

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

โบราณสถานที่มีการสร้างสรรค์ขึ้นในแต่ละยุคสมัยนั้น นอกจากจะมีความสำคัญในแง่คุณค่าและความหมายทางประวัติศาสตร์แล้ว โบราณสถานยังมีคุณค่าทางด้านสุนทรียภาพ จิตวิญญาณ และการตระหนักถึงอัตลักษณ์ทางสังคมของผู้คน ซึ่งเป็นหลักฐานเพื่อยืนยันการสืบสานอารยธรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะบทบาทและคุณค่าในแง่ของสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์

อย่างไรก็ตามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โบราณสถานยังคงถูกรื้อถอนทำลายอย่างต่อเนื่อง ทั้งสาเหตุจากธรรมชาติและการทำงานของมนุษย์ โบราณสถานที่สำคัญของประเทศหลายแห่งถูกทำลายจนเสื่อมสภาพ ทำให้ยากแก่การฟื้นฟู บูรณะ เพื่อให้คงอยู่ในสภาพที่ทรงคุณค่าต่อไปได้ โดยสาเหตุหนึ่งมาจากสภาพของการพัฒนาพื้นที่เมืองในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ทั้งการขยายตัวของชุมชนเมืองและการขยายตัวทางกายภาพของเมือง จนก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของชุมชนระหว่างเมืองเก่าและเมืองใหม่ขึ้น โดยเฉพาะเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี จากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในเขตเมืองเก่า ทำให้เกิดความต้องการการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในเขตเมืองมากขึ้น จึงได้ส่งผลให้เกิดการรุกล้ำเข้าไปครอบครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยเข้าไปจับจองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ต่อมาได้เกิดการขยายตัวลุกลามขึ้นภายในพื้นที่เมืองเก่า ทำให้โบราณสถานและสภาพของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่เหลืออยู่ถูกทำลายอย่างต่อเนื่องและมีสภาพเสื่อมโทรมลง

จากปัญหาในเรื่องของการรุกล้ำเข้าไปครอบครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยการเข้าไปจับจองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา โดยประเทศไทยได้ใช้นโยบายในการพัฒนาประเทศแบบทุนนิยม เจกเช่นประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ระดมทุนและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ออกมาใช้ในการพัฒนาโดยให้ความสำคัญแก่ภาคอุตสาหกรรม ภาคการพาณิชย์ และภาคการบริการมากกว่าภาคเกษตร และการทิ้งงบประมาณในการพัฒนากระจุกตัวอยู่เฉพาะเมืองหลักและเมืองรอง และกระจายสู่ชนบทบ้างเพียงเล็กน้อย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

ระหว่างชนบทและเมือง เป็นเหตุให้เกิดปัจจัยผลักดันชาวชนบทให้อพยพสู่เมืองเพื่อขายแรงงาน และการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของประชาชนในชนบทมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่แหล่งที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ และยังขาดการบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการจากรัฐด้วย ทำให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมและกลายเป็นชุมชนแออัดไปในที่สุด (อकिन รพีพัฒน์, 2542)

ชุมชนแออัดไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นตามเมืองหลัก และเมืองรอง ที่รัฐมีนโยบายที่จะขยายให้เป็นเมืองศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาค ในปัจจุบันมีชุมชนแออัดกระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศจำนวน 5,500 ชุมชน มีจำนวนประชากรอยู่อาศัยในชุมชนแออัดทั้งสิ้น 6.75 ล้านคน มีจำนวนครัวเรือน 1.5 ล้านครัวเรือน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นตามเมืองใหญ่ ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ (การเคหะแห่งชาติ, 2547) ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันชุมชนแออัดส่วนใหญ่ได้เข้าไปครอบครองพื้นที่ของรัฐ โดยมีการเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยในพื้นที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ที่ขาดการดูแลและไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่น บริเวณริมคลอง ริมแม่น้ำ และได้สะพาน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เมืองเก่าและเขตโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พบเห็นการเข้าไปครอบครองอยู่อาศัยเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากพื้นที่เมืองเก่าขาดการวางผังเมืองที่ดี มีสภาพเสื่อมโทรมและขาดการดูแลจากหน่วยงานรัฐ (สมสุข บุญญะบัญชา, 2526; ทศยา เพ็ชรภู, 2544)

การก่อเกิดของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง เนื่องจากการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดในสังคมเมืองนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนแออัดได้พยายามพัฒนาตนเองเพื่อที่จะสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมเมืองที่ได้รับการพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ดังนั้นเมื่อการพัฒนาเมืองทางด้านต่าง ๆ ขยายตัวมากขึ้น ชุมชนแออัดก็มีการขยายตัวตามไปด้วย ในที่สุดแล้วรัฐคงจะเพิกเฉยและหลีกเลี่ยงการเกิดและการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดต่อไปไม่ได้ トラบดีที่การอพยพเข้าสู่เมืองยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐจึงมีนโยบายที่จะพัฒนาและปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนแออัด ได้แก่ การสร้างอาคารในรูปแบบแฟลต เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง เป็นต้น นโยบายเหล่านี้มีเป้าประสงค์ที่จะจัดระเบียบที่อยู่อาศัยให้มีความเรียบร้อย เพื่อให้ภาพของชุมชนแออัดนั้นหมดไปจากพื้นที่เมือง แต่อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าว เป็นเพียงการพิจารณาชุมชนแออัดจากเหตุผลทางกายภาพเท่านั้น และในปัจจุบันหน่วยงานรัฐยังไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองได้ (อकिन รพีพัฒน์, 2542)

จากปัญหาชุมชนแออัดที่เข้าไปครอบครองพื้นที่โบราณสถาน โดยการเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกทำลายโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของชุมชนรุกเข้าไปในพื้นที่โบราณสถาน และทำให้โบราณสถาน

ที่หลงเหลืออยู่ถูกเบียดบัง โดยอาคารที่สร้างขึ้นอย่างไม่เป็นระเบียบ จนทำให้โบราณสถานเดิมเสื่อมโทรมลง ตลอดจนทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการอ้างกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่โบราณสถาน เป็นต้น

ในปัจจุบันแนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของรัฐ ได้ใช้แนวคิดที่เน้นการมองแบบแยกส่วน โดยแยกคนออกจากพื้นที่โบราณสถาน และละเลยความหมายของวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของผู้คนไป มิได้สอดคล้องกับกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ ทำให้หน่วยงานรัฐไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาชุมชนที่บุกรุกในเขตโบราณสถาน และทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนมากยิ่งขึ้น (ฝนวันจันทร์ ศรีจันทร์, 2543) ทำให้เกิดประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาในเรื่องของชุมชนแออัดที่บุกรุกในเขตโบราณสถานว่ามีการดำรงอยู่มาได้อย่างไร และการจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกในเขตโบราณสถานโดยรัฐและชุมชนมีการดำเนินการอย่างไร และประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนหรือไม่ และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่บุกรุกในเขตโบราณสถานได้อย่างไร

พื้นที่เมืองเก่าลำปางเป็นเมืองเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีองค์ประกอบทางด้านต่าง ๆ ของเมืองเก่าที่ยังหลงเหลืออยู่ ได้แก่ กำแพงเมืองเก่า คูเมืองเก่า ประตูเมืองเก่า และวัดเก่า ตลอดจนการดำรงอยู่ของย่านการค้าเก่าแก่ และชุมชนดั้งเดิมภายในเขตเมืองเก่า เป็นต้น โดยพื้นที่เมืองเก่าในอดีตได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม ทางด้านสังคม อำนาจทางการเมือง และการทหาร จนมาถึงปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการคมนาคมขนส่ง ได้มีส่วนผลักดันให้เมืองเกิดการขยายตัว และพัฒนาทางด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว โดยขาดการควบคุมและการวางแผนไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้เมืองมีการขยายตัวออกไปในทุกทิศทุกทางเกินความจำเป็น และพื้นที่โบราณสถานที่ถูกปล่อยทิ้งร้างไว้ ก็มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกครอบครองเพื่ออยู่อาศัย และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจกรรมที่มีความหลากหลาย ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบภายในเขตเมืองเก่าขึ้น ตลอดจนความหนาแน่นของประชากรและอาคารบ้านเรือน มีผลต่อคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยในเขตเมืองเก่า และทำให้เกิดมลพิษต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ และสภาพแวดล้อมที่ขาดความเป็นระเบียบ สะท้อนถึงผลของการพัฒนาอันขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ และการรักษารากฐานที่มีคุณค่าสืบต่อกันมาจากการพัฒนาเมืองในอดีต (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542) เนื่องจากพื้นที่เมืองเก่าลำปางมีประชาชนที่มีฐานะยากจนที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อนแล้ว โดยอาศัยอยู่ในบ้านที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม และต่อมามีผู้ย้ายถิ่นเข้ามาในเขตเมืองเก่ามากขึ้น โดยผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือซึ่งต้องทำงานในอาชีพที่มีรายได้ต่ำ จึงไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงและถูกสุขลักษณะได้ ในสถานะที่บ้านและที่ดินในเมืองมีราคาสูง จึงต้องแสวงหาที่อยู่อาศัยที่สามารถ

เข้าถึงได้โดยเสรี เช่น การเช่าที่ดินราคาถูก โดยมีสัญญาเช่าระยะยาวหรือไม่มีเอกสารสัญญาใด ๆ แล้วปลูกบ้านขึ้นตามจำนวนของคนในครอบครัวและตามความจำเป็น หรือมีการบุกรุกพื้นที่ของรัฐเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยชุมชนแออัดในเขตเมืองลำปางส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแนวกำแพงเมืองเก่า คูเมืองเก่า และวัดเก่า เป็นต้น

ในความพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว หน่วยงานรัฐได้เข้าไปสำรวจชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยทำการสำรวจชุมชนที่เข้าไปบุกรุกครอบครองในพื้นที่โบราณสถาน และมีการปักหมุดหลักเขตเพื่อกันแนวเขตโบราณสถานให้แยกออกจากพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนอย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง ดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกในเขตโบราณสถาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 (โครงการวิจัยชุมชนโบราณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและกองสำรวจกรมธนารักษ์, 2540) และหน่วยงานรัฐได้เข้าไปดำเนินการในโครงการสำรวจเพื่อกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าลำปาง โดยเสนอแนวทางการอนุรักษ์เมืองเก่าที่สอดคล้องกับการปรับปรุงและรักษาระบบนิเวศน์ของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณชุมชนแออัดที่เข้าไปครอบครองพื้นที่ในเขตโบราณสถาน (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542) ซึ่งทั้งสองโครงการนี้ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐและชุมชน และประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอ

ประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา คือ การแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่านั้น จะต้องให้ความสำคัญและความต่อเนื่องของพัฒนาการของเมืองเก่าในแต่ละยุคสมัย และการเคารพในสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่านั้น ทั้งในด้านความเชื่อ พิธีกรรม จารีตท้องถิ่นดั้งเดิมที่ยึดถือและปฏิบัติกันมาในพื้นที่เมืองเก่า และวิถีชีวิตของผู้คนในอดีต ทั้งนี้เพื่อความทรงจำทางวัฒนธรรมที่เป็นหลักฐานทางกายภาพของความเจริญของเมืองในอดีต และทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในประวัติความเป็นมาของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า ว่ามีการเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างไร ใครเป็นผู้เข้ามาครอบครองและอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่าตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรไปตามบริบทของการพัฒนาประเทศ และจากการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าระหว่างรัฐและชุมชนนั้น มีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหรือไม่ ลักษณะความขัดแย้งเป็นอย่างไร มีแนวทางที่จะคลี่คลายความขัดแย้งได้หรือไม่ และศึกษาถึงศักยภาพของชุมชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าร่วมกับหน่วยงานรัฐว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนควรจะเป็นอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึง ปี พ.ศ. 2548

1.2.2 เพื่อศึกษาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตเมือง โดยเฉพาะบริเวณชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง

1.2.3 เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยส่งเสริมให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ

## 1.3 สมมุติฐาน

1.3.1 การขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับสภาพของทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และรายได้ของชาวบ้านในชุมชน

1.3.2 ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนเป็นความขัดแย้งระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและการจัดการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว กับระบบการเข้าถึงและการใช้พื้นที่ของปัจเจกบุคคล และชุมชน

