

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มีการศึกษาทบทวนเอกสารตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ตำราต่างๆ และเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งได้ค้นคว้า และรวบรวมไว้ ดังต่อไปนี้

- 2.1 สภาพทั่วไปของชุมชน
- 2.2 บทบาทและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - 2.2.1 องค์การของรัฐ
 - 2.2.2 องค์การของเอกชน
 - 2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน
- 2.3 ระบบการขยายตัวของชุมชน
 - 2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบของชุมชน
 - 2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมือง
 - 2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย
 - 2.3.4 ประเภทชุมชนแออัด
 - 2.3.5 สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร
 - 2.3.6 วิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด
 - 2.3.7 ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย
 - 2.3.8 สภาพปัญหาและวิวัฒนาการแนวความคิดจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง
 - 2.3.9 องค์ประกอบชุมชนเมืองที่น่าอยู่
 - 2.3.10 การวางผังและการออกแบบกายภาพชุมชน
 - 2.3.11 การวิเคราะห์พื้นที่ที่มีอิทธิพลในการวางแผนและออกแบบกายภาพ
 - 2.3.12 แนวความคิดเรื่องคุณภาพชีวิต
 - 2.3.13 แนวความคิดเรื่องชุมชน
 - 2.3.14 แนวความคิดการพัฒนาชุมชน
 - 2.3.15 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง
 - 2.3.16 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 สภาพทั่วไปของชุมชน

ชุมชนหมู่บ้านพัฒนาซอยสวนพลูเป็นชุมชนแออัด ตั้งอยู่ในบริเวณภายในซอยสวนพลู 8 หรือซอยประสาทคอร์ด ถนนสวนพลู เริ่มเข้ามาอยู่อาศัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 มีเนื้อที่ประมาณ 20 ไร่เศษ เนื้อที่ดินบางส่วนจะถูกกันเป็นแนวถนนหลักตามประกาศของกรมโยธาธิการและผังเมือง ประมาณ 5 ไร่เศษ ทำให้เหลือพื้นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพียง 15 ไร่ มีจำนวนประมาณ 380 หลังคาเรือน 713 ครอบครัว ประชากรประมาณ 5,700 คน แบ่งเป็นชาย-หญิง 5,000 คน คนชรา 100 คน เด็กอ่อนและกำลังศึกษาอีก 600 คน นับถือศาสนาพุทธ

สภาพปัญหาของชุมชนหมู่บ้านพัฒนาซอยสวนพลู แบ่งออกเป็น ดังนี้

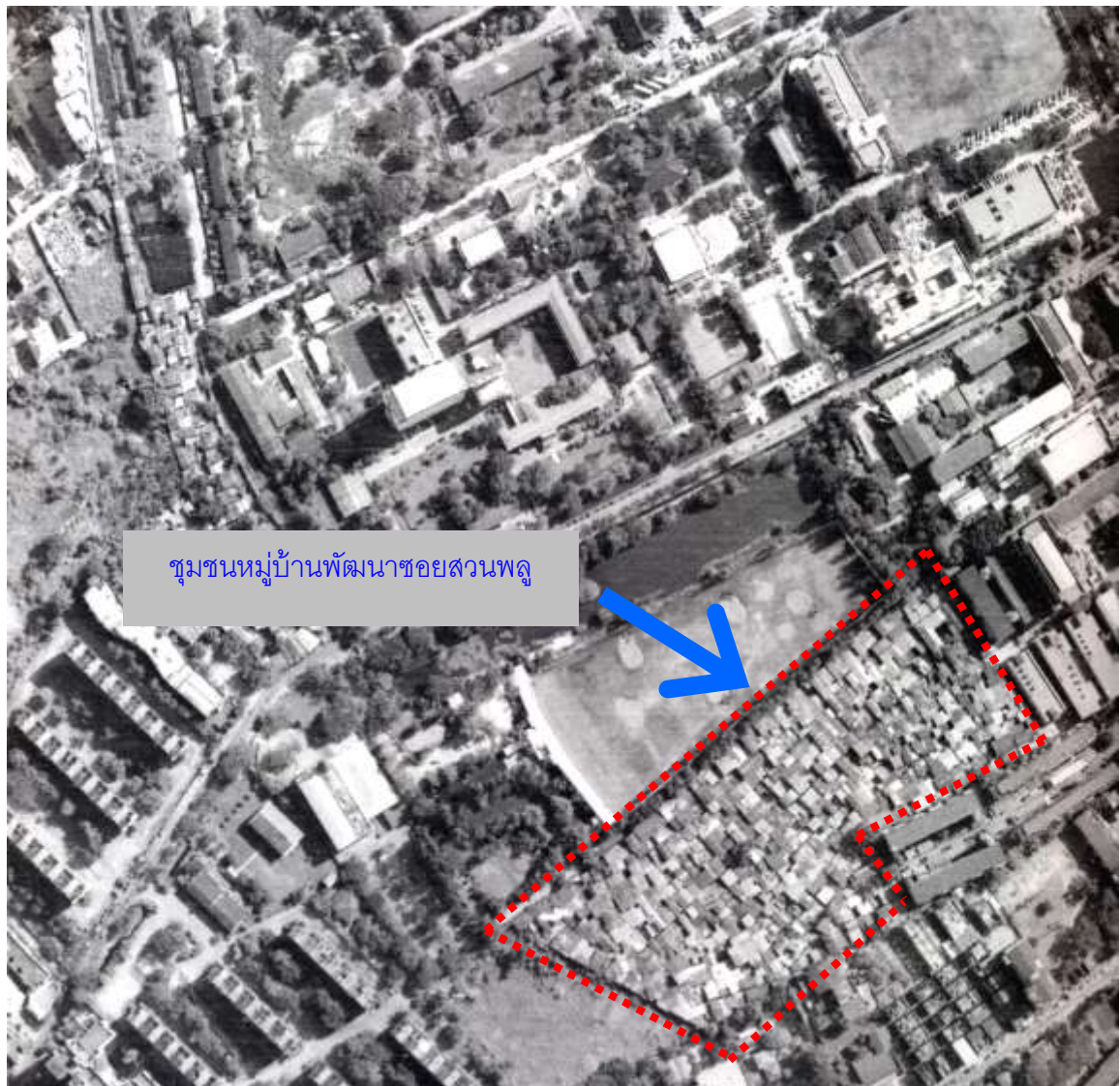
1. ปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัย อันได้แก่ เรื่องของอค์คิภัย ความแออัด ถนนและทางเดินเท้า เข้า-ออกชุมชน
2. ปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อม อันได้แก่ เรื่องของการระบายน้ำที่ท่วมขัง และเน่าเสีย ขยะ ความสกปรกภายในชุมชน เสียงรบกวน ฝุ่นและอากาศเสีย
3. ปัญหาทางด้านสาธารณูปโภค อันได้แก่ เรื่องของน้ำประปา ไฟฟ้า
4. ปัญหาทางด้านสังคม อันได้แก่ เรื่องของการลักขโมย ยาเสพติดและการขาดที่นันทนาการ



ภาพที่ 2.1 แสดงทางเข้า-ออกของชุมชนหมู่บ้านพัฒนาซอยสวนพลู (ถ่ายเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2547)

อาณาเขตติดต่อ

- ทิศเหนือ : ติดแฟลตตำรวจ และบ้านพักอาศัย
 ทิศตะวันออก : ติดสนามฟุตบอลของแฟลตทหารเรือ
 ทิศใต้ : ติดสนามกอล์ฟทุ่งมหาเมฆ
 ทิศตะวันตก : ติดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



ภาพที่ 2.2 แผงชุมชนก่อนถูกเพลิงไหม้ (ภาพถ่ายทางอากาศเมื่อปี 2544)



ภาพที่ 2.3 ภาพถ่ายชุมชนหมู่บ้านพัฒนาชอยสวนพลูหลังถูกเพลิงไหม้
(ถ่ายเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2547)

2.2 บทบาทและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชุมชนแออัดอาจแบ่งได้เป็น 2 องค์กรใหญ่ๆ ได้แก่

2.2.1 องค์กรของรัฐ เนื่องจากรัฐจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแนวทางหรือดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งเป็นปัญหาของชุมชนเมืองให้ดีขึ้นหรือหมดไป ดังนั้นการจัดการของรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

การกำหนดแนวทาง จะประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระดับนี้จะเป็นการกำหนดกรอบ หรือแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างกว้างๆ ดังนี้ (ชื่นชม จันทรสมบุญ. 2538 : 24)

ก. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของคนไทยและสังคมไทยไว้ ดังนี้

1. คนทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพทั้งกาย ใจ สติปัญญาและความสามารถ เพื่อเป็นคนที่มีความสุขดี มีคุณภาพ มีความสุขและมีคุณธรรมตลอดจนมีความรู้ความสามารถที่จะปรับตัวอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าตลอดช่วงวัยของชีวิต
2. คนเกิดและเติบโตในครอบครัวที่มีความพร้อมและอบอุ่นมีความสามารถในการประกอบอาชีพและมีหลักประกันในการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมอื่นๆ ที่สมเหตุสมผลรวมทั้งมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. คนอยู่ในชุมชนที่เข้มแข็ง ที่การรวมพลังและมีการรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลตัวเอง ครอบครัว ชุมชน สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
4. สังคมมีเสถียรภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรม ความเมตตา ความเคารพในสิทธิมนุษยชน และเป็นสังคมที่สันติไม่มีความขัดแย้งรุนแรงรวมทั้งมีการพัฒนาอย่างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนสามารถยืนอยู่บนเวทีโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี

จากเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องมิติใหม่ของการพัฒนาของคนจนในเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กล่าวแนวทางแก้ไขปัญหามุมชนแออัดและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนของคนจนภายในช่วงแผนฯ 9 ไว้ดังนี้

การสร้างโอกาสให้แก่ชุมชนและคนจนในเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่ผ่านมา จำเป็นต้องยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัยอาชีวรายได้ บริการสังคม และสุขภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชาวชุมชนและคนจนในเมืองสามารถก่อร่างสร้างตัวและช่วยเหลือตนเองต่อไปได้อย่างถาวรโดยมีแนวทางพัฒนาด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมที่องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ดังนี้

1) ด้านกายภาพ

1.1) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในที่ดินเดิมของชุมชนแออัด เพื่อให้ชาวชุมชนมีมาตรฐานการอยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยปรับปรุงทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้าในชุมชน

1.2) พิจารณาความเป็นไปได้ในการนำที่ดินของรัฐในเมือง โดยเฉพาะที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์มาพัฒนาให้เป็นที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง รวมทั้งจัดที่ดินชานเมืองให้ชุมชนแออัดที่ถูกไล่รื้อเข้าอยู่อาศัย โดยให้มีระบบขนส่งมวลชนเพื่อการเดินทางเข้าใจกลางเมืองได้สะดวก

2) ด้านเศรษฐกิจ

2.1) ให้กองทุนพัฒนาคนจนในเมืองขยายการให้เงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีพแก่ชาวชุมชนแออัดและคนจนในเมืองอื่นๆ ให้กว้างขวางมากขึ้นในภูมิภาคต่างๆ

2.2) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นร่วมกับองค์กรอาสาสมัครเอกชนสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากลุ่มหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชนแออัดให้เพิ่มขึ้นและมีความเข้มแข็งเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาชุมชนต่อไปได้

2.3) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นประสานกับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยจัดตั้งกลุ่มอาชีพ และประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก รวมทั้งจัดหาตลาดสำหรับจำหน่ายผลผลิต

2.4) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นประสานกับเจ้าของโรงงาน เพื่อส่งเสริมการฝึกอบรมและเสริมทักษะเพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สามารถทำงานที่ใช้ทักษะและความรู้ความสามารถในระดับกึ่งฝีมือ หรือแรงงานฝีมือได้ เพื่อจัดทำแผนการฝึกอบรมแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานและรับเข้าทำงานต่อไป

3) ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

3.1) ขยายบริการสังคมให้เข้าถึงชุมชนอย่างทั่วถึง ทั้งด้านการอนามัย สาธารณสุข การศึกษา และการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับโรคสังคมเมือง ได้แก่ โรคเอดส์ โรคทางเดินหายใจ โรคติดต่อทางเพศ

3.2) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นสำรวจ จัดทำแผนและดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มคนเรื้อรัง กลุ่มผู้สูงอายุซึ่งขาดที่พึ่ง โดยการจัดการรักษาพยาบาล และการประกอบอาชีพ

3.3) ส่งเสริมให้หน่วยงานในท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนโดยส่งเสริมให้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ภายใน ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านนี้นอกเหนือจากการสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ท้องถิ่น

มาตรการ/แผนงานโครงการ

1. จัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองขึ้น ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะผู้แทนชุมชนในสัดส่วนที่มากพอสมควรเพื่อรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองโดยตรง มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ประสานและกำกับดูแลการดำเนินงาน และงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ โดยให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

รองรับ และมีสำนักงานของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ รวมทั้งมีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนแทนชุมชนที่มากพอเช่นกัน และประสานงานกับคณะกรรมการระดับชาติอย่างใกล้ชิด

2. จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมืองขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินสนับสนุนทั้งด้านสินเชื่อและด้านอื่นๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางรอบด้านครบวงจร ท้นต่อสถานการณ์และยืดหยุ่น เช่น การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ด้านการประกอบอาชีพ ด้านสภาพแวดล้อมสุขภาพอนามัย และการรื้อย้ายชุมชน รวมทั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการด้วย โดยมุ่งเน้นให้การสนับสนุนแก่ชุมชนที่มีการพัฒนาองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งและอาจรวมถึงการสนับสนุนแก่ชุมชนที่มีการพัฒนาเอกชนด้วย ซึ่งอาจมีแหล่งที่มาของงบประมาณจากเงินอุดหนุนของรัฐ เงินอุดหนุนจาก สส. เงินช่วยเหลือจากเจ้าของที่ดิน เงินช่วยเหลือจากภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เป็นต้น

3. ผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัดขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้บรรลุผลสำเร็จอย่างถาวร โดยอาจพิจารณาเร่งรัดให้ พ.ร.บ. ชุมชนแออัดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในปัจจุบันให้มีการประกาศใช้เร็วขึ้น

4. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองโดยเฉพาะระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดในที่ดินของเอกชน รวมถึงพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริงและอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ตลอดจนจัดระบบควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรรัฐให้มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่นและคล่องตัวยิ่งขึ้น

5. จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินภาครัฐในเมือง โดยเฉพาะที่ดินภาครัฐที่เหมาะสมและยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างแหล่งจ้างงานและแรงงาน และเกิดประโยชน์ที่ดีขึ้นแก่รัฐ ขณะเดียวกันยังเอื้ออำนวยให้ชาวชุมชนแออัด และคนจนในเมืองที่มีสิทธิที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคง โดยทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินภาครัฐ เช่น การให้เช่าระยะยาว การประสานการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Sharing) การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) และการฟื้นฟูชุมชนเมือง (Urban Renewal) เป็นต้น นอกจากนี้โครงการเมืองใหม่ของรัฐ ควรมีการจัดเตรียมที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมืองและแรงงานในโรงงานด้วย

6. จัดทำแผนการพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัด แรงงานอุตสาหกรรม และคนจนในเมือง รวมทั้งแผนป้องกันเกิดชุมชนแออัด โดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมแผนไว้ล่วงหน้าแต่เนิ่นๆ ร่วมกับเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชุมชนบุกรุกที่มีแนวโน้มจะถูกไล่รื้อ โดยอาจมีหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ร่วมให้การสนับสนุนด้วย ซึ่งควรจะสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจร่วมกัน และมีการปรับทัศนคติเข้าหากัน โดยจัดทำเป็นแผนระยะสั้นและระยะยาว ทั้งการแก้ไข ป้องกัน

และพัฒนา นอกจากนี้ควรพิจารณานำมาตรการสำคัญอื่นๆ มาสนับสนุนการจัดทำแผนการจัดหาที่อยู่ของชาวชุมชนให้เกิดประสิทธิผลด้วย

7. จัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลง เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวชุมชนให้สิ้นสุด และเป็นไปโดยราบรื่นสันติตลอดจนจัดให้มีการประมวลความรู้ฝึกอบรม และเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว

8. ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการทางการเงินของชาวชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็ง และสามารถสร้างโอกาสการระดมเงินทั้งจากแหล่งงบประมาณของรัฐของภาคเอกชน และแหล่งเงินกู้ในระบบเพื่อการพัฒนาชุมชน อาชีพ และที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

9. ส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะในการประกอบอาชีพทั้งในระบบและนอกระบบแก่คนจนในเมืองเพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นและมั่นคง โดยสนับสนุนการฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆ และทักษะการบริหารจัดการ การประกอบอาชีพอย่างครบวงจร เช่น ด้านการผลิตอย่างมีคุณภาพ ด้านการตลาด ด้านการเงิน / บัญชี เป็นต้น ซึ่งเป็นการฝึกอบรมที่เข้าถึงในชุมชนและเน้นให้ชาวชุมชนจัดการธุรกิจในชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งประสานกับเจ้าของโรงงานในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อเข้ารับทำงานในโรงงานต่อไปตลอดจนติดตามประเมินผลความสำเร็จในการประกอบอาชีพของผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมด้วย

10. ส่งเสริมพัฒนาชุมชนในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาฝึกอบรมผู้นำชุมชน และผู้นำกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น การลดละอบายมุข การจัดเก็บขยะ การดูแลสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน การดูแลเด็กก่อนวัยเรียน และระดมขอความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดำเนินการการพัฒนาาร่วมกัน

ข. กฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากแผนพัฒนาฯ หรือนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับชุมชนแออัดยังมีได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าการกำหนดความหมายและวิธีการแก้ปัญหาชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรมในแต่ละยุคสมัยว่าเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ได้แก่

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในเขตกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2502-2542)

2. พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2535 (กฎกระทรวงฉบับที่ 44 และ 55พ.ศ. 2543)

3. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
4. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง พ.ศ.2535
5. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กฎกระทรวงฉบับที่ 414 พ.ศ. 2542
6. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
7. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 เรื่องการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ 2515 และระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 14/2520

และในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด ย่อมต้องมีส่วนเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายที่ใช้ดูแลรักษาคคลองบางฉบับ ดังนั้นในการศึกษาประเด็นดังกล่าวคงต้องพิจารณา รวมไปถึง โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 (ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้เมื่อ 29 พ.ย. 2536) เป็นต้น

การดำเนินงานในองค์การของรัฐจะมีหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ หรือ นโยบายของรัฐ โดยมีเครื่องมือ คือ กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนแออัด ได้แก่ การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบทางด้านการจัดการทางกายภาพ เช่น การปรับปรุงในที่ดินเดิมหรือย้ายไปในที่ใหม่ เป็นต้น

สำนักสวัสดิการสังคม กทม. รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาประชากร การส่งเสริมให้ชุมชนอยู่ใกล้ตัวเอง เป็นต้น (ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาชุมชน กทม.)

งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตต่างๆ เป็นผู้ประสานงานและรับโครงการจากการเคหะแห่งชาติและสำนักสวัสดิการสังคมมาปฏิบัติงานในพื้นที่ และเป็นผู้ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและประสานงานในการปรับปรุงชุมชนแออัดอีก เมื่อมีโครงการเกิดขึ้นและได้รับมอบหมายจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง หน่วยงานดังกล่าว เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมประชาสัมพันธ์ สภาสตรีแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาฝึกหัดฝีมือแรงงาน หรือสร้างอาชีพให้

2.2.2 องค์การของเอกชน ในระยะหลังแผนพัฒนาฉบับที่ 3 รัฐบาลเริ่มยอมรับว่าการดำเนินการแก้ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมนั้นน่าจะมีความหมายกว้างกว่าการรื้อล้างและสร้างใหม่ กล่าวคือ ควรมีการป้องกัน และแก้ไขปรับปรุงทั้งสภาพแวดล้อมด้านกายภาพและคุณภาพ

ของคนที่อยู่อาศัยในนั้นด้วย ดังนั้นในการปรับปรุงในลักษณะนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลและมิใช่รัฐบาล Kattiya, Kamasuta (อ้างใน ชื่นชม จันทรสมบุญ. 2538 : 27) เอกชนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในระยะนี้เอง ในปัจจุบันพบว่า บทบาทขององค์กรของเอกชนที่เข้าไปมีส่วนในการพัฒนาชุมชนแออัดอาจแบ่งได้ เป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ หนึ่ง ด้านเกี่ยวข้องกับเด็ก การศึกษา และสุขภาพอนามัย เช่น มูลนิธิ ดวงประทีป และ สอง ด้านที่เกี่ยวข้องกับ Community Organization เช่นการจัดกลุ่มสหกรณ์ ออมทรัพย์ การปรึกษาสิทธิทางด้านกฎหมาย หรือการพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรที่ดูแลงานด้านนี้ ได้แก่ สมาคมร่วมกับสร้างมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

เมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีมากขึ้นและประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นและมีความหลากหลายซับซ้อนยิ่งขึ้น การอาศัยกลไกตามปกติของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้หมดแทบจะเป็นไปไม่ได้ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงเกิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐในการอุดช่องว่างต่างๆ เหล่านี้

องค์กรเอกชนในยุคแรกๆ เกิดขึ้นโดยได้รับแนวความคิดในการดำเนินงานมาจากองค์กรเอกชนในต่างประเทศที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างดี ประกอบกับมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในประเทศไทยที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้ องค์กรเอกชนจึงถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาสังคม

เป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเท่าที่ได้ศึกษามา พบว่า สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทตามลักษณะภูมิประเทศ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาชนบท

ก. องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเมือง

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยนั้นเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งรวมความเจริญก้าวหน้าทางด้านวัตถุ กรุงเทพฯจึงเป็นแหล่งดึงดูดให้ประชาชนจากที่ต่างๆ เข้ามาประกอบอาชีพและเข้ามาสัมผัสในรูปแบบต่างๆ ทำให้กรุงเทพฯกลายเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นแหล่งสะสมปัญหาต่างๆ มากที่สุดของประเทศทั้งที่รัฐบาลและกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จได้ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงเกิดขึ้นเพื่อช่วยรัฐบาลแก้ไขปัญหาต่างๆ ในกรุงเทพมหานครไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เช่น ปัญหาเด็ก การใช้แรงงานเด็ก เด็กจรจัด ฯลฯ ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาสตรี ปัญหาโรคเอดส์ รวมถึงสถานฝึกอาชีพต่างๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้มีความรู้ติดตัวเพื่อใช้ในการประกอบ

อาชีพในวันข้างหน้าต่อไป นอกจากปัญหาต่างๆทางด้านสังคมเหล่านี้แล้วยังมีปัญหาลำคัญอีกประการหนึ่ง คือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองทั้งด้านอากาศ แม่น้ำ ชยะ ที่ทวีความรุนแรงขึ้น และถือเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนสำหรับสังคมเมืองที่ต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ข. องค์การพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชนบทไทยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวชนบทเอง กล่าวคือเป็นชนบทที่ไม่มีวันเปลี่ยนสภาพจากชนบทเป็นอย่างอื่นได้เนื่องจากรัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปพัฒนาสร้างความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับชนบทเหล่านั้น องค์การพัฒนาเอกชนหลายๆประเภทจึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาให้กับชนบทโดยเฉพาะ เช่นปัญหาเรื่องการทำมาหากินของชาวชนบท ปัญหาเรื่องการสาธารณสุข การศึกษา รวมทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมหาศาลในเชิงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อชาวชนบทอย่างมาก

ในการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษนั้น องค์การพัฒนาเอกชนจะทำงานร่วมกับชาวชนบทในลักษณะที่เป็นการกระตุ้นหรือเสริมสร้างศักยภาพของชาวชนบทโดยองค์การพัฒนาเอกชนจะช่วยให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ คิด ทำ แก้ไขปัญหา เข้าไปร่วมทำงานกับชาวชนบทในการกำหนดวิธีการต่างๆในการแก้ปัญหาร่วมกัน รวมทั้งเน้นในเรื่องการพัฒนาชุมชนและการสร้างผู้นำชุมชนขึ้นมาด้วย

องค์การพัฒนาเอกชนประเภทนี้มีอยู่มากมายในสังคมไทย (นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2542 : 3-7)

1) องค์การพัฒนาเอกชนด้านการเกษตรและชนบท ผู้ที่สนใจด้านการเกษตรและชนบทจะรวมตัวเข้าด้วยกันเป็นองค์การพัฒนาเอกชน ช่วยเหลือชาวบ้านในปัญหาเกี่ยวกับการเกษตรและชนบท เช่น ปัญหาเทคนิคการเกษตรอันได้แก่ การแนะนำพันธุ์ข้าวใหม่ๆ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องจักรในการผลิต ฯลฯ ปัญหาหนี้สินของการเกษตร ปัญหาเรื่องที่ทำกิน รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาเกษตรถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง

2) องค์การพัฒนาเอกชนด้านชุมชนแออัด ได้แก่ ผู้ที่สนใจปัญหาความยากจนของชาวบ้านความเป็นอยู่ของคนในชุมชนยากจน ปัญหาเด็กในชุมชนยากจนที่ไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้องและไม่ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ปัญหาเรื่องการขาดแคลนอาหารของชุมชนแออัด ปัญหายาเสพติด ปัญหาคนว่างงาน รวมทั้งปัญหาเด็กจรจัด

3) องค์การพัฒนาเอกชนด้านเด็กและเยาวชน ในจำนวนขององค์การพัฒนาเอกชนมีเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านสังคมนั้น เรื่องของเด็กเป็นเรื่องที่สำคัญที่ได้รับการพูดถึงและมีการจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนไว้มากที่สุด องค์การพัฒนาเอกชนประเภทนี้มุ่งที่จะแก้ปัญหาเด็กในด้านต่างๆ เช่นเด็กขาดสารอาหาร ขาดวัคซีน การใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กที่ถูกเลี้ยงดูไม่ถูกต้องในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ถูกทารุณกดขี่ เด็กที่หนีออกจากบ้าน

เป็นเด็กจรจัด ดิทยาเสพติด ขยายบริการทางเพศ รวมทั้งปัญหาเด็กยากจนในต่างจังหวัดที่ติดตามครอบครัวเข้ามาตั้งรกรากในเมืองหลวงและเป็นเด็กเร่ร่อนไม่ได้เรียนหนังสือ

4) องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ กลุ่มคนที่มีควมสนใจในดานเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ถูกละเลยไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ รวมทั้งกรณีนักโทษการเมืองที่ต้องสูญเสียอิสรภาพไปเนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกับผู้ปกครองประเทศ

5) องค์การพัฒนาเอกชนด้านศาสนากับการพัฒนา ได้แก่ กลุ่มคนที่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งรวมตัวกันเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาสังคม เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาลเพื่อรักษาคนป่วยโดยหมอสอนศาสนาชาวคริสต์ เป็นต้น

6) องค์การพัฒนาเอกชนด้านสตรี ได้แก่ กลุ่มคนที่มีควมสนใจในปัญหาสตรีที่มักถูกกดขี่โดยสังคมและโดยเพศชาย ทำให้มีความรู้สึกลัวว่าสตรีนั้นมีสิทธิมีเสียงในสังคมน้อยกว่าบุรุษ รวมทั้งปัญหาความรุนแรงในครอบครัวด้วย

7) องค์การพัฒนาเอกชนด้านรณรงค์ปัญหาโรคเอดส์ ปัจจุบันโรคเอดส์เป็นโรคติดต่อที่ร้ายแรงที่ไม่สามารถค้นพบยารักษา มีผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์เป็นจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากสังคม ถูกรังเกียจและถูกกันออกจากสังคม จึงเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้สนใจในปัญหาโรคเอดส์ขึ้นเพื่อให้ช่วยบริการช่วยเหลือผู้ติดเชื้อ ช่วยเหลือครอบครัวผู้ป่วยรวมทั้งพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มาทำงานด้านปัญหาโรคเอดส์

8) องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับองค์การพัฒนาเอกชนด้านเด็กในปัจจุบันเรามีองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่สนใจในเรื่องของต้นไม้ ป่า เขา และเขื่อนซึ่งเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมชนบทกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองทางด้านอากาศ แม่น้ำ ขยะที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนในปัจจุบัน

องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ดังกล่าวมาเป็นเพียงองค์การพัฒนากลุ่มใหญ่ๆ ที่มีความสนใจในปัญหาแต่ละด้านที่ต่างกัน ซึ่งนอกจากกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วยังมีองค์การพัฒนาเอกชนที่ให้ความสนใจในปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน การฝึกอาชีพ การสาธารณสุขและการสร้างผู้นำชุมชน ฯลฯ อีกหลายกลุ่มด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรเอกชน ยังมักจะอยู่ในวงจำกัดตามความสามารถขององค์กรและงบประมาณที่มีอยู่ หากองค์กรเอกชนต่างๆ สามารถประสานความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนอย่างจริงจัง ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งที่เพิ่มโอกาสขยายความสามารถในการพัฒนาชุมชนได้อย่างกว้างขวาง

2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน สามารถแบ่งแยกได้ 3 ประเภท (นันทวัฒน์ บรมานนท์, 2542 : 9-11)

1) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมนั้น เกิดขึ้นจากความเข้าใจอันดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ร่วมงาน โดยรัฐเข้าใจถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต้องการเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ให้กับสังคม ซึ่งมีผลทำให้คนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและก็ยังเป็นการประหยัดงบประมาณ และกำลังคนของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมจึงเกิดขึ้นโดยรัฐให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเช่น กองโครงการสังคม สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา และมีข้อมูลอยู่ในมือก็ได้ให้ข้อมูลเหล่านั้นแก่องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินเพื่อพัฒนาสังคมต่อไป หรือกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปทำงานในเขตชนบทก็จะมีความสัมพันธ์และได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยจะทำงานร่วมกันในการพัฒนาชนบทเป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีความสัมพันธ์รูปแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการ เช่น มีการส่งเสริมให้เมืององค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาสืบบทบาทในด้านการวิจัยและพัฒนาาร่วมคิดหาหนโยบายในการพัฒนา รวมทั้งช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ด้วย

2) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่มีลักษณะเป็นการประสานงาน การประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนมีหลายด้าน เช่นการทำงานร่วมกันในชนบทในการพัฒนาสังคม การให้ความรู้แก่ชาวบ้านโดยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันจัดการฝึกอบรมหรือแนะแนวการประกอบอาชีพให้กับชาวบ้าน นอกจากนี้ก็ยังมีประสานงานกันระหว่างนักวิชาการจากภาครัฐและจากมหาวิทยาลัยที่ในปัจจุบันเข้ามาให้ความสนใจกับงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการศึกษาหาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาของสังคม

3) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เพิ่งเริ่มงานมีขึ้น และนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีหนึ่งในแง่การรับฟังความเห็นจากประชาชนโดยรัฐก็คือ การแก้ไขกฎหมาย โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนที่สนใจในปัญหาบางเรื่องที่รัฐกำลังจัดทำกฎหมายได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเป็นต้น

4) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน และอาจก่อให้เกิดผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อประชาชนได้ รัฐจึงมีความประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความเป็นระเบียบเป็นแบบแผน และอยู่ในระบบ

รูปแบบของการควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนโดยรัฐ คือ ความพยายามที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการรองรับสถานะตามกฎหมายในรูปของสมาคมหรือมูลนิธิ ซึ่งเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนได้จดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิแล้ว การดำเนินการต่างๆ ก็จะถูกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งหมด

2.3 ระบบการขยายตัวของชุมชน

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบของชุมชน

เป็นแนวความคิดที่จะช่วยสร้างความเข้าใจในสิ่งหนึ่งๆ ในแง่ขององค์ประกอบ (หรือส่วนต่างๆ) ลักษณะ (หรือคุณสมบัติ) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสิ่งนั้น ซึ่งสิ่งหนึ่งในที่นี้คือ ชุมชนแออัด

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบนี้ เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการแบบระบบ (Systems Approach) ซึ่ง ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล (อ้างใน ชมชื่น จันทรสมบูรณ์. 2538 : 10-11) วิธีการแบบระบบ หมายความว่า วิธีการของการตั้งคำถาม วิธีการคิด ซึ่งเน้นระบบทั้งหมดแทนที่จะเน้นองค์ประกอบของระบบ ตลอดจนความพยายามที่จะหาประสิทธิภาพที่เหมาะสมที่สุดของระบบทั้งหมด หรืออาจหมายความว่า การใช้ประโยชน์จากวิธีการ เทคนิค และเครื่องมือทางสถิติปัญหาชุดหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของการวิเคราะห์แบบระบบ (Systems Analysis) เพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อน

จะเห็นได้ว่า วิธีการแบบระบบ นับเป็นขบวนการคิดวิธีหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่การทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบของปัญหาที่ทั้งหมดในเรื่องของลักษณะและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ปัญหาจนถึงการเตรียมทางเลือกในการแก้ปัญหา และแสดงผลกระทบของทางเลือกนั้นๆ แต่สำหรับในที่นี้จะนำเสนอเพียงส่วนต้นของวิธีการแบบระบบหรือขบวนการคิดดังกล่าวมาใช้ในงานวิจัยนี้เท่านั้น โดยจะเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องของ “ระบบ”

ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล. (2535 : 5) ได้กล่าวว่า ระบบ (System) หมายถึง กลุ่มของส่วนต่างๆ หรือองค์ประกอบต่างๆ พร้อมด้วยความสัมพันธ์ระหว่างส่วน หรือองค์ประกอบ และระหว่างคุณสมบัติหรือลักษณะของมัน โดยระบบจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

1. Objects คือ ส่วนต่างๆ หรือ องค์ประกอบของระบบที่มีความแตกต่างกันเป็นหลายๆ ชนิด
2. Attributes คือ คุณสมบัติ หรือลักษณะขององค์ประกอบของระบบ

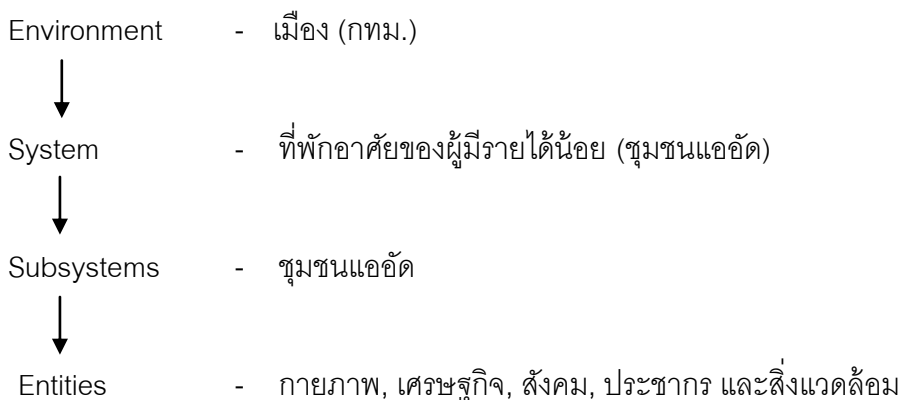
3. Relations คือ ความสัมพันธ์ที่ “เชื่อมระบบเข้าด้วยกัน”

โดยระบบจะอยู่ภายในสิ่งแวดล้อม (Environment) ซึ่งก็คือกลุ่มของระบบอื่นๆ ทั้งหมด นอกเหนือจากระบบที่กำลังพิจารณาอยู่ สิ่งที่ยกเว้นระบบออกจากสิ่งแวดล้อม คือ ขอบเขตของระบบ (System Boundary)

ภายในระบบจะประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystem) ซึ่งก็คือส่วนต่างๆ ของระบบที่แสดงถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน อันจะทำให้เกิดความแตกต่างของส่วนต่างๆ ของระบบแต่ระบบย่อยจะไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่กว่านี้

ในระบบย่อยจะประกอบด้วย Elements หรือ Entities ซึ่งคือส่วนที่เล็กที่สุดของระบบ เป็นระดับต่ำที่สุดของรายละเอียดที่จะนำมาพิจารณา เพราะฉะนั้นระบบย่อยก็คือ กลุ่มของ Entities นั้นเอง

เราสามารถจัดลำดับชั้นของระบบ (Hierarchy of Systems) โดยดูจากระดับความซับซ้อนของระบบ เนื่องจากระบบทุกระบบมีระบบย่อย และระบบทุกระบบเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ใหญ่กว่า และสำหรับงานวิจัยเรื่องเกี่ยวกับชุมชนแออัดเอาไว้ได้ มีการจัดลำดับชั้นของระบบชุมชนแออัดใน กทม. ตามความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical Relationship) ดังนี้



ดาร์ณี ถวิลพิพัฒน์กุล. (2535 : 5) ได้กล่าวเกี่ยวกับระบบต่อไปอีกว่าโดยทั่วไป ระบบมี 3 ชนิด คือ

1. Open Systems คือ ระบบที่มีความสัมพันธ์นอกเหนือออกไปจากขอบเขต (Boundary) นั้น คือ มีการรับ Input จากสิ่งแวดล้อม และส่ง Output เข้าสู่สิ่งแวดล้อม

2. Closed Systems คือ ระบบที่แยกตัวออกจากสิ่งแวดล้อม ไม่มีการถ่ายทอด Input และ Output

ตามธรรมชาติทุกระบบจะเป็น Open Systems แต่ในบางสถานการณ์เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ นักวิเคราะห์จะมองระบบที่กำลังพิจารณาเป็น Closed Systems

3. Self – adaptive Systems คือ ระบบที่มี feed back กลับสู่ระบบ (Cybernetics)

สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ จากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบนี้จะสร้างความเข้าใจถึงลำดับขั้นและขอบเขตของงานวิจัยที่ชัดเจนขึ้นว่าเป็นเรื่องของชุมชนแออัด โดยจะถูกพิจารณาในลักษณะของระบบเปิด นั้นหมายถึงเป็นการศึกษาชุมชนแออัดใน กทม. โดยผลของการศึกษาจะมีส่วนย้อนกลับหรือส่งผลต่อ กทม. ในท้ายสุด

2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับที่ตั้งของการใช้ที่ดินในเมืองแต่ละประเภท หรือ Zone การอยู่อาศัยของชุมชนในเมืองระดับต่างๆ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวพันกับทฤษฎีการตั้งถิ่นฐานในเขตเมือง โดยมีรูปแบบและทฤษฎีที่ถือเป็นแนวความคิดพื้นฐานสำคัญ คือ

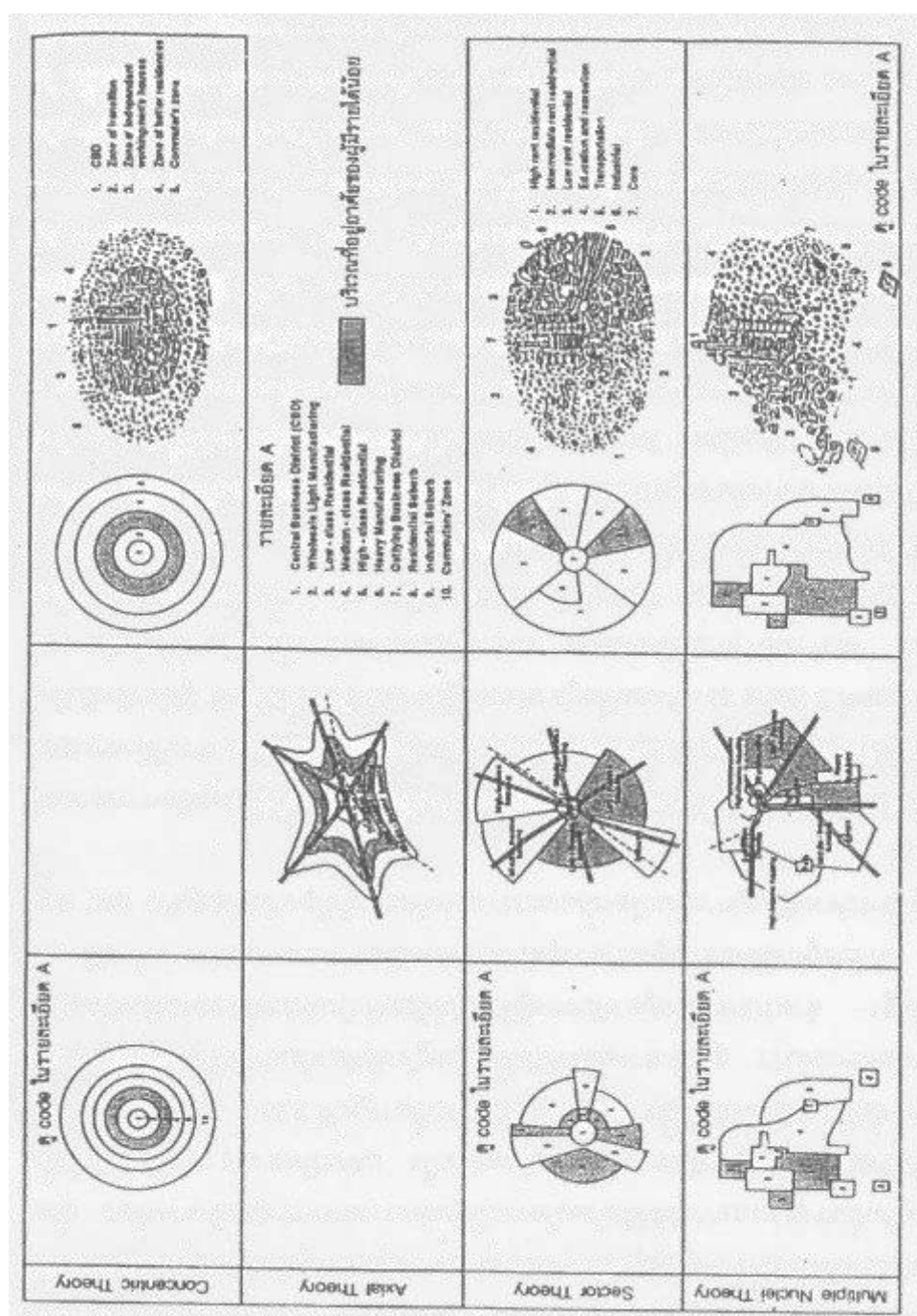
Concentric Theory

Ernest W. Burgess (อ้างใน จันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล. 2528 : 18) อธิบายเกี่ยวกับการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินในเมือง รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับที่ตั้งของที่อยู่อาศัย โดยบริเวณที่อยู่อาศัยจะต้องจัดตัวเองเป็นวงกลมเรียงซ้อนกันอยู่เป็นชั้นๆ โดยที่วงกลมแต่ละวงจะแสดงถึงที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทที่แยกตัวออกจากกัน ซึ่งมาจากการแบ่งแยกกลุ่มประชากรออกจากกันด้วยเหตุผลในด้านความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม

ตามแนวความคิดนี้ ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (Low – Income Housing) จะอยู่ใกล้กับบริเวณย่านธุรกิจของเมือง (Central Business District of CBD) ซึ่งแต่เดิมเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูงหรือร่ำรวยมาก่อน ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะกระจายตัวไปอยู่ตามชานเมือง และถ้าศึกษาถึงโครงสร้างลักษณะของตัวอาคารที่อยู่อาศัยจะพบว่า อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อการอยู่อาศัยสำหรับหลายๆ ครอบครัว จะมีตำแหน่งที่ตั้งติดกับศูนย์กลางธุรกิจการค้า ส่วนอาคารบ้านเรือนที่สร้างขึ้นเพื่ออาศัยเฉพาะครอบครัวเดียวนั้นจะอยู่ถัดออกไปจากย่านใจกลางเมืองเข้าไปในเขตชานเมือง

แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ยังไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปพบได้จากการศึกษาของ Davie (อ้างใน ฉัตรชัย พงศ์ประยูร. 2527 : 191) ได้สำรวจลักษณะการใช้ที่ดินในเมืองต่างๆ อีกหลายเมือง พบว่าบริเวณศูนย์กลางของเมืองแทนที่จะเป็นรูปวงกลม กลับมีขนาดไม่แน่นอนและมีรูปลักษณะค่อนข้างไปทางสี่เหลี่ยม เขตอุตสาหกรรมจะตั้งรวมกันอยู่เป็นหย่อมๆ ในบริเวณใดของเมืองก็ได้ ที่เป็นบริเวณที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่ง บ้านขนาดเล็กซึ่งเป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ตามบริเวณที่มีการอุตสาหกรรมและการขนส่ง ส่วนบ้านขนาดกลางและขนาดใหญ่ นั้น พบเห็นได้ทั่วไปในส่วนต่างๆ ของเมือง

ตามแนวความคิดนี้ Zone การใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ยังคงเหมือนกับที่ปรากฏอยู่ใน Concentric Theory



ภาพที่ 2.4 แสดงแบบจำลองแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมืองลักษณะต่างๆ

2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

การตั้งถิ่นฐานของประชากรบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจนมีความหนาแน่นเป็นลักษณะชุมชนจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของบุคคลที่จะเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ และจากการศึกษาก็พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางสังคม (จันทิมา ไชยสิทธิกุล. 2538 และ นิรชา บัณฑิตยชาติ. 2533)

1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

Park, Burgess และ Mc Kenzie (อ้างใน ชมชื่น จันทรสมบุรณ์. 2538 : 13) เป็นนักคิดกลุ่มแรกที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งเพื่ออยู่อาศัยในเมืองโดยเฉพาะ จากการศึกษาพบว่า การเลือกที่ตั้งเพื่ออาศัยในเมืองมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย กล่าวคือผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่ใกล้กับใจกลางเมือง ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอยู่บริเวณชานเมืองซึ่งที่ดินมีราคาถูก ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้สูง ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และเป็นบ้านใหม่

ปัจจัยด้านระยะทางไปยังแหล่งงานที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่ามีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ กล่าวคือ ระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมืองมีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงานในระยะทางไกลกว่า และจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้มีรายได้ต่ำจะเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และอยู่อาศัยในบริเวณแหล่งงาน โดยไม่คำนึงว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด

ส่วนบริเวณใจกลางเมือง ซึ่งมีที่ดินราคาแพงนั้น จะมีที่อยู่อาศัยที่มีราคาถูกและสภาพแวดล้อมไม่ดี เพราะบริเวณดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นและเหมาะสมจะทำกิจกรรมอื่นที่มีใช้เพื่ออยู่อาศัย เจ้าของที่ดินจึงไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาทำให้กลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอพยพไปอยู่ชานเมืองที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างเพียงพอ และไม่ห่างจากศูนย์ธุรกิจกลางเมืองมากเกินไป

อย่างไรก็ตามปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการเลือกที่อยู่อาศัยมี 3 ประการตามข้อเสนอของ Brain J.L.Berry และ Frank E.Horton ได้แก่ ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และที่ตั้งของที่พักอาศัยซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนและที่ตั้งของแหล่งงานด้วยโดยปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ จะมีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่บุคคลพอใจจะจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรสและขนาดของครอบครัวหรือวิถีในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องการจะอยู่และสถานที่ทำงานรวมทั้งระยะทางจากบ้านไปยังแหล่งงานด้วย

2) ปัจจัยทางสังคม

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยแต่อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีปัจจัยทางเศรษฐกิจครอบคลุมนอยู่

ด้วย และจากผลการศึกษาของ B.M. Moriarty (อ้างใน ชมชื่น จันทรสมบุญ. 2538 : 14) พบว่า ปัจจัยทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวก็มีความสำคัญไม่แตกต่างกันนัก โดยได้อธิบายถึงปัจจัย 2 ประการ ในการเลือกบริเวณที่พักอาศัยไว้ดังนี้

2.1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เขาได้ให้ความสำคัญต่อความสามารถในการใช้จ่ายเงิน ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานอันดับแรกในการเลือกที่อยู่อาศัย ส่วนระยะทางไปยังแหล่งงานและราคา ที่ดินเป็นปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลสำคัญที่จะตามมาภายหลัง การตัดสินใจเลือกที่ตั้งที่แตกต่างย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณที่มีอยู่และระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย ซึ่งสิ่งนี้เป็นตัวกำหนดการกระจายตัวของ กลุ่มชนที่มีฐานะทางสังคมต่างกัน

2.2) ปัจจัยด้านสังคม จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างด้านคุณค่าความต้องการ และความพอใจ เป็นส่วนตัว

โดยปกติแล้วผู้อาศัยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัยจากปัจจัย 3 ประการ คือ ลักษณะของบ้าน ลักษณะของชุมชน และความสัมพันธ์ของที่ตั้งนั้นๆ กับพื้นที่โดยรอบ หากแต่ ในทางปฏิบัติแล้ว Brain Goodal (อ้างใน ชมชื่น จันทรสมบุญ. 2538 : 14) เห็นว่าปัจจัยสำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยควรมีคุณสมบัติดังนี้

รายได้ (Income) Brain Goodal กล่าวว่า รายได้ ความพอใจ และการเลือกที่อยู่อาศัย จะมีความสัมพันธ์กันยิ่งขึ้น เมื่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยมากขึ้นเท่าใด โอกาสของการเลือก ชนิดของบ้าน ที่ตั้งและความพอใจในสิ่งที่ชอบ ก็จะได้รับผลตอบแทนมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งความสามารถในการจ่ายเพื่อสิ่งที่ดีกว่า ใหม่กว่า และที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้มากที่สุดจะเป็นตัวตัดสินใจที่สำคัญสำหรับการกระจายตัวของประชากรภายในเมือง

การเข้าถึงแหล่งงาน (Job Access) การกระจายตัวของแหล่งงาน อาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของการอยู่อาศัยของประชากรมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ครอบครัวจะต้องพิจารณาระหว่าง ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานของหัวหน้าครอบครัวกับความเป็นไปได้หลายๆ ด้านที่เกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปทำงาน ราคาที่ดินที่เหมาะสม ความต้องการด้านอื่นๆ ในการติดต่อกับเมืองและสิ่งที่น่าสนใจต่างๆ ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่มีความได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจ คือ ที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายการเดินทางต่ำ อย่างไรก็ตาม ในที่ซึ่งการเข้าถึงแหล่งงานเป็นปัจจัยเดียวที่ถูกพิจารณา ราคาและค่าเช่าของที่อยู่อาศัยจะลดลงเมื่อระยะทาง เพิ่มขึ้นจากแหล่งงาน

สภาพครอบครัว (Family Status) การมีเด็กอยู่ในครอบครัว มีผลสะท้อนสำคัญต่อการ ใช้พื้นที่ของครอบครัว ยังมีสัดส่วนของเด็กมากเท่าไร ก็ยังเป็นเครื่องกระตุ้นให้ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ในอยู่ในชุมชนไม่หนาแน่นตามชานเมืองมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้น บริเวณโรงเรียนที่มีมาตรฐานการศึกษาดีก็ได้รับความสนใจในการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ส่วนครอบครัวที่

ไม่มีเด็กมักชอบความสะดวกสบายในการเข้าถึงสิ่งซึ่งน่าพอใจของเมือง และพอใจอยู่ในบ้านที่มีพื้นที่เล็กกว่า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางเมือง

ปัจจัยอื่นๆ (Other Factors) นอกจาก รายได้ การเข้าถึงแหล่งงานและสภาพครอบครัวแล้ว การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติและชนชั้น ก็มีผลต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น พื้นที่เมืองที่มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ก็อาจมีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูง

ในเรื่องเดียวกัน Jay Siegel ได้ให้ความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกับแนวความคิดของ Brain Goodal เกี่ยวกับการเลือกที่อยู่อาศัยว่า ต้องพิจารณาปัจจัย 3 ประการ โดยผู้อยู่อาศัยที่มีเหตุผลจะเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย ในที่ซึ่งจะได้รับประโยชน์สูงสุดจาก ปัจจัยทั้ง 3 ภายใต้เงื่อนไขด้านงบประมาณที่จะใช้จ่าย ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ ได้แก่

1. ความสะดวกสบายของการเข้าถึง

2. คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะด้านสังคมของชุมชน สภาพธรรมชาติ บริการสาธารณะสำหรับชุมชน และความพึงพอใจที่รับจากที่ตั้งนั้น เป็นต้น

3. ลักษณะที่ดินที่ใช้ปลูกบ้านร่วมกับทำเลที่ตั้ง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเลือกทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ เช่น ราคาที่ดิน ราคาหรือค่าเช่าบ้าน ระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัยชนิดของที่พักอาศัยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานลักษณะชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์ของที่ตั้งกับพื้นที่โดยรอบและสภาพแวดล้อม

2.3.4 ประเภทชุมชนแออัด

ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัดการเคหะแห่งชาติ ได้แบ่งประเภทชุมชนแออัดตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานได้เป็น 4 ประเภทคือ

1) **ชุมชนดั้งเดิม** หมายถึง ชุมชนเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานมานานแล้วตั้งแต่ก่อนหรือพร้อมๆ กับเมืองที่พัฒนาขึ้น การเคหะแห่งชาติถือเอาชุมชนที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปีเป็นชุมชนแออัดที่อยู่ในประเภทนี้

2) **ชุมชนใหม่** หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบและมีความเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต

3) **ชุมชนประเภทบุกรุก** หมายถึง ชุมชนที่ผู้อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับคำยินยอมหรือการรับรู้ใดๆ จากเจ้าของที่ดินหรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดินหรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่บริเวณที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณเพลิงไหม้ ชุมชนริมคลอง ชุมชนที่ริบยาริมทางรถไฟ เป็นต้น

4) **ชุมชนที่จะต้องรื้อร้าง** หมายถึง ชุมชนที่ถูกกำหนดว่าจะต้องรื้อร้างหรือมีแนวโน้มว่าจะพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น ชุมชนที่อยู่ในเส้นทางของแผนทางกรรมทางหลวงหรือที่จะเวนคืนเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเป็นการใช้ที่ดินเป็นบริเวณพาณิชยกรรม เนื่องจากการขยายตัวของเมืองพัฒนาเข้ามาถึงชุมชน

2.3.5 สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

2.3.5.1 **องค์ประกอบในการเกิดชุมชนแออัด** ได้กล่าวไว้ถึงแหล่งชุมชนแออัดไว้ว่า ชุมชนแออัด หรือ สลัม หรือแหล่งเสื่อมโทรม สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ องค์ประกอบด้านกายภาพ ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจดังนี้ (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร. 2533 : 201)

1) ด้านกายภาพ คือ เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่ได้วางผังที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การจัดเขตชุมชนหรือเขตเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามถูกสุขลักษณะ ความเป็นอยู่ไม่มีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ไว้อย่างเหมาะสม แผนการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ทำให้ชุมชนแออัดเป็นเขตที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูง อาคารสร้างด้วยวัสดุก่อสร้างราคาถูก ง่าย ตัวอาคารสร้างขึ้นอย่างง่าย ๆ ด้วยไม้ สังกะสี หรือกระดาดแข็งในสภาพที่เรียกว่าหลังคาประชิดกัน ขาดสาธารณูปโภคโดยเฉพาะถนนเข้าสู่บริเวณและภายในบริเวณซึ่งจะใช้ไม้กระดานแคบๆปูยกทางเดิน เบื้องล่างมีน้ำขังเฉอะแฉะไม่ถ่ายเทเพราะบริเวณเดิมเป็นที่ลุ่ม ไม่ได้ปรับปรุงบริเวณก่อนสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ห้องมีจำกัด พื้นที่โล่งมีน้อย ไม่มีพื้นที่โล่งรอบๆ บ้าน

2) ด้านสังคม คือ ชุมชนแออัดมักจะเป็นจุดรวมของผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากถิ่นเดิมอื่นๆ หรือ เป็นสมาชิกครอบครัวเดียวกันหรือขยายออกไป มักจะสร้างที่พักจากการเช่าที่จากเจ้าของเดิมจากการเข้ายึดพื้นที่ว่างอันเป็นที่สาธารณะหรือที่ของราชการที่ขาดการดูแลในกรณีที่เขาที่อยู่ค่าเช่าจะขึ้นอยู่กับการทำเลและการเข้าถึง

3) ด้านเศรษฐกิจ คือ ชุมชนแออัดมักจะเป็นครอบครัวที่มีรายได้น้อย เนื่องจากย้ายถิ่นเข้ามาหางานที่ กทม. แต่ขาดประสบการณ์และความรู้ในการทำงานด้านต่างๆที่ไม่ใช่เกษตรกรรม จึงเป็นแรงงานที่ขาดความชำนาญ มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่ก็ว่างงานแต่มีความจำเป็นที่จะต้องต่อสู้กับการอยู่รอดในเมืองหลวงซึ่งต้องทนอาศัยอยู่ในสภาพดังกล่าวแทนที่จะหวนกลับไปอยู่ถิ่นเดิม

2.3.5.2 ความหมายของชุมชนแออัด

หนังสือ Encyclopedea Britanica ได้ให้ความหมายว่า ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีที่ว่างชำระชุดหรือขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัย หรืออยู่อาศัยกันอย่างแออัด อันทำให้อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตในครอบครัวให้มีความสุขกายสบายใจได้

Longman Dictionary of Contemporary English (1978 : 10) ให้ความหมายของ Slum ไว้ว่า “A city area of poor living conditions and dirty unrepaired building”

สำนักสวัสดิการสังคม กทม. (2533 : 25) ได้ให้ความหมายว่า “ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่นไร้ระเบียบ และชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างหนาแน่น มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือน 15 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่หนึ่งไร่เป็นหนึ่งชุมชน

สุพัตรา สุภาพ (อ้างใน สิริลักษณ์ แก้วคงยศ. 2533 : 5) ให้คำจำกัดว่าแหล่งเสื่อมโทรม (Slum Area) หมายถึง สภาพของย่านเคหะสถานหรือบริเวณที่พักอาศัยในเมืองที่ประกอบด้วยอาคารชำรุดทรุดโทรม มีบริเวณที่สกปรกกรูกรังประชาชนอยู่กันอย่างแออัดมีลักษณะต่ำกว่ามาตรฐาน จนไม่อาจอยู่อย่างครบครันตามปกติวิสัยมนุษย์ซึ่งทำให้ปลอดภัยในด้านสุขภาพและอนามัย

สุรศักดิ์ ศรีไพบูลย์สินธุ์. (2528 : 69) กล่าวว่า สถานที่หรือกลุ่มของสถานที่ที่อยู่อาศัยหรือบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัยอย่างหนาแน่นเกินไป สัดส่วนจำนวนคนต่อบ้านมีอัตราสูงมีสภาพเสื่อมโทรมหรือมีสภาพไม่ถูกอนามัย หรือขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยตลอดจนปัญหาทางศีลธรรมของผู้อยู่อาศัยหรือชุมชน

การเคหะแห่งชาติ. (2534 :12) ได้ให้ความหมาย ชุมชนแออัด ว่าหมายถึง บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้นหรือสกปรก มีอาคารและผู้คนอยู่อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย หรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งนี้ จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชน อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่หนึ่งไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวหรือไม่ก็ตาม

สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2540 : 56) ได้ให้ความหมายของชุมชนแออัดว่าหมายถึง ชุมชนที่ประกอบด้วยคนกลุ่มใหญ่ของคนจนในเมืองซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันของประเทศจนเกิดการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง และชุมชนแออัดนี้ได้ขยายตัวมากขึ้นตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา

จากการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับชุมชนแออัดจากแหล่งต่างๆ ทำให้พอจะสรุปความหมายของชุมชนแออัดได้ว่า “หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่แออัด ไร้ระเบียบ มีสภาพบ้านเรือนและสภาพแวดล้อมต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย รวมถึงการเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมที่ดีของประชาชน” และสำหรับในงานวิจัยครั้งนี้

2.3.5.3 สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัด

จากการศึกษาของฉัตรชัย พงษ์ประยูร (2536 : 2), สุพัตรา จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2524 : 8), พันธุดา บุญเหลือหล่อ (2521 : 10) และจันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล (2529 : 25) สามารถรวบรวมถึงสาเหตุการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครทำให้ทราบว่าสาเหตุการเกิดดังกล่าวได้มีทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงประชากรด้วย และสาเหตุดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์และสอดคล้องต่อเนื่องกัน ซึ่งได้แก่

1) การอพยพย้ายถิ่นเข้า กทม. จากลักษณะการโยกย้ายเข้ามาอย่างรวดเร็วเป็นจำนวนมากและเกิดขึ้นในระยะเวลานาน อันเนื่องเพราะแรงผลักดัน (push factor) จากชนบทที่แห้งแล้งหมดทางทำมาหากินและแรงดึงดูด (pull factor) ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้าน ประกอบกับลักษณะของประชากรที่เข้ามาที่ส่วนใหญ่จะเป็นคนยากจนหรือชนชั้นแรงงาน ได้ทำให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การให้บริการและตอบสนองความต้องการของรัฐที่มีต่อประชาชนไม่สามารถทำได้ทันทั่วถึง จึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การทำมาหากิน สุขภาพอนามัย เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่ได้สนใจที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะแรก จึงทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นทุกที

2) การขาดแคลนที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรใน กทม. ที่มาจากการย้ายถิ่น ได้ก่อให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ผู้ที่เข้ามาใหม่ต้องอาศัยอยู่ในที่พักอันมีสภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ในปี 2503 จากหลักฐานการรายงานของผู้เชี่ยวชาญอเมริกันซึ่งได้ทำการวางแผนสำรวจ กทม. (Litchfield) พบว่า ประชากรประมาณ 700,000 คนต้องหาที่อยู่ใหม่หรือไม่ก็ต้องปรับปรุงที่อยู่ใหม่ ส่วนการสำรวจของสภาสังคมสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2509 พบว่ามีบ้านที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมถึง 24,150 หลัง และมีประชากรรวมถึง 144,900 คน และเทศบาลนครกรุงเทพเองได้สำรวจ เพื่อหาจำนวนประชากรและขนาดของแหล่งชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2501 – 2503 พบว่ามีคนประมาณ 150,000 อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม มีพื้นที่รวมกันถึง 1,500 ไร่

3) ความยากจนของประชากรและลักษณะนิสัย สาเหตุหนึ่งของการเกิดของชุมชนแออัดมาจากการที่ประชากรจำนวนหนึ่งมีความยากจนไม่สามารถแสวงหามาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ได้ ประชากรเหล่านี้อาจจะมาจากการอพยพของชนบทที่มีรายได้น้อยมาสู่เมือง เพื่อแสวงหาหนทางที่ดีกว่า หรือจากคนยากจนในเมืองที่มาจากแหล่งไฟไหม้ต่างๆ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับลักษณะนิสัยของตัวผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดเอง ที่มักไม่ค่อยคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของตนหรือคิดปรับปรุงให้ดี ขึ้น เพราะมีความเคยชินกับสภาพไม่เป็นระเบียบ หรืออาจจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ มีชีวิตกระเสือกกระสนเพื่อการอยู่รอดไปวันหนึ่งๆ ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้นได้

2.3.5.4 สาเหตุทางด้านกายภาพ

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญในการเกิดชุมชนแออัดในเมืองโดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ เรื่องที่ดิน และเรื่องสภาพที่อยู่อาศัย ซึ่งประเด็นทั้ง 2 นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อย

1. เรื่องที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากการศึกษาของจักรกฤษณ์และคณะ (อ้างใน ชมชื่น จันทสมบุญ. 2538 : 24-28) พบว่า ชุมชนแออัดจะเกิดขึ้นในที่ดิน 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

ที่ดินของรัฐ ได้แก่ กรณีที่ประชาชนเข้าไปครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่หยั่งเชิงดูก่อน โดยการปลูกสร้างอาคารขึ้นมาโดยพลการ และส่วนใหญ่เมื่อแรกเริ่มจะอยู่ในลักษณะของการเข้าไปอาศัยเป็นการชั่วคราวก่อนโดยปลูกเป็นเพิง ต่อเมื่อมีบุคคลอื่นตามเข้าไปยึดครองและปลูกสร้างใกล้เคียงกันมาราย กาลังต่อรองก็มีมากขึ้น ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ก็ใช้วิธีต่อแพ่งยึดเอาทำเลนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ของรัฐที่มักถูกบุกรุก ได้แก่ ที่ดินเขตริมแม่น้ำลำคลอง รวมทั้ง ที่ของวัดวาอารามและบริเวณโบราณสถานที่เก่าแก่ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองเพียงพอ ที่ดินเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร กรมการศาสนา กรมธนารักษ์ หรือกรมสรรพากร เป็นต้น

ที่ดินเอกชน ได้แก่ ที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่มีที่ไว้แล้วยังไม่ได้ทำประโยชน์หรือตนเองอยู่ก็อื่นไม่มีเวลามาดูแลได้เพียงพอ รวมทั้งเขตติดต่อบริเวณที่ดินของแต่ละเจ้าของ ซึ่งต่างไม่แน่ใจว่าอยู่ในเขตของใครเพราะหลักปักเขตไม่ชัดเจนจึงมีบุคคลบุกรุกเข้าไปปลูกที่อยู่อาศัย หรือในบางกรณีก็อาจเป็นความสมัครใจของเจ้าของที่เองที่จะให้คนเหล่านั้นเข้าอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวโดยคิดหรือไม่คิดค่าเช่า โดยเจ้าของที่ดินแบ่งแนวที่ดินให้เขาได้ตามใจชอบเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพหรือบริการใดๆ และรัฐบาลเองก็มิได้มีกฎหมายใดที่จะประกันสิทธิพื้นฐานให้กับผู้เช่าได้ เป็นผลให้เมื่อมีการขยายครอบครัวหรือมีคนอพยพมาขอเช่าที่อยู่เพิ่มขึ้น ได้เพิ่มความแออัดและหนาแน่นขึ้นโดยมิได้มีการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น นอกจากนี้ลักษณะที่ดินที่เป็นบริเวณภายในบล็อกของเมือง ส่วนใหญ่เป็นที่เอกชนมีการปลูกห้องแถวเพื่อการค้าล้อมรอบที่ดินภายใน ที่ดินที่ถูกล้อมรอบจึงมักมีราคาต่ำ เป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกเป็นที่ไม่มีทางออกสู่ถนนใหญ่โดยทางรถยนต์ ไม่มีที่ระบายน้ำเมื่อนานๆเข้าที่พักราคาถูกไม่ได้มาตรฐานก็ปลูกขึ้นมาอย่างแออัดจนแปลสภาพเป็นชุมชนแออัดในที่สุด และเมื่อเวลาผ่านไปนานเข้าผู้ที่อาศัยอยู่จะทวีขึ้นอย่างมาก ในที่สุดเจ้าของที่ดินเองก็มักมีความลำบากในการจะให้คนเหล่านี้เคลื่อนย้ายไปอยู่ที่อื่นต่อไป

ความยากลำบากของเจ้าหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและเจ้าของที่ดินเอกชนในการให้บุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ในลักษณะนี้เคลื่อนย้ายออกไปจากที่นั้น เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญที่คล้ายคลึงกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่รับคำฟ้องเกี่ยวกับการบุกรุกที่มักไม่ค่อยสนใจที่จะทำคดี เช่นนี้ เพราะนอกจากเป็นผลงานที่ไม่น่าสนใจแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มักจะถูกขัดกับความรู้สึกในแง่มนุษยธรรม

อีกด้วย อีกทั้งเมื่อเป็นคดีฟ้องร้องไปถึงศาลแล้วแม้โจทก์จะชนะคดี ศาลก็มักให้จำเลยเสียค่าปรับ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เล็กน้อยเท่านั้น โดยไม่คำสั่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจึงทำให้เจ้าของที่ดินเอือมระอาเพราะเป็นการเสียเวลาเปล่า นอกจากนั้นผู้ฟ้องร้องหรือผู้ขับไล่ยังหวังเกรงเรื่องความปลอดภัยของตนอีกด้วย

และสำหรับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดนี้ เรื่องเกี่ยวกับที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินนับเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดเพราะจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยตรงนอกจากนี้ การขยายตัวของชุมชนยังรวมไปถึงการเช่าที่หรือการบุกรุกที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินของหน่วยงานอื่นหรือเอกชนก็ได้

2. เรื่องสภาพของที่อยู่อาศัย จากการศึกษาของพันธุ์ดา บุญเหลือหล่อ (2521 : 15) พบว่าขบวนการเกิดสลัมอันเนื่องมาจากสภาพที่อยู่อาศัยมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1) สลัมที่เกิดจากการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยซึ่งเคยมีสภาพดีมาก่อน เกิดเนื่องจากการลดความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูง ทำให้ที่อยู่อาศัยนั้นว่างลง ผู้มีรายได้น้อยจึงย้ายเข้าไปอยู่แทน โดยสาเหตุที่ทำให้ความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูงลดลงอาจสรุปได้ดังนี้

- ความเสื่อมโทรมทางกายภาพของอาคารจากอายุการก่อสร้างที่เก่าแก่
- ความล้มสมัยของรูปทรงอาคารแม้เจ้าของจะทำนุบำรุงอาคารให้มีสภาพดีแต่วิวัฒนาการของที่อยู่อาศัยแบบใหม่ๆ ที่สวยงามทันสมัยเป็นจำนวนมากดึงดูดให้มีผู้สนใจสร้างที่อยู่อาศัยแบบใหม่มากกว่า
- อิทธิพลจากภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบริเวณที่อยู่อาศัย เช่น การขยายโรงงานอุตสาหกรรมรุกร้าย่านที่พักอาศัยหรือ การขยายพื้นที่ของเขตพาณิชย์กรรมบนถนนสายหลัก มีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยในแง่ของมลภาวะทางเสียง ฝุ่น ความสกปรก
- ความทรุดโทรมของลักษณะกายภาพของอาคารโดยรอบ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นลดลง เพราะถ้าเจ้าของอาคารปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดีก็ทำให้มีคนต้องการบ้านของเขามากขึ้นสามารถเพิ่มค่าเช่าได้ และเมื่อคนรายได้สูง และที่อาศัยอยู่ในบ้านคุณภาพดีก็จะมีอิทธิพลต่อลักษณะภายนอกชุมชนได้ นั่นคือทำให้ชุมชนน่าอยู่ขึ้นในทางตรงกันข้ามถ้าเจ้าของบ้านมีการลงทุนในที่อยู่อาศัยอย่างจำกัดก็พอทำให้ที่อยู่อาศัยอื่นๆ ใกล้เคียงคุณภาพต่ำลงไปมีผลทำให้กลายเป็นสลัมมากขึ้น

จากสาเหตุที่ทำให้เกิดการลดลงของความต้องการที่อยู่อาศัยเหล่านี้ จะทำให้ค่าเช่าบ้านหรือราคาบ้านในบริเวณนี้ลดลงทำให้เจ้าของอาคารได้รายรับลดลง จึงลดค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพของที่อยู่อาศัยหรือลดการลงทุนในที่อยู่อาศัยนั้น มีผลทำให้คุณภาพบ้าน

เสื่อมลงซึ่งทำให้มีผู้ไม่ต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นมากขึ้นโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่ราคาเช่าลดลงผู้มีรายได้น้อยที่พอมีความสามารถจ่ายค่าเช่าได้และมีความสนใจในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมน้อยกว่าผู้มีรายได้น้อยก็จะย้ายเข้ามาอยู่แทนที่และเพื่อเจ้าของอาคารจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพย์สินของตนในจำนวนเท่าเดิม จึงแบ่งพื้นที่ให้เช่าย่อยลงไปเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าได้มากขึ้น แต่เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยมีความสามารถในการบำรุงรักษาอาคารต่ำรวมทั้งถ้าเจ้าของอาคารไม่สนใจลงทุนในการบำรุงรักษาทำให้คุณภาพบ้านเสื่อมมากลงไปอีก และเสื่อมลงไปอีกเรื่อยๆ จนทำให้กลายเป็นสลัม สลัมเหล่านี้มักอยู่ในส่วนของเมืองที่ได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว

2) สลัมที่เกิดขึ้นใหม่สร้างด้วยวัสดุไม่ถาวร เช่น เศษไม้ สังกะสี พลาสติก ยางรถยนต์ เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีความเสี่ยงทางกายภาพที่ทรุดโทรมมากกว่าสลัมประเภทแรก Dwyer กล่าวว่าสลัมประเภทนี้มักพบอยู่รอบนอกของเมือง การไปตั้งอยู่รอบนอกของเมืองเพราะว่า การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองถึงจุดอิ่มตัวในความเป็นไปได้ที่จะแบ่ง Living Space ให้ย่อยลงไปอีก

สำหรับสลัมในกรุงเทพฯ พบว่ากระจายตัวอยู่ทั่วไป แต่ไม่สามารถวิเคราะห์ให้ลึกลงไปว่าตำแหน่งของสลัมที่เกิดจากการเสื่อมโทรมของตัวอาคารจะอยู่ในส่วนของเมืองที่ได้รับการพัฒนามานานจนอยู่อาศัยนั้นเก่าแก่ทรุดโทรมหรืออยู่ในย่านที่ถูกรื้อถอนด้วยการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ

2.3.6 วิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการแก้ไขหรือปรับปรุงชุมชนแออัดในรูปแบบต่างๆ ตามความเหมาะสมกับความเดือดร้อนของชุมชน (การเคหะแห่งชาติ. 2534 : 1-5) ดังนี้

2.3.6.1 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นโครงการที่ดำเนินการโยกย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิมหรือชุมชน โดยโครงการที่รองรับการรื้อย้ายจะจัดเป็นที่ดินแปลงโล่งมีถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า การถมดินเพื่อให้พื้นน้ำท่วมในบางโครงการอาจจัดสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งการให้เช่า ให้เช่าซื้อตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนเป้าหมายโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่นี้เป็นการเน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย เจ้าของที่ดินของภาครัฐและเอกชนนั้น มีวิธีการดำเนินการดังนี้

1) การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เดิมไปอยู่ในที่ดินใหม่ โดยการเคหะฯเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดิน

เดิม นั้น จำต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วยและการเคหะฯ จะแบ่งแปลงพัฒนาที่ดินทางด้านสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินให้แก่การเคหะฯหรือสถาบันการเงินต่อไป เช่น โครงการร่วมเกล้า1-6 โครงการสุวรรณประสิทธิ์ 3 โครงการแก้วนิมิตร โครงการดวงพิทักษ์

2) การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะฯจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งปันที่ดินบางส่วนของผู้คนขายให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูก หรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นการเคหะฯจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเช่าในระยะยาวปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เข้าการสร้างที่อยู่อาศัย พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะฯหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการคลองเตย 70 ไร่ โครงการวัดลาดบัวขาว

3) การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดินหรือต้องการปรับปรุงสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะฯจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดิน หรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักไครยอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขายขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อเกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะฯ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการชอยสีน้ำเงิน โครงการวัดไผ่ตัน

4) การรื้อและสร้างใหม่ในที่ดินเดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรมโดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป เช่น โครงการสามยอด โครงการพระราม 4

2.3.6.2 โครงการปรับในที่ดินเดิม

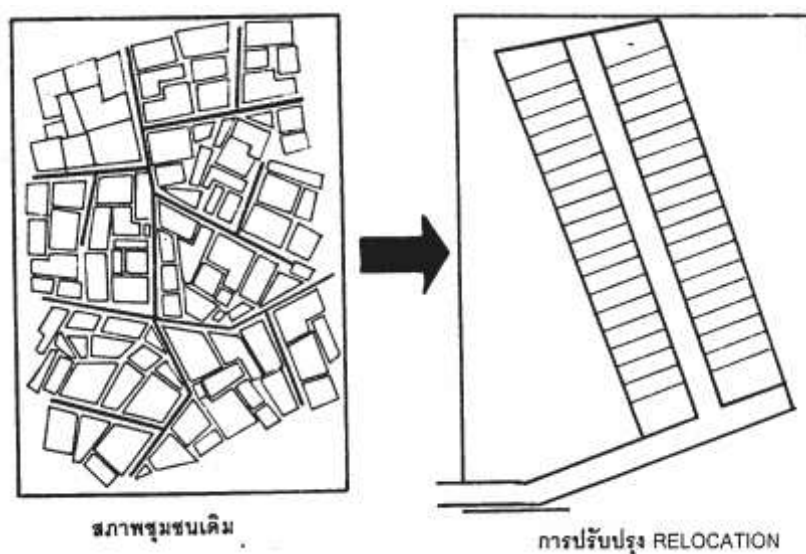
1) การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง (Land Readjustment)

(สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. 2544 : 1-4) เป็นกระบวนการจัดการให้ชุมชนเมืองที่น่าอยู่ขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีการเวนคืนแม้จะเป็นการจัดการพื้นที่ในเมืองที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรม พื้นที่ตามขอบไม่มีทางออกสู่ถนนหรือพื้นที่ชานเมืองที่รอการพัฒนา ให้มีการพัฒนาอย่างคุ้มค่าและเป็นชุมชนเมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ ด้วยการที่กลุ่มเจ้าของที่ดินร่วมตัวกันปันส่วนที่ดินบางส่วนเพื่อนำไปเพิ่มบริการขั้นพื้นฐานให้ชุมชนดีขึ้น ควบคู่ไปกับการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้ที่ดินทุกแปลงสอดคล้องกับระบบผังเมืองที่ดี โดยไม่มีผู้ใดต้องย้ายออกจากชุมชนตามยถากรรมดังวิธีการเวนคืนที่ดิน และ

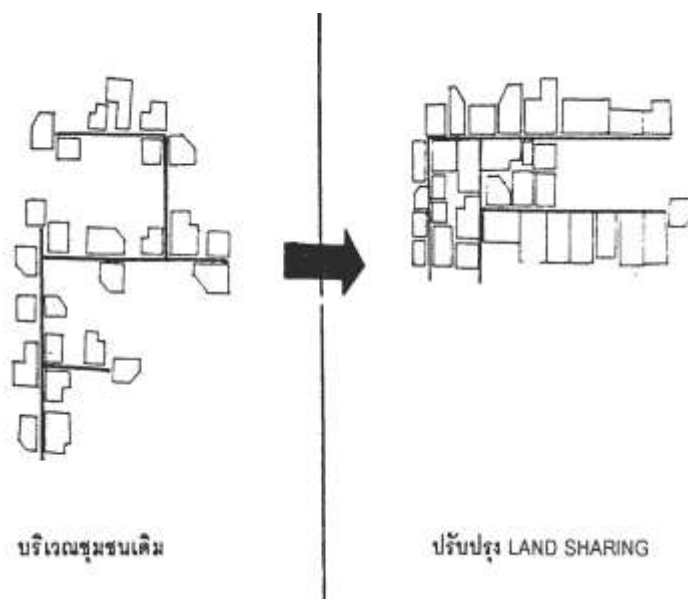
เจ้าของที่ดินทุกรายจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้วที่ดินแต่ละแปลงแม้ว่าจะมีขนาดเล็กลงแต่ก็มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

2) การปันส่วนที่ดิน (Land Contribution) หลักสำคัญอย่างหนึ่งในวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง คือ การ “ปันส่วนที่ดิน” ซึ่งเจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินยินยอมที่จะสละที่ดินของตนส่วนหนึ่ง สำหรับใช้เป็นพื้นที่บริการสาธารณะ ได้แก่ ถนน สวนสาธารณะ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอีกส่วนหนึ่งนำมาจัดหาประโยชน์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ โดยเจ้าของที่ดินต้องมีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์กลับคืนอย่างเป็นธรรม

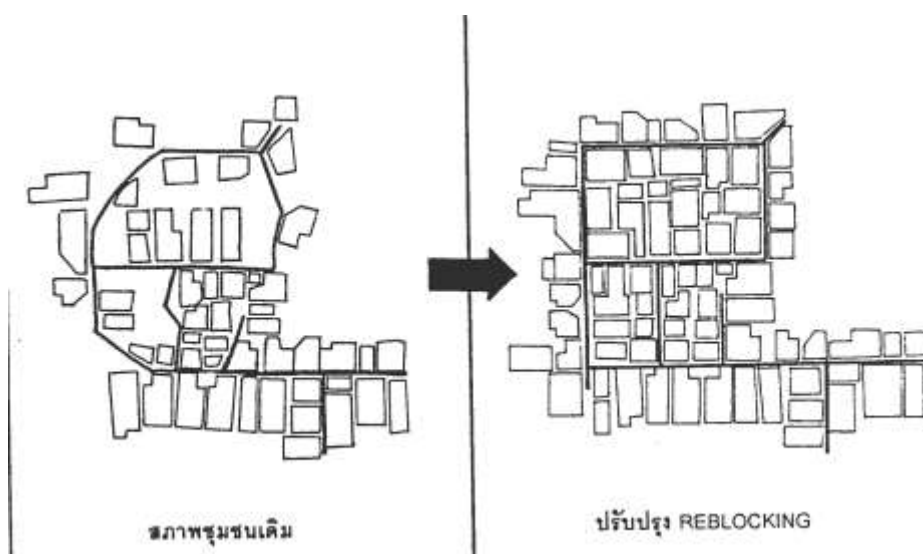
ภายหลังเจ้าของจะยังคงกรรมสิทธิ์ที่ดินในทำเลเดิมหรือบริเวณใกล้เคียง โดยมีรูปแบบที่ดินที่ดีขึ้นและง่ายต่อการพัฒนา



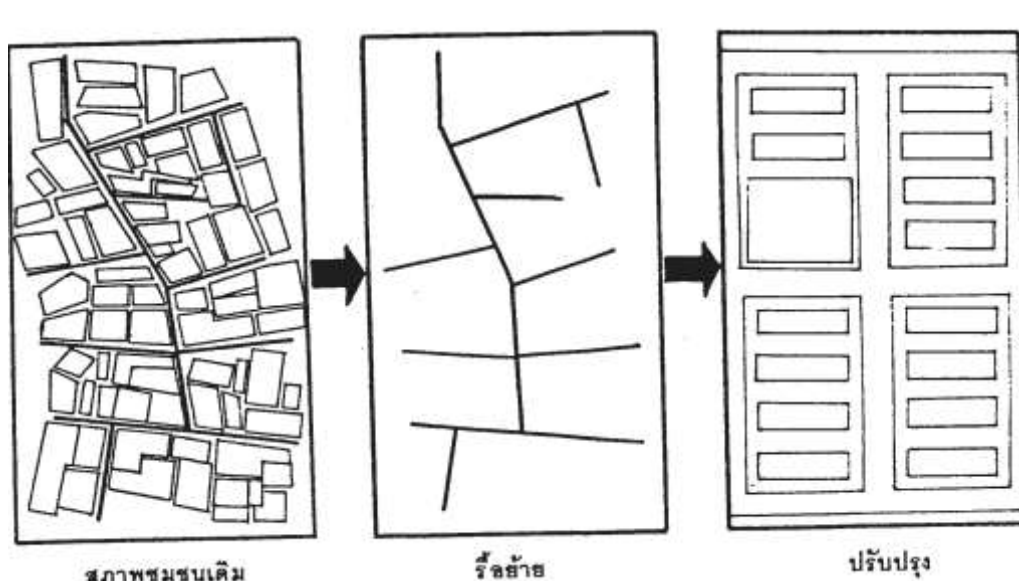
ภาพที่ 2.5 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่



ภาพที่ 2.6 โครงการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing)



ภาพที่ 2.7 การปรับผังและการแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (Slum Re-blocking)



ภาพที่ 2.8 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction)

2.3.6.3 การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการที่จะพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัยของชุมชนแออัดให้ดีขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐบาล และเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการ โดยมีนโยบายหลักให้ผู้อาศัยในชุมชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนร่วมวางแผนโครงการและตัดสินใจเพื่อให้ชุมชนได้มีความรู้สึกรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนของตน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนและผู้นำในการพัฒนา

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของผู้อยู่อาศัย จัดปัญหาการว่างงาน เช่น การฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนหาแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้เงินเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นต้น

การพัฒนาทางด้านสังคม โดยการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชน การให้ชุมชนรู้จักสิทธิหรือหน้าที่ที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม และรวมตัวกันเพื่อพัฒนาสังคม เป็นต้น

2.3.7 ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

3.7.1 ประเภทที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (การเคหะแห่งชาติ. 2534 : 10)

จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติในโครงการศึกษาการพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้มีการสำรวจการเปลี่ยนแปลงจำนวนที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัยและขนาดของที่พักอาศัยจากภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1 : 50,000 ปี 2517 และ 2527 โดยมีการจัดประเภทที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯและปริมณฑลได้เป็นแปดประเภทดังนี้

1. โครงการห้องแถวร้านค้า (Shop-house Projects) แปลนพื้นที่ของห้องแถวแต่ละห้องโดยทั่วไปจะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าห้องแถวจะเรียงติดกันไป 8-20 ห้องขนาดเฉลี่ยของแต่ละห้องคือ 4 เมตร และลึก 12 เมตร ความสูงปกติ 2-4 ชั้น โดยปกติห้องแถว 1 ห้องจัดเป็นของ 1 ครอบครัวเดียว ซึ่งใช้ชั้นล่างเป็นที่ประกอบการค้าและชั้นบนขึ้นไปเป็นที่พักอาศัย ห้องแถวร้านค้าจะตั้งอยู่ริมถนนสายหลักและสายรองและส่วนใหญ่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มๆ ในลักษณะของย่านการค้าประสม

2. โครงการบ้านจัดสรรเอกชน (Private Housing Projects) โครงการเหล่านี้มีหลายรูปแบบ และหลายชนิด ส่วนใหญ่จะเป็นชนิดบ้านเดี่ยว บ้านแถว หรืออพาร์ทเมนต์หลายชั้น หรืออาจจะประกอบด้วยที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ ในโครงการเดียวกันก็ได้ บ้านจัดสรรเอกชนส่วนใหญ่จะมีการออกแบบวางแผนอย่างดี และมีถนนที่มีมาตรฐานสูง แบบบ้านมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในแต่ละโครงการและการก่อสร้างที่มีคุณภาพดี

3. โครงการที่ดินจัดสรร (Land Subdivision Projects) โครงการเหล่านี้จะเป็นที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งถูกแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ สำหรับอยู่อาศัยแต่ละครอบครัว และอาจมีหรือไม่มีการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้ก็ได้ อาจสังเกตได้ง่ายจากระบบถนนที่เป็นระเบียบโดยทั่วไป และที่อยู่อาศัยในโครงการที่ดินจัดสรร จะเป็นบ้านเดี่ยวออกแบบเฉพาะสำหรับแต่ละหลัง

4. ที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างโดยปัจเจกบุคคล (Individual Building) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้คือ บ้านเดี่ยว และบ้านแถว หรือห้องแถวร้านค้ากลุ่มเล็กๆ และแทรกกระจายอยู่ทั่วไปในเมือง

5. บ้านริมคลอง (Klong Houses) บ้านริมคลองโดยทั่วไป จัดเป็นบ้านทรงไทย ตั้งอยู่ในคลอง หรือฝั่งคลองต่างๆ ลักษณะเฉพาะของบ้านเหล่านี้ คือ มีการติดต่อสำคัญกับลำคลอง และทำให้เกิดชุมชนขนานเป็นแนวยาว ไปตามลำคลองเหล่านั้น

6. ชุมชนแออัด และชุมชนบุกรุก (Slum and Squatter Settlement) เราอาจจำแนกชุมชนเหล่านี้ลงไปอีก ดังต่อไปนี้

1) ชุมชนแออัด คือ ชุมชนที่มีบริเวณประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย ที่ตั้งอยู่อย่างแออัด เล็ก รูปทรงบิดเบี้ยว และสร้างในลักษณะชั่วคราว หรือ กึ่งชั่วคราว โดยมีมือของเจ้าของบ้านทางสัญจรและบริการต่างๆ คับแคบ และไม่สมบูรณ์ วัสดุก่อสร้างที่ใช้ทั่วไปมีคุณภาพต่ำ ยังผลให้เกิดสภาพการอยู่อาศัย ที่ไม่น่าพอใจ

2) ชุมชนที่มีแนวโน้มที่จะเป็นชุมชนแออัด ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับชุมชนแออัด อย่างไรก็ตาม ความหนาแน่นจะยังต่ำกว่า และขนาดของบ้านและยังสูงกว่า และขนาดของบ้านจะยังใหญ่กว่าที่พบในชุมชนแออัด บริเวณที่ชุมชนเหล่านี้ตั้งอยู่ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในแถบชานเมือง

3) ชุมชนแออัดขนาดย่อม ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเหมือนชุมชนแออัด เว้นแต่มีขนาดเล็กกว่า คือ มีจำนวนบ้านพักอาศัยน้อยกว่า 30 หลัง ในแต่ละชุมชน ชุมชนแออัดขนาดย่อมจะอยู่กระจ่ายไปทั่วเมือง และแทรกอยู่ในพื้นที่ว่าง ระหว่างอาคารอื่นๆ

7. โครงการที่อยู่อาศัยจัดสรรโดยรัฐ (Public Housing Projects) โครงการเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ และโดยหน่วยราชการอื่นๆ

1) โครงการของการเคหะแห่งชาติ (NHA Projects) การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในการนี้การเคหะแห่งชาติ ได้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ รวมถึงบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว แฟลตที่สูง 4 ชั้น และอาคารชุดที่สูงหลายชั้น ทั้งนี้รวมทั้งการจัดบริการพื้นฐานให้ นอกจากจัดสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว การเคหะฯ จัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดอีกด้วย

2) โครงการของหน่วยราชการอื่นๆ (Non – NHA Projects) นอกจากการเคหะฯ แล้ว หน่วยราชการอื่นๆ ก็จัดสร้างที่อยู่อาศัย ให้กับผู้ปฏิบัติงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ภายใต้โครงการสงเคราะห์ต่างๆ เช่น การรถไฟฯ กรมตำรวจ และกองทัพอากาศ ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ รวมถึงบ้านเดี่ยว บ้านแถว และอาคารชุดหลายชั้น

8. ที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ (Others) ที่อยู่อาศัยเหล่านี้คือ ประเภทที่จัดเข้าในประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และประกอบด้วยอาคาร ซึ่งมีการเข้าพักอาศัยโดยไม่จำเป็นว่าได้จัดสร้างขึ้นเพื่อความมุ่งหมายให้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น อาคารที่ต่อเติมออกมา เช่น เรือนคนรับใช้ โรงรถ เฝิง และบ้านพักคนงานก่อสร้าง เป็นต้น วัดบางแห่ง และเรือนแพจัดเข้าอยู่ในกลุ่มที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ นี้ด้วย

2.3.7.2 ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

Paul Baross (อ้างใน โกมล ปานซี, แปล. 2530 : 74-75) ได้ให้ความหมายของระบบการจัดหาที่อยู่อาศัย (Housing delivery system) ว่าหมายถึง กลไกต่างๆ ด้านการผลิตที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ และวิธีต่างๆ ที่ประชาชนถือสิทธิ์เข้าอยู่ในที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้ ระบบดังกล่าว

ประกอบด้วย พื้นที่บางส่วน (some place) บริการชุมชนบางประการ (some community service) และสถานที่ตั้งแห่งหนึ่ง (a location) รวมไปถึงเรื่องราวการจัดระเบียบสภาพแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินการเงินด้วยในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) Shlomo Angel, Stan Benjamin และ Koos H. De Goede ได้ศึกษาถึงระบบที่อยู่อาศัยของคนมีรายได้ต่ำในกรุงเทพฯ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 5 ระบบด้วยกัน คือ (ดูภาพที่ 2.4)

1. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Workers Housing Subsystem) สร้างขึ้นเพื่อผู้มีรายได้ต่ำและสมาชิกในครอบครัว ระบบนี้ยังแบ่งที่อยู่อาศัยออกเป็นแบบต่างๆ คือ

1) บ้านที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ทำงาน (Workplace Site Houses) เป็นบ้านที่สร้างด้วยไม้ในบริเวณที่ตั้งของโรงงาน โดยนำวัสดุที่ใช้แล้วมาสร้างเป็นบ้าน กรรมกรจะสร้างบ้านด้วยตนเองและอาศัยอยู่พร้อมด้วยครอบครัว

2) หอพักคนงานในโรงงาน (Factory Site Dormitories) ประเภทนี้จะอยู่อย่างแออัด ห้องหนึ่งจะมีคนงานเฝ้าพักอยู่หลายคน คนเหล่านี้จะมีเนื้อที่ภายในห้องส่วนตัวเพียงเล็กน้อย

3) ห้องพักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance Staff Quarters) จะอยู่ในบ้านของคนที่ฐานะปานกลางและร่ำรวย เช่น ที่สำหรับคนใช้ คนสวน ยามและครอบครัวของคนเหล่านั้น

4) ที่อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบัน และหน่วยต่างๆ (Institutional Housing for Workers) ที่อยู่อาศัยที่จัดให้กับคนงานและพนักงาน เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักตำรวจ เป็นต้น

5) บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction Workers Housing) สร้างจากวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อถอนย้ายไปที่ก่อสร้างแห่งใหม่เรื่อยๆ ไป

2. ที่อยู่อาศัยสำหรับที่บุกรุก (The Squatters Housing Subsystem) บ้านพักพวกนี้จะเป็นบ้านที่ปลูกสร้างด้วยไม้ และจะมีลักษณะเป็นบ้านพักชั่วคราว โดยปกติจะปลูกบนพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้งว่างเปล่า ซึ่งไม่ใช่ที่ของตัวเอง ในระบบนี้ยังแบ่งออกเป็นชนิดต่างๆ ได้อีก

1) ผู้บุกรุกที่แท้จริง (Pure Squatter) เป็นพวกที่อาศัยอยู่ในบ้านที่สร้างบนที่ดินของหน่วยงานรัฐบาล และไม่ต้องจ่ายค่าเช่า

2) ผู้บุกรุกที่เช่า (Renting Squatter) พวกนี้สร้างบ้านบนพื้นที่เล็กๆ ที่มีเจ้าของที่ดิน และมีการตกลงทำสัญญาเช่าต่อกัน ราคาเช่าที่ดินโดยเฉลี่ย 40 ตารางเมตร ประมาณ 40 – 60 บาทต่อเดือน ประชากรที่อยู่อาศัยในระบบนี้ประมาณ 850,000 คน ซึ่งจัดอยู่ในพวกที่มีรายได้ต่ำ

3) ใช้เรือแทนบ้าน (Boat House) จากการสำรวจเมื่อปี 1920 ได้คาดประมาณว่ามีประชากรอาศัยอยู่ในเรือประมาณ 4,000 คน ซึ่งเรือที่เป็นบ้านนี้ใช้สำหรับส่งสินค้าในระหว่างทางสั้นๆ แต่มักจะหยุดพักในคลองที่ใดที่หนึ่งนานๆ (ปัจจุบันถูกหน่วยงานรัฐขับไล่ออกไปเป็นส่วนใหญ่)

3. มีบ้านในเขตชนบทแต่มาทำงานในเมือง (Rural Commuters Subsystem) มีบ้านเป็นจำนวนมากในชนบทที่เป็นที่พักให้กับคนที่ทำงานในกรุงเทพ ประชาชนเหล่านี้จะเดินทางเข้ามาทำงานในเมือง โดยทางรถไฟ รถยนต์ หรือเรือยนต์ในตอนเช้า

4. ห้องแบ่งเช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นขนาดใหญ่ กั้นเป็นห้องๆ เป็นสัดส่วนแบ่งให้เช่า บ้านแบบนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปในบริเวณแถวที่เป็นศูนย์กลางที่เป็นธุรกิจสมัยเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่านคนจีนอาศัยอยู่มาก ห้องแถว 3 – 4 ชั้น อาจเป็นที่อยู่ของคนหลายครอบครัว

5. ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing Subsystem) ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดสรรให้แก่มิรายได้น้อย เช่น แฟลตที่สร้างขึ้นโดยการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

จากการศึกษาข้างต้นนี้ จะเป็นการสร้างความเข้าใจ ถึงระบบของที่พักอาศัยภายในเมือง และระบบของที่พักอาศัย ของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นระบบย่อยของที่พักอาศัยโดยในประเด็น ที่เกี่ยวกับชุมชนแออัดนั้นพบว่า มีความเกี่ยวพันกันหลายลักษณะด้วยกันคือ มีความเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัดโดยตรง และอาจรวมถึงที่อยู่ประเภทบ้านริมคลองด้วย โดยในระบบชุมชนแออัด ก็จะเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุก และห้องแบ่งเช่าในบางส่วน

2.3.8 สภาพปัญหาและวิวัฒนาการแนวคิดการจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง

เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนา การประชุมวิชาการสาขาออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง "มหานคร" (ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543 : 26-37) วิวัฒนาการของแนวคิดเคหะการในฐานะเครื่องค้าทุนชีพด้วยการช่วยตนเอง

ที่อยู่อาศัยนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพ ซึ่งถ้าหากขาดไปมนุษย์ก็ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ดังนั้นจึงมีอีกแนวความคิดหนึ่งสำหรับการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองซึ่งถือว่าเป็นที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีพเพื่อการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ และราคาของที่อยู่อาศัยน่าจะเป็นไปตามคุณค่าการใช้สอย (Use Value) แทนที่จะเป็นราคาที่เป็นไปตามกลไกตลาด (Face Value) ตามหลักการของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก มีหลากหลายแนวความคิดในอดีตที่นักวิชาการยึดเป็นแนวทางในการศึกษาที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรรายได้ต่ำในเมือง โดยมุ่งเน้นการช่วยตัวเองของผู้อยู่อาศัยบทความนี้กล่าวถึง 5 แนว ดังนี้คือ

- 1) แนวคิดการรื้อสร้างใหม่
- 2) แนวคิดสนับสนุน (Accommodationist) ในรูปแบบของ Jon F.C. Turner (Self-help)
- 3) ลักษณะวิเคราะห์โครงสร้างของ Burgess
- 4) แนวคิดในลักษณะตลาดของ World Bank
- 5) แนวคิดแบบผสมผสานแบบการมีส่วนร่วม (Organization-Participation Approach)

2.3.8.1 แนวคิดการรื้อสร้างใหม่

นักคิดในระหว่างทศวรรษที่ 1950 มักมีทัศนคติต่อการเกิดและการเป็นอยู่ของแหล่งสลัมในเมืองว่าเป็นเสมือน พยาธิร้าย (Parasitic) ที่บ่อนทำลายความสวยงาม ความมีสุขลักษณะที่ดีและความน่าอยู่ของเมือง นักผังเมืองในยุคดังกล่าวจึงมีทางออกแบบง่ายๆ คือการรื้อสร้างที่อยู่อาศัยที่เห็นว่าไม่เหมาะสมและต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อการใช้พื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมและคุ้มค่ามากกว่า แต่บ่อยครั้งการรื้อสร้างมักประสบปัญหาด้านการต่อต้านขัดขืนเนื่องจากประชาชนไม่สามารถหาที่อยู่ได้ใหม่ในบางเมืองเช่น กรุงโซล จากการรื้อและประเทศอเมริกาได้ การขับไล่มีความรุนแรงถึงขั้นการใช้กำลังและการใช้รถไถในการทำลายบ้านเรือน ในกรุงเทพฯ มีการไล่รื้อถึงขั้นวางเพลิง เป็นต้น แนวคิดนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในภายหลังเป็นอย่างมาก และพบว่าเป็นการทำลายที่อยู่อาศัย (Housing Stock) ที่สำคัญสำหรับคนจนที่มีน้อยอยู่แล้วให้หายไปหมด การวิจัยในประเทศฮ่องกง พบว่าการจัดที่อยู่อาศัยโดยรัฐเป็นการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทางอ้อม และผลประโยชน์จากการลงทุนของรัฐด้านที่อยู่อาศัยจะตกอยู่กับภาคอุตสาหกรรมการผลิตในที่สุด เนื่องจากเมื่อผู้ใช้แรงงานมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงอยู่อาศัยจะตกอยู่ภาคอุตสาหกรรมผลิตในที่สุด เนื่องจากเมื่อผู้ใช้แรงงานมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงจะสามารถรับค่าจ้างแรงงานในอัตราที่ถูกลง และเป็นการผ่อนคลายนปัญหาด้านความไม่สงบทางการเมืองอีกทางหนึ่ง (Kwitko. 1989 : 30) ที่อยู่อาศัยแบบนอกระบบเป็นที่อยู่อาศัยที่กลุ่มแรงงานในเมืองทำหน้าที่จัดหาเองโดยภาครัฐไม่ต้องลงทุนแต่อย่างใด และสามารถใช้ลดภาระของภาครัฐได้เป็นอย่างดี ดังนั้น รัฐบาลในประเทศโลกที่สามจึงต่างละทิ้งแนวคิดการรื้อล้างและหันกลับมายึดแนวคิดการช่วยตัวเองซึ่งจะกล่าวต่อไป

2.3.8.2 แนวคิด Supportive Approach แบบของ Jon F.C. Turner (Self-help)

ต่อมาในทศวรรษที่ 1960 O.Koeningsberger และ C. Abrams (อ้างใน Turner 1976 : 20) ได้ริเริ่มเขียนแนวคิดสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำในเมืองในการสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง และในทศวรรษที่ 1970 ถัดจากนั้น John F.C. Turner ได้ทำการศึกษาวิวัฒนาการและความเป็นอยู่ของสลัมในโลกที่สาม และเสนอแนวคิดต่อนักวิชาการทั้งสองในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ยากจนในเมืองโดยผสมผสานการกระจายอำนาจของรัฐกับความรับผิดชอบของผู้ต้องการที่อยู่อาศัยด้วยการช่วยตนเอง อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของแนวคิดนี้ได้แก่ การขาดกลไก

ด้านเศรษฐกิจและการเมืองในการอำนวยความสะดวกให้ที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองดำเนินไปได้โดยมิได้คำนึงถึงเจตนาธรรมและแรงจูงใจของรัฐในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มรายได้ต่ำดังกล่าว

แนวคิดการสนับสนุน (supportive approach) มีทัศนะต่อเคหะการสำหรับคนจนว่าเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ในประเทศแถบลาตินอเมริกาได้ร่วมกันทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ อันเป็นต้นกำเนิดแนวคิดในทัศนะของ Turner ซึ่งเห็นว่าการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันภายในสังคมและยังเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือนกับสภาพแวดล้อมโดยรอบ ประเด็นของแนวคิดนี้เน้นที่ความสำคัญของประชาชน และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมการใช้ทรัพยากรที่มีข้อจำกัดเหล่านั้น (Turner. 1976 : 25) รัฐมีหน้าที่เพียงการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของตนได้เท่านั้น ดังนั้นประโยชน์ใช้สอยของที่อยู่อาศัยจะสามารถวัดได้จากระดับของการเสนอความต้องการของครัวเรือนที่อยู่อาศัย อันเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมในการออกแบบของผู้ใช้ ด้วยวิธีนี้ประชาชนจะมีความชอบธรรมด้านการควบคุมการใช้ทรัพยากรด้านที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ในขณะที่รัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุมด้านความปลอดภัยและความสมดุลของระบบนิเวศ ดังนั้นการช่วยเหลือไม่ได้หมายถึงการลงมือสร้างบ้านด้วยตนเองเสมอไป แต่หมายถึงการมีส่วนร่วมและอำนาจในการตัดสินใจ (Turner. 1987 : 20) และรัฐมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนความคิดริเริ่มของประชาชน (Supportive Approach) จึงมีความขัดแย้งกันกับแนวของ World Bank (อ่านแนวคิดของ World Bank) เนื่องจาก Turner เน้นการสนับสนุนชุมชนและองค์กรท้องถิ่นในขณะที่แนวคิดของ World Bank สนับสนุนกลไกของตลาด โดยมีได้มุ่งเน้นการกระจายความเป็นเจ้าของที่ดิน เงินทุน และโครงสร้างพื้นฐานดังที่ Turner กล่าวเน้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมกลไกการตลาดและการมอบอำนาจการครอบครองด้านที่ดิน เงินทุน และแรงงาน ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นตามแนวคิดของ Turner นั้นกระทำได้ยากในบริบทของประเทศด้อยพัฒนา ข้อโต้แย้งของ Turner ไม่มีพลังพอที่จะให้คำตอบด้านการแก้ไขประเด็นความขัดแย้งกับตรรกด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารจัดการในบริบทของประเทศในระบบทุนนิยมเพียงเพื่อให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมาก (Turner. 1987 : 15) ดังนั้นแนวคิดของ Turner จึงกลายเป็นข้อวิพากษ์หลักของ Burgess ที่กล่าวถึงแนวคิดนี้ว่าเป็นการเสริมแรงให้กับตรรกในระบบทุนนิยม และมองข้ามความขัดแย้งในรัฐภายใต้ระบบทุนนิยม เนื่องจากในขณะที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองจะสามารถเพิ่มค่าด้าน (Exchange Value) เมื่อเวลาผ่านไป ผู้ที่รับประโยชน์จากโครงการช่วยเหลือตนเองกลายเป็นชนชั้นกลางและเป็นการผลักภาระรับผิดชอบของนักลงทุนด้านสวัสดิการคนงานอีกด้วย ทั้งนี้ Turner ยังไม่สามารถหาวิธีการที่เหมาะสมภายใต้ความเป็นไปได้ของกฎหมาย ที่จะทำให้รัฐในประเทศด้อยพัฒนากระจายทรัพยากรไปสู่ผู้มีรายได้น้อยและเปิดโอกาสเกิดการมีส่วนร่วมขึ้นได้

2.3.8.3 แนวคิด Burgess

Rod Burgess (Turner. 1987 : 30) ได้วิพากษ์วิจารณ์ แนวคิดของ Turner และแนวทางในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐและกลุ่ม องค์การอิสระ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเชิงวิเคราะห์โครงสร้าง (Structural approach) การจัดหาที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองได้รับการมองว่าเป็นการหาความชอบธรรมของระบบทุนนิยมและการเอารัดเอาเปรียบของกลุ่มผู้มีอำนาจ ดังนั้นแนวคิดนี้จึงมองทางออกของการแก้ปัญหาโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ Burgess (1985) ได้แย้งว่า การสร้างที่อยู่อาศัยไม่สามารถคำนึงถึงเพียงอรรถประโยชน์ (Use Value) เท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงมูลค่าเพิ่มในฐานะคุณค่าการแลกเปลี่ยน (Exchange Value) อีกด้วย เมื่อที่อยู่อาศัยเป็นอสังหาริมทรัพย์ การวิเคราะห์จะต้องกระทำในบริบทของกระบวนการผลิต และความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบในผลประโยชน์ที่ได้ระหว่างแต่ละชนชั้น โดย Burgess อ้างถึงฐานะของรัฐในระบบการผลิตแบบทุนนิยมว่า รัฐทำหน้าที่เพียงรักษาสถาบันและให้ความมั่นใจในการผลิตภายใต้ระบบทุนนิยมเท่านั้น ดังนั้นภายใต้ระบบทุนนิยม ที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองไม่สามารถอยู่เหนือหรือขัดแย้งกับกฎหมายหรือแม้กระทั่งเปลี่ยนกฎหมายได้ หนทางที่ที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองจะมีราคาถูกลงได้ก็ด้วยแรงงานได้เปล่าของผู้อยู่อาศัยเอง แต่ต้นทุนอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นเช่นวัสดุ ที่ดิน และสาธารณูปโภคยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระบบตลาด ซึ่งไม่สามารถลดต้นทุนให้ต่ำพอที่คนจนจะสามารถซื้อได้ ต้นทุนด้านดอกเบี้ย การเก็บค่าเช่าที่ดิน จะถูกซ่อนเร้นไว้ด้วยการแทรกแซงจากรัฐภายใต้กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง ผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้สร้างจะถูกบังคับให้ใช้วัสดุในตลาดโดยทางอ้อม และเป็นการยึดเยียดค่านิยมที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของผู้อาศัย ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของ Turner ในด้านความเป็นอิสระในการสร้าง (Freedom to build) ดังนั้นที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองในทัศนะของ Burgess เป็นการรวมเอากิจกรรมทั้งหมดของการสร้างให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม และโครงสร้างทางการเมืองนั้นๆ และจะทำให้การกระจายรายได้ของระบบเลวร้ายมากขึ้น (Burgess. 1985 : 12) ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์สภาพปัญหาของ Burgess จะเป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผลจากทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง อย่างไรก็ตาม Burgess มิได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในบริบทของเมืองในประเทศไทยที่สามแต่อย่างใด

2.3.8.4 แนวคิด World Bank

แนวคิดของธนาคารโลกต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองนั้นเป็นไปในรูปแบบของระบบตลาด ธนาคารโลกนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าอยู่เบื้องหลังนโยบายด้านการเงินและเศรษฐกิจของโลกที่กำลังพัฒนา และนับว่าเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงินเพื่อโครงการที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองตั้งแต่ ปี 1972 เป็นต้นมา ธนาคารโลกมักฉวยแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการและนำมาดัดแปลงให้เข้ากันกับแนวทางการพัฒนาแบบ Neoclassic ธนาคารโลกจึงเป็นแหล่งเงินทุน

ในการสนับสนุนที่อยู่อาศัยแบบช่วยตนเองที่ใหญ่ที่สุดของโลกในทศวรรษนั้นมาหลังจากที่นักวิชาการด้านเคหะการหลายท่านได้เสนอแนวคิดในรูปแบบของการช่วยตัวเอง ด้วยพยายามที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า ประชากรที่มีรายได้น้อยในประเทศด้อยพัฒนาก็มีขีดความสามารถในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้ตลาดบ้าน (Conventional Housing Market) โดยที่โครงการบ้านราคาถูกลงจะต้องสามารถคืนทุน ธนาคารโลกเห็นว่าอุปสรรคของการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในเมืองเกิดเนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของกลไกในตลาดในการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน วิธีแก้ปัญหาที่สำคัญจึงมุ่งเน้นการส่งเสริมกลไกทางตลาดให้แข็งแกร่งและขจัดอุปสรรค (Bottle Neck) อันได้แก่ความพยายามในการทำให้ต้นทุนของที่อยู่อาศัยให้ถูกลงโดยการลดมาตรฐานการก่อสร้างลง การทำให้ระดับราคาที่ดินอยู่ในภาวะที่ประชากรรายได้ต่ำสามารถซื้อได้ ธนาคารโลกยังเชื่อว่าหากผู้อาศัยร่วมสละแรงงานในการก่อสร้าง จะสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านแรงงานได้ส่วนหนึ่ง (World Bank. 1975 : 25) World Bank จึงมุ่งสนับสนุนโครงการ sites and services ในช่วงปี 1972 – 1975 แต่กลับพบว่าอุปสรรคสำคัญในประเทศด้อยพัฒนาได้แก่การเกรงกันว่าที่ดินซึ่งทำให้ที่ดินมีราคาสูง และโครงการเหล่านี้ยังมีราคาสูงเกินกว่าผู้มีรายได้ต่ำจะสามารถเข้าถึงได้ จึงได้เปลี่ยนนโยบายสนับสนุน โครงการปรับปรุงสลัม (Squatter and Slum Upgrading) แทนในระหว่างปี 1976 – 1979 แต่ก็พบว่าปัญหาด้านการคืนต้นทุนยังไม่สามารถขจัดได้อยู่ จึงหันมาสนับสนุนการกระตุ้นการจ้างงานในโครงการที่อยู่อาศัย ที่เน้นแรงงานท้องถิ่นและการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กแทน ในระหว่างปี 1980 – 1983 เพื่อเน้นการคืนต้นทุนและเพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้ (Burgess. 1987 : 15) ดังนั้นโครงการต่างๆ ของ World Bank จึงมิได้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีประสิทธิภาพโดยการให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น World Bank จึงร่วมมือกับ IMF หันมาเน้นนโยบายการปรับโครงสร้างแทน โดยเน้นการเพิ่มผลผลิตในระดับมหภาคแทนการจัดการให้ระดับโครงการย่อยๆ ทั้งนี้ จะต้องอาศัยกลยุทธ์ในการลดขนาดองค์กร การลดบทบาทของรัฐในการเป็นผู้ผลิตและให้บริการ ตลอดจนการเปิดเสรีทางการค้าแก่ต่างประเทศอันเป็นกลยุทธ์ใหม่ในการแก้ปัญหาการค้าขายระหว่างสินค้าของประเทศด้อยพัฒนา (Foxley. 1983 : 12 และ Yagci. 1985 : 8) การที่ World Bank สนใจให้การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยก็เนื่องจาก เห็นว่าที่อยู่อาศัยเป็นสินค้าทุน ที่จะสามารถนำมาซึ่งการลดลงของค่าแรงและการเติบโตด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น นโยบายของ World Bank จึงมิได้เน้นความต้องการที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง แต่เน้นความสามารถในการจ่าย (TUE. 1988 : 10)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่ได้รับความช่วยเหลือด้านเงินกู้จาก World Bank อยู่ในสถานะที่จะต้องยอมรับเงื่อนไขสำหรับนโยบายเคหะการจาก World Bank ซึ่งบ่อยครั้งขัดแย้งกันเองและประสบความล้มเหลว

2.3.8.5 แนวคิดของ Governance มาผสมผสานกับ Supportive Approach เพื่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมือง

เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาพปัญหาอันเนื่องมาจากระบบการเป็นเมือง การเพิ่มของประชากรอันเนื่องจากการย้ายถิ่น และปัญหาความยากจนในเมืองเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากในประเศโลกที่สาม และเป็นที่ประจักษ์อีกว่า รัฐในประเทศเหล่านี้ขาดแรงจูงใจและไม่สามารถแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยได้ด้วยเหตุผลการขาดงบประมาณ แต่ด้วยข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจ สังคม และระบบราชการภายในประเทศเหล่านี้ และระบบตลาดที่สมบูรณ์ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศในโลกที่สามส่วนใหญ่ (Safier. 1983 : 15) ดังนั้นการปรับเปลี่ยนวิถีทางสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่จึงเป็นสิ่งจำเป็นในความพยายามแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนถึงการนำไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็น ในตอนปลายของทศวรรษที่ 1980 UNCSH ได้เปลี่ยนแนวทางของที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองมาเป็น การเน้นความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของรัฐ ตลาด องค์กรอิสระ และองค์กรชุมชน โดยรวมเรียกว่าแนวคิด การเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ชุมชน “enablement” อันได้แก่การนำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำเพิ่มขีดความสามารถในด้านการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตด้านที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐาน และเพิ่มขีดความสามารถของการค้าใน และนอกกระบบ โดยเน้นการเพิ่มบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้ได้ผลสูงสุด (UNCSH. 1990 : 12) ถึงแม้แนวคิดนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้าและตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบชุมชน ในปี 1988 UNCSH ได้พัฒนาแนวทางที่เรียกว่า กลยุทธ์ที่อยู่อาศัยสำหรับปี 2000 (Global Strategy for Shelter for the Year 2000) โดยมุ่งเน้นสุขลักษณะขนาดพื้นที่ที่พอเพียง และการระบายอากาศสำหรับที่อยู่อาศัยในปี 2000 และการทำให้ที่อยู่อาศัยมีผลผลิตทางเศรษฐกิจเพื่อขจัดความยากจน แต่เนื่องจาก World Bank เป็นผู้สนับสนุนหลักในโครงการนี้ แนวคิดนี้ยังเน้นการใช้ระบบตลาดเป็นกลไกอย่างมาก และจึงมีความเป็นไปได้ต่ำในด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมากในประเทศด้อยพัฒนา ในปี 1996 ระบบนิเวศน์เริ่มเป็นที่สนใจเนื่องจากโลกประสบปัญหาด้านสภาวะแวดล้อม การประชุม Habitat II ในหัวเรื่อง City Summit ที่ Istanbul ได้ขยายความหมายของที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองให้กว้างขวางต่อไปอีก เพื่อครอบคลุมการกระจายอำนาจ การสนับสนุนด้านเงินทุน การให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มผลผลิตด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่านโยบายเหล่านี้จะเน้นการขจัดความยากจน แต่ไม่ได้กล่าวถึงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและด้านอุปสรรคด้านกฎหมายที่ขัดขวางการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมือง

2.3.8.6 การนำแนวคิดด้าน Governance มาใช้กับการแก้ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน

Governance หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคม (Civic Society) กับรัฐ (Mc. Carneyet., al.1995 : 4) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมและปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจด้านนโยบายต่างๆ เช่น เศรษฐกิจและการเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้หมายถึง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ และการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจในบางกรณีการปฏิสัมพันธ์อาจกระทำผ่านองค์กรอิสระ เช่น NGO ปัญหาหลักของการจัดหาที่อยู่อาศัยในเมืองบริบทของไทยนั้นได้แก่อุปสรรคของการเข้าถึงที่ดิน การให้บริการด้านสาธารณูปโภคในกรณีชุมชนบุกรุก การบริหารจัดการด้านเงินทุนภายในชุมชนแหล่งที่มาของเงินทุนและสุขลักษณะของชุมชน การจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในเมืองมักเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวด้วยวิธีนอกระบบ โดยผนวกกับการให้อำนาจอิสระแก่ชุมชนในการช่วยตนเอง ดังนั้นวิธีการในแนว Governance จึงเน้นว่ามีประโยชน์ทั้งในกระบวนการวางแผนนโยบายและกระบวนการนำไปใช้ ในขั้นตอนการวางแผนนโยบายวิธีนี้เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารระหว่างผู้อยู่อาศัยเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อหาข้อยุติในข้อขัดแย้งต่างๆ โดยสามารถเอาชนะอุปสรรคด้านกลไกตลาดได้ และวิธีนี้จะเป็นประโยชน์มากขึ้นในกระบวนการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากมีอุปสรรคหลายประการที่ไม่สามารถแก้ไขโดยใช้วิธีการในระบบได้ เช่น การต่อรองโดยใช้วิธีการ Land Sharing เพื่อให้ได้มาซึ่งการเช่าที่ดินแลกกับการคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินบางส่วน เพื่อการทำประโยชน์หรือการให้ได้มาซึ่งสาธารณูปโภคในชุมชนบุกรุก เป็นต้น

2.3.9 องค์ประกอบชุมชนเมืองที่น่าอยู่

1) **คุณภาพชีวิต** เป็นชุมชนเมืองที่มีระเบียบสวยงามน่าอยู่อาศัยมีสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น สถานที่ออกกำลังกาย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความสะดวกสบายในการเดินทาง ไม่มีสิ่งรบกวนจากมลภาวะขณะเดียวกันยังเพียบพร้อมไปด้วยยานการค้าและการบริการ

2) **การบริการ** เป็นชุมชนเมืองที่สมบูรณ์แบบที่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของการใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างครบครันด้วยการรวมศูนย์การบริการทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนเช่น สำนักงานเขต โรงพยาบาล สถานีตำรวจ ห้างสรรพสินค้า ร้านค้าและบริการ เป็นต้น ด้วยการเดินทางเพียงเล็กน้อยภายในชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการบริการจากภายนอก ขณะเดียวกันยังสามารถให้บริการประชาชนในพื้นที่โดยรอบเพื่อลดการเดินทางเข้าไปยังพื้นที่เมืองชั้นในได้อีกด้วย

3) **ความสะดวกสบาย** เป็นชุมชนเมืองที่มีความคล่องตัวในการเดินทางมีระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสำหรับการเดินทางทั้งภายในและระหว่างชุมชน มีการวางแผนการจัดการระบบชุมชนที่ดีโดยกำหนดแผนการใช้ที่ดินไว้ล่วงหน้าอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิตประจำวัน

4) **สิ่งแวดล้อม** เป็นชุมชนเมืองที่มีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวในลักษณะของสวนสาธารณะ สวนหย่อม สนามเด็กเล่น กระจายอยู่อย่างเหมาะสมและแบ่งแยกกลุ่มกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลภาวะออกจากชุมชน รวมทั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพ

5) **สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ** เป็นชุมชนเมืองที่มีการจัดวางระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์เช่น ระบบโครงข่ายถนนที่ได้มาตรฐานและเข้าถึงที่ดินทุกแปลง ระบบขนส่งมวลชน ระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การบำบัดน้ำเสีย การบริการน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น อีกทั้งยังได้จัดเตรียมการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชุมชนเช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีตำรวจ ศูนย์บริการชุมชนและลานอเนกประสงค์ เป็นต้น

2.3.10 **การวางแผนและการออกแบบกายภาพชุมชน** (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543 : 164-165)

1) **ความปลอดภัย** (Safety) ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนและทรัพย์สิน ชุมชนจะต้องมีสภาพกายภาพที่ให้ความปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้มาเยือนทั้งร่างกาย และจิตใจรวมถึงทรัพย์สินด้วย ความปลอดภัยเป็นความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ อันได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ไฟไหม้ แผ่นดินยุบตัวถล่ม แผ่นดินไหว การกัดเซาะพังทลายของน้ำหรือลม รวมถึงภัยจากความขาดแคลนทางธรรมชาติ เช่น ความแห้งแล้ง อากาศร้อน ความปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์อันได้แก่ อันตรายจากการก่อสร้าง อาคารถล่ม ไฟไหม้ ความปลอดภัยนี้จะทำให้ผู้คนในชุมชนรู้สึกถึงความมั่นคง (Security) ไม่วิตกกังวล ชุมชนจำเป็นต้องคำนึงถึงภัยต่างๆ เหล่านี้แล้ววางแผนกายภาพให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในชุมชน

2) **ความสะดวก** หมายถึง ความสะดวกในการดำเนินการทำกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน การติดต่อสัญจรไปมาหาสู่ในส่วนต่างๆ ของชุมชนเป็นไปอย่างคล่องตัวไม่ติดขัด ความสะดวกนี้รวมถึงการคมนาคม การติดต่อสื่อสาร โทรคมนาคม ที่ให้บริการแก่ผู้คนในชุมชนด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ความสะดวกนี้จะทำให้ผู้คนในชุมชนเกิดความมั่นใจในการเดินทางติดต่อ การพัฒนาระบบติดต่อของส่วนต่างๆ ในชุมชนอาจจะต้องพิจารณาศักยภาพเดิมของชุมชน เช่น ความสะดวกในการติดต่อทางบก ทางน้ำ ทางอากาศหรือการใช้เทคโนโลยีสื่อสาร เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการติดต่อ

3) **ความสบาย** ผู้คนในชุมชนควรอยู่ในภาวะความสบาย คือ ความไม่ร้อนจนเกินไป ไม่ความหนาวเกินไป มลพิษในอากาศไม่มากจนเกินไป ฝุ่นไม่มากจนเกินไป ไม่มีกลิ่น เสียงไม่ดังจนเกินไป มีความเป็นส่วนตัวพอสมควร ความสบายนี้จะทำให้ผู้คนในชุมชนอยู่อย่างมีความสุข สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของชุมชนจะเป็นข้อจำกัดตามความสบาย เช่น

อากาศร้อน อากาศหนาว แต่ในการพัฒนากายภาพสามารถแก้ไข หรือบรรเทาความไม่สบาย เหล่านี้ให้ลดลงได้ ฉะนั้นจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ด้วย

4) ความเป็นระเบียบ หมายถึง การที่เป็นส่วนประกอบต่างๆ ของชุมชนได้รับการจัดรวมหมวดหมู่อย่างกลมกลืนกันไม่มีความแตกต่างกันที่เห็นความขัดแย้งกันอย่างชัดเจนมาอยู่ด้วยกัน ทำให้ไม่ก่อความวุ่นวาย สับสน ถ้าจำเป็นต้องมีความแตกต่างกันก็ต้องมีส่วนเชื่อมต่อที่ทำให้เกิดต่อเนื่อง องค์ประกอบบางอย่างที่มีความไม่เป็นระเบียบ เช่น สิ่งก่อสร้างทรุดโทรม ปกรักรหักพัง ไม่ได้แนว ไม่ได้แถว ต้องได้รับการแก้ไขให้เป็นระเบียบความเป็นระเบียบจะทำให้ผู้คนในชุมชนเห็นความชัดเจนของกายภาพและดูว่าชุมชนมีความเรียบร้อย ไม่กรุงรัง จะเกิดสำนึกในการเอาใจใส่ต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนเป็นการป้องกัน การดำเนินการที่จะเป็นความไม่เป็นระเบียบ เช่น การทิ้งขยะ การก่อสร้างต่อเติมอาคารที่ไม่เป็นระเบียบไปในตัวเองอีกด้วย

5) สุนทรียภาพ หมายถึง มีลักษณะสภาพแวดล้อมกายภาพที่สวยงาม น่ามอง อาจเกิดจากการที่ได้เห็นภาพองค์ประกอบ มีความสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกัน กลมกลืนกัน ถ้าแตกต่างกันบ้างซึ่งทำให้เกิดความตื่นตื้นสนใจ แต่ก็ต้องยังอยู่ภายในภาพรวมเดียวกันลักษณะเชิงสุนทรียภาพที่ดีจะทำให้ผู้คนรู้สึกถึงศิลปะเกิดความรื่นรมย์ การสร้างสุนทรียภาพอาจจะเกิดจากการจัดระเบียบขององค์ประกอบกายภาพเช่น การจัดระเบียบ ป้าย สิ่งความสะดวก (Street Furniture) หรือจากการนำเอาสุนทรียภาพทางศิลปะมาใช้ เช่น รูปทรง (Shape) สัดส่วน (Proportion) ขนาดส่วน (Scale) สี (Color) โดยให้ภาพรวมมีความสวยงาม

6) เอกลักษณ์และสารรูป การมีเอกลักษณ์ (Identity) และสารรูป (Image) ที่ชัดเจน เอกลักษณ์เป็นลักษณะกายภาพเฉพาะตัวของชุมชน ถ้ามีความเด่น ชัดเจนจะทำให้เกิดสารรูปของชุมชนด้วย ชุมชนแต่ละชุมชนย่อมมีเอกลักษณ์ของตนเอง เอกลักษณ์อาจเกิดจากธรรมชาติ เช่น ชุมชนภูเขา ชุมชนชายทะเล ชุมชนในหมอก หรืออาจเกิดมาจากศิลปวัฒนธรรม เช่น ชุมชนประวัติศาสตร์ ชุมชนที่มีวัฒนธรรมชัดเจน เช่น ล้านนา ชุมชน อาชีพพิเศษ เช่น เกษตรกร เอกลักษณ์และสารรูปนี้ จะทำให้เกิดความภาคภูมิใจแก่ผู้คนในชุมชนซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกรักเป็นเจ้าของ ห่วงแหน ต้องทำนุบำรุงรักษาชุมชนซึ่งจะเป็นแรงสำคัญในการพัฒนาชุมชน นอกจากนี้ยังสร้างความประทับใจแก่ผู้มาเยือน และทำให้ผู้มาเยือนจดจำได้อย่างดีสามารถดึงดูดให้กลับมาเยือนอีกได้ เอกลักษณ์และสารรูปจึงเป็นสิ่งสำคัญของชุมชนที่จำเป็นต้องค้นหารักษาและส่งเสริมในการพัฒนากายภาพชุมชน

ชุมชนที่มีกายภาพดีซึ่งประกอบด้วยลักษณะ 6 ประการ ดังกล่าว เป็นเป้าหมายในการพัฒนาทางกายภาพ การที่จะไปถึงเป้าหมายนี้จำเป็นต้องมีขั้นตอน หรือขบวนการในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก็คือขั้นตอนการวางแผนและออกแบบกายภาพ

