

บทที่ 2

ชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร

2.1 คลองเปรมประชากร

คลองเปรมประชากรเดิมชื่อ "คลองสวัสดิ์เปรมประชากร" (ปิยนาค บุญนาคและคณะ 2525 : 67-68) เป็นคลองที่รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าให้พระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุญนาค) เป็นผู้อำนวยการขุด พระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุญนาค) เป็นแม่กองขุด พระชลธารเป็นผู้ปักหมายกรุยแนวคลองที่จะขุด ถือว่าเป็นคลองแรกที่ปรากฏหลักฐานว่ามีการสำรวจปักกรุยแนวคลองเป็นระยะ ก่อนที่จะลงมือขุดจริง โดยเริ่มจ้างคนงานชาวจีน ขุดในปี พ.ศ.2413 ขุดเสร็จในปี พ.ศ. 2415 ใช้เงินส่วนพระองค์ รัชกาลที่ 5 จำนวน 203,528 บาท

สำหรับวัตถุประสงค์ในการขุดคลองเปรมประชากรนั้น มี 2 ประการคือ

1. เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมและด้านการค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับอยุธยา
2. เพื่อเปิดพื้นที่บริเวณสองฝั่งคลองซึ่งเป็นป่าให้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการค้าปลูก

ระยะทางคลองเปรมประชากรเริ่มจากแม่น้ำเจ้าพระยา ตรงคลองโคกอกถ่าน้ำเกาะเกิดมาถึงดอนเมือง แล้วผ่านตัวเมืองกรุงเทพฯ ด้านเหนือมาบรรจบคลองผดุงกรุงเกษมหน้าวัดโสมนัสวิหาร ขนาดของคลองเมื่อแรกขุดยาว 1,271.3 เส้น เมื่อขุดเสร็จรัชกาลที่ 5 เสด็จผ่านคลองนี้เป็นปฐมฤกษ์ และมีพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรที่ผ่านไปมาตามคลองนี้ไม่ต้องเสียค่าผ่านคลองและภาษีคลอง เพื่อให้ราษฎรได้รับประโยชน์จากการขุดคลองนี้โดยทั่วหน้ากัน และเพื่อให้ปรากฏเป็นพระเกียรติยศ และเป็นพระราชกุศลว่ามีราษฎรมาจับจองที่ดินกันเป็นจำนวนมาก

ข้อสังเกตในการขุดคลองเปรมประชากร ในสมัยรัชกาลที่ 5 มี 6 ประการคือ

1. ผู้ดำเนินการขุดคลอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 (เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2413 เป็นต้นไป) มี 3 ประเภทคือ รัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการให้ขุด , ชุนนางขอพระบรมราชานุญาตขุด และบริษัทขอพระบรมราชานุญาตขุด แต่สำหรับคลองเปรมประชากรนั้น กล่าวได้ว่าเป็นคลองแรกที่รัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการให้ขุด

2. วัตถุประสงค์ของการขุดคลอง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ขุดคลองเพื่อความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่ง การค้าขาย เพื่อเปิดพื้นที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นแหล่งเพาะปลูก

- 2) ในส่วนของเอกชนขุดคลอง เพื่อขอกรรมสิทธิ์ในที่ดิน 2 ฝั่งคลอง เพื่อจะได้ใช้ที่ดินใน

การเพาะปลูกหรือนำไปขาย

3. ทูนาในการขุดคลองแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

- 1) ทูนาที่เป็นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของรัชกาลที่ 5
- 2) ทูนาที่เป็นของหลวง/รัฐบาล
- 3) ทูนาของเอกชน

4. ผลประโยชน์ที่ได้รับการขุดคลอง ในสมัยรัชกาลที่ 5

สิ่งจูงใจที่ทำให้เอกชนกระตือรือร้นในการขุดคลองคือ ผู้ขุดคลองจะได้รับสิทธิที่ดินริมฝั่งคลองที่ตนขุดขึ้นก่อนผู้อื่นและบางรายได้รับสิทธิเก็บค่าเดินเรือผ่านคลองที่ขุดแต่ในกรณีสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงออกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการขุดคลองเปรมประชากร พระองค์มิได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ดังจะเห็นได้จากที่ทรงระบุไว้ชัดเจนในการประกาศขุดคลองดังกล่าวว่า ห้ามการเก็บค่าผ่านคลองนี้ เพราะทรงลงทุนขุดคลองเพื่อให้เป็นกุศลสาธารณะประโยชน์แก่อาณาประชาราษฎร์ ของพระองค์ และเพื่อเป็นการเผยแพร่พระเกียรติคุณของพระองค์เอง อย่างไรก็ตาม เมื่อขุดคลองเปรมประชากรเสร็จ ได้มีขุนนาง และชนชั้นอื่น ๆ เข้าไปจับจองที่ดินสองฝั่งคลองตามใจชอบ เพื่อรอขายหรือให้เช่า โดยไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงมีที่ดินเหลือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่ามาก ชาวบ้านที่ต้องการทำนาจริง ๆ ไม่สามารถเข้าไปจับจองที่ดินทำนาได้ เนื่องจากเกรงกลัวบารมีของกลุ่มผู้มีอำนาจ

ต่อมาได้มีประกาศของทางราชการกำหนดว่า ผู้ใดไม่ทำประโยชน์บนที่ดินของตน รัฐมีสิทธิเรียกที่ดินคืนเจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าต่อมาทางราชการออกข้อบังคับขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2434 กำหนดการถือครองที่ดินริมฝั่งคลองให้เป็นแบบแผนเดียวกัน โดยใช้ขนาดความกว้างของคลองเป็นตัวกำหนดขนาดของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ขุดคลอง ดังนี้

- คลองขนาดเล็กกว่า ตั้งแต่ 3 วาลงมา หันคันคลองขึ้นไปข้างละ 6 วา ให้จับจอง ยื่นขึ้นไปฝั่งละ 25 เส้น ทั้งสองฝั่งคลอง

- คลองขนาดกลางกว้างระหว่าง 4-6 วา หันคันคลองขึ้นไปข้างละ 6 วา ให้จับจอง ยื่นขึ้นไปฝั่งละ 30 เส้น ทั้งสองฝั่งคลอง

5. เทคนิคและวิธีการขุดคลองในสมัยรัชกาลที่ 5

เริ่มพัฒนาเทคนิคและวิธีการขุดแบบตะวันตก ได้แก่ การเริ่มสำรวจปักทุยแนวคลองเป็นระยะก่อนที่จะขุดจริง โดยเริ่มใช้วิธีนี้ในการขุดคลองเปรมประชากร ทำให้การขุดคลองมีความถูกต้องเป็นระเบียบตามแนวทางที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ส่วนแรงงานที่ใช้ในการขุดส่วนใหญ่ ใช้แรงงานชาวจีน ต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีแบบตะวันตกมาใช้ในการขุด โดยนำเรือขุดที่มีเครื่องจักรช่วยขุดคลองมาใช้

6. ผลจากการขุดคลองเปรมประชากร ก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) เพื่อการคมนาคมขนส่งและส่งเสริมการค้าขาย

2) เพื่อเปิดพื้นที่เพาะปลูกทำนา ทำให้มีที่ทำนามากขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ไทย

สามารถผลิตข้าวส่งออกได้เป็นจำนวนมาก ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้เกิดการตั้งชุมชนบริเวณที่มีการขุดคลอง

จะเห็นได้ว่าคลองเปรมประชากรเป็นคลองที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน และมีความสำคัญทั้งทางด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ การอุปโภคบริโภคและการตั้งถิ่นฐานนับเป็นทรัพยากรอันล้ำค่าที่ได้มอบไว้กับคนรุ่นหลังไว้เป็นสมบัติส่วนรวม

2.2 วิวัฒนาการชุมชนริมคลองเปรมประชากร

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของชุมชนริมคลองเปรมประชากรที่ตั้งอยู่ปัจจุบันในเขตหลักสี่เป็นกรณีศึกษาแทนชุมชนริมคลองเปรมประชากรในเขตอื่น ๆ พบว่าชุมชนเหล่านี้ได้มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาหลังจากที่ได้ดำเนินการขุดคลองแล้วเสร็จ

- โดยในระยะแรกมีการจับจองที่ดินริมฝั่งคลองโดยผู้ขุดคลองและบรรดาขุนนางต่าง ๆ เพื่อรอขายหรือให้เช่า โดยไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่

- ต่อมาปี 2434 ราชการได้ออกข้อบังคับกำหนดการถือครองที่ดินริมฝั่งคลองให้เป็นแบบแผนเดียวกัน โดยใช้ขนาดความกว้างของคลองเป็นตัวกำหนดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในส่วนของคลองเปรมประชากรซึ่งมีความกว้างประมาณ 6 วา (12.00 ม.) หันคันคลองขึ้นไปข้างละ 6 วา ให้จับจองยื่นขึ้นไปฝั่งละ 30 เส้นทั้งสองฝั่งคลอง

- ปี 2467 มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องการขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทดน้ำในบริเวณเขียงภักน้อยและบางเหี้ย ในส่วนของคลองเปรมประชากรท้องที่อำเภอบางปะอินและอำเภอรามนคร จ.พระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอปทุมธานี (อำเภอเมืองปทุมธานี) จ.ปทุมธานี อำเภอปากเกร็ด จ.นนทบุรี อำเภอบางเขน อำเภอบางบัว จ.พระนคร ตั้งแต่คลองเปรมประชากรฝั่งซ้ายลำน้ำเจ้าพระยาไปทางทิศใต้ ถึงที่ติดต่อกับคลองบางซื่อ กว้างฝั่งละ 1 เส้น (20 วา)

- ลักษณะการตั้งบ้านเรือนโดยส่วนใหญ่อยู่ริมคลองมีทั้งที่เป็นเจ้าของที่นาแบ่งให้เช่าและผู้เช่าทำนา โดยอยู่ห่างๆกันเป็นเหมือนสภาพของชนบทในปัจจุบัน บางบ้านห่างกันเป็นกิโลฯ ก็มี โดยทั่วไปประกอบอาชีพทำนา มีการชักน้ำในคลองเข้าที่นาของตน น้ำในคลองเมื่อแรกเริ่มมีความใสสะอาด สามารถใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภค มีการคมนาคมขนส่งข้าวและสินค้าเกษตรระหว่างอยุธยา ปทุมธานีกับพื้นที่ในเขตพระนคร

- คลองเปรมประชากร และพื้นที่ริมคลองและคลองแรกเริ่มอยู่ภายใต้การดูแลโดยกรมชลประทาน มีบางชุมชนเช่าที่ริมคลองโดยกรมชลประทานเป็นผู้เก็บค่าเช่า ภายหลังจากเมื่อกรมชลประทานคืนการดูแลคลองในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครให้กับกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นเจ้าของที่การเก็บค่าเช่าจึงยุติไป

- ประมาณปี 2500 เริ่มมีการปลูกบ้านเรือนริมคลองเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนมากอพยพมาจากต่างจังหวัดเพื่อมาหางานทำในเมือง และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาความหนาแน่นริมคลองก็เพิ่มมากขึ้น ทั้งที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและย้ายมาจากชุมชนอื่นในกรุงเทพมหานคร

- ประมาณปี 2520 เป็นต้นมา ชาวบ้านริมคลองเริ่มสังเกตเห็นว่าน้ำในคลองเปรมประชากรเริ่มเน่าเสียทั้งจากการทิ้งขยะ น้ำรักล้าง น้ำเสียของชาวบ้านและการระบายน้ำเสียจากหมู่บ้านจัดสรรและโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานไฟโรโมสต์ โรงงานกระดาษ ฯลฯ การคมนาคมเพื่อการสัญจรหรือเพื่อขนส่งในคลองยุติลง

- ปี 2534 กรุงเทพมหานคร โดยพล.ต.จำลอง ศรีเมืองได้ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ.2534 ลำห้วยชุมชนแออัดที่มีผู้อยู่อาศัยเกินกว่า 140 ครอบครัว โดยมีการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีเพื่อประสานงานกับทางกรุงเทพมหานครในการพัฒนาชุมชน และกรุงเทพมหานครสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกรรมการชุมชนเดือนละ 2,000 บาท

- ชุมชนริมคลองเริ่มมีความแออัด หนาแน่น เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีการปลูกบ้านล้ำลงไปในคลองมีทั้งที่อพยพโยกย้ายมาจากที่อื่นและบ้านที่อยู่ริมคลองปลูกเพิ่มฝั่งตรงข้ามอีก 1 หลังล้ำลงไป ในส่วนที่เห็นการรุกล้ำเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือทั้งปลูกล้ำลงไปในคลองและตลิ่งถูกกัดเซาะมาเป็นเวลานาน ทำให้ปัจจุบันเห็นลำคลองมีขนาดกว้างกว่าแรกเริ่ม บางแห่งถึงกว่า 20.00 ม. แต่มีความตื้นเขินเพิ่มมากขึ้น

- กรมชลประทานคืนการดูแลคลองให้แก่กรมธนารักษ์แต่กรมธนารักษ์มีเงื่อนไขว่าพื้นที่ริมคลองและลำคลองต้องปราศจากการบุกรุก ดังนั้นการดูแลจึงตกอยู่ภายใต้กรุงเทพมหานคร โดยสำนักการระบายน้ำซึ่งต้องใช้คลองเพื่อการระบายน้ำจากทางด้านเหนือของกรุงเทพมหานครและเพื่อรองรับน้ำเสียจากพื้นที่ในเมืองและสำนักงานเขตทุกเขตที่คลองเปรมประชากรผ่าน

- ความหนาแน่นของชุมชนจะมีมากโดยเฉพาะทางด้านเหนือในพื้นที่เขตดอนเมือง เขตหลักสี่ส่งผลต่อการรุกล้ำลงไปในคลองมากขึ้น บางช่วงคลองมีขนาดเล็กลงมาก

- มีการขายสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้อยู่ที่หลัง โดยขายเป็นแปลงประมาณแปลงละ 5,000 บาทหรือแตกต่างกันออกไปไม่แน่นอน มีการปลูกสร้างบ้านแถวให้เช่าเป็นห้อง ๆ ทั้งที่อยู่ริมคลองและรุกล้ำลงไปในคลอง

- กระแสการไล่อรื้อเพื่อแก้ไขปัญหาคารมูกกคลงมีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยผู้ว่าฯ จำลอง โดยมีมากขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ทุกครั้งกระแสการไล่อรื้อก็เงียบหายไป จนชาวบ้านเกิดความชินชา

- ปี 2541 กระแสการไล่อรื้อมีมากที่สุด ในสมัย ดร.พิจิตต รัตตกุล เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ริมคลองสาธารณะและการแก้ไขปัญหาคารมูกกที่สาธารณะและริมคูคลอง เพื่อการป้องกันน้ำท่วมและการพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดแผนการแก้ไขปัญหาคารมูกกที่ดินของรัฐในเชิงรุก โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการในปี 2542- 2543

- 27 สิงหาคม 2541 ตัวแทนชาวบ้านริมคูคลองทั่วกรุงเทพมหานครประมาณ 1,000 คน ได้เดินทางมาพบ ดร.พิจิตต รัตตกุล เพื่อนำเสนอแนวความคิดคนอยู่กับคลองได้ภายใต้ความสัมพันธ์เรื่องสิทธิและหน้าที่

- 1 กันยายน 2541 ดร.พิจิตต รัตตกุล เจรจา ร่วมกับ 21 ชุมชน ตกงรับข้อเสนอและแนวความคิด และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม 5 ฝ่ายในระดับกรุงเทพมหานครและระดับเขตซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือสำนักงานเขต องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนชุมชนเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคารมูกก

- 9 กันยายน 2541 ดร.พิจิตต รัตตกุล ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมแก้ไขปัญหาคารมูกกริมคูคลองและที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมือง (ระดับกรุงเทพมหานคร)

- 7 ตุลาคม 2541 ชุมชนริมคลองเปรมประชากรมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมคูคลอง โดยแรกเริ่มมีประมาณ 7 ชุมชน ได้แก่ชุมชนประชาร่วมใจ 1 ชุมชนประชาร่วมใจ 2 ชุมชนตลาดบางเขน ชุมชนเทวสุนทร ชุมชนเปรมประชาพัฒนา ชุมชนหลวงปู่ขาววัดหลักสี่ ชุมชนสามัคคีเทวสุนทร (ปัจจุบันมีทั้งหมด 27 ชุมชนใน 9 สายคลอง ได้แก่ คลองเปรมประชากร คลองบางเขน คลองบางบัว คลองทุ่ง คลองโอง่าง คลองขวาง คลองลาดพร้าว คลองวัดราชันคีตาและคลองลำนูน) โดยมีการประชุมเครือข่ายเดือนละ 1-2 ครั้ง ภายใต้ันโยบาย "คนอยู่ร่วมกับคลองได้ โดยอยู่อย่างมีคุณค่าและมีสิทธิ หน้าที่"

- มิถุนายน 2542 เครือข่ายฯ มีการประชุมร่วมกับทางกรุงเทพมหานคร ที่สำนักพัฒนาชุมชน เพื่อสานต่อนโยบาย

- กรกฎาคม 2542 เครือข่ายฯ มีการประชุมร่วมกับทางกรุงเทพมหานครที่สำนักงานเขตหลักสี่เพื่อจัดทำโครงการ "คลองสวยน้ำใส ถวายในหลวง" โดยชุมชนริมคลองเปรมประชากรร่วมกับทางสำนักงานเขตหลักสี่ เขตดอนเมือง ทำความสะอาดคลองโดยการเก็บขยะในคลองและ ขยะที่อยู่ใต้บ้านที่ล้กลงมาในคลอง

- 19 สิงหาคม 2542 "ทำความเข้าใจคลองครั้งที่ 1" โดยมีดร.พิจิตต์ รัตกุล เป็นประธานเปิดงาน
- ตุลาคม 2542 "ทำความเข้าใจคลองครั้งที่ 2" โดยมีรองผู้ว่าฯ บรรณโคภิชร์ เมฆวิชัย เป็นประธานเปิดงาน
- ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหามุมชนริมคลองได้เบาบางลงไป โดยสามารถสรุปเป็น 2 ด้านได้แก่ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการแก้ไขภายใต้การดูแลของกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครโดยมีลักษณะเป็น Case by Case เพื่อช่วยเหลือชุมชนแออัดที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองโดยโครงการของรัฐ ในขณะที่ในส่วนของชุมชนริมคลองได้ประสานร่วมมือกันในรูปแบบเครือข่ายพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมคลองภายใต้นโยบาย "คนกับคลองอยู่ร่วมกันได้ อย่างมีคุณค่า มีสิทธิและหน้าที่"

จะเห็นได้ว่าชุมชนริมคลองเปรมประชากรมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นลำดับ และเกี่ยวเนื่องกับความเป็นไปของคลองเปรมประชากร จากการศึกษาวิวัฒนาการข้างต้นจะเห็นได้ว่า คลองเปรมประชากร เป็นคลองที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน มีคุณค่าความสำคัญและมีบทบาททั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง การตั้งถิ่นฐาน สังคมและเศรษฐกิจ แต่คุณค่าและบทบาทของคลองเปรมประชากรได้ลดลงไปพร้อมๆ กับความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครที่มีการขยายมาถึง ซึ่งไม่แตกต่างจากคลองอื่นๆ ที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ที่เมื่อระบบถนนเข้ามาแทนที่การคมนาคมขนส่งทางน้ำ คลองต่าง ๆ จึงถูกลดบทบาทกลายเป็นเพียงลำคลองเพื่อการระบายน้ำจากทุกๆ พื้นที่ของเมือง (สถาบันวิจัยสภาพแวดล้อม จุฬาฯ, 2537 : 214) คุณค่าและความสำคัญของคลองจึงหายไปอย่างสิ้นเชิง การตั้งถิ่นฐานริมคลองเปรมประชากรเพื่ออาศัยน้ำในคลองเพื่อการทำนา การอุปโภคบริโภค ตลอดจนเพื่อเป็นทัศนียภาพอันส่งผลต่อการอยู่อาศัยที่ดีมีคุณภาพ และความสวยงามร่มรื่นของเมืองได้สูญหายไป กลายเป็นที่ที่ชาวชนบทที่อพยพเข้ามาหางานทำหรือแม้แต่อพยพโยกย้ายมาจากชุมชนแออัดในที่ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ได้คาดหมายที่จะมาตั้งถิ่นฐานเนื่องจากเป็นที่ที่ไม่ต้องเสียค่าเช่า เช่นที่ดินอื่น ๆ แม้จะรู้ว่าต้องอยู่ในสภาพของการเป็นผู้นุ่กถูกก็ตาม

ชุมชนริมคลองเปรมประชากรจึงเป็นชุมชนที่อยู่ท่ามกลางสภาพปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งปัญหาคุณภาพน้ำ การขาดระเบียบการใช้ที่ดินริมคลอง การรุกราล้ำลำคลองอันเป็นที่สาธารณะ ปัญหาการถ่ายเทสิ่งโสโครก ปัญหาคุณภาพการอยู่อาศัย ปัญหาการไล่อ้อ ฯลฯ โดยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็ต้องเกิดจากการร่วมมือกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3 ลักษณะทางด้านกายภาพของชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร

ชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากรเป็นชุมชนประเภทนุกรุกที่ราชพัสดุ (ระยะ 40.00 ม.จากกึ่งกลางคลองทางด้านตะวันตกและระยะ 9.00 ม. จากกึ่งกลางคลองทางด้านตะวันออก โดยที่คลองเดิมมีความกว้างประมาณ 12.00 ม.แต่ในปัจจุบันคลองมีขนาดกว้างขึ้นเนื่องจากการพังของตลิ่งทั้ง 2 ฝั่งคลอง) (ประกาศ มະเดื่อทอง, สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2543) มีการปลูกสร้างบ้านเรือนตลอดทั้ง 2 ฝั่งคลองและมีการรูก้าลงไปในคลอง จากการสำรวจพบว่า ชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ริมคลองเปรมประชากรจะครอบคลุมพื้นที่เขตจตุจักร หลักสี่ ดอนเมือง และมีความหนาแน่นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าสู่ใจกลางเมืองในเขตดอนเมืองและเขตหลักสี่ และเบาบางลงเมื่อเลยจากเขตดอนเมืองขึ้นไปทางเหนือ ซึ่งสามารถสรุปลักษณะกายภาพโดยรวมได้ดังนี้

1. ลักษณะบ้าน

- มีปลูกสร้างบ้านขนานไปกับแนวคลอง โดยจะปลูกเป็นแนว ๆ ดังนี้
- แนวที่ปลูกก้าลงไปในคลองจะมี 1 แนว ลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว มีเสาอยู่ใน น้ำ วัสดุที่ทำ ด้วยไม้ หลังคากระเบื้อง/สังกะสี มีการต่อเติมฐาน ระเบียงสำหรับซักผ้า ล้างจานหรือนั่งเล่น
- แนวที่ปลูกบนริมฝั่งคลองจะมี 2-4 แนว ตามขนาดพื้นที่ว่างริมคลองจรดที่ ดินของเอกชน ลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียวและบ้าน 2 ชั้น วัสดุทำด้วยไม้หรือก่ออิฐฉาบปูน หลังคากระเบื้อง/สังกะสี
- มีทั้งเป็นที่อยู่อาศัย และเป็นห้องเช่าทั้งชั้นเดียวและสองชั้น

2. ทางเดินภายในชุมชน เป็นทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็ก กว้างประมาณ 1.20 ม. ส่วนทางเดินที่ต่อเข้าไปสู่ตัวบ้านแต่ละหลัง เป็นทางเดินไม้หรือสะพานไม้

3. สภาพชุมชนมีความหนาแน่นของบ้าน อยู่กันอย่างแออัด บางชุมชนที่มีความหนาแน่นมากหลังคาแทบจะเกยกัน โดยเฉพาะบริเวณทางเดินทำให้แสงสว่างไม่สามารถส่องลงมาได้ เกิดความอับชื้นอันส่งผลต่อสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยของชุมชน และทัศนียภาพของลำคลองและเมืองโดยรวม

4. บางชุมชนไม่มีความหนาแน่นแต่ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

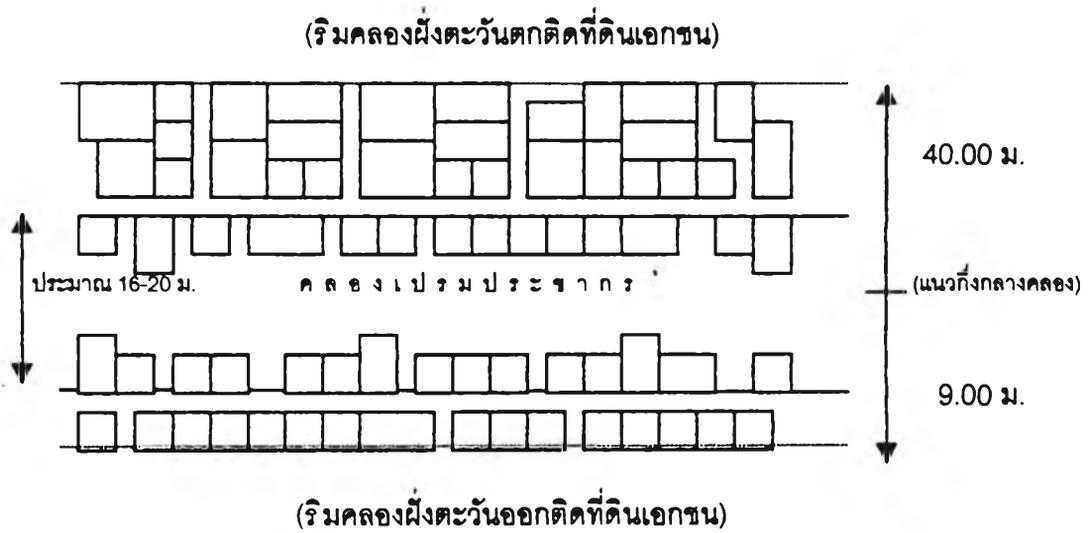
5. สาธารณูปโภค ประกอบด้วย

-ไฟฟ้า

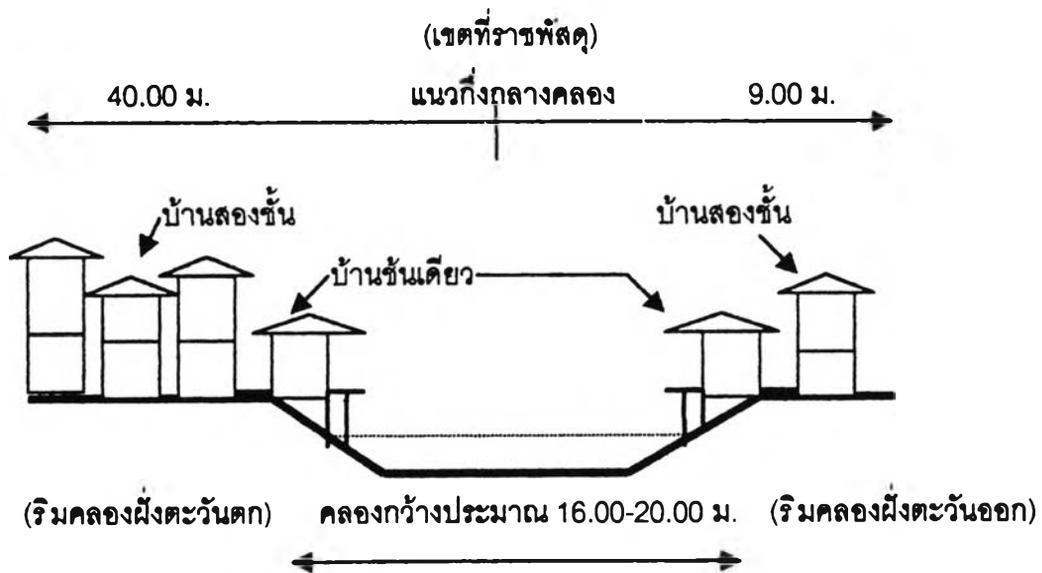
-ประปา

ซึ่งได้รับการช่วยเหลือประสานงานจาก สก.หรือสข. กับทางสำนักงานเขตต่าง ๆ

-ในส่วนของโทรศัพท์บางชุมชนมี แต่บางชุมชนไม่มี



ภาพที่ 2-1 แสดงผังบริเวณการตั้งบ้านเรือนริมสองฝั่งคลองเปรมประชากร



ภาพที่ 2-2 แสดงรูปตัดตามขวางคลองเปรมประชากร

2.4 บทบาทของเครือข่ายพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมคลอง

ความตื่นตัวของชาวบ้านต่อกระแสการโลว์ชุมชนริมคลอง ได้ส่งผลให้มีการรวมตัวกันปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับเครือข่ายชุมชนริมคลองเปรมประชากร และเครือข่ายคลองที่ประสบปัญหาทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร โดยในวันที่ 7 ตุลาคม 2541 ตัวแทนจากชุมชนริมคลองเปรมประชากรได้มีการรวมตัวกันเป็นครั้งแรกและจัดตั้งเป็นเครือข่ายพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมคลอง โดยแรกเริ่มมีประมาณ 7 ชุมชน ได้แก่

1. ชุมชนประชาร่วมใจ 1
2. ชุมชนประชาร่วมใจ 2
3. ชุมชนตลาดบางเขน
4. ชุมชนเทวสุนทร
5. ชุมชนเปรมประชาพัฒนา
6. ชุมชนหลวงปู่ขาววัดนวลสี
7. ชุมชนสามัคคีเทวสุนทร

ปัจจุบันมีทั้งหมด 27 ชุมชนใน 9 สายคลอง ได้แก่ คลองเปรมประชากร คลองบางเขน คลองบางบัว คลองทุ่ง คลองโธ่งช้าง คลองขวาง (ทุ่งมหาเมฆ) คลองวัดราชนัดดา คลองลาดพร้าว และคลองลำนูน โดยมีการประชุมเครือข่ายเดือนละ 1-2 ครั้ง ภายใต้นโยบาย “คนอยู่ร่วมกับคลองได้ โดยอยู่อย่างมีคุณค่าและมีสิทธิหน้าที่” โดยมีการวางระบบการประสานงานคือให้มีตัวแทนจากชุมชน ๓ คน มาทำหน้าที่ดังกล่าว พร้อมทั้งพูดคุยถึงปัญหาในชุมชนด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการแก้ทัศนคติที่ผิดของคนนอกที่มองว่าชุมชนเป็นผู้สร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและการบุกรุกอย่างผิดกฎหมาย

สำหรับกิจกรรมของเครือข่ายฯ ที่ได้กำหนดขึ้นแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

1. การพัฒนาเครือข่าย ในลักษณะเชื่อมโยงเป็นสายคลอง โดยต้องให้ความสำคัญกับความพร้อมของชุมชนเป็นสำคัญ เน้นให้เครือข่ายมีความแข็งแรง
2. การพัฒนาที่อยู่อาศัย ด้วยการปรับปรุง-ปรับผังชุมชนให้มีความเป็นระเบียบ
3. กิจกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เช่น การทำความสะอาดคลอง โดยร่วมช่วยกันเดินไปตามคลองที่อยู่ในเครือข่ายฯ การดูแลความสะอาดของบ้านเรือนตนเอง การปลูกต้นไม้เป็นเชื่อนธรรมชาติ การยกส้วมขึ้นจากคลอง การขยับบ้านที่ล้ำลงไปในคลองให้ขึ้นจากคลอง และการต่อเรือดับเพลิง เป็นต้น โดยทั้งหมดนั้นนอกจากจะเอื้อต่อการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมชุมชนให้น่าอยู่แล้วยังเป็นการฟื้นฟูศักยภาพของคลองให้มีคุณค่ามากขึ้นด้วย

2.5 บทบาทหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร

จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องตลอดจนประธานชุมชนในแต่ละแห่ง สามารถสรุปบทบาทหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร ดังนี้

1. กรมธนารักษ์ ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ราชพัสดุริมคลองเปรมประชากร จากการศึกษาวิวัฒนาการของชุมชนริมคลองเปรมประชากรจะเห็นได้ว่า กรมธนารักษ์ไม่สามารถดูแลหรือจัดการการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยปล่อยให้มีการรุกล้ำ ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมดูแลที่ไม่ทั่วถึง โดยจะเห็นได้จาก การที่กรมธนารักษ์จะมอบให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการใช้ประโยชน์เป็นผู้ดูแล ในส่วนของที่ราชพัสดุริมคลองเปรมประชากรแรกเริ่มกรมชลประทานเป็นผู้ดูแล ซึ่งก็มีปัญหาการบุกรุกมาตลอด และหลังจากที่กรมชลประทานไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ได้ส่งคืนให้แก่กรมธนารักษ์แต่เนื่องจากเงื่อนไขในการคืนที่ราชพัสดุนั้น ที่ดินต้องปราศจากการบุกรุก ดังนั้นการดูแลจึงตกอยู่กับกรุงเทพมหานครโดยสำนักการระบายน้ำ และสำนักงานเขตต่าง ๆ ซึ่งโดยความเป็นจริงการควบคุมดูแลก็ได้ทั่วถึง อีกทั้งการไม่รับผิดชอบในการป้องกันมิให้มีการบุกรุก ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ประธานชุมชนหลายแห่งที่กล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า “หลายครั้งที่มีการแจ้งการรุกล้ำลงไปในคลอง แต่เจ้าหน้าที่เขตก็ไม่ได้มาดำเนินการแต่อย่างใด กรมการชุมชนจะไปว่ากล่าวตักเตือนก็ไม่ได้ เพราะเขตไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงปล่อยเลยตามเลย” จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น กรมธนารักษ์ ก็มีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาได้

2. กรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบลำคลอง ตลอดจนการใช้ที่ดินริมคลอง และชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร มีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 สำนักงานเขต เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบชุมชนแออัดริมคลองโดยตรงโดยมีบทบาทดังนี้

- การจดทะเบียนรับรองคณะกรรมการชุมชน
 - การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการชุมชนเดือนละ 2,000 บาท โดยจะเบิกจ่ายได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมเป็นที่เรียบร้อยแล้วเท่านั้น
 - ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนที่จัดตั้งขึ้น และมีการรับรองคณะกรรมการชุมชน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพทเป็นต้น
 - ให้บ้านเลขที่แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่จดทะเบียน
 - ให้การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ในชุมชนที่จดทะเบียน เช่น กลุ่มอาชีพ
- ซึ่งส่วนมากมักไม่ค่อยได้ผลเนื่องจากไม่ได้จัดหน้าตลาดรองรับไว้ให้ด้วย , กลุ่มเยาวชนมีการจัดการอบรมเยาวชนของชุมชนในด้านการเป็นผู้นำ มีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหายาเสพติด , อบรม (อาสาสมัคร

ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) , อสส (อาสาสมัครสาธารณสุข) , สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์อนามัยศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน เป็นต้น

- สำรวจข้อมูลประชากรในแต่ละชุมชน

2.2 สำนักพัฒนาชุมชน เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบแผนงานและการดำเนินการในการความช่วยเหลือชุมชนริมคลองที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการเนื่องจากการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเป็นผู้ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย

2.3 สำนักการระบายน้ำ รับผิดชอบการสร้างเขื่อนตามนโยบายการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร

3. การเคหะแห่งชาติ มีบทบาทเกี่ยวข้องในการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีสภาพการอยู่อาศัยที่ดีขึ้นเช่น จัดทำทางเดินเท้า การจัดระเบียบชุมชน เป็นต้น

4. สำนักพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) มีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนได้แก่

- ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ในกรณีศึกษาเขตหลักสี่พบว่าปัจจุบันมีเพียงบางชุมชนที่ได้ให้ความสำคัญ เช่น ชุมชนหลวงปู่ขาววัดหลักสี่ ชุมชนหลังแฟลตร่วมพัฒนา โดยการริเริ่มของสมาชิกส่วนใหญ่เพื่อการใช้จ่ายในครอบครัวมากกว่าเพื่อการปรับปรุงหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย

- ให้ความช่วยเหลือในด้านการเขียนโครงการเพื่อนำเสนอขอรับช่วยเหลือผู้ยากไร้ในชุมชน เช่น คนชรา จากธนาคารออมสิน (โครงการเงินเพื่อการลงทุนทางสังคม-SIP)

- สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชน เช่น เครือข่ายพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมคลอง โดยให้ความรู้ประสานงานเป็นที่เลี้ยงให้กับเครือข่ายฯ ซึ่งการดำเนินงานมักให้ชุมชนเป็นผู้แสดงออก จากการพูดคุยกับประธานชุมชนแต่ละแห่งพบว่า มีความขัดแย้งเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจคิดว่า พชม. เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการไล่อีหรือการต้องตัดบ้านบางส่วน การรื้อบ้านที่ถูกไล่คลองขึ้นมา โดยมีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง กอปรกับที่แต่ละชุมชนไม่เห็นความสำคัญในการกระตือรือร้นเพื่อแก้ไขปัญหาการไล่อีหรือ การปรับปรุงชุมชนของตนให้ดีขึ้น ทำให้หลายชุมชนเริ่มถอนตัวจากเครือข่ายหรือให้ความร่วมมือน้อยลง

5. องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือการให้ความรู้ในด้านการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย โดยมีโครงการที่ประสบความสำเร็จได้แก่ การแก้ไขปัญหชุมชนได้สะพาน เป็นต้น

6. นักการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชน เช่น ของบประมาณ-ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำทางเดินเท้า ไฟฟ้า ประปา บ้านเลขที่ ฯลฯ ช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในชุมชน เป็นต้น

2.6 โครงการของกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อชุมชนแออัดริมคลองเปรมประชากร

เนื่องจากที่ตั้งของกรุงเทพมหานครเป็นที่ราบลุ่ม ดังนั้นเมื่อถึงฤดูน้ำหลากน้ำจะท่วมพื้นที่และไหลลงสู่ลำคลองที่มีอยู่โดยทั่วไปออกสู่อ่างน้ำเจ้าพระยา ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตกรุงเทพมหานครจึงใช้คลองที่มีอยู่เป็นที่รับน้ำและระบายลงสู่อ่างน้ำเจ้าพระยา โดยมีสถานีสูบน้ำแบบถาวรและชั่วคราวรวมทั้งเครื่องสูบน้ำแบบเคลื่อนที่ได้ เชื้อเพลิงและประตุน้ำเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการระบายน้ำ คลองในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนมากมาย โดยคลองชั้นนอกมีจำนวนมากกว่า 200 คูคลอง รวมความยาวมากกว่า 600 กม. ส่วนคูคลองชั้นในมีจำนวน 226 คูคลองรวมความยาวมากกว่า 350 กม. (ทรงจิต พูลลาภ, 2542:6) ซึ่งคูคลองเหล่านี้ในปัจจุบันอาจลดประสิทธิภาพในการระบายน้ำลงไปอันเนื่องจากการขาดการดูแลเกิดความตื้นเขิน หรือแม้กระทั่งเกิดการบุกรุกโดยการปลูกสร้างบ้านเรือนลงไปในคลอง จึงเป็นนโยบายที่สำคัญของกรุงเทพมหานครในการที่จะพัฒนาคูคลองให้กลับมามีบทบาทที่สำคัญต่อการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม

คลองเปรมประชากรเป็นคลองหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจในการที่จะพัฒนาด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นในอันที่จะเป็นคลองระบายน้ำจากทางด้านเหนือของกรุงเทพมหานครลงสู่อ่างน้ำเจ้าพระยาทางด้านทิศใต้ โดยได้มีการขุดลอกคลองเปรมประชากรด้านเหนือ (ช่วงตั้งแต่คลองโค ออกลำน้ำเกาะเกิดถึงวัดดอนเมือง ระยะทางทั้งสิ้น 23 กม.) เมื่อปี 2535 และมีการสร้างประตุน้ำเปิดปิดด้วยไฟฟ้าเพื่อความสะดวกในการระบายน้ำออกจากคลองสู่อ่างน้ำเจ้าพระยา รวม 7 ประตู (ชาญชัย ลิขิตปายกร, 2536 : 94) นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ได้ดำเนินการทดลองปรับปรุงคุณภาพน้ำและขุดลอกคลองเปรมประชากรด้านใต้ช่วงระหว่างคลองบางซื่อและคลองผดุงกรุงเกษมและจัดการน้ำเสียจากชุมชนโดยแบ่งเป็นโครงการย่อย 3 โครงการดังนี้

- 1.โครงการจ้างศึกษาความเป็นไปได้ โครงการบำบัดน้ำเสียคลองเปรมประชากรด้านใต้งบประมาณ 1 ล้านบาท
- 2.ดำเนินการขุดลอกคลองเปรมประชากรด้านใต้และเติมออกซิเจนในน้ำ งบประมาณ 3 ล้านบาท
- 3.โครงการบำบัดน้ำเสีย งบประมาณ 80 ล้านบาท

นอกจากความสำคัญของคลองเปรมประชากรต่อการระบายน้ำแล้ว กรุงเทพมหานครมีโครงการที่จะดำเนินการตลอดแนวคลองเปรมประชากรดังนี้

1. โครงการสร้างถนนเลียบบคลองเปรมประชากร (ฝั่งตะวันตก) ระยะ 23 กม. เพื่อใช้เป็นสายรองด้านเหนือและลดการคับคั่งของการจราจรบนถนนสายหลัก มีขนาด 4 เลน โดยมีระยะเวลาการดำเนินการระหว่างปี 2540-2543 งบประมาณทั้งสิ้น 1,720 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากอยู่ในช่วงภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนได้

2. โครงการสร้างเขื่อน คสล. ริมคลองกว้างประมาณ 24.00-30.00 ม. ลึกประมาณ 3.00 ม. เพื่อป้องกันตลิ่งพัง

- งบประมาณปี 2543 จากหลังสำนักงานเขตบางซื่อถึงทางรถไฟสายใต้
 - งบประมาณปี 2544 จากทางรถไฟสายใต้ถึงหลังหมู่บ้านพัฒนาธานี
 - งบประมาณปี 2545 จากหมู่บ้านพัฒนาธานีถึงถนนงามวงศ์วาน
 - งบประมาณปี 2546 จากถนนงามวงศ์วานถึงหมู่บ้านเจริญทรัพย์
 - งบประมาณปี 2547 จากหมู่บ้านเจริญทรัพย์ถึงคลองบางตลาดเก่า
- รวมความยาวเขื่อนทั้งสิ้นประมาณ 35,800 ม.

ซึ่งปัจจุบันโครงการดังกล่าวยังไม่ได้เริ่มต้นเนื่องจากอยู่ในช่วงภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนได้