

# การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เรื่องที่อยู่อาศัยในกลุ่มคนจนเมือง



วิชา โภภินทร์  
บวร ทรัพย์สิงห์  
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศในห้าทศวรรษที่ผ่านมา มีศูนย์กลางการพัฒนาอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ส่งผลให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองมหานครที่มีลักษณะโตเดี่ยวและดึงดูดประชากรจากภูมิภาคทั่วประเทศให้หลั่งไหลเข้ามาหากินในกรุงเทพมหานคร การอพยพของผู้คนเหล่านั้นส่วนหนึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการดำรงชีวิตให้กับยากจนจากต่างจังหวัด ในอีกแง่หนึ่งคือการสร้างความเจริญเติบโตให้กับเมืองมหานครแห่งนี้ให้มากยิ่งขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลให้กรุงเทพฯ ยังมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ห่างจากพื้นที่อื่นๆ ในประเทศมากยิ่งขึ้น ยังทำให้ที่ดินในกรุงเทพฯ ที่มีจำนวนอยู่อย่างจำกัดแต่เป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยยังมีราคาสูงมากขึ้นเรื่อยๆ

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาที่ดิน ประกอบกับข้อจำกัดในโอกาสทางการประกอบอาชีพของคนจนที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ทำให้คนจนเมืองเหล่านั้นขาดความสามารถในการครอบครองที่อยู่อาศัย พวกเขาพักอาศัยอยู่ในบ้านเช่าราคาถูกหรือปลุกบ้านอาศัยอยู่ในที่ดินที่เจ้าของยังไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างแออัดในสภาพแวดล้อมที่ไม่มีคุณภาพ ต้องเสียค่าสาธารณูปโภคราคาแพง และต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการไล่ออกจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการใช้ที่ดินของตนเองที่ในวันจะมีมูลค่าสูงขึ้นอย่างช้าๆ

เพื่อให้คนจนเมืองมีโอกาสได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายลักษณะ และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ความรุนแรงของความต้องการในการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง นโยบายของแต่ละรัฐบาล เช่น การจัดที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ แพลตการเคหะโครงการขอแบ่งที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย การทำบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการทำโครงการบ้านมั่นคงเพื่อให้คนจนมีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เป็นต้น

บทความนี้จะเสนอว่า เมื่อเรามองการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาด้วยแว่นของมโนทัศน์เรื่อง ความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค (Social Justice as fairness) ที่นำเสนอโดย John Rawls แล้วการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองสามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมได้หรือไม่ โครงการฯ พัฒนาที่อยู่อาศัยดังกล่าวได้ละทิ้งความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในแง่มุมใดบ้าง และ ความเป็นไปได้หรือไม่ในการที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรม ในเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมืองในประเทศไทยได้มากขึ้น

## การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเรื่องที่อยู่อาศัยในกลุ่มคนจนเมือง

### 1. ความสำคัญ และที่มาของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางการค้าขายและโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศ ชุมชนแออัดดำรงอยู่ในกรุงเทพมหานครมาเป็นเวลานาน และมีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากประเทศมีนโยบายเรื่องการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญ นอกจากนี้กลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนมากที่สุดในกรุงเทพมหานครคือกลุ่มคนจนเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ทำงานที่มีรายได้น้อยและไม่มั่นคง และอาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครในที่อยู่อาศัยที่แออัดและไม่มั่นคง

ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในกรุงเทพมหานครเกิดขึ้น เนื่องจากคนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในที่ดินเช่าปลูกบ้านทั้งของเอกชนและของรัฐ ส่วนหนึ่งบุกรุกสร้างบ้านในที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน ในอดีตคนจนเมืองเหล่านั้นสามารถดำเนินชีวิตได้ปกติโดยมีสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามเมื่อกรุงเทพมหานครมีการเจริญเติบโตมากขึ้น ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวของเจ้าของที่ดินมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลประโยชน์จากการให้เช่าที่กับคนจนจึงเทียบไม่ได้กับการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ คนจนเมืองดังกล่าวจึงต้องประสบกับปัญหาการถูกเรียกที่ดินคืน รวมทั้งการไล่รื้ออย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันกับที่คนจนในชุมชนแออัดประสบกับปัญหาการขอคืนพื้นที่ รัฐบาลและกรุงเทพมหานครได้มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหามาตลอด อย่างไรก็ตามจะสังเกตเห็นว่าจำนวน คนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดไม่ได้ลดน้อยลง

ในการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ ปี พ.ศ.2521 พบว่ามีชุมชนแออัดอยู่จำนวน 420 ชุมชน โดยมีประชากรถึง 551,420 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรทั้งกรุงเทพมหานคร (Somsook Boonyabanha, 1983) พ.ศ. 2527 ในกรุงเทพมหานครกลับมีชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น 1,020 ชุมชน และมีประชากรประมาณ 1,001,480 คน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 19 ของประชากรกรุงเทพมหานคร (โสภณ พรโชคชัย, 2528) และในการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดล่าสุดเพื่อทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีประชาชนที่มีรายได้น้อยและมีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยมากถึง 1,266 ชุมชน เป็นประชากร จำนวน 225,440 ครัวเรือน

จากข้อมูลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่าคนจนเมืองเป็นผู้ที่มีความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยเนื่องจากบ้านที่อยู่อาศัยเป็นบ้านที่เช่าที่ปลูกบ้านเอง จำนวน 105,242 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 60 รองลงมาคือเป็น ชุมชนบุกรุก หรือกลุ่มบุกรุก จำนวน 37,802 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 21 และกลุ่มบ้านเช่า จำนวน 20,217 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 11 และกลุ่มห้องเช่า อีกจำนวน 15,154 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 8 (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2551)

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่าแม้ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองมาอย่างยาวนานและหลากหลายรูปแบบ แต่ปัญหาเรื่องคนจนในเมืองซึ่งเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดอย่างไม่มั่นคงยังมีอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในบทความนี้จะแสดงข้อสังเกตบางประการของผู้เขียนเกี่ยวกับวิถีคิดเรื่องความเป็นธรรมในการจัดการกับปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา

มา โดยข้อมูลในบทความนี้เป็นข้อมูลจากเอกสารชั้นสองทั้งรายงานและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับโครงการศึกษาที่อยู่อาศัยของคนเมืองทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

## 2. แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เป็นแนวคิดที่ตั้งคำถามต่อวิธีการจัดสรรหรือกระจายผลประโยชน์หรือจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่ให้กับประชากรในสังคมนั้นๆ ว่ามีความเป็นธรรมต่อสมาชิกทุกคนในสังคมหรือไม่ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เป็นหนึ่งในแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่มีการเอ่ยถึงเป็นอย่างมากในยุคประชาธิปไตยเบ่งบานและประชาชนมีประสบการณ์ทางการเมืองมากขึ้นเช่นในปัจจุบัน นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมยังมีความเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้ในการตั้งคำถามต่อนโยบายและวิถีคิดการแก้ไขปัญหาของสังคมในส่วนรวม

ในทางปรัชญาตะวันตก มโนทัศน์ “ความเป็นธรรมทางสังคม” หรือ Social Justice มีการตีความได้อย่างน้อย 3 วิธีคิดหลัก (สฤณี อาชวานันทกุล แปล, 2555) ได้แก่ 1) ความเป็นธรรมคือหลักความสุขสูงสุดหรือความเป็นธรรมตามหลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) 2) ความเป็นธรรมคือความเท่าเทียม (Justice as fairness) และ 3) ความเป็นธรรมคือความคู่ควร จะเห็นได้ว่าเมื่อสังคมใดมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในประเด็นใดการจัดสรรทรัพยากรครั้งใด เรื่องความขัดแย้งดังกล่าวมักจะเกี่ยวเนื่องกับประเด็นเรื่องการจัดสรรประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ทางสังคมก็เกิดจากการใช้และตีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรประโยชน์จากกรอบมโนทัศน์ที่แตกต่างกัน

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่อง ความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค หรือ Justice as fairness ที่อธิบายโดย John Rawls ผู้เขียนหนังสือเกี่ยวกับความยุติธรรมที่มีชื่อเสียง The theory of Justice (1971) เป็นหลัก

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมคือความเสมอภาค ของ Rawls เป็นแนวคิดที่เชื่อว่ามนุษย์เราทุกคนเป็นมนุษย์ที่มีเหตุมีผล จึงเป็นผู้ที่มีเสรีและเสมอภาคและต้องการได้รับความเคารพ ดังนั้นการที่รัฐหรือใครจะจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรให้กับสมาชิกต้องดำเนินการตามสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นไปด้วยความเท่าเทียม เสมอภาคและเคารพในสิทธิความเป็นมนุษย์ของสมาชิก

ในทัศนะของ Rawls แม้สมาชิกของสังคมมนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุมีผล ที่จะต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม Rawls เชื่อว่าในสังคมย่อมมี “จุดเริ่มต้นที่ไม่เท่ากัน” สมาชิกจะเป็นผู้มีความได้เปรียบผู้เสียได้เปรียบทางสังคมและธรรมชาติที่แตกต่างกัน Rawls จึงเสนอให้ ข้อตกลงในสัญญาประชาคม (เพื่อจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม) ดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไข (วิธีการ) ที่เรียกว่า “ม่านแห่งอวิชชา” หรือ Veil of Ignorance ที่แต่ละคนจะไม่รับรู้สถานะของตนเองว่าเป็นผู้ได้เปรียบหรือเสียเปรียบในสังคม เพื่อร่วมกันสร้างสัญญาประชาคมที่จะเป็นประโยชน์สำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบในสังคม หรือไม่ว่าเขาจะมีจุดเริ่มต้นที่ใด

หลักการสำคัญของแนวคิด ความเป็นธรรมคือความเท่าเทียม ในแบบของ Rawls มี 2 ข้อ ได้แก่

1. คนแต่ละคนต้องได้รับการจัดสรรชุดของสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นชุดที่ครบถ้วนและเพียงพอ และเข้ากันได้กับชุดของสิทธิและเสรีภาพแบบเดียวกันของคนอื่นๆ ทุกคน
2. ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตอบสนองเงื่อนไขสองข้อ ดังนี้

2.1. ตำแหน่งและหน้าที่การงานต้องเปิดให้แก่คนทุกคน ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาคทางโอกาสที่เป็นธรรม (fair equality of opportunity)

2.2. ความไม่เท่าเทียมนี้ ต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์จำนวนมากที่สุดของสมาชิกที่เสียเปรียบที่สุดของสังคม (the Difference)

นอกจากนี้ Rawls ยังได้เสนอแนวขั้นตอนในการนำประยุกต์ใช้หลักการทั้งสองข้อ ดังนี้ (Tao Zhang, 2011)

1. การตกลงร่วมกันในหลักการของความเป็นธรรม
2. ร่วมกันร่างหลักการหรือชุดสัญญาประชาคม
3. สร้างระเบียบที่เกี่ยวข้องเนื่องจากชุดสัญญาประชาคมดังกล่าว
4. ดำเนินการตามหลักการตามระเบียบ กฎที่วางไว้ และสอบทานความเป็นธรรมในทุกการดำเนินงาน

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการใช้หลักการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม สามารถใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การจัดสรรผลประโยชน์เพื่อสร้างให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนทุกกลุ่มได้บ้างไม่มากนัก

### 3. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองในกรุงเทพมหานคร

ถึงแม้ว่า ชุมชนแออัดหรือในอดีตที่เรียกว่า สลัม จะเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นเวลานาน แต่สถานการณ์ของชุมชนแออัดหรือสลัมกลับไม่ได้เป็นที่สนใจของรัฐบาลไทยมากนัก จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง กรุงเทพมหานครถูกโจมตีด้วยระเบิดหลายครั้ง โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2485-2488 กรุงเทพมหานครถูกระเบิดโจมตีถึง 34 ครั้ง (วิกิพีเดีย) บ้านเรือนประชาชน สถานที่ราชการ ระบบขนส่งทั้งทางรถไฟและสะพานในกรุงเทพฯ ถูกทำลายอย่างมากมาย ภายหลังจากสงคราม ทำให้กรุงเทพมหานครต้องมีการรื้อฟื้นก่อสร้างเมืองขึ้นมาใหม่ ในช่วงเวลานี้ นอกจากคนจนจากชนบทจะมีโอกาสมีรายได้จากการทำงานก่อสร้างในกรุงเทพฯ เจ้าของที่ดินและนักพัฒนาที่ดินยังได้เห็นช่องทางในการเปลี่ยนที่ดินเดิมที่เคยปล่อยทิ้งหรือให้คนจนได้ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยต่ำ เป็นการสร้างสถานประกอบการธุรกิจ อุตสาหกรรม แหล่งการค้าและที่อยู่อาศัยราคาแพงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การสร้างบ้านเรือนใหม่ดังกล่าวในพื้นที่ที่มีจำนวนจำกัด ทำให้ทั้งราคาบ้านและราคาที่ดินสูงขึ้น ในขณะที่คนในกรุงเทพฯ มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้คนจนและผู้ที่มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ ในช่วงหลังสงครามโลกมีความยากลำบากในถือครองที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง (Sarin, 1980) และคนจนในกรุงเทพฯ ในช่วงเวลาดังกล่าวต้องไปอยู่รวมกันชุมชนแออัดที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ของรัฐหรือเอกชนซึ่งเป็นผลให้จำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

โสภณ พรโชคชัย (2528) ได้เสนอให้เห็นข้อมูลของการเพิ่มขึ้นของจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ที่รวบรวมจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนต่างๆ ว่า ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ.2511 ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 50 ชุมชน เพิ่มเป็น 82 ชุมชน ในปี พ.ศ.2512 เพิ่มเป็น 152 ชุมชน ในปี พ.ศ.2514 เพิ่มเป็น 250 ชุมชน ในปี พ.ศ.2520 เพิ่มเป็น 480 ชุมชน และในปี พ.ศ. 2527 เพิ่มเป็น 1,020 ชุมชน ในปี พ.ศ. 2528

ในการสำรวจชุมชนแออัดล่าสุดที่ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อเริ่มโครงการบ้านมั่นคง พบว่าในปี พ.ศ.2551 มีชุมชนคนจนเมืองที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยถึง 1,266 ชุมชน จำนวนถึง 225,907 ครัวเรือน (รวม 225,440 ครัวเรือนที่อยู่ในชุมชน และ 467 ครัวเรือนที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย)

ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน , 2551)  
ลักษณะของชุมชน

- 1) เป็นชุมชนที่เช่าที่ของผู้อื่นปลูกบ้านเอง จำนวน 105,242 หลังคาเรือน (ร้อยละ 60)
- 2) เป็นชุมชนบุกรุก จำนวน 37,802 หลังคาเรือน (ร้อยละ 21)
- 3) เป็นผู้ที่อยู่ในบ้านเช่า จำนวน 20,217 หลังคาเรือน (ร้อยละ 11) และ
- 4) กลุ่ม ห้องเช่า จำนวน 15,154 หลังคาเรือน (ร้อยละ 8)

เจ้าของที่ดินที่ตั้งชุมชน ได้แก่ 1) ที่ดินเอกชน จำนวน 659 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 50 2) ที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ราชพัสดุ ที่ดินสาธารณะ กรมชลประทาน การรถไฟ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จำนวน 278 ชุมชน หรือร้อยละ 21 3) เป็นที่ดิน องค์กรศาสนา จำนวน 236 หรือร้อยละ 18 4) เป็นที่ดินสำนักงานทรัพย์สินฯ จำนวน 115 ชุมชน หรือร้อยละ 9 และที่ดินอื่นๆ ร้อยละ 2

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในกรุงเทพฯ มีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นที่อยู่อาศัยที่ไม่มีความมั่นคงเนื่องจากเป็นที่อยู่อาศัยในที่ดินของผู้อื่นที่เป็นเอกชนถึงร้อยละ 50 ซึ่งที่ดินเหล่านี้มักเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์ที่สูงขึ้นในที่ดินของตนเอง ในขณะที่อีกกว่าครึ่งหนึ่งเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ องค์กรศาสนาและสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ในทางกฎหมายไม่สามารถจัดสรรขายได้ แต่สามารถเรียกคืนเพื่อใช้ประโยชน์ในการบำรุงองค์กรได้

#### 4. การพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง

เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมือง ประเทศไทยจะมีความพยายามในการแก้ไข ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองด้วยหลากหลายวิธี

ในงานศึกษาเกี่ยวกับ นโยบายที่อยู่อาศัยของไทยของ Ceinwen Giles (2001) ระบุว่าการทำงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐบาลไทย อย่างน้อยมี 3 ระยะ ได้แก่

1. การสร้างที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ (ช่วง พ.ศ.2483-2520) ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย ครั้งแรกในปี พ.ศ.2485 เมื่อมีการจัดตั้งส่วนงานเคหะ ขึ้นในกองพัฒนาสังคมและสำนักงานเคหะขึ้นในปีเดียวกัน ในขณะที่อีก 11 ปีต่อมาหรือปี พ.ศ.2496 มีการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณการจัดที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย และจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชนในปี พ.ศ.2503 ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ช่วงเดียวกันกับที่ในระดับนานาชาติ ทั้งองค์การสหประชาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษได้เริ่มมีความสนใจในประเด็นปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว แม้นานาชาติจะสนับสนุนแนวคิดเรื่อง การช่วยตนเองในการสร้างที่อยู่อาศัย (self-help model) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยในเวลานั้นให้ความสนใจกับการพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มมูลค่ามากกว่า ในปี พ.ศ.2495 การเคหะจึงมีการสร้างที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ ให้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ผ่านการสนับสนุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในขณะที่เดียวกันสำนักงานปรับปรุงชุมชนก็ทำหน้าที่ไต่รื้อชุมชนและสร้างแฟลตให้กับชาวชุมชนอยู่อาศัย ในช่วงปี พ.ศ. 2495-2513 หน่วยงานที่รับผิดชอบได้สร้างที่อยู่อาศัยในสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร (ในที่ดินที่ห่างไกล



ศูนย์กลางเดิม) ทั้งสิ้น 7,346 หน่วย โดยมีแพลตฟอร์มที่เป็นที่รู้จักกันดีถึงในปัจจุบันคือ แพลตฟอร์มแดงและแพลตฟอร์มขาว อย่างไรก็ตามสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะเคหะสงเคราะห์นี้ แม้จะเป็นที่ภาคภูมิใจของรัฐบาลและเป็นที่ยอมรับของสื่อมวลชน แต่สำหรับคนจนเมืองในฐานะผู้ได้รับผลกระทบและเป็นผู้อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เห็นว่าที่อยู่อาศัยใหม่นี้ไม่ตรงตามความต้องการ ตั้งอยู่ห่างไกลเกินจากแหล่งทำมาหากิน ในขณะที่ระบบขนส่งมวลชนมีจำนวนจำกัด ทำให้ผู้อยู่อาศัยต้องเสียเวลาเดินทางนานและเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยยังไม่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพ มีสภาพห้องเล็ก น้ำประปาไม่ดี ห้องอยู่ใกล้กันเกินไป และบางคนยังสะท้อนว่า “แย่ยิ่งกว่าอยู่ในสลัมเดิมอีก”

ในขณะเวลาเดียวกัน รัฐบาลยังดำเนินกิจกรรมพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยผ่านกิจกรรม “ไล่อื้อ” ที่อยู่อาศัยคนจน หรือสลัมโดยมีข้อเสนอเรื่องการชดเชยให้กับผู้ได้รับผลกระทบ โดยในการไล่อื้อสลัมแรกของกรุงเทพฯ เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2503 หรือช่วงพัฒนาเมือง (สมสุข บุญญาปัญญา, 2556) Chiu (1981) (อ้างใน Ceinwen Giles, 2001) ระบุว่ามีการไล่อื้อชุมชนแรกในกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นในปี 2503 เป็นการดำเนินการเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วทั้งที่ต้องไล่อื้อคนในชุมชนออกกว่าหนึ่งหมื่นคน การไล่อื้อชุมชนในครั้งนั้นเกิดขึ้นหลังจากที่นายกรัฐมนตรีและนักการเมืองคนสำคัญในเวลานั้นระบุว่า “แหล่งเสื่อมโทรมนี้ตั้งอยู่ใกล้พระราชวังของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากเกินไป” กิจกรรมการไล่อื้อชุมชนถือเป็นกิจกรรมที่นอกจากจะพาราคนจากที่อยู่อาศัยของพวกเขาแล้ว ยังถือว่าเป็นกิจกรรมที่ใช้เงินมหาศาลทั้งในการจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ถูกรื้อย้าย (หากมี) และยังทำให้เกิดชุมชนแออัดใหม่ ๆ ขึ้นในบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย

2. การพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบ Upgrading หรือในพื้นที่เดิม 2521-2528 ในช่วงที่เกี่ยวข้องจากความต้องการใช้พื้นที่ในกรุงเทพมหานครอย่างเข้มข้นของเจ้าของที่ดินและรัฐบาล ในประมาณปี พ.ศ 2515 เป็นช่วงที่สหประชาชาติให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก มีการให้ความช่วยเหลืองบประมาณในการพัฒนาที่อยู่แก่ประเทศต่างๆ หลังจากกลับจากประชุมเรื่องที่อยู่อาศัยที่กรุงโคเปนเฮเกน ผู้แทนจากประเทศไทยเสนอว่าประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อให้เท่าทันกับสถานการณ์โลก และในที่สุดคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านที่อยู่อาศัยเพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในประเทศไทย รวมทั้งบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) ขึ้น พร้อมกันนั้นได้มีการแต่งตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการทำงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2519 การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย (แผน 5 ปี) ขึ้น โดยแผนฯ ดังกล่าวระบุว่าสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 20,000 หน่วย โดยมีโควตาผู้ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยตามรายได้ คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุด (ต่ำกว่า 1500 บาท) รายได้ 1500-3000 และรายได้ 3000-5000 บาท อย่างไรก็ตามการดำเนินงานสร้างที่อยู่อาศัยดังกล่าวไม่บรรลุตามเป้าหมายและในปี พ.ศ.2520 โครงการถูกรัฐบาลโครงการโดยให้เหตุผลว่าราคาแพงเกินความสามารถของคนจน ในตอนหลังรัฐบาลได้ลดงบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง

นอกจากนี้ในระหว่างปี พ.ศ.2520-2530 ประเทศไทยให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองแบบการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดิม (Slum Upgrading) และการช่วยก่อสร้างบางส่วน (Site and Service) ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของคนจนเมืองมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามวิธีการดำเนินต้องประสบกับปัญหาเรื่องราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้นทำให้ความต้องการใช้ที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์มีมากขึ้น โครงการจัดที่อยู่อาศัยในรูปแบบดังกล่าวนี้จึงยังทำได้น้อย

3. การพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบเสริมพลัง ในช่วงหลังระหว่างปี 2530-2540 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการเป็นแนวคิดกระแสหลักของโลก และประเทศไทย อิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวสนับสนุนให้ประเทศไทยมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์การมหาชนขึ้นในปี พ.ศ.2543 และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนดังกล่าวนี้ได้ทำหน้าที่หลักในการสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาชุมชนทั้งในชนบทและเมือง และในปี พ.ศ.2546 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้จัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองเพื่อสร้างความ “มั่นคง” ให้กับการอยู่อาศัยในเมืองของคนจนมากขึ้นภายใต้โครงการที่ชื่อว่า “โครงการบ้านมั่นคง”

โครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการที่เป็นความหวังเรื่องของความมั่นคง ในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองโดยตลอด อย่างไรก็ตามการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของแต่ละโครงการจะดำเนินการด้วยความพร้อมของเจ้าของที่ดิน และคนชุมชนเป็นหลัก ที่ผ่านมามีการดำเนินกิจกรรมบ้านมั่นคงเพื่อคนจนเมืองในประเทศไทยจึงทำได้อย่างจำกัด โดยในขณะที่ชุมชนแออัดทั่วประเทศมีถึง 6,334 ชุมชนทั่วประเทศ และมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมดกว่า 1,630,447 ครัวเรือน และเป็นผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอยู่ถึง 728,639 ครัวเรือน หรือร้อยละ 44.69 ของคนจนทั้งหมด (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2551) แต่นับเป็นเวลาเกือบ 10 ปีที่โครงการบ้านมั่นคงดำเนินการ ชุมชนแออัดที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินงานตามโครงการบ้านมั่นคงทั่วประเทศมีเพียง 1,548 โครงการ และ 90,876 ครอบครัว หรือเพียงร้อยละ 12.47 (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2554) และเป็นชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

## 5. ความเป็นธรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง: ข้อสังเกตบางประการ

มนัทัศน์เรื่องความเป็นธรรมคือความเสมอภาค ของ Rawls มีหลักการที่สำคัญคือ หลักการข้อ 1) มนุษย์ทุกคนต้องมีสิทธิ เสรีภาพ ที่เท่าเทียมกัน และเสรีภาพดังกล่าวต้องได้รับการคุ้มครอง และหลักการข้อ 2) หลักการความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม ที่หากจะไม่เท่าเทียมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส

เมื่อพิจารณาถึง เรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการดังนี้

1. สิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง เนื่องจากคนจนเมือง นอกจากจะเป็นมนุษย์ที่ควรแก่การให้ความเคารพเทียบเท่ากับคนอื่นแล้ว คนจนเมืองในฐานะพลเมืองของประเทศ ยังควรมีสิทธิที่จะต้องได้รับที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัยตามอัตภาพ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีคนต่างจังหวัดเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคมเนื่องจากรัฐบาลทุ่มงบประมาณการพัฒนาประเทศให้กับกรุงเทพฯ ทำให้ทรัพยากรในกรุงเทพฯ มีมูลค่าสูงกว่า และคนในกรุงเทพฯ มีโอกาสทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจที่มากกว่า และทิ้งให้คนจากชนบทกลายเป็นคนจนเมืองเทียบกับคนกรุงเทพฯ และคนชนบทดังกล่าวยังคงกลายเป็นคนจนมากขึ้นเมื่อเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อทำงานเป็นแรงงานค่าจ้างราคาถูกที่ต้องบริโภคและเช่าที่อยู่อาศัยในราคาแพง ชีวิตของคนจนเมืองมีจุดเริ่มต้นทางสังคมที่ไม่เท่าเทียม

2. แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าแม้ที่ผ่านมา รัฐบาลกระทำเหมือนให้ความสำคัญกับเรื่อง สิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง จนกระทั่งมีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะต่างๆ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนเมืองเกือบทุกยุคสมัย จะการสร้างที่อยู่อาศัยให้เป็นตึกสูงที่มีรูปทรงทันสมัยที่สังเกตเห็นง่าย มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของคนจนเมือง ทั้งนี้รัฐบาลที่รับผิดชอบโครงการฯ มักจะ

มีเหตุผลว่า โครงการลักษณะดังกล่าวเป็นการสร้างที่อยู่ที่พักอาศัย เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนที่อยู่อาศัยและทำให้ได้จำนวนที่อยู่อาศัยจำนวนมากซึ่งจะเพียงพอกับความต้องการ

โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งแบบสูงสำหรับคนจนไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนจนเมือง ทั้งในแง่ที่ไม่สอดคล้องกับวิถีการประกอบอาชีพ ลักษณะการรวมกลุ่มทางสังคมและการดำเนินชีวิตประจำวัน นอกจากนี้การสร้างที่อยู่อาศัยในอาคารสูงดังกล่าว จะมีค่าใช้จ่ายสูงทำให้คนจนเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่สามารถจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้ และรัฐยังขาดงบประมาณในการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมืองคนอื่นๆ

3. การพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในเมืองใหญ่ที่มีมูลค่าที่ดินราคาสูง เป็นโครงการฯ ที่ต้องใช้งบประมาณสูง รัฐต้องให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามแรงผลักดันทางการเมืองและกระแสการกดดันมากกว่าที่จะเกิดขึ้นจากการตระหนักในความสำคัญของหน้าที่ของรัฐ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในประเทศเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่องและขาดทิศทาง ทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ในขณะที่คนจนเมืองยังคงต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยต่อไป

4. การดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบบ้านมั่นคง ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมือง ทั้งยังเป็นโครงการที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือตนเอง โดยการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยของตนเอง ถือว่าเป็นโครงการที่สามารถช่วยให้คนจนเมืองมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงและมีความสามารถยกระดับในการพึ่งตนเองในการบริหารจัดการได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากปราศจากความร่วมแรงและการผลักดันของรัฐบาลที่มีหลักคิดที่ถูกต้องในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง คนจนเมืองจำนวนมากที่มีรายได้น้อยจะไม่สามารถต่อรองและเรียกร้องความเป็นธรรมในการแบ่งปันที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและเป็นธรรมได้

5. กฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยของไทยหลายประการยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและความจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง เช่น ระเบียบเรื่องการสร้างบ้านและการต่อเติมบ้าน ระเบียบการขอเลขบ้าน การขอน้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้ที่ผ่านมาคนจนเมืองที่มีบ้านที่มีขนาด ระยะเวลา มีอุปกรณ์ และอื่นๆ ไม่เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนดต้องสูญเสียสิทธิในการเป็นพลเมืองที่ต้องได้รับการอย่างไม่ยุติธรรม



## เอกสารอ้างอิง

- สฤณี อาชวานันทกุล (แปล) Michael J. Sandel (เขียน). (2554). **The Justice What's the right thing to do? ความยุติธรรม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openworlds.
- สมสุข บุญยะบัญชา. (2556). **ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่อยู่อาศัย**. ในความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ).
- โสภณ พรโชคชัย. (2528). **1020**. สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์: ศูนย์อาสาสมัครญี่ปุ่นในประเทศไทย.
- อคิน รพีพัฒน์. (2549). **ภาพรวมโครงการวิจัยและปฏิบัติการ เรื่อง วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง.
- Durand- Lasserre, Alain. (1983). **“The land conversion process in Bangkok and the predominance of the private sector over the public sector”** in *Land for Housing the Poor*. Bangkok. Compute Design and Print.
- Sarin, M. (Ed.) (1980). **Politic towards urban slums: slums and squatter settlements in ESCAP region: Case studies of seven cities**. Bangkok: United Nations.
- Shlomo Angel with Thipparat Chirathamkijkul. (1983). **Slum reconstruction : land sharing as an alternative to eviction in Bangkok**, *Ekistics*,8(430),430-460 . In Angel. Archer. Tanphiphat. Wegelin. (Ed.) *Land for Housing the Poor* :Singapore.
- Somsook Boonyabantha. (1983). **Causes and effects of slum eviction in Bangkok**. *Ekistics*, 5(254),254-279 . In Angel. Archer. Tanphiphat. Wegelin. (Ed.) *Land for Housing the Poor* :Singapore.

## บรรณานุกรมโสตทัศนวัสดุ

- ปิยฤดี ไชยพร, ผู้บรรยาย. (2555). **การบรรยายสรุป เรื่อง การใช้ทฤษฎีอธิบายความไม่เป็นธรรมทางสังคม วันที่ 27-28 เมษายน 2555 ณ โรสการ์เด็นท์ สวนสามพราน จ.นครปฐม**. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## บรรณานุกรมสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ ฐานข้อมูลออนไลน์

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (ฉบับร่าง) ผลการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัด สรุปโดยภาพรวม ปี 2551. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.oknation.net>. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 กันยายน 2555).
- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. ประมวลข่าวทั่วไทยวันที่ 6 กันยายน 2555. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://thainews.prd.go.th>. (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กันยายน 2555).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สถิติประชากร พ.ศ. 2553. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.nso.go.th>. (วันที่ค้นข้อมูล : 15 กันยายน 2555).
- หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. ไล่บ้านรुकคูลองขึ้นแฟลต 50 คลองเจออเน่ สั่งการเคหะฯ ผุดบ้านเอื้อฯ วันศุกร์ที่ 20 เมษายน 2555. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.thanonline.com>. (วันที่ค้นข้อมูล : 12 กันยายน 2555).
- Ceinwen Giles (2001). *The autonomy of Thai housing policy,1945-1996*. (Habitat International), (1):227-244. (online) Available: [www.elsevier.com/locate/habitatint](http://www.elsevier.com/locate/habitatint).
- Tao Zhag (May 1, 2011). *Theoretical Framework Fair Distribution or Affordable Housing*. (Asian Social Science), Vol.7 No. 9, September,175-182. (online) Available: [www.ccsenet.org/ogr/ass](http://www.ccsenet.org/ogr/ass)
- <http://th.wikipedia.org/wiki/สงครามโลกครั้งที่สองประเทศไทย>. [ออนไลน์].
- UN Habitat. 2012. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=672>. (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กันยายน 2555).

