

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

สภาพสิทธิของสลัม

สมพงษ์ พัดบุญ

พร้อมด้วยบทผนวกของ

ประภาภัทร นิยม และ “กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม”



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

พิมพ์ครั้งแรก

โดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และมูลนิธิโครงการตำรา สหามคมสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มีนาคม ๒๕๒๓

ราคา ๓๐ บาท

ตัวแทนจำหน่าย

ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. ๒๒๑-๖๑๑๑ ต่อ ๒๗๑

สภาพสิทธิของสละ :

**มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
สมพงษ์ พัดปุຍ**

พร้อมด้วยบทผนวกของ

ประกาภักทร นิยม และ “กลุ่มศึกษาปัญหาสละ”



**สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**



**มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

คำขอบคุณ

โครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ ได้รับทุนอุดหนุนร่วมกันจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์และมูลนิธิเอเซีย นอกเหนือไปจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ข้อที่เห็นสมควรต้องจารึกให้ปรากฏไว้ คือ ความริเริ่มของ ดร. Peter Geithner ผู้แทนมูลนิธิฟอร์ดในครั้งนั้น รวมทั้งความร่วมมือของ ดร. Peter Weldon เจ้าหน้าที่ฝ่ายโครงการสังคมศาสตร์ของมูลนิธิฟอร์ดเช่นเดียวกัน ซึ่งมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้โครงการวิจัยฯ ได้บังเกิดผลจริงจังขึ้นมา แรงความสนับสนุนร่วมมือเหล่านี้ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการดำเนินงานศึกษาวิจัยอย่างอิสระเสรี ย่อมเป็นที่ตระหนักซาบซึ้งอย่างยิ่งในความรู้สึกของคณะผู้วิจัยทุกคน อีกประการหนึ่งที่มีอาจจะเว้นกล่าวถึงได้ ก็คือความร่วมมือร่วมใจของบรรดามิตรทั้งหลาย ทั้งในและนอกวงการมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยให้โครงการวิจัยฯ ดำเนินไปเท่านั้น หากยังช่วยสร้างสรรค์ให้นักคิดและความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เป็นไปอย่างรอบด้าน และสอดคล้องกับชีวิตความเป็นจริงขึ้น สำหรับทั้งหมดเหล่านี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

สารบัญ

คำขอบคุณ

คำนำบรรณาธิการ

(ก)

คำชี้แจงโครงการศึกษาวิจัย

(๑)

สภาพสิทธิของสลิ้ม : มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา

๑

บทผนวก

๘๑

คำนำบรรณาธิการ

บทศึกษาเรื่อง สภาพสิทธิของสลัม : มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
นี้ นับเป็นส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”
เดิมทีเดียว เรื่องเกี่ยวกับสลัมมิได้กำหนดไว้ในโครงการ แต่ครั้นเมื่อตอนเตรียม
จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเปิดโอกาสให้บรรดาผลงานวิจัยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์
กันก่อนการตีพิมพ์ออกเผยแพร่ จึงได้มีผู้เสนอให้มบทศึกษาเพิ่มเติมด้านต่าง ๆ ขึ้น
อีกรวม ๕ เรื่องด้วยกัน เพื่อช่วยให้ได้พิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านขึ้น
สภาพสิทธิของสลัม ๖ นี้ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับการร่วมมือเป็นอย่างดีจากคุณ
สมพงษ์ พัดปุย แห่งมูลนิธิดวงประทีป เป็นการเสนอประเด็นปัญหาจากแง่มุมของ
ผู้ที่สัมผัสกับชีวิตสลัมในฐานะนักปฏิบัติการผู้หนึ่ง

อนึ่ง เพื่อประโยชน์สำหรับผู้อ่านโดยทั่วไปจึงได้ขออนุญาตนำบทศึกษาอีก ๒
เรื่องมาตีพิมพ์รวมเป็นบทผนวก คือเรื่อง การขยายตัวของกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบ
ต่อการได้รื้อชุมชนแออัดโดย อาจารย์ประภาภัทร นิยม แห่งคณะสถาปัตยกรรม
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเรื่อง งานพัฒนาสลัมในกรุงเทพฯ โดยกลุ่ม
ศึกษาปัญหาสลัม ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชน
ในประเทศไทย” จึงใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง สำหรับความเอื้อเฟื้อไว้นั้น

เสน่ห์ จามริก

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มกราคม ๒๕๒๗

คำชี้แจง
โครงการศึกษาวิจัย
“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”
เสนอที่ จามริก

“เป็นการง่ายเกินไปที่จะถือเอาหลักความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวเนื่องโดยใกล้ชิดกับเรื่องของหลักนิติธรรม ว่าเป็นเรื่องของนามธรรม และทฤษฎีหรือว่าเป็นเพียงสูตรสำเร็จทางการเมืองอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว เรากำลังเกี่ยวข้องกับเรื่องของความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต อันเปี่ยมด้วยความหมายและความเป็นจริง และซึ่ง...มีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตและชีวิตประจำวันของเรา....”

(คำปราศรัยของ J.F. Lalive ใน *The Rule of Law in a Free Society*, 1959.)

โครงการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ เป็นความพยายามที่จะประสานประเด็นปัญหาและความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อศึกษาหาความเข้าใจถึงเรื่องราวของสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบบนรากฐานของชีวิตความเป็นจริง ข้อสังเกตของ J.F. Lalive อดีตเลขาธิการคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Commission of Jurists) ที่อ้างถึงข้างต้น ถือเป็นคติเตือนใจกำกับความคิดอ่านและดำเนินงานศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้มาแต่ต้น แน่นนอนเหลือเกินว่า ข้อขาดตกบกพร่องย่อมจะต้องมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว ทั้งในแง่แนวทางและ

เนื้อหา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องประเมินและแก้ไขปรับปรุงกันต่อไป แต่จุดสำคัญ
ของโครงการวิจัยนี้อยู่ที่ความมุ่งมั่นพยายามเข้าถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น
“ความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต” กล่าวคือ นอกเหนือออกไปจากความคิดขั้น
“นามธรรมและทฤษฎี” หรือ “สูตรสำเร็จทางการเมือง” ข้อควรสังวรเช่นนี้
มิได้หมายความว่า จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักทฤษฎี และอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชนลงไปแต่ประการใดเลย หากมิได้ เพราะจริง ๆ แล้ว หลักอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชน ก็ได้มีบทบาทอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการตื่นตัวเปลี่ยนแปลง
อย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล ดังที่ปรากฏผลเป็นปฏิจญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การสหประชาชาติ แต่ในขณะที่
เดียวกันก็ต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักอุดมการณ์ทั้งหลายมิใช่สิ่งที่สถิตย์
อยู่ในสูญญากาศ หากย่อมมีรากฐานเป็นมา และสัมพันธ์อยู่กับสภาวะแวดล้อม
ทางสังคม-วัฒนธรรมตามกาลและเทศะ โดยอาศัยรากฐานเป็นมา และสภาวะ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมเอง ที่หลักอุดมการณ์ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักการที่
ใช้ประพฤติดำเนินชีวิตของสังคมนั้นๆ ในกาลเทศะเช่นว่านั้น หลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ จึงบรรจบสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ถักถักขัดแย้งกัน
กรณีของสิทธิมนุษยชนก็คงเป็นไปตามกฎความจริงทำนองเดียวกันนี้

เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์ถักถักขัดแย้ง ก็เพราะเกิดปัญหา
ช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ แม้ในสังคมตะวันตกอันถือเป็นต้น
กำเนิดของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นไปจากปัญหาถักถักขัดแย้ง
ในเรื่องสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน เป็นแต่ว่าปัญหาเหล่านี้จำกัดตัวอยู่ภายในกรอบ
ทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบนันอันอำนวยเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่โดยพื้นฐาน
ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องช่วยระงับยับยั้ง มิให้ปัญหาถักถักขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชน
ขยายตัวออกไปสู่ระดับรุนแรง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบเช่นนี้แล้ว ก็จะเห็น
กันได้ว่าปรากฏการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาแตกต่างกันออกไปในกรณีของสังคม
นอกตะวันตก สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้ต่างมีรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมและ

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ในขณะที่เดียวกันที่ต่างก็ได้รับอิทธิพล
อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตกในลักษณะต่าง ๆ กันไป ในประการสำคัญ
ที่จะมองข้ามกันไปไม่ได้ ก็คือ สังคมนอกตะวันตกเหล่านั้นเอง ต่างก็มีรากฐานทาง
ความคิดและอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็น
ลักษณะเฉพาะของตน ทำนองเดียวกันกับที่หลักการใหญ่ๆ ใน *ปฏิญญาสากล* เป็น
ลักษณะเฉพาะของสังคม—วัฒนธรรมตะวันตก ด้วยเหตุฉะนั้น ความเป็นสากลของ
ปฏิญญาสากล ๗ จริง ๆ แล้ว จึงมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ที่น่าสนใจกว่านั้น ก็คือ
ข้อจำกัดนั้นไม่ใช่แต่ในแง่ที่นำเอาไปปรับใช้กับสังคมนอกตะวันตก ซึ่งรากฐานเป็น
มาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทางสังคม—วัฒนธรรม แตกต่างกันไปเท่านั้น
หากแม้แต่ความสมบูรณ์ในตัวหลักการของ *ปฏิญญาสากล* ๗ เอง ก็มีข้อจำกัดและขาด
ฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังที่จะได้เอ่ยถึงไว้
บ้างต่อไปพอให้เห็นเป็นเค้าในคำชี้แจง

ข้อคิดคำนึงที่ว่านี้ ทำให้ต้องตระหนักใคร่ครวญกันตามสมควรในการที่จะคิด
อ่าน วางแนวทางการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ในกรณีประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ใน
ลักษณะของสังคมนอกตะวันตก และได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของ
ตะวันตก ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นกรณีปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ ที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาความเข้าใจกันเป็นเบื้องต้น และนี่
เป็นเจตนารมณ์หลักของโครงการวิจัยนี้ แม้ว่าโครงการวิจัยนี้ จะยังคงยึดถือหลัก
การต่าง ๆ ของ *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* เป็นมาตรฐานอ้างอิง แต่ก็
เพื่อประโยชน์ในเชิงเกณฑ์เปรียบเทียบเป็นสำคัญ มิใช่ถึงกับยึดถือเป็นหลักการหรือ
สัจธรรมอันสมบูรณ์ครบถ้วน การยึดมั่นถือมั่นเช่นนั้น มักเป็นแนวโน้มนิยม
กันทั้งในวงวิชาการ และนักปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชน และนี่เป็นจุดอ่อนอัน
หนึ่งของขบวนการสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระดับระหว่างประเทศ เป็นแนวโน้ม
ที่ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูเป็นเรื่องง่าย ๆ หนึ่ง ๆ โดยเพียงแต่อาศัยใช้ *ปฏิญญา
สากล* ๗ เป็นมาตรฐานอ้างอิง เพื่อสำรวจตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ว่า

สอดคล้องหรือฝ่าฝืนมาตรฐาน “สากล” อย่างไรหรือไม่ การศึกษาและปฏิบัติการ
ทำนองนี้มีคุณค่าและความสำคัญอยู่อย่างแน่นอน ไม่ต้องสงสัยเพราะอย่างน้อย
ก็อาจมีบทบาทสำคัญช่วยผลักดันซึ่งไม่ให้ขบวนการละเมิดสิทธิหรือบั่นทอนทำลาย
สิทธิมนุษยชนลุกลามรุนแรงขึ้นกว่าที่รู้เห็นกันอยู่ นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยกระตุ้น
ให้เกิดคตินิยมต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน แต่
กระนั้นก็ดี จากทัศนะของโครงการวิจัยนี้ เข้าใจว่า ยังไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ
และทั้งยังอาจชวนให้หลงผิดกันไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน แน่หนอช่องว่าง
ลึกถลันระหว่างหลักอุดมการณ์ (ตามปรัชญาสากล ฯ) กับการปฏิบัติ (ในสภาพ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมของสังคมนอกตะวันตก) เป็นสิ่งที่จะต้องขจัดแก้ไข
ดังที่กำลังกระทำกันอยู่ในหมู่ขบวนการสิทธิมนุษยชนระดับต่าง ๆ การศึกษาและ
ปฏิบัติการเช่นว่านี้ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ก็มักจำกัดอยู่แต่กับกรณี หรือ
ปัญหาเฉพาะหน้าเสียจนทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูกลายเป็นเพียงปัญหาระหว่าง
สิทธิเสรีภาพทางการเมืองและรัฐบาลเผด็จการ ผลก็คือเราจะไม่เห็นแต่เรื่องราวของ
การรณรงค์เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมสำหรับบรรดาผู้ต้องคดีการเมืองกัน
เป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องมุ่งเฉพาะไปในการ
คุกคามลิดรอนสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายอำนาจรัฐบาล จริงอยู่ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้าน
การเมือง เป็นฐานและกุญแจสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ และ
จำเป็นต้องได้รับความใส่ใจ และผลักดันส่งเสริมเป็นพิเศษ ความสำคัญในข้อนี้
เป็นที่ยืนยันได้จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกัน
ก็มีความสำคัญและจำเป็นอยู่ไม่น้อยเลยที่จะต้องขยายขอบข่าย เป้าหมายความ
เข้าใจให้ลึกกลงไปถึงรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยมและพหุ
กรรมอันสอดคล้องหรือถกเถียงขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้วย

รวมความแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน จึงเป็นทั้งเรื่องของทั้งเฉพาะหน้าและ
ระยะยาว โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นับเป็นความ
พยายามส่วนหนึ่งที่จะประสานและเสริมความรู้ความเข้าใจ โดยหวังว่าอาจจะมีส่วน

ช่วยให้ได้มองเห็นแนวทางกลักลายปัญหาถกกันขัดแย้งต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นจริงของสังคมไทยขึ้น จุดมุ่งหมายจึงไม่ใช่เรื่องของกรณีหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หากเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง “พัฒนาการ” เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์อันกำหนดฐานะสิทธิ-หน้าที่ และแม้จะระบุเฉพาะอยู่ในเรื่องของสังคมไทย แต่ในแนวเนื้อหาสาระ ก็คงให้การรับรู้ถึงบทบาทความสำคัญของปฏินญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออาศัยใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่เป็นการรับรู้ในแง่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่ง ในข้อนี้ สมควรขยายความสักเล็กน้อยเพื่อประกอบการพิจารณาถึงแนวทางศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ว่าโดยสถานะทางกฎหมายแล้ว ปฏินญาสากล ฯ ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นเพียงคำประกาศลอย ๆ มิได้มีค่าหรือผลบังคับใด ๆ ทางกฎหมาย นี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยให้ทุกฝ่ายยอมรับยอมรับกันได้ รวมทั้งประเทศไทย ก็ให้การยอมรับนับถือในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยแท้จริงแล้ว ปฏินญาสากล ฯ เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ ๒ ฝ่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจุดยืนขัดแย้งแตกต่างกัน กล่าวคือ มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยม นั้นมีเอียงไปทางด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ในฐานะผู้ชนะสงครามใหม่ ๆ มหาอำนาจสองฝ่ายสามารถรวมรวมกันได้ โดยรวมหลักการของสิทธิทั้ง ๒ ประเภทเข้าไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันใน ปฏินญาสากล ฯ นี้ กรณเมื่อการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชน ก้าวมาถึงขั้นที่ต้องการให้เกิดผลบังคับขึ้นในรูปของ “กติกา สัญญาระหว่างประเทศ” (International Covenant) การเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจึงต้องใช้เวลาดังเกือบ ๓๐ ปี มาบรรจบผลเอาในปี ค.ศ.

๑๕๓๖ แต่กระนั้นก็ยังต้องแยกทำเป็น ๒ ฉบับ คือ กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖ และกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิราษฎรและการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ ทั้งนี้โดยปล่อยให้เป็นเรื่องของแต่ละประเทศ ที่จะรับรองให้สัตยาบันเป็นรายประเทศ เป็นรายฉบับไป เพื่อให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่ประเทศที่ให้สัตยาบัน มิใช่มีผลบังคับเป็นการสากล เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ฉบับใดเลย จนกระทั่งปัจจุบันนี้^(๑)

แม้จะมีที่มาจากจุดขัดแย้งแตกต่างกันดังกล่าวกก็ตาม แต่เมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการโดยส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาสากล เท่ากับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ เพื่ออิสรภาพของมนุษย์อันสั่งสมมานานับศตวรรษ ๆ และขึ้นเป็นความหมายความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ของเอกสารระหว่างประเทศอันปราศจากคำบังคับทางกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานประสบการณ์ขึ้นเป็นแม่บท กรอบคลุมความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในด้านสิทธิราษฎร และการเมือง และในด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้กล่าวแล้ว สิทธิประเภทแรกได้รับแรงบรรดาลใจจากกระแสนิยมการณัของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก สิทธิประเภทหลังมาจากกระแสนิยมการณัของฝ่ายโลกสังคมนิยม อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนทั้งสองกระแสอาจบังเกิดผลขึ้นมาจากวิถีและรูปแบบของพลังปฏิวัติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน อันเป็นความละเอียดซึ่งไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ จุดที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ได้มาผสมและกลายเป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยเราในปัจจุบัน

ทั้งว่ เป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่ง ก็เพราะว่าในประการแรกทีเดียว เรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ความจริงแล้ว นับเป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติทั้งมวล ทั้งนี้โดยวิถีธรรมชาติของมนุษย์เราเอง ไม่ว่าชาติใด ภาษาใด ทั้ง

ยุคก่อนและหลังปฏิญญาสากลฯ ต้องการต่อสู้แสวงความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ในเบื้องต้นที่เดิยวคนเรารู้จักขนขวายคิดค้นเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากธรรมชาติ และครั้นเมื่อสถาบันสังคมมนุษย์ทวีความสลับซับซ้อนเกิดการกดขี่ขูดรีดมากขึ้น มนุษย์ก็จำต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธะอำนาจอันไม่เป็นธรรมของมนุษย์ด้วยกัน การณ์เป็นไปเช่นนั้นทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ เราเพียงแต่ติดตามข่าวสาร และมองไปรอบ ๆ ตัวเราก็จะเห็นประจักษ์ในกฎความจริงที่ว่านี้ กระแสความคิดและการต่อสู้จากประสบการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตกก็ดี และของฝ่ายโลกสังคมนิยมก็ดี นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งขั้นตอนหนึ่งในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของลัทธิมนุษยชน ถ้าจะมีอะไรสักอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุปัจจัยร่วม ก่อให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่ออิสระภาพของมนุษย์เราแล้ว ก็เห็นจะเป็นวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง นีเอง ซึ่งทุกสังคมย่อมต้องประสบไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องผลักดันให้ต้องเกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท ลัทธิ - หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์ และความคิดความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติภายในสังคมหนึ่ง ๆ การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปโดยสันติ หรือรุนแรงมากน้อยตามแต่กรณี และระดับความขัดแย้งหรือแข็งแกร่งดั่งของแต่ละสังคม

ในประการต่อมา พัฒนาการลัทธิมนุษยชนสำหรับชนชาติโลกที่สาม หรือที่กำลังพัฒนานับเป็นอีกส่วนหนึ่ง อีกขั้นตอนหนึ่งออกไปจากกระแสของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก หรือของฝ่ายโลกสังคมนิยม เป็นความจริงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ ย่อมไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสมัยใหม่ซึ่งความเจริญรุดหน้าทางวิทยาการ เป็นเครื่องช่วยกระชับให้ชนชาติส่วนต่าง ๆ ของโลก ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดขึ้นตามลำดับ และด้วยเหตุนี้เองที่กระแสอุดมการณ์ และประสบการณ์เหล่านี้ จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทั้งตัวแบบ และแรงบันดาลใจ ซึ่งความจริงก็ได้เข้ามามีส่วนอยู่ในแนวความคิดคำนึงถึงในโครงการวิจัยที่กำลังพูดถึงนี้

จะอย่างไรก็ตาม เราจะต้องยอมรับรู้อีกด้วยในขณะเดียวกันว่า สภาพทางสังคม-วัฒนธรรมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมกำลังพัฒนา รวมถึงสังคมไทยเราย่อมมีมิติและลักษณะแนวทางที่แตกต่างออกไป และแม้ในบรรดาสังคมที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ความแตกต่างลึกถึ้นย่อมมีอยู่เป็นธรรมดาด้วยเหตุผลของความเป็จริงในข้อนี้ การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องแยกแยะกันให้ระหว่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง ความเป็นไปได้ และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางของการพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ความยากลำบากที่จะยอมรับรู้ถึงลักษณะเฉพาะของปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของปัญหาสิทธิมนุษยชนเอง ซึ่งมักเป็นเรื่องย่อยให้เกิดอารมณ์ความร้อนแรง มองเห็นปัญหาแบบขาวกับดำ โดยปราศจากการใคร่ครวญกันตามสมควรถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ผลก็คือ เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัญหาเผชิญหน้าและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังที่เห็นๆ กันคยคนอยู่ทุกวันนี้ ความร้อนแรงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในตัวเอง คงไม่ใช่ของผิดแปลกอะไรนัก ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางขนั้ติธรรม มีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนวย กระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มขั้วและเร่งเร้าผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงขึ้น และเป็นปัญหาวิกฤตของสังคมโลกที่ตามมา ในกรณีของสังคมไทยเราก็อยู่ในสภาพปัญหาคำนองเดียวกันนี้ เหตุการณ์อย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นประจักษ์พยานอย่างดี ซึ่ให้เห็นถึงสภาพปัญหาความรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างและสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อ ซึ่งได้อุบัติขึ้นแล้วในบ้านเมืองของเราที่ใคร่ขอว่าเป็นเมืองพุทธศาสนา

เรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับปัญหาของการเลือกวิถีทางเปลี่ยนแปลงและการดำรงชีวิตร่วมกัน สิทธิ (และหน้าที่) เป็นเครื่องกำหนดระบบ

ความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับโครงสร้าง ค่านิยม ของสังคม
 หนึ่ง ๆ ในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิสำหรับ
 คนในวงกว้างออกไป ย่อมหมายถึงการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างของสังคม
 นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นไปในวิถีของสันติหรือความรุนแรงก็ตาม เพราะฉะนั้น เรื่องราว
 และปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนเกินไปจากที่จะเพียง
 แต่เรียนรู้และยึดถือตัวแบบหรือหลักอุดมการณ์ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยัง
 จำเป็นจะต้องขยายขอบข่ายการเรียนรู้เฉพาะกรณีของแต่ละสังคม ๆ ไป ซึ่งอาจเป็น
 ช่องทางให้ได้เห็นและเข้าใจถึงสมุฏฐานของปมปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจุดและหน
 ทางที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ที่พยายามเน้นในประเด็นข้อนี้ ก็เพราะมีบ่อยครั้ง
 เหลือเกินที่เรามักจะพะวงสนใจกันอยู่แต่ประเด็นปัญหาปลายเหตุ อย่างเช่นกรณี
 รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังที่ทราบกับ
 กันโดยทั่วไป แน่นนอน ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เหล่านี้ โดยหน้าที่ของ
 พลเมืองดีแล้ว ก็ต้องช่วยกันประท้วงให้มีการแก้ไขและหาทางระงับยับยั้งมิให้เกิด
 เหตุการณ์เลวร้ายขึ้นอีกต่อไป ความจริงถ้าคนส่วนใหญ่พร้อมใจกันทำได้เช่นนั้น
 เรื่องก็คงง่ายเข้า แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น โดยประสบการณ์ในสังคมโลก
 ที่สาม รวมทั้งสังคมไทยเรา บรรดาคนที่มั่งคั่งสำนักเดือดเนอร้องใจถึงชนชั้นร
 ต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจริง ๆ นั้น ยังนับว่ามีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก แล้วฝ่ายผู้
 อำนาจก็มักประสบความสำเร็จอยู่เสมอ ๆ ที่สามารถชักชวนให้คนส่วนใหญ่พากัน
 เห็นว่าการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ประสงค์ต่อชาติ
 บ้านเมือง ปรากฏการณ์ทำนองนี้ในตัวเองเท่ากับเป็นเครื่องชี้ว่า ยังมีช่องว่างอยู่
 มากระหว่างฝ่ายผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนกับมวลชนส่วนใหญ่ ประเด็นคงจะไม่ได้
 อยู่ที่ว่าใครผิดใครถูก แต่เห็นจะเป็นปัญหาที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ
 มนุษยชนยังมิได้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมของไทยอย่างแท้จริง
 นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขมวดถึงในที่นี้ ก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิราษฎรและการเมืองด้านหนึ่งกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่ง ว่าอะไรจะสำคัญกว่า สำหรับสังคมโลกที่สามในเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันมามากพอสมควร และก็เริ่มมีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงหลักการเสรีนิยมแบบตะวันตก ซึ่งเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง ว่าอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมนักสำหรับสังคมโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาเรื่องปากท้อง ความยากจน ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสภาพความทุกข์ยากแร้นแค้นเช่นนี้ สิทธิการเมืองอาจจะเป็นส่วนที่ฟุ่มเฟือยและไม่อาจแก้ปัญหาปากท้องของคนส่วนใหญ่ได้ สรุปประมวลความแล้วมันก็จะเกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ปัญหาเฉพาะหน้าอันสำคัญสูงสุด อยู่ที่จำเป็นจะต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ “ผู้รู้” ที่สามารถระดมกำลังทรัพยากรทั้งมวลของชาติเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจให้จำเริญเติบโต เพื่อแก้ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะสงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากแก้ปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ในแง่หนึ่ง เหตุผลอ้างอิงดังกล่าวดูจะมีน้ำหนักและได้รับการเชื่อถือกันอยู่ไม่น้อย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปอีกสักเล็กน้อย ก็พอจะเห็นกันได้ไม่ยากนักว่าเป็นเหตุผลที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจริง ๆ แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวเองย่อมหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและทุ่มเททรัพยากรทั้งมวลของชาติ ความจริงมีอยู่ว่า การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น หากย่อมบังเกิดผลกระทบทางด้านการแบ่งสรรผลประโยชน์ด้วยว่า “ใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร” ซึ่งนับเป็นเรื่องของการเมืองอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เราคงจะได้เห็นตัวอย่างกันได้ชัดเจนอยู่แล้วในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเราเอง ในช่วงนับตั้งแต่เรามีแผนพัฒนาทั้งในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ต้องถูกห้ามนำไปโดยสิ้นเชิง เรามีผู้รอบรู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและการพัฒนามากมาย ทั้งไทยและเทศระดมพลังเทคนิควิชาการวางแผน

พัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ผลที่ได้ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์
กัน ณ บัดนี้ ก็ปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูง การไม่มีงานทำ และความยากจน

ประเด็นก็คือว่า เศรษฐกิจกับการเมืองต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนหนึ่ง
ด้านหัว ด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน สิทธิและผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ทาง
เศรษฐกิจย่อมไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิทางการเมือง ปัญหา
ไม่ใช่เรื่องของการต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็น
เรื่องของความจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งสองด้าน อันเป็นแนวทางตรง
กันข้ามกับการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ดังที่ผู้ทรงอำนาจและผู้เชี่ยวชาญเคยคิดและ
กระทำกันมาในอดีต พุดง่าย ๆ สิ่งที่เราเรียกกันว่า ความสำเร็จหรือการจำเริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับธุรกิจเอกชนก็ดี โดยรากฐานแล้ว
เป็นเรื่องของการอาศัยใช้อำนาจรัฐกำหนดราคาคูคามสิทธิเสรีภาพของมวลชนส่วนใหญ่
ให้ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของกลุ่มชนส่วนน้อย ตัวอย่างที่เห็นกันได้ง่าย ๆ ก็คือ การ
ใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด ๒๐ ปี สะกดกันการรวมตัวจัด
ตั้งของกลุ่มมวลชนผู้เสียเปรียบ ในขณะที่เดียวกันกับที่ออกกฎหมายให้สิทธิและส่งเสริม
การรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มธุรกิจการเงิน เมื่อมองออกไปจากระบบและ
กระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเช่นนั้นแล้ว ก็พอจะประมวลความได้ว่าช่อง
ว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างเช่นที่รู้เห็นกันตาตาอยู่ทุกวันนี้ โดยแท้จริงแล้วก็มี
สมมูลมาจากปัญหาช่องว่างทางการเมืองนั่นเอง การรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์
เป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่
โอกาสและช่องทางของการใช้สิทธิเช่นนั้น หาได้เผื่อแผ่ไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ไม่
ทั้งนี้ภายใต้ระบบซึ่งบรรดานักเศรษฐศาสตร์ของเรานิยมเรียกกันว่า “เศรษฐกิจ
เสรี” รายงานธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้ ย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ขอเรียกร้องที่ว่านี่จะมีความ
จริงจังอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องสะท้อนภาพของปัญหาเกี่ยว

กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมืองการบริหารอันเป็นเรื่องเกี่ยวข้อง
อยู่โดยตรงกับปัญหาสิทธิทางการเมือง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คงพอจะมองเห็นกันได้ว่า "เรื่องของสิทธิ
มนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงอยู่รอบด้านทั้งในทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองตลอดจนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
เราอาจศึกษากันได้ในเชิงของปรัชญา อุดมการณ์และหลักการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่
จะต้องคิดกันและเข้าใจ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ถ้าจะศึกษาถึงสิ่ง
เหล่านี้ในแง่ที่เป็นสูตรสำเร็จ ยกตัวอย่าง เช่น หลักอุดมการณ์ ปฏิญญาสากลว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชน มาตราแรกที่ว่า "มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียม
กันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างได้การประทานมาซึ่งเหตุผลและมนโอธรรม และพึง
ปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ" ข้อที่ใคร่ย้ำไว้ ณ ที่นี้ คือว่า แม้แต่
หลักอุดมการณ์อันสูงส่งนี้เอง โดยแท้จริงแล้ว ก็มีที่มาจากกระแสการเปลี่ยนแปลง
และพลวัตรชนชั้นกลางในโลกตะวันตก เมื่อสมัยสามร้อยปีก่อน เป็นยุคสมัยที่กลุ่ม
ชนชั้นกลางซึ่งเติบโตขึ้นมา มีพลังเศรษฐกิจพอทัดเทียมกับกลุ่มขุนนางชนชั้นอำนาจ
เก่า และอาศัยอ้างอิงทฤษฎีสันติธรรมชาติเป็นหลักอุดมการณ์ต่อสู้ เป้าหมายของกลุ่ม
ชนชั้นใหม่เหล่านี้ไม่มีอะไรมากไปกว่าความต้องการที่จะขจัดอุปสรรคขวากหนาม
ทั้งหลายทางการเมืองการปกครอง เพื่อที่ตนจะได้ประกอบธุรกิจของตนอย่างอิสระ
เสรีและก็เป็นธรรมดาของคนเรา ที่มีกำลังทรัพย์ย่อมจะเรียกร้องต้องการให้ได้สิทธิ
และโอกาสใช้พลังของตนทำการแข่งขันช่วงชิงกันอย่างเต็มที่ ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบ
ปล่อยเสรี เกิดมาจากเจตนารมณ์เช่นนั้น ซึ่งในตัวเองอาจไม่ผิดอะไรนัก ถ้าหาก
คนทุกคนทุกกลุ่ม "เกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกัน" จริง ๆ แต่สำหรับใน
โลกและสังคมอันเต็มไปด้วยช่องว่างห่างไกลระหว่างคนมีเงินคนจน คนแข็งแรงคน
อ่อนแอ ทฤษฎีสันติธรรมชาติและเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรีก็ย่อมกลับกลายเป็น
เป็นทฤษฎีและเศรษฐกิจที่ขูดรีดเอาเปรียบได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเช่นกัน ดังที่
สังคมไทยเราเองกำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้น แม้แต่ในระดับหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์ ก็ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึง
 กันดูให้ถ่วงรอบคอบ ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะลด
 คุณค่าความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชน หรือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ
 มนุษยชน จุดเด่นของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ คุณค่าของความเป็นคน ไม่ว่า
 จะเป็นเชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนาใด หลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนเป็นพลังความคิด
 สำคัญที่ให้อำนาจตอบโต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิ และการใช้อำนาจแบบพลการ พร้อมทั้ง
 ยกเอาสามัญชนขึ้นมาเป็นรากฐานของสิทธิอำนาจแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ซึ่งอ้าง
 อำนาจจากสวรรค์ บบบาทความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนในประวัติ
 ศาสตร์พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้
 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เองก็มาจากแรงบันดาลใจของสำนักปรัชญาสิทธิ
 มนุษยชาตินี้ ถึงกระนั้นก็ตาม เราจะต้องตระหนักกันให้ถี่ถึงเงื่อนไขทางประวัติ
 ศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิทธิเสรีภาพจาก
 แรงของสำนักปรัชญาตนเอง กำลังถูกตีความและนำมาใช้ประพจน์ปฏิบัติกันไปไกล
 ถึงขั้น “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หรือ “ใครดีใครได้” เช่นนี้แล้วไซ้ ก็เป็น
 ปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญกันให้หนัก เพราะตราบดีที่เราจะมองและเข้าใจสิทธิเสรี
 ภาพกันแต่เพียงความเป็นอิสระเสรีที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบและกำลังอำนาจ ตราบ
 นั้น ก็เป็นการยากยิ่งหรือว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่มนุษย์เราจะ “พึงปฏิบัติต่อกันด้วย
 เจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น โลกและสังคมมนุษย์จะดำรงชีวิต
 ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและสันติสุขได้อย่างไร ? รวมความแล้ว ในเรื่องของหลัก
 ปรัชญาหรืออุดมการณ์เอง ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังจะต้องคิดกันศึกษาอีกต่อ
 ไปโดยไม่หยุดยั้งเราจะมาว่าพึงออกพึงใจอยู่กับทฤษฎีในอดีต หรือ ปฏิญญาสากล
 แต่อย่างเดียวไม่ได้ ผู้เขียนเองได้ใช้ความพยายามเสาะแสวงอยู่บ้าง ดังปรากฏใน
 บทศึกษาเรื่อง พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน เมื่อสองสามปีมาแล้ว^(๒) และพอจะ
 ชี้ขึ้นได้ในที่นี้ว่า หลักพุทธธรรม สามารถให้พลังความคิดสร้างสรรค์ที่จะชี้นำ
 ทางไปสู่คำตอบปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเราจะไม่พยายาม
 มองชีวิตเบี่ยงเบนพุทธศาสนาเกินไปในทางลบจนเกินไปอย่างเช่นที่กำลังประพจน์
 ปฏิบัติกันอยู่

ในประการสำคัญ พุทธศาสนาเป็นหลักธรรมอุดมการณ์ที่อยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเราเองมาช้านาน เป็นแต่เพียงเราไม่ใส่ใจที่จะมองเห็นด้านพลังสร้างสรรค์ของสมบัติที่เรามีอยู่แล้วเท่านั้น นี่จะเป็นความผิดของระบบการศึกษาอบรมสมัยใหม่หรืออย่างไรก็แล้วแต่ จุดสำคัญอยู่ที่เราจะต้องเริ่มตระหนักกันอย่างจริงจังเสียถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของเราเอง ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อมาสร้างเอกลักษณ์หรือชาตินิยมไทยอะไรทำนองนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของความตั่นและผิวเผิน หากเพื่อสร้างเสริมความจำเริญของงานทางปัญญาความคิด ซึ่งอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากแค้นในบัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับภายในสังคมไทยเท่านั้น แต่ที่ยังอาจเป็นคุณค่าสำหรับโลกเป็นส่วนรวมด้วยในที่สุด

นอกเหนือไปจากปัญหาด้านหลักปรัชญาและอุดมการณ์แล้ว สิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับด้านปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการจัดตั้งสถาบันสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อพิทักษ์และสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพ ตามความเป็นจริงแล้ว ด้านหลักอุดมการณ์กับการจัดตั้งสถาบันเป็นเรื่องเกี่ยวโยงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ปัญหาของสังคมไทย ก็คือ เราแบ่งแต่ใจฝรังกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่ข้าเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราเร่งเดินหน้าสร้างสถาบันตามแบบอย่างตะวันตกกันมาทั้งในยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ในด้านหลักอุดมการณ์และค่านิยมทางสังคมยังแทบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ ยกเว้นสำหรับคนกรุงเทพฯ และในเมืองอื่นๆ บางส่วน ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังความลึกลับสับสนไม่น้อยเลยในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็เป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง

ในสภาพการณ์เช่นว่านี้ การศึกษาด้านสถาบัน จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการศึกษาปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญและสถาบันประชาธิปไตย อันเป็นฐานรองรับสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่าหลักอุดมการณ์และค่านิยมในเรื่องเหล่านี้ยังมีได้ฝังรากจริงจังในความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

ก็เห็นจำเป็นต้องจับประเด็นทำนองนี้มาศึกษาวิเคราะห์กัน แต่ทั้งนี้ไม่ใช่โดยมุ่งแต่ตัวแบบสถาบันเป็นสำคัญ หากพุ่งเป้าไปที่ กระบวนและเงื่อนไขของการพัฒนาการไปสู่สถาบันประชาธิปไตย ซึ่งเราอาจจะได้เห็นเป็นจริงเป็นจังในสังคมไทยเรา ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของตะวันตกอย่างน้อย ๒ ประการที่สำคัญ และพอช่วยให้เห็นปัญหาของประชาธิปไตยไทย กล่าวคือ เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านกระบวนการทางการเมือง

ในประการแรก เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย เห็นจะไม่มีอะไรดีกว่าที่จะขอนำเอาข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองมาเสนอให้พิจารณากัน ณ ที่นี้คือ ในข้อที่ว่า

“...ก่อนการเคลื่อนไหวใด ๆ ไปสู่พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรอบของระบบกฎหมายที่ใช้กัน จะต้องได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงเสียก่อน ในที่ใด ความมั่นคงของระบบกฎหมายมิได้มีอยู่ ในที่นั้น เงื่อนไขของความรุนแรงก็จะแผ่สร้าไปทั่ว ซึ่งผลกำลังก็จะเป็เครื่องช่วยให้อำนาจกลายเป็นธรรมขึ้นมา ...ในที่ใด กฎหมายและสิทธิอำนาจของผู้พิทักษ์กฎหมายสิ้นสุดลง ในที่นั้นไม่ว่าความมั่นคงหรือเสรีภาพก็ย่อมไม่อาจเป็นไปได้อ” (๑) ”

จุดเน้นอยู่ที่ระบบกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์มั่นคงและแน่นอน เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กลุ่มวิชาชีพกฎหมายได้มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญเพียงใด ส่วนสำหรับความสำคัญอื่นในกรณีของไทยนั้น เห็นจะต้องขอให้อยู่ในความวินิจฉัยของผู้อ่าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายเอง ผลงานศึกษาในชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้คงพอจะช่วยให้ได้มองเห็นกันบ้างว่า ระบบกฎหมายไทยรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเป็นไปเพื่ออำนาจหรือเพื่อสิทธิเสรีภาพกันแน่ ซึ่งก็จะมีส่วนช่วยอธิบายได้มากเกี่ยวกับสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประการต่อมา เงื่อนไขด้านกระบวนการทางการเมือง จากประสบการณ์และข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองอีกเช่นกัน^(๔) เราได้เรียนรู้ว่า ประชาธิปไตยมิใช่สูตรสำเร็จรูป หากแต่เป็นกระบวนการทางการเมือง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนที่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจผลประโยชน์ยังจำกัดอยู่ในวงของกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะ ซึ่งค่อย ๆ พัฒนามาสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ สามารถตกลงรวมชอมกันวางกฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกันอย่างสันติวิธีได้ ขั้นตอนที่สองนี้เป็นช่วงพัฒนาการสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งกฎเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองได้กระจายขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตยเต็มรูป ถ้าจะประมวลจากบทเรียนทำนองนี้แล้ว ก็อาจให้แนวทางประเมินปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของไทยได้ว่า อันที่จริงแล้วปัญหาคงไม่ได้อยู่ที่ว่าประชาชนคนไทยพร้อมหรือไม่พร้อม สำหรับการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย อย่างเช่นที่ชอบกล่าวอ้างกัน หากแต่เป็นปัญหาของความสามารถหรือไม่สามารถความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มผู้นำ ในการวางกำหนดกฎเกณฑ์การต่อสู้และใช้อำนาจในเบื้องต้น ก่อนการขยายสิทธิเสียงออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ นี่เป็นประเด็นที่จะคำนึงถึงเช่นเดียวกันในแนวการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชน

บรรดาข้อพิจารณาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดแนวและประเด็นสำหรับศึกษาวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังที่ขอโครงการแสดงให้เห็น จุดมุ่งหมายหลักเป็นเรื่องเชิงปฏิบัติในกระบวนการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลสะท้อนต่อฐานะและปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สิ่งที่มีหวังในขั้นนี้^๕ เพื่อประมวลข้อมูลวิเคราะห์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์ตามที่แท้จริงเป็นสำคัญ คงจะไม่หวังไปไกลถึงขั้นเสนอแนะทางแก้ไขปรับปรุงอะไรนัก เพราะถือว่าข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของสภาพการณ์เป็นอยู่ น่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นอันจำเป็นสำหรับการเสาะแสวงหาดิค้นสร้างสรรค์กันอย่างมีสภาวะวิสัย ไม่ใช่เพียงอ้างอิงอาศัยความคิด

ผันลอย ๆ ที่ไม่สัมพันธ์กับโลกของความจริง และบนพื้นฐานของแนวความคิดและ
สังเกตดังกล่าวตั้งแต่นั้น จึงได้กำหนดแนว ขอบข่าย และประเด็นของโครงการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังนี้ :-

ตอนที่ ๑ พื้นฐานทางวัฒนธรรมและสถาบัน ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยต่อไปนี้

- ค่านิยมประเพณีและแนวความคิดเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพระหว่างคนกับรัฐ
และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- สิทธิมนุษยชนกับวิวัฒนาการในกฎหมายไทย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่กฎหมาย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่การเมือง

ตอนที่ ๒ สิทธิของบุคคลในสถานะต่างๆ ทางสังคมและกฎหมาย ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยศึกษาต่อไปนี้

- สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในสภาวะการพัฒนาปัจจุบัน
- การประถมศึกษาในชนบท
- การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรีไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน
- สภาพการณ์โดยทั่วไปทางสิทธิมนุษยชนของเยาวชนในประเทศไทย และ
ปัญหาแรงงานเด็ก
- สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
- สภาพสิทธิของสตรี มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
- สิทธิผู้บริโภค
- ปัญหากลุ่มมุสลิมใน ๔ จังหวัดภาคใต้
- อิสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๔
จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๔

ตอนที่ ๑ เป็นการสำรวจวิเคราะห์พื้นฐานเป็นมาทางสังคม-วัฒนธรรมและสถาบัน โดยเริ่มตั้งแต่พยายามทำความเข้าใจถึงค่านิยมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางสังคม - การเมือง พร้อมทั้งประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการด้านสถาบันกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เหล่านี้ในส่วนหนึ่งอาศัยอิงประสบการณ์พัฒนาการด้านสถาบันของตะวันตก ดังที่ได้ชี้แจงไว้ข้างต้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เพื่อศึกษาหาความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในสังคมไทย สำหรับตอนที่ ๒ เป็นการแจกแจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงส่วนบุคคลและกลุ่มชน ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและกฎหมายต่าง ๆ ครอบคลุมไปตั้งแต่เรื่องของสิทธิบุคคลที่ตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ฐานะของผู้ใช้แรงงานของเกษตรกร ของสตรีและเยาวชน ตลอดจนผู้บริโภค นอกจากนั้นยังได้คำนึงถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงต่อปัญหาความสัมพันธ์ทางสิทธิในสังคมปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปในกรณีของสังคมไทยเราก็คือ เรื่องเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในโครงการวิจัยนี้จำกัดอยู่ในเรื่องของกลุ่มมุสลิมจังหวัดภาคใต้ ในขณะที่เกี่ยวกับที่ตระหนักดีว่า ยังมีเรื่องของชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ อีกมากที่ควรแก่การหยิบยกขึ้นมาศึกษากันจากแง่ของสิทธิมนุษยชน

ประเด็นหัวข้อศึกษาทั้งหมดเหล่านี้ คงจะไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทั้งผลงานศึกษาวิจัยก็มีลักษณะกระจัดกระจาย ยังมีได้มีการสังเคราะห์อย่างที่ตั้งใจกันไว้ ทั้งนี้ด้วยเหตุข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังความคิดและเวลา แต่อย่างน้อยก็เป็นความพยายามของโครงการวิจัยนี้ ที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะแกนร่วมและความหลากหลายในกระบวนการ "พัฒนาการ" สิทธิมนุษยชน อันอาจเป็นแนวทางสำหรับงานศึกษาในขั้นก้าวหน้าต่อไป เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติรอบด้าน ในทำนองเกี่ยวกับมิติอันสลับซับซ้อนของชีวิตสังคม จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงปัญญาความคิดร่วมกันของหลาย ๆ สาขาวิชาชีพและประสบการณ์ด้วยกัน โครงการนี้ ถ้าจะหวังผลสำเร็จอะไรที่เป็นรูปธรรมจริง ๆ ในขั้นนี้ ก็เห็นจะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทั้งบรรดานักวิชาการ และนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเพื่อ

ระดมกำลังสติปัญญาความรู้ ทำการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมอง
ออกไปจากฐานะความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้ บางที่เราอาจสามารถ
คิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ดีขึ้นตามลำดับ

บันทึก

๑. สำหรับรายชื่อประเทศที่ให้สัตยาบัน กติกาสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โปรดดู “International Instruments Relating to Human Rights” ใน *Human Rights Law Journal*, Strasbourg, 1982, หน้า 402-422.
๒. Saneh Chamarik, *Buddhism and Human Rights*, Bangkok, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, B.E. 2526.
๓. Richard P. Claude (ed.) *Comparative Human Rights*, The John Hopkins Press, 1976, หน้า 7-8
๔. Dankwart A. Roston. “Transitions to Democracy” ใน *Comparative Politics* (April 1970) และ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972.

