

บทที่ 3

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขलगค์นคร รุ่นที่ 1 มีการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดอย่างไร และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างไรในสังคมเมือง โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ของการตั้งถิ่นฐานในชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่า และเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางด้านบริบทของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่ากับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุมชนเมืองล้าปางในช่วงเวลาต่าง ๆ ตามเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาร่วมกับลักษณะของประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งนโยบายของรัฐในการจัดการชุมชนแออัด โดยการปรับปรุงการใช้ที่ดินหรือการจัดระเบียบของที่อยู่อาศัยในเขตเมือง และอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

3.1 พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขलगค์นคร รุ่นที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ. 2478 - 2548 รวมเป็นระยะเวลา 71 ปี โดยแบ่งช่วงเวลาของการศึกษาออกเป็นสี่ช่วงเวลา ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขलगค์นคร รุ่นที่ 1 โดยแบ่งออกเป็นสามกลุ่มตามลักษณะร่วมที่สำคัญมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนแออัด เพื่อพิจารณาความแตกต่างของกลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่ม สามารถดูรายละเอียดได้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.4 การเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากร ในหน้า 49 โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 ยุคบุกเบิกที่ดินและการเริ่มต้นอ้างสิทธิในที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า (ในช่วงปี พ.ศ. 2478

- 2503)

ยุคบุกเบิกที่ดินและการเริ่มต้นอ้างสิทธิในที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า โดยชาวบ้านเริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถาน และเป็นช่วงเริ่มต้นในการอ้างสิทธิในที่ดินของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตโบราณสถานมาช้านาน โดยการอ้างสิทธิการครอบครองที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชน และหน่วยงานรัฐเริ่มเข้าไปอ้างสิทธิการครอบครองที่ดินตามกฎหมาย และเริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

พื้นที่เมืองเก่าเขलगค์นคร รุ่นที่ 1 สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 1223 เกิดจากการสร้างบ้านแปลงเมืองของแคว้นทริภุญไชย โดยมีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นบ้านพี่เมืองน้องที่ใกล้ชิดกัน และเป็น

การขยายเขตเมืองข้ามคอยขุนตาลมาสร้างเมืองแห่งใหม่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำวัง ซึ่งมีทำเลที่ตั้งที่ไม่ไกลกันมากนัก โดยพระนางจามเทวีซึ่งเป็นกษัตริย์แห่งเมืองหริภุญชัย ได้ขอให้พระฤๅษีวาสุเทพมาสร้างเมืองใหม่เพื่อให้เจ้าอนันตยศซึ่งเป็นพระโอรสของพระนางจามเทวี ต่อมาเจ้าอนันตยศได้เป็นเจ้าปกครองเมืองเขลางค์นครเป็นองค์แรก พื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 เป็นที่อยู่ของเจ้าเมืองและชนชั้นปกครอง โดยมีเวียงบริวารอยู่รายรอบ ได้แก่ เวียงพระธาตุลำปางหลวง และเวียงตาล เป็นต้น โดยพรมรอบของเวียงบริวารตั้งอยู่ในเส้นทางที่มุ่งสู่เมืองเก่าเขลางค์นคร (รวีวรรณ ภาคพรต, 2541) ซึ่งก่อนสร้างเมืองเขลางค์นคร มีข้อสันนิษฐานว่าพื้นที่บริเวณนี้คงมีชุมชนอยู่มาาก่อนแล้ว เป็นไปได้ว่าจะมีชาวพื้นเมืองลัวะอยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อน ซึ่งพรมรอบรอบในตำนานพระธาตุลำปางหลวง ตำนานจามเทวีวงศ์ และตำนานมูลศาสนาชินกาลมาลีปกรณ์ ได้กล่าวถึงชาวลัวะในสมัยพระนางจามเทวีได้สร้างเมืองเขลางค์นครแล้ว พบว่าพวกชาวป่าคือพวกลัวะได้พากันเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเป็นจำนวนมาก จากหลักฐานข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามีชาวลัวะเข้ามาตั้งถิ่นฐานในระดับหมู่บ้าน ในที่ราบลุ่มแม่น้ำวังซึ่งเป็นพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นครมาตั้งแต่ยุคอดีต (สร้อยศรี อ่องสกุล, 2544)

ในปี พ.ศ. 1844 เป็นช่วงยุคสมัยราชวงศ์มังราย โดยมีขุนไชยเสนาเป็นเจ้าเมืองเขลางค์นครและได้สร้างเมืองใหม่ขึ้นคือพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 2 เป็นเมืองที่สร้างขึ้นทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ เชื่อมต่อกับพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 และได้มีการรวมพื้นที่เมืองทั้งสองเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีฐานะเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญของอาณาจักรเชียงใหม่ และในช่วงปลายยุคราชวงศ์มังราย เมืองเชียงใหม่เริ่มเสื่อมอำนาจลง เนื่องจากกษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ได้แย่งชิงอำนาจกันเองและมีการจลาจลบ่อยครั้ง ดังนั้นเมื่อพระเจ้าบุเรงนองกษัตริย์ของพม่ายกทัพมาตีเมืองเชียงใหม่ และเมืองล้านนาไทยทั้งปวงจึงตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2101 – 2317 เป็นเวลานานถึง 216 ปี โดยในปี พ.ศ. 2308 พระเจ้าอลองพญาเจ้าเมืองอังวะจากพม่าได้สถาปนาเจ้าฟ้าหลวงชายแก้วขึ้นเป็นเจ้าเมืองเขลางค์นครสืบต่อมา ซึ่งเป็นต้นราชสกุลของวงศ์เจ้าเจ็ดตน ต่อมาภายหลังที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงกอบกู้เอกราชได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2310 สามารถขับไล่อิทธิพลของพม่าในบริเวณภาคกลาง และรวบรวมบ้านเมืองที่แตกแยกเป็นชุมชนต่าง ๆ ให้รวมกันเป็นปึกแผ่น รวมทั้งอิทธิพลของพม่าให้หมดไปจากหัวเมืองฝ่ายเหนือด้วย และในขณะนั้นเชียงใหม่เป็นหัวเมืองสำคัญของล้านนา โดยปี พ.ศ. 2317 เจ้ากาวิละโอรสของเจ้าฟ้าหลวงชายแก้วรวมทั้งพระอนุชาทั้งหกพระองค์ได้สวามิภักดิ์ต่อสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีจึงเอาใจออกห่างจากพม่าและยกทัพไปขับไล่พม่าออกจากเชียงใหม่ ทำให้พม่าพ่ายแพ้แก่กองทัพไทย และในปี พ.ศ. 2337 เจ้าดวงทิพย์ เจ้าเมืองผู้ปกครองนครลำปางได้สร้างเมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 3 เพื่อขยายอาณาเขตเมืองเขลางค์นครออกไปจากเขตเมืองเดิม (รวีวรรณ ภาคพรต, 2541)

ในปี พ.ศ. 2347 เจ้ากาวิละเจ้าเมืองเชียงใหม่ และเจ้าดวงทิพย์เจ้าเมืองนครลำปางได้นำกองทัพยกทัพไปตีเมืองเชียงแสน และสามารถเข้ายึดเชียงแสนไว้ได้ ประวัติศาสตร์เมืองเขลางค์นครในสมัยของเจ้ากาวิละและเจ้าดวงทิพย์ เป็นยุคที่เรียกว่ายุคเจ้าเจ็ดคนผู้พลิกแผ่นดินนำหน้าดินล้านนาหรือยุคเก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง เป็นยุคที่ต้องฟื้นฟูบ้านเมืองเป็นการใหญ่ จากการทำศึกสงครามหลายครั้ง เพื่อกำจัดอิทธิพลของพม่า และรวบรวมผู้คนทีหนีภัยสงครามให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเขตเมือง ตลอดจนไปกวาดต้อนผู้คนจากที่ต่าง ๆ ให้มาเป็นไพร่บ้านไพร่เมือง เพราะในช่วงเวลานั้น บ้านเมืองในหัวเมืองเหนือ ทั้งบ้านเรือนและไร่นาถูกทิ้งร้าง หมู่บ้านกลายเป็นป่า เมืองกลายเป็นดง เจ้ากาวิละและเจ้าดวงทิพย์ได้อพยพครอบครัวชาวเชียงแสน ซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณ 20,000 คน โดยแบ่งคนออกเป็นห้าส่วนเพื่อส่งลงไปยังกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่ง และที่เหลือส่งไปที่เวียงจันทน์ น่าน เชียงใหม่ และนครลำปาง โดยชาวเชียงแสนที่อพยพเข้าไปในเมืองลำปาง ได้เข้าไปอาศัยในเขตเมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 แต่ไม่ทราบจำนวนประชากรที่อพยพเข้ามาอย่างแน่ชัด และเมืองลำปางในช่วงยุคนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของล้านนา โดยเจ้าดวงทิพย์ผู้ครองนครลำปางได้แบ่งผู้คนจากลำปางไปฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ และเมืองลำพูน ซึ่งขณะนั้นทั้งสองเมืองมีสภาพเป็นเมืองร้าง (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543)

ภายใต้นโยบายการกวาดต้อนผู้คนครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ล้านนา ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานกระจายอยู่ในพื้นที่เมืองเก่าลำปางทั้งสามรุ่น ซึ่งถูกแทรกเข้ามา และนโยบายสำคัญเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานในสมัยวงศ์เจ้าเจ็ดคน มีสองประการ ประการแรกคือการกำหนดความสำคัญของพื้นที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยพื้นที่ที่สำคัญที่สุดของเมืองคือบริเวณภายในเขตกำแพงเมืองเก่าด้านใน โดยให้เป็นที่อยู่อาศัยของเจ้านายและข้าทาสบริวาร สันนิษฐานว่าข้อกำหนดนี้คงใช้มาตั้งแต่สมัยราชวงศ์มังรายแล้ว ประการที่สองคือการกำหนดประเภทของไพร่ที่ถูกกวาดต้อนมา หากเป็นช่างที่มีฝีมือหรือไพร่ชั้นดีจะกำหนดให้อยู่ในเขตเมือง และไพร่ไร้ฝีมือให้อยู่นอกเขตเมือง เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกร จากการกวาดต้อนผู้คนเข้ามาไว้ในเขตเมืองที่มีสภาพสังคมหลากหลายชาติพันธุ์ ผู้คนเหล่านี้ถูกทำให้กลายเป็นคนในเมือง โดยยอมรับวัฒนธรรมของคนเมือง เพื่อต้องการขยับสถานะทางสังคมที่ดีขึ้นและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในเขตเมือง (ศักดิ์ รัตนชัย, 2546)

ในปี พ.ศ. 2348 เมืองเขลางค์นครลำปางในสมัยเจ้าดวงทิพย์ เป็นเจ้าผู้ครองเมืองลำปางในสมัยวงศ์เจ้าเจ็ดคน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 2 และต่อมาเจ้าดวงทิพย์ได้ย้ายพื้นที่ศูนย์กลางเมืองจากเมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 2 ไปอยู่ที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 3 โดยเจ้าดวงทิพย์ ได้แบ่งคนในเขตเมืองเก่ารุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 ให้เข้ามาอยู่ในเขตเมืองใหม่รุ่นที่ 3 เนื่องจากมีต้องการขยายความเจริญในเขตเมือง โดยมีการพัฒนาเมืองด้านต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 ได้ลดบทบาทความสำคัญลงไป เนื่องจากเป็นเมืองที่เก่าแก่

และเสื่อมโทรมไปตามยุคสมัยและตามกาลเวลา และพื้นที่เมืองเก่าไม่ได้รับการอนุรักษ์ปรับปรุง พื้นที่เมืองเก่าไคฉิง ทำให้โบราณสถานได้แก่ กำแพงเมือง คูเมือง และวัดเก่าเสื่อมสภาพลง และพบว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโบราณสถานในยุคนั้น ทำให้พื้นที่โบราณสถานกลายเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่า และถูกปล่อยทิ้งว่างมาช้านาน (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543; ศักดิ์ รัตนชัย, 2546)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ โดยการนำเอา รูปแบบการปกครองที่รัฐบาลกลาง ได้ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปบริหารราชการในเมืองต่าง ๆ แทนหัวเมืองที่เคยปกครองกันเองมาแต่เดิม ซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เป็นนโยบายการสถาปนารัฐชาติ (Nation State) ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งแบ่งเขตการปกครองตาม ขนาดลดหลั่นกันไป โดยเริ่มจากมณฑล เมืองหรือจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้านตามลำดับ ทำให้มีการยกเลิกระบบเจ้าเมือง และทำให้กลุ่มตระกูลเจ้าเจ็ดตนได้สลายตัวลง เนื่องจากการปกครองแบบ มณฑลเทศาภิบาล มีอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบค่อม ๆ แทรกตัวเข้าไปแทนที่อำนาจ ท้องถิ่นเดิมเพราะหลังจากรัฐบาลกลางส่งข้าหลวงไปปกครอง ก็เริ่มริครองอำนาจของเจ้าเมือง ประเทศราชอย่างค่อยเป็นค่อยไปในที่สุดตำแหน่งเจ้าเมืองก็สลายตัวลงไป (สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล, 2544)

ในปี พ.ศ. 2443 เมืองเขลางค์นครลำปาง ซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นนครรัฐอิสระได้ถูกผนวก เข้าเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลลาวเฉียง ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อมาเป็นมณฑลพายัพ และต่อมาได้แยก ออกจากมณฑลพายัพมารวมกับเมืองแพร่ และน่าน มาตั้งเป็นมณฑลมหาสารคาม เมื่อปี พ.ศ. 2458 ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงการปกครองของมณฑลเทศาภิบาล เมืองเขลางค์นครซึ่งเป็นเมืองหนึ่งของ ระบบมณฑลเทศาภิบาลได้เปลี่ยนฐานะจากเมืองมาเป็นจังหวัด ตามประกาศของกระทรวง มหาดไทย ในสมัยที่มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นเสนาบดี ได้ประกาศลงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2459 กำหนดให้เมืองนครลำปาง มีชื่อเรียกในทางราชการ ว่าจังหวัดลำปางตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543)

ในช่วงปี พ.ศ. 2420 - 2440 เมืองเขลางค์นครลำปางเป็นศูนย์กลางการค้าทางน้ำที่สำคัญ และเป็นศูนย์กลางการทำไม้สักของภาคเหนือ เนื่องจากเมืองลำปางอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้สัก และมีบริษัทชาวอังกฤษเข้ามาขอสัมปทานป่าไม้ เช่น บริษัทบริติช บอร์เนียว และบริษัท บอมเบย์-เบอร์มา และเป็นศูนย์กลางการค้าขายที่สำคัญรองจากจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นเมืองพาณิชย์กรรม ใช้ในการติดต่อค้าขายทางไกลข้ามประเทศ ระหว่างพม่ากับญวนนานซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของจีน และเป็นเมืองท่าที่สำคัญในการค้าขายทางเรือของภาคเหนือระหว่างกรุงเทพมหานคร และประเทศ ตะวันตก เป็นต้น และมีย่านเศรษฐกิจที่สำคัญที่มีชาวจีนเข้าไปค้าขายเป็นจำนวนมาก คือบริเวณ ตลาดจีนซึ่งปัจจุบันเรียกว่าถนนตลาดเก่า ตั้งอยู่ในตำบลหัวเวียงและอยู่ในพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร

รุ่นที่ 3 และพื้นที่ของตลาดจีนตั้งอยู่ใกล้กับพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 ประกอบไปด้วย ร้านค้า อาคารพาณิชย์ และอาคารที่พักอาศัยของผู้มีฐานะดีทางการค้า ในช่วงนี้พบว่าเริ่มมีประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานตามริมสองฝั่งแม่น้ำวัง เนื่องจากต้องการความสะดวกในการขนส่งสินค้า การค้าขาย สินค้าทั้งทางบกและทางเรือ (รวีวรรณ ภาคพรต, 2541) และจากการสัมภาษณ์นายศรี อายุ 81 ปี ฐานะยากจนและประกอบอาชีพค้าขาย และอาศัยอยู่ในชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เล่าว่าบรรพบุรุษของตนได้เข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตเมืองเก่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 โดยบิดาของตนได้เข้าไปอยู่อาศัยใกล้เขตวัดเก่า ซึ่งสภาพพื้นที่โดยรอบชุมชนเป็นป่ากร้าง และพบว่าในชุมชนมีทางเดินเท้าขนาดเล็ก และชาวบ้านเดินทางโดยใช้ม้า ช้าง และเกวียน โดยระยะทางในการเดินทางภายในพื้นที่เมืองเก่านั้นไม่ไกลกันมากนัก สามารถเดินทางได้สะดวกรวดเร็ว แต่ชาวบ้านนิยมใช้การเดินทางทางน้ำมากกว่าทางบกโดยใช้เรือในการเดินทาง ส่วนพื้นที่ชุมชนที่อยู่ใกล้แม่น้ำมีการค้าขายทางน้ำกับพ่อค้าแม่ค้าที่ล่องเรือในแม่น้ำวังผ่านเขตชุมชนด้วย

ในปี พ.ศ. 2459 ทางรถไฟสายเหนือสร้างมาถึงเมืองเขลางค์นครลำปาง ทำให้สภาพย่านการค้าริมน้ำได้ลดบทบาทลง เนื่องจากย่านการค้าจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการคมนาคมขนส่ง การสร้างทางรถไฟส่งผลให้เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยย่านสถานีรถไฟนครลำปาง ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าแห่งใหม่ และเริ่มมีรถไฟขนส่งสินค้าทำให้ชาวบ้านได้ส่งข้าวเป็นสินค้าออกกันอย่างแพร่หลาย และเริ่มมีการใช้รถม้าพร้อมกับการเปิดสถานีรถไฟนครลำปาง เนื่องจากสถานีรถไฟอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมืองประมาณสี่กิโลเมตร จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำรถม้ามาเป็ยานพาหนะหลักในการขนส่งในเขตเมือง (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543; ศักดิ์ รัตนชัย, 2546)

ในช่วงปี พ.ศ. 2440 - 2465 โดยมีเจ้าบุญญาพยัญญ์มานิต เป็นเจ้าผู้ครองนครลำปางองค์สุดท้าย ในช่วงนี้ได้เกิดการแปรสภาพสังคมสองฝั่งแม่น้ำ โดยมีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำวัง ก่อให้เกิดการรวมพื้นที่สองฝั่งน้ำและเป็นช่วงการเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้ไพร่เก่าเมืองเขลางค์นครลำปางมีโอกาสพัฒนาฝีมือช่างแรงงาน และทำให้ชุมชนเมืองมีการขยายตัวจากแหล่งการค้าทางน้ำมาสู่แหล่งการค้าทางบก และในปี พ.ศ. 2464 ทางรถไฟสายเหนือได้สร้างไปถึงเขตแดนเชียงใหม่ และเป็นช่วงที่กรมคลองยกฐานะเป็นกรมทาง และได้การสร้างถนนหลวงสายแรกเพื่อเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมในประเทศ พบว่ามีการสร้างถนนหลวงเพื่อเชื่อมต่อพื้นที่เมืองลำปางไปยังเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ทำให้สภาพสังคมเริ่มเปลี่ยนไปในทุกถิ่นที่มีการคมนาคมไปถึงทั้งในด้านวิถีชีวิต สังคม เศรษฐกิจ และสภาพความเป็นอยู่ของชาวเมือง และมีผลทำให้ย่านการค้ารถไฟบริเวณย่านสบตุ๋ยกลายเป็นศูนย์กลางทางการค้าแห่งใหม่ โดยเป็นแหล่งชุมชนค้าส่งของพ่อค้าชาวจีน และทำให้แหล่งการค้าตลาดจีนในบริเวณพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่น

ที่ 3 และย่านการค้าในเขตเมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 เริ่มขยายตัวไปบริเวณย่านสบตุ๋ย และเป็น การปิดฉากความรุ่งเรืองทางการค้าของตลาดจีนนับแต่นั้นเป็นต้นมา (ศักดิ์ รัตนชัย, 2546)

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดระเบียบการ ปกครองหัวเมืองใหม่ โดยมีพระราชบัญญัติบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ปี พ.ศ. 2476 ให้ยกเลิก การปกครองระบอบมณฑลเทศาภิบาล และจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น จังหวัดและอำเภอ ทำให้จังหวัดลำปางมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543) ในช่วงนั้นชุมชนเมืองลำปางเริ่มมีการขยายตัวของเมือง เพิ่มขึ้น และพบว่าที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตระกูลเจ้านายเก่าในเขตพื้นที่เมืองเขลางค์นคร รุ่น ที่ 1 ได้ถูกซื้อที่ดินไปโดยชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตเมือง สำหรับจำนวนประชากรในเขต เมืองลำปางในช่วงนั้นไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด เนื่องจากหน่วยงานรัฐท้องถิ่นของจังหวัดลำปางไม่ได้ เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติของประชากรในเขตเมืองไว้เลย (ศักดิ์ รัตนชัย, 2546)

นับแต่อดีตที่ล่วงเลยมาเป็นเวลานานก่อนปี พ.ศ. 2454 มรดกศิลปวัฒนธรรมไทย โบราณสถาน และโบราณวัตถุที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน กรม กระทรวงต่าง ๆ อย่าง หลากหลายไม่มีการรวบรวมจัดไว้ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ และในช่วง ปี พ.ศ. 2454 ประเทศไทยเริ่มมีการอนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่โบราณสถานภายในประเทศอย่าง จริงจัง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเล็งเห็นความสำคัญ ของมรดกศิลปวัฒนธรรมอันเป็นรากเหง้าของชีวิตและบ้านเมือง จึงทรงมีพระราชดำริให้โอน กิจการของช่างมหาดเล็กจากกระทรวงวัง และกรมพิพิธภัณฑ์จากกระทรวงธรรมการให้มาจัดตั้ง เป็นกรมศิลปากร เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2454 ต่อมาในปี พ.ศ. 2469 พระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนงานพิพิธภัณฑ์ไปอยู่ในความควบคุมดูแล ของกรมการหอพระสมุดฯ และได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งราชบัณฑิตยสถานเรียกว่าศิลปากรสถาน ทำให้กรมศิลปากรถูกยกเลิกไปตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ อย่างไรก็ตามภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมศิลปากร ขึ้นมาใหม่อีกครั้งโดยสังกัดกระทรวงธรรมการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างเดิมในการดำเนินงานการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะงานด้านการศึกษาค้นคว้าและสงวนรักษาวัฒนธรรมของชาติ โดยให้ แยกราชบัณฑิตยสถานออกเป็นสองหน่วยงาน คือ 1) ราชบัณฑิตยสถาน โดยทำหน้าที่ด้านการ ศึกษาค้นคว้าวิทยการชั้นสูงสาขาต่าง ๆ ทางด้านศิลปกรรม 2) กรมศิลปากร ทำหน้าที่ในการบำรุง วิชาการช่างต่าง ๆ โดยมีแผนกโบราณคดีกับแผนกวรรณคดี ดำเนินงานในการศึกษาค้นคว้าทางด้าน โบราณคดี และการอนุรักษ์โบราณสถาน กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการอนุรักษ์

และการจัดการพื้นที่โบราณสถานมากที่สุด และในปี พ.ศ. 2478 กรมศิลปากรได้เริ่มเข้าไปดำเนินการสำรวจพื้นที่เมืองเก่าเพื่อประกาศเขตพื้นที่โบราณสถาน และได้เริ่มเข้าไปจัดการกับชุมชนที่เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานทั่วประเทศ โดยพื้นที่เมืองเก่าลำปางเป็นเมืองเก่าเมืองหนึ่งที่กรมศิลปากรได้เข้าไปจัดการกับชาวบ้านที่เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า ในปี พ.ศ. 2478 เป็นช่วงการประกาศขึ้นทะเบียนพื้นที่เมืองเก่าลำปางให้เป็นเขตโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการ และเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรได้เริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่เมืองเก่า โดยการเข้าไปสำรวจขอบเขตที่ดินของแนวเขตโบราณสถาน เพื่อสำรวจและเก็บบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติของพื้นที่โบราณสถานแต่ละประเภท (กรมศิลปากร, 2543) แต่กรมศิลปากรเองก็ไม่ได้ใช้นโยบายหรือมาตรการที่เด็ดขาดในการจัดการชุมชนในพื้นที่เมืองเก่า

หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่เมืองเก่าอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ เทศบาลเมืองลำปาง โดยมีการประกาศจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2478 และเทศบาลเมืองลำปางได้มีการพัฒนาเมืองทางด้านต่าง ๆ ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อจัดหาบริการพื้นฐานของรัฐให้กับชาวเมือง เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการรองรับการขยายตัวของเมือง และให้ประชาชนได้รับการบริการพื้นฐานจากรัฐอย่างทั่วถึง (เทศบาลนครลำปาง, 2547) และพบว่าการพัฒนาพื้นที่เมืองในเขตเทศบาลได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เมืองเก่าเขากลางคันเป็นอย่างมาก ตัวอย่างหนึ่งคือการสร้างถนนภายในเขตเทศบาลเมือง โดยพบว่าการสร้างถนนตัดผ่านพื้นที่เมืองเก่าหลายเส้นทาง เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองลำปาง โดยได้มีการรื้อถอนทำลายโบราณสถานหลายแห่ง ได้แก่ ประตุม้า ซึ่งเป็นประตูเมืองเก่าและแนวกำแพงเมืองเก่า ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองเขากลางคัน รันที่ 1 เพื่อตัดถนนผ่านเป็นเส้นทางเข้าออกในเขตเมืองเก่า และเพื่อเชื่อมต่อพื้นที่เขตเทศบาลเมืองกับพื้นที่นอกเขตเทศบาลเมือง

ประวัติการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่เมืองเก่าเขากลางคัน รันที่ 1 จากคำบอกเล่าสืบต่อกันมาของคนแก่คนแก่ในชุมชน ที่มีอายุระหว่าง 60 - 90 ปี เกี่ยวกับประวัติการตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านในชุมชน โดยชาวบ้านเล่าว่าก่อนที่จะเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานนั้น พื้นที่โบราณสถานไม่มีหน่วยงานรัฐเข้ามาอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของแต่อย่างใด และพบว่ามีกลุ่มคนพื้นเมืองดั้งเดิมจำนวนไม่มากนักอยู่อาศัยในเขตเมืองเก่ามาก่อนแล้ว ต่อมาได้มีชาวบ้านจากต่างถิ่นที่อาศัยในเขตเมืองและนอกเขตเมืองภายในจังหวัดลำปาง เริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่โบราณสถานเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ย้ายเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานเนื่องมาจากไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองได้ และชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้น้อย และประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เช่น ขับสามล้อ รับจ้าง กรรมกร เป็นต้น

กระบวนการเกิดชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน เริ่มจากชาวบ้านได้เข้าไปหาที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปเลือกทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการอยู่อาศัยก่อน แล้วเข้าไปจับจองที่ดิน โดยมีการเตรียมตัวล่วงหน้ามาเป็นอย่างดี เช่น การเตรียมกำลังคนในการแผ้วถาง และชาวบ้านสามารถครอบครองพื้นที่โบราณสถานจำนวนพื้นที่มากเท่าใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแผ้วถางพื้นที่ของแต่ละบุคคล และไม่มีใครมาหวงห้าม และพบว่ามีชาวบ้านเข้าไปจับจองที่ดินในเขตโบราณสถานโดยเข้าไปแผ้วถางที่ดินเพื่ออยู่อาศัย โดยการจับจองที่ดินมีทั้งการใช้ไม้ล้อมรั้วเป็นหลักเขตล้อมรอบแปลงที่ดิน หรือการปลูกต้นไม้เป็นแนวเขตที่ดิน เช่น มะม่วง ลำไย และไผ่ เป็นต้น และพบว่าชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยทั่วบริเวณพื้นที่โบราณสถาน โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เข้าไปครอบครองที่ดินในพื้นที่กำแพงเมืองเก่าที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื่องจากพื้นที่กำแพงเมืองเป็นโบราณสถานที่มีพื้นที่กว้างขวางและเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานมากกว่าพื้นที่โบราณสถานประเภทอื่น โดยมีสภาพเป็นเนินดินสลับกับแนวกำแพงอิฐมอญ และมีความลาดชันสูงต่ำสลับกันไป และพื้นที่กำแพงเมืองส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ค่อนข้างราบเรียบ เหมาะแก่การสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย และชาวบ้านได้เลือกที่ดินที่มีความลาดชันน้อยเพื่อความสะดวกในการอยู่อาศัย เนื่องจากไม่ต้องการเสียแรงงานและเสียเวลาในการแผ้วถางและปรับไถเนินดินของกำแพงเมือง และชาวบ้านได้ปรับไถเนินดินและเศษอิฐด้วยแรงงานคนในเขตกำแพงเมืองเก่าแล้วนำไปถมในพื้นที่คูเมืองเก่า ต่อมาได้มีชาวบ้านเข้าไปบุกเบิกอยู่อาศัยในพื้นที่คูเมืองเก่า ซึ่งเป็นแนวคูน้ำที่ขนานกับแนวกำแพงเมืองเก่าตลอดแนว โดยการเข้าไปสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยใกล้คูเมืองเก่าที่เสื่อมสภาพ และชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตวัดเก่า ซึ่งมีทั้งวัดเก่าที่มีการใช้งานและวัดร้างที่เหลือแต่ซากเจดีย์ที่เสื่อมสภาพ ไม่มีขอบเขตที่ดินของวัดที่ชัดเจน และเป็นพื้นที่รกร้างเช่นเดียวกับพื้นที่กำแพงเมืองเก่า จากการเข้าไปบุกเบิกในเขตโบราณสถานดังกล่าวมาข้างต้น ชาวบ้านส่วนใหญ่ได้สร้างบ้านพักอาศัยชั้นเดียว โดยสร้างกระท่อมมุงคา เนื่องจากชาวบ้านมีฐานะยากจนและมีรายได้น้อย

