรรณ **

รุ่งนภา เทพภาพ ***

บทคัดย่อ

องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด
เปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศเกาหลี มีประเด็นเปรียบเทียบ 4 ประเด็น คือ (1)
สถานการณ์และลักษณะของปัญหาที่คนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกเผชิญ พบว่า โดย
ภาพรวม คนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกในเมืองเผชิญปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่
ปัญหาคุณภาพชีวิต การเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ ปัญหาเศรษฐกิจ การมีรายได้ต่ำ และหนี้สิน
ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย และการถูกไล่อื้อ (2) มุมมองต่อคนจนเมือง พบว่า มุมมองของ
ผู้คนในสังคมรวมถึงภาครัฐของทั้ง 2 ประเทศ มีมุมมองต่อปัญหาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของคน
จนเมือง และชุมชนของคนจนเมืองในเชิงลบ เช่น ในประเทศเกาหลีมองว่า เป็นสิ่งกีดขวางทำลาย
กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernization) ในประเทศไทยมองว่า เป็นแหล่งของ
มลพิษ เป็นแหล่งปัญหาสังคม และเป็นแหล่งของอาชญากร (3) เหตุแห่งปัญหานั้น พบว่า ใน

* เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง การสำรวจข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคนชายขอบ
กรณีคนจนเมืองในชุมชนแออัด เปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศเกาหลี สนับสนุนโดยสถาบันเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** อาจารย์ประจำโครงการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิตสหวิทยาการสังคมศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ ในบทความนี้ “คนจนเมือง” หมายถึง คนจนเมืองในชุมชนแออัด หรือคนจนเมืองในชุมชนบุกรุกต่างๆ นอกจากนี้
การใช้คำว่า ชุมชนแออัด และสลับกลับไปมา เป็นการเขียนโดยไม่ได้มีนัยยะในสื่อถึงอคติทางลบต่อการเกิดขึ้น
และดำรงอยู่ของคนจนเมืองแต่อย่างใด นอกจากนี้ ประเทศเกาหลี หมายถึง ประเทศเกาหลีใต้ หรือสาธารณรัฐ
เกาหลีใต้

ภาพรวมการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนนุกรุก เป็นผลพวงของการพัฒนาประเทศโดยเน้นเศรษฐกิจนำ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองและชนบท และการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง เพื่อโอกาสในชีวิตที่ดีกว่า (4) กระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนนุกรุกทั้งในประเทศไทยและเกาหลีมีแนวทางขับเคลื่อน 2 แนวทางหลัก คือ การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนนุกรุกโดย การย้ายคนจากชุมชนแออัดหรือชุมชนนุกรุกไปสู่ที่อยู่อาศัยที่เป็นระเบียบเรียบร้อย ขาดการค้ำึงถึงบริบทแวดล้อมต่างๆ ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้อย่างแท้จริง และการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิตโดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ทั้งในไทยและเกาหลีมีกระบวนการประชาสัมพันธ์ที่ขับเคลื่อนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนจนเมืองเอง

Abstract

Knowledge and Movements of the Urban Poor in Slums: A Comparison Between Thailand and Korea has revealed 4 aspects as follows: (1) the situations and characteristics of the urban poor have some common problems, including low quality of life, inaccessibility to the welfare Services, economical problem, low income, debts, vulnerability for housing, and forced clearance of settlement; (2) other citizens and the government of both countries have negative views on the poor, i.e., the Korean view the urban poverty as the obstruction of modernization, and the Thai view it as the polluted origin, social problems and crimes; (3) The urban poverty is caused by the economic development of the country. This led to the unbalanced economic growth between the city and rural areas, so the labor migration to the city occurs; (4) the movements for the urban poverty consist of two parts: mobilization of the poor to the restricted areas provided by the state, and strengthening the security in life within their community. The former solution is claimed to be ineffective procedure due to the de-contextualization of the problem, while the latter is now practicing in both Thailand and Korea through the civil society movements.

บทนำ

ปัญหาคนจนเมือง (Urban Poor) โดยเฉพาะปัญหาชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่หลายประเทศต้องเผชิญ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ที่มักมีการพัฒนาในลักษณะเอกนคร หรือเมืองโตเดี่ยว ที่ซึ่งเมืองและชนบทมีความแตกต่างกันของความเจริญทางด้านต่างๆอย่างมาก เกิดช่องว่างการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทส่งผลให้เมืองของประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญกับภาวะของการกลายเป็นเมืองเกินระดับ คือ มีประชากรจำนวนมากเกินกว่าที่จะอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบบสังคมและเศรษฐกิจของเมือง ส่งผลให้เกิดกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำเป็นจำนวนมากในเมือง รวมถึงปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในเมือง ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพจิตของคนในเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ การเกิดขึ้นของปัญหาเหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำหรือคนจนในเมือง (Urban Poor) เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ ไม่มีทรัพยากร หรือเข้าถึงแหล่งทรัพยากรต่างๆที่ใช้แก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบจากปัญหาเหล่านี้ได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะแตกต่างจากกลุ่มผู้มีรายได้ที่สูงกว่า หรือมันคงกว่า ผู้ซึ่งสามารถครอบครองทรัพยากร และเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกินระดับได้

ปัญหาชุมชนแออัด ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาของคนจนเมือง และเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกินระดับ ในสังคมไทยปัญหานี้เป็นปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน และยังคงดำรงอยู่จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ชุมชนแออัดมิใช่สิ่งที่เพิ่งเกิด หากแต่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นควบคู่กับการพัฒนาประเทศและเมืองอย่างปฏิเสธไม่ได้ ชุมชนแออัด เป็นอีกภาพหนึ่งท่ามกลางภาพหลากหลายของเมือง ไม่ว่าจะเป็สภาพของการเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การศึกษา แต่เราปฏิเสธไม่ได้ว่า ภาพของคนจนเมืองและชุมชนแออัดเป็นอีกหนึ่งภาพวิถีชีวิตสำคัญของวิถีชีวิตแบบเมือง/วิถีชีวิตนคร

การศึกษาเรียนรู้และเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระหว่างประเทศไทยกับเกาหลี ถือเป็นกรขยายพรมแดนของการศึกษาในเรื่องของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจากต่างประเทศ โดยเหตุผลสำคัญในการเลือกเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและเกาหลีนั้น มองว่าเกาหลีเป็นประเทศในแถบเอเชียซึ่งอยู่ในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมกับไทย

แม้ว่าจะมีบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่จะแตกต่างกัน แต่ก็ถือได้ว่าอยู่ท่ามกลางบริบททางสังคม วัฒนธรรมและการเมืองตามวิถีแห่งเอเชียร่วมกัน นอกจากนี้เกาหลีถือเป็นอีกหนึ่งประเทศในแถบ เอเชียที่มีความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีแนวการพัฒนาที่เน้นในเรื่องของการพัฒนา อุตสาหกรรม ซึ่งประเทศไทยกำลังพัฒนาไปในแนวทางเดียวกัน ฉะนั้นการศึกษาทฤษฎีการ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจากประเทศเกาหลี ย่อมเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการพัฒนากระบวนการ แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในอนาคตของสังคมไทยได้

โดยในบทความนี้ มีประเด็นนำเสนอถึงการเปรียบเทียบองค์ความรู้และกระบวนการ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด ในประเทศไทยและเกาหลี² 4 ประเด็น กล่าวคือ

1. ประเด็นเปรียบเทียบแรก เป็นการเปรียบเทียบลักษณะของปัญหาที่คนจน เมืองในแต่ละประเทศเผชิญ เพื่อเป็นการให้ภาพความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานการณ์ ปัญหาของคนจนเมือง อันจะเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองของทั้ง 2 ประเทศ

2. การเปรียบเทียบมุมมองต่อคนจนเมือง โดยเฉพาะคนจนเมืองในชุมชนแออัด หรือ ชุมชนบุกรุก เพื่อเปรียบเทียบว่าผู้คนในสังคมของทั้ง 2 ประเทศมีมุมมองต่อปัญหาคนจนเมือง อย่างไรบ้าง

3. การเปรียบเทียบสาเหตุของการเกิดปัญหาคนจนในเมืองของทั้ง 2 ประเทศ

4. เปรียบเทียบกระบวนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนจนเมือง ของประเทศไทยและประเทศเกาหลี

โดยแต่ละประเด็นเปรียบเทียบมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของคนในชุมชนแออัด

² องค์ความรู้เกี่ยวกับคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกในประเทศเกาหลี เป็นการรวบรวม เรียบเรียง สรุปความจากบทความ เรื่อง *IMF and the Crisis of the Marginalized Urban Sector in Korea*, *The Urban Poor and Housing Regeneration in Seoul*, *Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems*, *"The Last Resort of Destitute Families in Korea"*, ประสพการณ์งานสลัมในต่างประเทศ อัญญา จันทร์พา และคณะ กรุงเทพฯ: กลุ่มปฏิบัติงานคนจนเมือง, 2546. และการเก็บรวบรวมข้อมูลในโซล ประเทศ เกาหลี

ปัญหาที่คนจนเมืองในชุมชนแออัด หรือชุมชนบุกรุกในเขตเมืองในประเทศไทย และประเทศเกาหลี มีทั้งลักษณะร่วมกัน และลักษณะที่ต่างกัน กล่าวคือ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัญหาที่คนจนเมืองในชุมชนแออัด/ชุมชนบุกรุกในเขตเมืองทั้งในประเทศไทยและประเทศเกาหลีมีปัญหา ร่วมกัน คือ ปัญหาเรื่อง การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย กลุ่มคนจนเมืองในทั้ง 2 ประเทศมีปัญหาความต้องการร่วมในเรื่องของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สอดคล้องกับการดำเนินวิถีชีวิต ในประเทศเกาหลี โดยเฉพาะในกรุงโซล มีความต้องการเรื่องที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเรื่อยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 สาเหตุหลักที่ทำให้ราคาที่อยู่อาศัยแพงและสูงชันก็คือ ความขาดแคลนพื้นที่สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยในกรุงโซล เนื่องจากกรุงโซลเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ประมาณการได้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติประมาณครึ่งหนึ่งนั้นกระจุกตัวอยู่ที่โซล ปัญหาหลักของคนจนเมืองในประเทศไทย คือ ความยากจนในที่อยู่อาศัย (housing poverty) มากกว่าคำว่า ความยากจนทางรายได้ (income poverty) ในขณะที่ประเทศไทยนั้น จากสถิติของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ข้อมูลในปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีชุมชนที่ต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ จำนวน 3,750 ชุมชน คิดเป็นจำนวนครัวเรือน 1,140,000 ครัวเรือน หรือประมาณ 5,130,000 คน เป็นกลุ่มที่อยู่ในที่ดินของรัฐ วัด เอกชน หรือที่ผสม มีปัญหาใดในระดับต่างๆ ทั้งที่อยู่ในระหว่างการได้รื้อ/มีข่าวได้รื้อ รวม 445 ชุมชน หรือประมาณ 200,000 ครัวเรือน

นอกจากนี้คนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกของทั้ง 2 ประเทศยังเผชิญปัญหาพื้นฐาน คือ ปัญหาในเรื่องของคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ในประเทศเกาหลีคนจนเมืองต้องเผชิญปัญหาการดำรงชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น กรณีของชุมชนหลังคาผ้าใบ (Vinyl House community) อันเป็นที่อยู่ของคนจนเมืองในลักษณะหนึ่ง ผู้คนในชุมชนมีห้องน้ำส่วนตัวใช้ในแต่ละครอบครัว เพียง 42% ส่วนอีกเกือบ 60% ไม่มีห้องน้ำส่วนตัว และไปใช้ห้องน้ำสาธารณะที่ชุมชน สร้างขึ้นมาเอง แต่ก็ไม่ค่อยได้รับการดูแลเรื่องสุขอนามัย ดังนั้นบางคนจึงหันไปใช้ห้องน้ำที่อยู่ใกล้ ๆ เช่น ห้องน้ำที่สถานีรถไฟใต้ดิน ส่วนในประเทศไทย ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาพื้นฐานที่คนจนเมืองในชุมชนแออัดต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็น “ปัญหาสามัญ” ที่คนจนเมืองต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็น้ำคร่ำ ไม่มีทางแก้ เพื่อความปลอดภัย ขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน การต่อน้ำต่อไฟเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะสำนักงานเขตไม่รับรอง (เนื่องจากไม่มีบ้านเลขที่) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การไฟฟ้า หรือสำนักงานประปา ไม่สามารถ