1.3.3 การคลี่คลายความขัดแย้งขึ้นอยู่กับความร่วมมือของชุมชน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดการอนุรักษ์โบราณสถาน

## 1.4 นิยามศัพท์

ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนที่เข้าไปครอบครองและอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า โดยการสร้างบ้านเรือนในเขตโบราณสถาน โดยชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ

พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หมายถึง พื้นที่โดยรอบบริเวณของโบราณสถานในเขตเมืองเก่า ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และมีความสัมพันธ์กับการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

การอนุรักษ์โบราณสถาน หมายถึง การจัดการพื้นที่โบราณสถาน การดูแลรักษา และการบูรณะโบราณสถานภายในพื้นที่เมืองเก่าโดยหน่วยงานรัฐและชุมชน

การคลี่คลายความขัดแย้ง หมายถึง การสร้างและการพัฒนาทัศนคติต่อสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนในการจัดการพื้นที่เมืองเก่า เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการยุติความขัดแย้ง ซึ่งประกอบด้วยการใช้มิติเชิงวัฒนธรรม เช่น ความเอื้ออาทร

ความเข้าใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น รวมทั้งการตั้งกฎเกณฑ์ขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง โดยไม่ให้เกิดเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้วิธีการที่รุนแรง

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึงการที่ชาวบ้านในชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง นโยบาย โครงการต่าง ๆ ด้วยชุมชนเอง รวมทั้งการเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรร และการใช้ทรัพยากรที่ดินในท้องถิ่นของตนเอง โดยปราศจากการคุกคามและการแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐ

## 1.5 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ที่เข้าไปครอบครองและอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน โดยวิเคราะห์เชื่อมโยงกับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่สัมพันธ์กับการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นเรื่องทรัพยากรที่ดิน ผู้วิจัยมุ่งศึกษาพื้นที่โบราณสถาน ได้แก่ กำแพงเมืองเก่า คูเมืองเก่า ประตูเมืองเก่า และวัดเก่า เป็นต้น โดยศึกษาพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานและการจัดการชุมชนแออัดระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน และศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า

ประเด็นเรื่องสิทธินั้นผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะสิทธิการเข้าถึง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ สิทธิการเปลี่ยนถ่ายอำนาจให้กับคนอื่น และสิทธิในการกีดกัน ในที่ดินเขตโบราณสถานเท่านั้น ส่วนการศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการชุมชนแออัดจะพิจารณาเฉพาะสองกลุ่มคือ หน่วยงานรัฐและชาวบ้านในชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า

สำหรับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมนั้น ผู้วิจัยจะศึกษาบริบทและพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบการมีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

## 1.6 การทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1.6.1 แนวคิดการเกิดและการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมือง

ชุมชนแออัดเป็นคำที่บัญญัติขึ้นมาใช้แทนคำว่า “สลัม” ซึ่งมีผลสะท้อนความรู้สึทางด้านลบต่อผู้อยู่อาศัยในบริเวณนั้น กล่าวคือ “ชุมชนแออัด” ถูกมองว่าเป็น “แหล่งเสื่อมโทรม” “บริเวณวิบัติ” “แหล่งอบายมุข” หรือ “รอยค่างในเมืองเทวดา” ชุมชนแออัดเป็นสถานที่ ที่อยู่อาศัยที่มีอาคารหนาแน่น กำแพงรักรุดทรุดโทรม และเสื่อมสภาพ เป็นบริเวณที่เต็มไปด้วยความสกปรกกรุงรัง มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย

มีการดำรงชีวิตอยู่ในลักษณะที่ต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไป ตลอดจนมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม อันเป็นการให้ความหมายจากคนภายนอกชุมชน ชุมชนแออัดจึงเป็นสัญลักษณ์ของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ฐานะยากจน ในบริเวณพื้นที่เขตล้อมของสังคมเมือง เป็นแหล่งแรงงานราคาถูก และมีความหลากหลายของอาชีพที่เรียกว่าภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) เช่นอาชีพหาบเร่ เก็บขยะ ถีบสามล้อ และกรรมกร เป็นต้น (โสภณ พรโชคชัย, 2528)

ลักษณะของชุมชนแออัดตามเกณฑ์ของการเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดเกณฑ์การพิจารณาชุมชนแออัดไว้สองลักษณะ คือ 1) สภาพทางกายภาพ โดยพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งว่ามีความแออัดหนาแน่น ความไม่เป็นระเบียบของการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย สภาพของอาคารที่ทรุดโทรมและไม่ได้ก่อสร้างตามแบบแผนและมาตรฐานที่ดี นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมด้วย เช่น ทางเดินเท้า การถ่ายเทอากาศ การกำจัดขยะมูลฝอย และการได้รับบริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการจากรัฐ 2) สภาพทางสังคม อาจมีความเบี่ยงเบนไปตามแต่ละชุมชน เช่น ความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรม หรืออาจจะเป็นแหล่งรวมของปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น การเล่นการพนัน โสเภณี และยาเสพติด เป็นต้น (โสภณ พรโชคชัย, 2528)

การก่อเกิดของชุมชนแออัดนั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาเมืองและการพัฒนาสังคมของรัฐ ทำให้เกิดการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง และชาวชนบทเหล่านั้นก็ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ดีได้ จึงเข้าไปบุกรุกครอบครองพื้นที่ของรัฐ และเข้าไปสมทบกับชุมชนแออัดเดิม กระบวนการเกิดชุมชนแออัดนั้น มีตัวอย่างงานศึกษาของ Pacione (2001) เสนอกระบวนการเกิดชุมชนแออัดโดยการบุกรุกครอบครองเพื่อตั้งถิ่นฐาน (Formative Process) การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดมักตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ และเอกชนที่เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ ผู้อยู่อาศัยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน ลักษณะการตั้งบ้านเรือนหนาแน่น สามารถแบ่งออกได้สองประเภท ดังนี้ 1) การบุกรุกโดยการยึดครองที่ดินทั้งหมด (Land Invasion) เป็นการเข้ายึดครองที่ดินโดยมีการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี โดยมีครอบครัวที่เข้าร่วมซึ่งเป็นครอบครัวที่มีประสบการณ์ในการดำรงชีวิตอยู่ในเมืองมาเป็นระยะเวลายาวนาน กลุ่มครอบครัวต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมักจะต้องการที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้แหล่งงาน โดยปกติมักมีการเข้ายึดครองที่ดินอย่างช้า ๆ และอยู่ในที่ลับตาคน เพื่อความปลอดภัยจากกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และมีการเลือกช่วงเวลาในการยึดครองพื้นที่ ทั้งในช่วงเวลากลางคืนและในวันหยุดนักขัตฤกษ์ การรวมกลุ่มกันในการเข้ายึดครองที่ดินต้องพิจารณาจากสภาพทางกายภาพของทำเลที่ตั้ง และสภาพอากาศ การกำหนดขอบเขตในการสร้างที่อยู่อาศัยเป็นการจัดสรรที่ดินโดยชุมชนเอง โดยมีการวางแผนอย่างรวดเร็ว ในระยะแรกมีการสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินส่วนบุคคลก่อน โดยการสร้างที่อยู่อาศัย

แบบชั่วคราว ประกอบด้วย กระท่อมขนาดเล็ก ต่อมาภายหลังมีการสร้างต่อเติมเพื่อความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยใช้วัสดุที่ทนทานในการสร้าง และมีการสร้างที่อยู่อาศัยถาวรในภายหลัง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพทางสังคมเศรษฐกิจ ตลอดจนทัศนคติในแง่ลบของภาครัฐที่มีต่อชุมชนแออัดที่บุกรุก 2) การบุกรุกเข้าไปแทรกซึมในที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไป (Infiltration) เป็นการบุกรุกอย่างช้า ๆ แทรกซึมเข้าไปครอบครองที่ดิน เป็นการเข้ายึดครองที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อการทำเกษตร โดยปลูกพืชผลตามฤดูกาลก่อนการสร้างที่อยู่อาศัย ต่อมา มีการสร้างที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราวขึ้น และมีการสร้างเพิ่มเติมเป็นที่อยู่อาศัยถาวรในภายหลัง ซึ่งพบมากในแถบเอเชีย และแอฟริกา

สาเหตุที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นมา นั้น เกิดจากการที่ภาครัฐพิจารณาชุมชนแออัดจากเหตุผลทางกายภาพเท่านั้น (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542) เสนอว่ากระบวนการกลายเป็นเมืองเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดพื้นที่ที่เรียกกันว่า “ชุมชนแออัด” ขึ้น พัฒนาการที่สำคัญของชุมชนแออัดทางกายภาพ เห็นได้ชัดเจนจากสาเหตุอย่างน้อยสองประการ คือ 1) การขยายตัวของภาคการผลิตสมัยใหม่ ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าน่าราคาสูง พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การประกอบการค้าพาณิชย์กรรมทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ได้ถูกนักธุรกิจซื้อเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ภาคการผลิตสมัยใหม่ทุกรูปแบบต้องการแรงงานราคาถูกเข้าไปรองรับงานทุกระดับ แต่ภาคการผลิตสมัยใหม่กลับไม่แบกรับภาระทางสังคมใด ๆ นอกจากรับผลประโยชน์จากแรงงานราคาถูก ประกอบกับการที่รัฐไทยเองก็ไม่ได้มีระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่จะเอื้อให้เกิดการกระจายโอกาสที่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดภาคการผลิตขุนานขึ้นมา ได้แก่ ภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ โดยส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตชุมชนแออัด 2) การขยายตัวของอำนาจรัฐท้องถิ่นหรือเทศบาลครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดพื้นที่ที่เริ่มถูกจัดเข้าไปในรหัสหมายของการเป็นชุมชนแออัด เช่น การศึกษาชุมชนแออัดในเชียงใหม่ ชุมชนเดิมดำรงชีวิตอยู่อย่างชาวบ้านปกติธรรมดา ปลูกบ้านโดยไม่จัดเป็นระบบแบบสมัยใหม่ ต่อมาเกิดการขยายพื้นที่ของเทศบาลออกไปอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากขึ้น เพราะการขยายพื้นที่นี้ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจของรัฐที่มีเหนือพื้นที่ไปด้วย และทำให้ชุมชนดั้งเดิมถูกกำหนดให้กลายเป็นชุมชนแออัดตามเกณฑ์เทศบาล

ในประเด็นของปัจจัยที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดในเขตเมือง สามารถแบ่งออกได้แปดประเด็น ดังนี้ 1) การอพยพเข้าสู่เมือง มีการย้ายถิ่น (Migration) เคลื่อนย้ายจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อตั้งถิ่นฐาน 2) การเพิ่มของจำนวนประชากร ทั้งประชากรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิมหรือคนจนในเมือง โดยมีอัตราการเกิดเพิ่มขึ้น หรือการแยกครอบครัวใหม่แต่อยู่ในชุมชนแออัดเดิม 3) สภาพเศรษฐกิจประชากรที่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี รายได้ต่ำ ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะได้ 4) ปัญหา



เรื่องที่ดิน มักจะพบเสมอทั้งที่ดินในความครอบครองของรัฐและเอกชน ในลักษณะที่เจ้าของที่ดินปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกที่ดินทำให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นทีละน้อยจนขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้แก้ไขได้ยาก 5) บังคับด้านกฎหมาย ขาดกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดินและครอบครองที่ดินที่เหมาะสม ทำให้มีการเก็งกำไรโดยกักตุนที่ดิน ราคาที่ดินจึงสูงเกินที่คนจนจะมีที่ดินเป็นของตนเอง 6) การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ดีของผู้มีรายได้น้อย จำนวนประชากรที่มีรายได้น้อยมีมากขึ้น แต่จำนวนที่อยู่อาศัยไม่สามารถรองรับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้เพียงพอ 7) การขาดบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รัฐไม่ได้ควบคุมการใช้ที่ดินที่วางแปลอย่างเหมาะสมในบริเวณที่ดินของรัฐ ไม่มีนโยบายที่แน่นอนในการใช้ที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง ไม่ได้ได้รับการพัฒนา ก่อให้เกิดชุมชนแออัดขึ้น และภาครัฐก็มิได้จัดหาบริการพื้นฐานให้ชุมชนแออัดเลย 8) การอยู่ใกล้แหล่งงาน เนื่องจากชุมชนแออัดมักเกิดใกล้แหล่งงาน เพื่อความสะดวกในการเดินทาง ใกล้เส้นทางคมนาคม และการขนส่งสาธารณะ ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานได้ (สมพงษ์ พัดปุย, 2527; พิสันต์ คำนำไพบุลย์, 2529; พัชรินทร์ ลาภานันท์, 2536)

ในประเด็นของการแบ่งประเภทชุมชนแออัด จากงานศึกษาของ Lewis (1959) โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมความยากจน (Culture of Poverty) โดยคนยากจนมีวัฒนธรรมความจนที่เป็นเฉพาะของตนเอง คนยากจนสามารถรักษาความยากจนนี้ต่อไป และความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเอง นอกจากนั้นคนในชุมชนแออัดจะไม่ไว้ใจคนภายนอก โดยมีความรู้สึกว่าคุณเองเป็นพลเมืองประเภทชายขอบของสังคม ไม่มีส่วนร่วมในสถาบันใหญ่ ๆ ของสังคม และมีความรู้สึกหมดหวังต่อชีวิต

ในขณะที่ Stokes (1962) ได้แย้งทฤษฎีดังกล่าว เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชนแออัดให้มากขึ้น โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสลัม (A Theory of Slums) เป็นการอธิบายความซับซ้อนของการเกิดสลัม โดยแบ่งประเภทของสลัมออกเป็นสองประเภท ดังนี้ 1) สลัมแห่งความหวัง เป็นสลัมที่มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความหวังในเรื่องโอกาสในการทำงานที่ดี การศึกษาที่ดี เป็นต้น สามารถปรับปรุงชุมชนได้ด้วยตัวเอง 2) สลัมแห่งความสิ้นหวัง เป็นสลัมที่มีการแบ่งชนชั้นในสังคม เกี่ยวกับสีผิว และศาสนา เป็นชุมชนบุกรุกที่ไม่มีสิทธิในการครอบครองที่ดิน ไม่ได้ได้รับการบริการจากรัฐในด้านต่าง ๆ และไม่สามารถปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพที่ดีขึ้นได้ จากแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดความเข้าใจชุมชนแออัดได้ดียิ่งขึ้น โดยมองว่าชุมชนแออัดไม่ได้มีแต่สิ่งที่ไม่พึงประสงค์ หากแต่มีหลายสิ่งหลายอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย และเป็นพื้นฐานสำหรับการปรับชุมชนแออัดให้ถูกทาง

ในประเทศไทยจะพบความหลากหลายของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด สามารถแบ่งตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานออกเป็นสี่ประเภท คือ 1) ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนเก่าที่มีประวัติ

การตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนหรือพร้อมกับเมืองที่มีการพัฒนาขึ้น เป็นชุมชนที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานมากกว่า 15 ปี และมีความเชื่อมโยงโทรมถึงระดับที่สมควรจะทำการปรับปรุงให้มีสภาพที่ดีขึ้น 2) ชุมชนใหม่ หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งอย่างไม่เป็นระเบียบ มีความเชื่อมโยงโทรม และมีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อมโยงโทรมเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น บริเวณเมืองเก่าเดิม บริเวณที่ยังไม่มีหมู่บ้านจัดสรร บริเวณที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจยังไม่เจริญ บริเวณที่มีโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น 3) ชุมชนแออัดประเภทบุกรุก (Squatter Settlement) หมายถึง ชุมชนที่เข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับความยินยอมหรือการรับรู้ใด ๆ จากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน หรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐและเอกชน ที่ไม่ได้กำหนดการใช้ที่ดินแน่นอน หรือที่ดินเอกชนที่ปล่อยรกร้างไว้ เป็นต้น โดยสามารถแบ่งได้เป็นประเภทย่อย ๆ ดังนี้ 3.1) ชุมชนบุกรุกที่พบเห็นได้ทั่วไป (Typical Squatter Settlement) มีการปลูกบ้านอยู่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน มีการปลูกสร้างอาคารจำนวนมาก และมีการรวมตัวกันก่อตั้งเป็นชุมชนขึ้น 3.2) ชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก (Mini Squatter Settlement) มีสภาพคล้ายกับชุมชนบุกรุกโดยทั่วไป หากแต่มีขนาดเล็กกว่า อาจมีการปลูกสร้างอาคารเพียง 2-3 หลังจนถึงการปลูกสร้างอาคาร 10-20 หลัง ชุมชนประเภทนี้มักจะแอบอยู่ตามที่ลับตาคน ตั้งอยู่ในที่มืดซิดทำให้ไม่เป็นที่สนใจของบุคคลทั่วไปนัก 3.3) ชาวเรือ (Boat House) หมายถึง เฉพาะกลุ่มชาวเรือที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะ โดยการยึดหัวหาดอยู่อย่างยาวนาน และเป็นการบุกรุกพื้นที่แม่น้ำลำคลองที่เป็นที่สาธารณะ 3.4) ชุมชนแออัดที่อยู่ระหว่างการไล่รื้อ (Under-eviction Slum) ชุมชนประเภทนี้แต่เดิมมีลักษณะเป็นแหล่งชุมชนแออัดมาก่อน เช่น บริเวณชุมชนแออัดที่มีการเช่าที่ปลูกบ้าน และต่อมาได้เสียสิทธิในการอยู่อาศัยตามกฎหมาย เนื่องจากถูกไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน 4) ชุมชนที่ต้องรื้อล้าง และไล่รื้อ หมายถึง ชุมชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ คือชุมชนที่ถูกกำหนดโดยรัฐว่าจะต้องถูกรื้อล้าง หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับการพัฒนาให้เป็นอย่างอื่น เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นๆ หรือธุรกิจประเภทอื่นที่เหมาะสม และการเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเส้นทางคมนาคม (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2532; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542; ทศยา เพ็ชรภู, 2544)

ในปัจจุบันจำนวนชุมชนแออัดมีการเพิ่มจำนวนมากขึ้น พร้อมกับการขยายตัวของเมืองในด้านของทำเลที่ตั้งชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและย่านการค้า ซึ่งเป็นแหล่งงานใหญ่ของผู้มีรายได้น้อยในชุมชน และพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ของรัฐ เช่น บริเวณริมแม่น้ำ ใต้สะพาน โดยเฉพาะในเขตโบราณสถานพบการบุกรุกครอบครองพื้นที่เป็นอย่างมาก เห็นได้อย่างชัดเจนจากงานศึกษาของ (ปฐมา หรุ่นรักวิทย์, 2541) พบว่าชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่ ระยะแรกก่อตัวขึ้นตามแนวกำแพงเมืองเก่า หรือกำแพงดิน ซึ่งเป็นเขต

โบราณสถานและในพื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ระยะต่อมาเริ่มมีการบุกรุกที่ว่างริมคูคลอง สาธารณะ พื้นที่ของเทศบาลที่ขาดการดูแล และในที่เช่าราคาต่ำของเอกชน ลักษณะของการอยู่อาศัยของชุมชนแออัดสามารถแบ่งตามการครอบครองที่ดินได้สามลักษณะ คือ 1) ชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่บนที่ดินของตัวเอง ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่นที่อยู่มานาน มีอายุชุมชนเกิน 50 ปีขึ้นไปมีขนาดใหญ่กว่าชุมชนแออัดประเภทอื่น ๆ 2) ชุมชนเช่าที่ ส่วนใหญ่เช่าที่จากสถานที่ทางศาสนา วัดและมัสยิด อีกส่วนหนึ่งเช่าที่จากเทศบาล อายุชุมชนอยู่ระหว่าง 21-30 ปี 3) ชุมชนบุกรุก ส่วนใหญ่บุกรุกที่ดินของเทศบาลและที่ดินในเขตโบราณสถาน เช่น คูคลอง กำแพงเมือง เป็นต้น อายุชุมชนประมาณ 11-20 ปี

ชุมชนแออัดถูกกำหนดและให้ความหมายโดยรัฐ โดยเป็นการให้ความหมายในแง่ลบ ชุมชนแออัดจึงกลายเป็นรหัสหมายบนพื้นที่ เป็นกระบวนการแบ่งแยกและกีดกันความสัมพันธ์ระหว่างคนด้วยกันที่ยากจะลบล้างได้ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องลบล้างเพื่อป้องกันการแบ่งแยกรังเกียจคนในสังคมเดียวกัน โดยปราศจากความเป็นจริงและความยุติธรรม จึงเกิดแนวคิดการไล่อื้อชุมชนแออัดเกิดขึ้นระหว่างทศวรรษที่ 1950 โดยมีทัศนคติต่อการเกิดและความเป็นอยู่ของชุมชนแออัดในเมืองว่าเป็นเสมือนพยาธิร้าย (Parasitic) ที่บ่อนทำลายความน่าอยู่ของเมือง รัฐจึงมีแนวคิดในการรื้อล้างที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อใช้ที่ดินนั้นในกิจกรรมที่เห็นว่ามีคุณค่ามากกว่า แต่บ่อยครั้งแนวคิดการรื้อล้างมักประสบปัญหาด้านการต่อต้านจัดจั้น เนื่องจากประชาชนไม่สามารถหาที่อยู่ใหม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น กรุงโซล จาการ์ดำ และประเทศสหรัฐอเมริกา ตอนใต้ รัฐได้เข้าไปจับไล่อย่างรุนแรงถึงขั้นใช้กำลังในการรื้อล้าง โดยการใช้รถไถในการทำลายบ้านเรือนในชุมชนแออัด ทำให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนเป็นอย่างมาก ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในภายหลังเป็นอย่างมาก และพบว่าเป็นการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัย (Housing Stock) ที่สำคัญสำหรับคนจนที่มีน้อยอยู่แล้วให้หมดไป (พัชรินทร์ ลาภานันท์, 2536)

ในขณะที่ Turner (1977) ได้โต้แย้งแนวคิดการไล่อื้อชุมชนแออัดของรัฐ โดยเสนอแนวคิดการสร้างที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเอง เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ โดยผสมผสานการกระจายอำนาจของรัฐกับความรับผิดชอบของผู้ที่ต้องการสร้างที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเอง ประเด็นของแนวคิดนี้เน้นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันภายในสังคม และยังเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือนกับสภาพแวดล้อมโดยรอบ และเน้นความสำคัญของประชาชน และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเหล่านั้น ส่วนรัฐมีหน้าที่เพียงสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แนวคิดนี้ไม่สามารถแก้ประเด็นความขัดแย้งกับตรรกทางด้านเศรษฐกิจ

ได้ เนื่องจากที่อยู่อาศัยแบบช่วยตนเอง จะสามารถเพิ่มค่าด้านมูลค่าแลกเปลี่ยน (Exchange Value) ได้ในอนาคต

ในประเด็นเดียวกัน Burgess (1978) ได้แย้งแนวคิดการสร้างที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองว่า การสร้างที่อยู่อาศัยไม่สามารถคำนึงถึงอรรถประโยชน์ (Use Value) เท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงมูลค่าเพิ่มในมูลค่าทางการแลกเปลี่ยนด้วย เมื่อที่อยู่อาศัยเป็นอสังหาริมทรัพย์ การวิเคราะห์จะต้องกระทำในบริบทของกระบวนการผลิต และความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบในผลประโยชน์ที่ได้ระหว่างแต่ละชนชั้น รัฐบาลได้ระบบทุนนิยมทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รักษาผลประโยชน์ และให้ความมั่นใจในการผลิตภายใต้ระบบทุนนิยมเท่านั้น ดังนั้นที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองในทัศนะของ Burgess เป็นการรวบรวมเอากิจกรรมทั้งหมดของการสร้างที่อยู่อาศัย ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมและโครงสร้างทางการเมือง และจะทำให้การกระจายรายได้ของระบบเลวร้ายมากขึ้น

United Nations Centre for Human Settlements (1988) เสนอแนวคิดผสมผสานแบบมีส่วนร่วม โดยเปลี่ยนแนวทางของแนวคิดการสร้างที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเองมาเป็นการเน้นความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของรัฐ ตลาด องค์กรอิสระและองค์กรชุมชน ได้พัฒนาแนวทางที่เรียกว่าที่อยู่อาศัยสำหรับปี 2000 โดยมุ่งเน้นให้ที่อยู่อาศัยมีขนาดพื้นที่ที่พอเพียง เหมาะสม และถูกสุขลักษณะ และมีการระบายอากาศที่ดี มีการเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด เจ้าของที่ดิน และหน่วยงานรัฐ เพื่อหาข้อยุติในข้อขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเอาชนะอุปสรรคด้านกลไกตลาดได้ เช่น การต่อรองโดยใช้วิธีการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) แนวคิดนี้ได้รับการส่งเสริมในปัจจุบัน เพื่อลดอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ และปัญหาในการลอกเลียนแบบประเทศที่เจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม ที่มีการแก้ปัญหาโดยอาศัยเงินทุน (Capital Intensive) เทคโนโลยีและเครื่องจักรที่ทันสมัยเป็นสำคัญ แต่จะกลายเป็นการพัฒนาที่ใช้แรงงานคนให้มากขึ้น และการใช้วัสดุก่อสร้างและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้น

ในประเทศไทยตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา ได้เกิดการเก็งกำไรที่ดินเพิ่มมากขึ้น ติดตามมาด้วยราคาที่ดินที่สูงขึ้น (Durand-Lasserve, 1983) ต่อมาในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2504 ถึง 2513 การเก็งกำไรที่ดินให้กำไรที่ดี เกิดการเก็งกำไรที่ดินเป็นลูกโซ่ ทำให้ราคาที่ดินในเมืองและชานเมืองมีราคาสูงขึ้นมาก (อคิน รพีพัฒน์, 2542) ปัจจุบันราคาที่ดินมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการไล่รื้อชุมชนแออัดที่มีคนยากจนอาศัยอยู่ และในปี พ.ศ.2525 ได้เกิดกระแสการปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading) แทนการไล่รื้อ (Slum Clearance) โดยภาครัฐได้เข้าไปปรับปรุงสภาพทางกายภาพ และให้บริการพื้นฐานด้านต่าง ๆ แต่พบปัญหาต่อมาภายหลังในเรื่องเจ้าของที่ดินได้จับไล่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดออกไป แล้วนำที่ดินไปพัฒนาธุรกิจอื่นๆ ทำให้รัฐตัดสินใจยกเลิกการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงนั้น จนกระทั่งในปัจจุบันภาครัฐได้เสนอแนวคิดใหม่ในการปรับ

ปรับปรุงชุมชนแออัดออกเป็นห้าแนวทาง ได้แก่ 1) การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) เป็นการปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพที่ดีขึ้น เพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป และสร้างคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น แต่ยังคงความมั่นคงในการอยู่อาศัยในระยะยาว 2) การปรับผังแปลงในที่ดินใหม่ (Reblocking) เป็นการปรับปรุงชุมชนแออัดให้มีผังและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น อาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน ถือว่าเป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากการพัฒนาแบบเดิมอาจต้องเสียค่าเช่าที่ดินกรณีเช่าที่ระยะยาวหรือซื้อที่สถัเดิม แต่ชุมชนได้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น 3) การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินจะให้เช่า หรือขายที่ดินบางส่วนให้ชุมชนในราคาถูกลงแลกกับการที่เจ้าของที่ดินจะได้ใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาว เกิดการปรับผังและพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็นระบบที่ดีขึ้น 4) การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการรื้อย้ายจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งในบริเวณเดิม ทำให้ชุมชนยังสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงาน โดยไม่ต้องปรับตัวมาก มีความมั่นคงโดยการเช่าที่ดินในระยะยาว แต่ต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด 5) การรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งชุมชนจะได้รับความมั่นคงในการอยู่อาศัย แต่ต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงานและแหล่งสถานศึกษา และทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงตามมา (การเคหะแห่งชาติ, 2547)

ปัจจุบันมีการวิจารณ์ว่า แนวคิดกระแสหลักที่รัฐใช้ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด กำเนินถึงด้านกายภาพเพียงด้านเดียว ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้ เพราะเป็นเพียงการย้ายคนออกจากชุมชนแออัดแห่งหนึ่งและไปเพิ่มจำนวนคนในชุมชนแออัดแห่งอื่น หรือเป็นการสร้างชุมชนแออัดแห่งใหม่ขึ้นเท่านั้นเอง หน่วยงานรัฐมิได้พยายามที่จะเข้าใจถึงสภาพชีวิตและปัญหาต่างๆ ที่ชุมชนแออัดประสบอยู่ หรือเรียนรู้ถึงสาเหตุแห่งปัญหาอย่างแท้จริงของผู้อยู่อาศัยในชุมชน ตลอดจนศักยภาพสำหรับการปรับปรุงชุมชน ทำให้เป็นการสร้างปัญหาอย่างไม่รู้จบ เพราะรัฐไม่สามารถขจัดปัญหาที่ต้นเหตุได้ และนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการชุมชนแออัดระหว่างรัฐและชุมชน (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2532; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542)

### 1.6.2 แนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ในเขตพื้นที่เมืองเก่า

แนวคิดในการอนุรักษ์ (Conservation) โดยรัฐมีบทบาทในการจัดการ หมายถึง การดูแลรักษา การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะหลักฐานที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการ ความรุ่งโรจน์ของศิลปวัฒนธรรมในอดีตจนถึงปัจจุบัน แนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยเริ่มใช้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 โดยมีการจัดตั้งโบราณคดีสโมสรขึ้น เพื่อทำการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของชาติบ้านเมืองในอดีต มีการปฏิสังขรณ์พระพุทธรูป และปูชนียสถานหลายแห่ง และยึดถือแนวความคิดของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ที่กำหนดว่าโบราณสถานและโบราณวัตถุ เป็น

ทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการดูแลจัดการไม่ใช่สิทธิของประชาชน แต่ประชาชนมีหน้าที่คอยสอดส่องดูแลให้รัฐ แนวคิดนี้ยังคงใช้สืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบันตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปกรรม และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับแก้ไขปรับปรุงใน พ.ศ. 2535 แนวคิดดังกล่าวต่างจากแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดว่าการถือครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นเสรีภาพส่วนบุคคล ใครจะครอบครอง ซื้อขายหรือถ่ายโอนถือว่าถูกต้องกฎหมาย ไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดิน หากรัฐเห็นว่ามีความสำคัญ และต้องการเป็นเจ้าของจะต้องซื้อ และจ่ายชดเชยต่อเอกชนที่ถือครองนั้น ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกิจกรรมดังกล่าว ดังเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย (ปฐมฤกษ์ เกตุทัต, 2538)

ภาครัฐมีความพยายามในการอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล่อมศิลปกรรม แต่ในปัจจุบันก็ยังพบปัญหาในด้านความเสื่อมโทรมและการทำลายโบราณสถาน สิ่งแวดล่อมศิลปกรรม จนเกิดความเสียหาย ในงานศึกษาของ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตน์ เจริญเมือง (2543) ได้เสนอปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน และสิ่งแวดล่อมทางศิลปกรรมในเขตเมืองเก่า แบ่งได้เป็นห้าประเภท ดังนี้ 1) ความต้องการการใช้ที่ดิน จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ที่ดินในเมืองมีราคาสูงขึ้น จำนวนประชากรหนาแน่น จึงทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างผิดระเบียบ เกิดการบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เป็นการทำลายความงดงามของโบราณสถานดั้งเดิม เช่น การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรุกล้ำหรือประชิดกับโบราณสถาน 2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาเพียงด้านเดียวโดยขาดการอนุรักษ์ในเขตสิ่งแวดล่อมศิลปกรรม โบราณสถานต่าง ๆ และรัฐมีระบบการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้รัฐเข้มแข็งแต่ท้องถิ่นอ่อนแอ 3) การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาครัฐ มุ่งให้ความสำคัญกับพื้นที่เขตเมืองเก่าที่มีความแออัดอยู่แล้ว และไม่ได้ทำแผนในการจัดเตรียมพื้นที่ใหม่เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างจริงจัง 4) การขาดความสำนึกต่อส่วนรวม สังคมไทยไม่เคยปลูกฝังให้ประชาชนมองเห็นความงามของศิลปกรรม และเห็นค่าของประวัติศาสตร์และโบราณสถานต่าง ๆ ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของสิ่งเหล่านี้ 5) ภาวะมลพิษ ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นทั้งในเมืองและชนบทมีผลทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล่อม ศิลปกรรมเสื่อมโทรม เช่น แรงสั่นสะเทือนจากยานพาหนะ การก่อสร้าง เขม่าควันและฝุ่นละอองทำให้ศิลปกรรมเสื่อมสภาพเร็วกว่าปกติ ทัศนอุจาดที่เกิดจากการตัดป้ายโฆษณา และการทิ้งขยะในเขตโบราณสถาน

โบราณสถานเป็นสิ่งสะท้อนความนึกคิดของคนในแต่ละสังคมมาตั้งแต่อดีต เป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ เป็นพื้นที่ที่ควรได้รับการอนุรักษ์ ส่งเสริมให้อัตลักษณ์ และ

คุณลักษณะเฉพาะดำรงอยู่ ส่งผลให้เกิดคุณค่า ความสำคัญ และความเป็นของแท้ดั้งเดิมของพื้นที่เมืองเก่าที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับสภาพเศรษฐกิจของชุมชน และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ทั้งทางวัตถุ สังคม และวัฒนธรรม

แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ แบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือการอนุรักษ์โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน ส่วนที่สองคือการอนุรักษ์โดยคนอยู่ร่วมกับโบราณสถาน โดยส่วนแรก คือการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของรัฐ โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน ได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงการพยายามสร้างภาพภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ที่หยุดนิ่ง มิได้สอดคล้องกับกิจกรรม และการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ โดยเฉพาะการศึกษาเพื่อจัดตั้งโครงการดำเนินงานอนุรักษ์โบราณสถาน ในรูปแบบโครงการอุทยานประวัติศาสตร์ หรือนครประวัติศาสตร์ มักเป็นการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรือง ทางด้านศิลปวัฒนธรรมของช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์วัฒนธรรมของชาติ โดยละเลยความสำคัญของช่วงเวลาอื่น ๆ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถาน โดยมิได้คำนึงถึงพลวัตทางวัฒนธรรมของแหล่งโบราณสถานนั้น (ฝนวันจันทร์ ศรีจันทร์, 2543)

ในประเด็นการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของรัฐ โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลัก ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (2521) ได้เสนอแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยกำหนดนโยบายหลัก และนำไปสู่แผนการดำเนินงานในการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อตอบสนองต่อนักท่องเที่ยว โดยใช้วิธีขยับเน้นโบราณสถานด้วยการเปิดพื้นที่โล่ง เพื่อแสดงให้เห็นเส้นขอบฟ้าที่ชัดเจนของกรุงรัตนโกสินทร์ ควบคุมและจำกัดความหนาแน่นของย่านอาคารที่พักอาศัย และย่านพาณิชยกรรมให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม และขจัดชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เพื่อป้องกันการรุกล้ำบริเวณโบราณสถานต่าง ๆ และลดความหนาแน่นของปริมาณการจราจร นอกจากนี้รัฐยังมองว่าการอนุรักษ์เป็นเรื่องของวัฒนธรรมชั้นสูง (High Culture) โดยมุ่งเน้นการอนุรักษ์โบราณสถานต่าง ๆ โดยยึดเอายุคสมัยของรัชกาลที่ 5 เป็นเกณฑ์ มีการจัดการกลุ่มอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หมายถึงอาคารที่สร้างก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นจะได้รับการอนุรักษ์ ส่วนอาคารที่สร้างหลังยุคสมัยของรัชกาลที่ 5 จะต้องทุบทิ้งเพื่อเปิดเป็นพื้นที่โล่ง อันเนื่องมาจากสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นเป็นยุคที่เจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ด้าน ทำให้วัฒนธรรมของชนชั้นสูงเฟื่องฟูเต็มที ดังนั้นควรจะอนุรักษ์เมืองเก่าเพื่อนำไปสู่บรรยากาศทางวัฒนธรรมในอดีต

ในประเด็นของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของรัฐ โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน ในมุมมองทางด้านการวางผังเมือง ประสงค์ เอี่ยมอนันต์ (2546) เสนอแนวคิดเรื่องการพัฒนา

เมืองเชิงอนุรักษ์ในการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งเป็นการพัฒนาโดยแยกพื้นที่พัฒนาเชิงเศรษฐกิจออกจากพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ทางศิลปกรรมและธรรมชาติ แต่ยังคงแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมต่อของพื้นที่พัฒนาทั้งสองลักษณะ โดยให้เห็นการคลี่คลายที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจากพื้นที่อนุรักษ์ไปสู่พื้นที่พัฒนาเชิงเศรษฐกิจ ส่วนพื้นที่อนุรักษ์ต้องปรับปรุงให้องค์ประกอบของชุมชนเมืองเดิมปรากฏอย่างเด่นชัดทั้งรูปแบบอาคาร ผังบริเวณ สิ่งแวดล้อม และบรรยากาศของทั้งพื้นที่ ส่วนพื้นที่ที่พัฒนาเพื่อเศรษฐกิจต้องให้ห่างจากพื้นที่อนุรักษ์ ระยะห่างระหว่างสองพื้นที่ต้องขึ้นอยู่กับอัตราความเจริญเติบโตของเมืองแต่ละเมือง ทั้งนี้ต้องไม่ให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้ามารบกวนพื้นที่อนุรักษ์

ส่วนที่สองคือ การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ โดยที่คนสามารถอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ บทบาทของการอนุรักษ์นี้คือการรักษาวัฒนธรรมของกลุ่มชน ซึ่งไม่ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาของเมืองในปัจจุบัน แต่กลับจะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมเมือง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรม ที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อ ความคิดสร้างสรรค์ และวิถีชีวิตของผู้คน ในอดีต รวมทั้งการให้ความสำคัญกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย และการเคารพในสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองหรือชุมชนโบราณเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความทรงจำทางวัฒนธรรม ที่เป็นหลักฐานทางกายภาพ แสดงให้เห็นความเจริญเติบโตในอดีต และเพื่อรักษาความสัมพันธ์ของชุมชนให้มีความกลมกลืนกันระหว่าง คน กิจกรรม และสภาพแวดล้อม ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของพื้นที่เหล่านั้นด้วย การอนุรักษ์จะมีบทบาทในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาสู่ท้องถิ่น และสามารถช่วยพัฒนาสังคมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้คนในสังคมรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมที่จะช่วยเหลือและพัฒนาชุมชน เนื่องจากการอนุรักษ์นี้เป็นสิ่งที่ใช้แรงบันดาลใจในอดีตผสมผสานกับแนวความคิดแบบสมัยใหม่ ทำให้อดีตสามารถสนองตอบสนองปัจจุบันได้ และมีส่วนในการพัฒนาเมืองและชุมชนต่อไป (ผ่นวันจันทร์ ศรีจันทร์, 2543)

ในประเด็นการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ระหว่างรัฐและชุมชน โดยที่คนสามารถอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ ตัวอย่างเช่นงานศึกษาของ Herzfeld (2003) และ วรรณุช จรุงรัตนางค์ (2545) ได้วิจารณ์แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ว่าเป็นการมองข้ามวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน โดยรัฐเน้นการจัดพื้นที่ และสถาปัตยกรรมสิ่งก่อสร้างเป็นหลัก แต่มองวัฒนธรรมไทยที่ควรอนุรักษ์เป็นเพียงวัตถุ และสิ่งก่อสร้าง จึงละเลยความหมายของวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของผู้คน เป็นการบั่นทอนความเป็นมนุษย์ (Dehumanize) ของคนในชุมชน โดยให้วัตถุอาคารสถานที่เป็นตัวกำหนดคุณค่าของคนในชุมชนว่าควรจะอยู่ในพื้นที่หรือควรจะต้องถูกโยกย้าย ทำให้ชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของความแออัดและทำลายทัศนียภาพของ



เมือง นำไปสู่ความชอบธรรมของรัฐที่จะเข้าไปอนุรักษ์และพัฒนา จนทำให้กรุงรัตน โกสินทร์กลายเป็นเมืองที่ตายแล้ว (Dead City) เพราะปราศจากวิถีชีวิตของผู้คน

ข้อวิพากษ์อีกประเด็นหนึ่งของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ ในมุมมองที่เน้นทางด้านกายภาพเพื่อการท่องเที่ยวของรัฐ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Urry (1990) และ ฝวนวันจันท์ ศรีจันทร์ (2543) ได้วิจารณ์การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของรัฐว่าเป็นการอนุรักษ์ที่เน้นทางด้านกายภาพเพื่อการท่องเที่ยวเพียงด้านเดียว โดยรัฐมีการฟื้นฟูและพัฒนา มรดกทางประวัติศาสตร์ขึ้น เพื่อให้คนรุ่นใหม่ได้รับรู้ และเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ชม กลายเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่นำรายได้เข้าประเทศ โดยที่ Urry (1990) เสนอแนวคิดเรื่องกระบวนการทำตัวเองให้กลายเป็นอื่น (Self Othering) โดยการท่องเที่ยวถือเป็นวิธีการปฏิบัติของการจ้องมอง ความหมายของพื้นที่คือการถูกจ้องมองเป็นการสร้างผ่านสัญลักษณ์ (Sign) การท่องเที่ยวก็คือการเก็บรวบรวมสัญลักษณ์เหล่านั้น แผนการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย จึงมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนสถานที่ท่องเที่ยวให้เป็นวัตถุแห่งการจ้องมองของนักท่องเที่ยว (The Object of Tourist Gaze) โดยเป็นการสร้างคลังสัญลักษณ์ของความเป็นไทย ไว้เป็นจุดขายนักท่องเที่ยว รัฐกำลังส่งเสริมการนิยามตัวเองให้กลายเป็น “ความเป็นอื่น” เพื่อเรียกความสนใจจากนักท่องเที่ยวให้เข้ามาแสวงหาความพึงพอใจจากการท่องเที่ยว แต่คลังสัญลักษณ์กลับไร้ชีวิต เพราะประกอบขึ้นด้วยวัตถุที่ไม่มีผู้คน ส่วนฝวนวันจันท์ ศรีจันทร์ (2543) เสนอว่า ในขณะที่รัฐได้เน้นการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดรายได้นั้น รัฐได้ลืมเป้าหมายที่แท้จริงของการอนุรักษ์เพื่อให้รู้จักตนเอง ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการอนุรักษ์ ทำให้เกิดการปรุงแต่งสิ่งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมให้เกินเลยจากความเป็นจริงในอดีต หรือเป็นการบิดเบือนสิ่งที่เป็นประวัติศาสตร์ ทำให้นักท่องเที่ยวสนุกสนานเพลิดเพลินเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้รับความรู้ทางประวัติศาสตร์ที่แท้จริง

ข้อวิพากษ์อีกประเด็นหนึ่งของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ โดยที่คนอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ ในมุมมองของการอนุรักษ์ที่เน้นในเรื่องวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Askew (2002) และนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2544) ได้วิจารณ์แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของรัฐ โดยเสนอว่าวัฒนธรรมไทยแท้ในความหมายของรัฐคือวัฒนธรรมชั้นสูง (High Culture) ที่ได้พยายามนำเสนอต่อสายตานักท่องเที่ยว ช่วงต่อมารัฐมีการเปลี่ยนแปลงความคิดที่มองว่าวัฒนธรรมเป็นของคนชั้นสูง โดยหันมาเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมมหาชน ทำให้เกิดการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมทั้งสอง โดยที่วัฒนธรรมชั้นสูงถูกผลิตซ้ำ และกลายเป็นวัฒนธรรมมหาชน ดังนั้นหากต้องการค้นหาวัฒนธรรมชั้นสูงแท้ ๆ ต้องหวนกลับไปในอดีตเท่านั้น จึงเกิดแนวคิดที่ว่าวัฒนธรรมชั้นสูงดั้งเดิม (Authentic High Culture) มีแต่ในอดีตเท่านั้น แต่ในปัจจุบันรัฐได้พยายามใช้ภาพของกรุงเทพ ฯ ในอดีตเป็นเสมือนต้นแบบในการอนุรักษ์ และพยายามเน้นวัด

และวัง จึงเป็นการสื่อถึงความพยายามกลับไปหาวัฒนธรรมชั้นสูงที่เป็นของแท้ดั้งเดิม และพยายามเชิดชูวัฒนธรรมชั้นสูงให้เลื่อนขึ้นมาเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมไทย ในขณะที่เดียวกันก็กดทับวัฒนธรรมของมหาชน

ข้อวิพากษ์อีกประเด็นหนึ่งของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ โดยที่คนอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ ธงชัย วินิจจะกูล (2544) ได้วิจารณ์แผนแม่บทฯ โดยเสนอว่ารัฐมีแนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์แบบราชาชาตินิยม ซึ่งพื้นฐานเดิมมาจากแนวคิดแบบราชนิยม (Royalism) ที่ถูกผนวกไปกับชาตินิยม (Nationalism) ทั้งที่กษัตริย์เป็นแนวคิดแบบรัฐราชสมบัติ (Dynastic State) ในสมัยก่อน และชาติ (State) เป็นรัฐสมัยที่เพิ่งเกิดขึ้น แสดงให้เห็นความลึกลับที่เอาแนวคิดสมัยใหม่ไปใส่แนวคิดแบบเก่า แนวคิดนี้มีการนำไปใช้เป็นรากฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนอนุรักษ์พัฒนาพื้นที่เมืองเก่าในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น แผนอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ได้ยึดเอายุคสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นแม่แบบ เพราะถือว่าเป็นยุคสมัยที่นำไปสู่บรรยากาศทางวัฒนธรรม จนกลายเป็นมาตรฐานผู้นำในประวัติศาสตร์ไทย และเป็นเสาเข็มหลักของประวัติศาสตร์แบบราชาชาตินิยมที่ได้รับการเชิดชูจนถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันภาครัฐมีแนวคิดในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์และโบราณสถานในเขตเมืองเก่าโดยการมองแบบแยกส่วน โดยการแยกคนออกจากโบราณสถาน เน้นสิ่งก่อสร้างเป็นหลัก ละเลยความหมายของวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของผู้คนไป ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาในการอนุรักษ์โบราณสถานได้ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

### 1.6.3 สิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน

การจัดการทรัพยากรหรือการจัดการพื้นที่ในมิติทางสังคม ถูกมองว่าเป็นเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร ดังนั้นในการกำหนดสิทธิและอำนาจที่เกี่ยวกับการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรจึงเป็นเรื่องสำคัญ การมีทรัพยากรเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีสิทธิ หรือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การจัดการทรัพยากรต่าง ๆ สิ่งที่เราต้องคำนึงถึงนั้นก็คือพื้นที่ที่ทรัพยากรเหล่านั้นดำรงอยู่ โดยทั่วไปผู้คนมักจะมองภาพพื้นที่ตามลักษณะทางกายภาพที่พื้นที่เหล่านั้นเป็นอยู่ เช่น พื้นที่ป่า พื้นที่แหล่งน้ำ ซึ่งอาจจะมีการจัดการตามลักษณะทางกายภาพของแต่ละพื้นที่ แต่ความจริงแล้วพื้นที่ไม่ได้มีความหมายเป็นเพียงลักษณะทางกายภาพเท่านั้น แต่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของสังคม และวิถีชีวิตก็มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทำให้พบว่าพื้นที่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางสังคม (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร, 2542)

สุชาริน คุณผล (2541) เห็นว่าพื้นที่เป็นตัวกำหนดและมีความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ทางสังคม โดยพื้นที่ที่เกิดขึ้นหรือพื้นที่ทางสังคมนั้น อาจจะเป็นการผสมผสานระหว่างพื้นที่ทางกายภาพและกระบวนการทางสังคม ซึ่งพื้นที่ประเภทหนึ่งที่ได้รับคามสนใจกันมากนั้นก็คือพื้นที่

สาธารณะ (Public Space) พบว่ามีอยู่ทั่วไปในทุกพื้นที่ของสังคม แต่ที่พบในทุกพื้นที่สาธารณะนั้นก็คือ อำนาจในการเข้าถึง (Power to Access) ซึ่งอำนาจในการเข้าถึงนี้มีบทบาทในการเข้าไปจัดการกับพื้นที่ทางด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการเข้าไปมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่นั้นด้วย

ในประเทศไทยพื้นที่ของรัฐส่วนใหญ่ รัฐจะมีอำนาจในการควบคุมการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ โดยรัฐสามารถกำหนดบทบาท และความสำคัญของพื้นที่ต่าง ๆ ได้ รวมทั้งกำหนดทิศทางในการพัฒนาพื้นที่นั้นได้ ดังนั้นหากรัฐได้นำการพัฒนาที่เข้าไปเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนที่มีกับพื้นที่ของรัฐ ก็อาจจะทำให้ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลง และมีการเคลื่อนไหวรวมตัวกันเพื่อต่อต้านอำนาจของรัฐ เช่นงานศึกษาของ อนุกุล ศิริพันธ์ (2542) ศึกษาการจัดการโบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง คือบริเวณเมืองเก่าเขตกลางคันครรุ่นที่ 2 พบว่าสาเหตุของความเสื่อมโทรมของชุมชนเมืองโบราณ เกิดขึ้นเนื่องจากภาครัฐขาดมาตรการในการจัดการดูแลโบราณสถานอย่างจริงจัง ทั้งในเรื่องของการครอบครองที่ดิน การออกเอกสารสิทธิให้กับผู้อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน และการปล่อยปละละเลยที่ดินของรัฐ ต่อมารัฐได้ใช้อำนาจในการอ้างสิทธิในการครอบครองพื้นที่โบราณสถานนั้น โดยการย้ายชุมชนแออัดที่บุกรุกออกจากเขตโบราณสถาน ทำให้ชุมชนมีการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ และไม่ยอมรับข้อเสนอต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนสืบมา

ระบบสิทธิในทรัพยากรนี้จะประกอบไปด้วยโครงสร้างของสิทธิ และหน้าที่ที่จะบ่งบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้น ๆ ด้วย (Bromley and Cernea, 1989) ในการกำหนดระบบสิทธิในทรัพยากรนั้น จะพบความหมายของคำว่ากรรมสิทธิ์จะมีการเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมในช่วงนั้น ซึ่งความหมายของกรรมสิทธิ์ หมายถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือสิ่งของ ซึ่งพบว่าเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลต่อบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากร ระบบสิทธิสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็นสี่ประเภท คือ 1) ระบบสิทธิของรัฐ (State Property Regimes) เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาด รัฐมีอำนาจในการควบคุมดูแลและจัดการ 2) ระบบสิทธิส่วนบุคคล (Private Property Regimes) ถือเป็นสิทธิของบุคคลเหนือทรัพยากร ซึ่งบุคคลนั้น ๆ มีสิทธิโดยชอบธรรมในการที่จะดูแลและจัดการกับทรัพยากรโดยเสรี 3) ระบบสิทธิส่วนรวม (Common Property Regimes) โดยที่ชุมชนมีสิทธิเหนือทรัพยากรร่วมกัน 4) ระบบซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์หรือเปิดเสรี (Non - Property Regimes or Open Access) ระบบนี้ทุกคนสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้โดยเสรี เพราะไม่ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร (Bromley, 1991; สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2543)

ทั้งนี้ในบางสถานการณ์ การแบ่งระบอบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าว ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะในความเป็นจริงสิทธิในทรัพย์สินแต่ละประเภท มีความเป็นพลวัตและมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกัน โดยมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งระบอบกรรมสิทธิ์ยังมีหลายรูปแบบซ้อนกัน Ostrom and Schlager (1996) จึงเสนอว่า สิทธิไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียวที่ตายตัว แต่มีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้ 1) สิทธิในการเข้าถึง 2) สิทธิในการใช้ 3) สิทธิในการจัดการ 4) สิทธิในการเปลี่ยนถ่ายให้กับคนอื่น 5) สิทธิในการกีดกัน

ทั้งนี้การแบ่งสิทธิดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า จะแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้วสิทธิเหล่านี้มีความต่อเนื่องแบบแถบสีของแสง (Spectrum) (สุชาวัลย์ เสดียรไทย, 2543) เนื่องจากทรัพย์สินเป็นหน่วยของความสัมพันธ์ เพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร ดังนั้นการมีทรัพย์สินก็คือการมีสิทธิที่ผู้อ้างสิทธิตามกฎหมายของการเข้าถึงที่ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น เพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิที่ได้ตกลงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการสิทธิในทรัพย์สิน เพราะในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถกีดกันสิทธิได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างแท้จริง (อาพันธ์ กาญจนพันธุ์, 2544)

ดังนั้น สิทธิจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ที่มีการนิยามให้ความหมายต่อการกำหนดกฎเกณฑ์ ที่นำมากำหนดสิทธิเหนือทรัพยากรหนึ่ง ๆ จนก่อให้เกิดสิทธิเชิงซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Singer (2000) ที่ว่า 1) สิทธิเหนือทรัพย์สิน คือความสัมพันธ์ซึ่งไม่เพียงสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งของ แต่ยังรวมถึงคนที่อยู่อาศัยและใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น ผู้ใดจะสร้างโรงงานของตัวเองในพื้นที่ใดต้องได้รับความเห็นชอบจากเพื่อนบ้านก่อนว่าจะไม่มีผลกระทบกับชุมชน 2) การปฏิบัติการของสิทธิของทรัพย์สินนั้น จะมีความขัดแย้งระหว่างผู้ถือครองหลากหลาย เพราะนอกจากผู้อื่นให้การยอมรับการใช้สิทธิแล้ว ทรัพยากรยังถูกจำกัดเพื่อความมั่นคงในชีวิตของคนอื่นด้วย 3) บรรทัดฐานของทรัพย์สินต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่วางอยู่บนความเสมอภาค อิสรภาพ และศักดิ์ศรีของความเป็นคน เช่น การไม่กีดกันคนต่างผิวสีในการใช้บริการของรัฐ 4) ทรัพย์สินนั้นเป็นทั้งของปัจเจกบุคคลและระบบสังคม ซึ่งไม่ใช่มีเป้าหมายเฉพาะประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น 5) การรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของนั้น นอกจากมีสิทธิเหนือทรัพย์สินแล้วยังมีภาระผูกพันในทางศีลธรรมด้วย เพื่อให้ผู้อื่นได้มีโอกาสใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้

ตามนัยยะดังกล่าว ระบบกรรมสิทธิ์จึงมีลักษณะพลวัตของสิทธิ ที่ไม่ได้มีความหมายแบบหยุดนิ่งตายตัว แต่สามารถปรับเปลี่ยนความหมายอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อดำเนินการผ่านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ทำให้กลุ่มชนต่าง ๆ ร่วมมือกันกำหนดกฎเกณฑ์ และสร้างความชอบธรรมของสิทธิขึ้นมาใหม่ในสังคม ดังเช่น การกลายเป็นรูปของสิทธิชุมชนในความหมายใหม่ จากการถูกตีความ นิยามความหมายใหม่ ดังนั้นจึงมีนัยเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ

ที่สามารถแสดงควมมีตัวตน หรืออัตลักษณ์ขึ้นมาใหม่ได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544) ดังเช่น การเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการจัดการป่า แต่ยังคงยอมรับสิทธิของรัฐ และสิทธิของปัจเจกบุคคล ในพื้นที่เดียวกันด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ของชุมชนสามารถซ้อนทับกับสิทธิความเป็นเจ้าของของรัฐได้ โดยเฉพาะทรัพยากรของส่วนรวมที่มีค่าใช้จ่าย ที่จะสร้างสถาบันการจัดการสูง และผู้ใช้ที่เป็นปัจเจกบุคคลมักนำผลประโยชน์มาเป็นของตัวเอง หรือไม่กระจายไปสู่ส่วนรวม (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543ก) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการช่วงชิงทรัพยากร โดยเฉพาะทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองของการอนุรักษ์ (Politics of Conservation) (Anan, 1998; Bryant and Bailey, 1997; Watts, 2000)

อย่างไรก็ตามปัจจุบันเริ่มได้รับการยอมรับสิทธิชุมชนในการอ้างสิทธิเข้าถึงทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยต้องการให้รัฐยอมรับให้องค์กรระดับท้องถิ่น สามารถทำการตรวจสอบนโยบายได้ สามารถออกกฎหมายการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นได้ ด้วยการรับรองสิทธิการใช้ทรัพยากร เพราะสอดคล้องกับวิถีชีวิตของตนเองได้ดีที่สุด ตลอดจนให้องค์กรท้องถิ่นสามารถที่จะปกครองตัวเองได้ เป็นต้น ซึ่งได้มีงานวิจัยยืนยันความซับซ้อนของสิทธิและศักยภาพ ในการจัดการทรัพยากรของชุมชน ที่ยินยอมให้ผู้มีสิทธิต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันจัดการได้ ดังที่ (Wiber, 1991; Chusak, 1994; Getzler, 1996) ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยรูปแบบของการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน เพื่อให้หลายฝ่ายเข้าร่วมจัดการ ซึ่งจะมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

การจัดการทรัพยากรในปัจจุบันของรัฐไทย ยังคงเลือกที่จะใช้ระบบการจัดการเชิงเดี่ยวมากกว่าระบบการจัดการเชิงซ้อน โดยยึดแต่หลักสิทธิเชิงเดี่ยวที่เน้นปัจเจกนิยม ซึ่งมีระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน และระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ละสิทธิของส่วนรวม เพราะเชื่อว่าจะให้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุด (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543ก,ข) รัฐได้เข้าแทรกแซงการจัดการของชุมชนและมีบทบาทเหนือชุมชน โดยรัฐได้ใช้แนวคิดแบบระบบกรรมสิทธิ์เป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ขณะที่แนวคิดของชุมชนในการจัดการทรัพยากรคือกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวม ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

การมองปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่สามารถมองในระดับหนึ่ง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้ เพราะปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้น เป็นกระบวนการทางสังคมที่มีระยะเวลาต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ และความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนมีความสัมพันธ์หลายระดับซ้อนกัน และมีสิ่งต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน มีทั้งระดับโลกและระดับท้องถิ่น ดังนั้นการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร จึงต้องเน้นไปที่การแก้ปัญหาในการเข้าถึง ซึ่งเป็นรากเหง้าของกระบวนการทางสังคม (Nygren, 2000)

เพราะฉะนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบอบกรรมสิทธิ์ของทรัพยากร ที่มีระบบสิทธิเชิงซ้อนภายใต้บริบทความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดนี้มาศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงวิถีคิดเกี่ยวกับสิทธิระหว่างรัฐและชุมชน ในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนแออัดในเขตพื้นที่เมืองเก่าว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกันอย่างไร

ดังนั้นเมื่อรัฐกำหนดขอบเขต เพื่อควบคุมการจัดการทรัพยากร โดยละเลยความหลากหลายของสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่เคยมีมาก่อนแล้วในแต่ละพื้นที่ การจัดการทรัพยากรจึงควรเน้นการใช้สิทธิเชิงซ้อนและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่หลากหลาย เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจความสลับซับซ้อนของสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร และความขัดแย้งที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่หลากหลาย

#### 1.6.4 การมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐ ในการที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมหรือเพียงมีส่วนรับรู้เท่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจของภาครัฐ โดยที่การกระจายอำนาจนั้นเป็นการถ่ายโอนหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

Arnstein (1971) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นระดับแบบขั้นบันได ซึ่งทั้งหมดมีแปดขั้น จัดเป็นสามกลุ่ม คือ ไม่ใช่การมีส่วนร่วม (Non-participation) ระดับของการแสดงภาพลักษณ์ภายนอก (Tokenism) และระดับของอำนาจประชาชน (Citizen power) แต่ในส่วนของการมีส่วนร่วม ที่แท้จริงนั้นมีสามระดับคือ แบบหุ่นส่วนที่ชุมชนมีอำนาจในการเจรจาต่อรองได้ และแบบการมอบอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมีเสียง เช่น หากจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจก็มีตัวแทนชุมชนในสัดส่วนที่มากกว่า และชุมชนมีอำนาจในการที่เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั่นเอง แต่การมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ เช่น การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ทราบ การปรึกษาหารือและการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เขาถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงเพราะเป็นการมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม ส่วนรูปแบบที่เขาเห็นว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมเลย ได้แก่ การให้ชุมชนอยู่ภายใต้การสั่งการหรือชุมชนเป็นผู้รับการดูแลโดยไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจ ซึ่งโครงการหลายโครงการ พบว่าอยู่ในระดับต่ำของขั้นบันได

ตาราง 1.1 การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมแบบขั้นบันได

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม	ลักษณะการมีส่วนร่วม	ระดับของการมีส่วนร่วม
1. ประชาชนอยู่ภายใต้การสั่งการ	- มีคณะกรรมการแต่เป็นเพียงตรายาง	กลุ่มที่ 1
2. ประชาชนเป็นผู้รับการดูแล	- ผู้มีอำนาจเป็นคนจัดการ	ไม่มีส่วนร่วม
3. การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ทราบ	- รับรู้สิทธิของประชาชนและทางเลือก	กลุ่มที่ 2
4. การปรึกษาหารือ	- ยอมรับฟังเสียงประชาชนแต่ไม่สนใจ	การแสดงภาพลักษณ์ภายนอกหรือ
5. การเปิดโอกาสให้แสดงความเห็น	- ยอมรับฟังคำแนะนำแต่ไม่นำไปปฏิบัติ	การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม
6. ความเป็นหุ้นส่วน	- ชุมชนมีอำนาจในการต่อรอง	กลุ่มที่ 3
7. แบบการมอบอำนาจ	- ชุมชนมีอำนาจในการที่จะเป็นผู้ตัดสินใจ	อำนาจประชาชนเป็นการมีส่วนร่วม
8. อำนาจเป็นของประชาชน	ใจเอง	ร่วม โดยพลังของชุมชน

ที่มา: Arnstein (1969) (อ้างใน Mitchell, 1997)

จากกรอบแนวคิดในการมีส่วนร่วมของชุมชนของ Arnstein (1969 อ้างใน Mitchell, 1997) จะเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมมากขึ้นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ อย่าง สลับซับซ้อนมิใช่ด้านในด้านหนึ่ง จะต้องพิจารณาถึงมิติของการมีส่วนร่วม นอกจากนั้นในด้าน องค์ประกอบทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็เป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมไทยมี ลักษณะทางวัฒนธรรมเฉพาะด้วย

Cohen and Uphoff (1980) เสนอกรอบความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ว่าการมีส่วนร่วมมีสามมิติ ดังนี้ 1) ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม มีสี่แบบ คือ 1.1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรควรทำและทำอย่างไร ประกอบไปด้วยสามขั้นตอนคือร่วมในการคิดถึงปัญหา โดยระบุความต้องการของชุมชนจนเกิดโครงการ และตัดสินใจดำเนินการ (โดยองค์กรชุมชน) 1.2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ ประกอบด้วยการร่วมเสียดุลในการพัฒนา สนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารงานกิจกรรม และประสานงานขอความร่วมมือ 1.3) การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทาง สังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล 1.4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลของโครงการ 2) ผู้เข้ามามีส่วนร่วม องค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมีสี่กลุ่ม คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน ผู้นำชุมชน บุคลากรของรัฐ และบุคคลภายนอก ซึ่งทั้งสี่กลุ่มนี้มีการพิจารณาลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ และมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น 3) วิธีการ ในการเข้าร่วม คือ 3.1) ลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัล ตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม หรือมีแรงกระตุ้น และแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างไร

3.2) รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรงหรือผ่านองค์กรของชุมชน 3.3) ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่ของการเข้าร่วม ระยะเวลาในการเข้าร่วม และขอบเขตของกิจกรรม 3.4) ผลของการมีส่วนร่วมทำให้เกิดปฏิกิริยาอย่างไร เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น

ในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน แบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน โดยที่ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในทุกระดับ ส่วนที่สองคือการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน โดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยส่วนแรกคือการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน โดยที่ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในทุกระดับ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ (ศิริวรรณ ทาปัญญา, 2539; อนุกุล ศิริพันธ์, 2542; เรืองแสง ทองสุขแสงเจริญ, 2542) พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่โบราณสถานในระดับที่น้อยถึงปานกลาง กล่าวคือชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่โบราณสถาน ในขั้นตอนของการร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ กับขั้นตอนการปฏิบัติงาน แต่มักไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และยังพบว่าชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเข้าถึงสภาพปัญหา และการจัดการโบราณสถานในชุมชน รวมทั้งไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของประวัติศาสตร์ชุมชนที่ตนอาศัยอยู่จากอดีตถึงปัจจุบัน ส่วนภาครัฐก็ขาดบุคลากรเข้าไปดูแลอย่างทั่วถึง และเนื่องมาจากการผูกขาดการจัดการทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีของรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่มีการมอบอำนาจในการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานให้กับคนที่ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ

ส่วนที่สองคือการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน โดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทุกระดับ คืองานศึกษาของ สายันต์ ไพรชาญจิตร (2546) เสนอแนวคิดโบราณคดีชุมชน โดยเป็นการนำเอาระเบียบวิธี และกระบวนการทำงานทางโบราณคดีและการอนุรักษ์เชิงพัฒนามาผสมผสานกับแนวคิด และปรัชญาของการพัฒนาชุมชน มาใช้เป็นวิธีการในการพัฒนาชุมชน โบราณคดีชุมชนเป็นทั้งแนวทางและวิธีการจัดการทรัพยากร วัฒนธรรมอีกทางเลือกหนึ่งที่ต้องการนำเสนอสิ่งที่ได้จากการนำเอาปรัชญา แนวคิด หลักการและกระบวนการพัฒนาชุมชนไปประยุกต์ใช้ในการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) นั่นคือแนวคิด และวิธีการจัดการทรัพยากรวัฒนธรรมแนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มและองค์กรชุมชนมากกว่าปัจเจกบุคคล และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนมากกว่าให้ความร่วมมือ และให้ความสำคัญกับการเรียนรู้มากกว่าการให้ความรู้ โดยการนำเอาวิชาโบราณคดี และกระบวนการทำงานทางโบราณคดีมาใช้ เพื่อนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลได้ที่สำคัญก็คือเมื่อคนในชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีความมั่นใจในการ



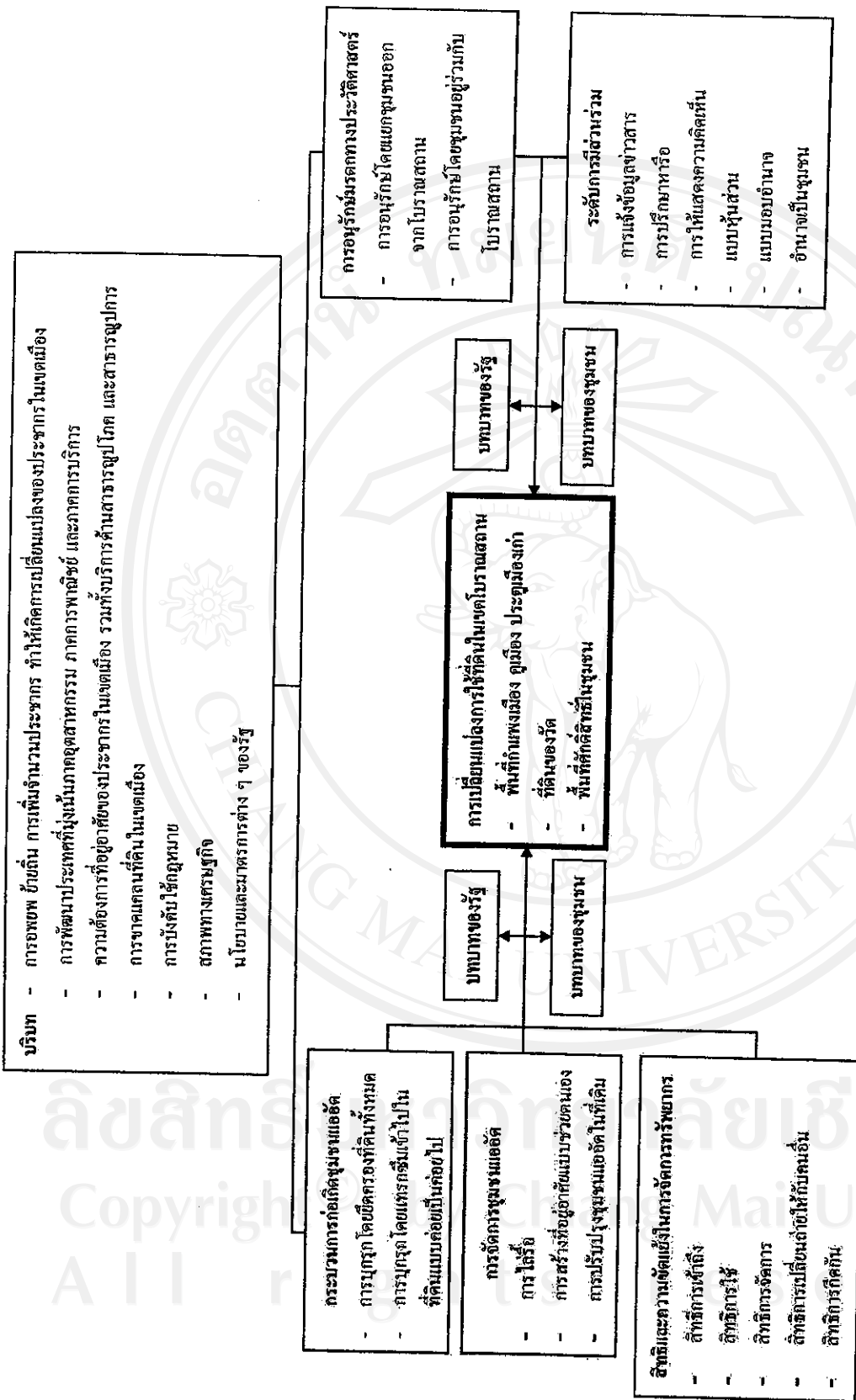
จัดการมากขึ้น บรรดาทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีที่มีอยู่มากมายในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะได้รับดูแลเอาใจใส่อย่างทั่วถึงโดยชุมชน และจะได้รับการปกป้องพิทักษ์รักษาและใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าจากชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่นนั้นตลอดไป ซึ่งเป็นแนวทางส่งเสริมให้คนไทยในชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร และจัดการทรัพยากรวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ และควรใช้แนวคิดการสร้างความรู้ร่วมกันระหว่างนักวิชาการ โบราณคดี นักวิชาการนักร้อง นักวิชาการท้องถิ่น ผู้รู้ในท้องถิ่น ชาวบ้าน และผู้คนที่สนใจ

ในการศึกษาการจัดการโบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขหรืออิทธิพลของปัจจัยใดบ้าง ตลอดจนรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นอย่างไร และการจัดการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอะไร ทั้งนี้เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน

### 1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดในการทำวิจัย (แผนภูมิ 1.1) โดยศึกษาในด้านการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตโบราณสถาน เพื่อตอบคำถามในการวิจัยว่า ชุมชนที่เข้าไปครอบครองพื้นที่โบราณสถานนั้น เข้ามาครอบครองตั้งแต่เมื่อใด มีประวัติการตั้งถิ่นฐานอย่างไร มีกระบวนการก่อเกิดอย่างไร และอพยพมาจากไหน และต่อมารัฐได้เข้าไปจัดการพื้นที่ในเขตโบราณสถาน โดยพิจารณามุมมองทางด้านกายภาพเพียงด้านเดียว โดยมองข้ามวิถีชีวิตชุมชน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนแออัดขึ้น ลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร และมีแนวทางที่จะคลี่คลายความขัดแย้งได้หรือไม่ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามาจัดการโบราณสถานโดยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยใช้แนวคิดที่ประการช่วยเป็นแนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย 1) แนวคิดการเกิดและการจัดการพื้นที่ชุมชนแออัดในเขตเมือง 2) แนวคิดการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ในเขตพื้นที่เมืองเก่า 3) แนวคิดสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐและชุมชน 4) แนวคิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ในการศึกษากระบวนการก่อเกิดชุมชนแออัดนั้น ผู้วิจัยมุ่งศึกษาพื้นที่ที่ชุมชนแออัดได้เข้าไปบุกรุกครอบครอง โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของรัฐ สามารถแบ่งออกได้สองประเภท ดังนี้ 1) การบุกรุกโดยการยึดครองที่ดินทั้งหมด (Land Invasion) 2) การบุกรุกเข้าไปแทรกซึมในที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไป (Infiltration) ส่วนการศึกษาการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมือง พบว่าพัฒนาการในการจัดการชุมชนแออัดในอดีตรัฐได้ใช้แนวคิดการไล่รื้อชุมชนแออัด โดยการรื้อล้างชุมชนแออัดให้หมดไปจากพื้นที่เมือง ต่อมาได้เกิดแนวคิดการสร้างที่อยู่อาศัยแบบช่วยเหลือตนเอง



ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สนับสนุนและช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ และในปัจจุบันรัฐได้เสนอแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยรัฐเข้าไปปรับปรุงสภาพทางกายภาพ และให้บริการพื้นฐานด้านต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมเมือง

ในประเด็นเรื่องการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ โดยการจัดการระหว่างรัฐและชุมชน สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ดังนี้ 1) การอนุรักษ์โดยแยกคนออกจากโบราณสถาน โดยที่รัฐมองแบบแยกส่วน โดยเน้นสิ่งก่อสร้างเป็นหลัก และละเลยความหมายของวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของผู้คนไป 2) การอนุรักษ์โดยคนอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ คือการรักษาวัฒนธรรมของกลุ่มชน และจะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมเมืองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย และการเคารพในสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองหรือชุมชนโบราณเหล่านั้น

ในการศึกษาระบบสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ด้วยเหตุที่ทรัพยากรที่ดินที่เป็นพื้นที่โบราณสถานนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้วพื้นที่โบราณสถานนั้นสามารถมีระบบสิทธิได้ทั้งสิทธิของรัฐ สิทธิส่วนบุคคล สิทธิส่วนรวม และสิทธิการเปิดเสรี สำหรับมิติด้านสิทธินั้นจะวิเคราะห์สิทธิที่เป็นสิทธิเชิงซ้อน สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิของรัฐและสิทธิของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในการเข้าถึง และควบคุมพื้นที่โบราณสถาน ได้แก่ สิทธิการเข้าถึง การใช้ การจัดการ การเปลี่ยนถ่ายให้กับคนอื่น และการกีดกัน

ประเด็นเรื่องการจัดการโบราณสถาน ระหว่างรัฐและชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วมนั้น จะศึกษาบริบท และเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยจะพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่ การเสนอความคิดเห็น การวางแผนและการตัดสินใจ การปฏิบัติดำเนินงาน การแบ่งปันผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล

ในพื้นที่ศึกษาพบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตโบราณสถาน เนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐ ซึ่งการที่นโยบายของรัฐมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรของชุมชนในพื้นที่ ชุมชนก็จะมี การตอบสนองต่อนโยบายนั้น โดยอาจจะเป็นการตอบสนองในทางบวกหรือในทางลบก็ได้ ผู้วิจัยจึงพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตโบราณสถาน นับตั้งแต่การประกาศเขตโบราณสถานในปี พ.ศ. 2478 โดยกรมศิลปากร คือในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2478 จนถึงปี พ.ศ.2548 ในช่วงเวลานี้มีการเปลี่ยนแปลงด้านบริบทหลายประการ ได้แก่ การอพยพย้ายถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประชากรในเขตเมือง การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการบริการ การขาดแคลนที่ดินในเขตเมือง ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชากรในเขตเมืองรวมทั้งการได้รับ

บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจากรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย สภาพทางเศรษฐกิจ และนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการจัดการชุมชนแออัด

### 1.8 ระเบียบวิธีวิจัย

การลงพื้นที่ศึกษาในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เริ่มต้นจากการเตรียมข้อมูล โดยแบ่งข้อมูลออกเป็นสามส่วน คือส่วนแรกเป็นข้อมูลเชิงพื้นที่ (Spatial Data) ได้แก่ 1) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2495 จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2495 มาตรฐาน 1:50,000 จากกรมแผนที่ทหาร 2) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในปีพ.ศ. 2517 จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2517 มาตรฐาน 1:15,000 จากกรมแผนที่ทหาร 3) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2539 จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2539 มาตรฐาน 1:15,000 จากกรมแผนที่ทหาร 4) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2548 จากการแปลข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม IKONOS รายละเอียดภาพ 4 เมตร ปี พ.ศ. 2548 จากบริษัท สเปซ อิมเมจจิง เซาธ์อีสท์ เอเชีย จำกัด ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนามของผู้วิจัย และการสอบถามชาวบ้านในพื้นที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน การเข้ามาครอบครองที่ดิน ลักษณะการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่โบราณสถานในชุมชน จากนั้นนำข้อมูลแผนที่การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดและการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตโบราณสถานที่ได้จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียมในแต่ละช่วงเวลามาซ้อนทับกัน เพื่อสร้างแผนที่การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่เมืองเก่าลำปางในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ทราบถึงการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัด ที่มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า

นอกจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียมแล้ว ผู้วิจัยใช้ข้อมูลแผนที่แสดงขอบเขตและตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่โบราณสถาน โดยใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ปี พ.ศ. 2548 ประกอบด้วย ขอบเขตของกำแพงเมืองเก่า คูเมืองเก่า ขอบเขตการปกครอง ถนน และแหล่งน้ำภายในเขตเทศบาลนครลำปาง จากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน 1:50,000 ราว 4845 I และ 4945 IV เพื่อช่วยในการสร้างแผนที่การเกิดชุมชนแออัด การกระจายตัวของชุมชนแออัด และการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตโบราณสถาน สำหรับข้อมูลตำแหน่งที่ตั้งที่สำคัญในพื้นที่ศึกษา เช่น ตำแหน่งที่ตั้งของโบราณสถาน ได้แก่ วัดเก่า ประตูเมืองเก่า และพื้นที่สาธารณะของชุมชน ผู้วิจัย

ใช้เครื่องมือวัดพิภคโลก ในการสำรวจเพื่อช่วยในการระบุพิภคที่ถูกต้องทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ศึกษา

ส่วนที่สองเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการสร้างแบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลทั่วไปของประชากร ได้แก่ ข้อมูลลักษณะครัวเรือน อายุ เพศ อาชีพ ฐานะทางสังคม การศึกษา การถือครองที่ดิน การเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น และเทคนิคการสร้างแบบสอบถามผู้วิจัยต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา ความคิดเห็น ความรู้ สภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ การควบคุมพื้นที่ ความขัดแย้ง ความสลับซับซ้อนของสิทธิ และการมีส่วนร่วมในการจัดการระหว่างรัฐและชุมชน จากนั้นผู้วิจัยได้ทำการทดสอบแบบสอบถามกับกลุ่มประชากรเป้าหมาย เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และข้อบกพร่องของแบบสอบถาม แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขให้สามารถนำไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษาให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การศึกษา

หลังจากการสร้างแบบสอบถามแล้ว ผู้วิจัยเริ่มเข้าไปในพื้นที่ศึกษาเพื่อเก็บข้อมูลและเข้าไปสังเกตการณ์ในพื้นที่ ซึ่งการเข้าไปในระยะแรก ผู้วิจัยเริ่มจากการเดินสำรวจในพื้นที่เพื่อสร้างความคุ้นเคย ความเชื่อใจ และการได้รับการยอมรับจากชุมชน โดยการเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้านและสอบถามวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชน แต่ในช่วงแรกผู้วิจัยถูกมองว่าเป็นคนแปลกหน้าในชุมชน ชาวบ้านยังไม่ยอมรับและไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินในเขตโบราณสถาน ประกอบกับพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน ทำให้มีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมการศาสนา และกรมศิลปากรได้เข้าไปในชุมชนบ่อยครั้ง เพื่อเจรจากับชาวบ้านในเรื่องของการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และทำให้ชาวบ้านไม่ยินยอมให้ข้อมูลกับผู้วิจัย ทำให้ผู้วิจัยต้องเข้าพื้นที่เพื่อแฝงตัวอยู่ในชุมชน เพื่อปรับตัวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ กับชาวบ้าน เช่นการเข้าร่วมประชุมในประเด็นต่าง ๆ ของชาวบ้าน การประกอบพิธีกรรม งานประเพณีต่าง ๆ ที่ชาวบ้านได้จัดขึ้น เช่น งานพิธีสวดเบิกของชุมชน ซึ่งชาวบ้านเชื่อว่าเป็นการขับไล่สิ่งไม่ดีออกจากชุมชน และการทำพิธีขึ้นท้าวทั้งสี่เพื่อขอขมาเจ้าที่เจ้าทางในการสร้างบ้าน หรือพิธีการในการต่อเติมบ้านเรือนในเขตโบราณสถาน เป็นต้น ซึ่งแต่ละกิจกรรมที่ได้มีส่วนร่วมทำกับชาวบ้านนั้นทำให้ผู้วิจัยสามารถเรียนรู้วิถีชีวิตของชาวบ้าน ความเชื่อเรื่องของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ พิธีกรรม และกฎเกณฑ์ในการจัดการที่ดินของชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และกระบวนการในการบุกรุกครอบครองที่ดินของชุมชน เป็นต้น การสร้างความคุ้นเคยกับชาวบ้านผ่านไปเป็นเวลาประมาณหนึ่งเดือนทำให้ผู้วิจัยได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน ต่อจากนั้นผู้วิจัยก็เริ่มเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม แต่เนื่องจากความต้องการข้อมูลจากแบบสอบถามมีจำนวนมากทำให้ผู้วิจัยต้องเข้าไปสัมภาษณ์ชาวบ้านหลายครั้ง ในแต่ละ

วันผู้วิจัยสามารถสัมภาษณ์ชาวบ้านได้เพียงสี่ถึงห้ารายเท่านั้น และสามารถเก็บข้อมูลได้เต็มที่ในช่วงเย็นและกลางคืน เพราะในช่วงเวลาเช้าและกลางวัน ชาวบ้านต้องออกไปทำงานเป็นส่วนใหญ่ หลังจากเก็บรวบรวมแบบสอบถามครบตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างประชากรแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลของชาวบ้านในชุมชน และในการวิเคราะห์ผู้วิจัยเลือกสถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต และสถิติเชิงวิเคราะห์ ได้แก่ สถิติไคสแควร์เพื่อทดสอบปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการชุมชนแออัด ที่มีผลต่อการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

หลังจากประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามแล้ว ผู้วิจัยเริ่มรวบรวมข้อมูลและเก็บข้อมูลในส่วนสุดท้าย คือ ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน การขยายตัวของชุมชน การใช้ที่ดินของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน สภาพปัญหา ความคิดเห็น ความรู้ สภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ชุมชน และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ การควบคุมทางพื้นที่ การต่อรองความขัดแย้ง ความสลับซับซ้อนของสิทธิ และการมีส่วนร่วมในการจัดการระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หรือการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ 1) กลุ่มผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน โดยรวมถึงผู้นำที่ไม่เป็นทางการ คือ พระ ผู้อาวุโส ผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ในพื้นที่ 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสำรวจสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดลำปาง เจ้าหน้าที่ฝ่ายกองสวัสดิการสังคมเทศบาลนครลำปาง เจ้าหน้าที่ฝ่ายสำรวจกรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง เจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรจังหวัดเชียงใหม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสำรวจจากสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดลำปาง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายสำรวจและจัดการชุมชนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (โครงการบ้านมั่นคง) สำนักงานเขตภาคเหนือ 3) กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่จากโครงการลำปางเมืองน่าอยู่ 4) กลุ่มชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

### 1.9 การนำเสนอเนื้อหา

เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งเป็นบทต่าง ๆ จำนวนหกบท โดยบทแรกเป็นบทนำ ส่วนรายละเอียดของเนื้อหาอีกห้าบท มีดังนี้

บทที่สอง กล่าวถึงบริบทของพื้นที่ศึกษา คือชุมชนแออัดที่อยู่ในพื้นที่เมืองเก่าเขตลานคร รุ่นที่ 1 โดยอธิบายถึงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สิทธิใน

การครอบครองที่ดิน ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม ลักษณะของที่อยู่อาศัย และระบบ สาธารณูปโภคในชุมชน

บทที่สาม กล่าวถึงพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตกลาง นคร รุ่นที่ 1 โดยอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนแออัด การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดใน เขตเมืองเก่าในแต่ละช่วงเวลา และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่าตามเหตุการณ์สำคัญ ที่มีผลต่อการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัด และปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชน แออัดในพื้นที่เมืองเก่า

บทที่สี่ กล่าวถึงความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่าลำปางใน แต่ละช่วงเวลา กฎกติกาในการใช้ที่ดินของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า ความสลับซับซ้อนของ สิทธิในทรัพยากรที่ดินเขตโบราณสถาน ความขัดแย้งในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถาน และ แนวทางในการคลี่คลายความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน

บทที่ห้า กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่โบราณสถานระหว่างรัฐและชุมชน รูปแบบของการมีส่วนร่วม และระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า

บทที่หก สรุปผลการศึกษา ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี และข้อเสนอแนะ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University—

All rights reserved