2.3.11 การวิเคราะห์พื้นที่ที่มีอิทธิพลในการวางแผนและออกแบบกายภาพ

จากวัตถุประสงค์และข้อมูลพื้นที่มาทำการวิเคราะห์พื้นที่โดยวิเคราะห์แยกในรายละเอียดแต่ละปัจจัยที่มีอิทธิพลในการวางแผน และออกแบบกายภาพซึ่งประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยทางธรรมชาติ อันได้แก่ ธรณีวิทยา รูปทรงพื้นฐานกายภาพ ดิน อุทกวิทยา ลมฟ้าอากาศ พืชพรรณ สัตว์ สัตว์ป่าและผู้คน
- 2) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม อันได้แก่ องค์ประกอบที่มนุษย์สร้าง การใช้ที่ดินเดิม ที่เว้นว่าง ส่วนเชื่อมต่อ ซึ่งจะกล่าวถึงแต่ละปัจจัยดังต่อไปนี้

2.3.11.1 ปัจจัยทางธรรมชาติ

ปัจจัยนี้ได้พิจารณาถึงองค์ประกอบที่มีผลกับการพัฒนาทางกายภาพ ตามลักษณะศักยภาพของพื้นที่ โดยพัฒนาจาก Layer-Cake Model โดย Wallace, Mcharq, Roberts & Todd, 1974 และจาก Steiner, 1991

1) ธรณีวิทยา (Geology) พิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลทางธรณีวิทยาเป็นอย่างไร อายุประมาณเท่าใด ยังปรากฏการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาชนิดของหินที่อยู่ใต้ผิวดินเช่น หินทราย หินแกรนิต ความลึกของชั้นหินที่มีผลต่อการก่อสร้าง การตรวจสอบอาจทำได้โดยการเจาะตัวอย่างหินดินในพื้นที่ไปตรวจ

2) รูปทรงพื้นฐานกายภาพ (Physiography) เป็นพื้นฐานรูปทรงกายภาพที่สามารถสัมผัสได้รูปทรงที่มีความสูงต่ำโดดเด่นเห็นชัดเจน อันได้แก่ ภูเขา เนิน รูปทรง ที่ราบ รูปทรงที่ลึกจากระดับปกติ ได้แก่ หุบเขา ลำธารและแม่น้ำ รูปทรงพื้นฐานแผ่นดินที่มีความยิ่งใหญ่ มีความคงที่ เปลี่ยนแปลงยาก จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงและได้เป็นตัวกำหนดการพัฒนา

3) ดิน (Soils) ศึกษาสำรวจลักษณะดินในบริเวณ โดยพิจารณาชนิดประเภทของดินเพื่อจะได้พัฒนาได้สอดคล้องให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม การพิจารณาดินเป็น 2 ลักษณะคือ

- ด้านวิศวกรรม พิจารณาดินมีความสามารถในการรับน้ำหนัก (Bearing) ได้เพียงพอและมีความสามารถในการคงตัว (Stability) ได้เพียงพอ

- ด้านการปลูกต้นไม้ (Planting) มีคุณสมบัติเหมาะกับการปลูกพืชชนิดใดและไม่เหมาะสมกับพืชชนิดใด ปลูกต้นไม้ชนิดใดแล้วเจริญงอกงามดีเพื่อจะได้เลือกชนิดต้นไม้ที่ปลูกได้ถูกต้องด้วยหรือแก้ไขปรับสภาพดินให้เหมาะสม นอกจากนี้ความแตกต่าง (pH) หรือเป็นกลางมากของดินเป็นอย่างไรเหมาะสมแล้วหรือไม่ถ้าไม่เหมาะสมก็ต้องแก้ไข

4) อุทกวิทยา (Hydrology) ข้อมูลอุทกวิทยามีอิทธิพลต่อการพัฒนาพื้นที่ตั้งแต่การหาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคมาใช้ จนถึงการจัดการระบบการระบายน้ำออกจากพื้นที่

นอกจากน้ำผิวดินแล้วยังต้องพิจารณาน้ำใต้ดินดูว่าระดับน้ำใต้ดินอยู่ลึกในระดับใด มีปริมาณมากน้อยเพียงใด พิจารณาจากปริมาณและอัตราการไหลของน้ำใต้ดิน โดยสามารถสำรวจศึกษาได้จากการขุดหลุมตรวจสอบน้ำใต้ดิน ดูน้ำใต้ดินมีผลต่อการพัฒนากายภาพทั้งทางด้านวิศวกรรมและการปลูกต้นไม้จึงต้องพิจารณาด้วย

5) ลมฟ้าอากาศในพื้นที่ (Climate) ลมประจำในพื้นที่ทั้งทิศทางและความเร็วเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องวิเคราะห์ นอกจากนี้พื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่มีรูปทรงพื้นฐานกายภาพ หรือสิ่งก่อสร้างที่แตกต่างกันอาจจะ มีลมฟ้าอากาศเฉพาะแต่ละพื้นที่ (Microclimate) ที่แตกต่างกันได้เช่นในบริเวณหุบเขาและเนินเขาในพื้นที่ใกล้เคียงกัน อาจจะมีทิศทางและความเร็วลมเปลี่ยนทิศไปจากลมโดยรวมในพื้นที่

6) พืชพรรณ (Vegetation) การสำรวจและการศึกษาพืชพรรณที่มีอยู่เดิมในพื้นที่จะทำให้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของสังคมพืช และทำการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมการใช้ต้นไม้พืชพรรณเดิมที่มีอยู่แล้วย่อมเป็นการประหยัดทั้งค่าใช้จ่าย และเวลาการหาต้นไม้พืชพรรณใหม่มาปลูก นอกจากการศึกษาต้นไม้พื้นเมืองหรือต้นไม้ประจำถิ่น และการใช้ประโยชน์จากต้นไม้ประจำถิ่นแล้ว การปลูกต้นไม้เพิ่มเติมก็ควรพิจารณาดำเนินไม้พื้นเมืองและต้นไม้ท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่ที่ดินมีปัญหา เพราะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดีและเป็นการสร้างเอกลักษณ์ของท้องถิ่นอีกด้วย

7) สัตว์ธรรมชาติหรือสัตว์ป่า (Wildlife) การศึกษาสัตว์ที่มีอยู่ในพื้นที่สิ่งจำเป็น เพราะจะบ่งบอกลักษณะนิเวศน์และความอุดมสมบูรณ์ สัตว์มีส่วนในการสร้างบรรยากาศสร้างชีวิตให้แก่พื้นที่เช่น นก เป็ด ปลา สัตว์ป่า ในการพัฒนาพื้นที่พิเศษเช่น อุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่นันทนาการ การเลือกบริเวณที่จะพัฒนาโดยพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์ ชนิดของสัตว์ที่อยู่ในพื้นที่ทั้งสัตว์ที่อยู่ประจำและสัตว์ที่อพยพมาอยู่ตามฤดูกาลเช่น นกจากทางเหนือที่อพยพมาประเทศไทยในฤดูหนาว ก็เป็นสิ่งที่จะทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผลอย่างดี

8) ผู้คน (People) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะเป็นผู้สัมผัสองค์ประกอบอื่นๆ มนุษย์เป็นผู้สร้าง และเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอื่นๆ ตามความต้องการมนุษย์ องค์ประกอบนี้มีกิจกรรมที่สร้างสีสันให้เป็นองค์ประกอบที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา มีกิจกรรมที่สร้างสีสันให้แก่ชุมชนและทำให้ชุมชนมีชีวิตและที่สำคัญคือ ความต้องการของมนุษย์เป็นตัวกำหนดการพัฒนาของชุมชน

2.3.11.2 ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม

1) องค์ประกอบที่มนุษย์สร้าง (Built Environment) เป็นองค์ประกอบที่ถูกสร้างขึ้นหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปทรงพื้นฐาน (Physiography) โดยการกระทำของมนุษย์

ได้แก่ อาคาร สิ่งก่อสร้าง โครงสร้างต่างๆ ซึ่งอาจจะมีขนาดใหญ่เล็กแตกต่างกันมีความคงที่ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้พอสมควร

2) การใช้ที่ดิน (Land Use) การศึกษาสำรวจและสรุปการใช้ที่ดินเดิมในพื้นที่และพื้นที่ข้างเคียงเพื่อดูว่ามีการใช้ที่ดินลักษณะใด มีความสัมพันธ์กันอย่างไรขอบเขตของการใช้ที่ดินแต่ละชนิดอยู่บริเวณใด โดยแบ่งเป็นย่านได้แก่ ย่านพักอาศัย ย่านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและย่านพักผ่อนหย่อนใจต่างๆ จะต้องจัดรวบรวมและทำการสรุป เพื่อจะได้จัดการพัฒนาให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินเดิมของบริเวณ

3) ที่เว้นว่าง (Open Space) ที่องค์ประกอบที่อยู่บนรูปทรงพื้นฐานที่ถูกเว้นว่างไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน ซึ่งเปิดโล่งแตกต่างไปจากองค์ประกอบอื่นได้แก่ ทุ่งโล่ง ลานโล่ง ลานระหว่างอาคาร สนามกีฬา ลานอเนกประสงค์ แอ่งน้ำ อ่างเก็บน้ำ เป็นบริเวณที่มีคุณค่าทางภูมิทัศน์เพราะเป็นบริเวณที่จะเปิดมุมมองหรือมีระยะมุมมอง

4) ส่วนเชื่อมต่อ (Linkage) องค์ประกอบเป็นส่วนที่ติดต่อหรือโครงข่ายที่ทำให้องค์ประกอบต่างๆ รวมกันได้ ทำให้องค์ประกอบต่างๆเกิดประโยชน์ใช้สอยได้ ส่วนเชื่อมต่อนี้ได้แก่ เส้นทางสัญจร (Path) ที่ทำให้เกิดการติดต่อเคลื่อนไหวได้อาจหมายถึง ถนน ทางรถไฟ แม่น้ำ ลำคลองที่ใช้ติดต่อรวมถึงการติดต่อสื่อสารในระบบสารสนเทศ ส่วนรวมก็เป็นส่วนที่สำคัญเพราะจากองค์ประกอบที่นำเห็นองค์ประกอบอื่น ถ้ามีคุณภาพดีก็จะเล็ดไปด้วย เช่น เส้นทางนักท่องเที่ยว ถ้ามีคุณภาพดีจะให้ความรู้สึกที่ดีแก่นักท่องเที่ยว

2.3.12 แนวความคิดเรื่องคุณภาพชีวิต (อ้างใน คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิต

พัฒนบริหารศาสตร์. 2542 : 5-7)

คุณภาพชีวิต (Quality of life) เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นหัวข้อที่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Goal) ของการพัฒนา ตั้งแต่ราวปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมานับแต่มีแนวคิดการพัฒนามุ่งเน้นตัวมนุษย์ อันเป็นแนวคิดเชิงการพัฒนาสังคม ซึ่งพิจารณาถึงองค์ประกอบอย่างรอบด้านที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ในลักษณะผสมผสาน และเป็นการพึ่งพาสอดแทรก (Interdependent and Interpenetrate) และเป็นไปภายใต้กระบวนการของการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (Interaction) ของมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชุมชน และสังคม

2.3.12.1 องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต

มีผู้ให้ความหมายและองค์ประกอบของ “คุณภาพชีวิต” ไว้จำนวนมากมาย ทั้งที่มีลักษณะแคบและกว้าง ซึ่งอาจยกเป็นตัวอย่างได้ ดังนี้

อ้างใน Cambell. (1976 : 16) เห็นว่าคุณภาพชีวิตเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี (Well – being) ซึ่งครอบคลุมถึงควมมีอุดมสมบูรณ์ด้านวัตถุ เช่น การมีอาหาร ที่อยู่อาศัยที่

ดี และควมมีคุณค่าทางจิตใจหรือความรู้สึก เช่น ความปลอดภัย ความสำเร็จในหน้าที่การงาน และความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เป็นต้น

Coleman and Nixson, 1978 (อ้างใน สุภางค์ จันทวานิช และวิศนี ศิลตระกูล. 2539 : 60) พิจารณาจาก

- รายได้ครอบครัวที่พอเพียงแก่การดำรงชีพ
- การมีงานทำที่พอเพียงแก่การยังชีพ
- การศึกษาและอัตราการรู้หนังสือของประชาชน
- โอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ
- การมีเอกราชของชาติที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล

Wegner, 1984 (อ้างใน สุภางค์ จันทวานิช และวิศนี ศิลตระกูล. 2539 : 58) กำหนดองค์ประกอบคุณภาพชีวิตจาก 9 ด้าน คือ

- ความสามารถในการกระทำการกิจประจำวัน
- การรับรู้สภาพแวดล้อมภายนอก
- การปฏิบัติกิจกรรมด้านสังคม
- การใช้สติปัญญา
- ความรู้สึกด้านอารมณ์
- สถานภาพทางเศรษฐกิจ
- สภาพภาพทางสุขภาพ
- ความเป็นอยู่ที่ดี
- ความพึงพอใจในชีวิต

องค์ประกอบดังกล่าวนี้เน้นว่า ครอบคลุมแง่มุมต่างๆ ของมนุษย์และบางด้านก็ซ้ำซ้อนกัน

UNESCO. (1981 : 1) กำหนดองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้าน ดังนี้คือ

- 1) อาหาร 2) สุขภาพ 3) การศึกษา 4) สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร 5) ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน
- 6) การมีงานทำ 7) ค่านิยมและศาสนา จริยธรรม กฎหมาย และปัจจัยด้านจิตวิทยา

ESCAP. (1990 : 9-12) กำหนดตัวแปรของคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้าน เช่นกัน ดังนี้ 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) สุขภาพ 3) ชีวิตการทำงาน 4) ชีวิตครอบครัว 5) ชีวิตการใช้สติปัญญา 6) ชีวิตชุมชน และ 7) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งมีลักษณะครอบคลุมและกว้างขวาง

นิพนธ์ คันธเสวี. (2525 : 67) ใช้องค์ประกอบ 6 ประการ อธิบายคุณภาพชีวิตคือ 1) ร่างกาย 2) อารมณ์ 3) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ 4) สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม 5) ความคิด และ 6) จิตใจ

สุพรรณิ ไชยอำพร และสนิธ สมัครการ. (2534 : 13-14) พิจารณาคุณภาพชีวิตจาก 13 มิติ คือ 1) ครอบครัว 2) การงานอาชีพ 3) ชีวิตสังคม 4) การพักผ่อนหย่อนใจ 5) สุขภาพ 6) การสาธารณสุข 7) การบริโภคสินค้าและบริการ 8) การครอบครองทรัพย์สิน 9) ความรู้สึกเกี่ยวกับตนเอง 10) ความเชื่อและศาสนา 11) ความรู้สึกเกี่ยวกับท้องถิ่น 12) ความรู้สึกเกี่ยวกับรัฐบาล และ 13) ความรู้สึกเกี่ยวกับชีวิตในเมืองไทย

กรมการพัฒนาชุมชน. (2537 : 1-4) ใช้ตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในการประเมินคุณภาพชีวิตของคนในชนบทไทย จาก 8 หมวดตัวชี้วัด ดังนี้ 1) อาหารดี 2) มีบ้านอาศัย 3) ศึกษาจนจบชั้นประถม 4) ครอบครัวปลอดภัย 5) รายได้ดี 6) อยากร่วมพัฒนา 7) พาสู่คุณธรรม และ 8) บำรุงสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีตัวชี้วัดย่อยร่วม 39 ตัว

สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์. (2541 : 236-269) ได้กำหนดตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต 7 ด้าน ดังนี้ 1) วิธีการดำเนินชีวิต 2) ความพึงพอใจต่อชีวิตความเป็นอยู่ 3) ความเกื้อกูลอาหารในครอบครัว 4) ความพึงพอใจในการทำงาน 5) ความเครียด 6) สิ่งแวดล้อม 7) ความพึงพอใจบริการของรัฐ

2.3.12.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวิถีชีวิตกับคุณภาพชีวิต

วิถีชีวิต (Ways of life) เป็นแบบแผนของการคิดและพฤติกรรมในกระบวนการใช้ชีวิตประจำวัน อันเป็นผลจากวิถีคิด (Ways of Thinking) และวิถีปฏิบัติ (Ways of Practice) วิถีชีวิตจึงมักถูกกำหนดโดย ศาสนา ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเคยชิน และลักษณะของงานอาชีพ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อกระบวนการใช้ชีวิตประจำวันเป็นสำคัญนั่นเอง

ปัญหาสำคัญของการประเมินคุณภาพชีวิตนอกเหนือจากความแตกต่างหลากหลายขององค์ประกอบที่ใช้แล้ว ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือปัญหาความเหมาะสมของการประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ในอดีตที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อจะนำไปใช้วัดคุณภาพชีวิตกับทุกสังคม ทุกพื้นที่ ทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยมีได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีเฉพาะและแตกต่างกันในความเป็นจริง คุณภาพชีวิตของประชาชน มีความสัมพันธ์กับ “วิถีชีวิต” ของเขาอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ วิถีชีวิตย่อมเป็นเงื่อนไขซึ่งทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ต่างกัน การศึกษาหรือประเมินคุณภาพชีวิตของคนโดยมองข้ามวิถีชีวิตของเขา จึงเป็นการยากที่จะกำหนดรูปแบบการวิเคราะห์และการหาข้อสรุปได้อย่างชัดเจน เนื่องจากโอกาสที่จะสร้าง หรือกำหนดตัวชี้วัด ให้เหมาะสมเป็นไปได้ยาก เช่น คนที่มีอาชีพ หรือ นับถือศาสนาต่างกัน ซึ่งมีวิถีชีวิตคนละแบบ การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตให้ครอบคลุมคนทั้ง 2 กลุ่ม จะต้องใช้ตัวชี้วัดจำนวนมาก และเปรียบเทียบกันได้ยาก

2.3.13 แนวคิดเรื่องชุมชน (คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2542 : 8)

แนวคิดเรื่องชุมชน อาจพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน ด้านกายภาพมักพิจารณาจากลักษณะการตั้งบ้านเรือนเป็นสำคัญ ส่วนด้านความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน พิจารณาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมของชุมชน อันเป็นผลจากการอยู่อาศัย ทำงาน หรือมีกิจกรรมสัมพันธ์ ในลักษณะเป็นการประจำที่แน่นอนของบุคคลหรือครอบครัว ปฏิสัมพันธ์โดยส่วนรวมระหว่างคนในชุมชน ก่อให้เกิดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งคือ

2.3.13.1 **โครงสร้างแบบเครือญาติ (Kinship)** ได้แก่ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นผลหรือ มีลักษณะเฉพาะแบบญาติพี่น้อง โดยมีการพึ่งพาอาศัย และเกื้อหนุนกันแบบใกล้ชิด โดยไม่เน้นเชิงผลประโยชน์ แลกเปลี่ยน แต่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันตามโอกาส และสถานการณ์

2.3.13.2 **โครงสร้างแบบอุปถัมภ์ (Patron – client)** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 ฝ่าย ที่มีไท่เครือญาติ แต่จะผ่านการพึ่งพาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยฝ่ายหนึ่งให้ความช่วยเหลือเชิงเศรษฐกิจ หรือสังคม แก่อีกฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายรับความช่วยเหลือ ได้ตอบแทนฝ่ายช่วยเหลือโดยการรับใช้ยินยอม ปฏิบัติตามเงื่อนไขของฝ่ายให้ความช่วยเหลือ อันเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีอิทธิพลเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ในลักษณะฝ่ายมีอำนาจเหนือ (Super ordinate) และฝ่ายมีอำนาจรอง (Subordinate) ฝ่ายมีอำนาจเหนือทำหน้าที่ให้ความอุปถัมภ์ และมีฐานะเป็นนาย หรือลูกพี่ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึก เป็นหนี้บุญคุณ และมีบทบาทเป็นลูกน้อง

2.3.13.3 **โครงสร้างแบบฟักฝ่าย (Fraction)** เป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบตัวใครตัวมัน ไม่แน่นอน อาจขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป มีความเป็นปัจเจกบุคคลสูง ความสัมพันธ์อาจเป็นการพึ่งพาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เฉพาะสถานการณ์ ความสัมพันธ์จึงอาจไม่แน่นอน แล้วแต่ปัจจัยต่างๆ จะส่งผลลัพธ์สุดท้ายเป็นอย่างไร ดังนั้นการเกิดความสัมพันธ์จึงอาจเป็นลักษณะอุดมการณ์ร่วม มีผลประโยชน์ร่วม หรือสถานการณ์ร่วม ก็โดยทั่วไปโครงสร้างของชุมชน จะส่งผลต่อรูปแบบของวิถีชีวิตของคนในชุมชน ดังนั้นโครงสร้างชุมชนจะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ในด้านที่สุดด้วย

2.3.14 แนวความคิดการพัฒนาชุมชน (วิชัย รูปขำดี และคณะ. 2539 : 48 –68)

แนวความคิดของการพัฒนาชุมชน เกิดขึ้นด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในชนบทของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ยังยากจนข้นแค้น มีความด้อยทั้งในสุขภาพ

ร่างกาย และฐานะทางสังคม ภาระหน้าที่ของงานพัฒนาชุมชน คือ การขจัดปัดเป่าปัญหาต่างๆ ของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่ง การปรับปรุงชุมชนชนบทให้พ้นจากความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ และความไม่รู้ต่างๆ โดยมุ่งหวังจะให้ชาวชุมชนชนบทได้มีความสุข ดังที่ชาวเมืองกำลังได้รับ อยู่ในเวลานี้บ้าง ดังนั้นการพัฒนาชุมชน ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือสร้างสรรค์ ความเจริญ ให้แก่ชุมชน โดยมีแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนดังนี้

2.3.14.1 ความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชน (Partnership)

แนวความคิดนี้เกิดจากความเชื่อที่ว่า การพัฒนาที่ได้ผลดีที่สุด และถาวรที่สุด นั้นควรจะเกิดจากพลัง และขีดความสามารถของชุมชนที่ได้ผนึกกำลังกันขึ้นมา ผสมผสานกับความสนับสนุนจากพลังของการปกครองแห่งรัฐ การที่จะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว นอกจากยากที่จะประสบความสำเร็จ และผลงานไม่มั่นคงถาวรแล้ว ยังอาจนำไปสู่การขยาย ช่องว่างและความขัดแย้งระหว่างพลังทั้ง 2 ฝ่าย สังคมใดที่ปล่อยให้ชุมชนพัฒนาไปตามธรรมชาติ โดยความสามารถของชุมชนเอง สังคมนั้นก็มีแต่จะถอยหลัง และนอกจากนั้นยังเผยให้เห็นถึงความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลด้วย ในการกลับกันถ้าหากสังคมใด รัฐทำให้ประชาชนฝ่ายเดียว การพัฒนาจะเป็นไปอย่างล่าช้า และยังเป็นการเสริมสร้าง ทรรศนะแบบคอยให้ผู้อื่นมาช่วยเหลือ ตลอดเวลาในหมู่ประชาชน ผลที่ตามมาจะมีการพัฒนาแต่ทางรูปธรรมแต่ทางด้านตัวคน หรือ นามธรรมนั้นจะไม่ได้ได้รับการพัฒนาเลย

ความร่วมมือระหว่างชุมชนและรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนนี้ จึงประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Local Participation) การมีส่วนร่วมของชุมชนหมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการค้นหาปัญหาและสาเหตุแห่งปัญหา การวางแผนการดำเนินกิจกรรมมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการติดตามและการประเมินผล และการสนับสนุนของรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้าน วิชาการ วัสดุอุปกรณ์ ความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนก่อให้เกิดในแง่ที่ว่า สามารถสนองปัญหา และความต้องการที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนเกิดความรัก และหวงแหนในกิจกรรม ช่วยประสาน ช่องว่างของรัฐบาลกับประชาชน และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดพลังกลุ่มอีกด้วย

2.3.14.2 การช่วยเหลือตัวเอง (Aids Self Help)

แนวความคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือตนเองนี้ได้เป็นความเชื่อถือเป็นแนวทาง สำหรับการปฏิบัติงานของนักพัฒนาตลอดมา ว่าวิธีการที่จะช่วยเหลือคนอื่นนั้น วิธีที่ดีที่สุดก็คือ การช่วยให้ประชาชนมีขีดความสามารถที่จะช่วยตัวเองต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งให้คนอื่นมาช่วย อยู่ตลอดไป ซึ่งย่อมหายความว่า トラバドที่รัฐบาลยังต้องคำจุนช่วยเหลือประชาชนแบบเลี้ยง เด็กไม่รู้จักโตแล้ว การช่วยเหลือปราศจากประสิทธิภาพ แนวความคิดการช่วยเหลือตนเองนี้ได้

เป็นหลักการสากลไม่เพียงแต่งานพัฒนาชุมชน แต่รวมถึงงานสังคมสงเคราะห์อื่นๆ หรือแม้กระทั่งคำสั่งสอนตามหลักพระพุทธศาสนาที่กล่าวไว้ว่า “ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน” ในระดับชุมชนหรือสังคมก็เช่นเดียวกันที่จะต้องยึดหลักการช่วยตนเองเสียก่อน แล้วถึงจะให้ผู้อื่นมาช่วยได้

การช่วยตนเอง หมายถึง ประชาชนสามารถเข้าร่วมการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนสามารถเข้าแก้ไขข้อขัดข้องของส่วนรวมของชุมชน ฉะนั้นจึงเป็นการระดมสรรพกำลังทั้งปวงของชุมชนไม่ว่าจะเป็นกำลังคนหรือทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่การปฏิบัติงานอย่างไรก็ตามสรรพกำลังดังกล่าวนี้อาจมีข้อจำกัดอยู่บางประการด้านคุณวุฒิ ประสบการณ์ ความสามารถและกำลังงบประมาณ เป็นต้น ความช่วยเหลือจากภายนอกจึงยังมีความจำเป็นที่จะเข้ามาแก้สถานการณ์ในระยะนี้โดยมีวัตถุประสงค์ว่าช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถช่วยตัวเองไปตลอดรอดฝั่ง

2.3.14.3 ความคิดริเริ่มของชุมชน (Local Initiative)

การที่ประชาชนจะสามารถช่วยตนเองได้ ประชาชนก็ต้องได้รับการนำความคิดที่ถูกต้องจนมีทรรศนะและศรัทธาต่อการพัฒนาไปในแง่บวก จนถึงขนาดที่สามารถแสดงความคิดริเริ่มการทำงานตามโครงการพัฒนาโดยมีตั้งรอให้รัฐเป็นผู้เข้ามาชักชวนหรือกระตุ้นเตือนตลอดเวลาความคิดริเริ่มที่มาจากภายนอก มักจะไม่ค่อยตรงความต้องการและปัญหาของชุมชนและมักจะไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย อย่างไรก็ตามถ้าหากชุมชนยังลังเลและไม่เต็มใจที่จะออกความคิดริเริ่มก็เป็นเรื่องจำเป็นที่ทางฝ่ายรัฐจะต้องเข้าไปนำความคิด และกระตุ้นให้ชุมชนเกิดความเคลื่อนไหว ทั้งนี้โดยใช้วิธีการรวมกลุ่มและการให้การศึกษาแก่ชุมชนเป็นแนวทางให้การกระตุ้นให้ชุมชนเกิดความคิดริเริ่ม

ความคิดริเริ่มของชุมชน นอกจากจะมีขึ้นได้ด้วยแรงดลใจและความสนับสนุนจากภายนอกแล้ว ก็ยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ถ้าหากชุมชนนั้นตระหนักถึงปัญหาและความต้องการที่เดือดร้อนอยู่จริง ภารกิจขั้นแรกของนักพัฒนาจึงอยู่ที่การช่วยเหลือโดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้เข้าใจจะได้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงว่ามีอะไรบ้างและจัดลำดับปัญหาและความต้องการตามความจำเป็นมากน้อยเพียงใดแต่ในการให้การศึกษาดังกล่าว นักพัฒนาจะต้องระวังอย่าให้มีการบังคับหรือยัดเยียด จากความต้องการจากภายนอกไปให้ชุมชน ดังนั้นจุดเริ่มต้นที่ถูกต้องของขบวนการพัฒนาชุมชนก็คือ เริ่มจากสภาพความเป็นอยู่หรือความต้องการในขณะนั้นของชุมชน อย่างไรก็ตามเนื่องจากงานพัฒนาชุมชนระหว่างรัฐและชุมชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงนโยบาย และวัตถุประสงค์แห่งรัฐในการสนับสนุนความต้องการของชุมชน ดังนั้นการผสมผสานระหว่างความต้องการของชุมชนและความต้องการของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้

2.3.14.4 ความต้องการของชุมชน (Felt Needs)

ปัญหาและความต้องการของชุมชนนั้นเป็นผลผลิตของวัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมชุมชนเอง ในขณะที่วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของชุมชนมี ปัญหาและเปลี่ยนแปลง ความต้องการที่แท้จริงของชุมชนก็มีแนวโน้มที่จะแตกต่างจากเดิมไปใน ชุมชนแบบดั้งเดิมที่ไม่มีการติดต่อกับภายนอกมากนัก ความต้องการของชุมชนมักจะปรากฏออกมา เน้นหนักในเรื่องการบริโภค (Consumption Oriented) แต่ในชุมชนที่ทันสมัยและมีการติดต่อกับ สังคมภายนอกตลอดเวลา นั้น ความต้องการของชุมชนจะมีลักษณะเด่นในเรื่องการพัฒนา (Development Oriented) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การพัฒนาชุมชนจะยึดมั่นว่าความต้องการของชุมชนนั้นจะต้อง สอดคล้องกับเงื่อนไขบางประการ นั่นคือแนวความคิดนี้จะต้องมีความยืดหยุ่นและเคลื่อนไหว ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปด้วย

2.3.14.5 ความสมดุลในการพัฒนา (Balanced Development)

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าในการพัฒนาความต้องการของชุมชนนั้นจะต้องระลึกร ถึงขีดความสามารถของรัฐในการสนองตอบ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์แห่งรัฐด้วย เพราะ เป็นธรรมดาอยู่เองที่ความต้องการของประชาชนนั้นมีอยู่มาก เกินขอบเขตและความสามารถของรัฐที่ จะจัดหาทรัพยากรมาสนองตอบได้หมด จึงมีแนวความคิดที่สำคัญยิ่งกว่าความต้องการของ ประชาชนนั้น จะต้องได้รับการนำทรรคนะไปในทิศทางที่ความต้องการนั้นจะต้องได้รับการบำบัด ด้วยพลังความสามารถของชุมชนเองบวกกับขีดความสามารถของรัฐ

อีกทรรคนะหนึ่งเกี่ยวกับแนวคิดของการพัฒนาที่สมดุลกันก็คือ จุดเน้นของงานพัฒนา ชุมชนอยู่ที่ว่า การพัฒนาทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรมจะต้องได้สัดส่วนกัน ถึงแม้การพัฒนา ชุมชนมุ่งพัฒนาตัวคนให้มีทรรคนะ ศรัทธา และขีดความสามารถจนช่วยตัวเองได้ แต่การพัฒนา คนกับสิ่งแวดล้อมเป็นของคู่กัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าหากมุ่งพัฒนาด้านใดด้าน หนึ่งโดยเฉพาะก็จะยังให้เกิดผลการพัฒนาชนิดผิดรูปผิดร่าง เช่น เจริญแต่วัตถุด้านวัตถุ แต่จิตใจ ไม่เจริญ ก็จะไปสู่สังคมพินาศในที่สุด ตัวอย่างเช่นว่า ชุมชนเจริญขึ้นมาจนมีแหล่งโสเภณี เกิด โจรกรรม มีในท้กลับ และมีแต่ความวุ่นวายทางวัตถุ ไม่มีการศึกษาชาติศีลธรรมอันดีงาม เป็นต้น ดังนั้นงานพัฒนาชุมชนจึงมุ่งพัฒนาทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรมควบคู่กันไปในอัตราที่ได้สัดส่วน

2.3.14.6 การศึกษาภาคชีวิต (Long-Life Education)

การศึกษาภาคชีวิต หมายความว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการให้การศึกษา แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัยต่อเนื่อง ตลอดชีวิตที่ดำรงอยู่โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงคุณภาพของ มนุษย์ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนเสริมสร้างความรู้และทักษะในฐานะที่เป็นชาวนาเป็นช่างฝีมือ เป็นหัวหน้าครอบครัว มุ่งที่จะให้ประชาชนที่รับผิดชอบ ดำรงตนอยู่ในสังคมประชาธิปไตยอัน ก้าวหน้า สังคมซึ่งส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้เป็นผู้มีจิตใจรักความก้าวหน้ามีความปรารถนา

ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในระดับและรูปแบบที่ดีกว่า ทางที่จะทำเช่นนั้นได้ก็โดยความร่วมมือจากประชาชน ส่งเสริมความสนใจในกลุ่มของตนและความสนใจชุมชนที่ตนอาศัยอยู่นั้น

2.3.14.7 การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ (Holistic Program)

การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ หมายความว่า ปัญหาของชุมชน หรือของประเทศไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการประสานปฏิบัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีการประสานงานของวิธีการหลายวิธีการและหลายด้าน หากเรา ศึกษาปัญหาของชุมชนอย่างละเอียดจะพบว่าปัญหาของชุมชนนั้นมีต้นตอเกิดจากแหล่งต่างๆ หรือมี สาเหตุหลายประการฉะนั้น จึงต้องดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ด้านต่างๆ พร้อมกันไป เช่น การยกระดับการครองชีพของชาวนาจะต้องมีการพัฒนาทางด้านทักษะการพัฒนาอุตสาหกรรม ขนาดย่อม การวางแผนครอบครัว และอื่นๆ เป็นต้น การกำหนดวิธีการแก้ปัญหาของชุมชน จึงต้องหยิบยกปัญหาของชุมชนนั้นมาพิจารณาอย่างละเอียด และต้องระลึกว่าปัญหาหนึ่งจะเกี่ยว กันหรือกระทบกระเทือนไปอีกปัญหาหนึ่งหรือหลายปัญหายู่อเสมอ ฉะนั้นโครงการที่จะต้องสู้กับ ปัญหาจึงถูกกำหนดให้สามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ได้หลายปัญหาหรือปัญหาหนึ่งอาจจะ ต้องมีโครงการเข้าต่อสู้หลายโครงการ

2.3.14.8 การพัฒนาชุมชนเป็นการดำเนินงานริเริ่มจากท้องถิ่นชนบท โดยมี วัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศ (The Mainstream of National Development)

วัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศมิได้หมายความว่า นโยบายของ ชาติเป็นผู้กำหนดท้องถิ่น แต่มีความหมายว่ากิจกรรมในท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนให้เป็น กำลังสำคัญในการสนับสนุนค้ำจุนนโยบายการสนับสนุนที่ได้รับนี้ก็คือ การสนับสนุนจากรัฐบาล ในด้านวัสดุ กำลังคน ฉะนั้นการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปโดยเอกเทศ ปราศจากเป้าหมายที่ สอดคล้องกับนโยบายชาตินิยมจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเท่าที่ควร

ลักษณะของการพัฒนาชุมชน 4 มิติ (พิจารณาจากความหมายและแนวคิดทฤษฎีที่ เกี่ยวข้อง)

1. การพัฒนาชุมชน หมายถึง ขบวนการ (Movement) ที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริม ความเป็นอยู่ของชุมชนส่วนร่วมให้ดีขึ้นด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และ หากเป็นไปได้ก็อาจด้วยความคิดริเริ่มเช่นนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ ก็ต้องใช้เทคนิคเข้าปลุกปั่นและ เ่งเร้าให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งการตอบสนองอย่างจริงจังและ เสียสละต่อขบวนการนี้การพัฒนาชุมชนครอบคลุมถึงการทำให้ดีขึ้นทุกรูปแบบ

ความหมายของคำว่า “พัฒนาชุมชน” โดยนัยดังกล่าวข้างต้นได้เป็นที่ยอมรับกัน ทั่วไปแต่หลังจากนั้น ได้มีคำจำกัดความในเรื่องนี้ตามมาอีกเป็นอันมากจนกระทั่งไม่อาจทราบได้

โดยแน่ชัดหมายความว่าประการใดบ้าง ดังที่ Perter du Sautor and Ross D.Waller ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง Community Development and Adult Education in Urban Areas ว่าปัญหาหนึ่งของการที่จะพิจารณาว่าการพัฒนาชุมชนเป็นวิชาการหนึ่งหรือไม่ก็คือ เรื่องชื่อของมันซึ่งทำให้ฉงนเพราะคำนี้ไม่อาจครอบคลุมไปถึงการพัฒนาของชุมชนทั้งหมดได้

2. Peter du Sautoy ได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการ (Process) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การพัฒนาชุมชนมิใช่คำๆ เดียวกับคำว่า การพัฒนาของชุมชน แต่จะเป็นได้เพียงส่วนหนึ่งของการพัฒนาทั้งหลายทั้งปวงเท่านั้น (Community Development is not Coterminous with the development of community but is only a part)

ส่วนคำว่ากระบวนการซึ่งการพัฒนาชุมชน หมายถึง นั้นได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มากหลาย แต่จะขอยกตัวอย่างมาเป็นสังเขป ดังนี้ เช่น Zahie Ahmed แห่ง UN Bureau ขององค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวว่า กระบวนการ หมายถึงความก้าวหน้าอันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงที่ประชาชนได้มีส่วนตัดสินใจ โดยตนเองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเขา จากการให้ความร่วมมือบ้างในบางครั้งไปสู่การให้ความร่วมมือมากขึ้น จุดเน้นอยู่ที่ว่าอะไรบ้างเกิดขึ้นแก่ประชาชนในทางสังคมและจิตใจ หรือที่ Biddle ได้กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในทางสังคม ซึ่งทำให้มนุษย์เราสามารถมีชีวิตและเข้าควบคุมความขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน และในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงได้

กระบวนการที่ว่านี้คืออะไร Biddle ได้กล่าวไว้ว่าหมายถึง ขั้นตอนของการกระทำ ซึ่งกำหนดขึ้นไว้โดยสมาชิกของชุมชนเพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางที่เลือกสรรแล้วขั้นตอนของการกระทำดังกล่าวไว้ถูกกำหนดจากกลุ่มและโดยบุคคลภายในกลุ่มนั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นความเจริญก้าวหน้าโดยการสร้างความสำนึกและความสามารถให้เกิดขึ้นแก่บุคคลในชุมชนนั้น

เพราะฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า การพัฒนาชุมชนในที่นี้เป็นกระบวนการในอันที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงภายในตัวคนก่อนออกไปสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งผู้รู้บางท่านอาจจะกล่าวว่าการพัฒนาชุมชน เป็นกระบวนการของการพัฒนาจิตใจหรือนามธรรม มากกว่าที่จะเป็นการพัฒนาทางวัตถุหรือรูปธรรมแต่อย่างเดียว ซึ่งตรงกับความเชื่อโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้ว่า การพัฒนาที่แท้จริงและมั่นคงนั้นจะต้องเริ่มที่คนก่อนผลที่ตามมาเป็นแต่เพียงสิ่งพลอยได้ จากการนำกระบวนการพัฒนาชุมชนไปเพื่อให้คนพัฒนามาก่อนเท่านั้น มิฉะนั้นแล้ว วัตถุที่เกิดขึ้นจากการที่คนยังไม่ได้รับการพัฒนาก็จะเสื่อมลงไปไม่ช้า

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การพัฒนาชุมชนจะพัฒนาจากคำว่า “ขบวนการ” (Movement) มาเป็นกระบวนการ (Process) เลยทีเดียวก็หาไม่ได้ ในระหว่างช่วงเวลานี้ การพัฒนาชุมชนถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นโครงการ (Program) และวิธีการ (Method) อีกด้วยเหมือนกัน ซึ่งแต่ละความหมายก็มีจุดมุ่งหมายหรือจุดหมายปลายทางไม่เหมือนกัน ดังที่ Irwin T. Sander

ได้กล่าวสรุปได้ว่า การพัฒนาชุมชนอาจหมายถึงกระบวนการ วิธีการ โครงการ หรือขบวนการก็ได้ สุดแต่แต่ภูมิหลังของผู้มีวิชาชีพนั้นๆ กล่าวคือ

ถ้ามองไปในแง่ที่ว่าเป็นกระบวนการ (Process) ก็จะนำไปถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จากภายในของตัวคนในชุมชน ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้น เปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง Sander ได้กล่าวว่า อันดับแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการที่มีคนเพียงสองสามคน หรือนักวิชาการ จำนวนหนึ่งจากภายในหรือภายนอกชุมชนตัดสินใจปัญหาร่วมกันของชุมชนให้แก่ชุมชน ไปเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง อันดับที่สองได้แก่การเปลี่ยนแปลงจากการร่วมมือเพียงเล็กน้อยไปสู่การร่วมมือกันเป็นจำนวนมาก อันดับที่สาม เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการที่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเพียงสองสามคน ไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีประชาชนเป็นจำนวนมาก เข้ามามีส่วนร่วม และอันดับที่สี่ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากที่มีทรัพยากร หรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ท้องถิ่นรู้จัก และประดิษฐ์คิดค้นขึ้นจากสิ่งที่อยู่ในท้องถิ่นของตนให้เป็นประโยชน์โดยตนเอง ซึ่งสรุปได้ว่าเป็นการย้ำที่ประชาชนว่าอะไรเกิดขึ้นบ้างหลังจากที่การพัฒนาชุมชนได้เข้าไปแล้วในหมู่บ้านนั้น

3. ส่วนการที่มองการพัฒนาชุมชนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งนั้น จะเน้นไปที่จุดมุ่งหมายปลายทางว่าต้องการอะไร แล้วนำไปพัฒนาชุมชนเข้าไปใช้เพื่อให้ถึงจุดหมายปลายทางนั้นให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยการนำวิธีการพัฒนาชุมชนเข้าไปเร่งรัดให้เกิดการพัฒนาเร็วขึ้น หรือโดยใช้บาเหน็จรางวัลเป็นเครื่องล่อใจหรืออาจจะเป็นโดยการให้การศึกษาอบรม เป็นต้น วิธีการนี้นักวางแผน นักเศรษฐศาสตร์หรือผู้มีวิชาชีพในสาขาอื่นๆมักจะแนะนำให้เขาไปใช้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสวัสดิการทางสังคมหรือเพื่อการสันติภาพ หรือเพื่อสาธารณสุข เป็นต้น

4. ในฐานะที่เป็นโครงการ ความหมายนี้จะมุ่งไปที่กิจกรรมหากกิจกรรมนั้นสำเร็จ ถือว่าเป็นการพัฒนาชุมชนแล้ว เช่นโครงการ 5 ปีหรือที่ปีก็แล้วแต่หากมีกิจกรรมอะไรสำเร็จลงไปแล้วก็เป็นทีพอใจของผู้ดำเนินการตามโครงการนั้นๆ ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปบ้างอย่างไรก็ไม่คำนึงถึง เช่น โครงการสาธารณสุข โครงการพัฒนาการเกษตร โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ โครงการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ซึ่งวัดผลกันจากรายงานที่ปรากฏเป็นระยะ

ในความหมายเริ่มแรก ซึ่งมองว่าเป็นการพัฒนาชุมชนว่าเป็นขบวนการมุ่งไปที่ปฏิรูปในทางความคิดโดยการเสียสละของผู้ที่นิยมในความคิดนี้ ซึ่งหวังที่จะให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้นในชุมชน ซึ่งเรื่องความเจริญก้าวหน้านั้นเป็นเรื่องของค่านิยมและเป้าหมายของแต่ละชุมชน ออกไปตามระบบการเมืองและสังคมของชุมชนในที่สุด การพัฒนาชุมชนก็จะกลายเป็นสถาบันอย่างหนึ่งขึ้นมาโดยมีโครงสร้าง และกระบวนการวิธีการทำงานเป็นของตนเอง ซึ่งในที่สุดผู้มีวิชาชีพในสาขานี้ที่เกิดขึ้นส่วนผู้คนในชุมชนจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยแค่ไหนหรือไม่สำคัญ

ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยอมรับกันแล้วว่าการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการในการทำงานในกับชุมชนอย่างหนึ่งมากกว่าที่จะมองเป็นอย่างหนึ่งมากกว่ากล่าวคือมุ่งที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายในของบุคคลเป็นประการสำคัญ โดยเฉพาะว่ามีความสำนึกในปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ หรือไม่เกิดความไม่พอใจขึ้นมาจากข้อเท็จจริงที่ประสบอยู่ทุกวัน จะเริ่มคิดค้นหาหนทางออกในการแก้ไขให้แก่ปัญหานั้น โดยการร่วมตัดสินใจจนกระทั่งคิดค้นหาหนทางออกแก้ไขปัญหานั้นโดยการร่วมตัดสินใจจนกระทั่งถึงขั้นลงมือกระทำการตามที่ได้ร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจไว้ในตอนต้นและถ้าหากกระทำต่อไปจนกลายเป็นวิถีชีวิตอย่างหนึ่งของคนในชุมชน และในที่สุดก็จะกลายเป็นสถาบันการพัฒนาชุมชนขึ้นมา

หลักการพัฒนาชุมชน (วิชัย รูปขำดีและคณะ. 2539 : 62-68)

องค์การสหประชาชาติได้ประมวลหลักการพัฒนาชุมชนจากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ซึ่งปรากฏว่าโครงการการพัฒนาชุมชนที่ได้รับความสำเร็จแล้ว ได้เน้นหลักการดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมที่จะทำนั้นจะต้องสนองความต้องการขั้นมูลฐานของชุมชนโครงการแรกควรจะมีเริ่มขึ้นจากความต้องการที่ประชาชนแสดงออกมา
2. การปรับปรุงท้องถิ่น อาจจะทำให้ได้โดยความพยายามของเจ้าหน้าที่วิชาการในแต่ละสาขา แต่การพัฒนาชุมชนที่จะให้ได้ผลเต็มที่ และมีความสมดุลนั้น จำต้องอาศัยการร่วมมือกันประสานงานกัน และการวางโครงการเอนกประสงค์ (Multipurpose Programmes)
3. การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนมีความสำคัญพอกับความสำเร็จในทางวัตถุตามโครงการของชุมชนในระหว่างขั้นตอนต่างๆ ในการพัฒนา
4. การพัฒนาชุมชนจะต้องมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนให้มากขึ้นและดีขึ้น ปรับปรุงรูปของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอยู่ และเปลี่ยนไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังในท้องถิ่นที่มีการปกครองท้องถิ่นยังไม่เข้ารูปเข้ารอย
5. การค้นหา การส่งเสริม และการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นควรจะเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ ในโครงการใดๆ ก็ตาม
6. การจัดให้สตรีและเด็ก มีส่วนร่วมในโครงการชุมชนให้มากขึ้น จะเป็นการช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาให้มีพลังเข้มแข็งขึ้น และยังจะช่วยขยายขอบเขตของงานให้กว้างขวาง และยาวนานอีกด้วย
7. เพื่อให้ได้ผลอย่างเต็มที่ โครงการช่วยตนเองของชุมชน จำต้องอาศัยความช่วยเหลืออย่างจริงจังและกว้างขวางจากรัฐบาล
8. การนำโครงการพัฒนาชุมชนแห่งชาติออกปฏิบัติ จำต้องอาศัยการกำหนดนโยบายอันแน่นอน การวางระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหาร โดยเฉพาะการเลือกสรรและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การระดมทรัพยากรของท้องถิ่นและของชาติมาใช้ และการจัดให้มีการวิจัย ทดลอง และประเมินผล

9. ทรัพยากรจากองค์การอาสาสมัคร ซึ่งไม่ใช่รัฐบาลควรจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ในโครงการพัฒนาชุมชน ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระหว่างประเทศ

10. ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ชนานควบคู่ไปกับการพัฒนาของชาติเป็นส่วนร่วม

นอกจากนี้ Professor A. Dunham ยังได้ให้หลักการไว้ 4 ประการ คือ

1. โครงการจะต้องรวมจุดอยู่ที่ความต้องการทั้งหมดของชุมชน
2. กระตุ้นให้เกิดการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความสำเร็จ

ของโครงการ

3. ความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การรัฐบาล หรือองค์การอาสาสมัครทั้งในด้านบุคคล เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ หรือเงิน

4. การฝึกกิจกรรมของวิชาการต่างๆ เช่น เกษตร สัตวบาล สาธารณสุข การศึกษา เคหศาสตร์ การทำงานกับสตรี เด็ก และเยาวชน และอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือชุมชน

องค์ประกอบของการพัฒนาชุมชน มีดังนี้

- คนในชุมชน (People of Community Itself)
- เทคนิคและกลุ่มบริการ (Technical or Service Group)
- การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล รวมถึงเงินทุน งบประมาณ ที่ใช้ในการช่วยเหลือพัฒนาชุมชน (Local & National Government & Their Financial Assistance)
- ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน (Community Development Worker) วิธีการพัฒนาชุมชน

การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนนั้น มีวิธีการอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ

โดยวิธีปฏิบัติงานด้วยระบบกลุ่ม คือ การนำบุคคลในชุมชนเข้ามารวมกันเป็นกลุ่ม อันทำให้เกิดพลังความสามารถกลุ่มมีอิทธิพลเหนือบุคคล ถ้าหากกลุ่มมีความเข้มแข็งก็จะสามารถทำให้เกิดพลังการต่อรองสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน สร้างเสริมความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรมของบุคคลในชุมชนได้เป็นอย่างดี ความสำเร็จของการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนนั้นขึ้นอยู่กับกิจกรรมของกลุ่ม และสมาชิกของกลุ่มว่ามีพลังความสามารถในการพัฒนากันเองมากน้อยเพียงใด

โดยวิธีปฏิบัติงานด้วยการให้การศึกษาบรมนอกระบบโรงเรียน คือ การที่คนเราจะดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนด้วยความผาสุกนั้น การให้การศึกษาบรมนอกระบบโรงเรียนเป็นการเตรียมตัวเพื่อชีวิตและเป็นขบวนการตลอดชีวิต ดังนั้นบุคคลในชุมชนจึงต้องเรียนรู้อยู่เสมอ เพื่อให้ชีวิตอยู่ได้ในลักษณะพอดี ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะมีอายุ 18 หรือ 80 ปีก็ตาม เช่น การเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพประจำวันของเขา เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทักษะในการแก้ปัญหาในการดำรงชีวิต

และทักษะในการรู้จักตัดสินใจด้วยเหตุผล อันจะทำให้บุคคลเหล่านั้น สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างซับซ้อนได้

ข้อแตกต่างของการพัฒนาชุมชนกับการพัฒนาทั่วไป

แม้ว่ามีการให้ความหมายของคำว่า “การพัฒนาชุมชน” ไว้อย่างหลากหลาย หากจะรวมความแล้ว หรือกล่าวในภาพรวมก็คือ “การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการที่จะสร้างความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ชุมชนเป็นมีส่วนร่วม โดยชุมชนนั้นจะต้องเข้าร่วมอย่างแท้จริง และปล่อยให้ชุมชนได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนเองอย่างสุดขีดที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการพบว่าลักษณะสำคัญของการพัฒนาชุมชนที่แฝงอยู่ในความหมายนั้นสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาชุมชนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จิตใจหรือตั้งใจก่อให้เกิดขึ้น
2. การพัฒนาชุมชนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมาย (จุดหมายหรือทิศทาง)
3. การพัฒนาชุมชนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแผนหรือโครงการ
4. การพัฒนาชุมชนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีสมาชิกของชุมชนเข้าร่วม หรืออาจ

กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การพัฒนาชุมชนเป็นงานที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation)

5. การพัฒนาชุมชนเป็นการเปลี่ยนแปลงชุมชนที่มีการควบคุมการเปลี่ยนแปลง

จากลักษณะสำคัญของการพัฒนาชุมชนที่กล่าวข้างต้น ทำให้พิจารณาได้ว่า การพัฒนาชุมชนที่มีความแตกต่างไปจากการพัฒนาทั่วไป กล่าวคือ การพัฒนาชุมชนเป็นการดำเนินงานที่หวังผลให้ทุกด้านของการปฏิบัติงาน ส่วนการพัฒนาอื่นๆ มักจะเป็นการตั้งเป้าหมายโดยหวังผลด้านใดด้านหนึ่งความเข้าใจ และการรับรู้อาจมีผลทำให้ผู้สนใจศึกษาการพัฒนาเฉพาะด้านนับเอาว่าเป็นการพัฒนาชุมชนเช่นกันความแตกต่างของการพัฒนาชุมชนกับการพัฒนาทั่วไปที่จะสรุปต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของ “ความเป็นพัฒนาชุมชน” ดังนี้

1. การพัฒนาชุมชนนั้นการดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงชุมชนในทุกๆ ด้าน เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม ในขณะที่โครงการอื่นๆ ดำเนินงานในชุมชนเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น จึงเรียกว่า การพัฒนาชุมชนเป็นแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมทุกด้าน (Holistic Approach)

2. การพัฒนาชุมชนเน้นการดำเนินงานแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นหลัก

3. การพัฒนาชุมชนมุ่งหมายนำเอาบุคคล องค์กร กลุ่มในชุมชนเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการประสานงาน (Coordination)

4. การพัฒนาชุมชน เป็นการยึดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People's Participation) อย่างจริงจังในขณะที่การพัฒนาอื่นๆ อาจไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เพราะเป็นงานของเจ้าหน้าที่และนักวิชาการ

5. การพัฒนาชุมชนเป็นการนำเอางานด้านต่างๆ มาผสมผสานกัน (Integrative Approach) เพื่อให้ชุมชนนั้นมีความเจริญก้าวหน้าทุกๆ ด้าน ในขณะเดียวกันในขณะที่การพัฒนาแบบอื่นๆ ทำเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเป็นเป้าหมาย

ดังนั้น การพัฒนาชุมชนจึงเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างได้ผลในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สำหรับประเทศไทยถือว่า การพัฒนาชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการพัฒนาชุมชนในท้องที่ชนบท เพื่อที่จะปรับปรุงสภาพของชนบทที่ยังล้าหลังอยู่ให้มีสภาพดีขึ้น นอกจากนี้ ยังสรุปได้ว่า มีสาเหตุหลายประการแฝงอยู่ในการนำวิธีการพัฒนาชุมชนมาใช้ ได้แก่

1. การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะสนับสนุนการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองได้ด้วยดี เพราะการพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาคนซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยการระดมกำลังแรงงาน ความรู้ ความสามารถของประชาชน ตลอดจนบรรดาทรัพยากรในท้องถิ่นมาช่วยสมทบในการพัฒนาประเทศให้มากขึ้น โดยการมุ่งเพิ่มผลผลิตและรายได้ต่อครอบครัว

2. การพัฒนาชุมชนมีบทบาทสำคัญในการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น เพื่อมิให้ ประชาชนเข้าใจว่ารัฐบาลทอดทิ้งหรือไม่เหลียวแล และยังช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาอื่นๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในอดีตการบริการของรัฐไปสู่ประชาชนเกิดช่องว่าง ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานส่งเสริม (Extension Worker) มีจำนวนจำกัด บริการของรัฐจึงไม่ค่อยจะถึงมือประชาชน และปัญหาของประชาชนก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร หรือหน่วยงานที่เหมาะสม ดังนั้นจึงได้สร้างงานขึ้นมาโดยให้มิพัฒนาการเข้าไปอยู่ในหมู่บ้าน พัฒนาการนี้จะเป็นเพื่อนคู่คิดปรึกษางานกับชาวบ้าน และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชน

3. ความจำเป็นที่จะต้องสร้างสังคมชนบทให้เจริญทัดเทียมกับเมืองใหญ่ๆ โดยการจัดให้มีการบริการด้านสวัสดิการต่างๆ ในชนบทให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเฉลี่ยความเจริญไปสู่ชนบท เป็นการช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาคนล้นเมืองหลวง และช่วยขจัดความแบ่งแยกแตกต่างที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนในชนบทรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาติ

4. ปัญหาของประชาชนมีมากมายหลายประการ และบางครั้งก็อยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานเดียว ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น โครงการพัฒนาชุมชนจึงดำเนินการเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ หรือเอกชน เพื่อที่จะต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การพัฒนาชุมชนเปรียบเสมือนการลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนโดยการระดมกำลังความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด รัฐบาลจะให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือทางด้านวิชาการ วัสดุ อุปกรณ์และเทคนิคต่างๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากความสามารถของชาวบ้านจะหาได้ โดยวิธีการนี้จะช่วยเร่งรัดพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญขึ้น เพราะประชาชนไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาให้พวกเขา เนื่องจากปัญหาบางอย่างอาจจะแก้ไขได้โดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอก ดังนั้น ประโยชน์ของการพัฒนาชุมชนไม่เพียงแต่จะช่วยทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อตนเองเท่านั้น การพัฒนาชุมชนยังเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยซึ่งมีงบประมาณจำกัด ในการที่พัฒนาประเทศและยังทำให้ต้นทุนรายจ่ายของชาติให้น้อยลง

6. ความต้องการที่จะปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของตนเองและในการปกครองประเทศตามวิถีทางแบบประชาธิปไตยด้วยความเชื่อมั่นในตนเอง และมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการพัฒนาชุมชนในเมืองได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างมาก จากการนำเอาวิธีการพัฒนาชุมชนมาใช้ในการดำเนินงานมากกว่าสามทศวรรษน่าจะเป็นตัวชี้วัดได้ดีถึงการให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า งานพัฒนาชุมชนเป็นงานเสริมสร้างขีดความสามารถและความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศ ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน อันเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองตนตามระบอบประชาธิปไตย และการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจการพัฒนาเข้าผสมผสานด้วย และที่มาของอำนาจการพัฒนานี้ ก็คือ พลังชุมชนนั่นเอง ฉะนั้นชุมชนใดควรจะมีความก้าวหน้าเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการสร้างสรรคให้เกิดพลังขึ้นให้ชุมชนนั้นเป็นสำคัญ และเหตุผลของการนำวิธีการพัฒนาชุมชนมาใช้ในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นน่าจะอนุโลมได้ด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่กล่าวแล้วข้างต้น

2.3.15 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง (People Participation in Urban Development) เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 “มหานคร” (อ้างใน ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543 : 85 –94)

2.3.15.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ แตกต่างไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมต่างกันไปบ้าง เช่น

Erwin. (1976 : 35) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Shifting กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเข้าสู่ภาวะทันสมัย

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมประเด็นดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
- การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
- การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ดิน

4. ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณะ มหวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า หมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และ

ภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

2.3.15.2 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ขั้นตอนในการพัฒนาตามความเห็นของ (อ้างใน อคิน รพีพัฒน์. 2527 : 104-111) ประชาชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการพัฒนา 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการค้นหาคำปัญหา กำหนดสาเหตุของปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาคำ
2. ขั้นตอนการตัดสินใจ และวางแผนแก้ไขปัญหาคำ
3. ขั้นตอนการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. ขั้นตอนประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา เพื่อค้นคว้าหาข้อดีและข้อบกพร่อง ซึ่งจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

Lowdemilk และ Loitos (1980) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมไว้ 7 ขั้นตอนคือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preiliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification Studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solution)
4. การกำหนดทางแก้ไขปัญหาคำ (Assessment of Solution)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evolution)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการ หรือดำเนินงานให้บรรลุผล (Project Reconsideration of Completion) อ้างใน ชัยยะ วิหคเหิร. (2534 : 18)

ขอบเขตการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทุกคนที่ได้กล่าวถึงในขั้นต้นมีความคล้ายคลึงกันและมีการแบ่งขั้นตอนกิจกรรมลักษณะการบริหาร ที่คล้ายคลึงกัน มีการกำหนดปัญหา เลือกแนวทางการปฏิบัติ ดำเนินการ และประเมินผล ประชาชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือเข้าร่วมในทุกขั้นตอนก็ได้

2.3.15.3 ระดับของการมีส่วนร่วม

Arnstein. (1995 : 358-373) แบ่งลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ออกเป็น 3 ลำดับขั้น คือ

ขั้นพื้นฐาน วัตถุประสงค์ของการจัดการให้มีส่วนร่วมเป็นเพียงการให้ความรู้แก่ประชาชนเท่านั้น

ขั้นกลาง กลุ่มคนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในการให้ข้อมูลและคำปรึกษา แต่ยังไม่ใช้อำนาจในการตัดสินใจ

ขั้นสุดท้าย เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการ

ระดับของการมีส่วนร่วมจึงอาจเริ่มจากระดับล่างสุด คือการให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ซึ่งกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย ขั้นต่อมาคือการมีส่วนร่วมโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ ความคิด การให้คำปรึกษา ขั้นต่อจากนั้นคือการที่รัฐและประชาชนร่วมมือกันเปรียบเสมือนเป็นหุ้นส่วนกัน และในระดับสูงสุดซึ่งเป็นได้ยากที่สุด คือการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืนการไม่ควบคุมประชาชนซึ่งถือว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

2.3.15.4 กระบวนการมีส่วนร่วม อาจแบ่งได้ดังนี้

1. การร่วมในการวางแผน (Participation in Planning) คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าปัญหา กำหนดแนวทางดำเนินการ ติดตาม ประเมินผลและตัดสินใจ
2. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Participation in Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ
3. การร่วมในการใช้ประโยชน์ (Participation in Utilization) คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม
4. การร่วมในการได้รับประโยชน์ (Participation in Benefit Sharing) คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม
5. การร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation) เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขต่อไป

2.3.15.5 รูปแบบการมีส่วนร่วม สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบดังนี้

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)
2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)
3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) แบ่งออกเป็น

- 3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)
- 3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)
- 3.3 การประชุมประชาวิจารณ์ (Public Hearing)
4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
5. การใช้กลไกทางกฎหมาย

2.3.16 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.16.1 การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด

ริมคลองกรุงเทพมหานคร

ชมชื่น จันทรสมบุญ. (2538 : 20) ได้ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาว่าชุมชนแออัดริมคลองเป็นชุมชนแออัดประเภทหนึ่งที่มีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป มีส่วนสัมพันธ์กับการเป็นชุมชนริมน้ำ ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม (คลอง) ของเมือง นอกจากนี้ยังเป็นชุมชนที่แสดงถึงปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างชัดเจน (การบุกรุกที่สาธารณะริมคลอง) โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาสาเหตุและความเป็นมาของชุมชนแออัดริมคลอง เพื่อศึกษาสภาพเบื้องต้นและลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลองและศึกษาสภาพทางกายภาพเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมของชุมชนเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดริมคลอง

ในการศึกษาเริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับสภาพเบื้องต้นของชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ประวัติความเป็นมาของชุมชน ที่ตั้ง จำนวนชุมชน จำนวนประชากร การถือครองที่ดิน สภาพสาธารณูปโภคในชุมชน และความสำคัญของคุณคลองในกรุงเทพมหานคร ศึกษาภาพรวมของชุมชนแออัดริมคลอง จากนั้นกำหนดเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษาภาพรวมของชุมชนขั้นต้น โดยประชากรที่เป็นทั้งหมดของหน่วยที่ศึกษา คือ ชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพมหานคร ทั้งหมดและตัวอย่างหรือตัวแทนของประชากรก็คือชุมชนแออัดริมคลองที่เลือกโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนด เริ่มในขั้นตอนนี้ตัวอย่างทั้งหมด 24 ชุมชน จากนั้นลงภาคสนามในพื้นที่ศึกษาโดยใช้การสัมภาษณ์และออกแบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูลในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแบบสอบถามออกเป็น 6 ส่วน ด้วยกันคือ ด้านประชากร เศรษฐกิจ ด้านลักษณะที่อยู่อาศัย และครอบครองที่ดิน ด้านสาธารณูปโภค ด้านสาธารณูปการ ด้านปัญหาในชุมชน และด้านสภาพแวดล้อมในชุมชนโดยหน่วยของการวิเคราะห์ในครั้งนี้ ได้แก่ บุคคล ขนาดของพื้นที่ และชุมชน จากนั้นนำผลสรุปมาวิเคราะห์แจกแจงศักยภาพของพื้นที่ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากศักยภาพของพื้นที่

ผลการวิจัยพบว่าสภาพปัจจุบันของชุมชนแออัดริมคลองส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับสภาพของชุมชนแออัดทั่วไป โดยเฉพาะในด้านสภาพที่อยู่อาศัยและฐานะทางเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาที่ได้สามารถจำแนกได้ตามประเด็นหลักต่างๆ (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม) รวมทั้งแนวทางการพัฒนาในระดับต่างๆ (ระดับชุมชน ระดับเมือง ระดับชาติ) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ซึ่งได้แก่ การมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และหน้าที่ของชุมชน ความแรงของพื้นที่ ความเป็นไปได้ในเชิงพื้นที่และความยากง่ายในการแก้ไขแล้วสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ทำให้เกิดแบบจำลองที่ครอบคลุมลักษณะสำคัญของชุมชนเมื่อจัดกลุ่มแบบจำลองดังกล่าวสามารถเสนอแนวทางแก้ไขได้ 4 แนวทางด้วยกัน คือ การอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน การปรับปรุงผังชุมชนใหม่ การควบคุมและปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน และการควบคุมการรื้อย้าย

2.3.16.2 การพัฒนาสภาพแวดล้อมบริเวณชุมชนบ้านกล้วยใต้ทางด่วน

อาจณรงค์ - คลองเตย

พิทักษ์ พานแก้ว. (2546 : บทคัดย่อ) การวิจัยนี้เป็นการศึกษา เรื่อง การพัฒนาสภาพแวดล้อมบริเวณชุมชนบ้านกล้วยใต้ทางด่วนอาจณรงค์-คลองเตย โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสภาพแวดล้อม ปัญหาและความต้องการทางด้านจิตใจและด้านกายภาพของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านกล้วยใต้ทางด่วนอาจณรงค์ โดยทำการเก็บข้อมูลจากการสังเกต สัมภาษณ์ และสอบถาม ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการสอบถามข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหัวหน้าครอบครัวจำนวน 102 หลังคาเรือน นำผลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้ค่าร้อยละและสถิติแล้วนำมาสรุปผลการวิจัยเสนอแนวทางออกแบบการพัฒนาสภาพแวดล้อมบริเวณชุมชนบ้านกล้วยใต้ทางด่วนอาจณรงค์-คลองเตย ต่อไป

จากการศึกษาวิจัยพบว่า หัวหน้าครอบครัวส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 45 ปีขึ้นไป มีสถานภาพสมรส ภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด การศึกษาอยู่ในระดับชั้นประถมศึกษา ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง มีจำนวนครอบครัวภายในบ้านพักอาศัย 1 ครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ และมีจำนวนสมาชิกภายในบ้านพักอาศัยทุกครอบครัวซึ่งไม่รวมหัวหน้าครอบครัว จำนวน 785 คน แบ่งออกเป็นเพศชาย 436 คน อายุมากกว่า 15-30 ปี ส่วนใหญ่กำลังทำงาน ในส่วนระยะเวลาที่หัวหน้าครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชน 10-15 ปี ส่วนใหญ่ก่อนที่จะย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ ภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด ในการเดินทางไปทำงานส่วนใหญ่จะทำงานและค้าขายที่บ้าน ในส่วนความคิดเห็นชาวบ้านที่มีต่อคณะกรรมการชุมชน ส่วนใหญ่พบว่าต้องการให้คณะกรรมการมีการประสานงานติดต่อหน่วยงานต่างๆ และรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน

จากการศึกษาวิจัยทางด้านจิตใจที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในด้านการลักขโมย การล่อลวงละเมิดทางเพศ อัคคีภัยและยาเสพติด พบว่าการลักขโมยส่วนใหญ่

มีปัญหาโดยลักษณะของปัญหาไม่มีคนดูแล และบ้านพักอาศัยปลุกติดกัน ความต้องการในการปรับปรุง จัดตั้งเวรยามภายในชุมชน ปรับปรุงทางเดินภายในชุมชนให้มีแสงสว่างเพียงพอ ส่วนการละเมิดทางเพศส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา ลักษณะของปัญหาภายในชุมชนไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรวจตรา และภายในชุมชนเองขาดการดูแล โดยความต้องการในการปรับปรุงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรวจตรา และให้ชุมชนดูแลกันเอง การป้องกันอัคคีภัยส่วนใหญ่มีปัญหา โดยลักษณะของปัญหาที่ดับเพลิงเฉพาะจุดไม่มี และดับเพลิงเสียใช้การไม่ได้ โดยลักษณะของความต้องการควรจัดให้มีที่ดับเพลิงเฉพาะจุด และปรับปรุงให้มีระยะห่างของบ้านตามกฎหมายกำหนด ในส่วนยาเสพติดส่วนใหญ่มีปัญหา โดยลักษณะของความต้องการควรให้ความรู้เรื่องโทษของยาเสพติด และจัดตั้งกรรมการช่วยกันดูแลภายในชุมชน

จากการศึกษาวิจัยทางด้านกายภาพภายนอก พบว่าสภาพที่ตั้งชุมชน ทัศนียภาพโดยรวมของชุมชนความแออัดระหว่างบ้านพักอาศัย ความไม่เป็นระเบียบของบ้านพักอาศัย การระบายอากาศ ที่ว่าง แสงสว่าง เสียงรบกวน กลิ่นจากขยะและน้ำเสีย ขยะ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา การป้องกันอัคคีภัย โทรศัพท์ การระบายน้ำเสีย ทางเดินเท้าภายในชุมชน ถนนเข้าออกชุมชน สวนสาธารณะและสนามเด็กเล่น พบว่าส่วนใหญ่มีปัญหาแทบทุกด้าน ปัญหาที่พบเกิดจากสภาพที่ตั้งของชุมชนทุดโทรม ความแออัด และความไม่เป็นระเบียบของบ้านพักอาศัยส่งผลให้การระบายอากาศ และแสงสว่างไม่เพียงพอ ส่วนกลิ่นจากขยะและน้ำเสียส่งผลต่อชุมชนมากเพราะท่อระบายน้ำเสียไม่มี และประชาชนทิ้งขยะไม่เป็นที่ ทางเข้าออกภายในชุมชนไม่มีทางเดินเท้า และถนนคับแคบ ในส่วนของเสียงรบกวน ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และโทรศัพท์สาธารณะภายในชุมชนไม่มีปัญหา เนื่องจากมีความเพียงพอต่อความต้องการภายในชุมชน ส่วนด้านกายภาพภายในบ้านพักอาศัยเกี่ยวกับความแออัดภายในบ้านพักอาศัย การระบายอากาศในบ้านพักอาศัย แสงสว่างภายในบ้านพักอาศัย ไฟฟ้า ประปาภายในบ้านพักอาศัย พบว่าความแออัดภายในบ้านพักอาศัยส่วนใหญ่มีปัญหา โดยลักษณะของปัญหามันคับแคบ และพื้นที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนคนภายในครอบครัว ควรปรับปรุงบ้านพักอาศัย และควบคุมดูแลผู้ที่เข้ามาอาศัยภายในชุมชน การระบายอากาศภายในบ้านพักอาศัย ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา โดยลักษณะปัญหามันคับแคบมาก และพื้นที่ในการปลูกบ้านพักน้อยมาก ลักษณะของปัญหาลักษณะของความต้องการให้หน่วยงานราชการช่วยเหลืองบประมาณในการดูแลรักษา ไฟฟ้าภายในบ้านพักอาศัยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา ลักษณะของปัญหาสายไฟภายในชุมชนไม่เป็นระเบียบ สายไฟเก่าและไม่มิงบประมาณในการดูแลรักษา โดยต้องการงบประมาณในการดูแลรักษาและเปลี่ยนสายไฟที่ชำรุดประปาภายในบ้านพักอาศัยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา ลักษณะของปัญหาท่อน้ำเก่า ชำรุด และบางส่วนต่อน้ำจากบ้านข้างเคียง โดยต้องการงบประมาณในการดูแลรักษาและเปลี่ยนท่อน้ำที่ชำรุด

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปเป็นแนวทางออกแบบการพัฒนาสภาพแวดล้อม บริเวณชุมชนบ้านกล้วยใต้ทางด่วนอาจนรงค์-คลองเตย หรือนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนา สภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชนอื่นๆ ต่อไป

2.3.16.3 แนวทางในการกำหนดรูปแบบจัดวางผังบริเวณชุมชนแออัด ริมคลองมหานาค กรณีศึกษา “ชุมชนวัดญวน”

ประชา อัจฉริยะบุญยงค์. (2547 : บทคัดย่อ) จากการศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ศึกษาปัญหา และสาเหตุถึงปัญหาตลอดจนศึกษาความต้องการที่อยู่อาศัย เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบการวางผังบริเวณชุมชนที่เหมาะสมกับชุมชนวัดญวน โดยรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสำรวจสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และสัมภาษณ์หัวหน้าครอบครัวที่อยู่อาศัยในชุมชนโดยใช้คำร้อยละเป็นสถิติที่ใช้ในการวิจัย

ผลการวิจัยจากการสำรวจสภาพแวดล้อมทางกายภาพพบว่า ชุมชนวัดญวนเป็นชุมชนแออัดที่บุกรุกพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ชุมชนจำกัดทำให้ไม่สามารถขยายขยายได้ พื้นที่ชุมชนเป็นตรอกซอกซอยเกิดปัญหาสารเสพติด การพนัน และคนในชุมชนไม่มีการจัดระบบชุมชน ส่งผลเกิดการทิ้งขยะไม่เป็นที่ ไม่มีทางระบายน้ำ กลิ่นเหม็น น้ำท่วมขัง ทางเดินแคบ ไม่สะดวกสบายระบบประปา ไฟฟ้าบางส่วนไม่มี ไม่มีไฟทางเดินภายในชุมชน โทรศัพท์ดี ทำให้สภาพแวดล้อมชุมชนเสื่อมโทรม และส่วนใหญ่คนในชุมชนไม่ร่วมมือกันพัฒนา ผู้นำชุมชนที่ไม่มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนไม่ช่วยเหลือ

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครอบครัวที่อยู่อาศัยภายในชุมชน พบว่า ชุมชนวัดญวนเป็นชุมชนแออัดบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ไม่มีพื้นที่เป็นของตนเอง และสำนักงานเขตดุสิตยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนแออัด ชุมชนขาดการบริการที่ดี และถูกสุขลักษณะทั้งการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ การฝึกอบรมอาชีพ การพัฒนาการศึกษา ไม่มีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมส่งผลทำให้ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่ไม่ดี

จากผลการวิจัยขอเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบการจัดวางผังบริเวณชุมชนวัดญวน คือ การปรับปรุงสภาพพื้นที่ชุมชนโดยการรื้อถอนบ้านเรือนที่ไม่มีคุณภาพที่อยู่ในชุมชน และทำการแบ่งแปลงพื้นที่เดิมโดยใช้หลักสถาปัตยกรรม แต่เนื่องจากพื้นที่ชุมชนที่มีขนาดที่จำกัดการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยก็ต้องสร้างเป็นอาคารเพื่อให้เหมาะกับพื้นที่กับจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชน และอนุรักษ์ปรับปรุงอาคารเก่าให้คงสภาพสถาปัตยกรรมเดิมไว้ เป็นการจัดระบบชุมชนและเป็นการขจัดแหล่งเสื่อมโทรมในชุมชน รวมถึงอาคารอนุรักษ์และทำระบบการจัดเก็บขยะที่มีคุณภาพทำให้สิ่งแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น โดยการวางระบบไฟฟ้าตามทางเดิน การวางกลุ่มอาคารต่างๆที่เหมาะสมและเกิดพื้นที่สีเขียว ส่งผลทำให้ชุมชนมีการจัดระบบชุมชนที่ดีเกิดทางเข้า-ออกชุมชนที่

ชัดเจน ทางเดินเท้าในชุมชนที่มีขนาดเหมาะสมกับชุมชนทั้งหมดนี้ ทำให้คนในชุมชนเกิดการร่วมมือและพัฒนาชุมชนส่งผลให้ชุมชนรักชุมชน ซึ่งเป็นความต้องการของคนในชุมชนเอง

จากการสังเคราะห์สิ่งที่เหมือนกันและแตกต่างกันในเรื่องของตัวแปรที่คล้ายคลึงกัน คือ การถือครองที่ดิน ขยะ ทางเข้า-ออกชุมชน การมีคุณค่าทางวัฒนธรรมและหน้าที่ของชุมชน และในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวทางการออกแบบที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดหมู่บ้านพัฒนาชอยสวนพลู เพื่อหารูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับชุมชนต่างกัน การศึกษาเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัดต่อไป