ให้บริการได้³ (พงษ์อนันต์ ช่างธรรม, ออนไลน์, 2549) อย่างไรก็ตามแม้ว่าคนจนเมืองในชุมชนแออัด หรือชุมชนบุกรุกของทั้ง 2 ประเทศจะมีปัญหาด้านคุณภาพชีวิตคล้ายกัน แต่ในประเทศเกาหลี รัฐบาลเกาหลีได้มีการจัดบริการพื้นฐาน เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า แก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่บุกรุก (Squatter Areas) แต่ในประเทศไทยนั้นการสนับสนุนของภาครัฐในประเด็นดังกล่าวไม่สามารถทำได้ เพราะมองว่าการอยู่ร่วมกันของชาวบ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่สามารถให้บริการได้ ฉะนั้นการขวนขวายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นการหาแก้ไข ปัญหา/หาทางออกของชาวบ้านเอง เช่น ชุมชนคนกองชนะ ใช้วิธีการซื้อน้ำ ซื้อไฟฟ้าจากบ้านประชาชนด้วยตัวเอง ซึ่งต้องจ่ายค่าไฟสูงกว่าปกติ หรือการขายน้ำของคณะกรรมการชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านได้ซื้อน้ำใช้ในราคาถูก และนำเงินซึ่งเป็นผลกำไรไปใช้ในการทำกิจกรรมสาธารณะ ประโยชน์ของชุมชน

ปัญหาด้านเศรษฐกิจ โดยภาพรวมแล้ว ในเกาหลี รายได้ของคนจนเมืองต่ำกว่ารายได้ของคนงานทั่วไป ซึ่งคนจนเมืองส่วนใหญ่จะติดหนี้ บางครั้งต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยระหว่าง 20-30% ต่อปี เพราะเขาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ (financial resources) ได้อย่างมากมาย หลากหลายและเหมาะสมกว่านี้แล้ว ปัญหาดังกล่าวในเกาหลีมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับคนจนเมืองในชุมชนแออัดในประเทศไทย ที่มีปัญหาด้านหนี้สิน เนื่องจากคนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีอาชีพที่หาเช้ากินค่ำ คือ หาได้เท่าไรก็ใช้หมดไปในวันนั้น เพราะฉะนั้นจึงไม่มีเงินออม และไม่มีเงินเก็บ เมื่อเกิดปัญหาในการที่จะต้องใช้เงินของชาวบ้านส่วนใหญ่จะต้องไปกู้มา ซึ่งดอกเบี้ยที่กู้ก็จะมีอัตราส่วนที่แพง เช่น กู้มา 100 บาท ดอกเบี้ยจะคิดเป็นร้อยละ 20 เมื่อกู้ไป 100 บาทจะได้เพียง 80 บาทเท่านั้น อีก 20 บาทจะหักเป็นดอกเบี้ยทันที และต้องจ่ายเงินต้นทุกวัน วันละ 20 บาทจนกว่าจะครบ การที่ตกเป็นทาสของเงินกู้ในระบบทำให้คนในชุมชนจะต้องได้รับความลำบากกับการที่ถูกลิดตามทวงหนี้กรณีที่ไม่มีการจ่าย และจะต้องพบกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอจ่าย ปัญหาเหล่านี้พบอยู่มากเกือบทุกครัวเรือนในชุมชนแออัด จึงทำให้คนในชุมชนแออัด ประสบกับปัญหาความยากจนอยู่ตลอดเวลา (อคิน รพีพัฒน์, 2525)

2. มุมมองของคนในสังคมต่อคนจนเมืองในชุมชนแออัด

จากการศึกษาพบว่า มุมมองของผู้คนในสังคม รวมทั้งรัฐของทั้ง 2 ประเทศ มีพื้นฐานแนวคิด/มุมมองต่อปัญหาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของ “คนจนเมือง และชุมชนของคนจนเมือง” ใน

³ ปัญหาดังกล่าวได้รับการเยียวยาให้ดีขึ้น เนื่องจากในปี พ.ศ. 2540 มีการรณรงค์ให้ออกทะเบียนบ้านให้กับชุมชนแออัด

เชิงลบ กรณีของประเทศเกาหลีมองว่า คนจนเมืองเหล่านี้เป็นสิ่งกีดขวางทำลายกระบวนการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernization) เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการสร้างที่อยู่อาศัยในเมือง กับการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ที่อยู่ของคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนนุกรุก จึงถูกพูดถึงอย่างน่ารำคาญทุกครั้งที่มีการพูดถึง “การสร้างเมืองให้สวยงาม” (city beautification) หรือเมื่อมีการพูดถึง “การกำจัดสิ่งรก ๆ และไร้ประโยชน์ของสังคม” (elimination of unproductive of social elements) นอกจากนี้มุมมองพื้นฐานที่สุดของนโยบายรัฐ ที่มองคนจนที่ไม่จดทะเบียนก็คือมุมมองที่ว่า “ผิดกฎหมาย” ซึ่งรัฐไม่ได้จัดพวกเขาให้อยู่ในระบบ ซึ่งหมายความว่า รัฐมองพวกเขาเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องกำจัดปราบปราม ไล่อ้อ และเป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น น้ำและไฟฟ้า นอกจากนี้ยังบอกพวกเขาเป็นปัญหาอย่างรุนแรงในด้านสุขอนามัย เพราะยังอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ต่ำกว่ามาตรฐานอย่างยิ่งอีกด้วย และยังทำให้ภาพลักษณ์ของเมืองเสียหาย และคนจนเหล่านี้ยังไม่มีเจตจำนงที่จะต้องใช้พื้นที่ในเมือง ดังนั้นวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับคนจนที่ไม่จดทะเบียนบ้านก็คือ ควรกำจัดออกไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ มุมมองเช่นนี้เป็นมุมมองที่คนส่วนใหญ่จะคิด ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม

ในขณะที่สังคมไทย มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อคนจนเมืองในชุมชนแออัด หรือชุมชนนุกรุกก็เป็นไปในทิศทางลบ คือ ถูกมองว่า ชุมชนแออัดเป็นแหล่งของมลพิษ เป็นแหล่งปัญหาสังคม และเป็นแหล่งของอาชญากร เป็นท้องที่ที่น่ารังเกียจ และน่าอับอาย เป็นแหล่งที่ทำให้เกิดอาชญากรรม มิจฉาชีพ และยาเสพติด มายาคติเช่นนี้ เป็นเครื่องกีดกันทางสังคมที่สำคัญ มีการมองว่าชุมชนแออัดเป็นเพียง “กาฝากของสังคม” (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2532) ซึ่งสะท้อนนัยยะของการไม่มีประโยชน์ หรือไร้ประโยชน์ต่อสังคม รวมทั้งเป็นสิ่งที่สร้างปัญหาให้กับสังคม มุมมองหรือทัศนคติของคนในสังคม และรัฐในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่การมองคนจนเมืองเหล่านี้อย่างแปลกแยก และสร้างให้เกิดความเป็นอื่น นำไปสู่วิธีคิดในการแก้ไขปัญหา โดยเน้นการกำจัดผู้คนเหล่านี้ให้สิ้นไป ต้องกำจัดสลัมทิ้งให้หมด ไม่ว่าจะเป็นการรื้อ ถอน เผา หรือไล่อ้อ (อคิน ทรัพย์พัฒน , 2525) ส่งผลให้ทั้งประเทศไทย และเกาหลี ปัญหาการถูกไล่อ้อของชุมชนของคนจนเมืองจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โดยเฉพาะในประเทศเกาหลี ที่การไล่อ้อเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และค่อนข้างรุนแรง การไล่อ้อส่วนมากจะกระทำต่อผู้เช่าที่ปฏิเสธจะย้ายออกไปจากพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การไล่อ้อที่รุนแรงส่วนใหญ่จะกระทำโดยบริษัทก่อสร้างเอกชน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเร็ว ๆ นี้ หน่วยงานของรัฐ 2 แห่ง ได้ว่าจ้างแก๊งค์/บริษัทไล่อ้อทำให้การไล่อ้อชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ของ

โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ หน่วยงานที่ว่าได้แก่ การเคหะแห่งชาติ และกรมพัฒนาที่ดินของเกาหลีใต้ (หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ คือ กระทรวงการก่อสร้างและการคมนาคม) รัฐบาลท้องถิ่นก็มีบทบาทต่อการไร้ที่อยู่เช่นกัน โดยเฉพาะในการไร้ที่อยู่ขนาดเล็กๆ ในการไร้ที่อยู่ผู้เช่าที่ต่อต้าน สมาคมเจ้าของบ้าน และบริษัทก่อสร้างจะว่าจ้าง แก๊งค์ไร้ที่อยู่ให้มาไร้ที่อยู่ชุมชน ในกรณีของโครงการเขตโดนาม (Donam) มีการว่าจ้าง แก๊งค์ไร้ที่อยู่ให้ที่บ้านจำนวน 477 หลัง ในราคา 2.8 ล้านดอลลาร์ (คิดค่าเฉลี่ยต่อหลังเท่ากับ 2,500 US\$) ในขณะที่ราคาประเมินบ้านทั้ง 477 หลัง รวมเท่ากับ 1 ล้านดอลลาร์ ส่วนราคาค่าจ้างในการไร้ที่อยู่โดยเฉลี่ยของแก๊งค์เหล่านี้ จะอยู่ที่ราคา 2.5 ล้านดอลลาร์ การจ่ายเงินในราคาที่สูงเช่นนี้เพื่อหวังที่จะให้ชาวบ้านย้ายออกไปโดยเร็ว ซึ่งจะช่วยให้เจ้าของโครงการประหยัดต้นทุนในการทำโครงการ หากการไร้ที่อยู่สำเร็จในระยะเวลา 1 เดือน จะช่วยประหยัดเงินแก่บริษัทได้ถึง 620,000 US\$ สำหรับกรณีของเขตโดนาม บริษัทจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไร้อยู่ในช่วงเวลา 6 เดือน หลังจากนั้นทางแก๊งค์ไร้ที่อยู่จะต้องออกเองและถ้าหากภายใน 8 เดือน การไร้อยู่ยังไม่แล้วเสร็จทางแก๊งค์จะต้องเสียค่าปรับแก่บริษัทเป็นเงินวันละ 0.1 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างในการไร้อยู่ในกรุงโซลมีแก๊งค์ไร้ที่อยู่ 6-7 แก๊งค์ แก๊งค์เหล่านี้จะจ้างพวกอันธพาลมาทำงาน โดยเข้าไปข่มขู่ชาวบ้านในชุมชนให้ไร้ที่อยู่ กลุ่มอันธพาลเหล่านี้ได้ค่าแรงต่อวันสูงกว่าคนงานก่อสร้างที่มีทักษะฝีมือและสำหรับพวกหัวโจกที่นำทัพไร้ที่อยู่ จะได้ค่าแรงถึงวันละ 1,200 US\$ ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2539 มีผู้เช่าที่ต่อต้านการไร้ที่อยู่กว่า 20 คน ที่ต้องเสียชีวิต จำนวนหนึ่งตายในเหตุการณ์ปะทะกับแก๊งค์อันธพาลในขณะไร้ที่อยู่ บางส่วนตายโดยอุบัติเหตุที่เกิดจากการจ้องใจของเจ้าของโครงการ หลายคนฆ่าตัวตายเพราะการติดเหล้าและหมดหวังในชีวิต และอีกหลายคนต้องทุกข์ทรมานจากการถูกจับกุม (อภัยยุทธ์ จันทรพา และคณะ, 2546)

3. เหตุแห่งปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด

ในภาพรวมเหตุแห่งปัญหาหรือสาเหตุของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุก เป็นผลพวงของการพัฒนาประเทศโดยเน้นเศรษฐกิจนำ อันนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุลย์ระหว่างเมืองและชนบท ผลจากการพัฒนาประเทศที่สร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทดังกล่าวเป็นรากเหง้าของปัญหาคนจนเมือง

ในกรณีของประเทศเกาหลี แผนพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ในยุคทศวรรษ 1960s (2503-2513) มีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและการส่งออก การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในเกาหลีในช่วงทศวรรษ 1960-1970 ที่เป็นการรวมทุกอย่างเข้ามาไว้ใน

เมืองในหลากหลายด้าน เช่น กรณีของโซล ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา มีการประมาณการว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติประมาณครึ่งหนึ่งกระจุกตัวอยู่ที่เมืองนี้ ส่งผลให้มีผู้คนจำนวนมหาศาลโยกย้ายถิ่นฐานจากต่างจังหวัดเข้ามาสู่เมืองหลวง การหลังไหลของผู้คนจำนวนมากมายังได้สร้างภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสร้างภาวะราคาที่อยู่อาศัยให้พุ่งสูงขึ้นมาก นอกจากนี้ยังมีการตั้งชุมชนแออัดขึ้นมากมาย ชุมชนแออัดปลูกสร้างขึ้นมาท่ามกลางความไม่พอใจของหน่วยงานรัฐภายในกรุงโซล โดยสัดส่วนของประชากรที่อาศัยในสลัมและชุมชนแออัดนั้นมีขนาดกว้างมาก และมีความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานอย่างชัดเจน

ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้นเกี่ยวข้องกับกรณีย้ายถิ่นของผู้คนเข้าสู่เมือง เกี่ยวกับประเด็นนี้ อคิน รพีพัฒน์ และคณะ (2525) ได้อธิบายถึง สาเหตุของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร ว่ามี 2 ด้าน ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด คือ *ปัจจัยผลักดัน (Push Factor)* ซึ่งหมายถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อและมีแรงกระตุ้นให้ประชาชนย้ายถิ่นเดิมของตน ได้แก่ *โครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้โครงสร้างทางการตลาดที่เป็นอยู่ไม่เป็นธรรม เกษตรกรในท้องถิ่นชนบทขายผลผลิตทางการเกษตรของตนเองในราคาต่ำ (เสน่ห์ จามริก และคณะ , 2523 อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์ และคณะ, 2525 ,น.1) ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข* โดยการสาธารณสุขในกรุงเทพมหานครนั้นดีกว่าในต่างจังหวัด *ความไม่เท่าเทียม ทั้งในด้านโอกาสทางการศึกษาและขนาดตระหว่งเยาวชนที่ครอบครัวยังมีฐานะดี และเยาวชนที่ครอบครัวยังมีฐานะยากจนซึ่งส่วนใหญ่มักจะอยู่ในเขตชนบทความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างการเมืองและการบริหาร* จากกรณีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วยระบบราชการและกลุ่มธุรกิจการเงินที่อยู่ในฐานะได้เปรียบทางเศรษฐกิจ ผลอย่างหนึ่งคือการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณไปยังท้องที่ต่างๆของประเทศ ซึ่งทำให้กรุงเทพฯได้รับส่วนแบ่งงบประมาณที่สูงขึ้น ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนกลับได้รับส่วนแบ่งงบประมาณที่ต่ำสุด *ความล้มเหลวของนโยบายการกระจายอุตสาหกรรม รวมถึงการขาดแคลนเงินทุน ที่จะนำมาพัฒนาที่ดินของตนเอง* เนื่องด้วยพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบอาชีพหรือทำการเพาะปลูกมีสภาพที่เสื่อมคุณภาพ กลุ่มเกษตรกรจึงต้องการทำนุบำรุงและฟื้นฟูแหล่งที่ดินทำกินของตน ซึ่งเกษตรกรบางกลุ่มไม่มีเงินทุนพอที่จะทำได้ จึงต้องพยายามแสวงหางานอื่นๆ เพื่อได้มาซึ่งทุนในการพัฒนาที่ดินดังกล่าว *การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง* การประกอบอาชีพเกษตรกรของประชาชนมักจะอยู่ในรูปแบบของการเช่าที่ดินมากกว่ามีที่ดินเป็นของตนเอง จึงทำให้ไม่มีความผูกพันกับถิ่นที่อยู่ เมื่อมีโอกาสก็จะหางานหรือโยกย้ายเพื่องานใหม่ที่ดีกว่าหรือไปในถิ่นที่ตนคิดว่าดีกว่า

ส่วนปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) เป็นปัจจัยต่างๆที่มีผลดึงดูดให้แรงงานอพยพเข้ามาอยู่ในถิ่นใหม่ ประกอบไปด้วย ปัจจัยที่เกี่ยวกับ โครงสร้างเศรษฐกิจ คือ ระบบทางการเมืองของประเทศที่มีนโยบายต่างๆ อันเกิดจากรัฐบาล ซึ่งนโยบายเหล่านั้นมักมีลักษณะเอียงไปในทิศทางที่มุ่งให้ประโยชน์กับคนใน นอกจากนี้โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังส่งผลให้เกิดความแตกต่างของอัตราค่าจ้างและรายได้ โดยทั่วไปนั้นจะเห็นได้ว่าในอาชีพภาคการเกษตรมักจะมีรายได้ที่ไม่แน่นอนอยู่เสมอ ซึ่งตรงกันข้ามกับภาคอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างจะมีรายได้แน่นอน ยิ่งไปกว่านั้นอัตราค่าจ้างก็ยิ่งแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค อัตราค่าจ้างจึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้มีการอพยพจากถิ่นที่มีรายได้น้อยไปสู่ถิ่นที่รายได้สูงกว่า ความเจริญด้านการเงินและเป็นศูนย์กลางควบคุมกลไกทางเศรษฐกิจ ระบบธนาคารได้ดูดเงินจากชนบทเข้ามาในกรุงเทพฯ รวมทั้งระบบการเงินของเอกชนบางรายที่มีฐานะดียังนำเงินเข้ามาไว้ในกรุงเทพฯ แทนที่จะไปลงทุนในเขตชนบท ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางควบคุมกลไกทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจเกี่ยวกับการตลาดของภาคชนบทเกือบโดยสิ้นเชิง การได้รับการชักชวนจากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง เป็นสาเหตุที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ที่ได้เข้ามาอยู่ในเขตตัวเมืองแล้วมีงานทำ มีรายได้ มักจะชักชวนให้เพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองเพื่อที่จะได้มีรายได้ที่ดีขึ้น *ความเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา* จะพบว่า ในบริเวณเขตตัวเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่นับว่าเป็นศูนย์กลางการศึกษา ซึ่งการศึกษานี้จะมีส่วนยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนให้สูงขึ้น ดังนั้นประชาชนจำนวนมากจึงหลั่งไหลเข้ามาในตัวเมือง เพื่อแสวงหาความรู้เพิ่มเติมและยังมีความเชื่อว่าจะระดับความรู้ในกรุงเทพมหานครนั้นจะมีความเข้มข้นสูงกว่าในชนบทอีกด้วย *ความอยากรู้อยากเห็น* จากการสื่อสารต่างๆ ทำให้คนในเขตชนบทมีความกระตือรือร้นอยากรู้อยากเห็น ความเจริญในเขตตัวเมืองหรือเมืองหลวงว่าเป็นเช่นไร จึงหาโอกาสที่จะประกอบอาชีพในเขตเมืองดังกล่าว เกี่ยวกับประเด็นนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชา มธ .111 อารยธรรมไทย) สังคมและวัฒนธรรมไทย มหาวิทยาลัย, มปป, มปป.) มองว่าเป็นมิติเชิงวัฒนธรรมของการอพยพย้ายถิ่น คือ คนในชนบทเห็นภาพเมืองในฐานะ “เมืองฟ้า เมืองสวรรค์ เมืองแห่งความทันสมัย” อันเป็นมิติเชิงวัฒนธรรมทำให้ผู้คนไม่น้อยตัดสินใจมาอยู่อาศัยในเมือง

4. การขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด

การแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกในประเทศไทย และเกาหลี โดยภาพรวมแล้วประกอบด้วย 2 แนวทาง กล่าวคือ

(1) **การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกโดยรัฐ** ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองในชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกของรัฐ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่า ชุมชนของคนจนเมืองเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องกำจัดไปให้หมดไป โดยย้ายคนจากชุมชนแออัดหรือชุมชนที่บุกรุกไปสู่ที่อยู่อาศัยที่เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยขาดการคำนึงถึงบริบทแวดล้อมต่างๆ ในกรณีของประเทศไทย การแก้ไขปัญหาของรัฐที่มีการย้ายคนจากชุมชนแออัดไปอยู่บนแฟลต ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของคนจนเมืองเหล่านั้น เพราะที่้ายที่สุดชาวบ้านไม่ได้อยู่บนแฟลต หากแต่ขายสิทธิของตนเองให้กับผู้อื่นไป ในส่วนของประเด็นนี้ ดิเรก เต็งจำภูญ (ในอิน ธิพัฒน์, 2525) อธิบายว่า เพราะว่าอาคารที่อยู่อาศัยแบบแฟลตไม่เหมาะกับวิถีชีวิตของคนจนเมืองเหล่านี้ หากเขาอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เขาสามารถทำการค้าขายหน้าบ้านได้ แต่การอยู่บนแฟลตซึ่งเป็นตึกสูงไม่สามารถทำได้ และโดยส่วนใหญ่การเกิดขึ้นของชุมชนแออัดมักเกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิต เช่น ใกล้สถานที่ทำงาน หรือมีแหล่งงานให้ทำ การย้ายคนไปอยู่แฟลตสูงทำให้เขาไม่สะดวกในการประกอบอาชีพ ประกอบกับทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น ค่ารถในการเดินทาง (กรณีอยู่ไกลที่ทำงาน) เสียค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าเพิ่ม เสียค่าหุงต้มต่างๆ อันเป็นค่าใช้จ่ายที่อาจไม่เสีย หากอยู่ในชุมชนแออัด แม้ว่าการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างแฟลตของประเทศไทยจะเปลี่ยนไปสู่โครงการบ้านเอื้ออาทร แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่สร้างให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิต เป็นการแก้ปัญหาแบบเดิมโดยการสร้างแฟลตให้คนจนอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต และการทำมาหากิน รวมทั้งความสามารถในการผ่อนบ้านก็ไม่มี (เครือข่ายสลัม 4 ภาค, 2546, ออนไลน์)

กรณีของเกาหลี ภายหลังการไล่อื้อผู้บุกรุกอย่างรุนแรงในหลายๆ ครั้งในช่วงปลายทศวรรษ 1960s

และกลางทศวรรษ 1970s รัฐบาลเกาหลีได้ได้เปลี่ยนมาใช้แนวทางใหม่ในการขจัดปัญหาสลัม โดยปลายทศวรรษ 1970s การไล่อื้อสลัมกระทำไปภายใต้ชื่อใหม่ว่า “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่” (Urban redevelopment) นับตั้งแต่นั้นมาการไล่อื้อสลัมขนาดใหญ่ๆ จะมาพร้อมกับรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่เรียกว่า “โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ (Cooperative redevelopment) โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ มีพื้นฐานอยู่ที่การแสวงหากำไรสูงสุดตามปรัชญาของระบบทุนนิยม วิธีการก็คือย้ายชาวสลัมออกไปจากที่เดิมเพื่อสร้างที่อยู่ใหม่/อพาร์ทเมนต์ให้แก่กลุ่ม ชนชั้นกลาง (อภัยุทย์ จันทรพา และคณะ, 2546) ซึ่งสุดท้ายที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นก็มีราคาแพงเกินกว่าความสามารถของคนจนเมืองจะซื้อหาจับจอง

ได้ ในทางตรงกันข้ามคนจนเหล่านี้จะถูกเบียดขับให้ออกไปตั้งถิ่นฐานใหม่ เกิดเป็นชุมชนแออัด หรือชุมชนบุกรุกแห่งใหม่ในพื้นที่ที่ไกลจากเมือง

(2) การสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิตโดยให้ชุมชนเป็น

ศูนย์กลาง จากข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหาในเรื่องของที่อยู่อาศัยสำหรับคนใจเมืองของภาครัฐ ส่งผลให้มีกระบวนการประชาสังคมทั้งในประเทศเกาหลีและไทยขับเคลื่อนประเด็นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนใจเมืองเอง ในประเทศไทย กระบวนการขับเคลื่อนที่สำคัญ คือ ขบวนการของบ้านมั่นคง โครงการดังกล่าวมี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) องค์กรมหาชน (หรือ พอช. เป็นพี่เลี้ยงหลัก และมีชุมชนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน

โครงการบ้านมั่นคงเริ่มดำเนินการในปี 2547 ซึ่งเป็นการขยายผลการดำเนินโครงการจากปี 2546 ในอีก 42 เมือง/เขตทั่วประเทศ 15,016 ครัวเรือน 174 ชุมชน ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการสำคัญโครงการหนึ่งที่ตอบสนองนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการของรัฐ เนื่องจากแนวทางในการดำเนินโครงการ “บ้านมั่นคง” เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุกกระบวนการพัฒนา โดยชุมชนที่เป็นเจ้าของปัญหาเป็นตัวตั้ง และเป็นแกนหลักในการพัฒนา ชุมชนและท้องถิ่นจะร่วมมือกันและเชื่อมโยงกับหน่วยงาน/ภาคีพัฒนาต่าง ๆ ให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบครอบคลุมในแต่ละพื้นที่เมือง/เขต เป็นการพัฒนาอย่างบูรณาการที่คำนึงถึงมิติการพัฒนาอย่างรอบด้านของชุมชนทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและการจัดระบบสวัสดิการของชุมชนให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดระบบการดูแลคนจนที่จนที่สุด ผู้สูงอายุ เด็กที่ไม่มีผู้ดูแล คนเร่ร่อน โดยชุมชน ทั้งนี้ในการดำเนินโครงการมุ่งให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการในการสร้างองค์ความรู้ เชื่อมโยงการเรียนรู้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เพื่อสร้างกำลังความสามารถและความพร้อมในการแก้ปัญหาและการพัฒนาโดยชุมชนและท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

โครงการบ้านมั่นคง) 2548 – 2551) มีเป้าหมายรวมที่จะมุ่งแก้ปัญหาความยากจนด้านที่อยู่อาศัยของคนใจเมือง โดยการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และสร้างการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย การพัฒนาองค์กร และชุมชนด้านอื่นๆ ทั้ง เศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ ให้เชื่อมโยงกันในชุมชนแออัดเดิม โดยมีหลักการสำคัญว่า องค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก และเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546: 8)

โครงการบ้านมั่นคงมีรูปแบบการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความต้องการและเงื่อนไขต่างๆของชุมชน เช่น

1. การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่เดิม (On-site Improvement) เป็นการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป โดยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคทางเดินเท้าและสภาพแวดล้อมในชุมชน แต่ยังคงความมั่นคงในที่เดิมเพื่อการอยู่อาศัยระยะยาว

2. การปรับผังแปลงที่ดินใหม่โดยพยายามคงโครงสร้างเดิม (Reblocking) เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น รูปแบบการพัฒนานี้ ถือว่าไม่สร้างความบอบช้ำให้ชุมชนมากนัก แต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณีเช่าที่ระยะยาวหรือชุมชนเดิม แต่ชุมชนได้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป

3. การแบ่งปันที่ดิน (Land-Sharing) ในกรณีที่เจ้าที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ ก็เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงระยะยาวหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

4. การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง แล้วให้สัญญาเช่าระยะยาว เมื่อชุมชนมีโอกาส มีความมั่นคง ชาวบ้านก็พร้อมที่จะลงทุน การรื้อย้าย/สร้างชุมชนใหม่ในที่เดิมทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงาน ไม่ต้องปรับตัวมาก โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด และมีความมั่นคงโดยการเช่าที่ดินระยะยาว

5. การรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ที่ใหม่ มีข้อดีที่ชุมชนได้ความมั่นคง แต่ทำให้ชุมชนต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทางเพิ่ม ต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้าน แต่ชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการอยู่อาศัย สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่ (สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546: 8-10) โครงการบ้านมั่นคง จึงเป็นทั้งกระบวนการพัฒนา (Process) และในขณะเดียวกันก็เป็นเป้าหมายของการพัฒนา (Ends) เพื่อไปสู่ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และความมั่นคงในการดำรงชีวิต

ในกรณีของเกาหลี มีแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการให้คนจนสร้างบ้านด้วย (self-help construction) ทั้งนี้เพราะรัฐวิเคราะห้แล้วพบว่า (1) รัฐต้องจ่ายเงินจำนวนมากมายในส่วนที่เป็น

ค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกหรือสร้าง และยังต้องจ่ายค่าสร้างบ้านด้วย (2) ในความเป็นจริง คนจนไม่สามารถจ่ายเงินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยมากนัก (3) การแก้ไขปัญหาสลัมแห่งหนึ่ง ก็คือการสร้างความแออัดของสลัมแห่งอื่น ๆ เนื่องจากคนจนก็ต้องย้ายไปอยู่ในสลัมแห่งอื่น ๆ ทำให้ชุมชนเกิดความหนาแน่นเพิ่มขึ้นไปอีก และ (4) ถ้าพิจารณาถึงปัญหาที่พักอาศัยนั้น โดยเฉพาะการสร้างบ้าน เป็นสิ่งที่ใช้เงินสูงมาก ๆ และยังคงอยู่ในวงจำกัดในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนจนได้ นอกจากนี้ยังเกิดขบวนการคนจน เป็นการต่อสู้ของคนจนต่อปัญหาถูกไล่ออกจากยังคงอยู่ในแนวทางต่อต้านไม่ให้มีการไล่ออกจนกว่าจะมีหนทางในการแก้ปัญหา โดยใน ปี พ.ศ. 2538-2539 Korean Coalition Housing Rights ฟังพายุทศศาสตร์ดังต่อไปนี้ในการทำงานกับคนจนในเมือง ได้แก่

1. เน้นการอบรมการทำงานจัดระบบชุมชนแก่นักพัฒนา
2. จัดโปรแกรมฝึกอบรมแบบผสมผสาน และมองปัญหาในระยะยาว แก่ผู้นำชาวบ้านในชุมชน
3. ขยาย และยกระดับการต่อสู้เรื่องไล่ออกในชุมชนให้พัฒนาเป็นกระบวนการต่อสู้เรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง
4. พัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนโดยผ่านกิจกรรมด้านออมทรัพย์สหกรณ์การผลิต และการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน ในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น
5. ประสานงานกับเครือข่ายพันธมิตรในระดับภูมิภาค/นานาชาติ

จะเห็นได้ว่า แนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างแฟลตให้คนจน หรือการสร้างที่อยู่อาศัยบนตึก หรือไกลจากแหล่งงาน หรือที่อยู่อาศัยที่คนจนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสูง เป็นการแก้ไขปัญหาที่มองที่อยู่อาศัยแยกขาดจากมิติอื่นในชีวิตของผู้คน กล่าวคือ มองอย่างแยกขาดจากวิถีชีวิตด้านการงานหรือการเลี้ยงชีพ การมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน การทำกิจกรรมเชิงชุมชนและสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นจิตวิญญาณของผู้คนและชุมชน ฉะนั้นในหลายกรณีแม้ว่าจะสร้างให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย แต่ก็ไม่สามารถสร้างให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้ ดังข้อเสนอของ มณีรัตน์ มิตรปราสาท และคณะ (2547, หน้า 174) ที่เสนอว่า การสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถนำไปสู่การมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้

บทส่งท้าย

บทเรียนสำคัญจากเกาหลีสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม และหรือการกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่สามารถทำให้ปัญหาความยากจนหมดไปได้ ไม่ว่าจะเป็นความยากจนของคนในเมือง และความยากจนของคนในชนบท นอกจากนี้ความยากจนใน 2 พื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง การพิจารณาปัญหาชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกในเมือง ไม่สามารถแยกขาดได้จากการพิจารณาปัญหาของคนในชนบท เพราะทราบเท่าที่การพัฒนาประเทศยังขาดความสมดุลย์ และความเป็นธรรม ตราบนั้นคนจนเมือง และชุมชนของคนจนเมืองยังคงเป็นภาพที่อยู่คู่กับการเติบโตและพัฒนา (โดยเฉพาะด้านกายภาพ) ของเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจของเมืองนั้นๆจะพุ่งขึ้นสูงอย่างไรก็ตาม

บทเรียนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศที่เน้นไปสู่ความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และเน้นการพัฒนาเมืองให้การพัฒนาดังกล่าวขยายจากเมืองไปสู่ชนบท ภายใต้วิถีคิดแบบ Trickle Down Effect เป็นจริงได้ยาก เพราะทำที่สุดการพัฒนาจะยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมือง และการกระจุกตัวของการพัฒนาเฉพาะในเมือง เป็นแรงดึงดูดให้ผู้คนเคลื่อนย้ายจากชนบทสู่เมือง พร้อมกับที่เมืองได้ดูดเอาทรัพยากรของท้องถิ่นหล่อเลี้ยงเมืองจนผู้คนในชนบทต้องตัดสินใจ “ไปตายเอาดาบหน้า” ฉะนั้นการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาของคนจนเมือง จึงไม่สามารถละเลยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทได้ รวมทั้งต้องไม่พิจารณาคนจนเมืองอย่างโดดเดี่ยว และเป็นไปในทางลบ เช่น เป็นคนจนที่น่ารังเกียจ เป็นสิ่งที่ขัดขวางความทันสมัย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองให้สวยงาม เป็นคนไม่ดี เป็นอาชญากร เกี่ยวกับประเด็นนี้ ประภาส ปิ่นตอกแต่ง (2541, น.183-184) เสนอว่าฐานคิดในการมองปัญหาสลัมในลักษณะนี้เป็นกระแสดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีวิวัฒนาการความยากจน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมองว่า สลัมมีวิวัฒนาการพิเศษที่เรียกว่า “วิวัฒนาการความยากจน” กล่าวคือ เป็นวิวัฒนาการพิเศษที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ แนวคิดนี้เห็นว่า คนสลัมยากจน เพราะความประพฤติของตนเอง โดยความประพฤติดังกล่าวนี้ทำให้ไม่สามารถพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นความยากจนได้ วิธีคิดเช่นนี้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาคนสลัมโดยการสร้างแฟลต และเน้นการช่วยเหลือเฉพาะหน้าไม่ยั่งยืน เช่น การแจกข้าวของ หรือการอบรมให้หลุดพ้นจากวิวัฒนาการความยากจน เป็นต้นว่าการอบรมให้รู้จักอดออม การดูแลสุขภาพอนามัย บทเรียนการต่อสู้ของคนจนทั้งในเมืองและชนบท สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาของคนจนดังกล่าวไม่เพียงพอ เพราะวิถีคิดในเชิงลบ หรือการประทุษร้ายดังกล่าวนำไปสู่การแก้ไขปัญหา นอกจากนี้จะยังมีส่วนทำให้ปัญหาของคนจนเมืองซับซ้อนและทวีความรุนแรงขึ้น

Reference

หนังสือ

- ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล. **กระบวนการกลายเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. **เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก**. เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์แสงศิลป์. 2545.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ). **คนจนไทยในมิติทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด. 2541.
- นลินี ตันธนวิทย์ นาลินี ศรีกสิกุล มณีนรัตน์ มิตรประสาธ และนิศากร ชัยพัฒน์. **วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ใน อคินรพีพัฒน์. ชุมชนแออัด: องค์ความรู้กับความเป็นจริง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสนับสนุนการวิจัย. 2542.
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. **คนจนเมืองในทศวรรษ 2530** ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ). **คนจนไทยในมิติทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด. 2541.
- ปรีชา คุณินทร์พันธุ์. **สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา นคร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. **ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524.
- สิริลักษณ์ แก้วคงยศ. **ชุมชนแออัด ตะกอนบางกอก**. กรุงเทพมหานคร: ห.จ.ก.รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2532.
- โสมสกา เพชรานนท์. **เศรษฐศาสตร์เมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2547.
- อคิน รพีพัฒน์. **ชุมชนแออัด: องค์ความรู้กับความเป็นจริง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสนับสนุนการวิจัย. 2542.

อดิน รพีพัฒน์. **สลัม ปัญหาและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2525.

อภัยยุทธ์ จันทรพา และคณะ.**ประสบการณ์งานสลัมในต่างประเทศ**.กรุงเทพฯ : กลุ่มปฏิบัติงานคนจนเมือง, 2546.

เฮอริเบิร์ต จิราเดต์ แปลโดย พิภพ อุดมอิทธิพงศ์. 2546. **ทำเมืองให้น่าอยู่ วิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ และความหวังสำหรับเมืองที่ยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง.

Ram M. Shrestha, S. Kumar, Samuel Martin, and Arjun Dhakal. Modern energy use by the urban poor in Thailand: a study of slum households in two cities.

เอกสารและบทความจากอินเทอร์เน็ต

นิธิ เอียวศรีวงศ์. "การพึ่งตนเองตอนที่ 1 ตอนที่ 2 " ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชา มธ .111 อารยธรรมไทย) สังคมและวัฒนธรรมไทย (มปป. มปป).

The Urban Poor and Housing Regeneration in Seoul

IMF and the Crisis of the Marginalized Urban Sector in Korea

Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing

Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems

The Last Resort of Destitute Families in Korea