การเข้าไปจับจองที่ดินและอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานของชาวบ้านทั้งสามกลุ่มไม่แตกต่างกันมากนัก ดังเช่นกรณีของนายควร อายุ 64 ปี ฐานะยากจนและประกอบอาชีพค้าขาย อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 เป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิมที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่กำแพงเมืองเก่า โดยเข้าไปจับจองที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยครอบครองพื้นที่ 70 ตารางวา และได้เลือกที่ดินในเขตกำแพงเมืองที่มีความลาดชันไม่มาก ได้ปรับไถเนินดินของพื้นที่กำแพงเมืองโดยใช้กำลังคนและสร้างบ้านแบบกระท่อมมุงคาอยู่อาศัย และในกรณีของนางฟอง อายุ 70 ปี ฐานะยากจนและประกอบอาชีพค้าขาย อาศัยอยู่ในชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในเขตโบราณสถาน ได้เข้าไปจับจองและอยู่

อาศัยในเขตวัดเก่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 และมีพื้นที่ที่ครอบครอง 60 ตารางวา ได้เข้าไปจับจองที่ดิน โดยขอแบ่งสิทธิในที่ดินจากเจ้าอาวาสวัดเก่าเพื่ออยู่อาศัย และเข้าไปแผ้วถางที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย และกรณีของนายจาง อายุ 68 ปี ฐานะปานกลางและประกอบอาชีพค้าขายและอาศัยอยู่ในชุมชนช่างแค้น เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ และมีชาวบ้านบุกรุกในเขตโบราณสถานจำนวนน้อย โดยได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตกำแพงเมืองเก่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 และมีพื้นที่ที่ครอบครองประมาณ 60 ตารางวา ซึ่งเป็นที่ดินเขตกำแพงเมืองเก่าที่มีความลาดชันมากและมีต้นไม้ขึ้นรกทึบ และได้เข้าไปแผ้วถางที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

ต่อมาในสมัยสงครามอินโดจีนและเอเชียบูรพา (ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2) เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2484 ในยุคกองทัพภาคพายัพและฐานทัพอากาศญี่ปุ่นไทย ได้มีการตั้งฐานทัพในจังหวัดลำปางมีการก่อสร้างสิ่งสำคัญทางยุทธปัจจัยด้านการขยายฐานสนามบิน เส้นทางยุทธศาสตร์ และพบว่าผลเสียจากสงครามได้ทำให้เมืองลำปางถูกระเบิดโจมตีอย่างหนัก โดยพบการเสียชีวิตของชาวเมืองลำปางจากพิษภัยสงคราม และโรคภัยต่าง ๆ ในช่วงการทำสงคราม ส่วนในพื้นที่เมืองเก่าเขलगันคร รุ่นที่ 1 ก็ไม่ได้รับความเสียหายมากนัก เนื่องจากไม่ได้เป็นจุดยุทธศาสตร์ในการโจมตีของข้าศึก และหลังจากสงครามสิ้นสุดลงชาวเมืองลำปางได้มีโอกาสในด้านการพัฒนาอาชีพ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ได้ประกาศสงวนอาชีพสำหรับคนไทย โดยห้ามชาวต่างชาติประกอบอาชีพช่างตัดเสื้อ ช่างตัดผม และขับสามล้อ เป็นต้น และได้มีการประกาศกฏอัยการศึกจำกัดเขตต่างด้าว ทำให้คนต่างด้าวในจังหวัดลำปางส่วนใหญ่ต้องอพยพไปสู่ภาคกลางของประเทศไทย และพบว่าชาวปากีสถานซึ่งเป็นผู้รกรรมาเข้ามาใช้เป็นยานพาหนะในจังหวัดลำปาง และเป็นผู้ประกอบการอาชีพขับรถม้าในเขตเมืองลำปางมาช้านานต้องอพยพออกจากเมืองลำปาง ส่วนอาชีพขับรถม้าก็กลายมาเป็นอาชีพของคนในท้องถิ่นเมืองลำปางสืบต่อมา (ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543)

ในปี พ.ศ. 2495 พบว่ามีการขยายตัวของชุมชนเมืองลำปางเพิ่มมากขึ้น และได้เกิดชุมชนย่านการค้าหลักที่สำคัญขึ้นคือย่านการค้าเก้าจาว ซึ่งเป็นย่านที่มีการค้าขายกันอย่างคึกคัก โดยเป็นการขยายพื้นที่การค้าจากย่านการค้าสบคู่ในยุครถไฟลำปาง ซึ่งย่านการค้าทั้งสองแห่งเป็นแหล่งการค้าและแหล่งจ้างงานที่สำคัญของเมืองลำปาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 เทศบาลเมืองลำปางได้แบ่งพื้นที่ของเทศบาลเมืองตามลักษณะทางกายภาพ โดยใช้แม่น้ำวังในการแบ่งพื้นที่เมืองออกเป็นสองฝั่ง และพบว่าชุมชนเมืองมีการขยายตัวออกไปทางด้านทิศใต้และทิศตะวันตกของแม่น้ำวังมากขึ้น และกลายเป็นพื้นที่เมืองใหม่ที่มีการพัฒนาเมืองทางด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมือง ส่วนพื้นที่เมืองทางทิศเหนือของแม่น้ำวัง ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองเก่าเขलगันครรุ่นที่ 1 และมีชาวเมืองอยู่อาศัยมาช้านาน พบว่าหน่วยงานรัฐไม่ได้เข้าไปพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่ในเขต

เมืองเก่า และปล่อยพื้นที่ให้รกร้างว่างเปล่า โดยไม่ได้พัฒนาพื้นที่แต่อย่างใด และชาวเมืองที่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่าบางส่วนได้อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองใหม่เช่นกันเพื่อทำการค้าขาย และเป็นแรงงานให้กับย่านการค้าแห่งใหม่ด้วย ในขณะนั้นได้มีการสร้างสะพานแห่งแรกขึ้นมีชื่อเรียกว่าสะพานรัชฎาภิเษก ใช้เป็นจุดเชื่อมต่อของชาวเมืองในเขตเมืองริมสองฝั่งแม่น้ำที่เดินทางไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวกมากขึ้น และพบว่าเทศบาลเมืองลำปาง ได้ใช้นโยบายด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการค้า การลงทุน และส่งเสริมอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชน โดยได้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมือง และมีการสร้างถนนหนทางในเขตเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมือง และทำให้เกิดความหนาแน่นของกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลเมืองมากขึ้น ส่งผลต่อการขยายตัวของที่อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นระเบียบ และพบว่ามีชาวบ้านได้เข้าไปบุกรุกพื้นที่ในเขตโบราณสถานเพื่ออยู่อาศัยอย่างต่อเนื่องทั้งในเขตเมืองเก่าและเมืองใหม่ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542; ไพโรจน์ ไชยเมืองชื่น, 2543)

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในชุมชน ในประเด็นการขยายตัวของชุมชนในเขตโบราณสถาน คือ นายช่วย นามกุลนา อายุ 68 ปี และเป็นผู้นำชุมชนมาหลายสมัย อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ เล่าว่าในช่วงหลังจากการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าลำปางให้เป็นเขตโบราณสถาน ได้มีชาวบ้านเข้าไปบุกรุกที่ดินเขตโบราณสถานเพิ่มเติมมากขึ้น โดยไม่ได้เกรงกลัวอำนาจรัฐแต่อย่างใด และพบว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนเดิมและที่เข้าไปบุกรุกเพิ่มเติม นั้น ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงสภาพของบ้านเรือนให้มีความคงทนถาวรมากขึ้น โดยจากเดิมเป็นบ้านแบบกระท่อมมุงคาเปลี่ยนมาเป็นบ้านไม้ และสังกะสี เป็นต้น โดยการเปลี่ยนวัสดุที่ใช้ในการสร้างบ้านนั้นขึ้นอยู่กับฐานะของชาวบ้านแต่ละครัวเรือนด้วย และพบว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนมานานเมื่อมีสมาชิกในครัวเรือนเพิ่มขึ้น ก็จะมีการขยายต่อเติมบ้านเรือนเพื่อรองรับสมาชิกใหม่ที่เพิ่มขึ้นด้วย โดยมีทั้งการขยายต่อเติมบ้านจากบ้านชั้นเดียวไปเป็นบ้านสองชั้น หรือการสร้างบ้านหลังใหม่ในที่เดิม แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านเริ่มมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมากขึ้นและต้องการอยู่อาศัยในชุมชนต่อไป และพบว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานเดิม ได้ชักชวนผู้อื่นให้เข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนด้วย เนื่องจากต้องการเพื่อนบ้านให้เข้ามาอยู่ร่วมกันและเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน และผู้ที่ถูกชักชวนส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับคนในชุมชนเดิม โดยเป็นเครือญาติในตระกูล หรือคนรู้จักที่ประกอบอาชีพเดียวกัน เช่น ในกรณีของนางน้อย อายุ 69 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนแจ่งหัวริน-สันโค้ง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 โดยการสร้างกระท่อมมุงหญ้าคาอยู่อาศัยก่อน หลัง

จากที่มีชาวบ้านเข้ามาอยู่ในเขตโบราณสถานมากขึ้น ทำให้ชุมชนเริ่มมีความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้น และเมื่ออยู่อาศัยในชุมชนได้ช่วงหนึ่งแล้วคนได้ชักชวนเครือญาติซึ่งเป็นน้องสาวที่อาศัยอยู่ต่างอำเภอให้เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของตน และมีการสร้างบ้านเพิ่มอีกหนึ่งหลัง โดยสร้างเป็นบ้านไม้สองชั้น ทำให้เกิดเป็นครอบครัวขยายขึ้นในชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

ในปี พ.ศ. 2498 กรมศิลปากรได้เข้าไปสำรวจพื้นที่โบราณสถานอย่างจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรได้เข้าไปจัดการกับชาวบ้านในชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยการเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานว่าเป็นพื้นที่ของรัฐ โดยการนำป้ายห้ามบุกรุกเขตโบราณสถานเข้าไปปักไว้ในพื้นที่เมืองเก่าในแต่ละชุมชน เพื่อแสดงให้ชาวบ้านได้รับทราบว่าพื้นที่เขตโบราณสถานในชุมชนนั้นห้ามบุกรุกทำลาย และห้ามเข้าไปอยู่อาศัยโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นจะดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และจากนั้นทางกรมศิลปากรได้ประกาศถอนสภาพโบราณสถานที่มีความเสื่อมโทรม และถูกบุกรุกทำลายจนไม่สามารถมองเห็นแนวเขตโบราณสถานชัดเจนได้ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2498 โดยพื้นที่ที่ถูกถอนสภาพ ได้แก่ แนวเขตประตูเมืองทั้งหกประตูที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 เนื่องจากประตูเมืองดังกล่าวสูญหายไปจนหมดสิ้น ไม่สามารถมองเห็นแนวเขตเดิมได้ แต่พื้นที่โบราณสถานในชุมชนที่ถูกถอนสภาพไปแล้วยังเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรต่อไป (กรมศิลปากร, 2547)

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในชุมชน ในประเด็นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาในชุมชน กือนายมา อายุ 68 ปี และเป็นผู้นำชุมชนมาสองสมัย อาศัยอยู่ในชุมชนประตูตาล เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ เล่าว่าได้มีกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปช่วยเหลือและจัดการพื้นที่ชุมชนในเมืองเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 โดยมีจุดประสงค์เพื่อเข้ามาหาเสียงเลือกตั้งและต้องการฐานเสียงจากกลุ่มผู้บุกรุกพื้นที่โบราณสถาน โดยกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นได้ยื่นข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุงชุมชนให้น่าอยู่มากขึ้นถ้าชาวบ้านยอมเป็นฐานเสียงให้ตน หลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไปพบว่านายกเทศมนตรีเมืองลำปางในสมัยนั้น ได้เริ่มเข้ามาพัฒนาปรับปรุงชุมชน โดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการพื้นฐานทางด้านต่าง ๆ ให้กับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้กับชาวบ้านในการสร้างบ้านอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เช่น การใช้รถไถดินมาไถแนวกำแพงเมืองที่เป็นเนินดินให้ราบเรียบขึ้น เพื่อให้ชาวบ้านสามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้อย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น และการยินยอมให้ชาวบ้านสร้างบ้านอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้โดยไม่มีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการจัดการชุมชนของเทศบาลเมืองลำปางนั้นขัดแย้งกับแนวคิดในการจัดการและอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากร โดยสิ้นเชิง

จากปัญหาในเรื่องของการเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองเก่าทั่วประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และได้สร้างรหัสหมายให้กับพื้นที่ชุมชนแออัดว่าเป็นบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม และทำให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้เริ่มเข้าไปจัดการพื้นที่ชุมชนแออัดทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และในส่วนของภูมิภาค เพื่อต้องการไล่อพยพชุมชนแออัดให้หมดไปจากพื้นที่เมือง โดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกองการปรับปรุงชุมชนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2503 และพบว่าในชุมชนแออัดที่อยู่ในพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการเริ่มเข้ามาอ้างสิทธิในที่ดินในเขตโบราณสถานเท่านั้น แต่ชุมชนเองก็เริ่มเกรงกลัวว่ารัฐจะเข้าไปยึดที่ดินในเขตโบราณสถานคืน และจะทำให้ชาวบ้านในชุมชนไม่มีที่อยู่อาศัยอีกต่อไป

3.1.2 ยุคการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐมีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน (ในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2518)

ในยุคการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐเริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่าเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 แต่หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่เข้าไปจัดการชุมชนแออัดมีความลักลั่นของนโยบายและแนวคิด ระหว่างการไล่อพยพและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย กล่าวคือการเข้าไปจัดการชุมชนแออัดของหน่วยงานรัฐ มีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่มีการประชุมงานกันระหว่างหน่วยงานรัฐ เห็นได้จากกรมศิลปากรและกระทรวงมหาดไทย มีแนวคิดกระแสหลักในการจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นการไล่อพยพชุมชนออกไปจากเขตโบราณสถาน ส่วนกรมธนารักษ์ กรมการศาสนา และเทศบาลเมืองลำปางได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยกรมธนารักษ์ได้เข้าไปจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ กรมการศาสนาได้เข้าไปจัดให้เช่าที่วัดเก่า และเทศบาลเมืองลำปางได้เข้าไปปรับปรุงที่ดินเขตโบราณสถาน และจัดหาบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กับชุมชนแออัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2509) โดยรัฐบาลได้เน้นการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจเป็นหลัก และมีการลงทุนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาค และมีโครงการพัฒนาเมืองหลักในแต่ละภูมิภาคขึ้น โดยนโยบายและการวางแผนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตั้งถิ่นฐาน การขยายตัวของชุมชนเมืองและชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

ในปี พ.ศ. 2506 การไล่รื้อชุมชนแออัดเกิดขึ้นครั้งแรกในกรุงเทพมหานคร ซึ่งการไล่รื้อชุมชนแออัดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (โตกณ พรโชคชัย, 2528) และชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตลาดกระบัง รุ่นที่ 1 ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาดำเนินการไล่รื้อชุมชน แต่ชาวบ้านก็เริ่มหวาดกลัวการถูกไล่รื้อชุมชนจากหน่วยงานรัฐ ดังเช่นกรณีของ นายชัย อายุ 40 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ เล่าว่าเมื่อประมาณในปี พ.ศ. 2506 เจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรได้เข้ามาสำรวจรังวัดแนวเขตโบราณสถานในชุมชนและเข้ามาปักป้ายห้ามบุกรุกเขตโบราณสถานเพิ่มเติมอีกหลายจุดในเขตโบราณสถาน ทำให้ชาวบ้านในชุมชนเริ่มหวาดกลัวว่าจะมีการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน แต่การไล่รื้อชุมชนเป็นเพียงข่าวลือเท่านั้น โดยเป็นการบอกเล่าของชาวบ้านในชุมชนกันเอง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานรัฐยังไม่ได้เข้ามาจัดการไล่รื้อชุมชนแต่อย่างใด

ในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2513 ได้เกิดการเก็งกำไรที่ดินเพิ่มมากขึ้น ติดตามมาด้วยราคาที่ดินที่สูงขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ในจังหวัดลำปางก็เกิดการเก็งกำไรที่ดินเช่นกัน โดยมีการกว้านซื้อที่ดิน โดยนักเก็งกำไรรายใหญ่เพื่อขายให้นักจัดสรรที่ดิน ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าราคาสูงมากกว่าความเป็นจริง การเก็งกำไรที่ดินนั้นทำให้ประชาชนในเขตเมืองไม่สามารถหาซื้อที่ดินมาเป็นของตนเองได้ และทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยต้องเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั้งที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ และในพื้นที่เมืองเก่าเขตลาดกระบัง รุ่นที่ 1 พบว่ามีการบุกรุกเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยเพิ่มเติมมากขึ้น เนื่องจากประชาชนที่มีรายได้น้อยต้องการที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีที่ดินราคาถูก และต้องการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานของตน และภาคการผลิตสมัยใหม่ทุกรูปแบบก็ต้องการแรงงานราคาถูกเข้าไปรองรับงานในทุกระดับ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมผลิตเซรามิก ชานการค้า ตลาดสดเทศบาลหลายแห่ง เป็นต้น และยังส่งผลให้เกิดภาคการผลิตคู่ขนานขึ้นมา ได้แก่ ภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ อาชีพกรรมกร รับจ้าง ขับสามล้อ เป็นต้น โดยแรงงานที่ประกอบอาชีพเหล่านี้ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในเขตเมืองเก่าเพื่อหางานทำมากขึ้น โดยอพยพมาจากต่างอำเภอหรือต่างจังหวัด และเข้าไปบุกรุกในพื้นที่เมืองเก่า เพื่ออยู่อาศัยเพิ่มเติมจากคนที่อยู่อาศัยในชุมชนเดิม (ศักดิ์ รัตนชัย, 2546; สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม, 2542)

การพัฒนาเมืองทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ต่อเนื่องมาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (ในช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2514) ได้มีการขยายขอบเขตของแผน

ให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย และรัฐมีนโยบายในด้านแรงงานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งของกำลังคนของประเทศ และมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการ โดยรัฐจะขยายบริการเพื่อส่งเสริมแรงงานที่ไม่เป็นทางการให้มากขึ้น เช่นการคุ้มครองแรงงาน และการฝึกอบรมฝีมือ เป็นต้น เพื่อประโยชน์แก่แรงงานที่ไม่เป็นทางการในการที่จะเพิ่มรายได้และความมั่นคงในอาชีพของตน และปัจจัยสำคัญที่สุด ได้แก่ ค่าจ้างแรงงาน และสิ่งตอบแทนอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากสำหรับแรงงานที่ไม่เป็นทางการที่ไม่มีฝีมือ นอกจากนั้นปัญหาแรงงานอพยพจากชนบทไปสู่ย่านชุมชนเมืองก็จะเพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ เพราะจำนวนประชากรในเขตชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราสูงแต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งจำเป็นต้องอพยพเข้าสู่ย่านชุมชนเมืองเป็นการถาวร และประชาชนอีกจำนวนมากต้องอพยพมาเพื่อหางานทำเป็นฤดูกาล โดยรัฐมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาคาความหนาแน่นในเขตเมืองและปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพลเมือง ตลอดจนวางแผนและการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดการขยายตัวเมืองให้เป็นที่ไปโดยเรียบร้อย โดยการวางผังเมืองและแบ่งย่านการใช้ที่ดิน การจัดอาคารสงเคราะห์ และการกำจัดชุมชนแออัด เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

การแก้ปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. 2510 ได้มีโครงการอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมและที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากราคาที่ดินและต้นทุนการก่อสร้างบ้านเรือนได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ที่ดินมีราคาสูงพื้นที่ผู้มีรายได้น้อยจะมีบ้านอยู่เป็นของตนเองได้ ทำให้เกิดชุมชนแออัดทั่วไปในกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานรัฐคือกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการกำจัดชุมชนแออัดเหล่านี้ และก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวของผู้มีรายได้น้อย ตามโครงการในระยะของแผนรัฐจะจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้กับครอบครัวของผู้มีรายได้น้อยเป็นจำนวน 3,800 ครอบครัวเป็นอย่างน้อย โดยใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 100 ล้านบาท โดยอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวจะสร้างเป็นแบบอาคารหลายชั้น แบ่งแยกห้องให้ประชาชนเช่าในราคาต่ำ และถ้ามีกำลังเงินเพิ่มเติม เช่นเงินกู้จากต่างประเทศก็จะขยายงานออกไปอีก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

ในปี พ.ศ. 2515 กรุงเทพมหานครมีชุมชนแออัดทั้งสิ้น 300 แห่ง และมีผู้อยู่อาศัยทั้งสิ้นประมาณ 800,000 คน โดยมีประชากรส่วนใหญ่จำนวน 650,000 คน เป็นผู้บุกรุกที่ไม่มีกรรมสิทธิ์

ในที่ดิน ดังเช่น ในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย สำหรับในชุมชนแออัดที่ไม่ได้บุกรุกนั้น มีผู้อยู่อาศัยจำนวน 150,000 คน ซึ่งเจ้าของที่ดินได้ให้เช่าที่ดินในราคาถูก และมีสิทธิในการอยู่อาศัยที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่มีแผนนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2547)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (ในช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2519) โดยรัฐไม่มีการกำหนดนโยบายในเรื่องการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น แต่รัฐได้มุ่งเน้นโครงการพัฒนาพื้นฐานเป็นสำคัญ เช่น การสร้างถนน การสื่อสารโทรคมนาคม และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจ นโยบายที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้แก่ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ การปรับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ต้องดำเนินการต่อไปในระยะยาว ซึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

ปัญหาผู้มีรายได้น้อยเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตอบแทนแรงงานที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นรัฐจะปรับปรุงระบบค่าจ้างแรงงาน และสวัสดิการแรงงานให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิต และภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพแรงงาน เนื่องจากสภาพการทำงานของผู้มีรายได้น้อยในเมืองส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดย่อม รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้น้อยไม่แน่นอน โดยรัฐได้ใช้มาตรการแก้ไขดังนี้ การส่งเสริมให้มีการสร้างปริมาณงานที่ทำในสาขาที่มีใช้การเกษตรให้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเร่งรัดพัฒนาอัตราเพิ่มของกำลังผลิตในประเทศของสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเกษตรกรรมแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ ที่สามารถสร้างปริมาณงานที่ทำให้มากขึ้น เช่น โครงการสร้างที่อยู่อาศัย โครงการเพิ่มบริการทั้งทางด้านสาธารณสุขโภชนาการและสาธารณสุขการ ตลอดจนการพัฒนาการคมนาคมและการขนส่งให้ดีขึ้น โดยสนับสนุนให้ใช้แรงงานคนมาปฏิบัติงานในเขตเมืองให้เพิ่มมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540) แสดงให้เห็นว่าเมื่อรัฐมุ่งพัฒนาแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาอยู่ในเขตเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยและต้องการเข้ามาทำงานที่ไม่เป็นทางการในเขตเมือง ได้เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยเพิ่มเติมในชุมชนแออัดเดิมจนทำให้ชุมชนแออัดเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐในการจัดการชุมชนแออัดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 กำหนดมาตรการที่รัดกุมในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้สอดคล้องกับผังเมือง เพื่อป้องกันมิให้จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นอีก สำหรับชุมชนแออัดที่สามารถขจัดได้ ภาครัฐได้ดำเนินการจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ให้โดยจัดสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดได้มีโอกาสในการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม สำหรับชุมชนแออัดที่ไม่สามารถขจัด

ได้ให้วางผังจัดรูปแบบใหม่ และจัดให้มีบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บ และกำจัดสิ่งปฏิกูล และด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการให้ชาวบ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ นั้นได้มีการป้องกันการเพิ่มจำนวนของประชากรและการขยายตัวของชุมชนแออัด โดยการแนะนำ และให้บริการด้านการวางแผนครอบครัว การควบคุมและการไม่ยินยอมให้ปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ใหม่เพิ่มขึ้นในชุมชน การออกทะเบียนบ้านให้กับผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และสนับสนุนการ ดำเนินงานของสถาบันมูลนิธิและองค์การเอกชนที่จะเข้าไปช่วยเหลือชาวบ้านในชุมชนแออัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ที่นำ มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของเมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยมุ่งเน้น ภาคอุตสาหกรรม ภาคการพาณิชย์และภาคบริการ ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงาน ในการผลิต โดยความต้องการแรงงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสูงขึ้นมาก ขณะที่ความ ต้องการแรงงานภาคเกษตรกรรมลดลงเรื่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดแรงงานจากชนบทให้เข้ามาสู่เมือง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน; 2548)

หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทสำคัญ และทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนในเขตเมืองเก่ามากที่สุด คือกรมศิลปากร สังกัดกับกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุทั่วประเทศ โดยมีพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 โดยมีแนวคิดในการจัดการชุมชนโดยเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนที่อยู่ในเขต โบราณสถาน ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า โดยการอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย และต้องการเวนคืนที่ดินโบราณสถานคืน และไม่ต้องทำให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมในเขตโบราณสถาน แต่กรมศิลปากรก็ไม่ได้เข้าไปจัดการกับชุมชนที่บุกรุกในเขตโบราณสถานอย่างจริงจัง เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติดำเนินงาน เช่น การดำเนินงานของกรมศิลปากรต้องได้รับการ อนุมัติจากอธิบดีกรมศิลปากรเพียงผู้เดียว และการดำเนินงานของกรมศิลปากรไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานที่มีอยู่มากมายได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ได้ เนื่องจากมีงบประมาณที่จำกัด (ประสงค์ แสงแก้ว, 2546; สายันต์ ไพเราะจูจิตร, 2546)

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในชุมชน ในประเด็นการจัดการชุมชน แออัดของกรมศิลปากร โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน คือนายช่วย อายุ 68 ปี เป็นผู้นำชุมชนมาหลายสมัย และอาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชน 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เล่าว่าในปี พ.ศ. 2516 กรมศิลปากรเข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออก

จากเขตโบราณสถาน โดยเข้าไปสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดิน และสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานในเขตโบราณสถาน และได้ส่งหนังสือแจ้งชาวบ้านในชุมชนเพื่อเสนอให้ชุมชนย้ายออกจากเขตโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรและกระทรวงมหาดไทยจะหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้กับชุมชน จากการดำเนินการของกรมศิลปากรได้ทำให้ชาวบ้านในชุมชนเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐขึ้น โดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐที่จะเข้าไปรื้อย้ายชุมชนออกจากเขตโบราณสถาน และได้มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชน และพบว่าในช่วงนั้นทางกรมศิลปากรเองยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการไล่รื้อย้ายชุมชนแต่อย่างใด เนื่องจากเกิดการต่อต้านและความขัดแย้งกับชาวบ้านในชุมชนขึ้น ทำให้ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้

จากการรวมกลุ่มกันของชาวบ้านเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ โดยได้มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมาช้านาน พบว่ากลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่มมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐที่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มชุมชนทั้งสามกลุ่มเห็นได้ว่าระดับความขัดแย้งและการรวมกลุ่มกันของกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง มีความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐเป็นอย่างมาก และมีรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมากกว่ากลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า ชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง และชุมชนประตูต้นผึ้ง-ท่านางลอย และกลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างแต้ม ชุมชนประตูป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา เนื่องจากกลุ่มชุมชน กลุ่ม 1 เป็นกลุ่มชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และมีชาวบ้านบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานจำนวนมาก โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม ส่วนกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 นั้นมีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดิน และมีชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์จำนวนน้อย ทำให้ชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 มีการรวมตัวกันน้อยในการต่อต้านอำนาจรัฐ

ในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2518 ชุมชนเมืองลำปางมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากภาครัฐได้มีนโยบายด้านการพัฒนาเมือง โดยการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม คือเทศบาลเมืองลำปาง ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 โดยให้ความช่วยเหลือชุมชนในการปรับปรุงที่ดินและที่อยู่อาศัยเดิมในเขตโบราณสถาน และการให้สิทธิในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากรัฐ เช่นการออกบ้านเลขที่ การสร้างถนนภายในชุมชน การจัดหาบริการพื้นฐานเข้าไปในชุมชน เช่นไฟฟ้า ประปา การจัดการขยะ เป็นต้น