สภาพสิทธิของสลัม

มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา

คำนำ	(๑)
บทที่ ๑ แนวโน้มของสลัม	๑
บทที่ ๒ การเสียสิทธิในการได้รับบริการปัจจัยจำเป็นพื้นฐาน	๘
บทที่ ๓ ปัญหาที่อยู่อาศัย	๑๖
บทที่ ๔ ปฏิกริยาของชาวสลัมต่อการเสียสิทธิและถูกละเมิดสิทธิ	๔๑
บทที่ ๕ งานพัฒนา-หนทางเสริมสร้างสิทธิสลัม	๕๐
ภาคผนวก	
ลักษณะทางธรรมชาติของสลัม	๖๒
สรุปสัมภาษณ์ผู้นำสลัมย่านคลองเตย	๘๐

คำนำ

ปัญหาของคนสลัมนั้นเนื่องมาจากปัจจัยสองด้าน ด้านตัวชาวบ้านเองคือการขาดการศึกษา ชาวสลัมบางส่วนงมงายอยู่กับวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ที่หลงใหลเข้ามา บางส่วนจิตใจได้ถูกทำลายลงไปเนื่องจากความเหนื่อยล้าจากการต่อสู้กับชีวิต และการบีบคั้นหล่อหลอมจากสภาพแวดล้อม ทางด้านปัจจัยภายนอก สังคมและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมได้บีบคั้นคนยากจนเหล่านี้ทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ให้มีโอกาสมีสิทธิและได้รับบริการเช่นเดียวกับคนเมืองทั่วไป คนในสังคมยังไม่เข้าใจคนสลัม และกระตือรือร้นที่จะเข้าใจคิดว่าเป็นตัวปัญหาเป็นกาฝากสังคม ดังนั้นเมื่อคนสลัมเรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้ อาจถูกการเพิกเฉยหรือแม้กระทั่งกดขี่ ความไม่เข้าใจ ความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาสลัมได้ก่อให้เกิดการผิดพลาดในการแก้ปัญหา ผลร้ายก็จะตกอยู่กับชาวสลัมไม่ว่าจะเป็นเรื่องขาดแคลนสาธารณูปโภค ถูกจับกุมคุมขัง หรือแม้กระทั่งถูกไล่ออกจากบ้าน

ปัญหาสิทธิของคนสลัมโดยทั่วไปในปัจจุบัน มิใช่การเรียกร้องเอาสิทธิความเสมอภาคทางด้านความคิด ด้านการเมือง หรือด้านการแสดงออก แต่ความต้องการที่สำคัญของคนสลัมปัจจุบันนั้นอยู่ในระดับต่ำมากเพียงแคสิทธิในการได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ ได้แก่เอกสารแสดงสิทธิการเป็นคนไทย ไฟฟ้า ประปา การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ สิทธิในการศึกษาภาคบังคับและการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งเช่นมนุษย์จะพึงมี

โดยการกำหนดขอบเขตของสิทธิอยู่บนพื้นฐานของปัญหา และความต้องการที่เป็นจริงข้างต้น เอกสารชุดนี้จึงได้จัดลำดับและมีเนื้อหาสำคัญของแต่ละบทดังนี้

บทที่ ๑. เป็นการประเมินแนวโน้มของปัญหาโดยถือเอาปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาของชาวบ้าน และบทบาทขององค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกำหนด

เงื่อนไขพัฒนาการของสลัม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าเมื่อกำหนดด้านชาวบ้านและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็เป็นเรื่องน่าวิตกว่าอนาคตของสลัมนั้นลำบากมากจนและมีโอกาสตื้นเขินน้อยลงทุกที

บทที่ ๒. กล่าวถึงปัญหาสำคัญของชาวบ้าน ก็คือการขาดแคลนสาธารณูปโภค และปัญหาเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร สาเหตุสำคัญของปัญหาทั้งสองนี้คือ ตัวชาวบ้านและสลัมเองตกอยู่ในฐานะไม่พร้อมหรือผิดระเบียบกฎหมาย มองอีกแง่หนึ่งระเบียบกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และปัญหาที่เป็นอยู่

บทที่ ๓. กล่าวถึงปัญหาที่อยู่อาศัย เนื้อหาของบทนี้คือปัญหาการไล่ที่ บทความจะชี้ให้เห็นว่าบ้านของคนสลัมนั้นไม่เพียงแต่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ที่สำคัญมีบทบาทเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นความผูกพันทางสังคม ซึ่งทั้งสองอย่างนี้เป็นปัจจัยสุดท้ายที่ทำให้ครอบครัวของคนจนยังเป็นครอบครัวอยู่ได้ กรณีตัวอย่างสองกรณีคือ กรณีคลองเตย และกรณีพระราม ๔ ชี้ให้เห็นข้อขัดแย้งและการต่อสู้กันระหว่างผู้ได้และผู้ถูกไล่ ตอนท้ายของบทได้ชี้ให้เห็นผลกระทบต่อสังคมเมื่อสลัมถูกไล่ที่กันมากขึ้น

บทที่ ๔. เป็นการสะท้อนภาพให้เห็นปฏิกิริยาของชาวบ้านเมื่อถูกละเมิดสิทธิ และการแก้ปัญหาของพวกเขา โดยวิเคราะห์ชาวบ้านในแง่สังคมวิทยาและจิตวิทยา และได้เสนอว่าคนสลัมมีความรับรู้ และเรียนรู้ประสบการณ์ได้รวดเร็วทางด้านการเมือง

บทที่ ๕. เป็นบทสุดท้ายและต้องการให้บทบทใหญ่ชี้ให้เห็นทางออกของการแก้ปัญหาสลัม บทนี้ได้เสนอวิวัฒนาการของชาวบ้านในการแก้ปัญหาของตนเอง บทบาทของบุคคลภายนอกที่ลงไปเกี่ยวข้องกับสลัม ความแตกต่างในการมองปัญหาการทำงานและผลที่เกิดขึ้น บทความได้เสนอว่าการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ “งานพัฒนาที่ทำโดยชาวบ้านเอง” หน่วยงานภายนอกควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการพัฒนาของชาวบ้าน และได้เสนอหลักการทั่วไปในการแก้

ปัญหาสำคัญว่าควรทำใน ๓ แก่คือ (๑) ส่งเสริมให้ชาวสลัมได้ปรับตัวอยู่ได้ในระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ (๒) พัฒนาการศึกษให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของชาวบ้าน

(๓) ส่งเสริมการพัฒนาโดยชาวบ้าน

ผู้เขียนทำรายงานชุดชนด้วยจุดยืนของนักพัฒนาที่จะพยายามทำความเข้าใจปัญหาของคนสลัมอย่างมีวิวัฒนาการและร่วมกับเขาแก้ปัญหา นั้นจึงได้เสนอปัญหาเฉพาะที่ชาวบ้านเองก็เห็นด้วยว่า “เบเนปัญหา” ขณะเดียวกันก็พยายามนำความรู้พื้นฐานเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งมหาดไทยเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันจะนำมาสู่การแก้ปัญหาที่เป็นจริง อย่างได้ผลและเป็นประโยชน์ที่แท้จริงต่อคนสลัม

ในการทำความเข้าใจปัญหานี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ใช้วิธีสังเกตและร่วมทำงานกับชาวบ้านในการทำกิจกรรมแก้ปัญหาต่าง ๆ นับแต่เรื่องเล็ก ๆ เช่น การทำความสะอาดชุมชน จัดงานบันเทิง ไปจนถึงเรื่องใหญ่ ๆ เช่น การพัฒนาหมู่บ้านและการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ในช่วงแรก ๆ ได้มีกิจกรรมและเกี่ยวข้องกับชาวบ้านเฉพาะในล๊อค ๑๒ คลองเตย ซึ่งมีประชากรประมาณ ๑,๒๐๐ ครอบครัว ในปีหลังมูลนิธิดวงประทีปได้ขยายงานไปสู่ล๊อคอื่น ๆ และสลัมอื่น ๆ นอกเขตคลองเตย เช่นที่พระราม ๔ ชองนนทบุรี มักกะสัน ผู้เขียนก็มีโอกาสต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยตรงในฐานะที่ต้องรับผิดชอบงานของมูลนิธิฯ ในด้านการบริหารและประสานโครงการต่าง ๆ นับแต่กลางปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา นักพัฒนาที่ทำงานสลัมจากองค์กรพัฒนาต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๘ องค์กรได้มาร่วมประสานกันอย่างไม่เป็นทางการในนามของ “กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานและศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสลัมร่วมกัน ผู้เขียนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่ม ก็ได้มีโอกาสรับรู้สภาพของปัญหาสลัมในส่วนที่องค์กรอื่น ๆ ทำอยู่ด้วย จากการได้รับรู้สลัมหลายๆ แห่ง ในส่วนต่างๆ ของกรุงเทพในช่วงระยะเวลาที่ห่างกันพอควร ทำให้พอมองเห็นพัฒนาการของชาวสลัมทั้งในส่วนลึกและในภาพกว้าง

กระบวนการเรียนรู้สัจธรรมของผู้เขียนนั้นเป็นไปในแบบของนักปฏิบัติ คือจากการปฏิบัติไปสู่การรับรู้ปัญหา จากการรับรู้ปัญหาในทันทีแบบ ๆ ไปรับรู้ในขอบเขตกว้างขึ้น จากการสนใจเฉพาะในเรื่องเล็ก ๆ ที่ตนทำ ไปสู่การสนใจในเรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นรากฐานของปัญหาสังคมและปัญหาสังคม

ในช่วงแรกสุดที่ลงไปทำงานสัจธรรมนั้นนักพัฒนามักจะยังไม่รู้จักบุคคลยังไม่รู้จักชาวบ้าน ยังไม่รู้จักชุมชน จึงต้องเร่งทำการสำรวจโดยคร่าว ๆ พอเข้าใจ เมื่อรู้จักกับบุคคล รู้ปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่างของชาวบ้านแล้วจึงได้ร่วมกันเขาวางแผนทำกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาบางอย่าง ในกรณีของผู้เขียนก็คือ ช่วยสรุประเบียบที่ท่าโรงเรียนร่วมกับวิทยุทุ่งกุลารัษฎา ร่วมกับผู้นำชาวบ้านพัฒนาบทบาทและกิจกรรมของคณะกรรมการชุมชนซึ่งได้ตั้งกันขึ้นแล้วก่อนหน้านี้ที่ผู้เขียนจะเข้าไป ในช่วงทำกิจกรรมนี้ สิ่งที่ได้เข้าใจและรับรู้มากขึ้นก็คือเรื่องเกี่ยวกับบุคคล เช่นความนึกคิด วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน บทบาทของผู้นำและกลุ่มผู้นำ การรวมกลุ่มโดยธรรมชาติของชาวบ้าน แต่ประสบการณ์ยังอยู่ในขั้นสังเกตและยังเป็นลักษณะส่วนบุคคล

ระยะที่สองเป็นระยะที่สรุปผลการทำงาน เมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่ง หรือเมื่อหมดโครงการโดยส่วนใหญ่ นักพัฒนามักจะสรุปผลงาน ซึ่งมีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว ในช่วงนี้ได้พบว่าสาเหตุความล้มเหลวที่สำคัญ เนื่องมาจากการวางเป้าหมายงานและวิธีการทำงานไม่สอดคล้องกับชาวบ้าน เราได้พบว่าคนยากคนจนในสัจธรรมนี้มีระบบความนึกคิดมีวิถีชีวิตมีความสัมพันธ์กันในกลุ่มชุมชน และมีวิถีปัญหาเป็นแบบฉบับของชาวบ้านซึ่งเรารู้ไม่ถึงและรู้สึกแปลกใหม่ จากการสรุปการทำงานเป็นผลทางอ้อมทำให้สรุปความเข้าใจชาวบ้านเป็นการเพิ่มความรับรู้อีกขั้นหนึ่งในมูลนิธิ ๆ ดวงประทีปนอกจากสรุปงานแล้วก็ให้แต่ละฝ่าย (ซึ่งแยกเป็นด้านเศรษฐกิจ, การศึกษา, สังคม และพัฒนาชุมชน) สรุปเป็นเอกสารเผยแพร่ภายในข้อสรุปด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้เขียนได้นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานด้านชาวสัจธรรม ในบทที่ ๒ บทที่ ๔ และภาคผนวกเรื่องที่ ๑ ของเอกสารฉบับนี้

ระยะที่สามเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของประสบการณ์คนที่ทำงานมานานระยะ
หนึ่ง คือการมองสลัมในระดับกว้าง การมองระดับกว้างมีสองความหมาย ความ
หมายแรกคือ การมองสลัมในฐานะที่เป็นชุมชน ที่รวมเอาทุกเรื่องราวในสลัมเข้า
ด้วยกัน ทั้งที่เกี่ยวกับชีวิตคนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม และความสัมพันธ์ของสอง
อย่างนี้ นักพัฒนาเริ่มสรุปกันว่าการแก้ปัญหาชาวสลัมนั้น มีอาจทำแยกเป็นเรื่อง
หนึ่งเรื่องใด และก็มีใช้พลังภายนอกใด ๆ จะมาปลดปล่อยปัญหาให้ชาวบ้านได้
การแก้ปัญหาหนึ่งทางเป็นไปได้แต่ด้วย “แนวทางการพัฒนาโดยชาวบ้าน” ความรับรู้
ในขณะนี้ผู้เขียนได้รวบรวมเป็นรากฐานความเชื่อพื้นฐานที่เสนอไว้ในบทที่ ๕

ความหมายที่สองเป็นการมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างพัฒนาการของสลัมกับ
การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภายนอก (เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่น ๆ) โดย
เปรียบเทียบระยะเวลาที่ต่างกัน และแนวโน้มในอนาคต เรื่องนี้ได้มีการพูดคุยกัน
ในบรรดาคนทำงานหลายครั้งและก็เป็นหัวข้อหนึ่งในการสัมมนาอย่างน้อยสองครั้ง
ผู้เขียนก็ได้รับอิทธิพลความคิดด้วยและนำมาเป็นพื้นฐานความเชื่อในการเขียนบท
ที่ ๑ และบทที่ ๓

ที่กล่าวมานี้อาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการวิจัยที่เขียนเอกสารเล่มนี้ขึ้นมา กล่าว
คือเริ่มจากเห็นปัญหาคร่าว ๆ ของชาวบ้าน ลงไปช่วยชาวบ้านแก้ปัญหา ได้สรุป
ประสบการณ์ความรู้เฉพาะส่วนนำมามองอย่างมีความสัมพันธ์กันโดยภาพรวม
ขั้นสุดท้ายคือ การเปรียบเทียบพัฒนาการสลัมกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภาย
นอก ข้อสรุปได้มาจากประสบการณ์เป็นหลัก โดยมีข้อมูลจากการสุ่มงาน และ
การศึกษาเฉพาะรายประกอบ

บทวิจัยสำคัญสองเรื่องที่ผู้เขียนได้ศึกษาและนำมาประกอบแนวในการ มอง
ปัญหาสำหรับการทำเอกสารนี้คือ เรื่อง “ชีวิตและจุดจบของสลัมในกรุงเทพฯ แห่ง
หนึ่ง” ของ ดร. อकिन ระพีพัฒน์ และเรื่อง “Urban Subsistence in Bangkok”
โดย ดร. Hans และคณะ เรื่องแรกให้แนวการวิเคราะห์ชุมชนเชิงสังคมวิทยาโดย
ชี้ให้เห็นว่าสลัมจะพัฒนาการไปอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในคือโครงสร้างทางสังคม

และการเมืองของชุมชน ความขัดแย้งของผู้นำ และขึ้นอยู่กับปัจจัยและพลังภายนอกที่กระทำต่อชุมชน เรื่องที่สองนั้นเป็นการวิเคราะห์ชุมชนและคาดการณ์แนวโน้มตามที่ค้นทางเศรษฐศาสตร์ เนื้อหาสำคัญก็คือ การใช้ความสัมพันธ์และปัจจัยในชุมชนและในครอบครัวทำการผลิตเพียงชีพ จากแง่เศรษฐกิจทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และจากการมองสลับเป็นหน่วยผลิตใน Informal Sector ก็มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างสลับกับสังคมเมือง

ผู้เขียนขอเรียกชุมชนยากจนที่สุดของเมืองเหล่านี้ว่า “สลัม” ตามที่เรียกกันมาแต่ดั้งเดิมต่อไป ด้วยเราไม่รู้สึกว่าคำนี้จะเป็นที่น่ารังเกียจแต่อย่างใด ตรงกันข้ามมันให้ความหมายเป็นเอกลักษณ์และความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งสิ่งนี้มีคุณค่ายิ่งต่อการพัฒนา เรารู้สึกว่าภาษานิยามคำใหม่ว่า “ชุมชนแออัด” นั้นทำให้ความหมายทางสังคม-จิตใจ และความหมายทางที่อยู่อาศัย-สภาพแวดล้อม มีความหมายสับสนปนเปกัน และยังก่อให้เกิดความแตกต่างและรู้สึกเป็นปมด้อยระหว่างชุมชนขึ้นเพียงเพราะชื่อที่เรียกต่างกัน อย่างไรก็ตามการใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” ก็ยังคงมีประโยชน์ในการใช้อย่างเป็นทางการ หรือเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง

ในการเตรียมเอกสารชุดนี้ผู้จัดทำได้รับคำแนะนำช่วยเหลือเป็นอย่างมาก นับแต่ทางโครงการจนถึงการปรับปรุงแก้ไขก่อนพิมพ์จาก ดร. วิทวัส คงคากุล ดร. ชีรเวทย์ ประมวลรัฐการ และอาจารย์สุรัชย์ หวันแก้ว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ท่านทั้งสามยังได้เป็นที่ปรึกษาทั่วไปในงานพัฒนาตลอดมาด้วย เนื้อหาและข้อมูลที่เขียนยังได้มาจากเพื่อน ๆ นักพัฒนาอีกหลายคนที่ได้ร่วมทำงานกันมา และขออภัยที่ไม่ได้กล่าวถึง ณ ที่นี้

รายงานนี้ตามคุณภาพการอยู่บ้างก็ขอมอบให้ชาวสลัมและคนยากจนจนที่ด้อยโอกาส และขอมอบไว้ขบวนการพัฒนาอันมีคนยากจนทั้งมวลเป็นเป้าหมาย หากมีความผิดพลาดใด ๆ เกิดขึ้น ผู้ทำรายงานขออภัยต่อทุก ๆ ท่านที่เกี่ยวข้อง ขอน้อมรับการแนะนำ วิวิจารณ์ และขอรับผิดชอบแต่ผู้เดียว

สมพงษ์ พัดปุย

มูลนิธิดวงประทีป กรุงเทพฯ

สิงหาคม ๒๕๒๖

บทที่ ๑

แนวโน้มของสลัม

สลัมได้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับ แนวความคิดพัฒนาประเทศที่มุ่งจะให้ประเทศเป็นแบบอุตสาหกรรมซึ่งเป็นระยะเวลากว่า ๓๐ ปีล่วงมาแล้ว ในอดีตทางการไม่ยอมรับว่าสลัมได้เกิดขึ้นจริงและมีอยู่ นอกจากไม่ได้มีการสำรวจอย่างจริงจังและเปิดเผยต่อมหาชนแล้ว บริการต่าง ๆ จากรัฐไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณูปโภคและสาธารณสุขก็แทบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลย การได้ที่สลัมก็มีมาเรื่อย ๆ มีการใช้ความรุนแรงและมีการต่อสู้กัน แต่เรื่องราวเหล่านี้ก็มิได้รับรู้ต่อสื่อมวลชนและมหาชน เมื่อการได้รื้อสำเร็จที่หนึ่ง ชาวสลัมก็จะแตกกระจายไปสร้างสลัมใหม่ขึ้นอีกหลายที่ เมื่อบวกกับการที่คนชนบทลี้ภัยไหลเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง ก็ยังทำให้สลัมขยายตัวและขยายจำนวนมากขึ้น

ในระยะ ๑๐ ปีมานี้ปัญหาของสลัมได้เป็นที่รับรู้ต่อมหาชนมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องสลัมของหน่วยงานเอกชนที่ลงไปให้บริการอยู่ในสลัม ที่สำคัญยังเป็นเพราะปัญหาสลัมชัดเจนขึ้น เกิดขัดแย้งกับรุนแรงระหว่างผู้ไล่ที่กับคนสลัม ในแง่ผลกระทบภัยสังคมนั้น ระยะหลัง ๆ มีมากขึ้นซึ่งสลัมถูกเพ่งเล็งว่าเป็นต้นตอ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้สลัมได้รับความสนใจจากสังคมมากขึ้น มาระยะ ๕ ปีนี้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบสลัม เช่น การเคหะแห่งชาติและกทม. ได้มีนโยบายชัดเจนและลงมือมากขึ้นในการทำงานสลัม ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือ

สลัมโดยตรงทั้งในแง่ทางเศรษฐกิจและงานพัฒนามีมากขึ้นด้วย สลัมจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ

ในขณะที่ได้มีการลงมือแก้ปัญหาสลัมกันอย่างจริงจังเมื่อ ๒-๓ ปีมานี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้น สลัมใหญ่ ๆ บางแห่ง เช่น ดินแดง ห้วยขวาง หายหมดไปกลายเป็นแฟลตขึ้นมาแทน แต่จำนวนตัวเลขของสลัมและจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในสลัมยังคงไม่ลดลงมาก มีเพิ่มขึ้น ล่าสุดในปี ๒๕๒๖ มีตัวเลขว่าเฉพาะในกรุงเทพฯ มีสลัมอยู่ ๔๔๘ แห่ง จำนวนประชากรประมาณ ๑.๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของคนกรุงเทพฯ

ปัจจุบันสังคมได้รับรู้ว่ามีสลัมอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะที่กรุงเทพฯ แต่ความรู้ในวิวัฒนาการการเกิดสลัม ความรู้ในสภาพเป็นจริงและวิถีชีวิตคนสลัมยังนับว่าอยู่ในระดับต่ำ สังเกตได้จากการขาดแคลนบทศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ ที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นในเชิงกายภาพสถิติ ประเมินว่าคนในสังคมส่วนใหญ่ยังมองสลัมไปแต่ในทางลบ มองว่าเป็นภัยของสังคม เป็นภาพลักษณ์ของสังคม ความเข้าใจของคนทั่วไปและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะดังกล่าว จะนำมาซึ่งความผิดพลาดทางนโยบายการแก้ปัญหาสลัม

การคลี่คลายไปของสลัมเมืองไทยมีความเป็นไปได้ใน ๓ ลักษณะคือ

ประการแรก จำนวนสลัมและจำนวนคนที่อยู่สลัมจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอนาคต

ประการที่สอง รูปแบบของสลัมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยังคงเป็นสลัมที่มีขนาดใหญ่มีขอบเขตชัดเจน หรือกลายเป็นสลัมขนาดเล็กที่กระจายไปทั่วเมือง ผสมผสานกับคนจนเมืองอื่น ๆ ที่อยู่นอกสลัม

ประการที่สาม เกี่ยวกับอนาคตของคนจน คนสลัมที่มีอยู่จะสามารถ
พัฒนาระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้หรือไม่ หรือยังทรุดโทรมยากแค้น
ลง

การคลี่คลายขยายตัวของสลัมไม่ว่าจะเป็นรูปใดล้วนกระทบต่อปัญหาเมือง
ทั้งหมดและแม้แต่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

สลัมจะวิวัฒนาการต่อไปอย่างไรขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ๓ ประการคือ

เงื่อนไขแรกคือ การพัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมถ้าการ
พัฒนาเมืองมีความถูกต้องมีประสิทธิภาพ ปัญหาของชนบทได้รับการแก้ไข
ดีขึ้น การกระจายรายได้และการลดช่องว่างรายได้ของชนชั้นต่างๆ ในสังคม
ได้ผล ก็คงจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นสำหรับปัญหาสลัม แต่ถ้าผลเป็นในทางตรง
ข้าม สลัมจะมากขึ้นพร้อมกับความซับซ้อนของปัญหามากกว่าเก่า

เงื่อนไขที่สองก็คือ สภาพเศรษฐกิจในเมือง อันมีบทบาทกำหนดวิถี
ชีวิตความเป็นอยู่และวิวัฒนาการต่อไปของสลัมที่มีอยู่แล้ว นักวิจัยชาว
เยอรมันคณะ Dr. Hans.* ได้ใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์แนวโน้มคน
สลัมไว้ว่า

๑. ค่าครองชีพโดยทั่วไปสูงขึ้น ในขณะที่โอกาสการหางานทำก็ยากขึ้น
ด้วยการอยู่รอดของครอบครัวในสลัม ขึ้นอยู่กับการจัดสรรแบ่งงานกัน
ในครอบครัว (ใครจะรับจ้างทำงานข้างนอก ใครจะทำงานบ้าน ใครจะหา
รายได้อื่น ๆ มาจุนเจือ) เมื่อสภาพเศรษฐกิจในสังคมใหญ่บีบรัด ครอบครัว

* Dr. Hans-Dieter Evers and Rüdiger Korff, *Urban Sumsistence in Bangkok, in Comparision With Other Southeast Asian Cities*, University of The Saar, West Germany.

สลัมก็พบกับวิกฤตมากขึ้น แต่ละครอบครัวมีแนวโน้มจะต้องเสาะแสวงหา
งานทำหลายอย่างมากขึ้น การเปลี่ยนงานบ่อยทำให้เพิ่มความระส่ำระสายใน
ครอบครัว ไม่แต่ทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงความสัมพันธ์ในครอบครัว

๒. เมื่อมีเงินเหลือน้อยลงก็จะทำให้แต่ละครอบครัวมีโอกาสน้อยลงไป
อีก ในการทำการผลิตเพื่อยั้งชีพ หรือทำการผลิตขนาดเล็ก เช่น ถ้าขาดเงิน
ทุนมาลงเป็นประจำในการขายหาบเร่แล้ว โอกาสหารายได้ทางนี้ก็จะหมดไป

๓. ภูเขาสำคัญของปัญหาเหล่านี้ก็คือ ทำอย่างไรจะให้คนสลัมสามารถ
ทำการผลิตและยั้งชีพได้ต่อไป บัณฑิตการผลิตเพื่อยั้งชีพนอกจากจะเป็น
บัณฑิตภายในครอบครัว เช่น แรงงาน เงินทุนแล้ว ที่สำคัญและมีผลมาก
ในปัจจุบันก็คือ บัณฑิตการผลิตภายนอก เช่น ทำเลการค้า สถานที่ทำการ
ผลิตถูกทำลาย ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อห้ามของรัฐ เช่น จำกัดสถานที่หาบเร่
การเอาคนสลัมขึ้นแพลตฟอร์ม และที่อันตรายมากก็คือ การไล่รื้อสลัม

“การเปลี่ยนแปลงของรายได้ การต้องโยกย้ายบ้านอยู่เสมอเพราะถูกไล่
เป็นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของคนจนในประเทศอาเซียน
ทำให้ชาวบ้านต้องปรับตัวอยู่ไม่รู้จักหยุดหย่อน “มวลชนที่ล่องลอย” (Floa-
ting Mssts) จะเป็นคำบรรยายภาพที่เหมาะสมสำหรับคนจนเมืองเหล่านี้”
เป็นคำสรุปแนวโน้มของคณะวิจัยชุดนี้

เงื่อนไขที่สามก็คือ บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของชาวสลัมและทิศ
ทางการแก้ปัญหาสลัม ได้แก่

๑. แนวโน้มทางมนุษยธรรม

กระแสทางมนุษยธรรมที่มองเห็นความทุกข์ยากและให้ความช่วยเหลือคน
ยากจนในเมืองมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากคนในสังคมเริ่มตระหนักถึง

ปัญหาอันเนื่องมาจากคนยากคนจนมากขึ้น เช่นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาภัยสังคม ขณะเดียวกันเรื่องราวของคนยากจนได้เผยแพร่มากขึ้น กระแสมนุษยธรรมจากต่างประเทศก็มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ปัญหาทางสากลและช่วยเหลือในรูปโครงการต่าง ๆ หรือกระทั่งตั้งหน่วยงานเป็นการถาวร การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากภายในประเทศยังจำกัดอยู่ในเรื่องเด็กและการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ การช่วยเหลือจากต่างประเทศนอกจากจะมุ่งอยู่ในเรื่องเด็กและการศึกษาแล้ว ยังมีการช่วยเหลือด้านการพัฒนาและทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง ข้อสงสัยของการช่วยเหลือแนวทางนี้สมอยู่^{๕๔}ว่าจะเป็นการขุดค้นต่อหรือเป็นเพียงฉาบฉวยชั่วคราวแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

๒. แนวโน้มทางการเมือง

โดยความเป็นจริงปัญหาสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหามนุษยธรรม และปัญหาสภาพแวดล้อม แต่การแก้ปัญหาแต่ละประเด็นจะต้องพบกับอุปสรรคทางด้านการระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย จนบางครั้งทำอะไรไม่ได้ การแก้ปัญหาจึงต้องทำในระดับนโยบายถ้ายังไม่มีนโยบายที่ถูกต้อง ก็มักจะใช้แนวทางการเมืองในการแก้ปัญหา ปัญหาสังคมจึงเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ในอีกเหตุหนึ่งการสั่นไปสั่นมาของคู่ความขัดแย้งที่สำคัญ เช่นการไล่ที่ ผู้ได้เปรียบทางด้านกฎหมายก็จะใช้อำนาจทางกฎหมายและทางศาสนา ด้านชาวบ้านไม่มีอะไรก็ใช้รวมกลุ่มพลังเข้าสู้ เมื่อกระทบกับอำนาจรัฐก็กลายเป็นเรื่องการเมือง นี่เป็นเหตุประการที่สองที่เรื่องของสลัมไปปนเข้ากับการเมือง

มีอีกประเด็นหนึ่งที่นำเป็นห่วงก็คือการโยงเรื่องของสลัมเข้ากับปัญหาความมั่นคงของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจตั้งสมมุติฐานเอาว่าการที่มีคนจน

อัดแน่นอยู่มาก ๆ นั้นเป็นการง่ายที่จะถูกฝ่ายตรงข้ามเข้าแทรกแซง จึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปจัดตั้งชาวบ้านไว้ก่อนในรูป ทสปช. และกลุ่มมวลชน จัดตั้งอื่น ๆ กลุ่มไหนที่มีความคิดก้าวหน้า วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของหน่วยราชการก็อาจถูกมองว่ามีอะไรแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง การมองปัญหาด้วยทัศนะนั้น ทำให้ปัญหายิ่งสลับซับซ้อนขึ้น กลุ่มชาวบ้านที่ขัดแย้งกันก็จะนำข้อหาขึ้นไปใส่ให้กับฝ่ายตรงข้าม มาทำให้เกิดความแตกแยก ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขก็จะมีหมกหม้มต่อไป

๓. แนวโน้มทางการพัฒนา

เนื่องจากสลัมเป็นผลเนื่องจากระบบ การแก้ระบบนี้เป็นเรื่องที่ไม่ง่าย แม้จะแค่พูดถึงหน่วยราชการ รัฐ หน่วยงานเอกชน มีข้อจำกัดมากทั้งด้านขอบเขตงาน นโยบาย การเงิน บุคคล และความรู้ความเข้าใจของปัญหา จึงเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหาสลัมได้อย่างมากมาย ในท่ามกลางข้อจำกัดเช่นนี้ จึงมีทางออกอยู่ทางเดียวคือให้ชาวสลัมได้พัฒนาตนเอง เช่นส่งเสริมให้ชาวสลัมได้ตัดสินใจปรับตัวเองอยู่ได้ภายในเงื่อนไขจำกัดของสังคม นั่นก็คือให้ชาวสลัมได้มีปัจจัยที่จำเป็นสามารถ “สละบทบาทพัฒนา” ของเขาเองได้ คือให้ชาวสลัมมีความหวังความมุ่งมั่น และมีองค์กรที่สามารถปรับตัวเองให้ก้าวหน้าขึ้นมาจากภายใน แต่อย่างไรก็ดีอิทธิพลจากภายนอกมีความสำคัญมากในบทบาทช่วยกระตุ้นส่งเสริมหรือยับยั้งการพัฒนาของชาวบ้าน

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐคือการเคหะและกม. มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือชาวบ้านและแก้ปัญหาสลัม ปัญหาจึงมีว่าแนวทางนโยบาย และการทำงานของหน่วยราชการดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ชาวบ้านและองค์กรของ

ชาวบ้านเงินได้ต่อไปหรือไม่ การแก้ปัญหาให้เขามากมายโดยที่คนไม่ได้พัฒนาไปด้วยย่อมไม่ใช่การพัฒนาที่แท้จริง แต่เป็นเพียงการสงเคราะห์หรือกระทั่งเป็นการยับยั้งการพัฒนาของชาวบ้าน

เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยการพัฒนาระดับประเทศในแง่การพัฒนาชนบท และการกระจายรายได้แล้วว่ามีแนวโน้มน่าเป็นห่วงว่าสลัมจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในกรุงเทพและการเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง กระแสการไล่ที่ที่รุนแรงยิ่งขึ้น และความยากลำบากในปัญหาเศรษฐกิจของเมือง ก็เป็นที่น่าวิตกว่าคนสลัมที่มีอยู่มีแนวโน้มที่จะเป็น “มวลชนที่ล่องลอย”

การคลี่คลายไปของสลัม ดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ “งานพัฒนา” ยังมีส่วนอยู่มากพอควร งานพัฒนาในสลัมได้เริ่มมีหน่ออ่อนขึ้นมาแล้วแต่ปัจจุบันงานพัฒนายังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อว่าจะพัฒนาต่อไปในแนวทางที่ถูกต้องหรือถูกยับยั้งหรือถูกผลักดันให้เอียงไปในกระแสที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสลัมและการแก้ปัญหาสลัม

บทที่ ๒

การเสียสิทธิในการได้รับการบอจยจำเป็นพื้นฐาน

บอจยพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่าชาดแคลนและชาวบ้านก็เห็นว่าเป็นปัญหาสำหรับพวกเขาแยกเป็นสองประเภทใหญ่คือ หลักฐานความเป็นประชาชนและความขาดแคลนในสาธารณูปโภค ทั้งสองประการนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเรื่องที่ภาคราชการจะมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา แต่การที่ชาวบ้านไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวจนกระทั่งเป็นปัญหานี้ มีสาเหตุมาจากทั้งสองด้านคือ ทางด้านราชการ และทางด้านของชาวสลัมเอง

ข้อบกพร่องทางด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิบัติต่อราษฎรโดยไม่เท่าเทียมกัน ประเด็นนี้เป็นที่เข้าใจได้ทั่วๆ ไปแม้ในสังคมนอกสลัม เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการลำเอียงอันเนื่องมาจากอคติหรือจากเหตุจูงใจเรื่องอื่น ๆ

คนสลัมได้รับผลกระทบอีกแง่หนึ่งในทางอ้อมก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการโดยเคร่งครัด จะด้วยความไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือด้วยข้อจำกัดอื่นใดก็ตาม คนสลัมต้องถูกตัดสิทธิจากสิ่งที่ควรได้ เนื้อหาประเด็นนี้มีสาเหตุสำคัญที่ตัวบทกฎหมายหรือระเบียบ แต่ถ้าเจ้าพนักงานปฏิบัติการโดยยึดหลัก “เจตนารมย์” ของระเบียบข้อบังคับมาเป็นหลักวินิจฉัย เรื่องต่าง ๆ ก็จะง่ายขึ้น ีความเป็นธรรมมากขึ้น

ข้อบกพร่องทางบ้านชาวนานี้ก็คือ การขัดยการศึกษา อ่านหนังสือไม่ค่อยออก ไม่ค่อยเข้าใจระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการในการยื่นเรื่องราวและการติดต่อ ชาวสลัมก็มักจะขาดตกบกพร่องเกี่ยวกับเอกสารแสดงตัวเองและเอกสารสิทธิต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการโยกย้ายถิ่นที่อยู่หรือได้ละทิ้งไปเนื่องจากฐานะไม่ถึงการณ์

คนสลัมจำนวนไม่น้อยวิถีชีวิตของเขามักจะอยู่นอกระเบียบข้อบังคับของกฎหมาย หรืออยู่ในช่องว่างของสิ่งเหล่านี้ นับแต่เกิดก็เกิดที่บ้าน ไม่มีใบเกิด ไม่เข้าโรงเรียน ทำงานไม่เป็น เขารู้ตัวว่าผิดกฎหมายจึงพยายามหลีกเลี่ยงการเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบราชการและระบบข้อบังคับกฎหมาย

โดยสรุปแล้วความบกพร่องทางบ้านชาวนานี้แง่หนึ่งชาวนาน่าจะรู้สึกหวาดกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยหลบ ๆ ซ่อน ๆ อีกแง่หนึ่งก็รู้สึกไม่เกรงต่อรัฐ ไม่เกรงต่อระเบียบกฎหมาย เพราะโดยวิถีชีวิตปกติคนสลัมไม่น้อยเคยชินกับการคั่นรมมีชีวิตรอยู่นอกระเบียบอยู่แล้ว

จากตัวอย่างสองตัวอย่างที่จะเสนอต่อไปนี้ มุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพการเสียสิทธิในการได้รับปัจจัยเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของคนสลัมโดยจะชี้ให้เห็นสาเหตุสำคัญ ๒ ประเด็นคือ เนื่องจากการกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันผิดไปจากที่ควรจะเป็นผลการกระทำหรือไม่กระทำดังกล่าวทำให้คนยากจนต้องเสียสิทธิที่ควรจะได้ไป ประเด็นนี้มองในแง่ของตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

อีกประเด็นหนึ่งจะได้พูดถึงระเบียบข้อบังคับต่างๆ ทางกฎหมายบทศึกษาจะชี้ให้เห็นว่าระเบียบเหล่านี้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ โดย

มองในแง่ความถูกต้องที่ควรจะเป็นโดยคำนึงถึง ข้อจำกัดของบุคคลที่จะ
ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับนั้น

ในทางเป็นจริงแล้วทั้งสองประเด็นมีความเกี่ยวพันกันแต่สาเหตุอาจมีจุด
หนักอยู่ที่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๑. ปัญหาทะเบียนราษฎรในสลัม

ปัญหาทะเบียนราษฎรเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ที่มีผลกระทบ
โดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสลัม การขาดหลักฐานต่างๆ ทำให้เขา
ต้องสูญเสียสิทธิเกือบทั้งหมดที่คนในสังคมพึงมี หลักฐานต่าง ๆ ที่สำคัญ
เหล่านี้ได้แก่ใบเกิด (สูติบัตร) บัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งปัญหาใบเกิดจะเป็นปัญหาใหญ่พอสมควร เนื่องจากเป็นหลักฐาน
เบื้องต้นที่จะนำไปประกอบการทำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรอื่น ๆ

จากการสำรวจของมูลนิธิทวงประทีป เมื่อปี ๒๕๒๓ พบว่า ในสลัม
คลองเตยและสลัมบริเวณใกล้เคียง มีเด็กวัยเรียนและก่อนวัยเรียนจากจำนวน
ที่สำรวจ ๑,๗๒๙ ครอบครัว มีปัญหาใบเกิดถึง ๕๕๐ คน ตัวเลขนี้คิดเฉพาะ
ปัญหาใบเกิดของเด็กเท่านั้น ยังไม่รวมถึงปัญหาทางทะเบียนราษฎรอื่น ๆ
ของผู้ใหญ่ ถ้าเทียบจากจำนวนครอบครัวในสลัมคลองเตยประมาณ ๗,๐๐๐
ครอบครัวแล้ว คาดว่าจะมีเด็กที่มีปัญหาใบเกิดประมาณ ๑,๕๐๐ คน

สาเหตุของปัญหาทะเบียนราษฎร

๑. สาเหตุจากการอพยพ คนสลัมส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท หอบลูก
จูงหลานเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ บางคนกว่าจะมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งได้
ต้องย้ายแล้วย้ายอีกหลายครั้ง จนไม่รู้ว่ชื่อตัวเองอยู่ในทะเบียนบ้านใคร ที่

ไหนแน่ บัตรประชาชนก็ไม่ได้ทำ บางคนบัตรหายหรือหมดอายุก็ไม่ทำใหม่ เพราะทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัดไม่มีคำรถกลับ หรือกลับได้แต่พุดกับทางอำเภอไม่รู้เรื่อง บางรายมีที่อยู่ไม่แน่นอนตกลงสำรวจไปก็มี

เมื่อพ่อแม่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน จึงมีผลให้ลูก ๆ พลอยมีปัญหาไปด้วย เพราะการทำหลักฐานต่าง ๆ เช่น การทำใบเกิด การย้ายเข้าย้ายออก ต้องมีบัตรประชาชนไปแสดงด้วย เมื่อพ่อแม่ไม่มีก็เลยปล่อยให้เป็นปัญหาเรื้อรังมาจนถึงลูกหลาน การแก้ปัญหบางรายต้องไปเริ่มต้นกันตั้งแต่รุ่นปู่

๒. ปัญหาจากระบบราชการ หน่วยราชการโดยทั่วไปมักจะถือระเบียบโดยเคร่งครัด เช่น การแจ้งเกิดต้องแจ้งภายใน ๑๕ วัน หากเด็กเกิดที่บ้านจะต้องนำพยานหลักฐานต่าง ๆ ไปแสดง ได้แก่

- พ่อแม่เด็ก
- ถ้าพ่อหรือแม่ตายต้องมีใบมรณกรรมไปแสดง
- พยานบุคคล คือ คนทำคลอด ผู้รู้เห็นการคลอด ๒ คน เจ้าบ้านที่เด็กเกิด
- รูปถ่ายของเด็ก
- รูปถ่ายของเด็กพร้อมทุกคนในครอบครัว
- ทุกคนที่ไปติดต่อต้องมีบัตรประชาชน

การกำหนดว่าจะต้องมีพยานหลักฐานต่างๆ มากมายเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากแก่ชาวบ้าน เพราะบางครั้งปัญหาที่เกิดในสลัมโดยทั่วไปไม่ใช่เรื่องชาวบ้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น พ่อเด็กติดคุกหรือตายโดยไม่มีใบมรณกรรม แม่หนีไปมีสามีใหม่ คนทำคลอดตายไปแล้วหรือสามีทำคลอดเอง พ่อแม่ไม่มีบัตรประชาชน ฯลฯ

ทำให้ไม่สามารถทำตามระเบียบของราชการที่กำหนดไว้ได้ เมื่อเด็กไม่มีใบเกิดก็ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เลยมีปัญหาค่อยไปตั้งรกรากอีก บางรายจะไปแจ้งเกิดลูก ต้องแจ้งเกิดแม่เสียก่อน

นอกจากกฎระเบียบแล้ว ความรู้สึกกลัวราชการก็เป็นอุปสรรคสำคัญอีกอย่างหนึ่งเนื่องจากชาวบ้านยังมีทัศนคติว่า ข้าราชการคือเจ้านาย ไม่กล้าพูด ไม่กล้าติดต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหลักฐานไม่พร้อมเลยปล่อยเรื่องเรื้อรังเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีอีกเป็นจำนวนมากถูกพวกนายหน้าหลอกเงินกินฟรี การต้องเสียเบี้ยรายทางมากเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่ง

๓. สาเหตุจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเศรษฐกิจก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทะเบียนราษฎรขึ้นในสลัม เนื่องจากชาวบ้านส่วนมากต้องออกไปทำงานในวันธรรมดา จะหยุดก็ไม่ได้เพราะจะขาดรายได้ทันที วันเสาร์อาทิตย์ราชการก็ปิดไม่มีโอกาสไปติดต่อ บางรายทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัด ไม่มีเงินกลับไปทำบัตรประชาชน บางรายไปคลอดลูกที่โรงพยาบาลไม่มีเงินให้ต้องหนีออกมาทำให้ไม่กล้าไปรับใบเกิดลูก นาน ๆ เข้าก็จำวันเกิดเด็กไม่ได้ ไปคนที่อำเภอก็ไม่เจอและเป็นจำนวนมากที่ไม่มีเงินไปคลอดโรงพยาบาลต้องทำคลอดกันเอง ทำให้มีปัญหาในการแจ้งเกิดดังกล่าวมาแล้ว

๔. สาเหตุจากครอบครัวแตกแยกและเด็กอนาถา ในบรรดาเด็กที่มีปัญหาใบเกิดประมาณไม่ต่ำกว่า ๒๐% เป็นเด็กที่มีปัญหาทางครอบครัว เช่น แม่ท้องไม่มีพ่อไม่รู้ว่าจะไปแจ้งเกิดเป็นลูกใคร บางรายรับจ้างเลี้ยงเด็กแล้วแม่เด็กหนีไป บางรายพ่อแม่เลิกกันทั้งลูกให้อยู่กับยาย ฯลฯ ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจพาไปทำทะเบียนราษฎร และโดยทั่วไปถ้าทำตามระเบียบราชการแล้วไม่สามารถทำได้เลย

สภาพต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะเกี่ยวกับเรื่องใบเกิดเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากใบเกิดเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่จะนำไปประกอบการทำหลักฐานอื่น ๆ เช่น

— หลักฐานเพื่อเข้าเรียนในชั้นประถม ถ้าไม่มีใบเกิดจะไม่มีสิทธิเรียนโรงเรียนของรัฐบาล แม้ปัจจุบัน กทม. จะอนุญาตให้เด็กไม่มีใบเกิดเข้าเรียนได้ แต่ยังมีปัญหาเวลาจบภาคบังคับเพราะทางโรงเรียนไม่สามารถจะออกหลักฐานการศึกษาให้ได้ และครูก็ไม่อยากรับเด็กพวกนี้ไว้เพราะจะมีปัญหายุ่งยากภายหลัง

— การลงชื่อในทะเบียนบ้าน ถ้าไม่มีใบเกิดไปแสดงก็ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ และจะไม่มีสิทธิทำบัตรประชาชน ผลที่ตามมาคือต้องเป็นคนเถื่อน ไปสมัครงานที่ไหนก็ไม่ได้ ต้องเสียสิทธิเกือบทุกอย่างแม้แต่สิทธิความเป็นคนไทย

กล่าวได้ว่าปัญหาทะเบียนราษฎรเป็นปัญหาสำคัญ มีสาเหตุซับซ้อนเกี่ยวเนื่องกับปัญหาอื่น ๆ มากมาย และนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทราบได้ที่ปัญหาของรุ่นพ่อแม่ยังไม่ได้แก้ไข ปัญหาทะเบียนราษฎรจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ผู้จัดทำคนสลับต้องติดตรึงอยู่กับสภาพเช่นนี้

๒. ปัญหาน้ำประปา-ไฟฟ้า สลัมริมคลองสามัคคี

ที่ตั้งและสภาพทั่ว ๆ ไปของชุมชน

หมู่บ้านริมคลองสามัคคี ตั้งอยู่ในที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย หลังโกดังพีเอ็กซ์เก่าและหลังอาคารทวิซ (ชาวบ้านเรียกว่าเรือนแพ) ติดกับถนนเกษมราษฎร์ หมู่บ้านมีลักษณะเป็นแนวยาวตามริมคลองหัวลำโพงจนถึง

ศูนย์บริการสาธารณสุข ๔๑ คลองเตย มีประชากรราว ๒๐๐ ครอบครัว หมู่บ้านส่วนหนึ่งอยู่บนที่ดินของการทำเรือ อีกส่วนหนึ่งปลูกอยู่ในคลองหัวลำโพง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ กทม. คลองหัวลำโพงส่วนนี้ปัจจุบันมีบ้านปลูกอยู่เต็มรุกลงมาทั้งสองฝั่งเกือบจะติดกัน มองแทบไม่เห็นว่าเป็นคลอง ที่ว่างอยู่ก็มีผักตบชวาขึ้นอยู่เต็ม น้ำระบายไม่ได้เกิดน้ำเน่าส่งกลิ่นเหม็น ยุงชุม ทางสัญจรของหมู่บ้านเป็นถนนเส้นเดียวและกำแพงรั้วโกดังสินค้า ชาวบ้านได้อาศัยอยู่ที่นี้มาประมาณ ๒๐-๓๐ ปีแล้ว

ชาวบ้านส่วนใหญ่อพยพมาจากภาคกลางแถบอยุธยา อ่างทอง นครนายก มีอาชีพเป็นช่างไม้ ช่างปูน กรรมกรแบกหามตามโกดังสินค้าทำเรือ รับจ้างทั่วไป ว่างานมาก ทั้งยังมีปัญหาสังคมและปัญหาทะเบียนราษฎร

ความเดือดร้อนเรื่องสาธารณูปโภค

ปัญหาหลักของที่นี่คือ ปัญหาน้ำประปา-ไฟฟ้า

ก. ปัญหาไฟฟ้า

สภาพที่เป็นมา เนื่องจากเป็นที่บุกรุก การทำเรือไม่อนุญาตให้ปักเสาไฟฟ้าลงในที่ดินของการทำเรือ ก่อน ๆ นี้ชาวบ้านใช้ตะเกียง เทียนไข หรือบางบ้านอาศัยไฟฟ้าจากเพื่อนบ้าน โดยต่อจากฝั่งคลองตรงข้าม โดยคิดค่ากระแสไฟฟ้าเป็นดวง ๆ ละ ๗๐-๘๐ บาท/เดือน เครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ คิดราคาเป็นรายอย่าง เช่น โทรทัศน์ พัดลม เตาหุงต้ม ฯลฯ ผู้ใช้ยังจะต้องคอยเอาใจเจ้าของหม้อไฟ ถ้าเกิดไม่พอใจขึ้นก็อาจถูกตัดไฟ เจ้าของหม้อไฟบางรายเปิดไฟฟ้าให้เฉพาะช่วงกลางคืนตั้งแต่ ๖ โมงเย็นจนถึง ๖ โมงเช้า แต่ราคาก็ยังคิดอัตราเดิม เมื่อเทียบกับต้นทุนมาตรฐานในอัตราของบ้านพักอาศัยทั่วไป ชาวสลัมจะใช้ไฟฟ้าในราคาแพงกว่าที่ควรถึง ๕-๗ เท่า

ข. ปัญหาน้ำประปา

สภาพที่เป็นมา เนื่องจากที่ดินเป็นของการทำเรื่องจึงเป็นการยากที่จะวางท่อประปาเข้าหมู่บ้าน ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับเรื่องไฟฟ้า ชาวบ้านได้ซื้อน้ำประปาจากคนต่อน้ำซึ่งมีอยู่รายเดียว โดยต่อมาจากฝั่งคลองตรงข้ามมาขายเป็นตุ่มในราคาตุ่มละ ๔-๕ บาท แล้วแต่ขนาดของภาชนะที่ได้ โดยปกติน้ำไม่พอใช้ต้องประหยั้ดกันเต็มที่ ชาวบ้านมักจะต้องรอจนตักน้ำจึงไหล และก็มีเหตุวิวาทกันอยู่บ่อยๆ เพราะแย่งกันรองน้ำ การซื้อน้ำเป็นตุ่มเมื่อคิดเทียบกับต้นทุนแล้วค่าน้ำของชาวสลัมจะแพงกว่าข้างนอก ๒๕-๒๗ เท่า

บทที่ ๓

ปัญหาที่อยู่อาศัย

บ้านในความหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

บ้านของคนสลัมมีความหมายที่ต่างจากบ้านของคนชั้นกลางหรือของคนมีฐานะสำหรับคนชั้นกลางขึ้นไปนั้น บ้านคือที่พักผ่อนเพราะมีความกว้างขวาง มีเครื่องอำนวยความสะดวกที่พอควรจนกระทั่งถึงดีมาก เมื่อเกิดอุปถัมภ์ขึ้นกับบ้าน เขาก็อาจไปอาศัยญาติพี่น้องอยู่ชั่วคราวและอาจสร้างขึ้นใหม่ในที่เดิม

สำหรับคนจนบ้านโกโรโกโสนั้นคือ สมบัติชิ้นสุดท้ายชิ้นเดียวที่ใช้เวลาหลายปีค่อย ๆ สะสมต่อเติมจนกว่าจะเป็นบ้านครบมีผ้ามีหน้าต่าง หลักฐานข้อที่ยืนยันเห็นได้จากวัสดุงานาชนิดที่ประกอบกันเข้าเป็นบ้าน ทุกๆครั้งที่ต้องรื้อบ้านและนำมาปลูกใหม่บ้านจะเล็กลงครึ่งหนึ่ง เพราะวัสดุที่นำมาประกอบกันเป็นบ้านเป็นวัสดุคุณภาพต่ำหรือกระทั่งเป็นเศษไม้อัด ไม้ฉำฉา หรือกระทั่งกระดานอัด ผ้าพลาสติก ในการรื้อแต่ละครั้งจึงสูญเสียมาก ดังนั้นอย่างต่ำที่สุดสำหรับสร้างบ้านราคาถูกที่มีมาตรฐานต่ำสุดในสลัมปัจจุบันนี้ ราคาประมาณ ๕,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ บาท โดยปกติคนสลัมโดยทั่วไปนั้นเรียกได้ว่าไม่มีเงินออมเหลืออยู่แล้ว การที่บ้านจะต้องถูกอุปถัมภ์จากการไล่ที่ไม่ว่าจะถูกไฟเผาหรือถูกไล่รื้อก็ตาม จะเป็นการเพิ่มความเดือดร้อนสาหัสแก่ชาวสลัมไปอีกหลายปี

เนื่องจากความคับแคบและเสื่อมโทรมทั้งภายในบ้านและชุมชนภายนอกบ้านของคนสลัมจึงมีความหมายเป็นเพียง “ที่ซุกหัวนอน” มากกว่าจะเป็นที่

พักผ่อน คนสลัมโดยเฉพาะวัยรุ่นและเด็กๆ จึงไม่ค่อยอยากเข้าบ้านจนกระทั่ง
ค่ำคืนและตึกคืน คนเหล่านี้ก็จะไปสนทนานั่งเล่นหรือจับกลุ่มกับคนรุ่นราว
คราวเดียวกันในที่สาธารณะของชุมชน เช่น ร้านค้า ริมหาดทราย ทางเดิน
ที่ว่างในชุมชน ทั้งสลัมจึงเป็นเหมือน “บ้านหลังใหญ่” ของพวกเขา เป็น
อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนสลัมมีความสัมพันธ์ทางสังคมกันมากกว่าคนในหมู่
บ้านจัดสรร ชุมชนมีอิทธิพลต่อบุคคลสูงกว่าบ้านของตนเอง

อาชีพและวิถีชีวิตในการทำมาหากินของชาวสลัมนั้น ไม่แน่นอนและบ่อย
ครั้งต้องออกจากบ้านไปนาน ๆ ร้อนเร็วไปตามแหล่งงาน เช่น ถิ่นก่อสร้าง
หรือเรือสินค้าที่ไปจอดถ่ายของกลางทะเล หรือกระทั่งออกไปทำงานปกติ
ประจำวัน บ้านจึงมีความหมายต่อครอบครัวเป็นที่นัดพบกันของสมาชิก การ
กลับบ้านไม่ตรงเวลาหรือไม่กลับบ้านบ้าง คนในครอบครัวมักไม่ค่อยวิตก แต่
ถ้าหายไปนาน ๆ ก็อาจต้องติดตาม บ่อยครั้งก็อาจพบว่าลูกชายไปอยู่ในตาราง
นอนอยู่โรงพยาบาล ประสบอุบัติเหตุ มีอยู่บางรายลูกชายคนเล็กที่ออกไป
ร้อนเร็วเก็บของตามกองขยะ ก็หายสาบสูญไปเลยตามไม่ได้ชั่วคราว

คนสลัมโดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในสภาพดินรนปากกัดตีนถีบ หวานกินวันยัง
พอมีความหวังอยู่บ้าง ลำพังแรงกายของตนเองนั้นยังไม่พอก็จะหาเลี้ยงครอบครัว
ทุกคนในครอบครัวจะต้องช่วยกันด้วย คนสลัมอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ใน
ระดับล่างสุดของสลัม (ประมาณว่ามีราวหนึ่งในสามของชุมชน) สถานการณ์
อยู่ในขั้นวิกฤต เนื่องจากรายได้ไม่พอจุนเจือครอบครัวสาเหตุอาจเนื่องมาจาก
ขาดบุคคลที่จะเป็นแรงงานหารายได้ สามีอาจเจ็บป่วย หรือหายไปไม่กลับ
บ้าน ลูกชายคนโตติดยาเสพติด ความบีบคั้นของปัญหาจึงทำให้ครอบครัว
มีความตึงเครียด มีความขัดแย้งมากขึ้นเมื่ออาจหนีไปหาสามีใหม่ เด็ก ๆ

อาจเร็วร้อนไม่ยอมกลับบ้าน คนชราอาจถูกทอดทิ้ง ในสภาพที่วิกฤตเช่นนี้ บ้านจะยังมีความสำคัญมาก บ้านจะเป็นเหมือน “ฟางเส้นสุดท้าย” ที่ยึดเหนี่ยวคนในครอบครัวให้มีความสัมพันธ์กัน จะมีปัญหาอย่างไร จะคอยยากอย่างไร ถ้ายังมีหลักแหล่งที่พักพิง การแก้ปัญหาทุกก็ค่อย ๆ ทำไปหรือปล่อยให้เป็นไปตามที่มันจะเป็น ถ้าบ้านมีอันเป็นไป ครอบครัวก็จะแตกกระส้าน ชานเช่น

บ้านเป็นปัจจัยการผลิต

มูลนิธิทวงประตูเปิดได้สำรวจการประกอบอาชีพที่ใช้บ้านพักเป็นสถานที่ทำการบริเวณล๊อค ๑๒ คลองเตย ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๑,๐๐๐ หลังคาเรือน เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ พบว่ามีร้านค้าประเภทต่าง ๆ ๕๙ ร้าน ทำให้เสียบลูจัน ๓๔ บ้าน อาชีพอื่น ๆ ที่ทำอยู่กับบ้าน เช่น ทำดอกไม้จันทร์ เลี้ยงสัตว์ ล้างถุงพลาสติก พับถุงกระดาษ ๒๒ บ้าน เมื่อรวมอาชีพต่าง ๆ ที่ใช้บ้านเป็นสถานที่ประกอบการแล้วมีทั้งสิ้น ๑๑๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๑ ของจำนวนบ้านในบริเวณนั้น ที่สำรวจนี้สำรวจเฉพาะรายที่ค่อนข้างจะทำเป็นอาชีพหลักและประจำ ยังมีอีกมากที่ประกอบอาชีพชั่วคราวชั่วคราว ตามแต่สถานการณ์ความจำเป็น อาชีพเหล่านี้เป็นกิจการขนาดเล็ก ร้านค้าโดยเฉลี่ยมีเงินหมุนเวียนประจำวันเพียงประมาณ ๓๐๐ บาท แต่งานเหล่านี้ก็มีความสำคัญในครอบครัวเพราะงานอย่างอื่นมีลักษณะไม่แน่นอนมีงานทำบ้างไม่มีบ้าง ตกงานเป็นระยะ ๆ ชาวสลัมจึงใช้วิธีหารายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งก็โดยใช้บ้านหรือในชุมชนนั่นเองเป็นสถานที่ประกอบการ อาชีพที่ทำอยู่กับบ้านในแต่ละสลัมก็แตกต่างกันออกไป เช่น สลัมมักกะสันอยู่ติดกับย่านการค้า

ประทุน้ำ อาชีพขายข้าวแกง ขายปลาหมึกของคองริมถนนจะมีมาก บ้านก็จะเหมือนโรงครัวขนาดเล็กใช้เตรียมอาหารเหล่านี้ ที่สื่อก ๑-๒ คลองเตย เต็ก ๆ จะออกไปขายพวงมาลัยกันมาก บ้านก็คือโรงงานผลิตพวงมาลัยโดยมีทุกคนในครอบครัวร่วมกันใช้แรงงานร้อยพวงมาลัย

สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของการไล่รื้อสลัม

ปัจจุบันนี้ (๒๕๒๖) กรุงเทพฯ มีสลัมอยู่ถึง ๔๔๘ แห่ง เพิ่มจากปี ๒๕๒๔ ถึง ๓๘ แห่ง และมีประชากรประมาณ ๑ ล้าน ๒ แสนคน หรือร้อยละ ๒๐ ของคนกรุงเทพฯ สลัมจำนวนนี้อยู่ในที่ดินของรัฐ ๓๗% นอกนั้นอยู่ในที่ของเอกชนทั้งการเช่าและบุกรุก

ชาวสลัมต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ คือการไล่ที่ของเจ้าของที่ดิน จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติในปี ๒๕๒๔ พบว่า สลัมในกรุงเทพฯ ๔๑๐ แห่งถูกไล่ที่ ๑๒๙ แห่ง ในจำนวนนี้มีคนอาศัยอยู่ถึง ๓๗,๐๐๐ ครอบครัวหรือประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คนเศษ ทั้งนี้ มีปัญหาที่เนื่องมาจากการขาดการวางแผนของเมืองหลวง ระบบการครอบครองที่ดินของไทยที่สนับสนุนการถือครองที่ดินของเอกชน และการขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน ปล่อยให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนักค้าที่ดินเก็งกำไร

กระแสการขับไล่ที่ดินนับวันจะรุนแรงมากขึ้น เมื่อเมืองขยายตัว ที่ดินก็มีราคาสูงขึ้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยมีแนวความคิดที่ว่าที่ดินสามารถทำประโยชน์ได้มากกว่าการเป็นสลัมที่สกปรก เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอาชญากรรม และยิ่งถ้าเป็นสลัมบุกรุกก็ยิ่งจะมีความชอบธรรมในการถูกไล่รื้อมากขึ้น จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติพบว่า ๔๖% ของที่ดินรัฐที่

เป็นสล้มเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์แทน และในปี๒๕๒๕ผู้เช่าที่ดินรัฐ ๖๕% มีปัญหาเนื่องจากรัฐเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่กินเพื่อการธุรกิจสำหรับสล้มที่อยู่ในที่กินเอกชนก็ถูกไล่ เพราะเจ้าของเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ถึง ๒๒%

สล้มที่กำลังอยู่ในระหว่างการไถ่หรือที่ทราบอยู่ตอนนั้นเช่น

๑. สล้มพระราม ๔ ที่ดินเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ให้บริษัทสหกรุงเทพเช่าค้ำเสร็จแล้วอยู่ในระหว่างการต่อรอง

๒. สล้มมีกะสัน เดิมเป็นที่กินของมูลนิธิเทียนฟ้า ต่อมาบางส่วนเปลี่ยนมาเป็นของบริษัทสินทรัพย์ (เครือเกี่ยวกับบริษัทสหกรุงเทพ) และเป็นส่วนที่กำลังถูกไถ่หรืออยู่ปัจจุบันนี้

๓. สล้มพัฒนาใหม่ อยู่ข้างที่ทำการ ขสมก. เขต ๔ ใกล้สี่แยกกรมสุทธการ ที่ดินเป็นของการท่าเรือ กำลังถูกฟ้องขับไล่อยู่

๔. สล้มเกาะลอยริมทางรถไฟใกล้สวนจตุจักร กำลังถูกไล่จากการรถไฟ มีชาวบ้านร่อยกว่าครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของการรถไฟ

๕. สล้มริมคลองหลังอาคารทวิช เป็นสล้มแนวยาวริมคลอง ส่วนหนึ่งอยู่ในที่ดินการทำเรือ อีกส่วนหนึ่งอยู่ในคลองหัวลำโพงซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ กทม.

๖. สล้มริมคลองกล้วยน้ำไท เป็นสล้มแนวยาวริมคลองเช่นกัน ส่วนที่อยู่ในคลองถูกเขตพระโขนงออกคำสั่งให้รื้อถอนเมื่อ ๒๕ ธค. ๒๕ ส่วนบนบกอยู่ในเขตของบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ซึ่งเข้ามาจากการทำเรืออีกทอดหนึ่ง

๗. สล้มบ่อนไก่ สำนักทรัพย์สิน ฯ ไถ่เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีสลัมอื่นๆ ที่กำลังถูกไล่ออเช่นกัน เช่น สลัมซอยทองหล่อ สลัมซอยร่วมฤดี สลัมงามคูลี สลัมอินทามระ สลัมบางอ้อ และ ฯลฯ

เหตุผลที่ขัดแย้งกันในปัญหาการไล่ที่สลัม

จากการศึกษาในหลาย ๆ กรณีโดยเฉพาะกรณีสลัมพระราม ๔ และสลัมคลองเตยพบว่า ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสนใจต่อบริบทการไล่ที่สลัมมีเหตุผลเป็นของตนเอง โดยจำแนกได้เป็นเหตุผลที่เป็นประโยชน์-สิทธิส่วนบุคคล และเหตุผลที่เป็นผลประโยชน์สังคม

ก. เหตุผลฝ่ายผู้ไล่-เจ้าของที่ดิน

ผู้ไล่ที่ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนรักธุรกิจอย่างถือสิทธิบุคคลตามกฎหมายที่จะจัดการใดๆ ก็ได้ ในทรัพย์สินของตน ในขณะที่เดียวกันก็พยายามโยนให้เห็นว่ากิจกรรมที่ตนจะทำไม่ว่าจะเป็นศูนย์การค้า หรือธุรกิจอื่นใดก็ตามก็เพื่อ “ความเจริญ” ของบ้านเมือง และว่าที่ในเมืองนั้นมีราคามิค่าทางธุรกิจมาก ไม่สมควรที่จะให้เป็นที่อยู่ของคนสลัม อันเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ส่วนหน่วยราชการนั้นอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขยายกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม คนสลัมเป็นคนส่วนน้อยควรเป็นผู้เสียสละย้ายออกไป ถ้าถือตามข้อกำหนด คนสลัมก็ไม่มี ความชอบธรรมใด ๆ ที่จะมาบุกรุกยึดครองที่ดินของรัฐ

ข. เหตุผลฝ่ายชาวสลัม

โดยทั่วไปแล้วเป็นฝ่ายเสียเปรียบทางข้อกำหนด ไม่อาจยกขึ้นมาต่อสู้ได้ เหตุผลที่นำมาอ้างสนับสนุนก็เป็นเหตุผลในทางการเมือง ทางสังคม และทางมนุษยธรรม

ตัวอย่างเหตุผลทางการเมืองและทางมนุษยธรรมนั้นแสดงให้เห็นชัดจากคำสัมภาษณ์ของครูประทีป อึ้งทรงธรรม ต่อกฎีไล่ที่สลัมพระราม ๔ ซึ่งให้สัมภาษณ์แก่วารสารที่ออกโดยคณะกรรมการหมู่บ้านเทพประทานชื่อ “เทพประทาน-หมู่บ้านต้องสู้” เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๕ ดังนี้

ความเป็นมาของชุมชน

สลัมพระรามสี่ตั้งอยู่ริมถนนพระราม ๔ ตรงข้ามกับตลาดท่าเรือคลองเตย มีจำนวนประชากร ๗๘๐ ครอบครัว เนื้อที่ ๕๕ ไร่ ที่ดินเป็นของสำนักงานทรัพย์สินฯ แต่ก่อนชาวบ้านได้เข้ามาอยู่อย่างถูกกฎหมายโดยเช่าที่จากทรัพย์สินฯ ต่อมาสิทธิเช่าที่ถูกยกเลิกโดยชาวบ้านไม่รู้และโอนไปให้กับบริษัทกรุงเทพพัฒนาจำกัด เพื่อสร้างศูนย์การค้า นับแต่นั้นเป็นต้นมาทางบริษัทกรุงเทพพัฒนาและทรัพย์สินฯ ก็ดำเนินการขับไล่ชาวบ้าน เรื่องขัดแย้งและยืดเยื้อมานานจนปัจจุบันยังไม่ได้ข้อยุติ

บทสัมภาษณ์

ถาม มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการต่อสู้เรื่องไล่ที่ของชาวชุมชนพระราม ๔

ตอบ เมื่อพูดถึงถึงเรื่องการไล่ที่ก็มักจะมองกันไปว่า มีคนจำนวนหนึ่ง (ซึ่งปกติก็จะมากเสียด้วย) เข้าไปอยู่ในที่ดินของคนอื่นอย่างผิดกฎหมาย เมื่อเจ้าของเขาไล่ก็ควรจะไปเสียโดยดี เพราะเป็นการละเมิดกฎหมายผิดกฎหมายและเป็นฝ่ายไม่เป็นธรรม นี่ถ้ามองในแง่ของกฎหมายเรื่องมันก็จะเป็นอย่างนั้น

แต่ที่จริงปัญหาการไล่ที่ชาวสลัมมีความหมายมากกว่านั้น ไม่ใช่เรามองกันแล้วว่าใครผิดใครถูกกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว การกินรอนของคนยากจน

ซึ่งเป็นคนช่างมากของสังคม การดิ้นรนของคนสลัมเพื่อให้มีที่พักหุงหาญอนนั้นนับวันแต่จะมีมากขึ้นทุกที และเป็นกระแสกว้างออกไปเรื่อย ๆ เป็นดัชนีที่สะท้อนให้เห็นถึง “อาการไข้” ของสังคม ซึ่งเราจะต้องมองให้กว้างถึงสังคมทั้งสังคม ไม่ใช่มองเฉพาะประเด็นเฉพาะส่วน

ที่เขาตั้งคำถามก็เพราะไม่รู้จะไปไหน ไปนะอาจไปได้ ไปอยู่ตามหัวเมือง ไปอยู่ตามชนบท แต่ว่าไปแล้วจะไปทำอะไรกัน มีที่จะทำมาหากินได้หรือ อาชีพที่พอเลี้ยงปากเลี้ยงท้องพอมีชีวิตรอดไปวัน ๆ ก็อยู่ที่นั่นแหละ เมื่อไม่มีทางไปก็จำเป็นต้องสู้ สู้ไปสู้มากก็กลายเป็นเรื่องการเมือง เรื่องง่าย ๆ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยก็กลายเป็นเรื่องยากที่กระทบกระเทือนความมั่นคงของชาติ ฉะนั้นก็ควรน่าจะต้องเห็นใจคนยากจนมากกว่า พวกเขาเป็นร้วของชาติ เป็นผู้เสียภาษี เป็นคนจำนวนมาก เมื่อเขามีปัญหาควรเห็นใจช่วยเหลือเขาแก้อย่างจริงจัง

ใช่...ถ้าละเมียดกฎหมายเรายังต้องเห็นใจเขาเพราะเขาเป็นคนยากจน แต่ชาวสลัมพระราม ๔ ก็ยังบอกไม่ได้ว่าละเมียดกฎหมาย เพราะเขาเป็นผู้เช่าที่ดินมาก่อนและถูกข้อนสิทธิภายหลัง

การต่อสู้เรื่องการไล่ที่ของชาวสลัมพระราม ๔ ก็คือรายล่าสุดของการสะท้อนปัญหา ปัญหาของเขาไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ ของคนไม่มีรายครอบครัว แต่มันจะสะท้อนให้เห็นว่าอาการไข้ของสังคมเรานั้นเลวร้ายแค่ไหนแล้ว และเราได้จัดการกับมันอย่างไร ถูกต้องหรือไม่

ถาม มีท่านผู้ใหญ่ว่าบางคนบอกว่าสลัมไม่ควรอยู่ในกรุงเทพ ฯ สลัมต้องย้าย เพราะที่กรุงเทพ ฯ ราคาแพงต้องให้พวกพ่อค้ามาสร้างตึก มาสร้าง ความเจริญ ให้พวกเขาต้องเสียสละ คุณครมีความเห็นอย่างไร

ตอบ ปัญหาสล้มไม่ใช่ปัญหาที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ที่จริงเป็นปัญหาความยากจน การแก้ปัญหาสล้มจึงไม่ใช่แก้ที่การไล่ที่หรือไล่ชั้นแฟลต แต่ต้องแก้ที่ปัญหาความยากจน ต้องให้คนจนได้พออยู่พอกิน ให้ลืมตาอ้าปากได้ ถ้าแก้ปัญหานี้ได้สล้มก็จะหมดไปเอง สภาพเสื่อมโทรมที่ไม่ต้องการก็จะหมด ใจผู้ร้าย อาชญากรรม ก็จะลดลงไปด้วย เป็นความต้องการของทุกคนไม่ใช่หรือ

ถ้าช่วยไม่ได้ก็อย่าได้ทับถมเขาให้ยิ่งจนลงไปอีกเลย การรื้อย้ายบ้านแต่ละครั้งต้องเสียเงินเท่าไร ขึ้นแฟลตก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาก ทั้งจะต้องทิ้งแหล่งงาน ละทิ้งอาชีพอีกด้วยถ้าย้าย นอกจากจะต้องเสียรายได้จากอาชีพแล้วยังต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นอีกด้วย มันเป็นไปได้อย่างไร

เรื่องความจริงและการเสียสละ มันควรจะมีคามหมายอย่างไร การมีศูนย์การค้าหรูหรา มีความใหญ่โตเป็นความเจริญจริงหรือ ปัจจุบันศูนย์การค้า โรงมหรสพ ของเรานับว่าอยู่ในชั้นแนวหน้าของเอเชีย แต่ปัญหาความยากจนคนส่วนใหญ่ของเราละ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรมของเราละเป็นอย่างไร เราต้องการความเจริญแบบไหนกันแน่ ใครควรจะเสียสละอะไรเพื่อใคร กลองคิดกันดู

ถาม การได้มาซึ่งสิทธิของบริษัทนั้นไม่ชอบธรรม แต่ กทม. ได้ทำให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว กลายเป็นชาวบ้านทำผิดกฎหมาย เรื่องนี้คุณครูมีความเห็นอย่างไร

ตอบ กฎหมายเป็นตัวหนังสือที่เรากำหนดกันขึ้นมาเองเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อให้คนทุกฝ่ายอยู่กันอย่างสันติสุข แต่ว่ากฎหมายเองซึกมีองไหวเพราะเป็นตัวหนังสือที่มีขอบเขตจำกัด ใครฉลาดกว่า

มีพลังภายในมากกว่ายอมได้ประโยชน์ เราไม่น่าจะตัดสินอะไรถูกอะไรผิด เฉพาะจากตัวหนังสือที่เรากำหนดมันขึ้นมาเองเท่านั้น เราไม่น่าจะคำนึงถึงความควรหรือไม่ควร ความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม จะกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของสังคมทั้งหมดมากกว่าสิ่งอื่นๆ คนเกิดมาแล้วก็มีแก่ กฎหมายเกิดมาแล้วก็ชราภาพได้ เมื่อไม่สอดคล้องก็ควรเปลี่ยน ที่ชาวสลัมพระราม ๔ ไปร้องเรียนอยู่มี ๒ ประเด็น ประเด็นหนึ่งเขาว่าเขาถูกกฎหมาย เขาเช่าที่ดินก่อนแต่มีการเล่นกลกัน ทำให้เขากลายเป็นผู้เสียสิทธิ อีกประเด็นหนึ่งเขาก็ว่าเขาเป็นคนยากจนควรได้รับความเห็นใจ เขาเป็นคนไทยควรได้รับสิทธิคุ้มครองจากรัฐบาล สักกี่มานานหลายปี เรื่องก็ยังไม่ลงเอย แต่ที่แน่ๆ เกิดความระส่ำระสาย เกิดความขัดแย้งขึ้นแล้วในสังคม ฝ่ายหนึ่งก็คือบริษัทเจ้าของที่ไม่กี่คน อีกฝ่ายหนึ่งก็คือชาวสลัม ๔,๐๐๐ กว่าคน และผู้เห็นอกเห็นใจจำนวนมาก รัฐบาลน่าจะประนีประนอมให้เรื่องเรียบร้อยลงไป ไม่ดีเลยที่จะปล่อยให้เรื่องเป็นไปอย่างนี้

ถาม มีความเห็นอย่างไรว่าการต่อสู้ของชาวบ้านเป็นการใช้กฎหมายต่อสู้กับกฎหมาย

ตอบ ดิฉันเองยังไม่ค่อยเข้าใจนักว่าจะไรคือกฎหมาย ประเทศของเราในสถานะเช่นนี้จะอยู่รอดได้ก็ต้องอาศัยประชาชนคนไทย เราเรียกร้องให้ประชาชนรู้จักในประชาธิปไตย ฟังวิทยุทุกวันได้ยินอย่างนี้

เท่าที่เข้าใจ กฎหมายก็คือ กฎที่คนส่วนน้อยกลุ่มหนึ่งกำหนดขึ้นมาแล้วไปบีบใช้บังคับกับคนส่วนใหญ่ ทั้งคนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เท่าที่ฟังมาชาวสลัมพระราม ๔ ไม่เคยมีการกระทำเช่นนี้ เขาอาจรวมกัน

จริงก็เพื่อแสดงความเห็นของเขา เพื่อขอความเป็นธรรมไปยังรัฐบาล เพื่อต่อสู้ตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมาย ตามแบบประชาธิปไตย ไม่เห็นเขาจะไปบีบบังคับใคร การกระทำเช่นนี้ที่จริงแล้วน่าส่งเสริม ด้วยซ้ำ เพราะมันเป็นการใช้สิทธิของประชาชนคนไทยตามความเป็นธรรม และตามความจริงในสังคมประชาธิปไตยที่ควรเป็น

ต้องขอย้ำอีกหน่น้อยว่า เรื่องที่เกิดขึ้นนั้นไม่ใช่เป็นปัญหาแค่บริษัท หรือเจ้าของที่กับชาวสลัมพระราม ๔ เท่านั้น แต่มันสะท้อนความขัดแย้งขึ้นในสังคม

ในแง่ของสังคมนั้นชาวสลัมไทยก็ขึ้นเปรียบเทียบให้เห็นผลดี-เสีย ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวมในแง่มุมต่าง ๆ ได้เสนอหลักการใหม่คือ การวิเคราะห์ต้นทุนทางสังคม และผลตอบแทนที่สังคมจะได้รับ ข้อความดังกล่าวปรากฏในเอกสารของคณะกรรมการชุมชนหมู่บ้านพัฒนาที่เผยแพร่ต่อประชาชนในระยะที่กระแสวิพากษ์วิจารณ์สูงในเดือนกันยายน ปี ๒๕๒๔

เพื่อให้ความเข้าใจต่อกรณีไล่ที่คลองเตยชัดเจน ผู้เขียนจึงได้นำบทแนะนำและบทความของชาวบ้านโดยมิได้ตัดทอนทั้งนี้

แนะนำ

เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๒๔ ในขณะที่ความขัดแย้งการไล่หรือสลัมคลองเตยกำลังสูง คณะกรรมการหมู่บ้านพัฒนาซึ่งอยู่ในสลัมคลองเตยลึก ๑๒ ได้พิมพ์จุลสารโรเนียวเผยแพร่บทความเรื่อง “การทำเรือแห่งประเทศไทย ควรรอพยพผู้ที่อยู่อาศัยในสลัมคลองเตยหรือไม่”

บทความลักษณะวิชาการเรื่องนี้ได้เสนอเหตุผลฝ่ายชาวบ้าน และได้เสนอทางออกของปัญหาในลักษณะแบ่งปันที่ดินให้ชาวบ้านเข้าอยู่อย่างถูกกฎหมาย เป็นเรื่องที่น่ายินดีอย่างยิ่งที่แนวความคิดนี้ได้กลายเป็นความจริงในสองปีต่อมา การเคหะแห่งชาติได้เข้าเป็นกลางเจรจากับการทำเรือ เสนอโครงการแยกย้ายสลัมครึ่งหนึ่งสร้างเป็นชุมชนใหม่ในที่ที่ไม่ใช่บริเวณใกล้เคียง ส่วนอื่น ๆ ก็จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยมีการลงพิธีสารระหว่างการทำเรือ - การเคหะ ฯ - ตัวแทนชาวบ้าน เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๖

การแก้ปัญหาของการทำเรือนี้เป็นสิ่งถูกต้อง น่าจะเป็นแบบอย่างแก่เจ้าของที่ดินที่มีสลัมอยู่ในรั้วของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ที่แก้ปัญหาตกไปนี้ เป็นเฉพาะอยู่ในชั้นหลักการเท่านั้น ยังมีรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติอีก ส่วนที่ได้รับการแก้ปัญหานี้ อยู่ในบริเวณตั้งแต่ล็อก ๖ ถึง ๑๖ ยังมีสลัมส่วนอื่นในเขตที่ดินของการทำเรือเช่นกันและกำลังอยู่ในระหว่างถูกไล่ เช่น สลัมพัฒนาใหม่หลังโกดังสินค้า อโยธยา สลัมริมคลองทั้งที่อยู่หลังอาคารทวิซ และหน้าบริษัทสามัคคีค้าสัตว์

สลัมคลองเตยเป็นสลัมใหญ่ที่สุดของประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่กว่า ๗ พันครอบครัว จำนวนประชากรเท่ากับเมืองขนาดกลางทั่วไป สลัมคลองเตยมีเนื้อที่ ๑๖๗ ไร่ มีอายุเติบโตประมาณ ๓๐ ปี พร้อม ๆ มากับการเติบโตของการทำเรือ การทำเรือมีที่ดินมากจึงมีสลัมในเขตที่ดินของตนหลายแห่ง นับแต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมาการทำเรือได้ทำการไล่ที่สลัมมาอย่างต่อเนื่อง บางจุดก็ไล่ง่าย บางจุดก็ยืดเยื้อมานานสิบปี ความขัดแย้งมิได้เกิดขึ้นเฉพาะระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้บุกรุก แต่ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นในความคิดของคนในสังคมที่สนใจและผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป พวกหนึ่งเห็นว่าควรไล่ อีกพวก

หนึ่งเห็นว่าไม่ควรไล่ แต่ละกลุ่มมีเหตุผลและทัศนะต่อบัญหาสลัมต่างกัน
ออกไป เหตุผลฝ่ายชาวสลัมมีดังนี้

การทำเรือแห่งประเทศไทยควรอพยพผู้ที่อยู่อาศัยในสลัมคลองเตย
หรือไม่

การทำเรือต้องการที่จะอพยพผู้อาศัยในพื้นที่คลองเตย ตามกฎหมายแล้ว
ผู้ที่อาศัยในคลองเตยเป็นผู้บุกรุก การทำเรือเป็นเจ้าของที่ดินและมีสิทธิที่จะ
ขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกไปได้

แต่อย่างไรก็ตามการทำเรือไม่ได้เป็นธุรกิจเอกชนที่ประกอบการเพื่อแสวง
หากำไรส่วนเอกชน การทำเรือเป็นรัฐวิสาหกิจจึงต้องประกอบการเพื่อผล
ประโยชน์ของสาธารณชน การทำเรือจะต้องประกอบธุรกิจในลักษณะที่ไม่
เป็นผลเสียต่อสังคมไทยโดยรวม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสร้างประกัน
ให้การขนถ่ายสินค้าเข้าออกเป็นไปโดยราบรื่น ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบ
เศรษฐกิจการค้าแบบเสรี

จากการพิจารณาถึง ต้นทุนทางสังคมและผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ
จากข้อเสนอการย้ายที่ตั้งใหม่ของการทำเรือ แสดงให้เห็นว่าการทำเรือจะ
สามารถรับใช้สาธารณชนได้มากกว่า โดยการอนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อหรือ
เช่าที่ดินที่พวกเขาอยู่อาศัยในปัจจุบันแทนที่จะย้ายพวกเขาออกไป

ความเป็นมาในอดีต

ประชาชนได้เข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณคลองเตยเป็นเวลาหลายสิบปีมาแล้ว
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ยกที่ดินให้ใช้เป็นท่าเรือมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ.

๒๔๗๕ การทำเรือทรงขึ้นเมื่อปี ๒๔๘๓ ผู้ที่บ้านเรือนอยู่อาศัยมาก่อนแต่เดิมได้แก่ลูกจ้างของการทำเรือเอง ซึ่งการทำเรือได้อนุญาตให้ปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในที่ที่เป็นตลาดคลองเตยในปัจจุบัน ข้อตกลงเดิมเป็นการตกลงด้วยวาจาและคลุมเครือไม่ชัดเจน แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าอนุญาตให้ใช้ที่ดินแต่ไม่ให้เป็นเจ้าของ

ในปี ๒๕๑๔ การทำเรือได้ตัดสินใจที่จะก่อสร้างตลาดขึ้นในที่กินที่ชาวบ้านอยู่อาศัย ชาวบ้านเหล่านั้นซึ่งทั้งหมดเป็นลูกจ้างของการทำเรือได้ประท้วงคัดค้าน การทำเรือได้แก้ปัญหาขั้นต้นโดยการออกคำสั่งให้ชาวบ้านย้ายไปอยู่อาศัยในที่ที่พวกเขาอาศัยอยู่ในปัจจุบัน และสั่งให้ลูกจ้างย้ายไปอยู่ที่อื่นและลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม คนที่จะต้องย้ายก็เป็นคนที่ทำงานได้รับค่าจ้างต่ำสุด เช่น คนแบกหามและลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น และไม่อาจย้ายได้เพราะไม่มีเงินพอและไม่อาจที่จะหาที่อยู่อื่นได้ พวกเขาเหล่านั้นก็อาศัยอยู่ต่อไปโดยหลีกเลี่ยงคำสั่งและทำงานเป็นลูกจ้างทำเรือต่อไป

ในปี ๒๕๑๕ การทำเรือได้ดำเนินการฟ้องร้องขับไล่ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเวลาอีก ๑ ปีต่อมา ศาลตัดสินให้การทำเรือชนะคดี การทำเรือจึงดำเนินการจับกุมชาวบ้านจำนวนหนึ่งในข้อหาบุกรุก แต่เวลาต่อมาพอที่รัฐบาลทหาร (รัฐบาลถนอม) ถูกประชาชนประท้วงจึงต้องลาออกไป

ภายใต้รัฐบาลใหม่ชาวบ้านอยู่อาศัยได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยต่อไปได้อีก ๑๐ ปี โดยไม่ต้องถูกขับไล่ตามคำสั่ง

และเมื่อเร็ว ๆ นี้การทำเรือได้รื้อฟื้นความพยายามขึ้นมาใหม่ที่จะขับไล่ผู้อยู่อาศัย โดยได้เสนอที่อยู่แห่งใหม่ตั้งอยู่ถนนสายบางนา-ตราด ชาวบ้าน

ต้องการจะรู้รายละเอียดอื่น ๆ ที่ชัดเจน เช่น ชาวบ้านจะได้รับหนังสือครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินชนิดใด บ้านที่อยู่อาศัยชนิดใด เป็นต้น

เหตุผลของการทำเรื่องที่จะย้ายชาวบ้านผู้อยู่อาศัย

การทำเรื่องอ้างว่าต้องการจะขับไล่ชาวบ้านผู้อยู่อาศัยออกไปเพื่อจะก่อสร้างโกดังเก็บสินค้า นอกจากนั้นการทำเรื่องก็ไม่ได้ให้เหตุผลอื่น ๆ อีก นอกจากจะยืนยันในสิทธิในกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินที่จะดำเนินการอย่างใดก็ได้ ในที่ดินของตน

อย่างไรก็ตาม การทำเรื่องมีที่ว่างเปล่าซึ่งตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำและใกล้กับโกดังเก่ามากกว่าพื้นที่ซึ่งการทำเรื่องต้องการจะไล่ที่ชาวบ้านออกไปในแผนพัฒนาของการทำเรื่องได้ระบุเอาพื้นที่ซึ่งชาวบ้านอยู่อาศัยและพื้นที่ที่ยังไม่ถูกใช้เป็นที่ว่าง แต่ไม่ได้แสดงเหตุผลว่า ทำไมโกดังเก็บสินค้าจึงต้องสร้างในพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยแทนที่จะสร้างในพื้นที่ซึ่งยังไม่ถูกใช้

มันดูเหมือนว่าการทำเรื่องต้องการที่จะย้ายชาวบ้านออก เพราะว่าชาวบ้านเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่การบริหาร และเป็นปัญหาที่ปรากฏแก่ใบกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดิน การอยู่อาศัยของชาวบ้านในพื้นที่นั้นเป็นอุปสรรคต่ออำนาจของฝ่ายบริหารการทำเรื่อง ทั้งในส่วนตัวและในทางการบริหารในอันที่จะพัฒนาที่ดินของการทำเรื่องให้เป็นไปตามความประสงค์ ฝ่ายบริหารของการทำเรื่องจำเป็นจะต้องพิจารณาคำอ้างถึงชาวบ้านผู้อยู่อาศัยเหล่านั้นด้วยในการตัดสินใจ แต่แม้กระนั้นก็ตาม การทำเรื่องเป็นหน่วยงานรัฐ ไม่ใช่หน่วยงานของเอกชน ผู้บริหารจึงจำเป็นจะต้องตัดสินใจโดยคำนึงถึงเงื่อนไขของสังคม ไม่ใช่คำนึงถึงแต่ความจำเป็นส่วนบุคคลหรือส่วนหน่วยงาน

การก่อให้เกิดความไม่สะดวกของการบริหารไม่อาจถือเป็นข้ออ้างที่เพียงพอในการที่จะอพยพย้ายชาวบ้านผู้อยู่อาศัยออกไป

แน่นอนว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยเป็นตัวปัญหาในหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดินของการทำเรือ ถ้าการทำเรือเคยละเว้นที่จะคัดค้านอย่างแข็งขันสักกระยะหนึ่ง เช่น ๓-๔ ปี ต่อการเข้าอยู่อาศัยของชาวบ้าน ศาลก็อาจจะตีความว่าการทำเรือได้ยินยอมที่จะให้ชาวบ้านเข้าอยู่อาศัย และก็ย่อมที่จะตัดสินให้ชาวบ้านมีสิทธิที่จะใช้หรือเป็นเจ้าของที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามการทำเรือไม่จำเป็นจะต้องขับไล่ที่ชาวบ้านเพื่อที่จะทำให้ใบถือครองกรรมสิทธิในที่ดินนั้นหมดปัญหายุ่งยาก แต่ยังมีวิธีการทางกฎหมายอื่นที่จะแก้ปัญหานี้ เช่น ให้ทำสัญญาเช่าหรืออนุญาตให้ใช้ที่ดินได้ เป็นต้น ซึ่งก็จะทำให้ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยต่อไปได้ ขณะเดียวกันก็ได้แก้ปัญหาโดยได้แสดงว่าการทำเรือยังมีกรรมสิทธิเหนือที่ดินนั้นอยู่

ไม่มีเหตุผลใด ๆ ของการทำเรือไม่ว่าจะเป็นความต้องการสร้างโกดังเก็บสินค้า สิทธิในกรรมสิทธิเหนือที่ดิน ความสะดวกในการบริหารหรือความต้องการที่จะทำให้หนังสือกรรมสิทธิถือครองที่ดินหมดปัญหายุ่งยาก จะเป็นสิ่งที่เพียงพอในอันที่จะอ้างเพื่อจะย้ายไล่ที่ชาวบ้านผู้อยู่อาศัย ปัญหานี้จึงต้องตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลดีผลเสียของสังคมโดยรวม

เหตุผลของชาวบ้านผู้อยู่อาศัยในอันที่จะอยู่อาศัยต่อไป

ผู้อยู่อาศัยในคลองเตยแม้ว่าโดยทางกฎหมายแล้วจะเป็นผู้บุกรุกก็ตาม แต่พวกเขาก็ได้เข้าอยู่อาศัยรวมกันเป็นชุมชนมาเป็นเวลานานนับสิบ ๆ ปีแล้ว และพวกเขาก็ได้แสดงความจำนงอย่างชัดแจ้งตลอดมาว่า ต้องการที่จะอยู่ใน

คลองเตย โดยยีนที่ที่จะเช่าหรือซื้อที่ดินที่ตนเองอาศัยอยู่ (แต่การทำเรือไม่ยอมเก็บค่าเช่าจากชาวบ้านผู้อยู่อาศัย เพราะหากว่าทำเช่นนั้นก็จะทำให้ชาวบ้านมีฐานะเป็นผู้เช่าตามกฎหมาย) เหตุผลของชาวบ้านในอันที่จะอยู่ต่อไปนั้นมีลักษณะทั้งเป็นเหตุผลทางเอกชนและทางสังคม

ในส่วนตัวทางเอกชนนั้น ชาวบ้านได้ลงทุนลงแรงทั้งโดยเวลาและเงินอันมากมายความยากลำบาก ในการสร้างที่อยู่อาศัยของแต่ละคน และได้ปรับตัวปรับวิถีชีวิตประจำวัน การจ่ายตลาดซื้ออาหาร และได้ปรับความสัมพันธ์ทางสังคมให้เข้ากับสภาพของการอยู่อาศัยในคลองเตย การย้ายออกย่อมหมายถึง การที่จะต้องเสียสละบ้านที่อยู่อาศัย และยกเลิกความเคยชินในวิถีชีวิตประจำวัน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ซึ่งผูกพันต่อชีวิตของเขา ยิ่งกว่านั้นคลองเตยอยู่ใกล้ ๆ กับสถานที่ที่พวกเขาทำมาหากินเพียงแค่เดินไปทำงานได้ ๘๐ % ของกำลังแรงงานในคลองเตยทำงานให้กับการทำเรือ ทั้งฐานะลูกจ้างและลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้นการอยู่ที่นั่นจึงประหยัดทั้งเวลาและเงินในการมาทำงาน การย้ายไม่เพียงแต่จะหมายถึงการเพิ่มรายจ่าย แต่ยังหมายถึงการตัดโอกาสการทำงานของลูกจ้างประเภทนี้ การไต่ถามนั้นหมายถึงพวกเขาต้องอยู่ใกล้ ๆ กับสถานที่ทำงาน ในขณะที่มีงานพิเศษที่ต้องการลูกจ้าง

ข้อดีส่วนเอกชนก็อาจถือได้ว่าเป็นข้อดีของสังคมด้วย ชาวบ้านผู้อยู่อาศัยในคลองเตยได้สร้างสภาพแวดล้อมที่กลมกลืนซึ่งพวกเขาสามารถอยู่ได้ รักษาระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม เลี้ยงดูบุตรหลานของเขาให้เติบโตขึ้นตามวิถีชีวิตแบบไทยขึ้นด้วยน้ำพักน้ำแรง และความซื่อตรงของพวกเขาเอง คลองเตยไม่ใช่เป็นสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดที่จะสร้างสิ่งขึ้นได้เพราะว่า มันมีน้ำคร่ำ ไม่ถูกสุขลักษณะและน้ำท่วมเป็นประจำ แต่ที่ที่ดีกว่านั้นในกรุงเทพฯ

ก็ได้ปิดตายสำหรับพวกเขามานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในแง่กฎหมายหรือในทางการเงิน งานของพวกเขาก็เช่นเดียวกันเป็นประโยชน์ทั้งการทำเรือและสังคมโดยรวม ไม่มีท่าเรือใด ๆ จะดำเนินการไปได้โดยปราศจากกำลังแรงงาน แรงงานประจำส่วนใหญ่ของท่าเรือคลองเตยก็คือผู้อยู่อาศัยในคลองเตยนั่นเอง เมื่อเรือเข้าออกมีความจำเป็นที่จะต้องขนถ่ายสินค้าขึ้นลงในทันที กรรมกรในคลองเตยก็สามารถเรียกเพื่อนแรงงานรับจ้าง ๕๐-๖๐ คนได้ในเวลาเพียง ๑ ชั่วโมง ทั้งนี้เพราะว่าคลองเตยอยู่ใกล้ท่าเรือ และกรรมกรท่าเรือก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะชุมชนกับผู้อาศัยในคลองเตย กรณีนี้หมายความว่า ชุมชนคลองเตยได้หลักประกันแก่การทำเรือว่าจะสามารถหากำลังแรงงานราคาถูกและวางใจได้ และอุปทานขนาดใหญ่ของแรงงานสำรองราคาถูกและพร้อมที่จะเรียกได้ทันทีตามเวลาและสถานที่ที่ต้องการ (อันที่จริงแล้วการประหยัดค่าแรงงาน โดยเฉพาะถ้านับเอาการประหยัดจากการไม่ต้องจ่ายค่าจ้างในเวลาช่วงที่แรงงานชั่วคราวต้องรอให้งานเข้ามา ก็จะมีมูลค่ามากกว่าค่าเช่าที่จะได้จากที่ดินซึ่งอยู่ในสภาพที่เลวและไม่ได้รับการปรับปรุง) หลักประกันเรื่องแรงงานราคาถูกก็นับว่า เป็นการลดต้นทุนการขนส่งสินค้าผ่านท่าเรือกรุงเทพ ฯ และความเชื่อถือได้ในเรื่องกำลังแรงงานก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่จะส่งเสริมให้วงการค้าเลือกที่จะขนส่งผ่านกรุงเทพ ฯ แทนที่จะเลือกขนส่งผ่านทางอื่น ซึ่งเป็นท่าเรือที่เชื่อถือได้มากกว่าเพราะว่ากรุงเทพ ฯ มีท่าเรือที่สำคัญที่สุดในประเทศไทย ดังนั้นสินค้ากว่า ๙๐% จึงส่งผ่านท่าเรือกรุงเทพ ฯ และผู้บริหารรัฐบาลไทยทุกสมัยต่างก็ได้ยืนยันสนับสนุนและยอมรับความสำคัญของการค้าเสรีที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ อันที่จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่าชุมชน

คลองเตยได้มีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความกินดีอยู่ดีของประเทศไทย ในการพิจารณาผลดีและผลเสียของการ ย้ายชุมชนคลองเตย องค์ประกอบทางสังคมจะต้องได้รับการพิจารณาซึ่งนำ หนักเช่นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางสังคมของการทำเรือ

ต้นทุนทางสังคมและผลตอบแทนทางสังคมของการย้ายชุมชน คลองเตย

การอนุญาตให้ชาวบ้านอาศัยอยู่ต่อไปในชุมชนคลองเตยไม่ทำให้เกิดต้นทุนใด ๆ ต่อการทำเรือ (ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่พวกชาวบ้านจะอยู่อาศัยโดย รับรองว่า กรรมสิทธิในที่ดินตามเอกสารสิทธิเป็นของการทำเรือโดยสมบูรณ์) เพราะว่าการทำงานเรือยังมีที่ดินแปลงอื่นใกล้เคียงกับชุมชนนี้และมีความเหมาะสม กว่าจะใช้เพื่อก่อสร้างโกดังเก็บสินค้า และอีกทั้งยังมีขนาดใหญ่กว่ามากจน เกินพอต่อความต้องการของการทำเรือ และที่ดินแปลงนี้ยังว่างเปล่าอยู่

การบังคับให้ชาวบ้านผู้อาศัยย้ายออกจากที่นี่ ย่อมเป็นการทำลายวิถีชีวิต และความผูกพันต่อชุมชนของประชาชนรวม ๔๐,๐๐๐ คนลงไป และยัง เป็นการย้ายกำลังแรงงานที่สำคัญออกจากพื้นที่อีกด้วย ยิ่งกว่านั้นมันจะส่งผล กระทบกระเทือนต่อชุมชนใหญ่นอกเหนือจากคลองเตยและการทำงานเรือ ซึ่ง ผลกระทบนี้ควรจะได้รับการพิจารณา ถ้าหากว่าการทำเรือประสงค์ที่จะ บรรลุถึงซึ่งพันธะผูกพันทางสังคมในแง่ที่ว่า จะดำเนินกิจการทำเรือเพื่อ ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

ถ้าหากว่าชาวบ้านได้รับอนุญาตให้อยู่ต่อไป โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในสถานภาพก็จะมีผลกระทบกระเทือนใดๆ นอกจากว่าชาวบ้านยังคงถูก

รบกวนด้วยรายงานข่าวกรณีพิพาทระหว่างการท่าเรือกับชุมชนคลองเตย กรณีนี้อาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างกัน แต่การทำเรือก็ยังคงดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่นเดียวกับชาวบ้านก็ยังคงดำเนินชีวิตอยู่ต่อไปได้ รายงานข่าวเช่นนี้จะสามารถจัดให้หมดไปได้ โดยการที่การทำเรือจะยินยอมตกลงตามคำร้องขอของชาวบ้าน ที่จะทำสัญญาเช่าหรือซื้อที่ดินนั้นอย่างเป็นทางการ ผลของการยินยอมจะเป็นผลดีต่อความสามัคคีภายในชาติและความเข้าใจอันดีต่อกัน

ถ้าหากชาวบ้านถูกย้ายออกไป การทำเรือยังต้องการแรงงาน แต่ผู้ใช้แรงงานเหล่านี้อยู่ไกลออกไปและพวกเขาจำเป็นจะต้องเดินทางเข้ามาทำงาน

พิจารณาจากอัตราเฉลี่ย ประมาณอย่างหยาบ ๆ ได้ว่า ครึ่งหนึ่งของชาวบ้าน ๔๐,๐๐๐ คนเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ๔๐% จากจำนวนนี้ (ประมาณ ๘,๐๐๐ คนเป็นลูกจ้างประจำและอีก ๘,๐๐๐ คนเป็นแรงงานรับจ้างชั่วคราวอยู่ในท่าเรือ) พวกเขาเหล่านี้มักจะยากจนและจำเป็นจะต้องอาศัยการเดินทางด้วยการขนส่งมวลชน และเมื่อพิจารณาจากระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ ซึ่งแออัดหนาแน่นอยู่แล้ว ยังจะต้องมาแบกรับภาระการขนส่งคนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๘,๐๐๐-๑๖,๐๐๐ คนทุกวัน ย่อมจะทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนที่เป็นผลสืบเนื่อง เช่น เพิ่มอากาศเป็นพิษ เพิ่มภาวะเสี่ยงต้งเกินไป และยังเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในเรื่องน้ำมัน ซึ่งแต่ละปีระบบเศรษฐกิจไทยก็ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อน้ำมันเข้าประเทศมากพออยู่แล้ว

การย้ายชุมชนนี้อาจจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของการท่าเรืออีกด้วย เช่น ถ้าครองชีพพื้นฐานของกรรมกรท่าเรือจะเพิ่มขึ้นของค่าเดินทาง แรงงานรับจ้างชั่วคราวยังเป็นที่ต้องการอยู่เสมอในขณะใดขณะหนึ่ง

ซึ่งไม่อาจกำหนดคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่พวกเขาที่อยู่ไกลออกไปและเป็นการยากขึ้นที่จะเรียกแรงงานรับจ้างชั่วคราวเหล่านี้มาทำงานให้ได้ทันทีตามต้องการ ดังนั้นย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกและเพิ่มต้นทุนให้แก่การดำเนินการของท่าเรือ และนั่นย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคซึ่งต้องพึ่งพาสินค้าขนส่งผ่านกรุงเทพฯ

ถ้าหากแรงงานรับจ้างอยู่ในบริเวณใกล้ ๆ ท่าเรือในระหว่างช่วงเวลาที่ไม่มีแรงงานพวกเขาจะอยู่ห่างไกลเกินไปที่จะอยู่กับครอบครัวของเขา แรงงานรับจ้างชั่วคราวเหล่านี้ซึ่งไม่มีงานทำชั่วคราวอาจก่อปัญหาให้ต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ครอบครัวแรงงานรับจ้างชั่วคราวเหล่านี้ก็จะแตกแยก เนื่องจากไม่กลับบ้านหรือการที่สมาชิกในครอบครัวขาดหายไปบ่อย ๆ อย่างหยาบคายเบียดเบียนกฎเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้ กรณีเช่นนี้จะส่งผลให้มีความจำเป็นเพิ่มขึ้นต่อความต้องการบริการทางสังคมจากเทศบาล

สรุป การท่าเรือมีสถานที่ให้เลือกได้ ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมกว่าซึ่งสามารถจะก่อสร้างโกดังเก็บสินค้าได้ ถ้าหากว่าการท่าเรือต้องการ การท่าเรือสามารถที่จะตกลงกับชาวบ้านให้พวกเขาอยู่ต่อไป ในขณะที่สามารถรักษากรมสิทธิในที่ดินแปลงนั้นเอาไว้ตามที่ต้องการ

การที่จะย้ายชาวบ้านออกย่อมเป็นการทำให้ชุมชนแตกสลายและเป็นการย้ายกำลังแรงงานสำรองที่สำคัญออกจากเขตท่าเรือ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางจราจรโดยทางอ้อม เพิ่มอากาศเป็นพิษ เสียงดังเกินไป และการใช้น้ำมันเพิ่มขึ้น และอาจทำให้การดำเนินการธุรกิจการท่าเรือมีต้นทุนแพงขึ้นหรือไม่สะดวกยิ่งขึ้น

ทั้งนี้จากการมองในแง่ของสังคมโดยรวมแล้ว การทำเรือมีสิทธิที่จะย้ายอยู่อาศัยออกได้ แต่การทำเรือควรมีความรับผิดชอบที่จะยินยอมให้ชาวบ้านอยู่ต่อไปในที่ที่พวกเขาอยู่กันมานาน และจะต้องทำให้การตกลงนี้ถูกต้องตามกฎหมาย

ผลกระทบต่อสังคมจากการที่สลัมถูกไล่ที่

ปัจจุบันการไล่เป็นอันตรายที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ปัญหาสลัมและจะก่อให้เกิดการกระจายตัวของสลัม เมื่อสลัมถูกทำให้เลวลงหรือโยกย้ายและกระจายกระจายมากขึ้นย่อมมีผลอันลบต่อสังคมในสองแง่คือ แง่เศรษฐกิจและแง่สังคม คือ

ก. กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจเมือง

เพราะสลัมมิใช่กาฝากของสังคมแต่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของเมืองด้วยการวิจัยของคณะ Dr. Hans* นักวิชาการชาวเยอรมันในสลัมเมืองไทยพบว่า

บทบาทเศรษฐกิจของกรรมกรโรงงานกับคนสลัมนั้นก็มีความแตกต่างกัน กรรมกรนั้นจะมีบทบาทโดยตรงต่อการผลิตในระบบที่อยู่อาศัยของกรรมกรนั้น ส่วนใหญ่เป็นบ้านเช่าอยู่ใกล้โรงงานและบทบาทไม่เป็นสลัม ลักษณะสังคมก็แตกต่างกัน กรรมกรที่อยู่อาศัยในสลัมมีอัตราต่ำโดยทั่วไปไม่เกิน ๒๕% (ผู้เรียบเรียง)

ส่วนคนสลัมคือผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นกรรมกรโรงงาน อาจเป็นเพราะขาดคุณสมบัติทางด้านการศึกษา วย ความเคยชินในการผลิต หรือขาด

* อ้างแล้ว

คุณสมบัติอื่น ๆ คนสลิ้มคือผู้ใช้แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ทำให้บริการขั้นต่ำทั่ว ๆ ไปแก่สังคม เช่น แบกหาม ก่อสร้าง ชุบน้ำปูน กวาดถนน ขั้วสามล้อ แท็กซี่ หรืองานบริการในสถานประกอบการหรือร้านค้าต่าง ๆ

บทบาทของสลิ้มต่อระบบเศรษฐกิจเมืองที่เห็นเด่นชัดมี ๒ ประเด็นคือ

๑. ผลิตคนรุ่นใหม่ที่จะมารองรับระบบเศรษฐกิจเมืองให้คงอยู่ต่อไป

แรงงานจากสลิ้มเหล่านี้มีคุณสมบัติพิเศษที่ราคาถูก มีจำนวนมากเรียกหาได้ง่ายและก็ทำงานได้สารพัด โดยเฉพาะที่มีลักษณะยืดหยุ่นไม่แน่นอน ไม่มีใครอยากทำเพราะถือว่าเป็น “งานขั้นต่ำ” ซึ่งค่าตอบแทนก็ต่ำไปด้วย งานเหล่านี้แทนที่จะลดลงกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการเติบโตของเมือง

๒. ผลิตและกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสำหรับคนยากจนในเมือง

กรุงเทพฯ เช่นเดียวกับเมืองใหญ่ของประเทศโลกที่ ๓ ทั่วไป ประชากรส่วนใหญ่เป็นชนยากจนชั้นกินข้าวแกง เงินเดือนโหดเหี้ยม ตลาดสินค้าส่วนใหญ่ก็เป็นสินค้าจำเป็นทั้งนั้น และมักจะอยู่ในรูปหาบเร่ แผงลอย หรือตลาดแบกกับดิน มีทั้งอาหารและเป็นร้านค้าปลีก นอกจากสินค้าก็ยังให้บริการต่าง ๆ ที่จำเป็นเช่น สามล้อ แท็กซี่ หรือยามเป็นต้น การผลิตและบริการขั้นต่ำเหล่านี้มีลักษณะราคาถูกทั่วถึงความต้องการของมหาชน มองในขอบเขตเมืองก็เป็นปัจจัยสนับสนุนการผลิตเพื่อยังชีพของสังคมเมือง

โดยสรุปแล้วบทบาททางเศรษฐกิจของสลิ้มต่อสังคมมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจอีกอันหนึ่งที่มีการพึ่งพาการเติบโตโดยตัวเองและก็มีความสัมพันธ์แบบชนต่อและหนุนระบบเศรษฐกิจใหญ่ของเมืองทางวิชาการเรียกบทบาท

เศรษฐกิจส่วนหนึ่งเป็น Informal Sector ถึงแม้จะมีความสำคัญไม่น้อยแต่ที่ผ่านมาก็มีการประเมินคุณค่าระบบเศรษฐกิจนี้ต่ำ สังคมให้ความสนใจน้อย ตัวเลขและสถิติเกี่ยวกับฐานะบทบาทและมูลค่าผลิตภัณฑ์จากการรวบรวมและไม่รวมอยู่ในระบบเศรษฐกิจใหญ่ จึงมีฐานะเป็นระบบเศรษฐกิจแอบแฝง (Hidden Economy)

ข. การไล่ที่จะทำให้อาชญากรรมปัญหาสังคมมีมากขึ้น

ถึงแม้จะยกจนจากการศึกษาขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ แต่การที่คนสลัมอยู่กันเป็นชุมชนถาวรชาวบ้านก็ได้เกิดการปรับตัวทางสังคม เกิดการพัฒนาขึ้นประมาณว่าปัจจุบันสลัมประมาณ ๑๐๐ แห่งจาก ๔๐๐ แห่ง ได้มีความสัมพันธ์ค่อนข้างดีในชุมชน มีคณะผู้นำเป็นทางการและได้ติดต่อกับทั้งภาคราชการและเอกชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน

การวิวัฒนาการเหล่านี้เป็นเรื่องน่ายินดีและที่ผ่านมาก็ได้แก้ปัญหาไปได้ไม่น้อย โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา การพัฒนากายภาพและลดปัญหาทางสังคม ถ้าชุมชนถูกไล่ที่จำต้องแตกกระจายโยกย้ายกันไปเงื่อนไขการพัฒนาถึงกล่าวก็จะถูกทำลาย ชาวสลัมก็จะไปสร้างสลัมใหม่ เมื่อคนไม่ได้พัฒนาปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข ก็เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องโน้มไปในทางก่อปัญหาทางสังคม

ค. การไล่ที่จะเป็นจุดอันตรายทางการเมืองและความมั่นคง

คนสลัมซึ่งเป็นคนจนจำนวนมากเหล่านี้กำลังก่อกวนหัวมึนเมาต่อสู้กับชีวิตจะลำบากยากเข็ญอย่างไรถ้าพอมองเห็นทางออกความคิดก็จะยังอยู่กับร่องกับรอย เมื่อความหวังอันเป็นฟางเส้นสุดท้ายถูกบีบคั้น ทำลายอาจเกิดอคติขึ้นกับรัฐ

และสังคมเขาอาจทำอะไรขึ้นก็ได้ที่เป็นภัยทางการเมือง ความจริงหลาย ๆ
สลัมที่ถูกไล่ออกจากกระท่อมด้วยความรุนแรงชาวบ้านได้แสดงให้เห็นถึงความ
ผิดหวังดังกล่าวอย่างชัดเจนแต่สังคมอาจไม่ทันสังเกตเห็น การสะสมความไม่
พอใจได้เพิ่มขึ้นแล้วเขาเหล่านั้นได้ปะปนหายไปกระจายอยู่ในหมู่ของชนยากจน
ทั่วไปในเมือง

บทที่ ๔

ปฏิกริยาของชาวสลัมต่อการเสียสิทธิ และถูกละเมิดสิทธิ

ก. ทศนะและพฤติกรรม

๑. ทศนะและพฤติกรรมเป็นผลมาจากประสบการณ์และสภาพแวดล้อม

ทศนะและพฤติกรรมของกลุ่มคนใด ๆ นั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยลำพัง หากได้รับการหล่อหลอมจากการดำเนินชีวิตในระยะเวลายาวนานของเขา จากประสบการณ์ที่เผชิญทำให้เขามีอารมณ์ความรู้สึกและถ่ายทอดออกเป็นพฤติกรรม การสะสมของอารมณ์ความรู้สึกที่ซ้ำซากทำให้ค่อยซึมซาบเข้าไปสู่จิตใต้สำนึก กลายเป็นระบบความคิดจิตใจ อุปนิสัย ที่มีลักษณะเฉพาะ แม้แต่เจ้าของเองก็ไม่ทราบเหตุผล

การได้รับความแข็งแกร่งมาตั้งแต่เด็ก และถูกล่อหลอมโดยสภาพแวดล้อมที่บีบคั้นและความไม่แน่นอนของชีวิต ทำให้ชาวสลัมมีลักษณะก้าวร้าว ความก้าวร้าวได้แสดงออกให้เห็นเป็นรายบุคคลตั้งแต่เด็กจนถึงผู้ใหญ่ และเมื่อรวมกลุ่มกันความก้าวร้าวก็แสดงออกไปในรูปของพฤติกรรมกลุ่ม สิ่งเหล่านี้เป็นลักษณะพื้นฐานทั่วไปของชาวสลัมที่เราได้สังเกตพบเห็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่านคลองเตย

๒. ขอมจ่านหรือใช้วิธีการตอบโต้โดยอ้อมมากกว่าโดยตรง

ชาวบ้านโดยทั่วไปนั้นเรื่องใหญ่ ๆ ที่เขามองเห็นร่วมกันว่าถูกเอารัดเอาเปรียบก็คือการถูกกินค่าแรงจากนายจ้างเป็นรายวัน คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ชาวบ้านธรรมดาพยายามหลีกเลี่ยงคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากวิถีชีวิตของพวกเขาอยู่ด้วยการเลี่ยงกับการละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบุกรุกที่ ขโมยน้ำ เล่นการพนัน ย้ายเข้าย้ายออก ลูกเกิดไม่ไปแจ้ง เขามีความรู้สึกว่เมื่อไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ก็จะมีคามผิดหรือไมก็ต้งเสียค่าน้ำร้อนน้ำชา จึงต้องอยู่กันอย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ แต่ขณะเดียวกันความไม่พอใจก็มีอยู่และสะสม

ในการณีการถูกขูดรีดทางเศรษฐกิจนั้นสังเกตว่า ชาวบ้านมีโอกาสน้อยมากในการต่อสู้หรือต่อรอง เขาต้องคำนึงถึงปากท้อง คำนึงถึงครอบครัวและโอกาสได้งานทำสำคัญกว่า ชาวสลัมนั้นโดยทั่วไปขาดการจัดตั้งเป็นองค์การอำนาจการต่อรองยิ่งน้อยลงไปอีก กรรมกรที่ทำงานท่าเรือได้ทำการหยุดงานขอเพิ่มค่าแรงและสวัสดิการซึ่งทำกันหลายครั้ง แต่ไม่เคยปรากฏว่าชาวสลัม (ที่เป็นกุลีท่าเรือ) ได้เข้าร่วมแม้แต่ครั้งเดียว ทั้ง ๆ ที่กลุ่มถูกเอารัดเอาเปรียบมากที่สุด ทำงานหนักกว่ากรรมกรท่าเรือแต่ได้ค่าแรงน้อยกว่า งานก็หนักและเสี่ยงอันตราย เมื่อไม่สามารถตอบโต้ได้โดยตรงก็ทำโดยอ้อมด้วยวิธีอุ้งานหรือลักขโมยสิ่งของที่พอจะหยิบได้ทุกโอกาสที่มีเมื่อตอนเลิกงาน

ชาวสลัมนั้นโดยมากแล้วเมื่อผิดหวังหรือเสียเปรียบอย่างไร ส่วนใหญ่แล้วมักจะยอมทน โดยการยอมรับสภาพแล้วปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์เสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อขาดแคลนน้ำก็ใช้วิธีประหยัดเอา อาบบ้างไม่อาบบ้างขาดแคลนไฟฟ้าก็ทนซื้อเอาในราคาแพง ชาวบ้านโดยทั่วไป (ที่ยังไม่พัฒนา)

นั้นถ้าไม่เหลือออกจริง ๆ ก็จะไม่เคลื่อนไหวร้องเรียนอะไร ยกเว้นจะเหลือออกและดำรงชีวิตต่อไปไม่ได้ เช่น ถูกรื้อเสาบ้าน ไม่มีน้ำกิน เขาก็จะร้องเรียนขึ้นมา ชาวสลัมมีความอดทนสูงและใช้รูปแบบทุกชนิดที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการ ข้อบังคับของกฎหมายเขาไม่ค่อยสนใจนัก

พฤติกรรมตอบโต้ต่อผู้เอาเปรียบนั้น ชาวสลัมโดยทั่วไปนั้นมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับเรื่อง “อาคิว” ของ “หลูเซียน” อยู่มาก ก็คือการระบายออกโดยการทุบทำลายทางวัตถุ ก้าวร้าวเกรงใจกับคนที่อ่อนแอกว่า หรือไม่ก็คิดเอาว่ามันเป็นเรื่องบุญกรรมที่สะสมมาแต่ปางก่อน มีลักษณะยอมจำนนในชาตินี้แต่สะสมนานปีโดยการทำบุญเอาไว้สุขสบายชาติหน้า ในปีหนึ่ง ๆ จึงมีกฐิน ผ้าป่าของชาวสลัมออกไปทอดต่างจังหวัดกันมากมาย เฉพาะในลือค ๑๒ สลัมคลองเตยซึ่งมีประมาณ ๑,๓๐๐ ครอบครัว โดยเฉลี่ยแล้วมีผ้าป่าเดือนละ ๔ กอง ชาวบ้านจะตั้งกองผ้าป่าโฆษณาับบริจาคประมาณ ๑๐ วัน ได้เงินโดยเฉลี่ยประมาณกองละ ๑๕,๐๐๐ บาท ทั้งหมู่บ้านปีหนึ่งจะมีเงินออกนอกชุมชนประมาณ ๗ แสนบาท การทอดกฐินผ้าป่าเป็นรูปแบบความสามัคคีอีกอย่างหนึ่ง ในการทอดแต่ละครั้งก็จะมีประธาน รองประธานและกรรมการรายชื่อยาว ๒ หน้ากระดาษเต็มประมาณ ๑๐๐ คน การทอดผ้าปายังเป็นการแสดงฐานะทางสังคมของผู้ริเริ่มอีกด้วย

คนสลัมเมื่ออยู่ในกรุงเทพ ฯ เขาจะรู้สึกต่ำต้อยและไม่มีฐานะ การได้นำกฐินผ้าป่าไปทอดยังหมู่บ้านของตนในชนบท จึงเป็นความภาคภูมิใจและรู้สึกว่าคุณภาพของตัวเองมีฐานะพอสมควร อย่างน้อยก็พอมีวัฒนธรรม พอมีความรับรู้สูงกว่าชาวนาที่ยากจนแร้นแค้นในชนบท การไปทอดกฐินผ้าป่านั้นเป็นการสนทนากันอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วชาวบ้านธรรมดาไม่ค่อยได้มีโอกาสสนทนา

ความสนุก ลักษณะทอดกฐินผ้าป่าจะไม่ค่อยพบในหมู่บ้านจัดสรรแต่จะมีมากในสลัม เป็นรูปธรรมของความหนาแน่นและความสัมพันธ์ของคนในชุมชนได้อีกอย่างหนึ่ง

๓. การตอบโต้โดยตรงมักจะกระทำด้วยอารมณ์ที่ถูกกดดัน

ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชาวบ้านจะเกรงกลัวมาก แต่เมื่อเขารวมกันได้มาก ๆ เป็นกลุ่มคนก็มีกำลังใจขึ้นถึงขนาดกล้าแค้นเอาจับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มวัยรุ่นที่คลองเตยได้เคยใช้ก้อนหินปาตำรวจจนศีรษะแตกด้วยโกรธที่ตำรวจใช้รถวิทยุคำชาวบ้านว่าเป็นพวกชกชกชชโมย คณะผู้นำชาวบ้านเคยบุกขึ้นไปใช้คำหยาบกำเจ้าหน้าที่บนเขตพระโขนงในข้อหาทำงานล่าช้าเรื่องทะเบียนราษฎร เจ้าหน้าที่การเคหะและการทำเรือเคยถูกชาวบ้านรุมท้วงและถูกข่มขู่เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจเรื่องการไล่อื้อ ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่งพาเด็กไปทำใบเกิดที่แขวงลูกเจ้าหน้าที่สอบสวนพวกกันไม่รู้เรื่องเกิดโมโหจัดทุบโต๊ะเก้าอี้แล้วทำเจ้าหน้าที่แขวงต่อย จนหัวหน้าแขวงต้องเข้ามาปลอบเอาน้ำเย็นมาให้กิน พฤติกรรมเหล่านี้คือการระเบิดออกของความอัดอั้นตันใจเป็นความกล้าที่รวบรวมขึ้นมาจากความกลัวเป็นรูปแบบหนึ่งแห่งการตอบโต้ของพวกเขา

๔. ทักษะต่อรัฐบาลและสังคมเป็นผลโดยตรงจากประสบการณ์ที่ได้รับ

ทักษะต่อรัฐและสังคมเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจศึกษา ทักษะต่อรัฐและสังคมของชาวบ้านแยกออกได้เป็นสองระดับ คือระดับที่เป็นชุมชนธรรมดาที่มีประสบการณ์ตามปกติยังไม่ผ่านความขัดแย้งที่สำคัญกับสังคม อีกระดับหนึ่งคือระดับที่ผ่านประสบการณ์สำคัญมาแล้ว สำหรับประเภทแรกจาก

การสำรวจสลัมริมคลองสะพานกล้วยน้ำไทซึ่งกำลังถูกหมายไล่อื้อ มีทักษะ
ต่อรัฐและสังคมว่าแม้ว่าชาวบ้านจะถูกหมายไล่อื้อโดยเขตพระโขนง แต่
ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ยังมีความหวังว่าทางราชการและภาคเอกชนจะช่วยเหลือ
ปัดเป่าปัญหาให้พวกเขาได้ สลัมนี้ยังไม่มี การช่วยเหลือหรือการบริการใด ๆ
จากหน่วยงานภายนอกเข้าไปเลย การถูกไล่อื้อเป็นประสบการณ์ครั้งที่ ๒ ที่
ห่างวันมานับสิบปี ทักษะของชาวบ้านต่อสังคมจะเปลี่ยนไปเมื่อเขามีประสบ
การณ์มากขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับสลัมที่ผ่านประสบการณ์จากการไล่อื้อมาแล้ว ทักษะต่อสังคมจะ
แตกต่างกันออกไปเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับว่าเขาจะผ่านประสบการณ์เฝ้าอย่างไร
เป็นไปในทางบวกหรือทางลบต่อพวกเขา เราได้สังเกตว่าความรู้ทางสังคม
ของชาวบ้านจะพัฒนาและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วหลังจากพวกเขาได้พบ
กับประสบการณ์ที่ใหญ่ ๆ โดยตรง สลัมริมคลองสามัคคีซึ่งอยู่มากกว่า ๒๐
ปี แม้จะมีข่าวว่าถูกไล่อื้ออยู่คณะผู้นำก็ยังมีความเคารพต่อกฎหมาย และ
คิดว่าราษฎรชาวสลัมก็ควรจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ แต่เมื่อการ
ไล่อื้อจริงมาถึง กทม. ต้องการไล่อื้อบ้านประมาณ ๒๐ หลัง เพื่อสร้างทาง
ระบายน้ำชาวบ้านรู้สึกจวนตัวไม่มีที่ไป เกิดการโต้เถียงกับเจ้าหน้าที่เขต
พระโขนงโดยผู้นำกลุ่มนั้นมีความเชื่อมั่นเพียงไปทางว่าทางราชการไม่เป็นธรรม
มีความเห็นว่าการไล่อื้อชาวสลัมนั้นราชการควรจะมีส่วนรับผิดชอบบ้างที่อยู่ให้
ใหม่ เนื้อหาของการโต้เถียงและยกเหตุผลเป็นความขัดแย้งกันระหว่างระเบียบ
กฎหมายกับความเป็นจริงของปัญหา พวกเขามีความรู้สึกรู้สึกว่าไม่ได้รับความ
เป็นธรรมและไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐ เรื่องยุติลงโดยทางบริษัทรับ
เหมืองท่อประปื่อนี้ระดมลดเนื้อที่ที่ต้องการให้น้อยลงต้องขยับบ้านเพียงหลัง

เดียว ชาวบ้านก็ได้ผ่านประสบการณ์และความรับรู้มากขึ้นหนึ่ง สลัมแห่งหนึ่งอยู่ใน เขตท่าเรือได้มีเรื่องยึดเยื้อต่อสู้กันมานานไม่มีขัยยุติหลายฝ่ายรวมทั้ง สส. ร่วมเจรจาด้วยแต่ก็ไม่ได้ผล ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่งให้ข้อสรุปว่า “เจรจากับท่าเรือต้องเอาคนไปเยอะ ๆ แล้วไม่ยอมถอย” ข้อสรุปเหล่านี้แฝงความหมายที่ลึกซึ้งไว้ มันเกิดจากประสบการณ์จริง ๆ ของเขา

สลัมบล็อก ๑ ถูกไฟไหม้เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๓ ชาวบ้านต้องใช้เวลาคู่สู้กับท่าเรืออยู่ประมาณ ๒ อาทิตย์ ต่อรองด้วยกลุ่มพลัง ทางท่าเรือจึงอนุญาตให้กลับเข้าไปอยู่ในที่เดิมได้ ในช่วงอาทิตย์แรกของการถูกไฟไหม้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งราชการและเอกชนให้ความช่วยเหลืออย่างมากมายเขารู้สึกอบอุ่นและซาบซึ้งต่อสังคม และได้ย้ายเข้าไปอยู่ใต้ถนนแฟลต ยิ่งระยะเวลาผ่านไป เข้าความช่วยเหลือค่อยหดหายไป มีความขัดแย้งระหว่างผู้อยู่อาศัยในแฟลตชั้นบนกับผู้อยู่อาศัยใต้ถนนหลายคนสรุปว่าการช่วยเหลือแบบประเภทสาธารณภัยนับเป็นเพียงการช่วยเหลือแบบฉาบฉวยและชั่วคราวเท่านั้น

นอกจากประสบการณ์จากการกระทบกับปัญหาโดยตรงแล้ว ชาวสลัมยังได้มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมและประสานงานกับหน่วยงานภายนอกทั้งจากราชการและเอกชน ชาวบ้านไม่พอใจการวางท่าที่แบบเจ้านายไม่เคารพชาวบ้าน ใช้ความสั่นทอนในการพูดและเหตุผลมากกลบเกลื่อนบิดเบือนความเห็นของชาวบ้าน และชาวบ้านก็ไม่พอใจที่หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้าไปสนับสนุนผู้นำบางคนหรือชาวบ้านบางกลุ่ม ขึ้นมาเป็นพิเศษทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในชุมชน ถ้ามีประสบการณ์ด้านลบเหล่านี้ขึ้นมาชาวบ้านก็จะมองว่าหน่วยราชการไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาและต้องการควบคุมชาวบ้าน

ข. การแก้ปัญหาของชาวบ้าน

๑. ปรับตัวเองให้เข้าสภาพแวดล้อม

การแก้ปัญหาของชาวสลัมนั้นขึ้นอยู่กับกำลังใจ ประสบการณ์ ลักษณะของปัญหาและโอกาสจังหวะสถานการณ์ด้วย ปัญหาที่ใหญ่ ๆ ของชุมชนนั้นมักจะต้องเกี่ยวเนื่องกับความผิดระเบียบกฎหมายของสลัม เสนอการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เช่น กรณีเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้ต่อประปาเข้ามาในชุมชนหรือปิดกั้นทางเดิน ปิดทางระบายน้ำทำให้น้ำท่วมหมู่บ้าน ในกรณีเช่นนี้โดยทั่วไปแล้ว ชาวบ้านก็จะใช้ความอดทนเอา หาระยะแรก ๆ ชาวบ้านมีความหวาดกลัวไม่กล้าไปร้องเรียนหรือต่อรองเอากับเจ้าของที่ดินหรือหน่วยงานรัฐเมื่อซากเกลื่อนน้ำชาวบ้านสลัมริมคลองคนมีเงินน้อยก็จ้างเขา ทามโถงละ ๔-๕ บาท ถ้าไม่มีเงินทุกคนในครอบครัวก็จะช่วยกันไปหาบน้ำ เท็ก ๆ ก็เอากระป๋องเล็ก ๆ พอหิ้วไหว การได้มาด้วยความยากลำบากและราคาแพงทำให้ทุกคนรู้จักคุณค่า รู้จักใช้อย่างประหยัด วันหนึ่งอาบน้ำครั้งเดียวก็พอ เสื้อผ้าก็ซักให้น้อยถ้าไม่จำเป็น เช่น เดินอยู่ในหมู่บ้านก็ไม่ต้องใส่ทำให้เสื้อผ้าไม่เปื้อนอะไรง่าย ไฟฟ้านั้นชาวบ้านก็จะใช้กันบ้านละดวงหรือสองดวง ถ้าจะใช้พัดลมก็อาจเพิ่มอีกถึง ๑๐๐ บาท ครอบครัวที่มีรายได้น้อยก็ใช้ตะเกียงกระป๋องแทน

การจะเรียกร้องสวัสดิการจากรัฐนั้นตามความรู้สึกของชาวบ้านเป็นเหมือนกับความฝัน ถ้าใช้จ่ายและระเบียบข้อบังคับของกฎหมายก็คืออุปสรรคที่ทำให้ความฝันไม่อาจเป็นจริง

๒. ปรึกษาหารือขอความช่วยเหลือและเสนอความเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อชาวสลัมมีประสบการณ์มากขึ้นและมีคณะผู้นำแล้วเขาก็จะมองหาโอกาสที่ได้พบผู้นำสลัมอื่น ๆ หรือกับคนภายนอกระบายปัญหาและความรู้สึกออกมาและก็พบว่าทุก ๆ ที่มักมีปัญหาคล้าย ๆ กัน การรวมตัวกันเพื่อไปขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเอกชนก็เกิดขึ้นหรือไม่ก็นำเรื่องร้องทุกข์กับหน่วยราชการ แต่ชาวบ้านก็จะพบว่าการเดินทางท่องเที่ยวตามกฎหมายนั้นมีความยากลำบากมาก

๓. การแก้ปัญหาด้วยแนวทางหรือช่องทางการเมือง

ในถิ่นชาวบ้านนั้นเขามองเห็นว่าการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสลัม ตามช่องทางกระเบียบกฎหมายนั้นเป็นไปได้ยากลำบากสำหรับเขา หรือถ้าเป็นไปได้ก็มีมูลค่าไม่ทันสถานการณ์ ชาวบ้านจึงมักใช้วิธีเดินทางลัดไปสู่การแก้ปัญหา นั่นคือการเข้าหาผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดและใช้วิธีต่อรองทางมนุษยธรรมหรือทางการเมือง การใช้ทัศนะทางการเมืองมาตัดสินใจจะทำให้เรื่องต่าง ๆ รวดเร็วและสามารถข้ามพ้นอุปสรรค เนื่องจากกระเบียบข้อบังคับราชการที่ยืดเยื้อหมกหมิ่นไปได้ แต่การแก้ปัญหาในแนวทางการเมืองนั้นจะสำเร็จได้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และที่สำคัญยังต้องขึ้นอยู่กับพลังต่อรองด้วย ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวมาทำให้การแก้ไขปัญหามีความไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ จะพบว่าถ้าสลัมไหนมีชื่อเสียง มีพลังต่อรองมาก การแก้ปัญหาก็เป็นไปได้มากกว่า แต่สลัมเล็ก ๆ ที่ไม่มีชื่อเสียงและขาดพลังแล้ว เป็นการยากยิ่งที่จะแก้ปัญหาใด ๆ ได้แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น ปัญหาตำรวจไม่เข้ามาตรวจ ปัญหาไม่มีรถมาเก็บขยะ ปัญหาเรื่องน้ำไฟ

จากแก้ปัญหาด้วยแนวทางการเมืองนี้อาจถูกโต้แย้งว่าทำให้บ้านเมืองวุ่นวายไม่มีหลักเกณฑ์ แต่ถ้ามองให้ลึก ปัญหาเกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของระบบสังคม และความไม่สอดคล้องของกฎเกณฑ์ที่สังคมมีอยู่ แนวทางการเมืองจึงเป็นช่องทางยืดหยุ่นเพื่อจะแก้ปัญหาให้ตรงจุด แต่อย่างไรก็ดีแนวทางนี้ควรเป็นลักษณะชั่วคราว ความเรียบร้อยในสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อกลไกของรัฐและระเบียบข้อบังคับของสังคมถูกปรับให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุคสมัย

บทที่ ๕

งานพัฒนา-หนทางเสริมสร้างสิทธิสตรี

เนื่องจากสตรีมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยตัวของมัน แต่มันเป็นผลการพัฒนาของเมืองและการพัฒนาของสังคมทั้งระบบ ดังนั้นการแก้ปัญหาสตรีจะไม่มีวันบรรลุผลถ้าไม่ได้แก้ปัญหาที่เป็นรากฐานของสตรี เช่น การพัฒนาเมืองใหญ่ การกระจายอำนาจจากเมืองหลวงสู่เมืองอื่น ๆ การกระจายอำนาจทรัพยากรและความอิสระจากเมืองสู่ชนบท สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาในระดับประเทศ แต่ในบทความนี้จะไม่กล่าวถึงเพราะเป็นเรื่องใหญ่และกว้างเกินไป ที่ผู้เขียนยังมีประสบการณ์ไม่ถึง บทความนี้จึงเน้นหนักอยู่ในเนื้อหาสตรีถึงเรื่องกว้าง ๆ เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดนโยบายเกี่ยวกับสตรี

ได้กล่าวไว้ในภาคค่านำแล้วว่าสิ่งที่คนสตรีมาอยู่ในปัจจุบันและมีความจำเป็นเร่งด่วนก็คือ ความต้องการในปัจจุบันพื้นฐาน (Basic Needs) แห่งการดำรงชีวิตซึ่งสาระสำคัญเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ ปัญหาขาดแคลนต่าง ๆ ของชาวสตรีนั้นมิใช่เป็นปัญหาใด ๆ แต่ก็คือเรื่องเกี่ยวเนื่องมาจากปัญหารวมและเป็นส่วนหนึ่งของปัญหารวมของสตรี การจะแก้เรื่องหนึ่งเรื่องใดมีความจำเป็นจะต้องทำให้สัมพันธ์รวมกันทั้งหมด เช่น เราไม่อาจแก้ปัญหาของเด็ก ๆ ได้ถ้าเยาวชนและคนรุ่นพ่อรุ่นแม่ไม่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาด้วย ไม่อาจประกันให้มีน้ำประปาใช้ได้ทั่วถึง ให้เด็กได้มีใบเกิดทุกคน ให้ประชาชนในนั้นมีทะเบียนราษฎรถูกต้องได้ ถ้าสตรียังคงถูกไล่อยู่เรื่อย ๆ ไม่มีข้อยุติในเรื่องที่อยู่อาศัย ในทำนองเดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังเป็น

ไปไม่ได้ถ้าชุมชนยังคงลอยและสภาพจิตใจสภาพสังคมยังไม่ไต่ระดับให้ดีขึ้น โดยสรุปแล้วการแก้ปัญหาเหล่านั้นต้องกระทำในลักษณะพัฒนาแบบผสมผสาน (Integrated Projects) ไม่อาจทำได้โดยการแยกปัญหาแยกกลุ่มเป้าหมายหรือพัฒนาไปที่ละเรื่อง การทำงานที่ละหลาย ๆ เรื่องพร้อมกันมิใช่มีความยุ่งยากจนเกินไป แต่มันมีความเป็นไปได้ดังที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้

แนวคิดที่แตกต่างกันก่อให้เกิดปฏิบัติการที่ต่างกัน

ประเมินโดยกว้างถึงบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสลัมปัจจุบัน พอจำแนกออกเป็นประเภทดังนี้

๑. เป็นการมองที่ตัวคนด้วยทัศนคติมนุษยธรรม คือมองว่าสลัมเกิดขึ้นมาจากความขาดแคลน ความยากจน ความต้อยโอกาส ขาดการศึกษา และกระทั่งมองว่าคนสลัมก็อาจรู้ความไม่รู้จักช่วยตัวเอง จะอย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นมนุษย์ด้วยกันจึงน่าจะช่วยเหลือเจือจานโดยเฉพาะต่อเด็ก ๆ การแก้ปัญหาจึงมุ่งไปในทางให้การสงเคราะห์แก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้บริการที่จำเป็นฝึกฝนอาชีพให้ทำงานได้ อบรมสั่งสอนให้รู้จักอดออม มีความขยันหมั่นเพียรผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือแนวนั้นมักเป็นเอกชนในรูปของกลุ่ม ชมรม สมาคม หรือมูลนิธิ งานที่ทำมีทั้งที่เป็นครั้งคราวและที่เป็นโครงการระยะยาว

๒. มองว่าคนสลัมก็คือราษฎรที่รัฐจะต้องให้สวัสดิการตามสมควร เห็นว่าสลัมก็คือชุมชนที่ต้องแก้ด้วยการพัฒนาหรือถ้ามีความจำเป็นก็อาจต้องโยกย้ายเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมที่ใหญ่กว่า การพัฒนาหรือแก้ปัญหาใด ๆ นั้นหน่วยงานรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นผู้วางแผนและอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในโครงการของรัฐตามที่เหมาะสม เป้าหมาย

นั้นนอกจากเพื่อแก้ปัญหาในสัณเฑาะว์แล้วยังเพื่อผลในการปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นตามทัศนะและความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งก็มีทั้งที่เป็นหน่วยราชการโดยตรง มีแผนงานมีนโยบายต่าง ๆ กันแต่ต่างก็มุ่งสู่เป้าหมายในสัณเฑาะว์เหมือนกัน สำหรับสัณเฑาะว์ที่มีกรรมการชุมชนเป้าหมายบุคคลที่จะเข้าไปหาก็คือ กรรมการชุมชน

๓. มองว่าสัณเฑาะว์คือชุมชนที่มีศักยภาพ ศักยภาพที่สำคัญก็คือ ความคิดและพลังกลุ่มของคนในชุมชนนั่นเอง หลักคิดพื้นฐานคือ

๑. สัณเฑาะว์ เป็นผลสืบเนื่องจากระบบ ปัญหาจึงสลับซับซ้อนทั้งแง่เศรษฐกิจ สังคมสภาพแวดล้อมและจิตวิทยา และเรื่องระบบสังคมเป็นเรื่องใหญ่ที่มีอาจแก้ไขได้โดยง่ายหลังจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นจากรัฐ หรือเอกชนมีทรัพยากรจำกัดจึงเป็นไปได้ที่จะเข้ามามีบทบาทแก้ปัญหาสัณเฑาะว์อย่างถึงสาระสำคัญได้

๒. สัณเฑาะว์ มีศักยภาพระดับหนึ่ง มีปัจจัยที่อำนวยความสะดวกบ้าง จึงได้ปรับตัวเองจึงได้ปรับตัวเองพออยู่ได้ตลอดมาแม้จะมีความยากลำบาก

๓. ถ้าเสริมศักยภาพภายในให้ให้เข้มแข็งขึ้นและก้าวหน้าขึ้น อำนาจปัจจัยบางอย่างที่จำเป็นให้ การปรับตัวเองของสัณเฑาะว์จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนาของจากภายในเช่นนี้จะมีผลในการแก้ปัญหามากกว่าการพัฒนาที่ยึดเยื้อหรือถูกกำหนดมาจากข้างนอก

แนวทางในการแก้ปัญหาที่ควรจะเป็น

ในข้อจำกัดที่จะละเว้นไม่พูดถึงการแก้ปัญหาในระดับมหภาคและระดับประเทศผู้เขียนมีความเห็นว่า การแก้ปัญหาสัณเฑาะว์ของไทยในระยะปัจจุบันจะต้องถือหลัก ๓ ประการคือ

๑. ให้ชาวสลัมได้ปรับตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะ “การผลิตเพื่อยังชีพ” ต่อไปและควรส่งเสริมให้ดียิ่งขึ้น

หลักการนี้ มาจากการประเมินสถานการณ์ที่ว่าปัญหาพื้นฐานของสลัมก็คือปัญหาเศรษฐกิจ แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่มีข้อจำกัดในการคลี่คลายโดยตัวของมันเอง เมื่อไม่อาจฝากความหวังไว้กับการคลี่คลายระดับชาติก็ต้องมานั่งแก้ที่ตัวของสลัมเอง

การปรับตัวแก้ปัญหาดังกล่าวนั้นคนสลัมได้ทำการผลิตสินค้าอย่างง่าย ๆ ออกขายกันเองในชุมชนหรือส่งส่งกันข้างนอก เช่นเดียวกับบริการต่าง ๆ คนสลัมได้อาศัยความเป็นเครือญาติ เป็นคนรู้จักกัน คนบ้านข้างเรือนเคียง เกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันหรือกัน และใช้สภาพแวดล้อมปัจจัยในสลัมบรรดาขึ้นมาเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น เก็บผักบุงริมสลัมเป็นอาหารเย็น เก็บเศษไม้เผาถ่าน ใช้น้ำคลองเป็นต้น สิ่งเหล่านี้ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นลงไปได้มาก ปรับตัวเองให้เคยชินกับการมีชีวิตอย่างง่าย ๆ ด้วยยุทธวิธีและเงื่อนไขซึ่งกล่าวคนสลัมจึงอยู่กันมาได้

ปัจจัยสำคัญที่อำนวยความสะดวก “การผลิตเพื่อยังชีพ” ดังกล่าวก็คือ ความเป็นชุมชนและแหล่งทำมาหากินค้าขายให้บริการต่าง ๆ ดังนั้นการทำลายชุมชนไม่จะเป็นการไล่อหรือย้ายชุมชนที่เป็นผลให้ขาดแหล่งทำมาหากินจึงเป็นการตัดชีวิตเศรษฐกิจชาวสลัมด้วย อีกแง่หนึ่งการเข้มงวดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ เช่น ห้ามวางหาบเร่ริมถนนก็เป็นการตัดการทำมาหากินชาวบ้านอย่างมากมายเช่นกัน

ถ้าเรายังหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวไม่เจอก็ไม่ควรอย่างยิ่งจะไปทำลายการตั้งรกรากช่วยเหลือตัวเองของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

๒. ส่งเสริมการศึกษาเพื่อการพัฒนา

น่าจะยอมรับความจริงกันว่าระบบการศึกษาของบ้านเมืองเรายังไม่ค่อยสอดคล้องกับความเป็นจริงของประชาชนและสังคม การศึกษาถูกแบ่งแยกออกเป็นงานอิสระที่มุ่งพัฒนาก้าวหน้าไปโดยตัวของมันเอง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดบ้างกับระบบธุรกิจและการพัฒนาทางเทคโนโลยี แต่ทางด้านสังคมศาสตร์แล้วยังห่างกันมากกับความเป็นจริง ห่างกับปัญหาความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนและคนด้อยโอกาส

สำหรับคนสลับจำนวนล้านกว่าคนในเมืองหลวง การศึกษาได้ถูกละเลยนับแต่อดีตมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันสังคมได้สนใจกลุ่มคนเหล่านี้มากขึ้น แต่ผลต่าง ๆ ยังไม่คืบหน้าไปมากนัก โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ปัญหาเร่งด่วนของชาวบ้านมิใช่อยู่ว่าการศึกษาแต่อยู่ที่ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาถูกไล่ที่ แต่การศึกษาก็จะมีส่วนช่วยเหลือเรื่องเหล่านี้ ได้ถ้าการศึกษาที่ลงสู่สังคมมีลักษณะสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนและมีลักษณะที่ทั่วถึงกลุ่มคนที่มีความจำเป็น

ผู้ใหญ่ต้องการศึกษานอกระบบ นอกเวลาทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงานเพื่อให้มีรายได้ดีขึ้น หรือเพื่อให้รู้จักทำอะไรได้ในยามตกงาน การศึกษานอกระบบสำหรับผู้ใหญ่นั้นรู้สึกว่าเป็นการศึกษาของเราซึ่งไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนัก ยิ่งสำหรับสังคมที่ทั้งตัวชาวบ้านและชุมชนมีปัญหาหนักจึงเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นสิ่งท้าทายที่นักการศึกษาจะลงไปสร้างสรรค์ทดลอง

เยาวชนในวัยเรียนถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ ควรจะได้มีโอกาสเรียนหนังสือหลายปีหน่อย ไม่ควรออกไปต่อสู้กับชีวิตเร็วเกินไป การได้รับการศึกษาบ้าง

จะทำให้เรามีความพร้อมบ้างเล็กน้อยในการออกไปพจญกับสังคมแห่งการแข่งขันต่อสู้ภายนอก การศึกษาชั้นประถมนี้อุปสรรคอยู่ที่ระบบการศึกษาที่แข็งตัว ไม่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับความเป็นจริงของปัญหา คำว่า “ระบบ” นี้รวมไปถึงแนวความคิดระบบการบริหาร และบุคลากรด้วย การศึกษาของกทม. ยังมุ่งให้เป็นแบบเดียวกันให้มีมาตรฐานสูง และเป็นระบบการศึกษาเพื่อการศึกษาคืบต่อไปในชั้นสูงขึ้น เด็กสลัมซึ่งมีปัญหาเรื่องไม่มีใบเกิด ต้องเรียนไปทำงานไป เรียนไม่ถึง ป. ๖ ก็ต้องออกไปประกอบอาชีพดิ้นรนช่วยตัวเอง ระบบการศึกษาที่มีอยู่จึงแทบไม่ช่วยอะไรกับเด็กเหล่านี้ ปัญหาจะแก้ได้ถ้าได้พิจารณากันเสียใหม่ถึงความเป็นจริง ปรับแนวคิด ปรับนโยบาย ปรับการบริหารเสียใหม่ให้สอดคล้อง ซึ่งก็เป็นเรื่องไม่ง่ายแน่ ๆ

ยังมีการศึกษาอีกแบบหนึ่งที่มีบทบาทที่เป็นจริงในสลัมและกำลังมีบทบาทมากขึ้นนั่นคือการศึกษาลูกก่อนวัยเรียน หรือที่เรียกกันว่า “สถานรับเลี้ยงเด็ก” วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการตั้งสถานเลี้ยงเด็กก็คือเพื่อเป็นศูนย์ของชุมชนในการให้บริการสงเคราะห์ชาวบ้าน ในการพัฒนาชุมชนและเพื่อเอาเป็นศูนย์แห่งการรวมพลังต่อสู้เรื่องใดที่ในการตั้งสถานเลี้ยงเด็กนั้นโดยทั่วไปแล้วชาวบ้านจะคำนึงถึงเพื่อความมั่นคงของหมู่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาเป็นอันดับแรกแล้วจึงค่อยนึกถึงเรื่องการศึกษาของเด็ก และโดยผลตามจริงตัวเด็กจะยังไม่ได้รับผลทางด้านการศึกษาเท่าใดแต่จะไปมีผลทางด้านการเลี้ยงดูทางด้านสุขภาพอนามัยและสภาพจิตใจซึ่งเด็กถูกกดขี่มาจากครอบครัวและสภาพแวดล้อม

ปัจจุบันมีสถานเลี้ยงเด็กเกิดขึ้นแล้วหลายสิบแห่งในสลัม โดยเฉพาะย่านคลองเตยมีอยู่ประมาณ ๗ แห่ง โรงเรียนประเภทนี้ได้เริ่มขึ้นในเวลา ๒-๓ ปี

มานและมีความโน้มน้าวจะเพิ่มมากขึ้นโดยรวดเร็วในอนาคต โรงเรียนเหล่านี้โดยทั่วไปในขณะนี้ มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาชุมชนมากกว่าต่อการศึกษา เมื่อมองทางด้านการจัดตั้งและทางด้านการบริหารโรงเรียนจะมองเห็นถึงความแตกต่างของฐานะ และบทบาทของโรงเรียนได้อย่างชัดเจน คือประเภทที่หน่วยงานภายนอกเข้าไปทำให้หรือเป็นหลักในการจัดการ ขอเรียกชื่อว่าเป็น “โรงเรียนของหน่วยงาน” อีกประเภทหนึ่งเป็นโรงเรียนที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นหรือเป็นหลักในการจัดการขอเรียกชื่อว่าเป็น “โรงเรียนของชุมชน”

โรงเรียนของหน่วยงานนั้นเกิดขึ้นจากความปรารถนาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้าไปช่วยเหลือโดยมีงบประมาณ มีครู มีการจัดการเองเสร็จเรียบร้อย ชาวบ้านมีบทบาทในการเข้ามา “มีส่วนร่วม” ในการออกความคิดเห็น แนะนำ หรือช่วยดูแลรักษาสถานที่ โรงเรียนประเภทนี้ค่อนข้างเหมือนไปทางโรงเรียนที่อยู่ในระบบข้างนอก การบริหารและหลักสูตรการสอนก็ค่อนข้างมีมาตรฐาน โรงเรียนมีบทบาทเฉพาะทางด้านการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ชาวบ้านไม่ค่อยมีโอกาสใช้โรงเรียนเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ทำให้โรงเรียนไม่ค่อยมีบทบาทในการพัฒนาชุมชน บางที่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของครูกับชาวบ้านหรือผู้นำชาวบ้านก็ไม่ค่อยมี

โรงเรียนที่ชาวบ้านตั้งขึ้นในรูปของสถานเลี้ยงเด็กนั้นควรจะได้รับ การส่งเสริมต่อไปทั้งจากภาคเอกชนและรัฐบาล ให้โรงเรียนเป็น “โรงเรียนของชุมชนที่แท้จริง” มีบทบาททั้งการพัฒนาชุมชนการศึกษา การศึกษาภาคบังคับนั้นปัญหาปัจจุบันก็คือ ความไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและปัญหาของชาวบ้านน่าจะปรับปรุงหลักสูตรและเป้าหมายการศึกษาให้แก้ปัญหาได้จริง ๆ การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพผู้ใหญ่ที่แน่นอนนั้นแทบจะเรียกได้ว่ายังไม่เกิดขึ้น

๓. ส่งเสริมการพัฒนาโดยชาวบ้าน

ปัญหาต่าง ๆ ของสลัมนั้นสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันไปถึงปัญหาทางจิตวิทยาด้วย การหมกหมมของปัญหาเหล่านี้ ทำให้ชาวบ้านเสื่อมถอยทางจิตใจ พลังสร้างสรรค์ก็ต่ำลงไปด้วย ความบกพร่องทางจิตใจไม่เพียงแต่จะเป็นตัวฉุดต่อการพัฒนาเท่านั้น ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางและทำลายการพัฒนาด้วย จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินส่วนรวมถูกกระทำชำรุดเสียหาย ถูกขโมย เงินงบประมาณถูกคอร์รัปชัน คนที่ถูกกล่าวร้ายป้ายสีทำลายจิตใจเกิดกลุ่มแตกแยก สภาพเหล่านี้มีมากในสลัมและเป็นอุปสรรคสำคัญ ถ้าคนสลัมและจิตใจคนสลัมไม่ได้พัฒนาขึ้น การพัฒนาก็มีอาจเป็นไปได้

จะให้จิตใจชาวบ้านดีขึ้นให้เขาร่วมงานเต็มที่มี แต่จะเริ่มทำจากสิ่งที่เขาเห็นว่าจำเป็นและเขาเห็นด้วยว่าควรทำ จะทำแค่ไหนก็อยู่กับความพอใจ และกำลังความสามารถของเขา ตามหลักนี้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และตัดสินใจก็ต้องเริ่มโดยชาวบ้านเอง องค์กรภายนอกควรจะมีส่วนสนับสนุนช่วยเหลือให้เป็นไปตามขั้น “การพัฒนา” ของชาวบ้านเองเท่านั้น ย่อมเป็นไปได้ไม่ว่าที่คนข้างนอกจะกำหนดแผนมาแล้วให้เขารับ ย่อมจะเป็นไปไม่ได้ที่จะให้สลัมนี้บร่ำมีความเหมือนกันทางความคิดและการกระทำเช่นกับทหาร เพราะสลัมแต่ละแห่งมีปัญหาต่างกัน มีวิวัฒนาการทางความคิดและการรวมกลุ่มต่างกัน สิ่งที่น่าส่งเสริมก็คือให้เขาพัฒนาขึ้นไป “อีกขั้นหนึ่ง” จากสภาพความคิดจิตใจและกำลังความสามารถเดิมของเขา เป็นดังนี้การพัฒนาที่แท้จริงจึงจะเกิดขึ้น

ด้วยหลักการ “พัฒนาโดยชาวบ้าน” เช่นนี้เราจึงนำไปเป็นบรรทัดฐาน ประเมินผลคนทำงาน นำไปเป็นหลักการตัดสินใจปัญหาขั้นปฏิบัติ เช่น

จะให้ชาวบ้านรวมกลุ่มแบบไหน เขาควรมีกฎเกณฑ์มีธรรมเนียมบังคับหรือไม่
อย่างไร มีแต่วิธีการให้ชาวบ้านได้พัฒนาเองเท่านั้นปัญหาสังคมจึงจะค่อย ๆ
ได้รับการแก้ไข หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนนั้นก็ทราบ
กันดีว่า มีข้อจำกัดมากทั้งในแง่ขอบเขตงานที่ทำ การเงิน บุคลากร และ
ความอึดอาคาล้ำช้าในการบริหาร แต่ชาวบ้านนั้นเขามีปัญหา เขาขอไม่ได้
เขาต้องการแก้ไขทีละเรื่อง ๆ ตามความจำเป็น

สลัมในกรุงเทพฯ ปัจจุบันมีความแตกต่างกันสองระดับคือสลัมที่มีคณะผู้นำ
หรือมีกรรมการผู้นำชุมชนซึ่งสลัมเหล่านี้ได้ผ่านงานพัฒนามาบ้าง คณะผู้นำ
เหล่านี้อยู่ในระยะวิวัฒนาการปรับตัวให้เข้มแข็งและทำงานมีประสิทธิภาพมาก
ขึ้น ต้องการความสนับสนุนเป็นอย่างมากจากภายนอก ทั้งเรื่องการยอมรับ
ให้คำปรึกษาตลอดถึงให้การสนับสนุนทางการเงินทุนและวัตถุที่ไปทำกิจ
กรรมในชุมชน

สลัมอีกประเภทหนึ่ง (ซึ่งมีไม่น้อยกว่าครึ่ง) ไม่เคยผ่านการพัฒนามา
เลย ชาวบ้านจะต่างคนต่างอยู่มีปัญหามาก การแก้ปัญหาในชุมชนจะมีบ้างก็
เป็นลักษณะโดยธรรมชาติ ไม่ต่อเนื่องและอยู่ในขอบเขตจำกัดของชุมชน
สภาพเช่นนี้ต้องการภายนอกให้เข้าไปกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัว ให้เกิดกิจ
กรรมหลังจากชาวบ้านได้ผ่านประสบการณ์บ้างแล้วเขาก็จะพร้อมกันขึ้นเป็น
กลุ่ม กลุ่มนี้จะมีบทบาทเป็นพลังพัฒนาและกระตุ้นเป็นคณะนำของชุมชน
ต่อไป

ความขัดแย้งจากการช่วยเหลือ

ในอดีตสลัมอยู่ในลักษณะถูกทอดทิ้งจากสังคม ชาวบ้านอยู่กันด้วยความ
ยากลำบากและขาดแคลน หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ในกรณีได้

หรือ หน่วยงานเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านที่มีอยู่ในระยะนี้ก็เป็นเพียงหน่วยงานเผยแพร่วิทยาศาสตร์ เช่น ศูนย์กลางทิวา ที่ห้วยขวาง และศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคลที่คลองเตย ชาวบ้านต้องกันรนช่วยเหลือตัวเองเต็มที่ เมื่อมีปัญหารุนแรงก็รวมกันเข้าเป็นองค์กรเพื่อเป็นพลังในการแก้ปัญหา เช่น การรวมกันของกลุ่มครูประทีป ในการต่อสู้เรื่องไล่ที่กับการทำเรือ แม้จะมีความยากลำบากและขาดแคลนทรัพยากร ชาวบ้านก็มีความเป็นตัวของตัวเอง มีอิสระเต็มที่ในการจัดการใด ๆ

มาปัจจุบันหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งจากต่างประเทศได้ให้ความสนใจอย่างมากในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานเหล่านี้มีแนวทางนโยบายของตน มีคนมีเงิน ลงไปช่วยเหลือ ลงไปทำงานในสลัม

ในขณะที่ความช่วยเหลือจากภายนอกหลั่งไหลลงสู่สลัมนี้ ชาวบ้านก็ค่อยๆ พัฒนาขึ้นทางด้านจิตใจ ชาวสลัมเริ่มมีความหวังในชีวิตที่จะพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น ชาวบ้านค่อย ๆ รวมกันเข้าเป็นกลุ่มในรูปของกรรมการชุมชน ทำมกลางปัญหาต่างๆ ที่บีบเข้ามา และจากการผ่านประสบการณ์ในการแก้ปัญหา และประสบการณ์ในการสัมพันธ์กับบรรดาผู้เข้าไปช่วยเหลือ ทำให้ชาวบ้านมีประสบการณ์มากขึ้น การพัฒนาของชาวบ้านกับหน่วยงานหรืออิทธิพลจากภายนอกที่เข้าไปมีความแตกต่างกันมากขึ้น ความแตกต่างกันนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในขบวนการพัฒนาในประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรกเป็นความแตกต่างกันในเป้าหมาย ชาวบ้านนั้นมีปัญหาหลายอย่าง แต่ละอย่างมีผลโดยตรงต่อชีวิตจิตใจของเขา เขาต้องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญก่อน เช่น ปัญหาขาดแคลนน้ำประปา ปัญหาไล่ที่ ในขณะที่เดียวกันเขาต้องการให้แก้ปัญหาพื้นฐานด้วย ซึ่งก็ได้แก่ การไม่มีงานทำ

ลูกไม่ได้เรียนต้องระเห่เร่ร่อนไม่มีหลักแหล่งแน่นอน ชาวบ้านต้องการให้
แก้ปัญหาย่างต่อเนื่อง อย่างมีความสัมพันธ์กันของปัญหา เช่น ปัญหา
เศรษฐกิจ การศึกษา ปัญหาสังคม การพัฒนา

แต่หน่วยงานที่ลงไปนั้นมักจะจำกัดกิจกรรมของตนอย่างเข้มงวด มี
ระยะเวลา มีงบประมาณ มีคนจำกัด หน่วยงานต้องการให้งานของตนบรรลุ
ตามเป้าหมายและโครงการที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานมักจะใช้ความพยายาม
ทรัพยากร และอำนาจที่มีอยู่ของตนผลักดันให้โครงการบรรลุโดยที่ไม่ให้
ความสนใจหรือให้ความสนใจไม่เพียงพอ ถึงปัญหาที่มีอยู่จริงและขั้นการ
พัฒนาและความพร้อมความต้องการของชาวบ้าน โดยสรุปก็คือหน่วยงาน
ภายนอกคำนึงถึงความสำเร็จของตนมากกว่าความสำเร็จของชาวบ้าน เนื้อหา
เรื่องนั้นคือเรื่องแนวทางพัฒนา

อีกประเด็นหนึ่งก็คือการมีทัศนะต่องานพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป คำ
ว่า “พัฒนา” ดูเป็นที่ยอมรับทั่วไปทั้งราชการและเอกชน การให้คุณค่าแก่
“งานพัฒนา” ที่แตกต่างกันนี้ทำให้การวางนโยบาย เป้าหมายและการปฏิบัติ
ก็แตกต่างกันด้วย การพัฒนาไม่น่าจะมีความหมายแคบเพียงแต่ทางวัตถุ แต่
ที่สำคัญควรจะเน้นไปที่ตัวคนคือ ให้คนได้พัฒนา คนนั้นอยู่ ๆ ไม่อาจ
พัฒนาขึ้นมาได้เขาต้องผ่านกระบวนการปฏิบัติหลายอย่างหลายขั้นตอน นับ
แต่การเริ่มคิด การวางแผน การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล โดยสรุป
แล้วชาวบ้านต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาในทุกกระบวนการ การ
การเข้าร่วมแบบนี้จะเป็นความยากลำบากของหน่วยงานบางหน่วย หน่วย
งานเหล่านั้นจะมีแนวความคิดว่าชาวบ้านไม่มีศักยภาพเพียงพอและไม่มีความ
จำเป็นต้องเข้ามาร่วมกระบวนการพัฒนาทั้งหมด การพัฒนาเป็นหน้าที่ของรัฐ

หรือของหน่วยงานภายนอก ชาวบ้านควรจะเข้าร่วมในขั้นตอน “ที่เหมาะสม” ก็เพียงพอแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะรู้สึกยากลำบากมากขึ้นถ้าต้องพะวงอยู่กับ ความพร้อมและการเข้าร่วมของชาวบ้าน ด้วยทัศนคติและความต้องการที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในงานพัฒนา

โดยสรุปก็คือ ชาวบ้านต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในงานที่ตนเองจะต้องรับ ผลโดยตรงทั้งทางดีและไม่ดี แต่หน่วยงานนั้นต้องการให้ชาวบ้านเข้าร่วมใน ขอบเขตที่ตนเห็นว่า “เหมาะสม” เนื้อหาของเรื่องนี้ก็คือ “การมีส่วนร่วม ของประชาชน”

หน่วยงานนั้นมีความพร้อมและมีอิทธิพลต่อชาวบ้านมาก ปัจจุบันจึงมี แนวโน้มที่ชาวบ้านจะถูกครอบงำ ถูกควบคุมโดยผ่านกระบวนการพัฒนา ภายใต้การทำให้เป็นแบบเดียวกัน การทำให้แบบแผน ซึ่งเสนอมาโดยหน่วย งานใหญ่ วิธีการใหม่ ๆ รูปแบบการพัฒนาใหม่ ๆ ถูกเสนอเข้ามาทำให้ ชาวบ้านมีโอกาสน้อยในการกำหนดอนาคตและวิถีชีวิตของตนเอง

เมื่อชาวบ้านได้มีความรับรู้มากขึ้น เขารู้สึกไม่พอใจต่อ “การพัฒนา” และ “การช่วยเหลือ” ที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานภายนอก ความรู้สึกดังกล่าว นี้สังเกตได้จากสลัมที่อยู่ในย่านคลองเตย ในการสรุปผลการสัมมนานำชุมชน ย่านคลองเตยที่คณะสังคมสงเคราะห์ มธ. ในระหว่างวันที่ ๑๑-๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ (สรุปผลการสัมมนาได้จากภาคผนวก)

ภาคผนวก

๑. ลักษณะทางธรรมชาติของสลัม

๑. สภาพทางกายภาพและประชากร

ลักษณะร่วมกันของทุก ๆ สลัมก็คือ มีลักษณะเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม สำหรับที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงสภาพที่เห็นทั่ว ๆ ไป คือ บ้านเรือนอยู่ติดกันอัดแน่นจนถึงขนาดใช้ฝ้ายบ้านเดียวกัน ใช้หลังคาเดียวกันก็มีจำนวนมาก สะพานทางเดินปูด้วยไม้แผ่นเดียวหรือหลายแผ่นแต่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ก่อเกี่ยวไปตามสภาพของบ้านที่ต่อเนื่องกันโดยไม่มีแผน ใต้สะพานมีน้ำคร่ำส่งกลิ่นเหม็น

โดยเนื้อหาทั่ว ๆ ไปสลัมแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ สลัมเช่าที่ และ สลัมบุกรุก สลัมเช่าที่นั้นเกิดเสื่อมโทรมขึ้นเพราะผู้ให้เช่าแบ่งแปลงที่ดินให้เช่าในราคาถูก (ตารางวาละ ๓-๖ บาทต่อเดือน) ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ขาดระบบไฟฟ้า ประปา ทางระบายน้ำและทางสัญจร จึงทำให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมขึ้น ชาวสลัมส่วนใหญ่ในที่ดินเช่ามักจะมั่งคั่งทำบ้างและพอมือรายได้น้อยก็ต้องพอเสียค่าเช่าที่ ความเสื่อมโทรมทางสังคมน้อยกว่าสลัมบุกรุก

สลัมบุกรุกจะเป็นสลัมที่เสื่อมโทรมมากที่สุด ผู้ที่เช่าอยู่อาศัยส่วนใหญ่จะยากจนมากและไม่มีทางไปทีอื่นจริง ๆ ในตอนแรกก็เข้ามาพอมือที่หลบนอนไปวัน ๆ ต่อมาก็ค่อย ๆ ต่อเติมบ้านที่ละเล็กละน้อยตามแต่จะหิบบวญอะไรมาเป็นวัสดุได้ และต้องทำอย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ กลัวเจ้าของที่จะไล่หรือ

เจ้าของที่ดินจะเข้มงวดไม่ให้ปลูกสร้างอะไรถาวร แม้กระทั่งไม่ยอมให้ติดตั้งน้ำ-ไฟและทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมมากยิ่งขึ้น ได้ถนนบ้านและข้างสะพานทางเดินก็ถือที่ทิ้งขยะและเศษอาหาร

สลัมที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงใดๆ จะมีปัญหามาก โดยเฉพาะเรื่องสาธารณูปโภค น้ำมักจะซื้อขายกันเป็นโองในราคาค้างแต่ ๕-๗ บาท ในช่วงขาดแคลนมากอาจราคาพุ่งทะลุ ๑๐ บาทขึ้นไป โดยเฉพาะแล้วคนสลัมต้องใช้น้ำแพงกว่าราคามาตรฐานข้างนอกถึง ๒๗ เท่า ไฟฟ้าก็จะซื้อขายกันเป็นทอง ๆ ละ ๗๐-๘๐ บาท/เดือน แพงกว่าที่ชาวบ้านข้างนอกใช้ประมาณ ๓-๗ เท่า การขาดแคลนไฟฟ้าและประปาสดับบางแห่งได้รับการแก้ไขไปบ้างแต่ส่วนใหญ่แล้วยังถือได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของสลัม

สิ่งที่เป็ผลสืบเนื่องมาจากความยากจนและการขาดแคลนสาธารณูปโภค ก็คือปัญหาอนามัยและโรคภัยไข้เจ็บ ในบริเวณสลัมคลองเตยโรคที่เป็นกันมากคือโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหาร โรคเฉพาะได้แก่ เด็ก ๆ มักเป็นโรคขาดอาหาร เยาวชนโรคอันตรายคือติดยาเสพติด เฮโรอีน คนซึ่งใช้แรงงานมักจะเป็นโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำงาน เช่น ได้รับสารเป็นพิษหรือทำงานหนักเกินไป คนชรามักจะสุขภาพไม่ดีเนื่องจากทำงานหนักเกินไปในวัยหนุ่มวัยสาว

สลัมในเมืองไทยจะมีจำนวนเท่าใดแน่นั้นยังไม่มีข้อมูลทางสถิติที่แน่นอน ยิ่งสำรวจก็ยิ่งพบว่ามียากขึ้น แต่ประมาณกันว่ามีกว่า ๔๑๐ แห่งขึ้นไป สลัมใหญ่มีแนวโน้มลดลงเป็นสลัมขนาดเล็ก (ประมาณ ๑๐๐ ครอบครัว) กระจ่ายอยู่ทั่วไปในอัตราเคลื่อนย้ายค่อนข้างเร็ว โดยเฉพาะสลัมจะมีขนาดประมาณ ๒๐๐ ครอบครัว ประชากรในสลัมกรุงเทพ ฯ ประมาณว่าไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านคน

ประชากรในสลัม

สลัมแต่ละแห่งมีส่วนประกอบของคนต่างกัน สลัมคลองเตยเป็นสลัมที่อยู่มานานกว่า ๓๐ ปี คนที่อพยพเข้ามานับว่าเป็นคนรุ่นพ่อแม่แล้ว คนส่วนใหญ่จะเกิดในสลัม ซึ่ง ๔๒.๔๐ % เป็นเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า ๑๔ ปี สลัมบางแห่งเป็นสลัมเกิดใหม่ เช่น สลัมบ่อนไก่ ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพมาจากการไล่ที่ในสลัมอื่น ๆ หรือไม่ก็อพยพมาจากชนบทโดยตรง สลัมที่อยู่มานานจะมีขนาดครอบครัวใหญ่ แต่สลัมที่เพิ่งเกิดจะมีขนาดครอบครัวเล็ก มีพ่อแม่และลูกอีกประมาณ ๒ คน ลูกที่เหลือยังฝากญาติไว้ในชนบท เมื่อมีงานทำมีหลักแหล่งแน่นอนแล้วจึงค่อยรับลูกเข้ามา และญาติพี่น้องก็จะเข้ามาอยู่อาศัยด้วย

คนสลัมโดยทั่ว ๆ ไปไม่มีการศึกษาต่ำ ที่สลัมคลองเตยหัวหน้าครอบครัว ๗๓.๖๐ % มีการศึกษาไม่เกินชั้น ป.๔ ๙.๙๖ % ไม่ได้เรียน แม่บ้านมีการศึกษาต่ำกว่าสามปี ๑๘.๘๐ % ไม่ได้เรียน เด็กวัยเรียน (-๑๔ ปี) ๓๐ % ไม่ได้เรียนหนังสือ

๒. สภาพทางเศรษฐกิจ

ความมุ่งหมายในการศึกษาสภาพเศรษฐกิจของสลัมก็เพื่อจะเข้าใจ ลักษณะพื้นฐานของวิถีชีวิตเศรษฐกิจของชาวบ้าน จากลักษณะพื้นฐานอันนี้เราเชื่อว่าจะเป็นกุญแจไขไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคม และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนได้

เนื้อหาที่สำคัญในขอบเขตของเศรษฐกิจในสลัมก็คือ

๑) ลักษณะอาชีพ

๒) รายได้ – รายจ่าย

๓) วิธีชีวิตทางเศรษฐกิจและผลกระทบของปัญหาเศรษฐกิจต่อพฤติกรรมและจิตใจ

ปัญหาทั้ง ๓ ประเด็นนั้นนอกจากจะมีความสัมพันธ์กันในขอบเขตของเศรษฐกิจแล้วยังเกี่ยวโยงเข้าไปยังเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านสังคม จิตวิทยา และสภาพแวดล้อม การมองปัญหาจึงจำเป็นต้องมองอย่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน และเนื่องจากสิ่งต่างๆ รวมทั้งตัวคนและจิตใจก็เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา ดังนั้นกาลเวลาและการเปลี่ยนแปลงของคนและเหตุการณ์จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องนำมาคำนึงถึงด้วย

๒.๑ ลักษณะอาชีพและวิถีในการประกอบอาชีพ

จากการสำรวจทั่วทั้งคลองเตยปี ๒๕๒๐ ของการเคหะแห่งชาติ พบลักษณะพิเศษของอาชีพชาวสลัมดังนี้

๑. มีอาชีพใช้แรงงาน

ประมาณ ๔๔% ของหัวหน้าครอบครัวมีอาชีพใช้แรงงาน ในจำนวนนี้ ๑๔% เป็นลูกจ้างรายวันที่มีงานไม่แน่นอน เช่น กู้ลิท่าเรือ ทำงานก่อสร้าง รับจ้างซุคดิน อาชีพเหล่านี้มีงานทำเป็นพัก ๆ ที่ทำงานรายได้และจำนวนวันทำงานในแต่ละเดือนไม่แน่นอน

๒. มีอาชีพหลากหลาย

เนื่องจากการศึกษาต่ำจึงไม่อาจเลือกงานได้ เขาจะทำงานทุกอย่างเท่าที่หาได้ ผู้ที่ทำงานไม่เฉพาะผู้อยู่ในวัยทำงาน แต่รวมถึงผู้หญิง เด็กและคนชราด้วย อาชีพของคนสลัมจึงมีลักษณะหลากหลาย เช่น แบกหาม ซุคสนิม ทาสีเรือ ขักรถรับจ้าง เก็บของตามกองขยะ เผ้ายาม ล้างสระอาบน้ำ

เป็นหมอกทำขวัญนาค อาชีพทำอยู่กับบ้าน เช่น ตัดผม พับถุง ทำดอกไม้จันทร์ ไม่เสียบลูกชิ้น ถ้าขายเล็กๆ น้อยๆ การค้าส่วนใหญ่ขายกันในสลัม ลักษณะเป็นแผงลอยและร้านค้าย่อย มีเงินหมุนเวียนต่อวันไม่เกิน ๕๐๐ บาท โดยสรุปแล้วชาวสลัมมีอาชีพทั้งที่เป็นการใช้แรงงาน การผลิต การให้บริการ งานทุกชนิดอาจถูกจัดประเภทว่าเป็นงานชั้นต่ำ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จำเป็นของกระบวนการผลิตและการบริการของสังคม

๓. การว่างงานไม่ชัดเจน

คนสลัมมักไม่อยู่หนึ่งจะท้องกินนอนอยู่ตลอดเวลา ทำอะไรก็ได้แม้จะเป็นงานชั่วคราวและมีรายได้เล็กๆ น้อยๆ เวลาออกสำรวจจึงมักปรากฏว่าชาวสลัมเองก็บอกไม่ถูกว่ามีอาชีพอะไรเพราะทำงานหลายอย่าง สถิติการว่างงานจึงต่ำ (๔.๐๘%) แต่ความจริงเป็นการว่างงานแอบแฝงคือทำงานไม่เต็มเวลา

รายได้ - รายจ่าย

ปี ๒๕๑๖ รายได้เฉลี่ย/ครอบครัว/เดือน ๑,๐๖๒ บาท (นายทองนัทร หงส์คารมภ์)

ปี ๒๕๒๐ รายได้เฉลี่ย/ครอบครัว/เดือน ๑,๕๕๕ บาท (การเคหะ)

ปี ๒๕๒๖ รายได้เฉลี่ย/ครอบครัว/เดือน ๒,๘๒๑ บาท (มูลนิธิทวง ประทีป-สลัมริมคลองกล้วยน้ำไท)

จะพบว่ารายได้ของคนสลัมมีอัตราต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของคนกรุงเทพฯ เมื่อปี ๒๕๒๕ ซึ่งมีรายได้ ๕,๐๐๐ บาท/เดือน

รายได้จากปี ๒๕๑๖ - ถึงปัจจุบันเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๐ ต่อปี

แต่เมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๑๐ ต่อปี ทั้งนี้

แสดงให้เห็นว่ารายได้อของคนสลัมไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นเลย แต่กลับประสบภาวะ
ฝืดเคืองมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

รายจ่าย

จากการสำรวจสลัมพัฒนาใหม่ซึ่งอยู่ในย่านคลองเตยเมื่อปี ๒๕๒๔ พบ
ว่ามีรายจ่ายเฉลี่ย ๓,๑๐๐ บาท/เดือน การใช้จ่ายที่จำเป็นแยกตามประเภท
ต่าง ๆ ได้ดังนี้

ค่าอาหาร ๕๖%

ค่าสาธารณูปโภค น้ำ-ไฟ ๘%

สิ่งหมกเบ็ดเตล็ดที่จำเป็นในครอบครัว ๒%

ค่ารถ ค่าใช้จ่ายของพ่อแม่และค่าลูกไปโรงเรียน ๓๔%

ค่าใช้จ่ายที่กล่าวนี้ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ค่าเหล้า บุหรี่ ลอตเตอรี่
นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายทางสังคม เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า บวชนาค แต่งงาน
ค่าใช้จ่ายเหล่านี้สำหรับครอบครัวยุคใหม่ที่ไม่มีฐานะทางสังคมมากนัก ก็ไม่
น้อยกว่าเดือนละ ๑๐๐ บาท

๒.๒ วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและการปรับตัว

อาชีพการงานของคนสลัมมีลักษณะไม่แน่นอน เนื่องจากขาดความรู้และ
ทักษะพิเศษ ผู้ให้แรงงานมักจะต้องรองานซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลและ
ภาวะเศรษฐกิจ เช่น งานก่อสร้าง งานขนถ่ายสินค้าจะซบเซาหน้าฝน งาน
รับจ้างทั่วไป ค่าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ และอาชีพอื่น ๆ อีกก็เปลี่ยนแปลงไปตาม
จำนวนคนและภาวะการตลาดซึ่งไม่แน่นอน ความไม่แน่นอนของงานและ
รายได้ต่ำทำให้ชีวิตในครอบครัวต้องกระทบกระเทือน เด็ก ๆ อาจได้เข้า
โรงเรียนบ้าง ออกโรงเรียนบ้าง ตามความต้องการของผู้ปกครอง

วิถีชีวิตโดยทั่วไปของชาวบ้าน

ผู้ชาย ส่วนมากจะเริ่มออกไปทำงานตั้งแต่ ๖ โมงเช้า จนถึง ๔ โมงเย็น โดยทั่วไปจะทำงานอาทิตย์ละ ๖ วัน ผู้หญิง คนแก่และเด็กจะอยู่บ้าน วันอาทิตย์ตอนบ่าย ๆ บางกลุ่มจะชุมนุมตามร้านค้าที่มีโทรทัศน์และเป็ดทรายการมวย บางทีก็เล่นพนันกันด้วย

แม่บ้าน ส่วนมากจะตื่นแต่เช้าตรู่ ถ้าไม่ออกไปทำงานนอกบ้านก็จะออกไปจ่ายกับข้าว การจ่ายกับข้าวส่วนใหญ่จะซื้อจากตลาดย่อยซึ่งอยู่ใกล้สลัมหรืออยู่ในสลัม แม่บ้านมักจะทำหน้าที่คอยรอน้ำจากรถที่มาส่งและต้องหาเป็นระยะทางไกล ในส่วนที่น้ำประปาพอไหลบ้างก็ต้องรองจนตักดื่มกว่าจะได้ สักคุ่มและนอนพักตอนกลางวัน แม่บ้านถ้าไม่วุ่นอยู่กับการเลี้ยงลูกก็จะทำงานหัตถกรรมในบ้าน เช่น เหลาไม้เสียบหรือปักถุง

ลูกคนโต ถ้าแข็งแรงพอทำงานได้ก็มักจะออกไปทำงานช่วยพ่อแม่ ยกเว้นพวกที่ถูกพ่อแม่ไล่ออกจากบ้านก็จะไปรวมกันเป็นแก๊ง คนที่ไม่ได้ทำงานก็ช่วยหุงข้าวและเลี้ยงน้อง ถ้าไม่ได้ทำทั้งกลางวันหรือไม่ได้ไปโรงเรียนก็จะวิ่งเล่นกันเป็นกลุ่ม ๆ ตามสะพานหรือที่ว่าง

เด็กเล็ก ถ้าแม่ไม่ได้ทำงานแม่ก็จะเป็นผู้เลี้ยงดู ถ้าไปทำงานก็อาจให้พี่หรือป้าตายายเลี้ยง บางทีก็ไปฝากองค์การการกุศลที่รับเลี้ยงเด็ก เด็กเล็กมักได้รับการเลี้ยงดูไม่ทั่วถึงทางร่างกายและจิตใจ เด็กอนุบาลที่หมู่บ้านพัฒนาในจำนวน ๒๒๑ คน ๕๕% มีอาการของโรคขาดอาหารอย่างอ่อนและปานกลาง (การสำรวจของ เจ.วี.ซี สก. ๒๓)

โดยสรุปบรรยากาศในสลัมช่วงเช้าตรู่จะคึกคักในการเร่งรีบออกไปทำงาน เอาของไปขายหรือไปซื้อของมาขาย เด็ก ๆ ไปโรงเรียน ตอนกลางวันจะเป็น

ช่วงเจียบเหงา มีแต่เด็ก ๆ คนแก่และแม่บ้านอยู่กับบ้าน ที่นอนกลางวันก็ไม่ค่อยน้อย ตอนบ่ายนับแต่บ่ายสามคนเริ่มจะทยอยกลับช่วยอาการอ่อนเพลียจากการทำงาน เสื้อผ้าอมเหม็น ไกลเหินบรรยากาศอีกชั้น มีการเก็บแชร์ประจำวันหรือกินเหล้ากันเป็นกลุ่ม ๆ บ้างก็สวดมนต์กับการทำอาหารเย็น หัวหน้าแรงงานก็แบ่งปันเงินที่ได้จากคนทำงานทั้งวัน และตามหาคนที่จะไปทำงานในวันรุ่งขึ้น ตอนกลางคืนชาวบ้านจะนั่งดูโทรทัศน์หรือบางทีก็ทำงานไปด้วย มีเรื่องทะเลาะคำกันเป็นครั้งคราว ชาวบ้านมักจะดูละครหลังข่าวหรือหนังไทยหลัง ๓ หุ่่ม โดยทั่วไปชาวสลัมจะนอนเร็วเพราะเหนื่อยจากการทำงาน ยกเว้นแม่บ้านที่ไม่ได้ทำงานจะนอนดึกเพราะติดรายการโทรทัศน์ คนสลัมโดยทั่ว ๆ ไปโดยเฉพาะแม่บ้านและคนชราจะมีความสัมพันธ์กันในวงแคบ ๆ ในละแวกบ้านหรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง น่าแปลกใจที่ชาวบ้านที่ห่างกันนิดเดียวถ้าอยู่คนละกลุ่มก็อาจไม่รู้จักกัน

สิ่งที่กระทบกระเทือนต่อชีวิตและจิตใจของชาวสลัมมากที่สุดในปีพ.ศ. ๒๕๒๖ ก็คือ ความไม่แน่นอนของการทำงานและรายได้ต่ำไม่พอกับค่าใช้จ่าย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ได้เป็นมายาวนานตั้งแต่เกิดสลัม ความจำเป็นทำให้ชาวสลัมต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้กลายเป็นวิถีชีวิตและสภาพจิตใจที่มีลักษณะพิเศษ คือ

๑. แสวงหารายได้ทุกทาง คนอยู่ในวัยแรงงานส่วนใหญ่ล้วนเคยผ่านงานมาคนละหลาย ๆ อย่างและเปลี่ยนงานมาเรื่อย สาเหตุของการเปลี่ยนงานที่สำคัญ หมดงาน เลิกจ้างหรือรายได้ไม่พอ งานดังกล่าวบางทีก็มีลักษณะผิดกฎหมายรวมอยู่ด้วย เมื่อไม่มีคนจ้างแรงงานก็คิดหารายได้อย่างอื่น เช่น เก็บถุงพลาสติก หาเศษไม้มาเผาถ่าน เป็นต้น การเปลี่ยนงานบ่อยทำให้มี

ความรู้ทางสังคมมาก (แต่ก็ทำให้ชีวิตไม่อยู่กับร่องกับรอย ระบบความคิดและพฤติกรรมเปลี่ยนไปตลอดเวลา ทำให้กลายเป็นคนไม่แน่นอน ไม่มีระเบียบ และไม่มีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ) ลักษณะที่เป็นข้อด้อยดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นชัดกับผู้นำบางคนและอาจถูกมองว่าเป็นคนมีเล่ห์เหลี่ยมและทรยศหักหลัง ข้อดีของระบบความคิดและประสิทธิภาพแบบสลัมก็คือ เป็นคนที่มีความรู้เร็วและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี

๒. ชัดหนุ่การใช้จ่าย เมื่อมีรายได้จะใช้จ่ายก่อนข้างฟุ่มเฟือย แต่เมื่อขาดแคลนก็ลดค่าใช้จ่ายลงอย่างเต็มที่แม้กระทั่งอาหารบางมื้อ ของอะไรที่จะหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินได้ก็จะพยายามหลีกเลี่ยง เช่น ค่อย ๆ ต่อเติมบ้านโดยเอาเศษไม้มาทีละแผ่นสองแผ่นจากที่ทำงาน บ้านของคนสลัมส่วนใหญ่ใช้เวลา ๒-๓ ปีจึงจะเสร็จสมบูรณ์ คนสลัมรวมถึงเด็กจะมองอะไรเป็นเงินไปหมดสามารถตีค่าออกมา เศษไม้ เศษเหล็ก มีราคาเท่าไร จึงมีความรวดเร็วและคล่องแคล่วมากในการที่จะฉกฉวยสิ่งที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินทองได้ การลงทุนเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ทำให้อยู่รอดไปได้วัน ๆ เช่น มีเงิน ๓๐ บาทไปซื้อปลาหมึกมานั่งขายหน้าบ้านก็หากำไรวันละ ๑๐ บาทเป็นค่ากับข้าวได้

ความขาดแคลนบางทีก็เป็นผลตรงกันข้าม เมื่อเกิดมีเงินขึ้นมากก็ต้องการซื้อของบำรุงความสุขลักษณะฟุ่มเฟือย เช่น เทปคาสเซต สเตอริโอ ที่วีซีดี ลักษณะเช่นนี้เหมือนกันทั่วไปทุกชนชั้นในสังคม เป็นผลมาจากอิทธิพลโฆษณาสินค้าซึ่งปัจจุบันมีอิทธิพลมากต่อชีวิต

๓. มีความอดทนทางร่างกายและจิตใจสูงในการทำงาน คนสลัมนั้นเมื่อเขามองเห็นรายได้ที่พอใจก็จะทุ่มทำงานอย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อยทั้งวันทั้งคืน เพื่อให้ได้เงินมาเผื่อช่วงว่างงาน ร่างกายของคนหนุ่มจึงทรุดโทรม

ลงอย่างรวดเร็ว แม่บ้านในคลองเตยสมัยก่อนไม่ค่อยทำงาน แต่ปัจจุบันเศรษฐกิจบีบรัด ทุกคนต้องทำงานแม่รายได้ไม่ถึงวันละ ๑๐ บาท เช่น ทำไม้เสียบลูกชิ้น เมื่อทำไปมาก ๆ ก็เคยชิน พัฒนาการของการทำงานด้วยมือก็สูงขึ้น

๔. ทำให้สายตาแคบ มองแต่ปัญหาเฉพาะหน้า การต้องกินรนไม่รู้จักหยุดหย่อน ไม่มีวันหยุด ทำให้สมองคิดแต่ปัญหาตลอดเวลา ความคับแค้นเห็นแก่ตัวเกิดขึ้น ยากที่จะถึงไปร่วมงานส่วนรวมได้ แต่คนสลัมก็มีจุดอ่อนบางจุดที่บางคนจะเอามาเป็นประเด็นปลุกระดมนำพลังไปใช้ในทางอื่น ๆ ได้ในลักษณะชั่วครู่ชัวยาม คนสลัมเองโดยทั่วไปยังไม่คิดถึงอนาคตยาวไกล ทั้งนี้เพราะไม่มีความหวัง การกระทำใด ๆ จึงมักทำไปเพราะเหตุเฉพาะหน้า หรือเพราะจิตโลภโล้นึกแห่งความขาดแคลน และความก้าวร้าวรุนแรง

๕. ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน คนสลัมส่วนใหญ่จะรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ทั้งนี้เพราะมีปัญหาคล้าย ๆ กัน เข้าอกเข้าใจกัน เมื่อสลัมหนึ่งถูกไล่หรือไฟไหม้สลัมอื่น ๆ จะเห็นอกเห็นใจหรือช่วยเหลือ บ่อยครั้งที่เขาพบปัญหาร่วมกัน เช่น การไปเจรจากับการประปาหรือการเคหะ สำหรับสลัมย่านคลองเตยมีลักษณะพิเศษที่เหมือนกันมากกว่าสลัมอื่น ๆ ทั้งในแง่ลักษณะผู้คน อาชีพ และมีปัญหาร่วมกันกับการทำเรือซึ่งเป็นเจ้าของที่ ในแต่ละล๊อคคนสลัมมักรู้จักกัน ไม่เฉพาะในที่ทำงานบริเวณท่าเรือ แต่ในการไปเยี่ยมเยียนกันระหว่างสลัมด้วย ในคลองเตยยังมีหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานรัฐลงไปช่วยเหลือประสานสลัมเขตต่าง ๆ ทำให้ชาวบ้านได้รู้จักกันและร่วมกันทำงานบ่อยครั้ง ชาวบ้านจะรู้สึกว่าตนเป็นพวกเดียวกันแม้แต่ในระหว่างคนละสลัมด้วย

ความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกันไม่ได้หมายความว่าเราจะสามัคคีและร่วมมือกันในทุกเรื่อง ทักษะในการมองปัญหาเฉพาะหน้า ความเห็นแก่ตัว เห็นแก่พรรคพวก ยังเป็นลักษณะประจำที่มีอิทธิพลสูง ชาวสลัมจะขัดแย้งกันทันทีถ้าผลประโยชน์ขัดกัน หรือเกิดไม่ชอบหน้ากันขึ้น หรือถ้าเป็นคนละกลุ่มแต่ความขัดแย้งนี้จะหายไปถ้าเกิดปัญหาใหญ่ร่วมกัน

ระหว่างการ “ช่วยเหลือกัน” และการ “แบ่งปันผลประโยชน์” นั้น ยังเป็นคนละเรื่องที่มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด เคยมีตัวอย่างให้เห็นหลายครั้ง เช่น การที่สลัมแห่งหนึ่งถูกไฟไหม้ ชาวบ้านจากสลัมอื่น ๆ จะมาช่วยกันอย่างสุดจิตสุดใจ ไม่กลัวเหนียว ไม่เรียกค่าตอบแทน แต่เมื่อหน่วยงานพัฒนาหรือหน่วยงานแจกของ จะลงตรงไหนก่อนตรงไหนหลังแล้ว เป็นเรื่องที่ตกลงกันได้ยากหรือเกิดการขัดใจกัน เพราะต่างคนอยากจะทำให้ส่วนของตนได้มาก

๓. ความสัมพันธ์ของคนในสังคม

ในสลัมโดยทั่วไปจะมีความสัมพันธ์กันตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความจำเป็นของอาชีพที่ต้องพึ่งพากัน ความจำเป็นของการมีปัญหาร่วมกัน เป็นเครือญาติกัน หรือมีลักษณะร่วมกันทางประเพณีและความเชื่อถือ เช่น นับถือศาสนาเดียวกัน

ศาสนายังเป็นเนื้อหาพื้นฐานที่คนสลัมเกือบทั้งหมดมีใจร่วมกัน และร่วมกันทำกิจกรรมแทบจะไม่เว้นแต่ละอาทิตย์ ชาวบ้านจะต้องยกผ้าป่าเพื่อทอดในชนบทที่เป็นบ้านเดิมของตน ผู้ที่เป็นประธานองค์ผ้าป่าก็มักจะเป็นผู้อาวุโสหรือมีฐานะเป็นผู้นำพอสมควร ประธานผ้าป่าก็จะไปเชิญคนที่รู้จักมาเป็น

กรรมการ ก็ต้องทำบุญเข้ากองผ้าป่าอย่างน้อย ๑๐๐ บาท ประธานก็ต้อง ๕๐๐ บาทขึ้นไป จากนั้นก็ต้องเลือกโฆษกกองผ้าป่าซึ่งในชุมชนก็จะมีไม่กี่คน ที่มีความสามารถในการพูดจูงใจและประชาสัมพันธ์ กองผ้าป่าก็กองก็จะได้โฆษกเข้าหน้ากัน บุคคลเหล่านี้มักจะทำหน้าที่เป็นโฆษกของหมู่บ้านด้วย โฆษกไม่จำเป็นต้องเป็นคนมีเครดิตหรือมีฐานะเป็นผู้นำ ขอแต่ให้พูดเก่ง พูดจูงใจคนได้ก็เป็นอันใช้ได้ เกี่ยวกับการทำบุญทอดกฐิน ผ้าป่า หรือทำบุญให้พระนั้นมีเรื่องน่าสนใจว่า ชาวบ้านจะไม่ติดใจกับเงินที่เขาทำบุญไปจะเข้าวัดหรือไม่ ไปถึงเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ เขาจะไม่ถามถึง เพราะถือว่าได้ “ทำบุญ” ไปแล้ว อีกอย่างหนึ่งอาจเป็นเพราะเขามีความไว้นใจเชื่อใจกับประธานองค์ผ้าป่า จึงไม่คิดจะติดตามตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นการบริจาคเงินหรือเก็บเงินเพื่อใช้ในการพัฒนา ผู้ให้เงินจะตรวจสอบติดตามใกล้ชิด ถ้ามีการคอร์รัปชันก็มักจะมีคนทักท้วงเป็นเรื่องใหญ่โต

ความสัมพันธ์ในแง่เศรษฐกิจจะเป็นความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งและมั่นคง ในสลัมย่านคลองเตยจะมีกลุ่มแรงงานค่อนข้างมาก ขนาดของกลุ่มมีตั้งแต่ ๓๐-๔๐ คนถึงเกือบ ๑๐๐ คน แต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้ากลุ่มคอยดูแลควบคุมการทำงาน รวมทั้งการจัดสรรค่าแรงงานประจำวันด้วย หัวหน้ากลุ่มมีอิทธิพลมาก นอกจากจะมีบทบาทหัวหน้าในที่ทำงานแล้วยังมีบทบาทนำในขณะที่อยู่บ้านด้วย นอกจากกลุ่มแรงงานแล้วกลุ่มชาวบ้านที่มีสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ยังมีอีก เช่น กลุ่มทำไม้เสียบลูกชิ้น กลุ่มล้างถุงพลาสติก กลุ่มเหล่านี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์ในแง่ร่วมกันทำงานโดยตรง เช่น กลุ่มแรงงาน แต่ก็มีลักษณะพึ่งพาช่วยเหลือกันในการผลิตและการขายผลผลิต กลุ่มเหล่านี้มีความผูกพันกันในผลประโยชน์ร่วมเช่นเกี่ยวกับกลุ่มที่ใช้ไฟฟ้า - ประปาจากมิเตอร์เดียวกัน

ในชุมชนความยากจนและการบีบคั้นของปัญหาทำให้คนสลัมต้องมีลักษณะกันชนเอาตัวรอดและมองแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ตาม แต่ปัญหาและสภาพแวดล้อมของชุมชนนั่นเอง ก็มีผลผลักดันให้คนสลัมรวมกลุ่มกัน ในรูปแบบและเนื้อหาต่าง ๆ กันสุดแต่ความจำเป็นและวิวัฒนาการของสลัมนั้น ๆ สลัมที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา การรวมกลุ่มส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และมักมีลักษณะผลประโยชน์เฉพาะหน้าเฉพาะส่วน เช่น กลุ่มทางศาสนา และกลุ่มทางเศรษฐกิจ รูปแบบการรวมกลุ่มประเภทนี้อาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เพราะบ้านอยู่ใกล้เคียงกัน หรือต้องทำงานหรือมีธุรกิจร่วมกัน กิจกรรมก็มีเป้าหมายแคบและมีผลสะท้อนเฉพาะส่วนในตรอกโถงตรอกหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของชุมชน

ในปัจจุบันงานพัฒนาได้เริ่มเข้าสู่สลัม งานพัฒนานอกจากจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพแล้ว ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และวัฒนธรรมด้วย สำหรับสลัมที่มีการพัฒนาชาวบ้านจะได้รับอิทธิพลแนวคิดและวิธีการทำงานจากนักพัฒนาค่อนข้างมาก โดยการผลักดันของหน่วยงานพัฒนา ชาวบ้านได้รวมกลุ่มเป็นทางการมากขึ้น กลุ่มที่ทันสมัยใหม่ในส่วนใหญ่มีเนื้อหาทางการพัฒนาโดยตรง เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสหกรณ์ ออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มกรรมการชุมชน ฯลฯ

การที่มีความสัมพันธ์เป็นทางการมากขึ้นไม่ได้ประกันว่าการพัฒนาของชาวบ้านจะต้องดีขึ้น มีรูปธรรมมากมายแสดงว่ารูปแบบทางการเหล่านี้ใช้ไม่ได้ผล กิจกรรมต่าง ๆ ไม่คืบหน้าเท่าที่ควรและยังทำให้คนเสียไปอีกด้วย โดยปกติชาวบ้านจะทำอะไรก็คิดกันง่าย ๆ แล้วลงมือทำ เสร็จงานก็เลิก ในความคิดของชาวบ้านการที่เขามารวมกันนั้น ความมุ่งหมายก็เพื่อบรรลุ

เป้าหมายการทำงานบางอย่าง รูปแบบจึงไม่ค่อยมีความสำคัญในทัศนะของเขา แต่เมื่อได้เห็นแบบอย่างการรวมตัวอย่างเป็นทางการ มีระบบระเบียบ การประชุมที่คนภายนอกเสนอ โดยทั่วไปชาวบ้านจะคิดว่านั้นคือแนวทางที่ก้าวหน้าขึ้นในการพัฒนา กลุ่ม ทำไปทำมาก็ทำให้ความสนใจกับรูปแบบการจัดองค์กรและรูปแบบการประชุม การสื่อสารมากขึ้น จนบ่อยครั้งเห็นว่าสิ่งนี้สำคัญเสียยิ่งกว่าความสำเร็จของงาน เมื่อสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นก็ต้องมาเคร่งครัดกับระเบียบการประชุม เคร่งครัดกับการอภิปรายและอ่านหนังสือ เวลาทำงานจริงไม่ค่อยมีคนออกแรง คนที่รู้หนังสือดี พูดเก่ง จะมีบทบาทมากขึ้น คนที่ทำเก่งแต่ไม่สนักหนังสือก็ถูกมองลตค่าลง ผลที่สุดการงานก็ไม่ออกมา เมื่อกรรมการไม่มีผลงานความขัดแย้งภายในก็มีมากขึ้น ชาวบ้านก็เสื่อมศรัทธา

เมื่อมีรูปแบบผู้นำอย่างเป็นทางการขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับชาวบ้านก็มีลักษณะทางการขึ้นด้วย สภาพทั้งกล่าวนั้นเห็นได้ทั่วไปจากสลัมบางเขต ในย่านคลองเตยการเรียกประชุมชาวบ้าน เริ่มใช้จดหมายเชิญ มีอะไรก็ต้องซักถามในที่ประชุม ชาวบ้านอยากรู้เรื่องอะไรอาจต้องยื่นเรื่องมาก่อน ผู้นำ “ทางการ” มีลักษณะที่ชัดเจน เป็นการง่ายที่คนภายนอกจะเข้าไปติดต่อหรือเสนอโครงการอะไรลงไป แต่ช่องว่างระหว่างชาวบ้านกับกรรมการก็มากขึ้นด้วย เมื่อมีช่องว่างมากขึ้นถ้าขาดคนประสานก็มีแนวโน้มมากกว่าผู้นำส่วนหนึ่งจะ “ลอยตัว” ห่างจากชาวบ้าน บางคนถึงกับย้ายจุดยืนไปอยู่กับหน่วยงานภายนอกก็มี รูปแบบการทำงานและการจัดองค์กรที่เป็นอุปสรรคแก่งานพัฒนานี้ความจริงแล้วเกิดขึ้นเพราะการผลักดันเข้าไปจากภายนอกมากกว่า

๔. วัฒนธรรมของชาวสลัม

๑. เป็นวัฒนธรรมผสมชนบท-เมือง

คนสลัมคือคนชนบทที่อพยพเข้ามาอยู่เมือง แต่เนื่องจากได้ตั้งหลักปักฐานมานาน (สลัมคลองเตยเกิดขึ้นนับแต่การทำเรือไต้เวณคิ่นที่ดินเมื่อปี ๒๔๘๐ และ ๒๔๘๒) คนรุ่นใหม่ที่เกิดที่นี่จึงมีวัฒนธรรมแบบเมือง ในขณะที่คนรุ่นพ่อแม่ที่มาจากชนบทก็ยังยึดติดอยู่กับขนบธรรมเนียมแบบศักดินาในชนบท และบางส่วนก็ยังรับเอาวัฒนธรรมเมืองเข้าไว้บ้าง

ลักษณะชนบทที่แสดงออกในสลัมก็คือการรวมกลุ่มกันอยู่ แยกกันอยู่ ตามท้องดินที่อพยพมา เช่น สลัมหลังอาคารทวิษ ๒๐๐ กว่าครอบครัวส่วนใหญ่มาจากภาคกลาง เช่น อ่างทอง อยุธยา ปทุมธานี ที่สลัมหลังบ้านพักตำรวจท่าเรือลักษณะท้องดินได้แสดงให้เห็นเป็นรูปชุมชนอย่างชัดเจน โดยชาวสลัมใกล้เคียงเรียกชุมชนนี้ว่า “เกาะลาว” เพราะส่วนใหญ่อพยพมาจากอีสาน

ในแง่วัฒนธรรมก็จำแนกได้จากการประกอบอาชีพ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ภาษาพูด ในสลัมยังมีงานโกนจุก บวชนาค แต่งงาน แบบในชนบท เช่น มีลำโพงตัวใหญ่ ๆ ชยายเสียงติดบนหลังคาบ้าน การทำขวัญ นาคและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งประเพณีแบบนี้คนในเมืองโดยทั่ว ๆ ไปเขาไม่ทำกันแล้ว ที่บ่อนไก่ซึ่งเป็นสลัมอยู่ใกล้กับคลองเตยเป็นสลัมที่เพิ่งเกิดใหม่ประมาณ ๗๐ % เป็นคนอีสาน เวลาจัดงานปีใหม่โฆษกหมู่บ้านใช้ภาษาอีสานประชาสัมพันธ์ผ่านเครื่องขยายเสียง เด็ก ๆ ก็เพื่อน “ลำเพลิน” แทนที่จะเป็นดิสโก้หรือโซลจังเช่นเด็กในกรุงเทพฯ น่าแปลกใจที่ชาวบ้านยังคงรักษาวรรณชนบทไว้ได้มาก ไปสำรวจจุดที่พบว่าชาวบ้านไม่ค่อยได้ดูโทรทัศน์กัน ในจำนวน

๑๐๐ กว่าครอบครัวมีโทรทัศน์ไม่ถึง ๑๐ บ้าน ทั้งนี้เพราะว่าในชุมชนถึง ๒ ใน ๓ ไม่มีไฟฟ้าใช้ยังต้องใช้ตะเกียงน้ำมันก๊าด ไฟฟ้าเข้าไม่ถึงทั้ง ๆ ที่อยู่หลังตลาดการค้าและติดกับถนนพระราม ๔ สลัมที่นี่มีลักษณะพิเศษที่แสดงวัฒนธรรมได้ชัดเจน แต่สลัมโดยทั่วไปแล้วมีการผสมผสานกันมากขึ้น

๒. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

เราได้พบว่าปัจจุบันสลัมเริ่มห่างจากชนบทมากขึ้นทุกที ที่มีการอพยพเข้ามาทำได้ยากเพราะการทำเรือเจ้าของที่ควบคุมห้ามก่อสร้างเพิ่มเติม ผู้มีฐานะในสลัมอาจกลับไปทอดกฐิน ผ้าป่า ที่บ้านนอกปีละครั้งสองครั้ง นอกจากนี้ก็ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์อะไรกัน ตอนเทศกาลสำคัญ เช่น ปีใหม่ ตรุษจีน หรือวันสงกรานต์ คนสลัมก็ไม่ค่อยได้กลับไปชนบทต่างกับกรรมกร หรือลูกจ้างตามร้านค้า คนใช้บ้านคนมีเงิน ซึ่งลูกหลานอีสานเหล่านี้จะกลับไปเยี่ยมบ้านกันเนืองแน่น

สังเกตได้ว่าสลัมที่มีอายุน้อย ๆ เป็นสลัม “เปิด” ที่กำลังขยายตัวจะมีคนชนบทอพยพเข้ามามาก ความสัมพันธ์ระหว่างสลัมกับชนบทก็มาก แต่ที่เป็นสลัม “ปิด” ที่ถูกควบคุมการขยายตัวจะเป็นสลัมดั้งเดิม การอพยพเข้ามาน้อย ความสัมพันธ์กับชนบทก็น้อยลง วัฒนธรรมแบบชนบทน้อยลงก็หมายความว่าคนสลัมได้รับเอาวัฒนธรรมแบบเมืองและวัฒนธรรมแบบทุนนิยมมากขึ้นด้วย วัฒนธรรมแบบเมืองก็คือค่านิยมแบบตัวใครตัวมัน ต่างคนต่างอยู่ ความโอ้อวดอารีแบบคนไทยดั้งเดิมหายไป รับเอาค่านิยมกำไร-ชาดทุนเข้ามาแทน สิ่งต่าง ๆ ถูกตีค่าเป็นเงิน ความถึงแกม คุณธรรมศักดิ์ศรีอันเป็นลักษณะเดิมหมดไป กลายเป็นเสรีนิยมทำอะไรตามความพอใจ

การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมนี้ยังได้รับกระทบกระเทือนมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยในชุมชนด้วย ในสลัมแต่ละบ้านจะหันหน้าชนกันหรือใช้ฝ้ายบ้านเดียวกัน และก็เดินเข้าออกร่วมกันบนไม้ไผ่ที่แผ่นขั้ตทอดเป็นสะพาน ความสามัคคีช่วยเหลือกันจึงมีมาก แต่เมื่อย้ายขึ้นไปอยู่บนแฟลตความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวจะหดหายไปอย่างรวดเร็ว คนจากสลัมคลองเตยที่ย้ายขึ้นไปอยู่แฟลตการเคหะ เมื่อ ๕ ปีก่อนเดี๋ยวนี้นี่ไม่ค่อยรู้จักกันแล้ว อยู่ห้องหนึ่งก็ไม่รู้จักอีกห้องหนึ่ง ว่าเป็นใคร ทำอะไร อยู่หรือเปล่า

๓. ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม

ความขัดแย้งของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นระหว่างคนรุ่นใหม่กับคนรุ่นพ่อแม่ และในความคิดของผู้ใหญ่เองก็เกิดความขัดแย้งทางวัฒนธรรมด้วย ในกระบวนการหล่อหลอมสังคม พวกผู้ใหญ่และพ่อแม่คาดหวังให้เด็ก ๆ และคนรุ่นใหม่อยู่ในโอวาท เชื่อฟังพ่อแม่ แต่เด็ก ๆ ก็มักจะทำในสิ่งตรงกันข้าม เด็กสลัมมักจะไม่เคารพผู้ใหญ่ การอยู่กันอย่างอัดแน่นและขาดความอบอุ่นในบ้าน ทำให้เด็ก ๆ ไม่ค่อยอยากเข้าบ้าน เพื่อน ๆ ในแก๊งค์เดียวกันจึงมีอิทธิพลมากเด็ก ๆ ยังมองว่าผู้ใหญ่ทำตัวไม่น่าคบถือ กินเหล้าเมายา เล่นการพนัน ไม่รับผิดชอบในครอบครัว

ความขัดแย้งทางความคิดและวัฒนธรรมนอกจากแสดงออกมาในครอบครัวแล้วยังแสดงออกเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เช่น กลุ่มเยาวชนกับกลุ่มผู้ใหญ่ เยาวชนต้องการทำกิจกรรมค่านักพาคนตรี แต่ผู้ใหญ่ต้องการความสงบเงียบและปรึกษาหารือกันมากกว่า ในสลัมที่พัฒนาแล้ว เยาวชนจะมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของผู้ใหญ่หรือไม่ก็ขัดขวางกิจกรรมที่ผู้ใหญ่ทำถ้ากลุ่มของตนไม่เห็นด้วยบ่อยครั้ง กรรมการชุมชนก็มักจะมีคน

รุ่นใหม่เข้ามาช่วยเสมอก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิด การมองปัญหา และการทำงาน เยาวชนมักจะเป็นคนซื่อตรงแต่บางทีก็เกรและเอาแต่ใจ ในขณะที่ผู้ใหญ่บางคนก็ล้าหลัง มีเล่ห์เหลี่ยม หาผลประโยชน์ จากการสังเกตในหลายชุมชนพบข้อที่น่าสนใจว่า มีผู้ใหญ่บางคนที่เข้าใจปัญหาเด็ก และเข้ากับเยาวชนได้ คนเหล่านี้มักจะเป็นคนดีและมีบทบาทในชุมชน เนื่องจากได้รับความเชื่อถือจากชาวบ้านแล้วยังมีเยาวชนเป็นฐานกำลังอีกด้วย

ผู้ใหญ่ที่มาจากชนบทจะมีความขัดแย้งและขมขื่นมากทีเดียวในกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมจากชนบทมาเป็นแบบสลัมในเมือง ความผูกพันกับญาติในชนบททำให้บางคนต้องกลับไปเยี่ยมบ้านด้วยบุคคลิกของคนอยู่ดีมีสุข แต่ความจริงของชีวิตในสลัมนั้นตรงกันข้าม ในสลัมการทำบุญแจกซองกฐิน ผ้าป่า งานสังคมในหมู่เครือญาติและเพื่อนบ้านมีมาก เพื่อรักษารูปร่างอันนี้ ก็จะต้องกินรันทานหนักขึ้น หรือไม่ก็ “ยอมอด” เพื่อรักษาหน้า การยืมเงินไปทำบุญแล้วยอมเสียดอกเบี้ยหรือยอมทำงานใช้หนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่เห็นกันอยู่บ่อย ๆ ผู้ใหญ่มักยึดติดอยู่กับคุณธรรมและศักดิ์ศรีซึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีขึ้นอย่างหนึ่งที่ลูกสาวต้องไปเป็นโสเภณีหาเงินจนเจือจรรบครัว

ความบั่นทอนของปัญหาเฉพาะหน้าดูเหมือนว่าจะมีอิทธิพลสำคัญในการทำลายคุณธรรม ความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีของคนในสลัม

๒. กรณีตัวอย่าง-สรุปย่อการสัมมนา ผู้นำสลัมย่านคลองเตย

เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๕ คณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ กองสังคมสงเคราะห์ กทม. ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล และมูลนิธิคองปริเทป ได้จัดให้ผู้นำจากสลัมต่าง ๆ ย่านคลองเตย จำนวน ๑๑ สลัมได้มีโอกาสสัมมนาแลกเปลี่ยนปัญหาและประสบการณ์แก้ปัญหาชุมชน ครึ่งนี้เป็นครั้งแรกที่ผู้นำทางการของชาวสลัมได้มีโอกาสพบกันอย่างทั่วถึง ผู้นำจำนวน ๔๔ คนนี้ได้สะท้อนปัญหาและความรู้สึกของเขาคือมีต่อหน่วยงานต่าง ๆ และการทำงานของหน่วยงานค่อนข้างเป็นเอกภาพและชัดเจน ทั้งได้แสดงให้เห็นทักษะของพวกเขาคือ

การสัมมนาแบ่งกลุ่มย่อยเป็น ๔ กลุ่ม ในที่นี้ได้นำข้อสรุปของกลุ่มที่ ๑ ซึ่งมีความชัดเจนและครอบคลุมความเห็นทั่วไปของที่ประชุม จากข้อสรุปนี้อาจช่วยให้คนนอกมองเห็นพัฒนาการภายในของสลัมย่านคลองเตยได้ชัดเจนขึ้น

สรุปความเห็นในการพัฒนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นร่วมกันว่า ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของชุมชนมีดังนี้

๑. ความเดือดร้อนของชาวบ้าน

ปัญหาที่ดิน นับเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุด หลายแห่งกำลังถูกไล่ที่โดยไม่รู้ว่าจะไปอยู่ที่ไหน เช่น สลัมหลังโกดังพีแอนด์ทีกำลังถูกไล่ที่บางส่วนเพื่อสร้างทางระบายน้ำ บางที่โดนไฟไหม้เช่นสลัมบริเวณบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ก็มีอนาคตไม่แน่นอน ถึงปัจจุบันนี้ยังไม่ทราบว่าจะไปอยู่ที่ไหนทั้ง ๆ ที่ได้วิ่งติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการเคหะฯ หมู่บ้านพัฒนาล๊อค ๑๒ เป็นหมู่บ้านที่ถูกขยับที่ใหม่ จากเดิมเข้ามาข้างในบริเวณหลังล๊อค ๖ หรือไม่ก็ชนแฟลต แต่ก็ยังมีปัญหาก่อนการรื้อย้ายหลายอย่าง

ปัญหาที่ดินนับเป็นเรื่องที่ชาวบ้านทุกคนต้องการรู้ชะตาของตนเอง และคิดว่าจะขอต่อรองด้วยโดยเฉพาะเรื่องเวลาในขณะที่ยังไม่รู้ว่าจะไปทางไหนกัน ปัญหาที่ดินนับเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น

ปัญหาด้านสาธารณสุขปก โดยเฉพาะเรื่องน้ำประปา ไฟฟ้า มีระเบียบของการทำเรือที่ต้องให้อนุญาตเสียก่อน สำหรับหน่วยงานใด ๆ ที่จะเข้ามาทำงานในเขตของการทำเรือ ชาวบ้านใช้วิธีขอต่อจากหน่วยงานอื่น ๆ ไกลเคียงบ้างช่วยตนเองโดยขอรถน้ำมาเป็นคัน ๆ แล้วแจกจ่ายไปในชุมชนของตนโดยต้องเสียค่าบริการเอง ส่วนไฟฟ้าก็จะมาปักเสาพาดสายได้ก็ต้องวิ่งเต้นขออนุญาตจากการทำเรือเป็นเวลานานทีเดียว

สำหรับการปรับปรุงทางกายภาพอื่น ๆ เช่น ทางเดินเท้าก็มักจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชนและกม. ช่วยออกค่าวัสดุอุปกรณ์ให้ชาวบ้านเป็นคนออกแรงเอง ปัญหาการศึกษาชาวบ้านมีความกระตือรือร้นทางงานสูงมาก เกือบทุกเขตจะมีโรงเรียนเต็กเล็ก (ระดับอนุบาล) ภายในชุมชนเพื่อเตรียมพร้อมที่จะไปเรียนชั้นประถม เขตไหนที่ยังไม่มี ก็พยายามจะตั้งขึ้น

ปัญหาใหญ่ของการศึกษายังคงเป็นเรื่องใบเกิด ซึ่งเราจะได้รับความร่วมมือจากแขวง แต่ก็ยังแก้ปัญหาไม่ได้อย่างทันที่ทางที่ติดระบบระเบียบของราชการ และประการสุดท้ายคือ เรื่องไฟไหม้ ชาวสลัมมีความวิตกเรื่องไฟไหม้สูงมากเพราะหากเกิดเพลิงไหม้ไม่ว่าจะโดยเหตุใดก็ตาม นอกจากจะเสียทรัพย์สินของตนเองแล้ว มิหนำซ้ำ อาจจะไม่มียี่สิบห้านอนอีกต่อไป เพราะจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปปลูกสร้างในที่เดิม แต่ละชุมชนก็จะพยายามหาเครื่องอุปโภคสำหรับดับเพลิง และจัดอบรมสาธารณภัยเพื่อป้องกันเหตุการณ์เหล่านี้ไว้เสียก่อน

๒. การแก้ปัญหาด้วยเอง

ในการแก้ปัญหาชุมชน ชาวบ้านจะรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มทำงานบ้าง คณะกรรมการชุมชนบ้าง ปรึกษาหารือกันในการแก้ปัญหา ทำเรื่องร้องเรียนบ้าง ปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายนอกบ้าง การได้มาซึ่งตัวแทนหรือกรรมการชุมชนก็ใช้ระบบการเลือกตั้ง โดยวิธีการต่าง ๆ โดยตั้งแค่งคมือในที่ประชุม ลงคะแนนเสียงเป็นรายบุคคล เป็นต้น จะมีเพียงล๊อต ๑๐-๑๒ ที่ยังไม่มีคณะกรรมการชุมชน การทำงานใด ๆ ก็จะใช้เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการเป็นสำคัญ หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐควรจะเป็นเพียงที่ปรึกษาหรือพอเพียงคอยให้คำแนะนำ ไม่ใช่มาครอบงำ ต้องให้ชาวสลัมดำเนินงานอย่างอิสระ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าการขึ้นมาเป็นคณะกรรมการชุมชนเป็นการเลือกตั้งจากชาวบ้านเป็นส่วนใหญ่ สมควรที่หน่วยงานราชการจะยอมรับกันได้ ไม่ใช่เอากรอบอะไรมาวางแล้วให้พวกตนเดินตาม น่าจะพูดกันด้วยเหตุผลหลักใหญ่ของประชาธิปไตยก็คือ การได้รับการยอมรับจากชาวบ้านส่วนใหญ่ ที่เลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาเป็นสำคัญ

ความจริงแต่ละชุมชนอยากจะพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง แต่เนื่องจาก
ประสบกับเงื่อนไขหลายอย่างตั้งแต่เรื่องที่ดิน ความยากจน การไม่ได้รับ
การยอมรับจากหน่วยงานราชการในบางครั้งเป็นต้น จึงทำให้ทำงานได้ไม่
เต็มที่นัก

๓. การแลกเปลี่ยนและช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน

ปกติกรรมการของแต่ละชุมชนจะพบกันบ้างในงานต่าง ๆ บางกลุ่มที่ใกล้
กันก็จะพบปะพูดคุยกันในกลุ่มเล็ก ๆ ช่วยเหลือกันบ้างตามโอกาสที่มี ผู้เข้า
ร่วมสัมนามีความเห็นร่วมกันว่าการพบปะแลกเปลี่ยนกันเป็นสิ่งจำเป็นและ
จะนำไปสู่การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งทางกิจกรรมและด้านความคิดเห็น
ในรูปแบบของการพบปะกันก็เคยเกิดศูนย์รวมน้ำใจ (ในช่วงหลัง) ซึ่งเป็น
การริเริ่มของ กทม. ที่เลือกตัวแทนขึ้นมาทั้งคลองเตย แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ
เท่าไรนัก ไม่มีการเลือกกรรมการศูนย์รวมน้ำใจมา ๒ ปีแล้ว และผู้
เข้าร่วมสัมนาซึ่งเป็นกรรมการของชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นกรรมการศูนย์
รวมน้ำใจด้วย ผู้เข้าร่วมสัมนาได้เสนอให้มีการรวมกลุ่มกันเอง มีการ
เยี่ยมเยียนกันหรืออาจจัดเจอกัน จัดสัมนากันครั้งใหญ่หรืออะไรก็ได้ ขอ
ให้เป็นแกนกลางที่มันคงพอที่จะให้พวกเขาได้ร่วมแสดงความคิดเห็นกันได้

๔. ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก

ผู้เข้าร่วมสัมนามีความเห็นว่า

๑. ความช่วยเหลือจากหน่วยงานบางหน่วยไม่สอดคล้องกับความต้องการ
ของชาวบ้าน แม้ว่าจะทำด้วยความปรารถนาดีเพราะไม่ได้เข้าใจคนสลัม
จริง ๆ ข้อเท็จจริงบางครั้งก็มีผิดพลาด จำเป็นที่จะต้องใกล้ชิดกับชาวสลัมให้
มากขึ้น ฟังเสียงชาวบ้านให้มากกว่านี้และมีความจริงใจต่อคนสลัม

๒. ระเบียบทางราชการบางอย่างหมุมหมิม และไม่เปิดโอกาสสำหรับ
คนจนเท่าไรนัก เช่น ใบเบิก การเลือกคณะกรรมการชุมชน เป็นต้น

๓. หน่วยงานเอกชนบางหน่วยชอบเอาของมาแจก เป็นปัญหาทำให้ชาว
สลัมมีนิสัยเห็นแก่ตัว น่าจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้พิจารณา
มากกว่า เพราะรู้จักชาวบ้านดีกว่า จะช่วยให้ตรงจุดกว่า

๔. บางหน่วยงานไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้านเลย ก็ทำกัน
ไปเป็นผลงานของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ชาวบ้านไม่สนใจและไม่ให้ความ
ร่วมมือเท่าที่ควร

สัมมนากลุ่มย่อยหัวข้อ

“การแก้ปัญหาและปรับปรุงชุมชนแออัดในทศนะของชาวบ้าน”

กลุ่มที่ ๑

๑. ความเดือดร้อน

น้ำประปาไม่มีใช้

ทางเดินชำรุด

ที่อยู่อาศัย ๑. ถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดิน

การแก้ปัญหา

๑. เสนอว่าควรเสนอเรื่องให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิจารณาถึงความเดือดร้อน เพื่ออนุญาตให้การประปาติดตั้งมิเตอร์น้ำรวมและแบ่งกลุ่มย่อยในการใช้น้ำ

๒. น้ำประปาราคาแพงเพราะเราต้องต่อจากหน่วยงานอื่น ดังนั้นควรติดท่อให้การประปามาดำเนินการติดตั้งมิเตอร์ให้เราโดยตรง

๓. ควรเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริการเรื่องประปา โดยการจัดรถน้ำ แท่งก้นน้ำเพื่อบริการ โดยมีกรรมการชุมชนเป็นผู้ดูแล

๑. ควรจัดทำโครงการเสนอต่อหน่วยงานที่สามารถให้ความช่วยเหลือทั้งภาครัฐและเอกชน

๒. จัดหาแรงงานชาวบ้านออกทำการซ่อมแซม โดยหาวัสดุที่มีอยู่ภายในชุมชน

๑. ควรต่อรองระยะเวลาในการไล่รื้อและติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ

๒. ถูกไฟไหม้

๑. โรงเรียนเด็กก่อนวัยเรียนชำรุด

๒. ชุมชนที่ยังไม่มีโรงเรียน

๓. การป้องกันอัคคีภัย

๒. การช่วยเหลือจากภายนอก

๑. ไม่สอดคล้องกับความต้องการ
ของชาวบ้านโดยเฉพาะการเคหะฯ

๒. ไม่เกิดเรายังไม่ได้รับความร่วมมือ
จาก กทม. เพราะยังมีกฎระเบียบที่ไม่
สามารถยืดหยุ่นได้ทำให้เด็กไม่มี
โอกาสทางการศึกษา

ที่จะหาสถานที่ที่เหมาะสมกับความต้อง
การของชาวบ้านภายในชุมชน

๒. ควรที่จะหาที่อยู่ทดแทนตามความ
ต้องการของชุมชน ถ้าหาไม่ได้ควร
ให้อยู่ในที่เดิม

๑. ควรขอวัสดุอุปกรณ์ที่สามารถซ่อม
แซมโรงเรียน เพื่อที่让孩子们ได้มีที่เรียน
จากหน่วยงานของรัฐและเอกชน

๒. ควรจัดงานเพื่อหารายได้สมทบ
เป็นทุนในการจัดสร้างเรียน และจัด
หาวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาให้โรง-
เรียนภายในแต่ละชุมชน

๑. กรรมการชุมชนควรขอเครื่องมือ
เครื่องใช้ ในการป้องกันอัคคีภัยจาก
หน่วยงานของรัฐและเอกชน

๒. จัดอบรมบรรเทาสาธารณภัยให้แก่
ชาวบ้านภายในชุมชน

การแก้ไข

๑. ควรสำรวจถึงข้อเท็จจริงว่าปัญหาใน
แต่ละชุมชนนั้นมีความต้องการอย่างไร
ถ่วงถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจของ
ชุมชนเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไข

๒. กรรมการชุมชนควรเสนอเรื่องให้
กทม. ยืดหยุ่นกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อที่
ให้เด็กได้มีโอกาสรับการศึกษา ถัดกว่า
ยืดถือระเบียบแล้วทรัพยากรบุคคลของ
ชาติขาดการศึกษา

๓. หน่วยงานเอกชนบางครั้งนำของมาแจกทำให้ชาวบ้านมีนิสัยเห็นแก่ตัว เป็นอุปสรรคในการแก้ไขการพัฒนาบุคคล

๔. มีหน่วยงานบางหน่วยไม่ได้คำนึงถึงการร่วมของชาวบ้านว่ามีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ทำให้หน่วยงานนั้นอยู่โดดเดี่ยวและไม่เป็นผลในการพัฒนาเพียงแต่หวังชื่อเสียงของหน่วยงานนั้นเพียงอย่างเดียว

๓. การพัฒนาตนเอง

๑. ชาวบ้านควรพัฒนาด้วยตัวของเขาเองตามระบอบประชาธิปไตย

๒. หน่วยงานของรัฐควรเป็นที่ปรึกษาเป็นพี่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำ และไม่ควรครอบงำโดยให้ชาวบ้านดำเนินงานโดยอิสระ

๓. กรรมการเสนอว่าควรมีขั้นตอนในการพิจารณาโดยมีกรรมการชุมชนเป็นผู้มอบ เพราะผู้รับจะเป็นผู้ที่เดือดร้อนจริง ๆ และก็ไม่สร้างให้ชาวสลัมมีนิสัยเห็นแก่ได้

๔. การที่จะปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการชุมชนว่าหน่วยงานนั้นชาวบ้านจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร โดยมีการประชุมร่วมกัน กำหนดวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อผลแห่งการร่วมของชาวบ้าน เป็นการพัฒนาที่ตรงกับเป้าหมาย

การแก้ไข

๑. ควรสนับสนุนให้ชาวบ้านปกครองกันเองโดยยึดถือแนวทางประชาธิปไตย และต้องเคารพกฎหมาย

๒. ควรให้เป็นอิสระและไม่แบ่งแยก พร้อมทั้งจะให้ข้อคิดเห็นเสนอแนะเพื่อการพัฒนาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

เอกสารอ้างอิง

๑. การเคหะแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจวิจัยภาวะแวดล้อม เศรษฐกิจและความต้องการที่อยู่อาศัยบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย, ๒๕๒๐.
 ๒. ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย ฯ การเคหะแห่งชาติ เอกสารประกอบการสัมมนาการปรับปรุงชุมชนแออัดคลองเตย, พักยา ๒๕๒๖.
 ๓. มุลนิธิคหวประทีป, ธารคุณธรรม, ๒๕๒๔.
 ๔. หมู่บ้านเทพประทาน, เทพประทานหมู่บ้านต้องสู้, ๒๕๒๓.
 ๕. หมู่บ้านพัฒนา, ได้รู้ ๒๔, ๒๕๒๔.
 ๖. เอกสารบันทึกการสัมมนาผู้นำชุมชนแออัดคลองครั้งที่ ๑, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ย. ๒๕๒๕.
 ๗. อकिन ระพีพัฒน์, ม.ร.ว., ชีวิตและจุคอบของสลัมในกรุงเทพแห่งหนึ่ง, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 ๘. State University of Groningen and Delf University of Technology, *Plan for the Development of Klong Toey Slumappendices*, the Netherlands 1982.
 ๙. Evers, H.D./Korff; R. 1982 : *Urban Subsistence Production in Bangkok*, Working Paper No. 25, Sociology of Development Research Centre, Bielefeld.
-

บทผนวก

บทผนวก ๑

การขยายตัวของกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบ
ต่อการได้รื้อชุมชนแออัด

หน้า ๘๕-๑๑๔

บทผนวก ๒

งานพัฒนาสลัมในกรุงเทพ ฯ

หน้า ๑๑๕-๑๓๔

บทผนวก ๑

การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร
ที่มีผลกระทบต่อการไร้ชุมชนแออัด

โดย

ประภาภัทร นิยม

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ ๑

กรุงเทพมหานคร คือศูนย์รวมความเจริญของประเทศไทย หรืออาจกล่าวได้ว่า กรุงเทพฯเป็นเมืองหลักที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเมืองเดียวของประเทศ กว้างได้ทั้งนี้ ตัวเลขจากขนาดประชากรถึง ๕.๓ ล้านคน บนพื้นที่ประมาณ ๑,๕๖๘ ตารางกิโลเมตร ถ้าเทียบให้เห็นชัดเจนนก็คือ ประชากรกว่า ๑๐% ของประเทศอาศัยอยู่บนเนื้อที่ไม่ถึง ๓ % ของเนื้อที่ทั้งประเทศ^(๑) ยิ่งไปกว่านั้น ภายใน ๑,๕๖๘ ตารางกิโลเมตรของกรุงเทพฯ ยังเป็นพื้นที่ใช้งานมีสิ่งปลูกสร้างเพียง ๔๓๐ ตารางกิโลเมตร เหลือนอกนั้นคือ พื้นที่เกษตรกรรม ๘๐๐ ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ว่างเปล่ามิได้ใช้งานอยู่อีก ๓๓๘ ตารางกิโลเมตร นั่นคือความผิดปกติอันดับแรกที่เราแสดงให้เห็นได้ถึงการที่ประชากรเข้ามารวมตัวกันอยู่อย่างหนาแน่นในเขตเมืองหลวงเมืองเดียว ส่วนเมืองใหญ่อันคับรอนจากนี้ไป มีขนาดเล็กกว่ากรุงเทพฯถึง ๓๐ เท่า ความผิดปกติอันดับสองที่เราพอจะสังเกตได้จากตัวเลขดังกล่าวนี้คือ ถึงแม้กรุงเทพฯจะรับประชากรไว้เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ยังคงมีที่ว่างเปล่าเหลืออยู่ นอกเหนือจากพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ทั้งกรุงเทพฯแล้ว เนื้อที่กรุงเทพฯตามจำนวนดังกล่าวน่าจะรองรับประชากรจำนวนทั้งหมดไว้ได้อย่างสบาย^(๒) แต่ตรงกันข้ามปัญหาความยากลำบากในการหาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย กลับเป็นปรากฏการณ์ที่ประชาชนชาวกรุงเทพฯจำยอมรับโดยคุณวิญญู จนกระทั่งไม่ถือเป็นเรื่องผิดปกติแต่อย่างใด ที่จะต้องบุกรุกที่ดินเพื่อปลูกบ้าน หรือเช่า

(๑) เนื้อที่ประเทศไทย ๕๑๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

(๒) คิดความหนาแน่นของประชากร ๑๒,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

บ้านหรือที่ดินราคาถูก ซึ่งอยู่ในสภาพที่สกปรก รกรุงรัง ก็ยังต้องยอมทนอยู่เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯก็ยังจัดว่าอยู่ในสถานการณ์ที่พอจะแก้ไขได้ไม่ถึงกับประชาชนต้องมานอนอยู่ข้างถนนหนทาง ใต้สะพาน หรือในท่อระบายน้ำรอการก่อสร้าง นอกจากนี้ยังมีสภาพผิดปกติอื่น ๆ เช่น น้ำท่วม การจราจรติดขัดอย่างมาก ปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งชาวกรุงเทพฯก็พยายามอดทนจนถือเป็นสิ่งที่ไม่ผิดปกติแต่อย่างใด ความผิดปกติเหล่านี้ ถ้าลองพิจารณาดูกันอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุก ๆ รัฐบาลที่ผ่านมามีความพยายามที่จะแก้ไข โดยใช้งบประมาณของประเทศเข้าแก้ปัญหาเหล่านี้เป็นจำนวนมหาศาล มากกว่าที่จะนำไปพัฒนาความเจริญในหัวเมืองภาคอื่น ๆ ของประเทศเสียอีก ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร

แต่เดิมมากรุงเทพเจริญเติบโตไปตามธรรมชาติ โดยไม่มีการวางแผนผังเมืองอย่างเป็นทางการมาก่อน แต่การเติบโตของเมืองนี้ เป็นไปตามทิศทางของโครงสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการของเมือง (ได้แก่ จำนวนหนทาง, น้ำ, ไฟฟ้า, ย่านอาคารสถานที่สำคัญต่าง ๆ เป็นต้น) นอกจากนี้ยังเป็นไปตามการบุกเบิกการลงทุนของเอกชน, ตลอดจนตามตลาดที่ดิน ทำให้กรุงเทพกลายเป็นสถานที่ที่มีกิจการต่าง ๆ อยู่ปะปนกันไป และยากที่แบ่งแยกพื้นที่ หรือย่านเฉพาะของกิจกรรมบางประเภทได้

เดิมที่ พ.ศ. ๒๔๕๓	กรุงเทพมีเนื้อที่เพียง	๑๓ ตารางกิโลเมตร
พ.ศ. ๒๔๗๙	กรุงเทพขยายไปเป็น	๔๓ „
และ พ.ศ. ๒๔๙๖	กรุงเทพมีเนื้อที่	๖๗ „
พ.ศ. ๒๕๐๑	เขตกรุงเทพมหานครคือ	๙๖ „ เท่านั้น

มาในปัจจุบัน เขตเมืองของกรุงเทพฯ ขยายไปจนถึง ๑,๕๖๘ ตารางกิโลเมตร
ดังที่ได้กล่าวแล้ว

จะเห็นได้ว่า ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา การเจริญเติบโตในเนื้อที่
ของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างน่าตกใจ จาก ๘๖ ตารางกิโลเมตร มาจนถึง
๑,๕๖๘ ตารางกิโลเมตรในปัจจุบัน (เราควรพิจารณาสถานการณ์หลัง พ.ศ.
๒๕๐๐ เป็นต้นมา สิ่งที่เราควรจะหยิบยกมาพิจารณาคือ ลักษณะเศรษฐกิจ
สังคมซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะการใช้ที่ดิน)

ถ้าจะพิจารณาลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการใช้พื้นที่ว่า มีที่มา
อย่างไรนั้น ควรจะต้องสืบสาวไปตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงลักษณะการผลิต
ในเชิงเศรษฐกิจสังคมของไทยจาก “Asiatic Mode of Production”
มาเป็น “Capitalist Mode of Production”^(๑) นับตั้งแต่สนธิสัญญา
บาวริง (Bowring Treaty 1856) พ.ศ. ๒๓๙๙ เป็นต้นมา เป็นก้าว
แรกที่จักรพรรดินิยมจากตะวันตกแผ่ขยายมาถึงกรุงสยาม และนำเอาระบบ
การผลิตทางเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมเข้ามายังอาณาจักรนี้เป็นครั้งแรก
นโยบายการปฏิรูปต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕
(๑๘๖๘-๑๘๙๐) ช่วยให้กรุงสยามมีพัฒนาการทางรูปแบบสังคมใหม่ ซึ่ง
พร้อมที่จะรับระบบทุนนิยมพ่อค้าพาณิชย์ เป็นต้นว่าพัฒนาการระบบการ
โทรคมนาคม, การก่อสร้างทางรถไฟ ถนน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่ช่วย
ให้ระบบการจัดการแบบรวมศูนย์เป็นไปได้มากขึ้น ซึ่งข่าวดังกล่าวจะต้อง
กระจายออกไป โดยมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง

(๑) Michael Bruneau, *Mode of Production and Spatial Organization in Thailand : Process and Trends.*, Centre d' Etudes de
Geographie Tropicale, C.N.R.S. France.

ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อตัวของสังคมไทยแบบใหม่ จะเห็นได้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๓ ถึง ๒๔๗๓ การเลิกทาสใน พ.ศ. ๒๔๔๘ ทำให้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นแรงงานหมดไป การส่งส่วยหรือของกำนัลแก่เจ้านาย ก็ถูกแทนที่โดยการเก็บเป็นภาษีที่ดิน (เป็นจำนวนเงิน)

และช่วงหลังการเลิกทาสนี้เอง ที่ทำให้มีการว่าจ้างคนทำงาน จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงิน ประกอบกับการติดต่อการค้ากับต่างประเทศ ทำให้เกิดกิจการค้าพาณิชย์ในประเทศ และการลงทุนของผู้ประกอบการค้าเล็ก ๆ เกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีผู้เข้ามารับจ้างแรงงาน รวมทั้งชาวจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในเมืองเป็นจำนวนมาก คนกลุ่มนี้คือ กลุ่มคนชั้นต่ำในเมือง (Proletariat) และพวกพ่อค้าถือเป็นคนชั้นกลาง ดังนั้นในระยะนี้เมืองกรุงเทพจึงมีการขยายตัวมากระยะหนึ่ง

ต่อมา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ระบบการผลิตทางเศรษฐกิจและสังคมแบบทุนนิยมก้าวหน้ามาก เพราะจำนวนการลงทุนของพ่อค้าพาณิชย์ และการอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีการระดมทุนจากการสร้างบริษัทมหาชน และจากค่าฟรีเมยมข้าว ในระบบนี้คนชั้นกลางจะร่วมมือกับข้าราชการและพนักงานของรัฐบาล ทำการรวมทุนในกลุ่มพ่อค้า โดยสะสมจากการค้ามากขึ้น หลังปี พ.ศ. ๒๕๐๑ รัฐบาลระดมเงินไปในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ในด้านพลังงาน, การขนส่ง, การศึกษา ฯลฯ การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของญี่ปุ่นและอเมริกัน (ซึ่งร่วมกับทุนภายในประเทศบางส่วน)

ช่วงหลังสงครามนี้เป็นอีกระยะที่กรุงเทพมีการขยายตัวอย่างกว้างขวางแบบก้าวกระโดด เพราะการขยายตัวของพื้นที่เมืองเป็นแบบการขยายตัวตาม

เส้นทางคมนาคม ถนนหนทาง ยิ่งระบบทุนนิยมในเมืองเจริญก้าวหน้ามากเท่าไร ก็ยิ่งเป็นแม่เหล็กดึงดูดเอาทุนทรัพยากรส่วนใหญ่เข้ามาหมุนเวียน รวมทั้งดึงดูดคนให้อพยพเข้ามาทำมาหากินในเมืองกันมากขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ จะพบว่าธุรกิจและกิจการต่าง ๆ ในเชิงเศรษฐกิจ อยู่ในมือของคนชั้นกลาง และข้าราชการบางกลุ่ม แต่รัฐบาลไม่มีแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาของเมืองกรุงเทพ นอกจากเป็นผู้ลงทุนสร้าง infrastructure ให้กับพื้นที่ต่าง ๆ ของเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กิจการที่ก่อร่างสร้างขึ้นแล้วเท่านั้น

การขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน

กฎหมายผังเมืองที่จะใช้ควบคุมการใช้ที่ดิน และการเติบโตของเมือง ได้ถูกบัญญัติในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่ก็เป็นเพียงกระดาษ มิได้นำมาบังคับใช้ส่วนฉบับใหม่นั้น ได้พยายามร่างอยู่เมื่อ ๑๕ ปีมาแล้ว และขณะนี้อยู่ในระหว่างการนำเสนอในสภานิติบัญญัติ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการทำผังเมืองรวมกรุงเทพ ซึ่งได้มีการควบคุมการใช้ที่ดิน และข้อบัญญัติต่างๆ ทางด้านผังเมือง แต่แผนนี้ไม่ได้รับการยอมรับ จึงไม่มีการประกาศใช้ และเมื่อ ๒๐ ปีต่อมาภายหลัง ผังเมืองรวมนั้นก็ได้รับการแก้ไขและเสนอแผนใหม่อีก แต่ไม่มีฉบับไหนเลยที่ได้รับการยอมรับสำหรับใช้เป็นข้อบังคับในอนาคต ปัจจุบันมีปรากฏให้เห็นเพียงข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร แต่ก็เป็นเพียงประเด็นความแข็งแรงทนทานของอาคาร ไม่สามารถควบคุมชนิดของอาคารและการใช้งานของอาคารได้ นอกจากนี้ก็ยังมีแผนผังระยะยาวของพวกสาธารณูปโภคอีกหลายแผน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ แต่แผนเหล่านี้

ไม่ได้วางให้ประสานกัน เป็นแค่แผนของแต่ละหน้าที่แยกกัน นอกจากนี้ความ สับสนยุ่งยากของระบบสาธารณูปโภค, สาธารณูปการนี้ ทำให้การวางแผนผัง ในอนาคตทำได้ยากมาก ยิ่งไปกว่านั้น การที่ไม่ได้ร่วมวางโครงการร่วมกัน ของหลาย ๆ หน่วยงานนี้ ทำให้เกิดการขัดแย้ง และความไม่สะดวกและสิ้น เปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังต้องตามแก้ปัญหาจนไม่ทันจะ วางแผนใด ๆ ได้

การครอบครองที่ดิน

๑. ตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๔๔ เนื่องจากกฎหมายที่ให้บุคคลมีสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ ดินได้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ในเรื่องระบบการใช้ที่ดิน ของประเทศไทย เพราะหมายถึงก้าวแรกที่บุคคลธรรมดาสามารถจะเป็นเจ้า ของที่ดินได้อย่างเป็นทางการ ถูกต้องตามกฎหมาย และได้มีการแบ่งแยก การครอบครองที่ดินออกเป็นสามส่วน คือ ที่ดินเอกชน, ที่วัด, ที่รัฐ (public land) และที่ทรัพย์สินฯจากหลักฐานในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ พื้นที่เมือง (urbanized area) กรุงเทพฯ ฯ ประมาณ ๔๓ ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นที่ของรัฐ ๔๐% ที่ ในทรัพย์สินเสีย ๓๐% และอีก ๓๐% เป็นที่ครอบครองโดยเอกชน

๒. สำหรับเรื่องที่ดินนี้ เคยมีความพยายามที่จะออกกฎหมาย หรือ บัญญัติเกี่ยวกับที่ดินที่นับว่าเป็นแนวความคิดที่หักเหยอารยประเทศมาบ้าง แล้ว แต่ล้วนพบกับอุปสรรคมากมาย จนไม่สามารถจะยังคุณประโยชน์ หรือ ส่งอิทธิพล ก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจุก่อนเดิมที่มีอยู่ได้ ดังต่อไปนี้ คือ

- ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยรัฐบาล ปรีดี พนมยงค์ ได้ร่างโครงการที่จะให้รัฐบาลทำการซื้อที่ดิน โดยออกเป็นพันธบัตรรัฐบาลให้กับเจ้าของที่ดิน (ลักษณะ land banking) เพื่อที่จะกระจายที่ดินเหล่านี้ให้กับชาวนา สำหรับวัตถุประสงค์ทางเกษตรกรรม เพราะในขณะนั้นประเทศซึ่งกำลังพัฒนา ต้องการปรับปรุงการเกษตรกรรมให้ทันสมัย และให้ผลผลิตสูง แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ผ่านสภาฯ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลโดยการสนับสนุนของทหารถือโอกาสยุบสภาฯ และล้มเลิกเรื่องราวแผนการปฏิรูปที่ดินและการกระจายที่ดินถูกห้ามโดยสิ้นเชิง
- ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผ่านกฎหมายที่จะช่วยชาวนาโดยการควบคุมค่าเช่าที่ดิน (Controlling land rent) ไม่ให้สูงเกิน ๒๕% ของผลผลิตที่ได้จากที่ดินนั้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดคือ ใช้ได้แต่เฉพาะกรณีที่เป็นแปลงใหญ่มากกว่า ๑๐๐ ไร่ ทั่วๆ ไปที่โดยเฉลี่ยแล้วครอบครัวเกษตรกรทั่วไปจะทำได้ด้วยตัวเองก็เพียงประมาณ ๑๗ ไร่เท่านั้น ดังนั้นกฎหมายนี้จึงไม่ค่อยจะช่วยครอบครัวชาวนาส่วนใหญ่

๓. กฎหมายควบคุมจำนวนการครอบครองที่ดิน^(๑) (Land Ceiling Act) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเนื้อหาของกฎหมายนี้ พยายามกระจายการถือครองที่ดินออกสู่มหาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และได้ยกเลิกไปในปี ๒๕๐๘

(๑) ขนาดการครอบครองที่ดิน

๑. ที่ดินสำหรับทำการเกษตร ประมาณ ๕๐ ไร่ ต่อ ๑ กรรมสิทธิ์
๒. ที่ดินสำหรับทำการอุตสาหกรรม ประมาณ ๑๐ ไร่ ต่อ ๑ กรรมสิทธิ์
๓. ที่ดินสำหรับประกอบการค้าและที่อยู่อาศัย ประมาณ ๕ ไร่ ต่อ ๑ กรรมสิทธิ์

ด้วยเหตุผลว่า ผลเสียของกฎหมายฉบับนี้ทำให้ที่ดินกระจายเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย และไม่ส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม ทางด้านเกษตรกรรม ก็ยากที่จะขยายผลผลิต และประสิทธิภาพทางการผลิต

สรุปการเติบโตของกรุงเทพที่ขาดการวางแผน และลักษณะการใช้ที่ดิน

โดยนัยความหมายของที่ดินในเมือง จากแนวความคิดของ Prof. William A. Doebele จะเน้นการอธิบายได้อย่างชัดเจน ดังนี้คือ

๑. ที่ดินในเมือง เป็นพื้นที่ ๆ รองรับกิจการทุก ๆ อย่าง ได้แก่ ทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ฯลฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของประเทศ ซึ่งแต่ละประเภทของกิจการเหล่านั้น จะต้องเลือก location ที่เหมาะสมและมีโครงสร้างพื้นฐาน บริการต่าง ๆ สะดวกสบาย ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินในเมืองสูง พร้อมกันนี้ ที่ดินในเมืองยังมีจำนวนมาก ที่ว่าจากนี้ มิใช่เฉพาะตามตัวเลขอย่างเดียว แต่หมายความว่าไปถึงจำนวนที่ดินที่มีโครงสร้างสมบูรณ์ และมีความเหมาะสมที่จะใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งนั่นหมายความว่า ที่ดินเหล่านั้นมันจะมีราคาสูงมาก และในการเปลี่ยนมือแต่ละครั้งไป ที่ดินเมืองกรุงเทพมีแต่จะราคาสูงขึ้นทุกครั้ง

๒. ลักษณะการครอบครองที่ดินในเมืองนี้ เป็นพื้นฐานการกระจายทรัพยากรที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้กลายเป็นส่วนสำคัญของมาตรการกำหนดอำนาจทางการเมืองด้วย เป็นต้นว่า การให้ความสำคัญของการครอบครองที่ดินโดยเอกชน โดยไม่มีมาตรการควบคุม (Prof. Doebele ได้วิจารณ์ลักษณะการครอบครองที่ดินของเมืองใหญ่ในประเทศพัฒนาแล้ว ว่าอยู่ในแบบ

ปราศจากแบบแผน คือ การที่รัฐบาลปล่อยให้เกิดการครอบครองที่ดินได้ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะทำการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เพื่อหากำไร หรือไม่ว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะทำการอพยพบุกรุกที่ดิน หรือการเช่าอยู่ในราคาถูก ขาดสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมเพียงใดก็ตาม แต่ทั้ง ๒ ฝ่ายจะมีความสามารถกระทำได้) เพราะรัฐบาลพยายามที่จะส่งเสริมให้เอกชนมีการลงทุน และใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกัน การกระจายจำนวนการครอบครองที่ดินอาจไม่ทั่วถึงทุก ๆ กลุ่มรายได้ และบางครั้งก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในเมืองที่มีที่ดินกำหนด หรือวางแผนการใช้ที่ดินดังเช่นกรุงเทพ เพราะฉะนั้นแนวความคิดเช่นนี้ จะเป็นการส่งเสริมระบบการผลิตทางเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมที่สนับสนุนการแข่งขันโดยเสรี ที่ดินในกรุงเทพจึงเป็นทุนส่วนที่แพงที่สุดส่วนหนึ่งของการลงทุนกิจการในเมือง และได้ทำกำไรให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยไม่ต้องเหนื่อย ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้าไปโดยปริยาย

ระบบการครอบครองที่ดินของกรุงเทพ นอกจากจะเป็นแบบอิสระแล้ว กรุงเทพยังขาดแผนการพัฒนาทางกายภาพที่แน่นอน และขาดแผนการควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้กลุ่มชนผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง เป็นผู้คุมแนวทางการใช้ที่ดิน กำหนดทิศทางการพัฒนาเจริญเติบโตของเมือง (โดยไม่ต้องอาศัยการวางแผนจากรัฐบาล) ทั้งนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากสับสนวุ่นวายในทางกายภาพ การที่กรุงเทพกลายเป็นเมืองที่กิจการต่าง ๆ อยู่ปะปนกันไป คนที่อยู่ชักรึ่งหนึ่งของเมืองต้องไปทำงานในทิศทางตรงกันข้ามการเดินทางที่สิ้นเปลือง การจราจรติดขัด ปัญหาชุมชนแออัดและการไร้ที่อยู่อาศัย ปัญหาของระบบโครงสร้างของเมือง ได้แก่ ถนน ประปาไฟฟ้า การระบายน้ำ กำจัดขยะ

จำเนียงไป้วยความยากลำบากและส่นเปลืองเงินเป็นจำนวนมหาศาล และเมื่อเจ้าของที่ดินต่างก็มีอิสระในการพัฒนาที่ดินของตนนี้ ทำให้เกิดช่องโหว่ของการใช้ที่ดินบางแห่งเป็นที่กินว่างเปล่าตึกแถวบ้าง กลายเป็นที่ ๆ ขาดการพัฒนา ทั้ง ๆ ที่อยู่ในการทำเลที่ดี เป็นต้น

ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินนี้ หากพยายามแก้ยู่บนพื้นฐานเดิมทุกอย่าง ไม่มีการเสนอแนวทางใหม่ ๆ ที่จะลดระบบการใช้ที่ดินแบบเดิมลงไป หรือทำให้การควบคุมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองอย่างแท้จริง มีบทบาทมากขึ้นแล้ว ก็ยากที่จะกันให้หลุดจากปัญหาความยุ่งยากสับสนต่าง ๆ ที่ชาวกรุงเทพฯ กำลังเผชิญอยู่ในทุกวันนี้ โดยเฉพาะกลุ่มที่เดือดร้อนที่สุดคือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีจำนวนประชากรอยู่ถึงประมาณ ๑ ล้านคนในกรุงเทพฯ ฯ ขณะนี้

ตอนที่ ๒

ระบบการใช้ที่ดินในเมืองที่มีปัญหา ต่อการครอบครองที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

นโยบายปล่อยเสรี

จะเห็นได้ว่าประชากรกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอพยพเข้ามายังเมืองหลวงคือ กรุงเทพมหานคร ในลักษณะที่เข้ามาหางานทำให้ได้ค่าจ้างแรงงาน เพื่อเลี้ยงชีพและครอบครัว รัฐบาลหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ยังไม่มีแผนพัฒนาเมืองหรือชนบทรองรับกระแสการอพยพ และมองกระแสการอพยพของคนชนบทสู่เมืองว่า เป็นลักษณะของความไม่เท่าเทียมกัน เป็นการไหลจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยต่ำ สู่แหล่งทำมาหากินที่มีระดับการครองชีพสูงกว่า และในเมืองเองก็มีความต้องการแรงงานราคาถูก รัฐจึงสนับสนุนโดยทางอ้อม (ด้วยการไม่รู้ไม่เห็น) ปล่อยให้ผู้อพยพเหล่านี้เข้ามาได้โดยเสรี และอาจจะทำการปลูกสร้างบ้าน บุกรุกบนที่ดินสาธารณะประโยชน์ของรัฐ หรือตามพื้นที่ๆ ไม่มีใครดูแล และแม้แต่ปล่อยให้เจ้าของที่ดินในเมือง แบ่งแปลงที่ดินเล็กๆ เพื่อขายหรือให้เช่าอยู่อาศัย ในสภาพที่แออัด และรกรุงรัง ขาดบริการสาธารณะ การกระทำเช่นนี้คือ การสร้างความพอใจให้กับทั้ง ๒ ฝ่ายคือ ผู้อพยพซึ่งมีรายได้น้อยเอง และเจ้าของที่ดินก็ยังได้ค่าตอบแทน และในเมืองสามารถรับแรงงานราคาถูกไว้ได้อีกด้วย ดังนั้น ปัจจุบันเราจะพบชุมชนแออัด ซึ่งมีอายุมานาน ๕๐-๖๐ ปี ซึ่งเป็นรุ่นแรกของชาวชนบทที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง มีที่วัดหลายแห่งซึ่งเป็นที่พักให้ชาวบ้านเช่าอยู่ ชุมชน

เหล่านี้ในช่วงแรก ๆ จะกระจายอยู่ตามที่ดินซึ่งอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม ตามลำคลองต่าง ๆ ใกล้แหล่งที่มีการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น ท่าเรือกรุงเทพฯ ตลาด แหล่งการค้าพาณิชย์เก่าของเมือง เป็นต้น ชุมชนเหล่านี้ได้ทำหน้าที่เป็นที่พำนักพักพิงแก่ผู้มีรายได้น้อยมาเป็นเวลานานพอสมควร และยังไม่เกิดปัญหา ร่นกระทั่งในเวลาต่อมา เมื่อกรุงเทพฯ มีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการตัดถนนเพิ่มสายต่าง ๆ จึงเกิดการเติบโตเกาะตามแนวถนน (Linear Growth) เกิดการเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางเมืองจากเขตย่านเมืองเก่า กระจายตัวมาตามถนนสายใหม่ ๆ จนกระทั่งปัจจุบันศูนย์กลางใหม่คือ ที่บริเวณสีลม สุริวงค์ และเกิดศูนย์กลางชุมชนย่อยอีกหลายแห่ง ณ พื้นที่ซึ่งได้รับการพัฒนา ภายหลังจากที่มีเส้นทางคมนาคมใหม่ ๆ ที่สะดวกสบายตัดผ่านชุมชนแออัดก็กระจายไปตามจุดต่าง ๆ ที่มีแหล่งงานมากขึ้น บนที่ดินเท่าที่จะหาได้ในราคาถูก ไม่ว่าจะโดยการเช่าหรือบุกรุกก็ตาม

การเก็งกำไรที่ดิน

เนื่องจากระบบการครอบครองที่ดินของไทยเรา สนับสนุนการครอบครองที่ดินโดยเอกชน และขาดการควบคุมการใช้ที่ดินนี้เอง จึงเป็นโอกาสอันดียิ่งแก่ผู้ที่ดินจะค้าที่ดิน ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เมื่อกลุ่มคนชั้นกลางมีการขยายจำนวนมากขึ้น ย่อมต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ดังนั้น จึงมีเอกชนที่เริ่มดำเนินการเป็นนักพัฒนาที่ดิน (land developer) แต่ในช่วงแรกนั้นมักจะเป็นในรูปของนักลงทุนธุรกิจที่ดิน โดยจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อขาย พร้อมกับการถมที่ ทำถนน ทางระบายน้ำ วางระบบไฟฟ้า ประปา ตลอดจนให้การผ่อนส่งระยะยาวด้วย (ในรายละเอียดตัวนัก

จัดสรรที่ดิน^{๕๓} อาจมีข้อสัญญากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินเกษตรกรรมมาก่อน เพื่อจะลดภาระเงินทุนที่จะต้องซื้อที่ดินทีเดียวทั้งผืน อาจตกลงกันในลักษณะแบ่งผลกำไรร่วมกัน หรืออาจจะเรียกว่านักจัดสรรแบบ^{๕๔} นีคือ ตัว broker นั้นเอง)

ช่วงต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นยุคที่ระบบทุนนิยมในประเทศไทยกำลังก้าวหน้าเต็มที่ กิจกรรมเรื่องการพัฒนาที่ดิน (land development) ก็กำลังขึ้นถึงขีดสูงสุดเหมือนกัน แม้แต่เอกชนที่มีทุนไม่มากก็หันมาเป็นนักลงทุนที่ดินแบบสมัครเล่นเหมือนกัน คือ ซื้อไว้เป็นแปลงเล็ก ๆ เก็บไว้เมื่อได้ราคาภายหลังจึงขาย จากธุรกิจการจัดสรรที่ดิน^{๕๕} สิ่งที่มาคือ การเก็งกำไรที่ดิน (land speculation) และราคาที่ดินขึ้นสูงมาก (high market land price)

แต่แล้วธุรกิจการพัฒนาจัดสรรที่ดินก็ถึงจุดทรุด เมื่อสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปทั้งประเทศประสบปัญหา เนื่องจากในต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ราคาสินค้าส่งออกลดลงอย่างมากในขณะที่ราคาสินค้าขาเข้าสูงขึ้น เศรษฐกิจของเมืองหลวงได้รับความกระทบกระเทือน ซึ่งนำไปสู่สภาพการลดลงของปริมาณความต้องการที่ดิน ดังนั้น ปริมาณที่ดินจัดสรรเหลือค้างเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาตกลงบ้าง ช่วงนี้สถาบันการเงินโดยทั่วไปไม่สามารถปล่อยเงินออกได้ จึงอยากหาทางออกด้วยการลงทุนในรูปแบบใหม่ ประกอบกับความต้องการบ้านและที่ดินนั้นยังคงมีอยู่ เพียงแต่ในช่วงหนึ่งที่ราคาที่ดินสูงมาก เกินความสามารถหรือกำลังซื้อของคนชั้นกลาง ดังนั้น ธุรกิจที่เติบโตในตอนนั้นคือ บ้านจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมา เข้ามาแทนที่การจัดสรรที่ดิน และนักเก็งกำไรที่ดินแปลงย่อย ๆ เมื่อธุรกิจบ้านจัดสรร

เดิบท่อนั้น การกว้านซื้อที่ดินผืนใหญ่ก็ดำเนินไปอีกวาระหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินรอบนอกตัวเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเส้นทางคมนาคมใหม่ ต่อเนื่องกับศูนย์กลางเมืองได้สะดวก เป็นต้นว่า บริเวณลาดพร้าว บางกะปิ ซึ่งไม่ไกลจากตัวเมืองมากนัก ที่ดินรอบนอกเป็นจำนวนมากถูกกว้านซื้อไว้ เพื่อรองรับโครงการบ้านจัดสรร Mr. Alain Durand ได้ให้ตัวเลขไว้ว่า ที่ดินชานเมืองประมาณ ๑๕๐-๑๗๐ ตารางกิโลเมตร โอนเป็นของพวกนักพัฒนาที่ดินในช่วงปี ๒๕๐๐ มาจนถึงปัจจุบัน และยังเป็นที่ดินว่างเปล่าอยู่ ๕๕ เพราะการซื้อที่ดินเกษตรกรรมที่ยังไม่ได้พัฒนาจากเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งอยู่ในย่านชานเมืองที่ระบบบริการสาธารณะยังไม่พร้อมนั้น ซื้อได้ในราคาถูก และสามารถจะทิ้งไว้ระยะหนึ่งเพื่อรอโครงการตัดถนน และระบบไฟฟ้า ระบายน้ำไปถึง (ซึ่งรัฐเป็นผู้ลงทุน) ที่ดินเหล่านั้นก็จะขายได้ในราคาสูงขึ้นมา

ในขณะเดียวกัน ที่ดินที่พอจะมีอยู่ในเมือง มักจะถูกพัฒนาให้เป็นตึกแถว ประกอบการค้าพาณิชย์และอยู่อาศัยไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ราคาที่ดินในเมืองแพงมาก และประกอบกับการกระจายตัวของที่ดินเพื่อการอาศัยถูกจำกัด เพราะที่ดินรอบนอกอยู่ในมือนักจัดสรรที่ดินและบ้านไปเป็นส่วนใหญ่ จึงเห็นได้ชัด มีปรากฏการณ์ที่นักจัดสรรที่ดินและบ้านหันมาเลือกหาที่ดินว่างเปล่าในเมือง ซึ่งเป็นที่อยู่ในการทำที่ดี แต่อาจจะอยู่กันหลังแนวตึกแถวอาคารพาณิชย์ เป็นยุคที่ทาว์นเฮ้าส์กำลังเติบโต ดังนั้น จึงมีชุมชนแออัดหลายแห่งซึ่งเช่าที่ในราคาถูก ถูกแทนที่โดยโครงการประเภทนี้ และเจ้าของที่ดินแปลงย่อย ๆ ในเมืองเองก็เริ่มไหวตัวไม่ต้องการให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ปลูกบ้านบนที่ดินของตน เพราะเล็งเห็นว่าที่ดินเหล่านั้นสามารถพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง และค่อนข้างสูงได้ จึงเท่ากับเป็นการผลักผู้มีรายได้น้อยโดยทางอ้อมออกจากที่ดินในเมือง

ดังนั้น ในช่วงหลัง ๒๕๑๕ เป็นต้นมาถึง ๒๕๒๒ จึงมีปรากฏการณ์ การไร้รถสลัมในเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งที่ดินเหล่านั้นกำลังจะถูกพัฒนา เป็นโครงการที่อยู่อาศัยรายได้ปานกลางและสูงบ้าง หรือเป็นย่านร้านค้า พาณิชยกรรมบ้าง หรือบางครั้งที่ดินของหน่วยงานของรัฐบาลก็จะถูกนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะอย่างของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ โครงการที่ดินนั้นเพิ่มเติม ในช่วงหลังคือ ถนนวงแหวนชั้นกลางและรอบนอก โครงการทางด่วนก็เป็น ผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนแออัดหลายแห่ง^(๑) เพราะเป็นที่ราคาถูกสามารถ เว้นคืนได้ง่าย

ด้วยเหตุทั้งทางตรงและทางอ้อมดังที่กล่าวมาแล้ว คือทั้งนโยบายที่ขาด การวางแผนของเมืองกรุงเทพ เพื่อรับการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบท และการให้อิสระแก่การจัดการที่ดินในเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบเจ้าของ ที่ดินทั้งหมด โดยขาดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านั้น จึง ก่อให้เกิดสภาพการค่าที่ดินโดยเสรี และมีอิทธิพลต่อทิศทางการเติบโตขยาย ตัวของเมือง ต่อการใช้ที่ดินในเมือง และต่อราคาที่ดิน ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อ สภาพการไร้รถสลัม และทำให้ดูเหมือนว่า ชุมชนแออัดนั้นไม่สมควร จะอยู่บนที่ดินซึ่งมีราคาแพงขึ้นในภายหลัง หรือที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ ได้มากกว่าการเป็นชุมชนที่สกปรกรกรุงรัง เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค แหล่ง อาชญากรรม ฯลฯ

เหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในทำนองนี้ มิได้เกิดขึ้น เฉพาะกรุงเทพ เท่านั้น แต่เกิดขึ้นคล้าย ๆ กันในประเทศพัฒนาขึ้น ๆ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ถ้าลองพิจารณาจากบทความของ Prof. Doebele จะเห็นได้ชัดเจน คือ ใกล้เคียงความเป็นไปไว้ ๔ ขั้นตอนด้วยกัน คือ

(๑) ดังรายงานการสำรวจการไร้รถสลัมในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ของคุณสมสุข บุญยะบัญชา

๑. นโยบายปล่อยเสรี

ในช่วงแรกของการเกิดการบุกรุกที่ดิน ตามพื้นที่ซึ่งขาดการควบคุมดูแล เช่นที่สาธารณะประโยชน์ (marginal land) หรือการเกิดชุมชนผู้ที่ยากจนรายได้น้อย ซึ่งเช่าที่ในราคาถูก ขาดสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรที่จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ มิให้กระทำหรือควบคุมมาตรฐานทางอื่น แต่เป็นเพราะรัฐบาลส่วนมาก ซึ่งมีได้มีแผนกับการเติบโตของเมืองใหญ่มาก่อน เห็นว่าการปล่อยให้กระทำเช่นนั้นได้ คือ การสร้างความพอใจให้กับทั้ง ๒ ฝ่าย คือผู้ที่หาที่อยู่อาศัยเอง และเจ้าของที่ดินซึ่งจะใช้ที่ดินไปทำประโยชน์อะไรก็ได้แล้วแต่

๒. การรื้อร้างและการสร้างที่อยู่อาศัยโดยรัฐบาล

ในช่วงหลังจากเกิดการอพยพเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมากแล้ว เกิดสภาพชุมชนแออัดเสื่อมโทรมจนเห็นได้ชัดแล้ว ในสายตาของผู้บริหารและผู้นำทางเศรษฐกิจจะมองว่า ชุมชนเหล่านี้คือเนื้อร้ายที่จะต้องเร่งกำจัดให้หมดไป นโยบายในช่วงนี้จึงออกมาในรูปของ

๒.๑ การรื้อร้าง (Demolition) ให้สภาพสลัมหมดไป

๒.๒ การสร้างที่อยู่ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นรูปแบบของที่อยู่ซึ่งได้มาตรฐาน (ในสายตาของผู้มีรายได้สูง)

(Minimum-standard subsidized public housing)

๒.๓ เพื่อผลในระยะยาว ควรจะตรึงคนชนบทให้อยู่ในที่เดิมไม่ให้อพยพเข้าสู่เมือง พร้อมกับรัฐเองก็ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะหา public housing ให้เพียงพอกับความต้องการได้

(Decentralized development to rural improvement)

๓. การปรับเปลี่ยนปัญหาชนบทสู่เมืองให้เป็นกระบวนการที่เป็นคุณประโยชน์

ในช่วงนี้ คือความพยายามแก้ปัญหาในอีกรูปแบบหนึ่ง เมื่อรัฐหรือผู้ที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาต้องประสบกับข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร จึงเกิดแนวความคิดใหม่ เช่น ของ John F.C. Turver และ William Mangin ที่พยายามให้เกิดการยอมรับชุมชนแออัด หรือที่อยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมของผู้มีรายได้น้อยเหล่านั้นว่า คือจำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว และเป็นวิธีการช่วยเหลือตัวเองของผู้มีรายได้น้อยให้ได้มาซึ่งที่ดิน (โดยวิธีใดก็ตาม) และบ้านเรือนอยู่อาศัย ตลอดจนสาธารณูปโภคบางอย่างที่พอจะหาได้ รัฐไม่ต้องลงทุนให้ใหม่ ถึงกับมีคำพูดว่า “squalters are not part of the problem but part of the solution” คืบเข้าไป จนกระทั่งถึงแนวความคิดของการปรับปรุงชุมชนสมบูรณแบบ ที่ว่าชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองเหล่านี้ สามารถจะพัฒนาและสร้างตนเอง ในระบบของเมืองได้ดีกว่าที่จะไล่ออกไป และตัดขาดออกจากระบบต่าง ๆ ในเมือง แต่ทั้งนี้โดยการทำต้องสร้างโอกาสในการปรับปรุงพัฒนาไปพร้อมกันทั้งรายได้, ที่อยู่อาศัย, การศึกษา ฯลฯ

ในช่วงนี้ เกิดโครงการประเภทที่เรียกว่า สร้างบางส่วน (Sites and services) และการปรับปรุงสลัม (slum upgrading) ซึ่งควรจะ เป็นคำตอบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจของเมืองใหญ่ ซึ่งไม่มีการประกันค่าครองชีพ, รายได้ไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพ ตลอดจนสภาพการดำรงตนของคนทุกระดับรายได้ คือข้อจำกัดหรือการบีบคั้นทางอ้อม ให้โครงการทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ทั้ง

หมก ที่ดินคือปัจจัยสำคัญ ที่ดินซึ่งมีความหมายไปถึง สิทธิการครอบครองอย่างถูกต้อง, ทำเลที่เหมาะสม, ราคาที่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้มีไม่เพียงพอ หรือแทบจะหาไม่ได้เลย และดูเหมือนกับว่าที่ดินของเมืองหลวงนั้นไม่เพียงพอ ขาดแคลน ความจริงแล้วที่ว่างเปล่ามีอีกมาก แต่ไม่ใช่ที่ ๆ เหมาะสมกับความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีรายได้น้อย หรือบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ก็ตาม

๔. ธุรกิจการค้า

ในยุคของการค้ากวไราจากโครงการพัฒนาที่ดินในเมือง เหตุการณ์ในช่วงนี้ มีผลโดยตรงต่อการเลือกรวมชนผู้มีรายได้น้อย เพราะการนำเอาที่ดินซึ่งเคยเป็นที่อยู่อาศัยเหล่านี้มาทำประโยชน์อย่างอื่น ๆ ในเชิงการค้า ซึ่งให้ผลกำไรมากกว่าเดิม นอกไปจากนี้ ธุรกิจการพัฒนาที่ดินเพื่อการค้าพาณิชย์นี้ ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก จนเกินกว่าที่ผู้มีรายได้น้อย หรือแม้แต่ผู้มีรายได้ปานกลางจะมีกำลังพอสำหรับที่อยู่อาศัยของตนได้ และเมื่อดำเนินมาจนถึงจุดนี้แล้ว จะสะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อกิจการและกลุ่มคนทั้ง ๒ นั้น ถึงจุดนี้ผู้ที่มิหน้าที่รับผิดชอบ ควรจะต้องหันกลับมาดูที่ระบบการตีค่าต่าง ๆ ในสังคม และหาทางออกที่เป็นไปได้ทุก ๆ วิธีทางมิใช่ปล่อยให้ความขัดแย้งนี้ดำรงอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของสังคมนั้น ๆ อย่างแน่นอน

ถ้าย้อนกลับมามองปรากฏการณ์ของกรุงเทพฯ จะเห็นได้ว่า ไม่พ้นไปจากขั้นตอนทั้ง ๔ นี้ และเป็นการคลี่คลายจากแนวความคิดในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งส่งผลต่อการจัดการใช้ที่ดินในเมืองในลักษณะดังกล่าวแล้ว

ตอนที่ ๓

การแก้ปัญหาการไร้ชุมชนแออัด ที่สัมพันธ์กับเมือง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ชุมชนแออัดนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว พร้อม ๆ กับพัฒนาการของกรุงเทพ (Urbanization) ที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก (การที่ระบบการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจซึ่งก้าวจากเกษตรกรรม มาสู่ข้อบ่งชี้ของทุนนิยมทันที ความต่อเนื่องหรือการเตรียมการวางแผน ทั้งแผนประชากร และแผนทางกายภาพของเมือง มิได้มีการจัดทำไว้ ดูเหมือนว่าประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ แล้วแต่พลังของกลุ่มคนกลุ่มใดที่จะพอนำหรือชักจูงไปได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัญหาที่ก่อตัวขึ้นและสานต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลาถึงศตวรรษมาแล้ว จะตกมาถึงในปัจจุบันนี้ และยากแก่การแก้ไขเพียงใดก็ตาม ก็ยังจำเป็นที่จะต้องมองภาพสะท้อนเบื้องหลังของปัญหาเหล่านั้นให้ชัดเจน) กลุ่มคนที่เข้ามาจากภาคเกษตรกรรมในชนบท มาสู่ภาคธุรกิจในเมือง และกลุ่มคนจีน รับจ้างแรงงาน กลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทอยู่ในการเคลื่อนไหวเติบโตของเมืองกรุงเทพฯ นี้ ปฏิเสธไม่ได้ว่า มีทั้งกลุ่มผู้มีรายได้น้อย, ปานกลาง จนกระทั่งกลุ่มผู้มีรายได้สูง ทุกกลุ่มเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีส่วนผลักดันกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้ แม้บ่อยครั้งกลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง และกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง จะเป็นตัว

แสดงที่มีบทบาทเด่นเป็นผู้นำ หรือเป็นกุญแจสำคัญของสังคมเมืองก็ดี ก็ยังต้องถือว่าแม้อำเภอผู้มีรายได้น้อย ก็มีส่วนร่วมในพัฒนาการของเมืองอยู่เป็นอย่างมาก ในเมื่อบุคคลทุกกลุ่มผูกพันและมีส่วนรับผิดชอบในหน้าที่ต่างกันออกไป ย่อมต้องมีส่วนที่จะบริโภคหรือครอบครองปัจจัยพื้นฐานในชีวิต เพราะฉะนั้น แนวความคิดพื้นฐานในการแก้ปัญหา จึงควรจะรวมองค์ประกอบทุก ๆ ส่วนไว้ ในการแก้ปัญหาไปพร้อม ๆ กัน จึงน่าจะเป็นไปได้มากที่สุด การแก้ปัญหาที่พยายามจะผลักดันให้บางกลุ่มออกไปนอกกระบวนการของเมืองแล้ว ย่อมจะไม่ประสบความสำเร็จแน่นอน เป็นต้นว่า ความคิดในการไล่อพยพผู้คนที่เคยกระทำมาแล้วในอดีตในหลาย ๆ ประเทศ หรือการที่จะเคลื่อนย้ายคนในชุมชนแออัดให้ไปอยู่ในโครงการ Sites and Services ที่ไกลจากชุมชนเมืองออกไป และไกลแหล่งงาน ย่อมเป็นไปได้ยาก

ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ได้ทวีจำนวนขึ้นทุกวัน จากตัวเลขการสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ พบว่า ชุมชนแออัดที่ถูกไล่อพยพ และกำลังจะถูกไล่อพยพ ไม่มีโครงการที่อยู่อาศัยอื่น ๆ รองรับมีอยู่ถึง ๘๐ กว่าแห่ง^(๑) จากจำนวนชุมชนแออัดทั้งสิ้น ๔๑๐ แห่ง และหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน คือ พ.ศ. ๒๕๒๖ นี้ มีตัวเลขของชุมชนที่กำลังจะถูกไล่อพยพออกไปอีกในทำนองเดียวกัน ประมาณ ๑๐ แห่ง^(๒) ซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณ ๔,๙๔๗ ครอบครัว จำนวนดังกล่าวนี้ยังไม่มีคำตอบว่าจะย้ายไปอยู่ที่ใด ถ้าปล่อยให้ชาวบ้านแก้ปัญหาตนเองแล้ว ก็อาจจะใช้วิธีการดั้งเดิมที่เคยทำมาแล้ว คือ ย้ายจากที่หนึ่งไปแฝงอยู่บนที่ดินเท่าที่พอจะบุกรุกได้ หรือแฝงอยู่ตามชุมชน

(๑) การสำรวจโดยคุณสมสุข บุญญะบัญชา พ.ศ. ๒๕๒๕

(๒) สำรวจโดยผู้เขียน ต.ค. ๒๕๒๖

ต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วไปเพิ่มความหนาแน่นมากขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าจำนวนประชากรทั้งกล่าวนั้นมิได้สูญหายไปจากเขตกรุงเทพแต่ประการใด แต่วนเวียนจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งอยู่บนพื้นที่ในกรุงเทพมหานครเอง (ซึ่งคงจะหายากยิ่งขึ้นทุกวัน) ทำให้เข้าใจได้ว่า การแก้ปัญหาโดยไม่นับจำนวนประชากรเหล่านี้อยู่ในพื้นที่ส่วนหนึ่งของเมืองกรุงเทพยังเป็นไปได้ แต่ขึ้นอยู่กับกลวิธีที่จะช่วยให้เป็นการแก้ปัญหาที่ประสานกับการใช้ที่ดินในเมือง ให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย มิใช่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในลักษณะของการใช้ที่ดินขึ้นอีก หรือมิใช่เป็นการหาพื้นที่ราคาถูกในเมืองให้กับผู้มีรายได้น้อยลงก่อนข้างสูงโดยทางอ้อม

แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

ตัวอย่างหรือบทเรียนที่ได้เคยมีประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติมาแล้ว อาจรวบรวมได้ ๔ ประเภทอย่างกว้าง ๆ ดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง นโยบายของรัฐที่มีต่อที่ดินเมือง (Structural changes in government policies toward urban land)

ซึ่งต้องอาศัยรัฐบาลทั้งระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (Local authority) ตัวแทนสำคัญ (Actors) กลวิธีในระดับนี้ได้แก่

- กฎหมายเวนคืนที่ดิน (Expropriation) พร้อมกับอ่านใจและกำลังเงินของรัฐในการเวนคืนด้วย
- การเก็บภาษีที่ดิน (Taxing the Land)

เก็บจากค่าเช่าที่ดิน

เก็บจากราคาประเมินของที่ดิน

เก็บจากการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

– ธนาคารที่ดิน (Land Banking)

วิธีการนี้ต้องการประสิทธิภาพ และความซื่อสัตย์ของรัฐในการจัดการเป็นอย่างมาก และต้องการงบประมาณมากด้วย

๒. การประสานงานและร่วมมือกันระหว่างผู้ที่มีบทบาทต่อที่ดินในเมือง
(Participatory Strategies)

ผู้ที่มีบทบาทร่วมกัน ได้ตั้งแต่ประชาชนในชุมชน, รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ, เจ้าของที่ดิน, สถาบันการเงิน, และนักพัฒนาที่ดินอื่น ๆ ฯลฯ กลวิธีที่ใช้ อาจมีหลายรูปแบบได้แก่

- Land readjustment
- Urban land market activities
- Participatory planning

๓. การครอบครองที่ดินโดยส่วนรวม (Community land ownership)

