

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สามประการคือ 1) ศึกษาพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปางหรือเมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึง ปี พ.ศ. 2548 2) ศึกษาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตเมือง โดยเฉพาะบริเวณชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง และ 3) ศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ

ผู้ศึกษาได้ใช้แนวความคิดสี่ประการคือ 1) แนวคิดการเกิดและการจัดการพื้นที่ชุมชนแออัดในเขตเมือง 2) แนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ในพื้นที่เมืองเก่า 3) แนวคิดสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน และ 4) แนวคิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

การศึกษานี้ได้แบ่งออกเป็นสี่ช่วงเวลาตามประวัติการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยศึกษากลุ่มชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ได้แก่ กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิในพื้นที่โบราณสถาน กลุ่มชาวบ้านที่บุกรุกพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ กลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่ราชพัสดุในพื้นที่โบราณสถานจากกรมธนารักษ์ และกลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่วัดในพื้นที่โบราณสถานจากกรมศาสนา ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของชุมชนแออัดที่อยู่ในพื้นที่เมืองเก่าทั้งหมด 9 ชุมชน โดยแบ่งออกเป็นสามกลุ่มชุมชนตามลักษณะร่วมที่สำคัญ เพื่อพิจารณาความแตกต่างของกลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่ม

วิธีการศึกษาใช้วิธีการเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสำรวจภาคสนาม การสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก การแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม และสถิติเชิงพรรณนาที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ร้อยละ การแจกแจงความถี่ และค่าเฉลี่ยเลขคณิต และสถิติเชิงวิเคราะห์ ได้แก่ สถิติไคสแควร์ เพื่อทดสอบปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัว

ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการชุมชนแออัดที่มีผลต่อการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

ผลการศึกษา มีสามประการ คือประการแรก พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2548 พบว่าในยุคบุกเบิกที่ดิน (ในช่วงปี พ.ศ. 2478-2503) มีการทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านเพื่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน และชาวบ้านได้อำสัทธิการครอบครองที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชน และหน่วยงานรัฐได้อำสัทธิในที่ดินตามกฎหมาย โดยเริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัด ต่อมาในยุคการจัดการชุมชนแออัด (ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2518) โดยหน่วยงานรัฐมีนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดและนโยบายในการจัดการพื้นที่โบราณสถานที่ไม่สอดคล้องกัน ระหว่างการไล่รื้อย้ายชุมชนและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และพบว่าชาวบ้านได้เข้าไปบุกรุกในเขตโบราณสถานเพิ่มมากขึ้น และยุคที่รัฐและชุมชนเกิดความขัดแย้งถึงขั้นรุนแรง (ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2546) โดยหน่วยงานรัฐเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชน และชุมชนได้รวมตัวกันต่อต้านอำนาจรัฐ กล่าวคือหน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดอย่างจริงจัง และชุมชนได้รวมตัวกันเพื่อตอบโต้หน่วยงานรัฐด้วยวิธีที่รุนแรง และในยุคสุดท้ายคือยุคการเปลี่ยนแปลงในการคลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น (ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548) โดยหน่วยงานรัฐส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐมีบทบาทในการสนับสนุนให้ชุมชนสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม

การเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัด ได้แก่ สภาพของทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และรายได้ของชาวบ้านในชุมชน

ประการที่สอง ชาวบ้านในชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งสิทธิส่วนบุคคล และสิทธิส่วนรวม โดยชุมชนได้อำสัทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชนที่มีความสลับซับซ้อนและยึดโยงกับแนวคิดของระบอบกรรมสิทธิ์ ที่วางอยู่บนหลักการของสิทธิการเข้าถึง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ สิทธิการเปลี่ยนถ่ายให้กับคนอื่น และสิทธิการกีดกัน อย่างไรก็ตามการละเลยมุมมองความสลับซับซ้อนของสิทธิชุมชนที่แตกต่างจากสิทธิตามกฎหมายของรัฐ ได้นำไปสู่ประเด็นความขัดแย้งที่มีความสลับซับซ้อนในการจัดการทรัพยากรที่ดินในเขตโบราณสถานห้ารูปแบบ คือ 1) ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ 2) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ 3) ความขัดแย้งของคนภายในชุมชน 4) ความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนและคนภายนอกชุมชน และ 5) ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับชาวบ้านในชุมชน

ประการสุดท้าย การจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยหน่วยงานรัฐส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ พบว่าเมื่อหน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด จากการไล่รื้อย้ายชุมชนแออัดมาเป็นการสร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม โดยนำโครงการบ้านมั่นคงเข้ามาส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ และมีผลทำให้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และพบว่าการที่ชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานนั้น เนื่องมาจากชุมชนต้องการได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เช่น การได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินในระยะยาว การปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้น่าอยู่ เป็นต้น และอันดับรองลงมาคือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติดำเนินงานของชุมชน การมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ร่วมวางแผนและการตัดสินใจ และการติดตามประเมินผล ตามลำดับ

There are three objectives in the study: 1) to study the development of slum communities in the ancient city of Lampang, or first phase of *Khelang Nakhon* city during the years 1935-2005; 2) to study conflicts between state agencies and the communities over urban land management particularly the slum areas in the ancient city; and 3) to investigate the possibilities of community participation in the slum management in the ancient city areas.

Three concepts were employed in this study: origin and management of urban slums; historical heritage conservation in the ancient city, state and community rights and power of access to land resource, and state and community participation in land resource management.

The study was divided into four periods according to slum settlement history in the ancient city as well as political and socioeconomic context. Groups of slum dwellers being studied included residents with legal documents in the ancient city, occupants without legal documents in the ancient city, renters of state land from the Treasury Department, and renters of temple land in the ancient city from the Department of Religions. In order to understand and explain the phenomena, nine slum communities in the ancient city were classified into three different groups according to common characteristics.

Both qualitative and quantitative data collection methods were employed in this study including field survey, interview based on questionnaire, in-depth interview and interpretation of aerial photographs and satellite images. Descriptive statistical analysis included percentage, frequency distribution and arithmetic mean. Inferential statistical analysis included chi-square

analysis for the study of factors influencing slum expansion in the ancient city, and one-way analysis of variance to study community participation in slum management leading to conflict resolution between state agencies and communities.

Results of the study are as follows. Firstly, the study of the development of slum communities in Lampang ancient city during 1935-2005 revealed that early land occupance in the ancient city between 1935-1960 was gradual. Occupants claimed that they had customary rights to such land while state agencies claimed that they held legal land rights. State agencies thus launched slum management. The following slum management period (during 1961-1975) saw state agencies with contradictory slum and ancient city management policies. That is, between conservation based on slum relocation policy and policies leading to land tenure security and increasing number of squatters in the ancient site. The third period (during 1976-2003) saw intensifying conflicts culminating in violence due to active slum management and relocation threats from the state. Communities collectively resisted state power by resorting to violent tactics. The situation tended to improve during the most recent period (2004-2005) when some state agencies allowed community participation in slum management through promoting land tenure security in the same ancient ground.

Study of factors relating to origin and expansion of slum communities in the ancient city indicated the significance of location, in-migration, proximity to work places, land price in the communities, land tenure and residents' income.

Secondly, slum residents living in the ancient city held both private and communal use rights to land. Their claims were based on complex customary property regime which included rights of access, usufruct rights, management rights, rights of disposal and rights of exclusion. State negligence of the complexity of such community rights as opposed to state legal rights led to complicated conflicts in land management in the ancient city. There were five types of conflicts: 1) conflicts between communities and state agencies; 2) conflicts among state agencies; 3) conflicts within communities; 4) conflicts between community residents and outsiders; and 5) conflicts between community leaders and communities members.

Lastly, the study of community participation in land management process as promoted by some state agencies revealed that state-community conflicts tended to decrease when policies shifted from slum relocation to land tenure security on the same piece of land through the participatory *Ban Mankhong* project. The most important factors related to community participation were such benefits as land rent on long-term basis and improvement of residence conditions. Less significant factors were such different forms of participation in respective order as participation operation, participation in giving opinions, participation in planning and making decisions, and participation in evaluation and monitoring.