จากการที่เทศบาลเมืองได้เข้าไปปรับปรุงชุมชนแออัดในพื้นที่โบราณสถานของทั้งสามกลุ่มชุมชนไม่แตกต่างกันมากนัก เช่นกรณีนายน้อย อายุ 60 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เล่าว่าครอบครัวของตนเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 และชาวบ้านส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตโบราณสถานไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย เช่น การบุกรุกและอยู่อาศัยบนเนินดินของกำแพงเมืองที่มีลาดชัน การสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยกันอย่างแออัด และสภาพของบ้านเรือนมีสภาพทรุดโทรม รวมทั้งการเดินทางเข้าออกชุมชนยากลำบากมากเนื่องจากไม่มีถนน และในปี พ.ศ. 2516 เทศบาลได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัด โดยนายเทศมนตรีในยุคนั้นได้มีนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน โดยเน้นการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และได้นำรถไถดินและแรงงานคนจากเทศบาล เข้าไปช่วยชาวบ้านในการปรับไถที่ดินเขตโบราณสถาน เพื่อให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยมานานได้อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยการปรับไถเนินดินบริเวณกำแพงเมืองเก่าให้ราบเรียบเพื่อความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสร้างที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังได้มีการสร้างถนนให้กับชุมชน โดยสร้างถนนดินลูกรัง ขนาดความกว้างประมาณสามเมตร เพื่ออำนวยความสะดวกและทำให้เกิดความปลอดภัยในการเดินทางเข้าออกในชุมชน และกรณีนางมาลี อายุ 60 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิ์ ได้เล่าว่าครอบครัวของตนเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 ซึ่งชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน เช่น ไม่มีบ้านเลขที่ ไม่มีน้ำใช้ ไม่มีไฟใช้ในครัวเรือน และอยู่อาศัยกันอย่างยากลำบากมาก แต่เมื่อเทศบาลเมืองลำปางได้เข้าไปดำเนินการจัดหาบริการพื้นฐาน และออกบ้านเลขที่ให้กับชาวบ้านในชุมชน ได้ทำให้ชาวบ้านมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตลอดจนการได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม การได้รับเลขที่บ้าน และการได้รับทะเบียนบ้านนั้น ทำให้ชาวบ้านมีสิทธิในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิมมากขึ้น เช่น การให้ลูกหลานได้เข้าเรียนในโรงเรียนในเขตเมือง และการได้รับการยอมรับจากคนภายนอกชุมชนที่มองคนในชุมชนในแง่ลบ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2518 กรมธนารักษ์ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยเน้นการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้กับชุมชนแออัดในที่ดินเดิม ซึ่งกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา และการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชพัสดุ ตลอดจนการพัฒนาและจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรมธนารักษ์ได้เข้าไปจัดการที่ราชพัสดุในเขตพื้นที่โบราณสถาน เพื่อเข้าไปสำรวจแนวเขตที่ดินที่ชาวบ้านบุกรุกในที่ราชพัสดุที่ถูกต้อง

ตามกฎหมาย และดำเนินการให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญของที่ราชพัสดุ เพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก และการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งการหารายได้และสร้างมูลค่าเพิ่มในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐ

กรมธนารักษ์ได้เข้าไปจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในเขตโบราณสถาน ต้องเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ตามกฎหมาย เมื่อชาวบ้านเช่าที่ดินแล้วจะได้รับสิทธิการเช่าที่ดินในรูปแบบเอกสารสิทธิการเช่า โดยกรมธนารักษ์จะเก็บรักษาไว้ และชาวบ้านต้องจ่ายค่าเช่าตามอัตราที่กรมธนารักษ์กำหนด พบว่ามีชาวบ้านจำนวนน้อยที่ยินยอมเช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ และชาวบ้านส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ไม่ยินยอมเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ และชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในการเช่าที่ราชพัสดุ โดยการทำหนังสือเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมาช้านาน และไม่ต้องการให้รัฐเข้าไปจัดให้ชาวบ้านเช่าที่ดิน โดยเสนอต่ออธิบดีกรมธนารักษ์แต่ก็ไม่ได้ได้รับการจัดการแต่อย่างใด และในปีเดียวกันกรมการศาสนาได้เข้ามาจัดการชุมชนที่บุกรุกในเขตโบราณสถาน โดยสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม ซึ่งกรมการศาสนาเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นศาสนาสถานทั่วประเทศ ได้แก่ ที่ดินในเขตวัดเก่า วัดร้าง โดยจัดให้เช่าที่ดินบริเวณวัดเก่า วัดร้างแก่ชาวบ้านในเขตเมืองเก่าลำปาง เมื่อชาวบ้านเช่าที่วัดแล้วจะได้รับเอกสารสิทธิการเช่าที่ดิน ทางกรมการศาสนาจะเก็บรักษาเอกสารสิทธิการเช่าที่ดินไว้ และชาวบ้านต้องจ่ายค่าเช่าตามอัตราที่กรมการศาสนากำหนด ซึ่งชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตวัดเก่ามีสองชุมชน ได้แก่ ชุมชนประตูตาล และชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง โดยชาวบ้านทั้งสองชุมชนยินยอมเช่าที่วัดเก่าจากกรมการศาสนาทุกครัวเรือน เนื่องจากต้องการความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินรัฐในระยะยาว

3.1.3 ยุคที่รัฐและชุมชนแออัดได้อ้างสิทธิในเขตโบราณสถานอย่างเข้มข้น และทำให้เกิดความขัดแย้งถึงขั้นรุนแรง (ในช่วงปี พ.ศ. 2519 – 2546)

ยุคที่หน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดได้อ้างสิทธิในที่ดินเขตโบราณสถานอย่างเข้มข้น โดยรัฐเข้าไปจัดการชุมชนแออัดและอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถาน โดยเน้นนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนแออัดออกจากเขตโบราณสถาน และนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และจากนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนได้ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยชุมชนแออัดได้รวมตัวกันตอบโต้หน่วยงานรัฐด้วยวิธีที่รุนแรง โดยมีรายละเอียดดังนี้

การแก้ปัญหาชุมชนแออัด โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนนั้น เป็นการนำเอาแนวคิดจากประเทศตะวันตกมาประยุกต์ใช้ โดยไม่ได้ศึกษาให้ลึกซึ้งถึงสภาพความเป็นจริง และวิวัฒนาการ

ของชุมชนแออัดในเขตเมืองในประเทศไทยเอง ซึ่งการให้ความหมายของชุมชนแออัดโดยหน่วยงานรัฐนั้น หมายถึงสภาพของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีสภาพเก่าแก่ ทรุดโทรม สกปรก มีประชาชนอยู่อาศัยกันอย่างแออัดหนาแน่น และไม่มีความปลอดภัย จะเห็นได้ว่ารัฐให้ความหมายชุมชนแออัดในแง่ลบ และนำไปสู่เรื่องทางสังคมที่ไม่เป็นจริง (ประสงค์ เอี่ยมอนันต์, 2546)

ในช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2530 หน่วยงานต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และสหประชาชาติ ได้ผลักดันแนวทางใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ด้วยวิธีปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในประเทศต่างๆ ในแถบเอเชีย รวมทั้งในประเทศไทยได้มีการนำเอาแนวทางการปรับปรุงชุมชนมาดำเนินการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถแก้ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภคพื้นฐานได้ในระดับหนึ่ง ขณะที่ชุมชนแออัดยังมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการอยู่อาศัยเช่นเดิม (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (ในช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2524) รัฐเริ่มมองเห็นปัญหาในเรื่องของการกระจายตัวของประชากร และการย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในเขตเมือง และรัฐได้กำหนดนโยบายในการลดอัตราการย้ายถิ่นจากชนบทที่มุ่งเข้าสู่กรุงเทพมหานคร (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

ในปี พ.ศ. 2525 ได้เกิดกระแสการปรับปรุงชุมชนแทนการไล่รื้อย้ายชุมชน โดยพบว่าในเขตกรุงเทพมหานครมีการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการในด้านต่างๆ ได้แก่ การสร้างถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ และงานสาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น รวมทั้งการขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินเดิม แต่พบว่าหลังจากมีการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมแล้วเจ้าของที่ดินได้ไล่รื้อย้ายชาวบ้านที่บุกรุกออกไปจากที่ดินของตน และนำที่ดินไปพัฒนาในเชิงธุรกิจต่อไป เช่น การสร้างอาคารพาณิชย์ การสร้างหมู่บ้านจัดสรร และการเก็งกำไรที่ดินในการขายที่ดินให้กับเอกชน เป็นต้น ทำให้การเคหะแห่งชาติได้ตัดสินใจยกเลิกการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงนั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการปรับปรุงชุมชนแออัดแทนการไล่รื้อนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติเท่าที่ควร (อคิน รพีพัฒน์, 2542)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2530) รัฐได้เน้นถึงความสำคัญของการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อพัฒนาชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร และวางมาตรการในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด และเป็นช่วงที่รัฐมีนโยบายการวางแผนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ทำให้มีการขยายตัวของเมืองเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการพัฒนาและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคต่าง ๆ จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

ในช่วงปี พ.ศ. 2525 – 2530 จังหวัดลำปางได้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างและการขยายเส้นทางคมนาคมภายในเขตเทศบาลเมืองลำปาง รวมทั้งการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเขตเมือง ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่าเขากลางคั่น นคร รุ่นที่ 1 โดยพบว่ามี การสร้างสถานที่ราชการหลายแห่งภายในเขตเมืองเก่า ได้แก่ สำนักงาน ดำรงภูธรภาค 5 จังหวัดลำปาง โรงเรียนเทศบาล 1 ตลาดสดเทศบาล และโรงงานเซรามิกส์ (เทศบาลนครลำปาง, 2547) และพบว่า มีประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานเพิ่มมากขึ้น และจากการพัฒนาของภาครัฐทำให้พื้นที่เมืองเก่าได้ลดบทบาทความสำคัญลงไป

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เทศบาลเมืองลำปางนอกจากจะเข้าไปดำเนินการจัดหา และอำนวยความสะดวกในเรื่องของระบบสาธารณูปโภคในชุมชน เช่น การสร้างถนน การปรับไถ ที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน การขุดลอกคูเมืองเก่า เป็นต้น เทศบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนในเขตเทศบาลเมืองด้วย และในพื้นที่เมืองเก่าเขากลางคั่น นคร รุ่นที่ 1 นั้นชาวบ้านที่จะก่อสร้างอาคาร ต่อเติม รื้อถอน หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะอาคารบ้านเรือน ในเขตโบราณสถาน ต้องดำเนินการเพื่อขออนุญาตจากเทศบาลก่อน ถ้าชาวบ้านไม่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 (เทศบาลนครลำปาง, 2547) แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลที่ผ่านมาไม่ได้มีการเข้าไปสำรวจตรวจสอบการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนในชุมชนอย่างจริงจัง และเมื่อมีการสร้างบ้านเรือนเพิ่มเติมในเขตโบราณสถาน เทศบาลก็ไม่ได้เข้าไปดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถสร้าง ขยาย ต่อเติม และเปลี่ยนแปลงสภาพบ้านเรือนได้ โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย และยังทำให้เกิด การขยายตัวของชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นในเขตโบราณสถาน แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐคือ เทศบาลได้เข้าไปสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการปรับปรุงที่ดินเดิมในชุมชน ทำให้เกิด การขยายตัวของชุมชนแออัดโดยปราศจากการควบคุม เช่นกรณีนายศรี อายุ 63 ปี อาศัยอยู่ใน ชุมชนแจ่งหัวริน – สันโค้ง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้าน ส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 และต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้สร้างบ้านเพิ่มในที่ดินอีกหนึ่งหลัง โดยไม่ได้ขออนุญาต ปลูกสร้างอาคารจากเทศบาล และเมื่อเจ้าหน้าที่เทศบาลได้เข้ามาตรวจสอบการก่อสร้างอาคารบ้าน เรือนในชุมชนแออัด และได้รับรู้ว่าตนได้สร้างอาคารโดยไม่ได้ขออนุญาตปลูกสร้าง แต่ทาง เจ้าหน้าที่จากเทศบาลก็ไม่ได้ดำเนินการเอาผิดกับตน เป็นผลทำให้ชาวบ้านในชุมชนไม่เกรงกลัว หน่วยงานรัฐ และมีการสร้างบ้านเรือนเพิ่มเติมในชุมชนเป็นอย่างมาก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2534) รัฐได้กำหนดให้จังหวัดลำปางเป็นเมืองรองของภาคเหนือตอนบน โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการ

บริหารราชการของภาคเหนือตอนบน และเป็นแหล่งของอุตสาหกรรมระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงกับจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน ส่งผลให้เมืองลำปางเป็นเมืองที่สำคัญของภาคเหนือในด้านการค้า อุตสาหกรรม และศูนย์ราชการ ทำให้เศรษฐกิจของเมืองมีการขยายตัวมากขึ้น ได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบโครงข่ายถนนของชุมชนเมืองทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล และได้เกิดการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเพิ่มมากขึ้น โดยมีการสร้างหมู่บ้านจัดสรรขึ้นจำนวน 11 แห่งในเขตเมือง (จิตรานูช ณ มา, 2547) และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่ามีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ในเขตเมืองมีมากขึ้น ทำให้ประชาชนต้องการเข้ามาอยู่อาศัยในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น และในช่วงนั้นรัฐได้เน้นการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายการพัฒนาชุมชนเมือง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมในระดับพื้นฐาน คือระดับครอบครัวและชุมชนเรียกว่าแผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐได้จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองขึ้น และได้ช่วยแก้ไขปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของคนจน และสร้างแนวทางใหม่ที่ใช้ระบบเงินแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้ให้การสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่องค์กรชุมชนในโครงการต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม การซื้อที่ดินเดิมแล้วก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ การซื้อที่ดินใหม่ที่ชุมชนเลือกแล้วก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ร่วมกัน และการก่อสร้างบ้านหลังใหม่บนที่ดินเช่า หรือการเช่าซื้อจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จนกระทั่งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้ถูกยกเลิกไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2539) ได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาในการปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมือง ที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการจัดการที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนแออัด ตลอดจนการแก้ไขปัญหาความยากจนแก่ชุมชนในเขตเมือง (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) และในจังหวัดลำปาง จะเห็นได้ว่าธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์เติบโตมากขึ้น และยังคงมีการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ. 2536 เทศบาลเมืองลำปางได้มีการขยายพื้นที่เพิ่มเป็น 22.17 ตารางกิโลเมตร ทำให้ประชาชนในเขตเมืองมีการขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้นตามมาด้วย และพบว่าในปี พ.ศ. 2536 มีประชากรในเขตเทศบาลเมืองจำนวน 69,852 คน และต่อเนื่องมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2544) ต่อเนื่องถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยมุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งหมายถึง การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถมีความคิดสร้างสรรค์ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน สังคมและของประเทศชาติ นอกจากนี้ยัง

พยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐและชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเพื่อลดความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี โดยกำหนดให้ทุกส่วนของสังคม ได้ร่วมคิด ร่วมกำหนดแผนร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามและประเมินผล โดยมีแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัด ให้มีคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อเพิ่มบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ตลอดจนผลักดันให้มีกฎหมายของชุมชนแออัด การจัดทำแผนการพัฒนาและจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมของชุมชนแออัด การพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน และการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ของชุมชนแออัด เป็นต้น (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

ในปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่ชุมชนแออัดเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐ โดยหน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตลาดกระบัง รุ่นที่ 1 มีการเสนอโครงการอนุรักษ์เมืองเก่าและปรับปรุงพื้นที่เมืองเก่าสองโครงการ ได้แก่ โครงการวิจัยชุมชนโบราณในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมธนารักษ์ และโครงการสำรวจเพื่อกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าลำปาง หน่วยงานที่รับผิดชอบคือสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จากการที่หน่วยงานรัฐได้เข้าไปจัดการพื้นที่ชุมชนพบว่าทั้งสองโครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานเกรงกลัวว่ารัฐจะเข้ามายึดที่ดินคืนและจะไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถาน ทำให้ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐมากขึ้น ดังเช่นกรณีของนายทอง อายุ 59 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง เป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม ที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ได้เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ได้เล่าว่าในช่วงนั้นไม่มีหน่วยงานรัฐเข้าไปจัดการกับชุมชนมากนัก มีแต่เพียงการเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดิน โดยกรมศิลปากรเข้าไปปักป้ายห้ามบุกรุกในเขตโบราณสถาน และชาวบ้านเกรงกลัวว่ารัฐจะเข้ามายึดที่ดินคืนไปและทำให้ชาวบ้านไม่มีที่อยู่อาศัย และในช่วงปี พ.ศ. 2541 มีเจ้าหน้าที่รัฐจากกรมธนารักษ์ได้เข้ามาสำรวจพื้นที่โบราณสถานในชุมชน โดยการขอความร่วมมือชาวบ้านในการเข้าไปรังวัดแนวเขตที่ดินที่ชาวบ้านอยู่อาศัย แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปรังวัดที่ดิน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานได้

ในปี พ.ศ. 2541 เป็นช่วงที่นโยบายภาครัฐมีผลต่อการพัฒนาพื้นที่เขตเมืองลำปางมากขึ้น และทำให้สภาพเศรษฐกิจมีการปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นหลายแห่งในเขตเมือง และมีการปรับปรุงขยายเส้นทางถนนหมายเลข 1, 11, 1035, 1039 และ 1057 มีการสร้างหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นอีกสามแห่งในเขตเทศบาลเมือง และมีการย้ายศูนย์ราชการ

จังหวัดออกจากพื้นที่ศูนย์กลางเมืองไปยังพื้นที่ชานเมือง โดยย้ายไปตั้งอยู่บริเวณริมถนนสาย ลำปาง-เด่นชัย และทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากที่สุดเป็นจำนวน 71,735 คน และจำนวนครัวเรือน 24,156 ครัวเรือน ทำให้มีการยกฐานะจากเทศบาลเมืองลำปางไปเป็นเทศบาลนครลำปาง ในปี พ.ศ. 2542 และทำให้เกิดการขยายตัวของที่อยู่อาศัยและจำนวนประชากรในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (จิตรานูช ฌ มา, 2547; เทศบาลนครลำปาง, 2547)

ในปี พ.ศ. 2542 - 2546 เป็นช่วงที่ชุมชนแออัดเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐถึงขั้นรุนแรง เนื่องจากหน่วยงานรัฐได้ใช้นโยบายในการจัดการชุมชนแออัดและการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยเน้นการไล่รื้อย้ายชาวบ้านในเขตโบราณสถานออกไป โดยการเสนอแผนการอนุรักษ์เมืองเก่า ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และการพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า ในปี พ.ศ. 2542 - 2546 ของเทศบาลนครลำปาง โดยมีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2542 และจากแผนนโยบายนำมาสู่การปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์เมืองเก่าลำปาง โดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในชุมชนเพื่อสำรวจรังวัดที่ดิน โดยหน่วยงานรัฐได้แจ้งให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานว่าชุมชนได้อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ และหน่วยงานรัฐต้องการเวนคืนที่ดินเขตโบราณสถานคืน และต้องการไล่รื้อชุมชนแออัดออกไปจากเขตโบราณสถาน เมื่อชาวบ้านในชุมชนรับรู้ทำให้เกิดความขัดแย้งขั้นรุนแรงขึ้น โดยชาวบ้านได้ตอบโต้หน่วยงานรัฐที่พยายามเข้าไปในพื้นที่ชุมชนด้วยวิธีที่รุนแรง โดยพบว่ามีการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการขว้างปาก้อนหินและการพุดจาหยาบคาย เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปในพื้นที่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเจรจาต่อรองในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ชาวบ้านไม่ยอมรับฟังและไม่ต้องการให้หน่วยงานรัฐเข้ามาจัดการชุมชนอีกต่อไป และพบว่าแกนนำชาวบ้านในชุมชนกำแพงเมือง ซึ่งเป็นชาวบ้านในกลุ่มชุมชน 1 โดยเป็นกลุ่มชุมชนดั้งเดิม และมีชาวบ้านส่วนใหญ่บุกรุกที่ดินในเขตโบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ได้ยื่นหนังสือฟ้องร้องเสนอต่อศาลปกครอง และถวายฎีกาไปถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดิน และสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมาช้านาน โดยชุมชนต้องการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานต่อไปและไม่ต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น

3.1.4 ยุคการเปลี่ยนแปลงในการจัดการชุมชนแออัด โดยรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ (ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548)

ยุคการเปลี่ยนแปลงในการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดการชุมชนแออัด โดยเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และหน่วยงานรัฐเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนชุมชนในการสร้างความมั่นคงใน

ที่ดินเดิม ส่งผลทำให้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดได้คลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการคลี่คลายความขัดแย้งของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า เขตบางกอก รุ่นที่ 1 คือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในราชกิจจานุเบกษา ได้มีการรวมหน่วยงาน คือสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองในสังกัดการเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าด้วยกัน เพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน และเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้อยู่ในความกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองที่ยังไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้จัดทำแนวทางและโครงการนำร่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามนโยบายดังกล่าวสองโครงการ คือโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นโครงการสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไปในเขตเมืองและชานเมือง และโครงการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชนแออัด (โครงการบ้านมั่นคง) เป็นโครงการที่มุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดที่บุกรุกในที่ดินของรัฐ โดยเป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีฐานะยากจน และเป็นแรงงานที่สำคัญของภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการในเขตเมือง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

ในปี พ.ศ. 2547 พบว่าชุมชนแออัดในเขตเมืองได้ประสบปัญหาหลายด้าน ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการอยู่อาศัย และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการขาดความมั่นคงในการอยู่อาศัย ซึ่งพบว่ามีชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยมีจำนวนชุมชนทั้งหมด 3,750 ชุมชน และคิดเป็นจำนวนครัวเรือน 1.14 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นจำนวนประชากร 5.13 ล้านคน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินในเขตเมืองเก่า เป็นต้น และเป็นชุมชนที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการไล่รื้อรวมทั้งสิ้น 445 ชุมชน คิดเป็นจำนวนครัวเรือนประมาณ 200,000 ครัวเรือน ทำให้หน่วยงานรัฐจำเป็นต้องเข้าไปพัฒนาชุมชนแออัดให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและมีที่ดินเป็นของตนเองในเขตชุมชนเมืองอย่างเร่งด่วน (การเคหะแห่งชาติ, 2547)

หน่วยงานรัฐคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้เข้าไปจัดการพื้นที่เมืองเก่าเขตกลางคันคร รุ่นที่ 1 ซึ่งมีชุมชนแออัดจำนวน 9 ชุมชนที่เข้าไปบุกกรออยู่อาศัยในที่ดินของรัฐหรือที่ดินในเขต โบราณสถาน และเป็นชุมชนที่มีปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐในการจัดการที่ดินในเขตเมือง และในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2547 นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และคณะได้เข้าพบ นายเฉลิมพล ประทีปะวุฒิิก ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางในยุคนั้น เพื่อหารือถึงแนวทางการทำงานร่วมกันเพื่อหนุนเสริมให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาใน จังหวัดลำปางให้เป็นขบวนการทั้งจังหวัด โดยเน้นกระบวนการพัฒนาที่ให้ชาวบ้านมีการคิดแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนของตนเองขึ้นมา โดยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนและวางแผนการทำงานของตนให้สอดคล้องกับแผนของชุมชนแออัด เพื่อให้การพัฒนา มุ่งตรงไปสู่ชาวบ้าน และสามารถแก้ไขปัญหของชาวบ้านได้อย่างแท้จริง และผู้ว่าราชการจังหวัด ลำปางได้เสนอความคิดเห็นในเรื่อง โครงการบ้านมั่นคงว่าเป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้คนจน ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง ได้มีโอกาสสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และจำเป็นอย่ง ิ่งที่จะต้องอาศัยพลังจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกัน โดยเฉพาะชุมชนที่เข้าร่วมโครงการบ้าน มั่นคงต้องมีส่วนร่วมในการคิดและทำให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการร่วมออกความคิดเห็น การออกเงิน การออกแรง และตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเรื่องวัสดุก่อสร้างทั้งหมด โดย ไม่ต้องมีระบบผู้รับเหมา และเมื่อเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงแล้วต้องดำเนินงานให้สำเร็จ เพื่อนำ ไปสู่การเป็นจังหวัดนำร่องในการจัดทำแผนชุมชนหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนระดับ จังหวัด เพื่อเป็นตัวอย่างการพัฒนาที่เกิดขึ้นมาจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในรายละเอียด การดำเนินการนั้นอาจต้องมีเวทีสัมมนา เพื่อเปิดภาพของขบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดลำปาง ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และหาทิศทางหรือแนวทางร่วมกัน ของทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนขบวนการพัฒนาที่ให้ชุมชนเป็นแกนหลัก โดยที่หน่วยงานภาค รัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นกองหนุนและหุ้นส่วนการพัฒนาอย่างเต็มที่ (สถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน, 2548)

ในปี พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ประสานงานร่วมกับกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน โดยเจ้าหน้าที่จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกับกลุ่มเครือข่ายบ้านมั่นคงซึ่งเป็นแกนนำของชุมชนแออัดทั้ง 9 ชุมชน ได้เข้าไปเจรจากับ ผู้อำนวยการสำนักงานธนารักษ์จังหวัดลำปาง ในการขอเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ เพื่อให้ชาวบ้าน ที่เข้าร่วมโครงการได้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม และเพื่อการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชาวบ้าน และจากการเจรจาในครั้งนั้นทำให้กรมธนารักษ์ได้ประสานงานไปยังกรมศิลปากรเพื่อร่วมพิจารณา ข้อเสนอของชาวบ้านในชุมชนแออัด และผลสรุปคือกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ได้ยินยอมให้

ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานในระยะยาวได้ โดยจัดทำเอกสารสัญญาเช่าที่ดิน ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อให้ชาวบ้านอยู่ร่วมกับโบราณสถานได้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน จากนโยบายการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากเขตโบราณสถานมาเป็นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีชุมชนแออัดเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงและเป็นชุมชนนำร่องคือกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ได้แก่ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมและมีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และเป็นชุมชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐเป็นอย่างมาก และมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นในการต่อต้านอำนาจรัฐ จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านในชุมชนแออัดซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง คือ นายชัย อายุ 40 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมืองและอยู่อาศัยในเขตกำแพงเมืองเก่าโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และได้รับการแต่งตั้งจากชาวบ้านในชุมชนให้ทำหน้าที่เป็นประธานเครือข่ายบ้านมั่นคง ได้เล่าว่าชุมชนได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเป็นชุมชนแรก และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีเจือใจในการเข้าร่วมโครงการคือชุมชนต้องจัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคง และต้องนำเสนอแผนงานในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การประชุมร่วมกัน และการปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นต้น เมื่อชุมชนได้จัดทำแผนการปรับปรุงชุมชนเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนแล้ว ชุมชนจะได้รับงบประมาณในการปรับปรุงด้านที่อยู่อาศัยรายครัวเรือนและปรับปรุงสภาพแวดล้อมของพื้นที่โบราณสถานในชุมชน และต่อมาชุมชนประตูตาล และชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง ได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง โดยมีชาวบ้านที่เป็นแกนนำจากชุมชนกำแพงเมือง ทำหน้าที่ประสานงานและช่วยเหลือในการดำเนินงานเพื่อเสนอแผนการปรับปรุงชุมชนต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 2 ได้แก่ ชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า ชุมชนพระแก้ว-หัวข่วง และชุมชนประตูต้นผึ้ง-ท่านางลอย ซึ่งมีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ และชุมชนมีการรวมกลุ่มกันน้อย โดยได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงในปี พ.ศ. 2548 โดยมีแกนนำชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน และจากการสัมภาษณ์ชาวบ้าน คือนายมา อายุ 60 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านใหม่-ประตูม้า และทำหน้าที่เป็นประธานเครือข่ายบ้านมั่นคง เล่าว่าชาวบ้านในชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานซึ่งเป็นที่ดินของรัฐมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ชาวบ้านมีการรวมตัวกันน้อยและมีการดำเนินงานล่าช้าเป็นอย่างมาก

กลุ่มชุมชนกลุ่ม 3 ได้แก่ ชุมชนช่างแต้ม ชุมชนประดู่ป่อง-ท่ามะโอ และชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา ซึ่งเป็นชุมชนที่มีชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน โดยได้รับเอกสารสิทธิ์ และในชุมชนมีการรวมกลุ่มกันน้อย โดยได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงในปี พ.ศ. 2548 โดยมีแกนนำชาวบ้านในกลุ่มชุมชนกลุ่ม 1 ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการจัดทำแผนปรับปรุงชุมชน และจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านคือนางจันทร์ อายุ 55 ปี ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนศรีล้อม-แสงเมืองมา ทำหน้าที่เป็นประธานเครือข่ายบ้านมั่นคง เล่าว่าชาวบ้านในชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานมีจำนวนน้อย ทำให้ชาวบ้านมีการรวมกลุ่มกันน้อย และชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจเข้าร่วมโครงการมากนัก เนื่องจากชาวบ้านไม่เชื่อมั่นในตัวผู้นำชุมชน และไม่เชื่อว่าหน่วยงานรัฐจะสามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้

ในปี พ.ศ. 2548 ทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับกรมธนารักษ์ และกรมศิลปากร ได้เข้าไปสำรวจจริงวัดที่ดินของชาวบ้านในเขตโบราณสถาน เพื่อจัดทำสัญญาเช่าที่ดินให้กับชุมชน โดยเป็นสัญญาเช่าที่ดินแบบเช่าเหมาพื้นที่ทั้งชุมชน กล่าวคือเป็นการเช่าที่โดยนำเอาที่ดินของชาวบ้านทั้งหมดทุกครัวเรือนมารวมกันเป็นที่ดินหนึ่งแปลง และหน่วยงานรัฐจัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินของชุมชน แล้วจัดให้เช่าที่ดินในระยะยาว โดยมีอัตราค่าเช่าที่ตารางวาละ 1.50 บาท และชุมชนสามารถนำเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับไปแปลงสิทธิ์เป็นทุนได้ โดยนำเข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อกู้เงินให้กับชุมชน และชุมชนต้องจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์เคหะสถาน เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถออมเงินกับกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชน โดยที่ชาวบ้านสามารถกู้เงินจากสหกรณ์เพื่อนำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยพิจารณาจากจำนวนเงินออมรายครัวเรือนของผู้ออมเงิน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

หลังจากที่หน่วยงานรัฐคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้เข้าไปจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยเน้นนโยบายในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และนำโครงการบ้านมั่นคงเข้าไปในชุมชนแออัด ทำให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนแออัดและการอนุรักษ์โบราณสถาน ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดแบบเดิม ที่มุ่งเน้นการไล่รื้อย้ายชุมชนอย่างเดียว และทำให้ชุมชนแออัดปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อรัฐในทางที่ดีขึ้น และสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นเช่นกัน

ในปี พ.ศ. 2548 หน่วยงานรัฐคือเทศบาลนครลำปางร่วมกับกรมศิลปากร ได้ดำเนินการในโครงการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่าลำปาง โดยการเปลี่ยนนโยบายจากการไล่รื้อย้ายชุมชนแออัดออกจากเขตโบราณสถาน มาเป็นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการ โดยนายกเทศมนตรีนครลำปางคนปัจจุบันคือนายนิมิตร จิวะสันติการ ได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ในการ

อนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลำปาง ได้กล่าวว่าเมืองเก่าลำปางเป็นเมืองเก่าที่มีคุณค่าและความสำคัญทางประวัติศาสตร์มายาวนาน และเป็นเมืองเก่าหนึ่งในสิบเมืองเก่าที่ได้รับคัดเลือกจากกรมศิลปากรให้เป็นเมืองเก่านำร่องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่น่าเที่ยว และเป็นเมืองที่มีการสืบสานทางด้านวัฒนธรรมและจารีตประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่นล้านนา และจากผลการประชุมสัมมนาดังกล่าวคณะทำงานได้สรุปแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่าลำปาง เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้พิจารณาให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 ที่สำนักงานเทศบาลนครลำปาง โดยผลสรุปที่ได้มีหลายประการดังนี้ ประการแรกเพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาารคกของพื้นที่เมืองเก่าลำปาง โดยคนลำปางต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของเมืองเก่าอย่างแท้จริง และนำไปสู่การคิดและการทำร่วมกัน และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในการอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่า ประการที่สองคือการจัดทำแผนที่เมืองเก่าทั้งแผนที่ภาพรวมระดับเมืองและแผนที่เฉพาะจุด ซึ่งเป็นการผสมผสานการอนุรักษ์และการพัฒนาให้เกิดเป็นเมืองเก่าที่มีชีวิตและยั่งยืนสืบต่อไป จากการดำเนินงานในโครงการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่าลำปาง โดยเทศบาลนครลำปาง ได้จัดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบแผนยุทธศาสตร์ ฯ ทำให้เกิดการขับเคลื่อนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และโครงการดังกล่าวกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการดำเนินงานในพื้นที่เมืองเก่าโดยมีเจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครลำปางเข้าไปดำเนินงาน และประสานงานร่วมกับชาวบ้านในชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่อง (เทศบาลนครลำปาง, 2548)

จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2478 - 2546 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า มีแนวคิดกระแสหลักคือการมุ่งเน้นการไล่อพยพชุมชนที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการแก้ปัญหาทางกายภาพเพียงด้านเดียว และทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความขัดแย้งกับชุมชนแออัดมากขึ้น และไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองได้ และที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐไม่สามารถประสานงานร่วมกันในการจัดการชุมชนแออัดได้ และเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการร่วมกันอยู่เสมอ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548 หน่วยงานรัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า โดยเปลี่ยนนโยบายมาเป็นการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม เพื่อให้ชาวบ้านได้อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้ต่อไปในระยะยาว โดยได้เสนอโครงการบ้านมั่นคงเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

จากพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง พบว่าชุมชนแออัดได้มีการขยายตัวทางพื้นที่อย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ

มากมายที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด และในประเด็นที่ผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อต่อไป เป็นการศึกษารายละเอียดที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า

3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน

จากพัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึง ปี พ.ศ. 2548 พบว่าชุมชนแออัดได้มีการขยายตัวทางพื้นที่อย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องมาจากปัจจัยทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลากหลายปัจจัย ดังนั้นผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า เพื่อทดสอบสมมุติฐานคือ การขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และระดับรายได้ของชาวบ้านในชุมชน

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยการสอบถามชาวบ้านในชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองเก่าเขากลางคันคร รุ่นที่ 1 และได้เลือกวิธีการวิเคราะห์สถิติไคสแควร์ (Chi Square Tests) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรสองตัว โดยตัวแปรทั้งสองตัวนั้นเป็นตัวแปรเชิงกลุ่มหรือเชิงคุณภาพ (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2544) โดยตั้งสมมุติฐานเพื่อการทดสอบได้ดังนี้

H_0 : ตัวแปรเชิงกลุ่มทั้งสองตัวไม่มีความสัมพันธ์กัน

H_1 : ตัวแปรเชิงกลุ่มทั้งสองตัวมีความสัมพันธ์กัน

โดยการเปรียบเทียบระดับนัยสำคัญทางสถิติของค่าไคสแควร์ (Asymp.Sig.) เทียบกับค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ $\alpha = 0.01$

จะปฏิเสธสมมุติฐาน H_0 ถ้าระดับนัยสำคัญทางสถิติของค่าไคสแควร์น้อยกว่าค่า $\alpha = 0.01$ สรุปได้ว่าตัวแปรเชิงกลุ่มทั้งสองตัวมีความสัมพันธ์กัน

จะยอมรับสมมุติฐาน H_0 ถ้าระดับนัยสำคัญทางสถิติของค่าไคสแควร์มากกว่าค่า $\alpha = 0.01$ สรุปได้ว่าตัวแปรเชิงกลุ่มทั้งสองตัวไม่มีความสัมพันธ์กัน

ตาราง 3.1 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด

ลำดับที่	ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด	ค่าไคสแควร์ χ^2	df	ค่าความสัมพัทธ์ของตัวแปร Asymp.Sig. (2 sided)
1	ทำเลที่ตั้ง	86.434	18	.000
2	การอพยพย้ายถิ่นเข้าไปในชุมชน	33.509	12	.001
3	การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน	49.166	8	.000
4	ราคาที่ดินในชุมชน	35.120	8	.000
5	การครอบครองที่ดินในชุมชน	32.958	6	.000
6	รายได้ของชาวบ้านในชุมชน	80.832	6	.000

จากตาราง 3.1 แสดงผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า พบว่าปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และระดับรายได้ของชาวบ้านในชุมชน โดยปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นมีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า โดยพิจารณาจากการเปรียบเทียบระดับนัยสำคัญทางสถิติของค่าไคสแควร์เทียบกับค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ $\alpha = 0.01$ พบว่าปัจจัยทุกตัวมีระดับนัยสำคัญทางสถิติของค่าไคสแควร์น้อยกว่าค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ $\alpha = 0.01$ สรุปได้ว่าปัจจัยทุกตัวที่กล่าวมาข้างต้นมีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า และผู้วิจัยได้มุ่งอธิบายตัวแปรต่าง ๆ ในแต่ละปัจจัย ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้งของชุมชน

ปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้งของชุมชน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด และเป็นปัจจัยดึงดูดซึ่งส่งผลให้มีชาวบ้านเลือกเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถาน ประกอบด้วยตัวแปร การอยู่ใกล้ชุมชนเมือง ใกล้ถนนสายหลัก พื้นที่กว้างขวาง พื้นที่น้ำไม่ท่วม ใกล้แหล่งงาน เข้าถึงสะดวก ที่ดินมีราคาถูก ใกล้ย่านการค้าและตลาด สภาพแวดล้อมดี และเป็นเขตพื้นที่โบราณสถานเก่าแก่ โปรดดูรายละเอียดได้ที่ตาราง 2.30 หน้า 91

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยด้านทำเลที่ตั้งที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือทำเลที่ตั้งของพื้นที่เมืองเก่าที่อยู่ใกล้

ชุมชนเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการเข้าไปตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าลำปาง ชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เลือกเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมืองเก่าโดยมีทำเลที่ตั้งที่อยู่ใกล้ชุมชนเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางด้านกายภาพและทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง มีสิ่งบริการอำนวยความสะดวกที่ตอบสนองความต้องการของคนเมือง การจ้างงาน และด้านการศึกษา เป็นต้น โดยชาวบ้านที่มีรายได้น้อยและประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ และไม่มีที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งในเขตเมือง ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะในเขตเมืองได้ ทำให้ชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินว่างเปล่าที่ไม่มีเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเขตโบราณสถานที่มีสภาพทรุดโทรม ไม่มีหน่วยงานรัฐเข้าไปดูแลและอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถาน และปล่อยให้ประชาชนไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ถึงแม้ว่าหน่วยงานรัฐจะเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าเป็นที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เข้าไปจัดการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ และพบว่ามีชาวบ้านได้เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดเป็นชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าขึ้น และชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อนได้เริ่มชักชวนเครือญาติ และคนรู้จักให้เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น มีการสร้างที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากขึ้น และสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปทำลายพื้นที่โบราณสถานจนแทบมองไม่เห็นซากเดิม ส่งผลทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง และทำให้หน่วยงานรัฐที่พยายามเข้าไปจัดการที่ดินในเขตโบราณสถานไม่สามารถแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้

นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดคือทำเลที่ตั้งที่อยู่ใกล้ถนนสายหลัก เนื่องจากชาวบ้านที่เข้าไปบุกรุกเพิ่มเติมในชุมชนแออัด โดยเลือกทำเลที่ตั้งในการอยู่อาศัยที่อยู่ใกล้ถนน โดยการเข้าไปจับจองที่ดินหรือซื้อที่ดินในพื้นที่เมืองเก่าที่มีถนนตัดผ่านเพื่อประกอบกิจการค้าขาย เช่น ร้านขายของชำ ร้านขายอาหาร หรือร้านค้ากึ่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งพบย่านการค้าขายในเขตชุมชนแจ้งหัวริน-สันโค้ง และพื้นที่เมืองเก่ามีถนนตัดผ่านเชื่อมต่อไปยังย่านต่าง ๆ ของเมืองลำปาง เช่น ย่านการค้าขายในตำบลหัวเวียง ย่านตลาดจีน เป็นต้น ซึ่งเป็นย่านการค้าที่สำคัญที่อยู่ใกล้กับพื้นที่เมืองเก่า และเป็นแหล่งรองรับแรงงานของชุมชนแออัดด้วย ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยเพิ่มเติมในชุมชน โดยเลือกทำเลที่ตั้งที่อยู่ใกล้ถนนเป็นหลัก และตัวแปรทางด้านทำเลที่ตั้งของพื้นที่โบราณสถานที่มีพื้นที่กว้างขวาง ได้แก่ พื้นที่กำแพงเมืองเก่า คูเมืองเก่า และวัดเก่า ซึ่งพื้นที่โบราณสถานดังกล่าวเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าและเป็นที่ดินที่มีขนาดใหญ่ และชาวบ้านที่มีฐานะยากจนได้เลือกเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ที่มีสภาพพื้นที่ที่เอื้ออำนวยในการเข้าไปตั้งถิ่นฐานได้ นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ได้แก่ ทำเลที่ตั้งที่เป็นพื้นที่ที่น้ำไม่ท่วม การอยู่ใกล้แหล่งงาน เข้าถึงสะดวก ที่ดินมีราคาถูก อยู่ใกล้ย่านการค้าและตลาด มีสภาพแวดล้อม

ดีและเป็นเขตโบราณสถานเก่าแก่ โดยตัวแปรทั้งหมดของปัจจัยทางด้านทำเลที่ตั้งมีผลทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า

3.2.2 ปัจจัยด้านการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน

ปัจจัยด้านการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ประกอบด้วยตัวแปร การย้ายถิ่นโดยมีคนรู้จักชักชวน การย้ายถิ่นตามครอบครัว การย้ายถิ่นเนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยในเขตเมือง การย้ายถิ่นเข้าไปสืบทอดสิทธิ์ในที่ดินต่อจากบรรพบุรุษ และการย้ายถิ่นโดยการซื้อสิทธิ์ในที่ดินต่อจากคนในชุมชนเดิม โปรดดูรายละเอียดได้ในตาราง 2.20 หน้า 77

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ในชุมชนที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนโดยมีคนรู้จักชักชวน และการย้ายถิ่นตามครอบครัวและคู่สมรส โดยคนในชุมชนเดิมได้ชักชวนให้ญาติพี่น้อง หรือคนรู้จักที่อยู่ภายนอกชุมชนให้ย้ายตามเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินใกล้เคียงกัน หรือเข้าไปอยู่ในชุมชนเดียวกัน ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือเป็นคนรู้จักกันมาก่อน โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเดียวกัน เช่น กรรมกร รับจ้าง และค้าขาย เป็นต้น และเมื่อมีการย้ายถิ่นเข้าไปในชุมชน พบว่าชาวบ้านได้ย้ายถิ่นตามครอบครัวและตามคู่สมรส โดยชาวบ้านในชุมชนเดิมได้ชักชวนให้เข้าไปอยู่ในชุมชน เนื่องจากต้องการเพื่อนบ้านเข้าไปอยู่ในที่ดินใกล้เคียงกันเพื่อจะได้พึ่งพาอาศัยกันได้ และต้องการให้เครือญาติของตนมีโอกาสในการทำงานที่มีรายได้ที่ดีขึ้น และโอกาสในการได้รับการศึกษาที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด คือการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนโดยไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในเขตเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ไม่มีทางเลือกในการหาที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะได้ในเขตเมือง ประกอบกับราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเขตเมืองมีราคาสูงมากทำให้ชาวบ้านที่มีฐานะยากจนไม่สามารถซื้อที่ดินได้ และได้เลือกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินที่สามารถเข้าถึงได้โดยการจับจองฟรี หรือซื้อที่ดินในราคาถูกในเขตโบราณสถานโดยเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ และยังมีตัวแปรอื่นคือการย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ในชุมชน โดยการซื้อสิทธิ์ในที่ดินจากคนในชุมชนเดิม และการย้ายถิ่นเข้าไปสืบทอดสิทธิ์ในที่ดินต่อจากบรรพบุรุษ โดยตัวแปรทั้งหมดที่กล่าวมามีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน ได้ทำให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นในชุมชนแออัด และเกิดเป็นครอบครัวขยายขึ้นในชุมชน โดยมีการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในที่ดินเดิมและที่ดินแปลงใหม่ในชุมชน หรือมีการต่อเติมขยายบ้านเรือนเพื่อรองรับสมาชิกใหม่ในครอบครัวที่ย้ายเข้ามาอยู่เพิ่มเติม ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

3.2.3 ปัจจัยทางด้านการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน

ปัจจัยด้านการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ประกอบด้วยตัวแปร การเข้าไปอยู่อาศัยใกล้แหล่งจ้างงานในช่วง 0.1 – 1.0 กิโลเมตร การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานในช่วง 1.1 – 2.0 กิโลเมตร การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานในช่วง 2.1 – 3.0 กิโลเมตร และการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานในช่วง 3.1 – 4.0 กิโลเมตร และการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานในระยะทางมากกว่า 4 กิโลเมตรขึ้นไป โปรดดูรายละเอียดได้ที่ตาราง 2.16 หน้า 72