ได้แก่ วิธีการที่ต้องอาศัยสมาชิกของชุมชน หรือองค์กรที่มีระเบียบของชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการ ต้องมีความเข้าใจและการยึดมั่นในหลักการรักษาที่ดินเพื่อชุมชนเป็นอย่างดี กลวิธีที่ใช้ได้แก่

- สหกรณ์ที่ดิน (Co-Operative Land Banking)
- การประสานงานชุมชน (Community participation)
- ๔. การใช้หลักการทางการเงินเป็นพื้นฐาน (Financial interventions)

แนวความคิดแบบ Monetariat concept ผู้มีบทบาทหลัก คือ ภาครัฐบาล (ในระบับนโยบายที่มีต่อ Banking system) สถาบันการเงิน และนักลงทุนธุรกิจที่ดิน กลวิธีที่จะช่วยให้แนวความคิดนี้เป็นไปได้ ยกตัวอย่างเช่น

- การออกกฎหมายหรือบัญญัติที่เกี่ยวกับการลงทุนประเภทนี้ ที่จะช่วยคุ้มครอง หรือเป็นหลักประกันการลงทุนนี้ได้
- การให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินต่อโครงการประเภทนี้
- รัฐควบคุมการให้สินเชื่ออย่างเข้มงวด
- การควบคุมอัตราดอกเบี้ย
- การออกสินเชื่อ หรือพันธบัตรเพื่อธุรกิจที่ดิน โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมการลงทุนและขยายทุน

ทั้ง ๔ แนวทางนี้มีรายละเอียดที่นำไปใช้ในแต่ละแห่งแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของเมืองนั้น ๆ ที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะมียุทธวิธีหรือหนทางในการแก้ปัญหาที่ลึกซึ้งเพียงใด สิ่งที่จะเป็นพื้นฐานของการแก้ปัญหา และเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง คือการปรับปรุงทัศนคติ และระบบการตีค่าในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเอง ก็จำต้องปรับทัศนคติ ให้เข้าใจในสิทธิพื้นฐานของตน เข้าใจในความสามารถ และบทบาทของตนที่มีต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้มีโอกาส

เหนือกว่า ก็จำต้องได้รับการปรับทัศนคติ ให้มีการยอมรับกลุ่มผู้มียาได้น้อย ว่าเป็นกลไกส่วนหนึ่งในสังคม มีหน้าที่ต่อสังคมและมีสิทธิที่จะร่วมใช้ทรัพยากรของสังคมเช่นเดียวกัน หากปราศจากสิ่งนี้แล้ว ก็จะมีแต่ความขัดแย้ง การมองไม่เห็นไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน และการแก้ปัญหาจะไม่มีที่สิ้นสุดอยู่เช่นนั้น

บทผนวก ๒

งานพัฒนาสลัมในกรุงเทพ

โดย

กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม

๑. วิวัฒนาการการเกิดสลัม
๒. ลักษณะทั่วไปและปัญหา
๓. วิวัฒนาการของชาวบ้าน
๔. บทบาทของราชการต่อการแก้ปัญหาสลัม
๕. บทบาทของหน่วยงานเอกชน
๖. อนาคตของงานพัฒนาในสลัม

๑. วิวัฒนาการการเกิดสลัม

สลัมเป็นผลจากการหลั่งมลาของการพัฒนาจากนโยบายทำประเทศให้ทันสมัยทางด้านอุตสาหกรรม ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากทั้งด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่เป็นการขยายตัวในวงจำกัดเฉพาะในเมืองหลวงและตามหัวเมืองที่เป็นจังหวัดใหญ่ การพัฒนาภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนส่วนใหญ่ประสบความล้มเหลว แม้ตามแผนการพัฒนายจะขยายการพัฒนาไปสู่ภาคชนบทบ้างแต่ก็เป็นลักษณะการส่งเสริมการตั้งทรัพยากรจากชนบทมาพัฒนาความเจริญในเมืองมากกว่า เช่น การสร้างเขื่อน สร้างถนน ผลจากการพัฒนาดังกล่าว ยิ่งทำให้เมืองหลวงและชนบทแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือกรุงเทพมหานครเมืองหลวงกลายเป็นศูนย์กลางของความเจริญทุกอย่าง เป็นศูนย์กลางอำนาจของระบบในสังคม ในขณะที่ชนบทมีแต่ความยากจนทั้งที่เกิดจากปัญหาการครอบครองที่ดิน ปัญหาการผลิต การถูกกดราคาพืชผล และปัญหายักรรรมชาติความแร้นแค้นเป็นแรงกดดันให้ชาวชนบทอพยพเข้าเมืองเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า

เมื่อเข้ามาในเมืองเขาก็ต้องค้นหานหาที่อยู่อาศัยราคาถูก ไปอยู่ในสลัมที่คนบ้านเดียวกันอยู่ก่อนบ้าง ไปบุกรุกที่ใหม่บ้าง ประกอบกับทางรัฐบาลเองมิได้มีการวางแผนเมืองที่ดี ใครจะใช้ประโยชน์อย่างไรก็ได้ หน่วยราชการและเอกชนที่มีที่ดินมากก็ไม่เอาใจใส่ ปล่อยปละละเลย ทำให้จำนวนสลัมเพิ่มมากขึ้น ในช่วงเวลาต่อมาสลัมไม่เกิดแต่เพียงเฉพาะคนที่อพยพมาเท่านั้น แต่เกิดจากคนในกรุงเทพเองด้วย เพราะคนจนในเมืองถูกภาวะเศรษฐกิจบีบรัดมากขึ้น มีปัญหาที่อยู่อาศัย จึงต้องไปอยู่สลัมมากขึ้น ชุมชนคนจนบางแห่งก็เสื่อมโทรมลงกลายเป็นสลัม

จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ในกรุงเทพมหานครมีสลัมอยู่ถึง ๔๔๘ แห่ง ประชากรประมาณ ๑ ล้าน ๒ แสนคน หรือประมาณร้อยละ ๒๐ ของคนในกรุงเทพ จึงเป็นข้อสรุปได้ว่าสลัมคือแหล่งรองรับคนยากจนทั้งจากชนบทและจากในเมืองเอง สลัมมิใช่เป็นตัวปัญหาแต่เป็นการสะท้อนออกของความเหลื่อมล้ำบกพร่องระบบต่าง ๆ ในสังคม มองอีกแง่หนึ่งสลัมก็ช่วยคลี่คลายปัญหาของสังคมด้วย มิใช่แต่เป็นด้านลบอย่างเดียว

๒. ลักษณะทั่วไปและปัญหา

โดยทั่วไปแล้วสลัมก็คือความแออัดยัดเยียด ความทรุดโทรมของสภาพแวดล้อม มีปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม แต่สิ่งที่เห็นเหล่านี้เป็นเพียงปรากฏการณ์มิใช่เนื้อแท้ของปัญหา ปัญหาต้นตอของสลัมก็คือ ความยากจน ความขาดแคลน และความเสียเปรียบทางสังคม

ปัญหาของคนสลัมจำแนกออกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

๑. ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ติดตัวคนสลัมมาตั้งแต่ชนบท อพยพมาเพื่อหางานทำ แต่การมีการศึกษาน้อย ไม่มีความสามารถทางช่างฝีมือ ขาดความชัดเจนในสังคมเมือง สิ่งเหล่านี้ทำให้เขาขาดโอกาสที่จะเลือกงานทำ จึงต้องมักทำงานที่ไม่มั่นคง ค่าแรงต่ำ และเป็นงานประเภทใช้แรงงาน เช่น กรรมกร และรับจ้างทั่วไป คนสลัมโดยทั่วไปมีภาวะตกงานสูงเดือนหนึ่งอาจได้ทำงานเพียง ๑๐-๑๕ วัน คนในครอบครัวต้องช่วยกันทั้งผู้หญิงและเด็กทำงานทุกชนิดที่จะได้เงินมา เช่น หาบเร่ เก็บพลาสติก ขายหนังสือพิมพ์ พวงมาลัย

โดยทั่วไปคนสลัมมักจะมีรายได้ไม่พอใช้และส่วนใหญ่มีหนี้สินซึ่งต้องกู้ในอัตราแพงถึงร้อยละ ๒๐-๒๕ ต่อเดือน การใช้จ่ายคนสลัมต้องซื้อของในราคาแพงกว่าคนปกติหลายเท่าเรื่องค่าน้ำ ค่าไฟ เช่น ค่าน้ำต้องซื้อกันหลายทอดราคาสุดท้ายลูกบาศก์เมตรละ ๑๕-๒๐ บาท ราคาต้นทุนเพียง ๒-๓ บาท

สรุปได้ว่าคนสลัมต้องกินร่นต่อสู้กับปัญหาปากท้องตลอดเวลาและทุกคนเพื่อชีวิตอยู่รอดไปวัน ๆ มิใช่เพื่อชีวิตที่ดีกว่า

๒. ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย

เนื่องจากสลัมได้กระจายไปทั่วกรุงเทพ ส่วนใหญ่อยู่บนที่ดินของคนอื่น ทั้งของรัฐและเอกชน สลัมบนที่ดินของรัฐร้อยละ ๓๗ บนที่ดินเอกชนร้อยละ ๖๓ การอยู่ก็มีทั้งเช่าและบุกรุก ในปัจจุบันสลัมต้องเผชิญกับปัญหารุนแรงโดยทั่วไปคือการไล่ที่ จากการสำรวจของการเคหะ ฯ ในปี ๒๕๒๔ พบว่าสลัมใน กทม. ๔๑๐ แห่งมี ๑๒๙ แห่งกำลังถูกไล่ที่ และหลายแห่งถูกรื้อไปแล้ว ซึ่งในจำนวนนี้ไม่รวมถึงสลัมย่อย ๆ ที่กระจัดกระจายทั่วไปซึ่งมีกระแสดการขับไล่รุนแรงกว่า ในจำนวน ๑๒๙ สลัมนี้ มีคนอาศัยอยู่ถึง ๓๗,๐๐๐ ครอบครัว ประชากรประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน

สาเหตุที่มีการขับไล่ที่มากเช่นนี้เพราะนโยบายที่ขาดการวางแผนของเมืองหลวง ระบบการครอบครองที่ดินของไทยที่สนับสนุนการครอบครองที่ดินโดยเอกชนและขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน ปล่อยให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนักค้าที่ดินเก็งกำไร ต่อมาเมื่อเมืองขยายตัวมากขึ้นราคาที่ดินก็สูงขึ้นมากจึงมีการเปลี่ยนประโยชน์การใช้ที่ดิน โดยมีแนวความคิดที่ว่าสลัมไม่ควรอยู่บนที่ดินที่มีราคาแพงขึ้นมา หรือที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ได้มากกว่า

การเป็นสลัมที่สกปรก เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เพาะอาชญากรรมและยิ่งถ้าเป็นสลัมที่บุกรุก ก็ยิ่งจะมีความชอบธรรมในการถูกไล่รื้อมากขึ้น

สภาพการต่อสู้ระหว่างเจ้าของที่ดินกับคนสลัม ชาวสลัมส่วนใหญ่ยังมีความต้องการที่จะอยู่ในพื้นที่เดิมเพราะเหตุผลทางบ้านแหล่งงาน ความผูกพันในที่ที่อยู่มานาน การศึกษาของบุตร และไม่มีค่าใช้จ่ายในกรณีที่จะต้องรื้อย้ายแล้วไปปลูกสร้างใหม่ ดังนั้นเมื่อเจ้าของที่ต้องการไล่ ขณะที่คนสลัมยังต้องการอยู่ที่เดิม จึงมีการปะทะกันทางสังคมขึ้น เป็นลักษณะที่ทางเจ้าของที่ดินพยายามเริ่มต้นด้วยวิธีทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่มาไล่รื้อ ฟ้องศาลดำเนินคดี พร้อมกับการข่มขู่ จับกุม ใช้ไฟไล่ หรือแม้แต่การซื้อตัวผู้นำทำลายการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ชาวบ้านเองก็ต่อสู้อย่างเอาเป็นเอาตายเพราะเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องรับเคราะห์กรรมร่วมกันจำต้องหันหน้าสู้รวมกัน แต่เนื่องจากขีดจำกัดที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ฐานะยากจน ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ มีการศึกษาต่ำทำให้ระดับจิตสำนึกเรื่องการรับรู้สิทธิหน้าที่และความเป็นธรรมในสังคมค่อนข้างน้อย ทำให้การต่อสู้ในหลายแห่งชาวบ้านยอมแพ้แต่ต้น บางก็ถูกเจ้าของที่ดินใช้เล่ห์กลต่าง ๆ ทำลายจนต้องรื้อย้ายบ้าง แต่ก็มีหลายแห่งที่ชาวบ้านไม่มีทีไปจริง ๆ รวมตัวกันต่อสู้อย่างเหนียวแน่นและได้ชัยชนะในที่สุด ทั้งนี้ได้มี หลายฝ่ายให้การสนับสนุนการต่อสู้ของชาวบ้านอยู่บ้าง

แนวโน้มของปัญหา ขณะที่กระแสดการขับไล่ที่ยังรุนแรงนี้มีสาเหตุที่คิดว่าแนวโน้มต่อไปปัญหาการไล่ที่ยังคงมีต่อไปและรุนแรงกว่าเดิม เพราะเมื่อพิจารณาการครอบครองที่ดินทั้งเอกชนและของรัฐแล้วพบว่าเอกชนผูกขาดการครอบครองที่ดินมาก เมื่อไม่มีผู้ให้เช่าที่ดินขณะที่คนต้องการที่อยู่อาศัย

มากขึ้น ผู้ที่ไม่มีที่อยู่จึงพยายามเข้าไปอยู่ในสลัมที่แออัด และเมื่อที่ดินในเขตชานเมืองถูกจองหมดแล้ว ทำให้เจ้าของที่ดินในเขตเมืองที่ต้องการทำธุรกิจขับไล่ชาวสลัมออกไป ในปี ๒๕๒๕ คนสลัมที่อยู่ที่ถูกขับไล่ เพราะเจ้าของเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ถึง ๒๒ % ในส่วนที่ดินของรัฐส่วนใหญ่เป็นสลัมอยู่ใจกลางเมืองซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้มาก ทำให้หน่วยราชการทั้งหลายคิดว่า การเปลี่ยนจากให้เช่าปลูกบ้านมาใช้เช่าทำธุรกิจจะได้รายได้มากกว่า จากการสำรวจของการเคหะฯ พบว่า ๔๖ % ของที่ดินรัฐที่เป็นสลัมเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และในปี ๒๕๒๕ ผู้เช่าที่ดินรัฐ ๖๕ % มีปัญหาเนื่องจากรัฐเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการธุรกิจ

สรุปคือชาวสลัมส่วนใหญ่ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ไม่มีหลักประกันว่าจะถูกไล่ที่เมื่อไร ขณะนี้กระแสการขับไล่ที่รุนแรงขึ้น การต่อสู้ของชาวบ้านอยู่ในฐานะเสียเปรียบและแพ้บ้างชนะบ้าง ซึ่งปัญหาไล่ที่นี้จะส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวบ้าน เพราะบ้านของชาวสลัมนอกจากจะเป็นที่อยู่อาศัยแล้วยังเป็นปัจจัยการผลิตและที่รวมทุกสิ่งทุกอย่างของชีวิตด้วย และแน่นอนที่สุดการขับไล่ที่ ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย มีผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาอย่างแน่นอน และหนักหน่วง เพราะไม่มีชาวสลัมคนใดคิดอยากพัฒนา ถ้าเขาไม่รู้ว่าจะพัฒนาไปเพื่ออะไรในเมื่อเขาเองจะต้องถูกไล่ในไม่ช้า

๓. ปัญหาคุณภาพชีวิตและสังคม

เรื่องนี้มีปัญหาปลีกย่อยมากมายและผสมผสานจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตสลัมอย่างแท้จริง นับตั้งแต่ทางกายภาพตั้งแต่บ้านผุสะพานพัง ความแออัดยัดเยียด น้ำครำเน่าเหม็น ขณะที่มีการเคลื่อนกลาทั่วไปได้ คนอยู่รวมกับ

สัตว์ แสงแดดและอากาศบริสุทธิ์ลงไปไม่ถึง เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย ความขาดแคลนสาธารณูปโภค ขาดแคลนทั้งไฟฟ้าและน้ำประปา ถ้ามีราคาก็แพงลิบ บ้านไม่มีเลขบ้านอยู่แบบหลก่ลอย ปัญหาทางสังคมก็เริ่มแต่ภายในครอบครัว พ่อแม่ทะเลาะกันบ่อย เด็กถูกทอดทิ้ง ขาดอาหาร ขาดความอบอุ่น และเมื่อโตขึ้นก็ขาดการศึกษา มีปัญหาต่อไปในการประกอบอาชีพ ปัญหาสังคม เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การเอาเปรียบกันเองในสลัม ซึ่งสะท้อนภาพสังคมปลาใหญ่กินปลาเล็ก

อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้ในความรู้สึกของชาวบ้านเองไม่ค่อยได้ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาที่แท้จริงและต้องการความช่วยเหลือก็คือปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งถ้าทั้งสองเรื่องนี้ได้รับการแก้ไขแล้วก็จะสามารถปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่อื่น ๆ ได้ดีกว่านี้

๓. วิวัฒนาการของชาวสลัม

วิวัฒนาการของชาวบ้านขึ้นอยู่กับปัญหาที่เขาประสบและประสบการณ์ในการแก้ปัญหา-พัฒนาชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยภาพรวมแล้วพัฒนาการของชาวบ้านในสลัมทั้งเดิมและสลัมที่ผ่านงานพัฒนามาบ้าง จะมีความแตกต่างกัน สลัมดั้งเดิมที่ยังไม่ผ่านงานพัฒนา

ระยะเริ่มแรกที่ชาวบ้านเข้ามาอยู่ในสลัมไม่ว่าจะบุกรุกหรือเช่าที่ส่วนใหญ่มักเป็นลักษณะต่างคนต่างอยู่ ต่างทำมาหากิน สลัมเป็นเพียงแหล่งพักพิงเพื่อค้ำรนอนอยู่ไปวัน ๆ เท่านั้น แต่จะมีความสัมพันธ์กันอยู่บ้างก็กับคนที่มาจากภาคเดียวกัน อาชีพเดียวกัน ความสัมพันธ์เป็นลักษณะกลุ่มธรรมชาติ กิจกรรมที่ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางศาสนา เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า

ด้านความคิดส่วนใหญ่ชาวบ้านยังไม่สนใจงานพัฒนา บางทีก็ติดอยู่กับเรื่อง
ลำหลัง มีจิตสำนึกกว่าเป็นคนชั้นต่ำในสังคม

ต่อมาเมื่ออยู่กันนานเข้าปัญหาในสลัมก็เพิ่มมากขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหา
ร่วมกัน การถูกกดขี่จากสิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านร่วมมือกันมากขึ้น มีกลุ่ม
ธรรมชาติเกิดขึ้น ในการดิ้นรนแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น วงแชร์ กลุ่มผู้ใช้
บริการจากการขายน้ำ บ้านเช่า ชาวบ้านเริ่มแก้ปัญหาส่วนรวมบ้างเล็กน้อย
แต่ส่วนใหญ่ยังรอการช่วยเหลือจากภายนอก

มาในระยะ ๑๐ ปีมานี้ คนภายนอกเริ่มมองเห็นปัญหาของคนสลัม มีหลาย
ฝ่ายเริ่มลงมาช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม บ้างก็เข้าช่วยเหลือต่อเรื่องได้
ที่ แต่ชาวบ้านก็ยังคงไม่เข้าใจงานพัฒนา แต่การได้เห็นแบบอย่างการแก้ไข
ปัญหาจากที่อื่น ๆ และประสบการณ์การแก้ปัญหาชุมชนทำให้กลุ่มธรรมชาติ
ค่อย ๆ เปลี่ยนมาเป็นองค์กรระดับชุมชนการทำงานไม่มีรูปแบบมากนัก และ
ผู้นำช่วงนี้ส่วนใหญ่มาจากผู้นำธรรมชาติ และค่อนข้างหาผู้นำยาก ส่วน
ความคิดในการพัฒนานั้นที่ส่วนใหญ่ถูกครอบงำจากภายนอกไม่ค่อยคิดสร้าง
สรรค์ ภายนอกให้อะไรก็รับเอาทั้งหมดไม่ได้แยกแยะว่าอะไรมีผลดี

ประสบการณ์จากงานพัฒนา

ช่วงต่อมาปัญหาสลัมทวีความรุนแรงมากขึ้น และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งรัฐ
และเอกชนต่างก็เข้ามาทำงานสลัมมากขึ้น แต่ละหน่วยงานก็มีวัตถุประสงค์
ต่าง ๆ กัน ลักษณะกิจกรรมต่างก็มีทั้งการสงเคราะห์ พัฒนาและงานด้าน
สิทธิมนุษยชน หน่วยงานต่าง ๆ ก็เลือกลงสลัมตามสภาพที่ตนเห็นว่าข้อ
อำนวยการทำงาน ช่วงนี้จึงแบ่งสลัมออกเป็น ๒ ประเภทคือสลัมที่ผ่าน
หรือมีองค์กรเข้าไปพัฒนา กับสลัมที่ยังไม่ผ่านการพัฒนา

สลัมที่ผ่านการพัฒนาเริ่มเปลี่ยนจากการทำงานแบบไม่มีรูปแบบมากขึ้น คือในรูปคณะกรรมการมีการแบ่งหน้าที่ มีการเลือกตั้ง ช่วงนี้ก็มีผู้นำสนใจมาทำงานมากขึ้นทั้งจากคนที่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการพัฒนาอย่างแท้จริง และคนที่หวังผลประโยชน์จากการพัฒนา คนภายนอกมองเห็นความเป็นกลุ่มก้อนของสลัมมากขึ้น หลายฝ่ายเอาสลัมเป็นฐาน หรือเครื่องมือ เช่น พรรคการเมืองมีเป้าหมายการหาเสียงที่สลัม ทหารมุ่งทำงานด้านความมั่นคง คนสลัมได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติมากขึ้น จากการผลักดันของภายนอกอิทธิพลภายนอกมีอิทธิพลสูงต่อทิศทางการพัฒนาของสลัมนั้น ๆ

แต่อย่างไรก็ตามชาวบ้านได้สรุปประสบการณ์ และบทเรียนมากขึ้น ทำให้การทำงานกับคนภายนอกมีการแยกแยะและคำนึงถึงประโยชน์ ของชุมชนมากขึ้น บางอย่างคนสลัมก็รับ บางอย่างก็ไม่เอา เกิดความขัดแย้ง และไม่เข้าใจกันระหว่างอิทธิพลภายนอกบางส่วนกับสลัม ด้านภายในก็เกิดผู้นำมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความขัดแย้งระหว่างผู้นำและชาวบ้านในเรื่องผลประโยชน์ และแนวทางพัฒนา หลายสลัมการคลี่คลายถูกกำหนดโดยชาวบ้าน ทำให้ผู้นำที่ไม่ใช่ตัวแทนของชาวบ้านที่แท้จริง ซึ่งชาวบ้านจะไม่ยอมรับ และถูกกันออกไปในที่สุด

ศักยภาพแห่งการพัฒนา

ในปัจจุบันชาวสลัมมีความเข้าใจงานพัฒนามากขึ้น สำนึกในสิทธิของตนในฐานะสมาชิกของสังคม และเห็นความจำเป็นของการพัฒนาเพราะปัญหาของเขายังมีมากมายและการพัฒนาจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาของเขาได้ ในการทำงานพัฒนาและแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ชาวสลัมมีความชัดเจนมากขึ้น รู้จักใช้ความขัดแย้งในสังคมระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ มากขึ้น รู้จัก

การเข้าหาผู้มีอำนาจในวงการต่าง ๆ เพื่อขอความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาอุปสรรคของเขา เริ่มเรียกร้องความเท่าเทียมกันในการสัมพันธ์กับคนภายนอก สมัยก่อนใครให้อะไรมาคนสตรัมรับหมด แต่เดี๋ยวนี้จะคัดค้านการกระทำเช่นนั้น การรับความช่วยเหลือก็จะไตร่ตรองจนแน่ใจว่าสิ่งนั้นมีประโยชน์จริง ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนจึงจะยอมรับมาทำ ในระยะปัจจุบันแต่ละสตรัมมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นทั้งที่เป็นแบบธรรมชาติและที่เป็นอย่างทางการ ในเนื้อหาการพัฒนาและการแก้ปัญหาต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาของชาวสตรัมเริ่มจากความลำห้อยมจ้านน แต่จากความกดดันของปัญหาต่าง ๆ ทำให้จำเป็นที่จะต้องรวมตัวกันพัฒนา โดยทั่วไป การเปลี่ยนแปลงในแต่ละสตรัมเป็นไปค่อนข้างรวดเร็ว และชาวบ้านก็ได้สะสมประสบการณ์มากขึ้นตามลำดับ เรียกได้ว่าปัจจุบันชาวสตรัมมีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ถ้าได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม

สรุป

ปัญหาสตรัมเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบของสังคมและการพัฒนา ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อคนยากจนในเมืองและกระทบโดยอ้อมต่อคนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ปัญหาสตรัมได้สะสมมากขึ้นจนเห็นได้ชัดในปัจจุบันและจะทวีปัญหามากขึ้นในอนาคต ในระยะที่ผ่านมาการแก้ปัญหาสตรัมทำกันอย่างเปะปะนับแต่การสงเคราะห์ และการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อย ๆ ในระยะหลังนี้เห็นว่าหนทางที่จะได้ผลก็คือแนวทางพัฒนาซึ่งดำเนินการโดยชาวบ้านเอง โดยมีหน่วยงานพัฒนาเอกชนและหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้สนับสนุน ถ้วยแนวทางนี้ที่ผ่านมาได้แก้ปัญหาให้กับชาวสตรัมเป็นที่น่าพอใจ

๔. บทบาทของราชการต่อปัญหาสลัม

สลัมประเทศไทยเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการพยายามพัฒนาประเทศให้เป็นแบบอุตสาหกรรม สลัมจึงเกิดขึ้นกว่า ๓๐ ปีมาแล้ว ในระยะแรก ๆ รัฐไม่ค่อยให้ความสนใจนัก อาจเป็นเพราะว่าการเกิดขึ้นของสลัมก็เป็นการผ่นคลายปัญหาที่อยู่อาศัยในเมือง และสลัมเป็นแหล่งสำคัญที่สนับสนุนแรงงานต่อการเติบโตทางการค้าและอุตสาหกรรมของเมือง แต่ขณะเดียวกันทางราชการก็มิได้แสดงการยอมรับสลัมไม่ว่าจะโดยนิตินัยหรือพฤตินัย จะเห็นได้ว่าในระยะนั้นไม่มีบริการใด ๆ ของรัฐลงไปสู่สลัม ในทำนองเดียวกันคนในสังคมทั่ว ๆ ไปก็ไม่ทราบว่ามีสลัม หน่วยงานที่ลงไปช่วยเหลือสลัมที่มีอยู่บ้างก็คือหน่วยงานเผยแพร่ศาสนาคริสต์ ชาวสลัมก็ทนแบกปัญหาด้วยตัวเองเสมอมาไปตามธรรมชาติ

ในระยะ ๑๐ ปีล่วงมานี้เรื่องของสลัมเป็นที่รับรู้ของสังคมมากขึ้น สาเหตุมาจากการต่อสู้กันระหว่างชาวสลัมกับเจ้าของที่ดินในกรณีพิพาทไล่ที่ มหาวิทยาลัยได้ลงไปสำรวจปัญหาและเผยแพร่ต่อสังคม การเคหะแห่งชาติได้รับการตั้งขึ้นเมื่อต้นปี ๒๕๑๖ มีหน้าที่แก้ปัญหาสลัมจึงได้ลงไปสำรวจศึกษาปัญหาเนื่องจากรัฐยังไม่มีนโยบายกลางที่แน่นอนกับปัญหานี้ หน่วยงานแต่ละหน่วยจึงทำไปตามอำนาจหน้าที่ของตัวเอง

ในขณะนั้นสรุปได้ว่า หน่วยราชการมองว่าสลัมเป็นเพียงแต่ปัญหาที่อยู่อาศัย การแก้ปัญหาสลัมจึงทำในลักษณะการรื้อล้างแล้วสร้างแฟลตราคาถูกให้อยู่ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอยู่นานพอควร สลัมใหญ่ ๆ เช่น ดินแดง ห้วยขวาง และส่วนหนึ่งของคลองเตยถูกรื้อย้ายขึ้นแฟลต นโยบายล้างสลัมขึ้นแฟลตนั้นต่อมาปรากฏว่าล้มเหลวคนสลัมที่ขึ้นแฟลตแล้วก็

แข่งแพลตฟอร์มอยู่สลัมใหม่ ทำให้เกิดสลัมเล็กๆ น้อยๆ มากขึ้น งบประมาณของรัฐแทนที่จะสนับสนุนคนจนก็กลายไปเป็นประโยชน์ของคนชั้นกลาง ความคิดและนโยบายเอาคนชนแฟลตนี้ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว

ปัจจุบันราชการมองเห็นความสำคัญของสลัมมากขึ้นโดยแยกเป็น ๓ แ่ง คือ ในแง่ความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นแหล่งเพาะอาชญากรรมและอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคง หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยก็มีการปฏิบัติที่ต่างกันออกไป การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบด้านที่อยู่อาศัย ลงไปปรับปรุงสภาพแวดล้อมรวมทั้งพยายามจัดหาที่อยู่ใหม่หรือปรับปรุงชุมชนเดิมให้ดีขึ้น สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครและกรมประชาสัมพันธ์รับผิดชอบด้านปัญหาสังคม ทหารและหน่วยงานปกครองต่าง ๆ รับผิดชอบด้านความมั่นคงลงไปทำกิจกรรมหรือจัดตั้งชาวบ้านเพื่อผลทางการเมืองและการปกครอง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอิสระอีกเช่น ปปส. (สำนักงานปราบปรามยาเสพติด) สยช. (สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ) หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็ลงสลัม บางที่ก็ลงสลัมเดียวกันหรือลงหากลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

การทำงานของฝ่ายราชการมีจุดอ่อนอยู่ ๓ ด้านคือ ทางฝ่ายราชการขาดความเข้าใจในปัญหาระดับลึกเกี่ยวกับสภาพจิตใจ ความต้องการ กลุ่ม-องค์กร ชาวบ้านเจ้าหน้าที่ราชการยังมีลักษณะทำงานเป็นแบบ “ราชการ” เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงชาวบ้านอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือการทำงานที่ติดขัดล่าช้าและขาดการประสานกัน นอกจากเข้าหากันกลุ่มเดียวกันแล้วหลายหน่วยก็ได้สร้างผู้นำขึ้นมาใหม่ทำให้ชาวบ้านเกิดความสับสนในการทำงาน และเกิดความขัดแย้ง

ในสภาพปัจจุบันที่คนสลัมมีปัญหาซับซ้อน การช่วยเหลือของภายนอกต่อคนสลัมก็มีความจำกัดทั้งงบประมาณและการทำงาน แนวทางที่จะแก้ปัญหาสลัมได้ผลที่สุดก็คือให้ชาวบ้านได้แก้ปัญหิตัวเองในรูป “งานพัฒนา” ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญอยู่ที่การ สร้างจิตสำนึกและการสร้างกลุ่ม ถ้ายังไม่ค่อยเข้าใจปมเรื้อรอนนั้นก็อาจลงไปทำกิจกรรมในลักษณะให้บริการเป็นหลัก ไม่ทำให้คนได้พัฒนาหรือบางทีก่อให้เกิดความขัดแย้งแบ่งฝ่ายขึ้นในหมู่บ้าน การพัฒนานั้นโดยหลักที่ถูกแล้วควรจะให้ชาวบ้านเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติแล้วสลัมหลายแห่งต้องทำอะไร แม้การพัฒนา ก็ต้องทำตามที่ได้กำหนดมาแล้วจากภายนอก

๕. บทบาทของหน่วยงานเอกชน (NGO)

วิวัฒนาการจากสงเคราะห์สู่งานพัฒนา

หน่วยงานเอกชนด้านสงเคราะห์นั้นได้ลงไปอยู่ในสลัมตั้งแต่ ๑๐ กว่าปีมาแล้ว เช่น บาทหลวงบอแนงค์ที่ดินแดง-ห้วยขวาง ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นสมาคมศูนย์กลางเทวา บาทหลวงไมเออร์ที่คลองเตย ต่อมาพัฒนาเป็นศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล หน่วยงานเหล่านี้ได้มีส่วนช่วยเหลือชาวสลัมและสร้างความเป็นเอกภาพของชุมชน ได้พอควร การทำงานแนวนั้นมุ่งการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของชาวบ้าน และพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหลัก มีลักษณะเป็น “ผู้ให้” ต่อมาก็ได้พัฒนาบุคคลแล้วมุ่งให้ชาวบ้านพัฒนาตนเองเพื่อแก้ปัญหาของตนเองมากขึ้น

มาในระยะ ๕ ปีมานี้ ได้เกิดแนวคิด “พัฒนา” ขึ้น แนวคิดนี้เป็นผลกระทบมาจากงานพัฒนาชนบท และแนวคิดพัฒนาจากต่างประเทศ หน่วย

งานดังกล่าวส่วนหนึ่งได้ก่อตั้งขึ้นจากงบประมาณพัฒนาจากต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งพัฒนาขึ้นมาจากหน่วยงานสงเคราะห์

ถ้ามองในแง่ความผูกพันการทำงานของหน่วยงานเอกชนก็จะแยกได้เป็นสองลักษณะคือ การทำงานที่มีลักษณะเป็นอาสาสมัคร และการทำงานที่มีลักษณะเป็นอาชีพการทำงานลักษณะอาสาสมัครนั้นมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง และไม่เต็มทีบุคคลากรก็คือบุคคลที่มีเวลาว่างและมีจิตใจที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม การทำงานลักษณะสงเคราะห์มักจะหลีกเลี่ยงปัญหาหลักซึ่งที่มีความผูกพันระยะยาว เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ การเสริมสร้างองค์กรชาวบ้าน งานอาสาสมัครพยายามหลีกเลี่ยงเรื่องที่เกี่ยวข้องกฎหมาย เช่นปัญหาโล่ที่ งานอาสาสมัครเหล่านี้มีทั้งเป็นสถาบันและกลุ่มคน ได้แก่ สมาคมแห่งชาติ ชมรม มูลนิธิ หรือสมาคมต่าง ๆ

การทำงานมีลักษณะ “อาชีพ” คือหน่วยงานที่มีงบประมาณแน่นอน เจ้าหน้าที่ที่ทำงานได้รับเงินเดือนและเต็มเวลา งานแนวนี้กำลังจะกลายเป็นอีกอาชีพหนึ่ง คนทำงานประเภทนี้เรียกว่า “นักพัฒนา” หรือ “นักสังคม” สนับสนุนการพัฒนาของชาวบ้าน

หากจะแบ่งบทบาทของ NGO ในการสนับสนุนงานพัฒนาของชาวบ้านอย่างหยาบที่สุดเห็นจะแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ

๑) **งานด้านบริการ (Services)** รวมถึงการบริจาค การให้วัสดุสิ่งของแก่ชาวบ้านเพื่อให้ชาวบ้านนำไปใช้สาธารณประโยชน์ในบ้านของตน เช่นการให้ไม้กระดานไปทำทางเดิน การให้สมุดดินสอแก่เด็กนักเรียนไว้เขียน การแจกยาชุดให้แก่ชาวบ้าน และมักจะสิ้นสุดเฉพาะกาลนั้น

๒) งานด้านประสานงาน (Coordination) ขอบข่ายของงานถ้าประสานงานจะเน้นหนักในด้านการร่วมนึกกับชาวบ้านว่าจะหาทางพัฒนาหมู่บ้านของตนให้ได้อย่างไร หรือจะหาทางแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชุมชนตนได้อย่างไร หรือร่วมปรึกษารื้อกับชาวบ้านจะหาหนทางติดต่อหน่วยราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบมาทำการพัฒนาชุมชนของตนได้อย่างไร มีระยะเวลาการประสานงานยาว

๓) งานด้านร่วมมือกัน (Cooperation) ขอบข่ายของงานร่วมมือกันให้หมายถึงร่วมนึกและร่วมทำด้วยกันกับชาวบ้าน เช่น ร่วมนึกกับชาวบ้านจนหาสาเหตุแห่งปัญหาและหนทางแก้ไขได้แล้วก็ลงมือทำโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชนหรือจาก NGO แต่พยายามใช้กระบวนการพัฒนาเท่าที่เป็นไปได้มาเป็นเครื่องมือในการทำงาน มีระยะเวลาการร่วมมือกันยาว มีการประเมินผลติดตาม

โดยทั่วไป NGO ของไทยที่ทำงานในถิ่น Service จะมีมากกว่าถิ่นอื่น แต่ก็ยังมีบาง NGO ที่ทำงานทั้งถิ่น Service + Coordination + Cooperation และบาง NGO ก็ทำเฉพาะ Coordination+Cooperation

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตที่ว่างานประเภทร่วมนึก (Coordination) กับชาวบ้านโดยที่ NGO นั้นไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงาน (Cooperation) มักจะมีปัญหา เพราะชาวบ้านจำนวนมากไม่สนใจที่จะร่วมคิดหาการร่วมนึกนั้นสิ้นสุดอยู่ที่การได้คิด หรือการสรุปปัญหามาชุดหนึ่ง กล่าวคือชาวบ้านต้องการเห็นการร่วมนึกนั้นมีผลกระทบออกมาเป็นรูปร่างคือเป็นนามธรรม คือมีความเป็นไปได้และเกิดผลพัฒนาต่อชุมชนของตน

ดังนั้น NGO จำนวนไม่น้อยจึงต้องทำโครงการ (Project) ขึ้นมาโดยใช้กิจกรรม (Activity) เป็นสื่อในการพัฒนาร่วมกับชาวบ้าน การใช้กิจกรรมเป็นเครื่องรองรับระหว่างการร่วมคิด-ร่วมทำนี้จำเป็นอย่างยิ่งในช่วงแรกที่ยังงานพัฒนา หรือการขาดทักษะในการใช้ศักยภาพและทรัพยากรบางส่วนที่ชุมชนมีอยู่

ข้อนี้ไม่อาจตำหนิชาวบ้านได้ เพราะประสบการณ์ชีวิตที่ขมขื่นของเขาไม่เปิดโอกาสให้เขาได้หวังในสิ่งที่เป็นลม ๆ แล้ง ๆ อีกต่อไป

บทบาทของ NGO ในขั้นตอนต่อไป คือ เมื่อร่วมคิด (Coordination) กับร่วมทำ (Cooperation) มาถึงระดับหนึ่งแล้ว น่าที่จะมีการสรุปบทเรียนร่วมกับชาวบ้านเพื่อพิจารณาลักษณะกิจกรรมร่วมกัน เพื่อผลักดันให้กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่อง หมุนเวียน วกอวก ไม่ใช่เป็นเพียงกิจกรรมเพื่อกิจกรรมหรือเป็นเพียงกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ NGO ในนโยบายที่ต้องการให้เกิดร่วมคิด (Coordination) กับร่วมทำ (Cooperation) เท่านั้น แต่ต้องถือว่ากิจกรรมเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการพัฒนา ซึ่งหวังผลในชั้นปลายที่จะให้ชุมชนบริหารงานปัญหาของเขาเองได้

NGO ในเมืองไทยก็เช่นกัน ปัญหาที่เป็นนามธรรมที่สุดคือ NGO ส่วนมากเป็นองค์กรของคนไทยแต่ต้องอาศัยงบประมาณจากต่างประเทศ มักจะเป็นในรูปของการเขียนโครงการของบ (Proposal) ซึ่งงบประมาณที่ได้มานี้ก็จำกัดจำเขี่ยมาก จึงอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อกิจกรรมที่จะให้เป็นสื่อในการพัฒนาร่วมกับชาวบ้าน

เมื่อไม่มีงบประมาณพอที่จะทำกิจกรรม โอกาสที่จะร่วมทำ (Coordination) ก็มีน้อย และหากเขาถือเพียงโอกาสร่วมคิดร่วมประสาน (Cooperation) แล้วชาวบ้านคงร่วมด้วยน้อยเต็มที

๖. อนาคตของงานพัฒนาในสลัม

สลัมจะยังคงขยายตัวต่อไป

การกลืนกลายปัญหาสลัมมิใช่ขึ้นอยู่กับการพัฒนาการภายในสลัม หากขึ้นอยู่กับพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยังไม่สามารถแก้ปัญหาในชนบทได้ ยังไม่สามารถเพิ่มมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของคน ไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนได้ คนยากจนจากชนบทและคนยากจนในเมืองก็จะอพยพกันเข้าไปอยู่ในสลัมหรือสร้างสลัมใหม่ ๆ ขึ้น ปัญหาสลัมก็จะยิ่งขยายตัวต่อไป เมื่อมองโดยภาพรวมทั้งประเทศ สภาพการต่างๆ ยังมีได้ก็ขึ้น ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่าจะมีสลัมมากขึ้นในอนาคต

บทบาทของรัฐและหน่วยงานที่ลงไปช่วยเหลือสลัม ก็มีส่วนสำคัญที่จะทำให้โฉมหน้าของสลัมเปลี่ยนไปเป็นอย่างไร การช่วยเหลืออย่างไม่ถูกจุด เช่น ทำแต่การสงเคราะห์หรือเอาแต่ควบคุม ไม่ปล่อยให้ชาวบ้านพัฒนาเอง ก็ย่อมจะทำให้ปัญหาเรื้อรังต่อไป ปัจจุบันการไล่รื้อสลัมมีกระแสสูง สลัมอย่างน้อยหนึ่งในสี่กำลังถูกไล่รื้อและก็ยังไม่มีที่ท่าว่าจะจัดการเรื่องนี้อย่างไร ถ้าการไล่รื้อยังคงมีอยู่ต่อไป มิใช่จะทำให้สลัมหมด หากจะทำให้สลัมใหญ่แตกกระจายเกิดเป็นสลัมเล็กสลัมน้อยกระจายไปทั่ว การไล่รื้อจะทำให้สลัมในกรุงเทพเกิดการเคลื่อนย้ายในอัตราสูง เป็นการเพิ่มความทุกข์ยากอย่างสาหัสแก่คนจน และการแก้ปัญหาที่ยากขึ้นไปอีก

แนวทางเป้าหมายและวิธีการ

ปัจจุบันรัฐบาลกลางยังไม่มีแผนแม่บทที่กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาสลัม ดังนั้นหน่วยงานราชการที่มีส่วนรับผิดชอบจึงทำกันไปตามความเข้าใจ

และความสามารถของหน่วยงานตน สภาพการทั้งกล่าวจะเกิดความไม่เป็นเอกภาพในการแก้ปัญหา เช่น ส่วนหนึ่งจะมุ่งทำแต่กายภาพ ส่วนหนึ่งจะทำแต่สงเคราะห์ อีกส่วนหนึ่งอาจมองสลับกัวยุทธศาสตร์ทางการเมือง อาจมุ่งทำกิจกรรมเพื่อผลในทางการเมืองเท่านั้น สภาพเช่นนี้นอกจากเกิดความไม่เป็นเอกภาพแล้ว ยังจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของแผน หรือกระทั่งเกิดการผิดพลาดในนโยบาย เช่น เคยผิดพลาดและล้มเหลวมาแล้ว ในกรณีเอาคนสลัมชนแฟลต มีความเห็นว่าสิ่งจำเป็นที่สุดในการแก้ปัญหาสลัมคือมีนโยบายและแผนที่ถูกต้อง รองลงมาก็คือ ประสิทธิภาพในการทำงานและประสานงานกันของหน่วยงานที่ลงไปเกี่ยวข้องกับสลัม

ปัญหาของสลัมนี้มีมากมายซับซ้อน คนสลัมขาดแคลนปัจจัยเกือบทุกชนิดที่จำเป็นในการพัฒนา จึงจำต้องขอความช่วยเหลือพึ่งพาภายนอก ในขณะที่มี “ผู้ปรารถนาดี” เข้ามาช่วยเหลือสลัมนั้นเขาก็อาจทำความคิดพลาดทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ นั่นก็คือ เข้าไปครอบงำชาวบ้านทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมอยู่เสมอ ๆ ทำให้ชาวสลัมไม่เป็นตัวของตัวเองไม่ได้พัฒนา^๕ขึ้นทางจิตใจและการรวมกลุ่ม

หน่วยงานเอกชนแนวพัฒนานี้มีความเห็นว่า เป้าหมายแห่งการพัฒนาจะใช้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแล้วสิ่งที่คำนึงมากกว่าก็คือ การให้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วม และถ้าเป็นไปได้ก็ขอให้ชาวบ้านได้ทำเองได้รับผิตชอบเอง นอกจากมุ่งความสำเร็จเฉพาะอย่างแล้ว ก็มุ่งให้ชาวบ้านได้พัฒนาจิตสำนึกในการช่วยตัวเองและสร้างองค์กรของชาวบ้านด้วย

สิ่งที่จะเสริมการพัฒนาของชาวสลัมขณะนี้^๕คือการเพิ่มความรับรู้ประสบการณ์และสนับสนุนจากสังคมทั่วไป ได้แก่การทำความเข้าใจ ให้ทรัพยากร

ให้โอกาสชาวสลัมในการแก้ปัญหาโดยที่ปล่อยให้ชาวบ้านเป็นผู้รับผิดชอบเอง
ปัจจุบันสังคมได้ยินเรื่องของสลัมกันมามากแล้ว แต่ยังขาดความสนใจและ
เข้าใจ การสนับสนุนต่างๆ จึงยังมีน้อย หน่วยงานต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชนที่
ลงไปช่วยส่วนใหญ่มีความตั้งใจ แต่มีจำนวนไม่น้อยยังละเลยความสำคัญของ
การพัฒนาการช่วยจึงยังไม่ถูกจุดและอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

พิมพ์ที่ เจริญวิทย์การพิมพ์ ๓๒๒/๑-๒ ตลาดบ้านพานถม บางลำพู กรุงเทพฯ ฯ
โทร. ๒๘๒๑๙๙๔ นายสุรวิทย์ ไชยพงศาวัตี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๗