

บทคัดย่อ
รายงานการศึกษา
โครงการวิจัยและปฏิบัติการ
พัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง

.....

รายงานฉบับนี้เป็นรายงานการวิจัยเอกสารซึ่งเสริมด้วยข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงานของนักพัฒนาเอกชน ประเด็นสำคัญในการศึกษามี 5 ประเด็น คือ 1) อะไรคือ “ชุมชน” และ “ชุมชนแออัด” 2) การเกิดและวิวัฒนาการชุมชนแออัดในเมือง 3) สถานภาพการวิจัยและความรู้เกี่ยวกับชุมชนแออัด 4) กระบวนการทำงานพัฒนาชุมชนแออัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานของรัฐ และ 5) ช่องว่างในงานวิจัยและจุดอ่อนในงานพัฒนาที่ควรได้รับการศึกษาและส่งเสริม การศึกษาครอบคลุม 4 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา

สำหรับประเด็นแรกการวิจัยได้พบว่า ชุมชนแออัดมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านประวัติความเป็นมาของชุมชน ขนาดและสภาพของชุมชน สังคมของชุมชน ตลอดจนภาพการมองตนเองของชุมชนในลักษณะการสัมพันธ์กับส่วนอื่นๆ ของสังคมเมือง ความหลากหลายเหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมภายนอกจะรับรู้ โดยจับรวบไว้ภายใต้ “รหัสหมาย” หรือคำเรียกว่า “ชุมชนแออัด” หรือ “สลัม” อันบ่งบอกถึงพื้นที่ที่มีปัญหา ทั้งในด้านกายภาพและสังคม เป็นพื้นที่ที่น่ารังเกียจ น่าอับอาย และไม่ควรถูกปล่อยให้อยู่ในเมือง การทำให้ความจริงกระจ่างขึ้นและลบล้าง “รหัสหมาย” เช่นนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น

ในด้านความเป็นชุมชน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าขึ้นอยู่กับคุณภาพความสัมพันธ์ของคนในกลุ่มเป็นหลัก ในความเห็นของผู้วิจัยมีพื้นที่หลายแห่งที่ถูกเรียกว่า ชุมชนแออัด ชุมชนเดียวกันความจริงประกอบด้วยหลายๆ ชุมชนอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

สำหรับประเด็นที่สอง ได้พบว่าชุมชนแออัดเริ่มเกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดในทศวรรษที่ 2500 และเป็นผลมาจากการที่รัฐไทยมีนโยบายเร่งการพัฒนาตามแบบทุนนิยมตะวันตก มีการเร่งขยายโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดความต้องการแรงงานราคาถูกในเมือง ผลคือ การหลั่งไหลของชาวชนบทมาสู่เมือง ในขณะที่เมืองยังไม่พร้อมที่จะรองรับผู้อพยพจำนวนมากเช่นนั้น เพราะขาดทั้งถนน เส้นทางคมนาคม ระบบขนส่งมวลชน และที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย นอกจากนั้นยังมีปัญหาการกักตุนที่ดินของนายทุนและการจับจองที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ผู้อพยพจึงต้องสร้างบ้านเรือนอยู่เองบนที่ดินที่ทิ้งอยู่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการ หรือเอกชนโดยเข้าไปปลูกบ้านอยู่เป็นกระจุกโดยเช่าที่ดินบ้าง ไม่ได้เช่าที่ดินบ้าง เมื่อเมืองพัฒนามากขึ้นและโอกาสที่จะหาผลประโยชน์จากที่ดินมีมากขึ้น เจ้าของที่ดินก็ดำเนินการไล่รื้อสลัม/ชุมชนแออัด

ในประเด็นที่สาม ได้พบว่ามีความแตกต่างเป็นอันมากทั้งในด้านปริมาณและเนื้อหาสาระของงานศึกษาวิจัยที่ได้ดำเนินไปใน 3 จังหวัดภูมิภาค และงานที่ทำในกรุงเทพฯ งานศึกษาวิจัยชุมชน

ชนแออัดในเชียงใหม่มีจำนวนน้อย ส่วนมากเป็นการวิจัยเชิงปริมาณในเรื่องทั่วไป มีการศึกษาเชิงคุณภาพอยู่ 2-3 เรื่อง ซึ่งได้ค้นพบสมมุติฐานที่สำคัญบางประการที่ทำให้คิดถึงความต้องการและความจำเป็นของชาวชุมชนที่มีต่อการมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของพวกเขา และว่าบทบาทที่สำคัญขององค์กรชุมชน คือ การสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่สมาชิก นอกจากนั้นแล้ว งานวิจัยชิ้นหนึ่งยังได้พบว่าการเข้าไปพัฒนารูปแบบต่างๆจากภายนอกนั้นก่อให้เกิดสภาวะฉีกขาดระหว่างผู้นำชุมชนกับชาวบ้านทั่วไป นักวิจัยกรณีเชียงใหม่ได้ชี้ให้เห็นว่า การศึกษา(เชิงคุณภาพ) ที่เน้นให้เห็นถึงพลังของวัฒนธรรมหรือความสัมพันธ์ทางสังคมนี้เองทำให้มองเห็นชุมชนแออัดข้ามพรมแดนของกรอบโครงความคิดที่นิยมชุมชนแออัดไปในเชิงกายภาพเท่านั้น ส่วนงานวิจัยในขอนแก่น ส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย แต่มีการศึกษาในด้านการประกอบอาชีพและการส่งเสริมอาชีพที่มีบทสรุปน่าสนใจ เช่น การเปลี่ยนอาชีพเกิดในอัตราสูง งานวิจัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมชิ้นหนึ่งนำไปสู่โครงการ “ชาเล้งสะอาดเมือง” อันเป็นโครงการที่องค์กรชุมชนสร้างงานในชาวชุมชน และช่วยแก้ปัญหาขยะให้เมืองขอนแก่น ส่วนอีกชิ้นหนึ่งชี้ให้เห็นเงื่อนไขที่เอื้อให้องค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม และยังได้พบว่า ชาวชุมชนแออัดมีรายจ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคสูงกว่าชุมชนทั่วไปประมาณ 3 เท่า ทั้งๆที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนประเภทอื่น ส่วนงานวิจัยชุมชนแออัดสงขลา เป็นงานวิจัยซึ่งมีลักษณะเป็นชุด (series) ต่อเนื่องกัน เพราะว่าผู้ศึกษาเป็นตัวแทนสถาบันต่างประเทศที่ได้รับเชิญเข้ามาทำการวิจัย โดยมีทีมงานหมุนเวียนเปลี่ยนกันเข้ามาจากประเทศเนเธอร์แลนด์ ผลการวิจัยให้ภาพรวมทั้งระดับมหภาคเชื่อมสัมพันธ์กับระดับจุลภาค การศึกษาทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุดคลองลำโรง ได้มีส่วนในการนำไปสู่การร่วมมือของหลายๆฝ่าย รัฐ องค์กรเอกชน ธุรกิจ และเครือข่ายชุมชน พื้นฟูคลองลำโรงและพัฒนาสภาพแวดล้อมตลอดจนชุมชนริมคลองลำโรง ซึ่งได้กลายเป็นแบบอย่างของการพัฒนาและเป็นที่ดูงานของชุมชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในขณะที่งานวิจัยของสงขลามีลักษณะเป็นชุดโครงการ งานศึกษาวิจัยในกรุงเทพฯ กระจุกกระจายไปหลายทิศหลายทางและมีจำนวนมาก นักวิจัยได้แบ่งงานวิจัยต่างๆออกเป็น 3 ช่วงตามกาลเวลา ช่วงที่ 1 คือ ทศวรรษที่ 2510 งานส่วนมากเป็นการมองที่ปัญหาซึ่งต้องการการแก้ไขเชิงเทคนิคและนโยบาย ในทศวรรษที่ 2520 งานเขียนมีลักษณะสหสาขาวิชามากขึ้น งานของทางราชการยังคงเป็นเรื่องรายงานการสำรวจเชิงสถิติ ขณะที่งานของ NGO เน้นการสรุปการทำงานในพื้นที่ งานวิจัยในยุคนี้มีสาระเกี่ยวกับการต่อสู้ การเผชิญหน้าและตอบโต้วิกฤตทางเศรษฐกิจของคนจนเมือง ในทศวรรษต่อมา พ.ศ. 2530 นักวิชาการได้เข้ามามีส่วนร่วมกับนักพัฒนาและชาวบ้านในกระบวนการแก้ปัญหาของชุมชนมากขึ้น งานวิจัยก็มักจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ได้มีความพยายามเกิดขึ้นที่จะเข้าใจชุมชนจากการให้ความหมายของชาวชุมชนเอง และการพยายามเข้าใจวิถีคิดการมองโลกของชาวชุมชน นักวิจัยเน้นว่าสิ่งที่ขาดมากในการศึกษาสลัมและคนสลัม คือ แนวคิดของชาวสลัมที่มีต่อชุมชนของเขา และที่มีต่อตัวเขาและกลุ่มของเขาประเด็นที่มีการศึกษาน้อย คือ การรวมกลุ่มในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่องค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ

กระบวนการทำงานพัฒนาชุมชนแออัด(ประเด็นที่ 4) อาจแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ในช่วงแรกคือ ทศวรรษ 2510 เริ่มมีนักวิชาการเข้าทำการสำรวจสัณฐานและทำงานกับชุมชนมีการเริ่มตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อทำงานประสานกับรัฐ แต่การเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516) และการสลายพลังนักศึกษา (พ.ศ. 2519) ทำให้นักศึกษา-นักวิชาการ ลดบทบาทในการทำงานกับชุมชน

ในช่วงทศวรรษ 2520 มีองค์กรพัฒนาเอกชน(NGO)เกิดขึ้นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเกี่ยวเนื่องกับการไล่รื้อสลัมที่รุนแรงมาก ชุมชนแออัดได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายที่จะหนุนช่วยกันเองในชุมชนต่างๆที่กระจายทั่วกรุงเทพฯ โดยมี NGO เป็นเพื่อนร่วมงาน

แนวคิดในเรื่องวิธีการและเป้าหมายการทำงานของรัฐกับ NGO แตกต่างกันไปมาก รัฐพัฒนางานจากฐานในทศวรรษที่ 2510 มีการเก็บสถิติข้อมูลวางแผนจัดหาที่อยู่อาศัย และงานด้านอนามัย-สาธารณสุข กทม.กำหนดตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนแออัดขึ้นทุกเขต ซึ่งมีหน้าที่หลักคือการรวมกลุ่มชาวบ้าน เพื่อให้เป็นองค์กรสำหรับการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปบริการชุมชน ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนมีแนวคิดใหม่ว่า คนในสลัมมีพลังการรวมกลุ่มและปัญหาของคนสลัมจะต้องถูกแก้ไขด้วยคนสลัมเอง มีองค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางหรือกลไกในการจัดการกิจกรรม ที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง มีการออมทรัพย์เพื่อการซื้อที่ดินเป็นกิจกรรมหลัก

ในทศวรรษ 2530 องค์กรพัฒนาเอกชน(NGO) มีบทบาทสูงในการทำงานสลัม โดยมีแนวคิดเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน และการพยายามนำวัฒนธรรมชุมชนมาเป็นฐานสำคัญ นอกจากนั้นแล้วในทศวรรษนี้หลายองค์กร NGO เห็นความสำคัญของการประสานโครงสร้างชั้นบน ประสานอำนาจรัฐ ต่อรองกับรัฐในสถานการณ์ไล่รื้อ และใช้วิธีการเคลื่อนไหวทางการเมืองควบคู่ไปกับการทำกิจกรรมการพัฒนาอย่างเข้มข้น ในส่วนของรัฐได้มีการก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.)ขึ้น มีบทบาทในการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยในเมือง พชม.สนับสนุนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์(มีจำนวนถึง 1,422 ชุมชนในปี พ.ศ. 2540) หลักการของการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ คือ การให้คนมีปัญหาแก้ไขปัญหของตนเอง-ให้พึ่งตนเอง การรวมกลุ่มในทศวรรษ 2520-30 จะเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย และเน้นการประสานเครือข่ายองค์กรเพื่อการทำงานในระยะยาว การสร้าง/เสริมจิตสำนึกของการรวมพลัง การช่วยเหลือกันเอง

องค์กรชุมชนยังมีปัญหาและจุดอ่อนอยู่หลายประการ อาทิเช่น ผู้นำลอยตัว ห่างเหินจากชาวบ้าน ได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหม่

ประเด็นสุดท้ายคือ ช่องว่างในงานวิจัยและจุดอ่อนในงานพัฒนาที่ควรได้รับการศึกษาและส่งเสริม งานวิจัยชิ้นนี้ได้พบว่า การเปลี่ยนรหัสหมายมีความสำคัญในการแก้ไขอคติและสร้างความมั่นใจให้แก่คนในพื้นที่ ได้มีการเสนอว่าการที่จะลบล้างรหัสหมายนี้ได้ ก็ด้วยการสร้างความเข้าใจที่แท้จริงให้แก่ชาวเมืองในพื้นที่อื่นๆว่า ความจริงแล้วชุมชนและคนในชุมชนแออัดเป็นอย่างไร และสร้างความเข้าใจให้แก่คนในพื้นที่เองถึงศักยภาพและความสามารถของตนในการทำประโยชน์ให้เมืองและสังคมโดยรวม

นอกจากนี้แล้ว มีประเด็นสำคัญที่ขาดหายไปในการสำรวจการทําวิจัยและการทําวิจัยในอดีต เช่น ปัญหากฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์และผู้ถือกรรมสิทธิ์ ปัญหาเรื่องความมั่นคงและความก้าวหน้าในการดำรงชีวิตในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการที่เป็นอาชีพของคนส่วนมากในชุมชน ปัญหาเรื่องช่องว่างระหว่างผู้นำชุมชนกับคนในชุมชน ซึ่งควรมีการศึกษาวิจัยชุมชน และความสัมพันธ์ภายในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

เนื่องจากงานวิจัยส่วนมากที่ได้พบในการสำรวจครั้งนี้ ส่วนมากเป็นการวิจัยเชิงปริมาณทางสถิติตัวเลขเพื่อจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดกับชุมชน มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อที่จะเข้าใจชุมชนและความสัมพันธ์ของคนในพื้นที่อย่างละเอียด เพื่อสร้างเสริมความสามารถขององค์กรของเขาให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และช่วยวางแนวทางที่จะปรับปรุงคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพวกเขาตัวเอง และพวกเขากับคนเมืองส่วนอื่น ๆ

Abstract of The Report of Research on Evolution of Slums and Community Organization in Urban Area

This Report of a documentary research (supplemented by informations from field workers of NGOs) contains 5 topics or research questions, which are (1) What is “community” and “crowded community (slum)?” (2) The emergence and evolution of urban slums in Thailand (3) State of knowledge about crowded communities (slums) (4) NGOs and Gos in the process of slum development, and (5) Research gaps and weaknesses in development processes. The research covers work in 4 provinces i.e. Bangkok, Chiangmai, Khon Kaen, Songkhla.

For the first question, the research finds that such a variety of communities of great differences, both social and physical, are lumped together under the label of “slum” or “crowded community”. Thus the label is used as a code signifying cancerous area which must be wiped out. With the problem of community, the researcher proposes that whether a group of people constitutes a community depends upon the quality of the relationships between members of the group.

For the second question, slums emerged in the 1960s both in Bangkok and in the provinces as an indirect consequence of Government development policy which involved building infra-structures, promoting international trades and tourism, and investing in industries. Thus urban demand for cheap labor was created resulting in influx of migrant labor from rural areas. The urban areas, however, were not prepared to accommodate such a large number of migrants. There were insufficient roads and communication routes, under-development mass transits and no provision for housing of low-income people. Moreover, land-speculation was rampant. The migrants had to settle on vacant land belonging to Government agencies or land speculators. They either rented the land and built houses on them, or just squat on the land. Their houses usually crowded on the land. When land value in that area had increased due to accessibility to newly constructed road or expansion of the business area of the city, the landlords would try to evict them, as they are said to have made slums of the area.

On the third topic, it has been found that earlier studies for each provinces are varied and different. Most of them are for specialized purpose such as health improvement, and are usually statistical surveys. Some qualitative studies proposes interesting hypotheses which show the needs of slum dwellers for security both for housing and occupational, and it may be the task of the community organizations to respond to such needs. (Chiang Mai

Report) As regards occupation previous studies have found that there is a high rate of changing occupations among slum population. One study show that expenses of slum dwellers on utilities are three times higher than those of other people. One environmental study led to the project “Saleng Sa-ad Muang” which is providing job (garbage collection) to the people in Khon Kaen slums, as well as assisting in improving the environment of the town by clearing and recycling the garbages (Khon Kaen Report). Research work in Songkhla has been done in series by teams of researchers from the Netherland (Delft University of Technology, and University of Amsterdam). The researches covered both macro and micro studies, and led to the co-operative efforts of the Gos, NGOs, business people, and slum networks to widen Somrong canal, and made substantial environmental improvement of the communities along side the canal. Research works on Bangkok slums have been numerous and going in different directions. In the late 1960s most works are on specific technical problems. In the late 1970s and early 1980s Government’s works are statistical surveys but NGOs concentrated on activities in slums. Research concerns were about conflicts and the plight of the urban poor. In the period(late 1980s and early 1990s) academics joined with NGOs and slum population in the activities for solving communities problem. Most researches are case studies. There were beginning to be attempts to understand slum communities on the slum dwellers’ terms and meanings. There arose also attempts to understand their world view.

As regards the Fourth subject matters, work on slums started in the late 1960s with statistical surveys and the setting up of slum organizations as slum agents for working with Government agencies. In the late 1970s and early 1980s, large number of NGOs was founded. The actions for eviction were numerous and intense. Slum communities cooperated in the form of networks to fight evictions, and were supported by the NGOs. Approaches of Government agencies and NGOs were different. Government did statistical surveys and organizing people to serve as a mechanism for cooperation between Government agencies and slum dwellers. The approach of NGOs was that slum problems had to be solved by slum people themselves. Slum organizations serves as the centers and mechanism to manage activities through which the slum dwellers participate in solving their own problems. In the late 1980s and the early 1990s NGOs played an important role in strengthening community organizations and tried to base it on community culture. Many NGOs saw the need to cooperate with the Government, bargaining with the Government in eviction process, and to have a share on policy making. Mass mobilization was used together with development activities. Government, on the other hand, set up the Urban Community Development Office (UCDO) which had fund to support the urban poor. UCDO assisted in

setting up saving groups (amounting to 1,422 in 1997) The purpose of setting up the saving groups is to enable the people to be self-reliant, and to solve their own problems. The organizational objectives in these later periods were to solve immediate problems such as the housing problems, and to try to coordinate networks of slum organizations for long term activities and to build up awareness of the power of unity and mutual assistances.

For the last topic, research gaps and weaknesses in development process, the report advise that changing the code for slum areas is important and should be done to reduce prejudices and build up confidence on the part of slum dwellers. It proposes that in order to make this change we must create true understanding of the slum communities and slum dwellers on the part of other people, and make the slum dwellers realize their potentiality and capability to contribute to the good of the city and the society.

Besides there are problems which needs to be investigated further such as the problem of landownership and associated rights, the problems of housing and economic (including occupational) security which would involve the study of the informal sector. And there should be a research on the communities and relationships within a community in order to find a way to solve leadership problems.

In general there must be in depth qualitative research on the relationships of people within these communities, studies of various types of groupings, in order to strengthen the ability of community organizations to serve community members and to improve the quality of their relationships.