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยทางด้านการอยู่อาศัยใกล้แหล่งจ้างงานที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือการอยู่อาศัยใกล้แหล่งจ้างงานในช่วง 0.1–1.0 กิโลเมตร และพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เลือกเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่าเพื่อต้องการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานและมีระยะทางในการเดินทางไปทำงานใกล้ที่สุด ซึ่งชาวบ้านในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เช่น รับจ้างทั่วไป กรรมกรค้าขาย ขับสามล้อ เป็นต้น และพบว่าชาวบ้านในชุมชนแออัดมีแหล่งจ้างงานที่อยู่ไม่ไกลจากที่อยู่อาศัยมากนัก และพื้นที่เมืองเก่าเป็นพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับแหล่งชุมชนเมือง และย่านการค้าหลักหลายแห่งในเขตเมือง ซึ่งเป็นแหล่งรองรับแรงงานราคาถูกของชาวบ้านชุมชนแออัด และแหล่งจ้างงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองเก่า ได้แก่ บริเวณตลาดสดเทศบาล และย่านการค้าและย่านพาณิชยกรรม ประกอบด้วย ร้านค้าขนาดเล็ก ร้านอาหาร ร้านซ่อมรถ ร้านเสริมสวย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ได้แก่ การอาศัยอยู่ใกล้แหล่งงานในช่วง 1.1 – 2.0 กิโลเมตร การอาศัยอยู่ใกล้แหล่งงานในช่วงระยะทาง 2.1 – 3.0 กิโลเมตร และการอาศัยอยู่ใกล้แหล่งงานในช่วง 3.1 – 4.0 กิโลเมตร และการอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานในระยะทางมากกว่า 4 กิโลเมตรขึ้นไป โดยตัวแปรทั้งหมดที่กล่าวมามีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่า และแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปอยู่อาศัยใกล้แหล่งจ้างงานในเขตเมือง และอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมและการขนส่งสาธารณะ เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน และประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และเมื่อมีการเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานเพื่อการอยู่ใกล้แหล่งงาน ได้ทำให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นในชุมชน และทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่อง

3.2.4 ปัจจัยด้านราคาที่ดินในชุมชน

ปัจจัยด้านราคาที่ดินในชุมชน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด ประกอบด้วยตัวแปร กลุ่มชาวบ้านที่ซื้อที่ดินเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ช่วงราคา 5,000 – 10,000 บาท กลุ่มชาวบ้านที่ซื้อที่ดินเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ช่วงราคา

10,001 - 50,000 บาท และกลุ่มชาวบ้านที่ซื้อที่ดินเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ช่วงราคา 50,000 - 100,000 บาท โปรดดูรายละเอียดได้ที่ตาราง 2.7 หน้า 59

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยด้านราคาที่ดินในชุมชน พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือชาวบ้านที่ซื้อที่ดินเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในช่วงราคา 10,000 - 50,000 บาท ซึ่งสอดคล้องกับราคาซื้อ - ขายที่ดินในเขตโบราณสถานภายในชุมชน เนื่องจากในปัจจุบันมีการอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานจนเต็มพื้นที่ การที่จะเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานได้นั้นต้องซื้อสิทธิในที่ดินจากคนในชุมชนเดิมก่อน โดยราคาขายที่ดินในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์มีราคาสูงกว่าราคาที่ดินในเขตเมืองหลายเท่าตัว ซึ่งพบว่าชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนส่วนใหญ่จะซื้อที่ดินเปล่าก่อนและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ และราคาซื้อ - ขายที่ดินในชุมชนนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของที่ดิน ทำเลที่ตั้งของที่ดินเขตโบราณสถาน ความสะดวกในการเข้าถึง และมีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอ เป็นต้น จากปัจจัยที่กล่าวมามีผลทำให้ราคาที่ดินในเขตโบราณสถานสูงขึ้นตามไปด้วย และพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ที่เข้าไปซื้อสิทธิในที่ดินจะต้องมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือเป็นคนรู้จักของคนในชุมชนเดิม จึงจะสามารถซื้อสิทธิในที่ดินต่อจากคนในชุมชนเดิมได้ แต่ในบางกรณีพบว่ามีชาวบ้านในชุมชนเดิมได้ขายสิทธิในที่ดินให้กับคนนอกชุมชนด้วย นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัด คือกลุ่มชาวบ้านที่ซื้อที่ดินในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในช่วงราคา 5,000 - 10,000 บาท ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ซื้อที่ดินเปล่าในราคาถูกตั้งแต่อดีต และมีขนาดที่ดินครอบครองไม่ใหญ่มากนัก และพบว่าที่ดินจะมีราคาถูกลงตามสภาพของทำเลที่ตั้งที่เข้าถึงได้ยาก ไม่มีถนนหนทาง และมีสภาพพื้นที่ลาดชันมาก เป็นต้น และชาวบ้านที่ไม่มีทางเลือกในการอยู่อาศัย และต้องการเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยเพิ่มเติม ได้เลือกเข้าไปซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในราคาถูกแต่มีทำเลที่ตั้งไม่ดีนัก และพบชาวบ้านที่ซื้อที่ดินในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในช่วงราคา 50,000 - 100,000 บาท ซึ่งเป็นชาวบ้านที่ซื้อที่ดินที่มีราคาสูง โดยเป็นการซื้อสิทธิแบบซื้อบ้านพร้อมที่ดินในชุมชน แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านที่ซื้อที่ดินในราคาสูงได้เป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยตัวแปรทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นล้วนส่งผลให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้น

3.2.5 ปัจจัยด้านสิทธิการครอบครองที่ดินในชุมชน

ปัจจัยด้านสิทธิการครอบครองที่ดินในชุมชน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัด ประกอบด้วยตัวแปร กลุ่มชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่โบราณสถาน กลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่ราชพัสดุ

จากกรมธนารักษ์ และกลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่วัดเก่าจากกรมการศาสนา โปรดดูรายละเอียดได้ที่ตาราง 2.4 หน้า 52

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยด้านสิทธิการครอบครองที่ดินในชุมชน พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการที่ดินของหน่วยงานรัฐคือการครอบครองที่ดินของชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่โบราณสถานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ และเป็นที่ดินราชพัสดุของหน่วยงานรัฐคือกรมธนารักษ์และกรมศิลปากร ที่ได้ปล่อยปละละเลยพื้นที่โบราณสถาน ทำให้ที่ดินมีสภาพกร้างว่างเปล่า ขาดการดูแลและอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถานอย่างจริงจัง และมีชาวบ้านจำนวนมากได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานจนเต็มพื้นที่ โดยกระจายตัวอยู่ทั่วบริเวณในพื้นที่เมืองเก่า และหน่วยงานรัฐได้เข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าเป็นที่ดินของรัฐในภายหลัง และเข้าไปจัดการชุมชนโดยเน้นใช้นโยบายการไล่รื้อย้ายชาวบ้านออกจากโบราณสถาน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนขึ้น โดยชุมชนได้อ้างสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีของชุมชนมาช้านาน และมีการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐในการไล่รื้อย้ายชุมชน ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถดูแลและจัดการกับชุมชนแออัดที่บุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างทั่วถึง และหน่วยงานรัฐก็ไม่ได้มีนโยบายหรือแผนการจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าอย่างชัดเจน ทำให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกเพิ่มเติมจนเกิดการขยายตัวทางพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด คือชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถานโดยได้รับเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดิน และมีที่ดินบางส่วนรกร้างเข้าไปในเขตโบราณสถาน ทำให้ชาวบ้านกลายเป็นผู้บุกรุกเขตโบราณสถาน และเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ไม่มี ความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐมากนัก เนื่องจากไม่ได้บุกรุกที่ดินของรัฐทั้งพื้นที่เป็นเพียงการบุกรุกที่ดินบางส่วนของโบราณสถานเท่านั้น และชาวบ้านยังมีโฉนดที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย ทำให้หน่วยงานรัฐมุ่งเข้าไปจัดการกับชาวบ้านที่บุกรุกอยู่อาศัยโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์มากกว่าชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ และพบว่าชาวบ้านที่มีเอกสารสิทธิ์ได้ขายที่ดินให้กับคนนอกชุมชน และมีการขยายต่อเติมบ้านเรือนในที่ดินเดิม ทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้น และตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือกลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ และกลุ่มชาวบ้านที่เช่าที่วัดเก่าจากกรมการศาสนา ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ยินยอมเช่าที่รัฐ โดยหน่วยงานรัฐได้จัดให้เช่าที่และเก็บค่าเช่าที่เป็นรายเดือนในราคาถูก กล่าวคือหน่วยงานรัฐได้เน้นนโยบายในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม ทำให้ชาวบ้านเกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น และชาวบ้านได้ชักชวนให้เครือญาติและคนรู้จักเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนเพิ่มเติม มีผลทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดมากขึ้น

3.2.6 ปัจจัยด้านรายได้ของชาวบ้านในชุมชน

ปัจจัยทางด้านรายได้ของชาวบ้านในชุมชน ที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตโบราณสถาน สะท้อนให้เห็นถึงฐานะทางสังคมที่แตกต่างกันของชาวบ้าน มีผลทำให้เกิดการบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานที่แตกต่างกันด้วย ได้แก่ กลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้น้อย มีฐานะยากจน เป็นกลุ่มชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนเป็นจำนวนมาก และกลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้ปานกลาง เป็นกลุ่มชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนจำนวนไม่มากนัก ส่วนกลุ่มชาวบ้านที่มีฐานะดี เป็นกลุ่มชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยในชุมชนจำนวนน้อย ประกอบด้วยตัวแปรคือชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนน้อยกว่า 5,000 บาท เป็นชาวบ้านที่มีฐานะยากจนมาก และชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในช่วง 5,001 – 15,000 บาท เป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลาง และชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในช่วง 15,001 – 30,000 บาท เป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลางถึงค่อนข้างดี และชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนมากกว่า 30,000 บาทขึ้นไป ซึ่งเป็นชาวบ้านที่มีฐานะดี โปรดดูรายละเอียดได้ที่ตาราง 2.14 หน้า 70

เมื่อพิจารณาตัวแปรของปัจจัยทางด้านรายได้ของชาวบ้านในชุมชน พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด คือกลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนน้อยกว่า 5,000 บาท และกลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในช่วง 5,000 – 15,000 บาท ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้น้อย มีฐานะยากจน ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ และอยู่อาศัยกันอย่างแออัดในชุมชน ในบางครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวหลายคน ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของครอบครัว และต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ไม่มีทางเลือกในการหาที่อยู่อาศัยที่ดีได้ในเขตเมือง และได้เข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ขาดการดูแล และเป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีจำนวนมาก และได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง มีผลทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัดมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนแออัด คือชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนโดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในช่วง 15,001 – 30,000 บาท ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีฐานะปานกลางถึงค่อนข้างดี เป็นกลุ่มชาวบ้านที่อยู่อาศัยในชุมชนจำนวนไม่มากนัก อาจเนื่องมาจากชาวบ้านยากจนดั้งเดิมได้ขยับสถานะทางสังคมกลายเป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลาง เนื่องจากได้ประกอบอาชีพที่มั่นคงขึ้น และเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางพื้นที่ของชุมชนเป็นอย่างมากเช่นกัน และชาวบ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนมากกว่า 30,000 บาทขึ้นไป เป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีรายได้มาก มีฐานะดี และมีรายได้ที่แน่นอน โดยประกอบอาชีพที่มีความมั่นคง เช่น ข้าราชการ ครู พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีจำนวนน้อย และทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนน้อยกว่ากลุ่มชาวบ้านกลุ่มอื่น

3.3 สรุป

พัฒนาการในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในพื้นที่เมืองเก่าเขตบางคันคร รุ่นที่ 1 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2548 รวมเป็นระยะเวลา 71 ปี โดยแบ่งช่วงเวลาของการศึกษาออกเป็นสี่ยุคสมัย และสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) ยุคบุกเบิกที่ดินและการเริ่มต้นอ้างสิทธิในที่ดินในพื้นที่เมืองเก่า (ในช่วงปี พ.ศ. 2478-2503) โดยชาวบ้านเริ่มทยอยเข้าไปตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน และเป็นช่วงเริ่มต้นในการอ้างสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีท้องถิ่นของชุมชน และหน่วยงานรัฐเริ่มต้นเข้าไปอ้างสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย และเริ่มต้นเข้าไปจัดการชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่า 2) ยุคการจัดการชุมชนแออัดโดยหน่วยงานรัฐมีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน (ในช่วงปี พ.ศ. 2504 - 2518) โดยหน่วยงานรัฐเริ่มเข้าไปจัดการชุมชนแออัดที่บุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองเก่า แต่หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่เข้าไปจัดการชุมชนแออัดมีความถกเถียงของนโยบายและแนวคิดระหว่างการไล่รื้อย้ายและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในชุมชน กล่าวคือหน่วยงานรัฐมีนโยบายและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานรัฐอย่างจริงจัง 3) ยุคที่หน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดได้อ้างสิทธิในที่ดินเขตเมืองเก่าอย่างเข้มข้น ทำให้เกิดความขัดแย้งถึงขั้นรุนแรง (ในช่วงปี พ.ศ. 2519 - 2546) โดยหน่วยงานรัฐเข้าไปจัดการชุมชนแออัดอย่างจริงจัง โดยเน้นนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนแออัดออกจากเขตโบราณสถาน และนโยบายในการปรับปรุงชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และจากนโยบายการไล่รื้อย้ายชุมชนได้ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยชุมชนแออัดได้รวมตัวกันในการตอบโต้หน่วยงานรัฐด้วยวิธีที่รุนแรง 4) ยุคการเปลี่ยนแปลงในการจัดการชุมชนแออัด โดยหน่วยงานรัฐเน้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ (ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548) และหน่วยงานรัฐเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนได้สร้างความมั่นคงในที่ดินเดิม ส่งผลทำให้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนแออัดได้คลี่คลายความขัดแย้งไปในทางที่ดีขึ้น

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของพื้นที่ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเก่าพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของชุมชนแออัด ได้แก่ สภาพของทำเลที่ตั้ง การอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในชุมชน การอยู่ใกล้แหล่งจ้างงาน ราคาที่ดินในชุมชน การครอบครองที่ดินในชุมชน และรายได้ของชาวบ้านในชุมชน

จากผลการศึกษาข้างต้น พบว่าชุมชนแออัดและรัฐได้เข้าไปอ้างสิทธิในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถาน มีผลทำให้เกิดความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นเนื้อหาในบทต่อไปกล่าวถึงความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่า กฎกติกาในการใช้ที่ดินในเขตเมืองเก่า ความสลับซับซ้อนสิทธิและความขัดแย้งในการจัดการที่ดินในเขตโบราณสถาน และแนวทางในการคลี่คลายความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน