

สลัมในอย่างกึ่ง:  
การกลายเป็นเมือง และความเปลี่ยนแปลง \*

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน  
ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางแมงโขงศึกษา  
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
Email: anukpn@gmail.com

---

\* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมสังคมประชาธิปไตยเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัยและยั่งยืนในอาเซียน” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยภายใต้ทุน ส่งเสริมการทำงานวิจัยเชิงลึกในสาขาวิชาที่มีศักยภาพสูง กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนขอขอบคุณ Keh Zer และ Bendar Social Development Group เป็นอย่างสูงที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลและการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้

### บทคัดย่อ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวของเมืองในเมียนมาได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ทว่าการขาดการวางแผนนโยบายที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อยทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนแออัดหรือสลัมในหลายเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซึ่งเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางของเศรษฐกิจ

บทความชิ้นนี้เป็นความพยายามในการศึกษาและอธิบายการขยายตัวของสลัมในเมียนมาที่สัมพันธ์กับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยการใช้อ้างอิงจากการสำรวจสำมะโนประชากรและที่อยู่อาศัยของเมียนมา ค.ศ. 2014 และการสำรวจครัวเรือนและประชากรสลัมในเขตหลายทวายของ Bandar Social Development Group ในปี ค.ศ. 2018 ที่ครอบคลุมครัวเรือน 467 ครัวเรือนจาก 10 ชุมชนในนิคมอุตสาหกรรมหลายทวายในเมืองย่างกุ้ง การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญของการขยายตัวของชุมชนแออัดในเมืองย่างกุ้งมาจากปัจจัยสามประการที่สัมพันธ์กัน *ประการแรก* พายุไซโคลนนาร์กีส ในปี ค.ศ. 2008 และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ *ประการที่สอง* ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองและชนบท และ *ประการที่สาม* การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในภาคเกษตรกรรมสาเหตุเหล่านี้เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับการว่างงาน การสูญเสียที่ดิน และการอพยพของคนในชนบทเข้ามาในเมืองใหญ่เพื่อแสวงหาโอกาสในการดำรงชีวิตและอาชีพที่ดีขึ้น

บทความชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นว่าสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของครัวเรือนในสลัมอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตทั่วไป เนื่องจากครัวเรือนเหล่านี้ต้องอยู่กับสภาวะรายได้ที่ต่ำแต่ค่าครองชีพสูง ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับพวกเขาในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ นโยบายสวัสดิการและที่อยู่อาศัยของรัฐบาลเมียนมาในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถเสริมสร้างความมั่นคง การปลอดภัยจากการถูกไล่อื้อและสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมได้

**คำสำคัญ:** เมือง, เมียนมา, สลัม, หลายทวาย, ความเป็นเมือง, ความเหลื่อมล้ำ

## Yangon Slums: Urbanization and Change\*

Anuk Pitukthanin

Mekong Studies Center, Institute of Asian Studies,

Chulalongkorn University

Email: anukpn@gmail.com

---

\* This article is part of the research project on “**Social Democracy Innovation for ASEAN transition to Urban, Livable and Sustainable**”, funded by Promote in-depth research in a high-potential field of study Ratchadapisek Somphot Fund, Chulalongkorn University. The author is highly grateful to Keh Zer and Bendar Social Development Group for their support, information and participation in learning.

## Abstract

In the last two decades, there has been a rapid growth in urbanization in Myanmar and a lack of efficient housing policy planning for low-income people, led to slum expansion in several cities, especially, in Yangon, the capital and the central of economy for the country.

This article examines and explains the expansion of slum in Myanmar in relation to economic and social contexts of the country. The survey in this research was conducted by the researcher and Bendar Social Development Group, in 467 households of 10 communities in Hlaing Tharyar industrial estate in Yangon city. The result of the survey shows that the important causes of slum expansion in Yangon city constitute of three interrelated factors; firstly, Cyclone Nargis in 2008 and the climate change, secondly, economic inequality between urban and rural area and thirdly, technological change in agriculture sector. These causes are significantly associated with unemployment, land loss and migration of rural people, especially migrating from Ayeyarwaddy to Hlaing Tharyar in order to pursue better living and career opportunities.

Nevertheless, the article shows the overview detail that slum people's living condition and environment condition are lower than their living standard as they have to live with high living costs, which is challenging for them to improve their quality of life. Furthermore, welfare and housing policy of the state have not been able to enhance social safety net.

**Keyword:** Slum, Myanmar, Hlaing Tharyar, Yangon, Urbanization, Inequality

## บทนำ

การกลายเป็นเมือง (Urbanization) เป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แม้การขยายตัวของเมืองจะนำมาสู่ผลกระทบเชิงบวกในหลายประเทศแต่ในอีกมุมหนึ่งก็ส่งผลในทางตรงกันข้ามด้วยเช่นกัน ในบางประเทศการขยายตัวของเมืองเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกมิติ โดยเฉพาะในเมืองหรือประเทศที่ขาดนโยบายและสถาบันที่สร้างการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มคน

เมียนมาเป็นประเทศหนึ่งที่เมืองและการกลายเป็นเมืองเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่สัมพันธ์กับการเติบโตของประเทศโดยรวม การขยายตัวของพื้นที่เมืองและการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนประชากรของเมืองในทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ที่เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ การขยายตัวของเมืองในเมียนมาดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่ปัญหาและความท้าทายหลายประการ (The World Bank, 2015) ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมาที่ความต้องการด้านที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นจากการเติบโตของเมืองได้นำไปสู่การเพิ่มของราคาที่อยู่อาศัยอย่างก้าวกระโดด อันส่งผลให้ประชากรในเขตเมืองที่เป็นกลุ่มคนยากจนและคนชั้นกลางระดับล่าง ประสบความยากลำบากในการเข้าถึงและครอบครองที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องใช้ชีวิตในที่อยู่อาศัยที่ไม่มีปลอดภัยและไม่ถูกสุขลักษณะ ในขณะที่ส่วนหนึ่งต้องบุกรุกที่ดินว่างเปล่าของรัฐและเอกชนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ไม่มั่นคงและกลายเป็นพื้นที่ชุมชนแออัดหรือสลัมในย่านต่าง ๆ ของเมือง

สลัมหรือชุมชนแออัดเป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏขึ้นอย่างกึ่งเฉกเช่นกับในเมืองใหญ่หลายแห่งของโลก งานศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับแนวคิดและการเกิดขึ้นของสลัมกับความเป็นเมือง ได้ชี้ให้เห็นว่าสลัมเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มประชากรยากจนที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและมีคุณภาพ ประชากรเหล่านี้อาจเป็นทั้ง 1) กลุ่มคนที่อยู่ในเมืองดั้งเดิมแต่สูญเสียที่อยู่อาศัยจากความยากจนที่ทำให้ไม่สามารถเช่า / ซื้อที่อยู่อาศัยในเขตเมืองได้ 2) กลุ่มคนที่อาศัยในเมืองดั้งเดิมแต่มีการขยายของสมาชิกในครอบครัวและไม่สามารถขยายขยายจากที่อยู่อาศัยเดิมจากฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนส่งผลให้เกิดความแออัดในที่อยู่อาศัย และ 3) กลุ่มคนที่อพยพย้ายถิ่นมายังเขตเมืองเพื่อเป็นแรงงานในเมืองและไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและมีคุณภาพได้ การเกิดขึ้นของสลัมในหลายประเทศของโลกดูจะเป็นประเด็นที่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏขึ้นในเขตเมืองและความเหลื่อมล้ำระหว่างเมือง รวมถึงประเด็นด้านที่อยู่อาศัยและความมั่นคงทางรายได้ด้วยเช่นกัน (ดู Bolay, 2006; Phua, 2007; Agarwal, 2016)

ในช่วงที่ผ่านมา ได้ปรากฏงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่เป็นความพยายามในการทำความเข้าใจสภาพของสลัมและประชากรในสลัมของเมียนมา รายงาน *Informal Settlements in Myanmar: Prevalence and Trends* ที่จัดทำโดย UN Habitat ประเทศเมียนมา (Finegan, 2017) ได้ชี้ให้เห็นมุมมองมหภาคเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเมียนมา โดยเฉพาะในเมืองย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ รายงานชิ้นนี้ใช้การสำรวจผ่านระบบ GPS พร้อมกับการตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองย่างกุ้ง (Yangon City Development Committee, YCDC) และนำเสนอให้เห็นว่าในย่างกุ้งมีพื้นที่อยู่อาศัยแบบไม่เป็นทางการ (the informal settlement pockets) ประมาณ 423 แห่ง มีผู้อยู่อาศัย

ประมาณ 3.7 แสนคน หรือประมาณร้อยละ 7 ของประชากรย่างกุ้ง และมีพื้นที่ที่คิดเป็นร้อยละ 1.2 ของเมือง เขตหลายทายาเป็นย่านชุมชนแออัดสำคัญที่สุดของย่างกุ้ง มีชุมชนกระจุกตัวอยู่ประมาณ 181 ชุมชน ในขณะที่เมืองมัณฑะเลย์มีครัวเรือนราว 1 หมื่นครัวเรือน ในชุมชนแออัดจำนวน 92 แห่ง ที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำและในพื้นที่ริมทางรถไฟ รวมถึงในพื้นที่ทิ้งขยะและใต้สายไฟฟ้าแรงสูง

ในทางเดียวกัน UN Habitat ยังได้ร่วมกับ GRET องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศของฝรั่งเศส ในการจัดทำ *The Yangon Informal Settlement Survey* ด้วยเช่นกัน (UN Habitat and GRET, 2017) การสำรวจดังกล่าวนี้ ได้เจาะจงพื้นที่เป้าหมายในสลัม 4 แห่ง ในพื้นที่ 3 เขตของย่างกุ้ง ได้แก่ ดอบง (Dawbon) จำนวน 1 แห่ง, ชเว ปี ธาร์ (Shwe Pyi Thar) จำนวน 2 แห่ง และเขตดากอนใต้ (South Dagon) จำนวน 1 แห่ง ใช้เครื่องมือการสำรวจทั้งในเชิงปริมาณใน 226 ครัวเรือน และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 31 ราย การสำรวจนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าประชากรในสลัมพื้นที่เป้าหมายส่วนใหญ่ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานประมาณ 6 - 10 ปี ส่วนใหญ่มีการขยับสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่ำ เกือบหนึ่งในสามของครัวเรือนเป็นแรงงานรับจ้างรายวันที่มีรายได้ไม่มั่นคง ครัวเรือนส่วนใหญ่กำลังเผชิญกับความยากลำบากทางเศรษฐกิจ ซึ่งร้อยละ 65 ของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างมีสถานะในระดับที่ยากจนหรือยากจนมาก ร้อยละ 32 เป็นแรงงานรายวันที่มีการเปลี่ยนงานตามช่วงเวลา

นอกจากนี้ Thet Htwe และคณะ ยังได้ใช้วิธีการศึกษาภาคตัดขวาง (cross-sectional study) ร่วมกับการสุ่มแบบเป็นระบบหลายขั้นตอน (multi-staged systematic random sampling) และการสัมภาษณ์เชิงลึก ที่ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่าง 254 ครัวเรือน ในสลัมเขตหลายทายาของย่างกุ้งในช่วงปี ค.ศ. 2016 ผลการศึกษาได้ข้อสรุปว่า ครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างมีระดับความยากจนที่ค่อนข้างสูง ข้อมูลจาก

การสัมภาษณ์และสำรวจได้สะท้อนให้เห็นว่าประชากรร้อยละ 54.3 มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจนของโลก (ต่ำกว่า 1.9 เหรียญสหรัฐฯ ต่อวัน) ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความยากจนหรือบรรเทาความยากจนของครัวเรือนในสลัมเหล่านี้จำเป็นต้องมีการสร้างรูปธรรมของการดำเนินการ โดยเฉพาะการปรับปรุงระดับการศึกษาของสมาชิกครัวเรือน การสนับสนุนการวางแผนครอบครัว และการคุมกำเนิดประชากร (Htwe, et al., 2017)

จากที่กล่าวมาข้างต้น บทความชิ้นนี้มีเป้าหมายสำคัญในการสำรวจภาพรวมเกี่ยวกับสลัมหรือชุมชนแออัดของอย่างกึ่งในเขตหลายทวายด้วยมุมมองจากข้อมูลเชิงปริมาณเป็นสำคัญ ที่สะท้อนให้เห็นภาพของความเหลื่อมล้ำและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ในช่วงที่ผ่านมาจะปรากฏงานศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของสลัมในเมียนมาจำนวนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นภาพรวมของปัญหาของสลัมในเมียนมาหรือประเด็นปัญหาบางส่วน หากแต่ยังขาดการศึกษาและการอธิบายที่มุ่งเน้นรายละเอียดภาพรวมเชิงลึกของสลัมโดยเฉพาะในเขตหลายทวาย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของสลัมอย่างหนาแน่น

แหล่งข้อมูลสำหรับบทความนี้มีที่มาจากชุดข้อมูล 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนประชากรและที่อยู่อาศัยของเมียนมา ค.ศ. 2014 (2014 Myanmar Population and Housing Census) ซึ่งให้ภาพรวมของประชากรในเมืองและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในครัวเรือน และ 2) ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนสลัมซึ่งจัดทำโดย Bedar Social Development Group องค์กรพัฒนาเอกชนด้านที่อยู่อาศัยและสลัมของเมียนมาในปี พ.ศ. 2561 ที่สำรวจครัวเรือนแออัด 400 ครัวเรือนตัวอย่างใน 10 ชุมชน ในเขตหลายทวายของอย่างกึ่ง ครอบคลุมประเด็นลักษณะครัวเรือนและประชากร การย้ายถิ่นและการตั้งถิ่นฐาน การทำงานและรายได้ สถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือน และประเด็นของสวัสดิการและ



การเข้าถึงบริการสาธารณะ การสำรวจครั้งนี้สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาด้านวิชาการและการสำรวจ

### การขยายตัวของเมืองในเมียนมา

การขยายตัวของเมืองในเมียนมาเป็นปรากฏการณ์ที่มีทิศทางเดียวกับในหลายประเทศที่ความเป็นเมืองได้ขยายตัวขึ้นตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ หลังการเลือกตั้งทั่วไปในต้นทศวรรษ 2010 มาพร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาเดียวกันของเมียนมายังทำให้เมืองหลายแห่งได้ขยายตัวขึ้นทั้งในด้านของขอบเขตเมืองและความหนาแน่นของประชากรในเมือง โดยเฉพาะเมืองย่างกุ้งและมัณฑะเลย์

จากข้อมูลของธนาคารโลก ประชากรในเมืองของเมียนมาเพิ่มขึ้นจาก 4.7 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2000 เป็น 6.2 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2010 ในทางเดียวกันความหนาแน่นของประชากรในเมืองของเมียนมาก็เพิ่มขึ้นจาก 6,200 เป็น 7,500 คนต่อตารางกิโลเมตร (The World Bank, 2018) อาคารสำนักงานและห้างสรรพสินค้าที่ทันสมัยจำนวนมากถูกสร้างขึ้นโดยการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และพื้นที่ในเมืองหลายแห่งกลายเป็นแหล่งธุรกิจและแหล่งท่องเที่ยว

ย่างกุ้ง อดีตเมืองหลวงที่ปัจจุบันยังคงเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของเมียนมา รวมถึงศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ยุคอาณานิคมที่มีประชากรประมาณ 7.3 ล้านคนใน 46 เขตเมือง (township) (Department of Population, 2015) การสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะของเมียนมา ในปี ค.ศ. 2014 ได้ชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองของย่างกุ้งอยู่ที่ร้อยละ 70 และเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง รวมถึงความหนาแน่น

ของประชากรที่สูงที่สุดของประเทศ อย่างไรก็ตาม มีประชากรเพียงร้อยละ 64.5 ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา การขยายตัวของเมืองอย่างก้าวได้แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเฉกเช่นเดียวกับการพัฒนาเมืองในหลายประเทศ ประชากรจากเขตชนบทและเมืองในภูมิภาคอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองใหญ่โดยเฉพาะอย่างก้าว เพื่อความหวังในการแสวงหาโอกาสของชีวิตและสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ประชากรจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันนำไปสู่การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและแหล่งงานได้ย้ายเข้ามาสู่เมืองใหญ่ด้วยความหวังและความเชื่อว่าเมืองใหญ่จะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีรายได้และตำแหน่งงานที่มั่นคงเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิลำเนาเดิม

### เขตหลายทายาของอย่างก้าว

หลายทายา (Hliang Tharyar) เป็นหนึ่งในเขตที่ใหญ่ที่สุดของเมืองอย่างก้าว ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของตัวเมืองอย่างก้าว ในช่วงก่อนทศวรรษ 1980 พื้นที่ในเขตนี้เกือบทั้งหมดเต็มไปด้วยทุ่งนาและมีประชากรอยู่อาศัยอย่างเบาบาง อย่างไรก็ตาม การประกาศกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศ (the foreign direct investment law) และนโยบายที่สนับสนุนภาคเอกชนในช่วงปลายปี 1980 ของเมียนมา ได้เปลี่ยนพื้นที่ของเขตหลายทายากลายเป็นเขตอุตสาหกรรมที่เรียกว่า “Hliang Tharyar Industrial Zone”

### หลายทายา: พื้นที่อุตสาหกรรมและสลัมของอย่างก้าว

ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ได้ปรากฏการณ์ลงทุนและการจัดตั้งโรงงานหลายแห่งในเขตอุตสาหกรรมหลายทายา พื้นที่อยู่อาศัยและ

บ้านจัดสรรจำนวนมากถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับแรงงานในโรงงานและผู้ประกอบการ ทั้งนี้ นโยบายการเปิดประเทศและการยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ เศรษฐกิจของเมียนมาขยายตัวขึ้นอย่างมากหลังการปฏิรูปการเมืองต้นทศวรรษ 2010 เขตอุตสาหกรรมหลายทศวรรษในฐานะนิคมอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของย่างกุ้ง ได้เปิดรับการลงทุนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ สะพานข้ามแม่น้ำ Hlaing แห่งใหม่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่อพื้นที่อุตสาหกรรมกับตัวเมืองและส่วนอื่น ๆ ของย่างกุ้ง ในทางเดียวกัน จำนวนประชากรที่อาศัยในสลัมก็เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเมืองและการเติบโตของประเทศ

แม้จะไม่มีการบินที่อย่างชัดเจนว่าสลัมแห่งแรกในเขตหลายทศวรรษ เกิดขึ้นเมื่อใดและในพื้นที่ส่วนใด หากแต่มีความเป็นไปได้ว่าสลัมหรือชุมชนแออัด น่าจะปรากฏการณ์ในพื้นที่เขตนี้ก่อนปี ค.ศ. 2008 และขยายตัวขึ้นมากหลังภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิส ในกลางปี ค.ศ. 2008 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรจำนวนมากจากสามเหลี่ยมแม่น้ำอิระวดี (Ayeyarwady Delta) อพยพย้ายถิ่นเข้ามาแย่งเมืองย่างกุ้งและส่วนใหญ่กลายเป็นสมาชิกของชุมชนแออัดที่ขยายตัวขึ้น Eben I. Forbes ได้ชี้ให้เห็นว่า

*“ในปี ค.ศ.2016 หลายทศวรรษเป็นเขตที่มีจำนวนประชากรผู้ตั้งถิ่นฐานนอกระบบมากที่สุด (informal settlers) เมื่อเทียบกับเขตเมืองอื่น ๆ ของย่างกุ้ง (ตัวเลขประชากรดังกล่าวอยู่ประมาณ 16,000 คน ตามตัวเลขของทางการ) อย่างไรก็ตามก็ดี เขตตากอนยังคงเป็นเขตที่มีสัดส่วนการตั้งถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการมากที่สุดที่ร้อยละ 7.6 ของประชากรในเขตทั้งหมด” (Forbes, 2016)*

ในการทำงานเกี่ยวกับข้อมูลการศึกษาของ Cities Alliance และ UN-Habitat ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าหลายทายาเป็นชุมชนแออัดในอย่างกึ่งที่มีจำนวน 181 ชุมชน จากชุมชนแออัดทั้งหมด 423 ชุมชนของเมือง ซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่มีการตั้งถิ่นฐานใหม่มากถึง 149 ชุมชน และเกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่นภายในจากภูมิภาคอริวรรดีและการขยายตัวของอุตสาหกรรม (Finegan, 2017)

### ชีวิตของชาวสลัมในอย่างกึ่ง

สถานการณ์ในเขตเมืองของเมียนมาที่ประชากรในสลัมของอย่างกึ่งแทบทุกคนต้องเผชิญได้สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาและความอึดอัดขัดสนในการเอาตัวรอดภายใต้ความไม่แน่นอนและความไม่มั่นคงของชีวิต Michael Slingsby ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาเมืองและความยากจน ได้ชี้ให้เห็นว่า “ความยากจนในเมืองแตกต่างจากความยากจนในชนบทมาก ในเมืองถ้าคุณไม่มีจ๊ิต (เงินจ๊ิต) ในกระเป๋าคุณก็ไม่รอด คุณต้องจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยค่าน้ำค่าไฟ ในพื้นที่ชนบทคุณสามารถแลกเปลี่ยนอาหารและหลายสิ่งได้ฟรี” (Macdonald and Cho, 2018) อันหมายถึงว่า สภาพความเป็นอยู่ของคนจนในสลัมหรือในเมืองอาจจะแย่กว่าคนจนในชนบทเพราะคนจนในชนบทสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น แต่คนเมืองไม่มีทรัพยากรดังกล่าวและต้องใช้เงินตราเป็นสิ่งสำคัญ

ในส่วนนี้ของบทความ จะเป็นการนำเสนอรายละเอียดภาพรวมของสภาพความเป็นอยู่ประชากรในสลัมของหลายทายา ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจสังคม นโยบายของรัฐบาล และการบริการสาธารณะ ทั้งนี้ คนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีสภาพที่ยากจนต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตงานและรายได้ที่ไม่มั่นคง รวมถึงใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการมีชีวิตที่ดี

### ประชากรสลัมในหลายทวาย

ในปัจจุบัน มีการคาดการณ์ว่ามีประชากรในชุมชนแออัดของย่างกุ้ง ประมาณ 4 แสนคน และหนึ่งในเขตที่มีประชากรสลัมอยู่มากที่สุดของหลายทวาย ข้อมูลจากรัฐบาลเมียนมาได้ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นที่อยู่อาศัยของ ประชากรสลัมประมาณ 1.8 แสนคน ใน 149 ชุมชน ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนของ เมียนมาคาดว่าจำนวนประชากรและชุมชนน่าจะมีจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขดังกล่าว (Bedar Social Development Group, 2018)

ประชากรในสลัมของหลายทวายส่วนใหญ่ อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในพื้นที่ แห่งนี้ในปลายปี ค.ศ. 2008 อันเนื่องมาจากผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กีส ในช่วงกลางปีดังกล่าว พายุ นาร์กีสนี้ถือว่าเป็นหนึ่งในภัยธรรมชาติที่เลวร้ายที่สุดใน เมียนมาและส่งผลกระทบต่อผู้คนในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ สามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดีที่อยู่อาศัยหลายพันแห่งถูกทำลาย ผู้คนนับล้าน กลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย คราวเรือนจำนวนมากเลือกอพยพย้ายถิ่นไปยังเมืองใหญ่ และหลายทวายคือพื้นที่เป้าหมายสำคัญ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ Bedar Social Development Group องค์กร พัฒนาชุมชนด้านชุมชนแออัดพบว่าหลายครอบครัวเริ่มสร้างบ้านด้วยไม้ไผ่หรือ วัสดุที่หาได้ บางครอบครัวเริ่มต้นชีวิตอีกครั้งด้วยการเช่ากระท่อมในเมืองจากคน ที่อยู่มาก่อน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานก่อสร้างโรงงานในเขตอุตสาหกรรม

ตารางที่ 1 ภูมิสำเนาเดิมของครัวเรือนสลัมในเขตหลายทahaya เมืองย่างกุ้ง

เขต/รัฐ	จำนวน	ร้อยละ
เขตอิรวดี	336	71.95
เขตย่างกุ้ง	63	13.49
เขตพะโค	25	5.35
เขตมะกเว	18	3.85
อื่นๆ	5	1.07
เขตมณฑลทะเลย์	5	1.07
รัฐยะไข่	5	1.07
รัฐมอญ	4	0.86
ดินแดนสหภาพเนปยีดอ	3	0.64
รัฐชาน	2	0.43
เขตชะไกร์	1	0.21
<b>รวม</b>	<b>467</b>	<b>100</b>

ที่มา: Bedar Social Development Group (2018)

แม้ว่าผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กีส ในปี ค.ศ. 2008 จะเป็นสาเหตุหลักของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในช่วงต้น หากแต่ก็มีเหตุปัจจัยด้านอื่นที่เป็นแรงผลักดันให้ประชากรในเขตชนบทอพยพย้ายถิ่นมายังสลัมในหลายทahaya โดยเฉพาะการพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างพื้นที่ชนบทหรือเมืองต่างจังหวัดกับเมือง

ศูนย์กลางที่เป็นสาเหตุสำคัญในการผลักดันให้ประชากรจำนวนมากอพยพย้ายถิ่นเข้ามายังเขตเมืองใหญ่และชุมชนแออัด ประชากรย้ายถิ่นเหล่านี้จำนวนมากเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจและคนยากจนที่แสวงหาโอกาสในการทำงาน นอกจากนี้ การผลิตทางการเกษตรที่เปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้น (labor intensive) ไปสู่เทคโนโลยีที่เข้มข้น (technology intensive) มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความต้องการงานจากภาคเกษตรกรรมและส่งผลให้แรงงานเหล่านี้จำนวนมากย้ายถิ่นเข้ามายังเขตเมืองที่ยังมีความต้องการด้านแรงงานอยู่

**ตารางที่ 2** ระยะเวลาการอยู่อาศัยในพื้นที่สลัมหลายทายา

	ร้อยละ
ต่ำกว่า 1 ปี	3.0
1-2 ปี	8.1
3-5 ปี	20.6
6-10 ปี	30.0
มากกว่า 10 ปี	15.6
ไม่ตอบ	9.6

ที่มา: Bedar Social Development Group (2018)

อย่างไรก็ดี ข้อมูลการสำรวจของ Bedar Social Development Group ได้ชี้ให้เห็นว่าเขตอิระวดี (Ayeyarwday division) เป็นภูมิภาคเดิมของครัวเรือนสลัมในหลายทายามากกว่าครึ่ง (ตารางที่ 1) ซึ่งครัวเรือนส่วนใหญ่มีระยะเวลาเฉลี่ย

ของการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สลัมอยู่ระหว่าง 3 ถึง 10 ปี โดยถือว่าพวกเขาย้ายไปอยู่ในเขตเมืองหลังนาร์กิส และการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วหลังรัฐบาลพลเรือนปี ค.ศ. 2011 (ตารางที่ 2)

### *คุณภาพชีวิตของชาวสลัม*

ผลการสำรวจของ Bedar Social Development Group ได้ชี้ให้เห็นว่า ร้อยละ 54.3 ของครัวเรือนในสลัมที่หลายทายาดำรงชีวิตด้วยรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของโลก อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าครัวเรือนที่เหลือจะสามารถเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีได้ ครัวเรือนเกือบทั้งหมดของสลัมในเขตหลายทายาดำรงชีวิตด้วยมาตรฐานที่ค่อนข้างต่ำ ข้อมูลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนสถานการณ์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

*ประการแรก ในประเด็นของที่อยู่อาศัย* ไม่เพียงแต่ครัวเรือนเหล่านี้จะมีสมาชิกในแต่ละครัวเรือนอยู่อย่างแออัดเท่านั้น หากแต่เกือบทั้งหมดยังอาศัยอยู่ในบ้าน (หรือเพิง) ที่ไม่มั่นคงแข็งแรง ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ไม่มีระบบกำจัดของเสีย มีปัญหาเรื่องการถ่ายเทของอากาศ และการเข้าถึงระบบสาธารณสุขพื้นฐาน ผลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นว่ามีเพียงร้อยละ 7.2 ของครัวเรือนในสลัมเท่านั้นที่รู้สึกว่ามีน้ำดื่มของตนในแต่ละวันนั้นสะอาด และแม้ว่าร้อยละ 92 ของครัวเรือนจะมีห้องน้ำส่วนตัว หากแต่ร้อยละ 47 ของห้องน้ำหรือห้องส้วมเหล่านี้ก็มีสภาพเป็นส้วมหลุมหรือมีสภาพที่แย่กว่านั้น ของเสียจากการขับถ่ายจำนวนมากถูกระบายลงสู่คลองหรือทางระบายน้ำด้านล่างครัวเรือนต่าง ๆ สภาพที่อยู่อาศัยดังกล่าวนี้มีแนวโน้มต่อปัญหาสุขภาพ เช่น ความผิดปกติของระบบทางเดินหายใจ และทางเดินอาหาร



ประการที่สอง ข้อมูลด้านสภาวะอากาศของย่างกุ้ง ได้ชี้ให้เห็นว่า เขตอุตสาหกรรมหลายทายเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ระดับมลพิษทางอากาศสูงกว่า ข้อกำหนดมาตรฐาน ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยของครัวเรือนสลัม อันแวดล้อมไปด้วยฝุ่นละอองและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานในบริเวณเดียวกัน อันอาจส่งผลข้างเคียงต่อสุขภาพของสมาชิกครัวเรือนในชุมชนแออัด โดยเฉพาะโรคทางเดินหายใจ บางครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในโรงงานส่งผลให้มลพิษทางอากาศกระทบต่อสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉพาะเด็กทารก

**ตารางที่ 3** ประเภทงานของสมาชิกครัวเรือนในสลัมหลายทahaya

ประเภทของงาน	ร้อยละ
การเกษตร	1.69
<b>คนงานโรงงาน</b>	<b>33.13</b>
คนเลี้ยงสัตว์	0.77
คนขับแท็กซี่	1.31
คนขับมอเตอร์ไซค์รับจ้าง	3.23
ตกปลา/ล่าสัตว์/เก็บของป่า	1.08
คนงานบนเรือประมง	1.00
แรงงานชั่วคราว	0.08
ลูกจ้างประจำเกษตร	0.00
อาชีพอิสระและการค้า	8.46

แรงงานชั่วคราวนอกภาคเกษตร	13.22
ลูกจ้างประจำนอกภาคเกษตร	0.46
ข้าราชการ / เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ / พนักงานราชการ	0.77
ทำงานต่างประเทศ	0.54
งานเล็กๆ น้อยๆ ที่บ้าน	7.61
ตกงาน / ไม่ได้ทำงาน / กำลังหางาน	11.30
ยังศึกษาอยู่	14.76
ไม่ตอบ	0.61

ที่มา: Bedar Social Development Group (2018)

ประการที่สาม คุณภาพชีวิตของครัวเรือนในสลัมหลายทายา ไม่เพียงสะท้อนผ่านสภาพความเป็นอยู่และสุขภาพเท่านั้น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมยังเป็นอีกประเด็นสำคัญที่สะท้อนภาพของระดับคุณภาพชีวิตในครัวเรือนเหล่านี้ด้วย ข้อมูลจากตารางที่ 3 ได้แสดงให้เห็นว่า แม้สลัมแห่งนี้จะตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของเมียนมา หากแต่มีสมาชิกครัวเรือนของสลัมเพียงร้อยละ 33 เท่านั้นที่เป็นแรงงานในโรงงานแต่ละแห่ง ร้อยละ 66 ของสมาชิกครัวเรือนมีอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนและมีการจ้างงานที่ไม่มีหลักประกัน (ตารางที่ 3) ในส่วนรายได้ของสมาชิกครัวเรือนกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนในสลัมมีรายได้ต่อเดือนอยู่ระหว่างเพียง 1 แสนจัต ถึง 2 แสนจัต (ประมาณ 65 เหรียญสหรัฐ - 130 เหรียญสหรัฐ) ยิ่งไปกว่านั้นร้อยละ 30 ของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของโลก (ตารางที่ 4)

**ตารางที่ 4** ช่วงรายได้ของครัวเรือนสลัมในหลายทายา

รายได้ (ต่อเดือน)	ร้อยละ
ต่ำกว่า 50,000 <sup>๕</sup> จိတ်	15.10
50,001-100,000 <sup>๕</sup> จိတ်	16.05
100,001-150,000 <sup>๕</sup> จိတ်	26.08
150,001-200,000 <sup>๕</sup> จိတ်	27.03
200,001-250,000 <sup>๕</sup> จိတ်	3.70
250,001-300,000 <sup>๕</sup> จိတ်	10.03
มากกว่า 300,000 <sup>๕</sup> จိတ်	2.01

ที่มา: Bedar Social Development Group (2018)

*ประการที่สี่ การเข้าถึงบริการสาธารณะ* อาทิ สาธารณสุข และการศึกษา ที่เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตพบว่า แม้สวัสดิการด้านสาธารณสุขของเมียนมายังมีข้อจำกัดและยังไม่มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อันส่งผลให้ประชากรเมียนมาส่วนใหญ่ยังต้องเผชิญกับความยากลำบากจากระบบการรักษาพยาบาลของรัฐบาล หากแต่ประชากรยากจนในเมืองและสมาชิกครัวเรือนในสลัม จะได้รับผลกระทบที่มากกว่าประชากรทั่วไป ประชากรสลัมเหล่านี้จะไม่เข้ารับการรักษาพยาบาลหากไม่มีอาการป่วยที่หนัก ในทางเดียวกัน การศึกษาก็เป็นปัญหาที่ครัวเรือนส่วนใหญ่พบเช่นกัน แม้ว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับประถมจะไม่ได้เป็นภาระสำหรับครัวเรือนในสลัม แต่ครัวเรือนในชุมชนแออัดจำนวนมากก็ไม่มีความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

ตลอดจนความยากจนขั้นแค้นทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครัวเรือนก็ทำให้เด็กเยาวชนในสลัมจำนวนมากต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อมาทำหน้าที่เป็นแรงงานหารายได้เลี้ยงดูครอบครัว

### *ค่าครองชีพของครัวเรือนในสลัม*

แม้ว่ารายได้ของครัวเรือนในสลัมส่วนใหญ่จะต่ำกว่าหรือเกือบต่ำกว่าเส้นความยากจนทั่วโลก ซึ่งอยู่ที่ 1.90 เหรียญสหรัฐฯ ต่อวัน หรือ 2,900 จีดีพีต่อวัน หากแต่ค่าครองชีพของประชากรสลัมและอัตราส่วนค่าใช้จ่ายในครัวเรือนในสลัมก็ดูจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าชนชั้นกลางในเมืองจำนวนหนึ่ง ค่าใช้จ่ายประจำที่ไม่รวมค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และการศึกษาบุตร ของครัวเรือนในสลัมหลายทศวรรษมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ของรายได้ครัวเรือน

สัดส่วนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่สูงดังกล่าวนี้เป็นผลสำคัญมาจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ประชากรในสลัมต้องใช้ชีวิตภายใต้บริการและสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหากแต่มีราคาที่ย昂貴สูง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนพบว่า ครัวเรือนในสลัมส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายประมาณ 9 หมื่นจี้ต่อเดือน สำหรับบริการและสินค้าขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเช่าบ้าน น้ำดื่ม ค่าน้ำค่าไฟ และเชื้อเพลิงหรือถ่านไม้สำหรับหุงต้ม ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5 การอาศัยในที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้จดทะเบียนของครัวเรือนสลัมส่วนใหญ่ส่งผลกระทบต่อเข้าถึงบริการพื้นฐานจากภาครัฐเกือบทั้งหมด และครัวเรือนส่วนใหญ่ต้องจ่ายค่าบริการและสินค้าพื้นฐานจากผู้ให้บริการเอกชนรายย่อย (ส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกในชุมชน)

ตารางที่ 5 ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในสลัมหลายทายา

รายการใช้จ่ายครัวเรือน (ประจำ)		จិត
ที่อยู่อาศัย	ค่าเช่า	30,000-45,000
	ค่าซื้อ (ครั้งเดียว)	140,000-200,000
น้ำใช้		10,000
น้ำกิน		5,000
ถ่านหุงต้ม		13,000
ไฟฟ้า		6,000-80,000

ที่มา: Bedar Social Development Group (2018)

ในกรณีของไฟฟ้านั้น ในชุมชนสลัมส่วนใหญ่จะมีผู้ให้บริการเอกชนรายย่อยที่ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดเล็กเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับสมาชิกในชุมชนที่จะปล่อยกระแสไฟประมาณวันละ 3 ถึง 4 ชั่วโมง ในช่วงเวลาประมาณ 19.00 น. ถึง 22.00 น. ค่าไฟฟ้าในครัวเรือนขึ้นอยู่กับจำนวนเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น หลอดไฟหนึ่งดวงมีค่าใช้จ่ายประมาณ 100-150 จิตต่อวัน โทรทัศน์มีค่าใช้จ่าย 200 จิตต่อวัน ดังนั้น ครัวเรือนที่มีหลอดไฟสองดวงและโทรทัศน์หนึ่งเครื่องจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 500 จิตต่อวัน หรือประมาณ 1.5 หมินจิตต่อเดือน ในทำนองเดียวกัน น้ำดื่มและน้ำสะอาดที่ใช้ชีวิตประจำวันที่จะขึ้นอยู่กับจำนวนการใช้เป็นแกลลอน ผู้ให้บริการน้ำส่วนใหญ่จะบรรจุน้ำจากน้ำประปาในโรงงานบางแห่งรอบพื้นที่ชุมชนสำหรับการเป็นน้ำดื่ม และบรรจุน้ำบาดาลสำหรับเป็นน้ำสะอาดในการใช้งานในชีวิตประจำวันอื่น ๆ

ในการทำงานเดียวกัน การสำรวจครัวเรือนสลัมของ Bedar Social Development Group ยังชี้ให้เห็นอีกว่าครัวเรือนในสลัมส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับรายได้ที่ไม่เพียงพอ และร้อยละ 63 ของครัวเรือนสลัม รายงานว่ามีภาระหนี้สิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้นอกระบบ

### การไร้รัฐสลัมและการควบคุมของรัฐ

ครัวเรือนในสลัมเขตหลายทวายทั้งหมดไม่มีสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยตามกฎหมาย ครัวเรือนเหล่านี้อยู่อาศัยภายใต้การตั้งถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายไม่ใช่เพราะเจตจำนงของพวกเขา หากแต่มีเหตุผลผลมาจากการที่ครัวเรือนไม่มีทรัพยากรหรือทรัพย์สินที่เพียงพอในการครอบครองที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่นเดียวกับในหลายประเทศ ประชากรในสลัมเป็นกลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุดและเปราะบางที่สุดในเมียนมา

แม้รัฐบาลเมียนมาจะมีโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หากแต่คนจนในสลัมเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงและมีทรัพย์สินมากพอที่จะจ่ายเพื่อเข้าสู่โครงการเหล่านี้ได้ ราคาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้มีราคาเฉลี่ยประมาณ 4 แสนจ๊ต ถึง 8 แสนจ๊ต ซึ่งครัวเรือนในสลัมหลายทวายที่เกือบทั้งหมดไม่มีแม้แต่เงินเหลือเก็บออมในแต่ละเดือนไม่สามารถที่จะเข้าถึงได้เลย ในบทความ “On the Frontier of Urbanization: Informal Settlements in Yangon, Myanmar” โดย Eben Forbes ได้ชี้ให้เห็นว่ากรมการตั้งถิ่นฐานและที่อยู่อาศัยของเมียนมา (Department of Human Settlement and Housing Department - DHSHD) พยายามขับไล่การตั้งถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการหรือชุมชนแออัดในเขตตากอนของย่างกุ้ง ในช่วงปี ค.ศ. 2015 เพื่อพัฒนาและสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ในพื้นที่ดังกล่าว หากแต่ไม่มีครัวเรือนใดที่สัมภาษณ์จะสามารถซื้อที่อยู่อาศัยราคาไม่แพงนี้ได้สักหน่วย (Forbes, 2016)

ในทางกลับกัน รัฐบาลเมียนมาก็ได้พยายามควบคุมจำนวนครัวเรือนในสลัมผ่านระบบการลงทะเบียนที่อยู่อาศัย ระบบดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ ในช่วงปี ค.ศ. 2017-2018 รัฐบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ประกาศให้สมาชิกในครัวเรือนสลัมทุกคนเข้าสู่ระบบการลงทะเบียนชุมชนแออัด หลังจากการลงทะเบียนแล้ว รัฐบาลจะมอบบัตรที่เรียกว่า “สมาร์ทการ์ด (Smart Card)” ให้กับพวกเขา ผู้ที่ลงทะเบียนสามารถตั้งถิ่นฐานชั่วคราวในพื้นที่เหล่านั้นได้ แต่ผู้มาใหม่จะไม่สามารถเข้าถึงขั้นตอนการลงทะเบียนและรับ “สมาร์ทการ์ด” ได้ ครัวเรือนหรือสมาชิกครัวเรือนที่ไม่ได้จดทะเบียนอาจเผชิญกับความไม่มั่นคงของที่อยู่อาศัย และสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่แน่นอน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลถึงเด็กเกิดใหม่ที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการจดทะเบียนนี้ได้

ในปัจจุบัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถบังคับใช้กระบวนการไล่รื้อกับครัวเรือนที่ขึ้นทะเบียนได้อย่างน้อยในช่วงปัจจุบันนี้ หากแต่สลัมที่ขึ้นทะเบียนยังคงมีสภาพไม่มั่นคง เนื่องจากครัวเรือนเกือบทั้งหมดตั้งอยู่บนที่ดินเอกชน และเจ้าของที่ดินเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาทในการไล่รื้อชุมชนในกรณีที่ต้องการพัฒนาหรือขายต่อที่ดินแปลงดังกล่าว การสัมภาษณ์ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสลัมได้ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนบางแห่งมีความขัดแย้งกับเจ้าของที่ดินส่วนบุคคล และต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการไล่รื้อด้วยวิธีที่รุนแรง ชุมชนเหนียงยวา (Nyaung Ywar) เป็นหนึ่งในหลายชุมชนที่ต้องเผชิญกับการไล่รื้อและการรื้อถอน ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2018 เจ้าของที่ดินได้บังคับให้ครัวเรือนในชุมชนออกจากบ้านที่อาศัยมานานเกือบ 10 ปี เจ้าของที่ดินใช้ทั้งกฎหมายและอาวุธเพื่อขับไล่ชุมชนนี้ บ้านกว่าสิบหลังถูกคนร้ายจ้างวานทำลายบ้าน

สมาชิกของเหนียงวาสสามารถปกป้องชุมชนของพวกเขาได้โดยใช้การประท้วงและการณรงค์ แม้ชุมชนแห่งนี้ยังอยู่รอดจากการไล่อื้อในช่วงเวลาหนึ่ง หากแต่สถานการณ์ก็ยังคงมีความไม่แน่นอนและอยู่ในกระบวนการการฟ้องร้อง

อาจกล่าวได้ว่า สภาพความเป็นอยู่ของครัวเรือนในสลัมไม่เพียงแต่จะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมเท่านั้น หากแต่ยังได้รับผลกระทบและความเสี่ยงอย่างสำคัญจากการไล่อื้อ นโยบายของรัฐบาลที่ไม่สามารถสร้างทรัพยากรสาธารณะที่ครอบคลุมและสถานการณ์ที่ทำให้ประชากรยากจนจำนวนมากอพยพย้ายถิ่นอย่างไม่ขาดสายจากพื้นที่ชนบทสู่เมืองและจากเมืองเล็กสู่เมืองใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ทั้งในเชิงพื้นที่และเศรษฐกิจ

### **สลัมหลายทายา: การกลายเป็นเมืองและความเปลี่ยนแปลง**

จากข้อมูลเกี่ยวกับสลัมหลายทายาดังที่กล่าวมาในข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ของการกลายเป็นเมืองที่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในหลายมิติด้วยกัน โดยเฉพาะในประเด็นของการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐานและการขยับสถานะทางสังคม

ข้อมูลค่าใช้จ่ายและรายได้ของครัวเรือนในสลัมหลายทายาได้ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้ชีวิตอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีต้นทุนการใช้ชีวิตสูง แต่มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ กล่าวคือ ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้สาธารณูปโภคพื้นฐานในราคาที่สูงกว่าประมาณหนึ่งเท่าตัวของราคาปกติที่ประชากรของเมืองอย่างกรุงเทพฯ ในขณะที่คุณภาพของสาธารณูปโภคและบริการดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งน้ำดื่ม น้ำใช้ และไฟฟ้า ในทางเดียวกัน รายได้ของครัวเรือนต่างก็มีความไม่มั่นคงและไม่แน่นอนสูง สมาชิกของครัวเรือนส่วนใหญ่แม้จะอยู่อาศัยในพื้นที่รอบ



โรงงานอุตสาหกรรม แต่มีสัดส่วนไม่มากนักที่มีตำแหน่งงานและรายได้ประจำ ในโรงงานเหล่านั้น คริวเรือนส่วนใหญ่มีสมาชิกรับจ้างรายวันและขายของเล็กน้อย ๆ ให้กับแรงงานในโรงงาน

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวของคริวเรือนในหลายทahaya เป็นอุปสรรคสำคัญในการขยับสถานะทางสังคมของคริวเรือนเหล่านี้ คริวเรือนเกือบทั้งหมดไม่มีเงินเก็บหรือรายได้ที่เพียงพอที่จะหลุดพ้นจากสภาวะความไม่แน่นอน และความไม่มั่นคงของชีวิต ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของ Bedar Social Development Group ได้ชี้ให้เห็นว่า รุ่นลูกหลานของคริวเรือนส่วนใหญ่ในสลัมแห่งนี้ ต้องออกจาก การศึกษากลางคัน เพราะทั้งไม่มีทุนในการศึกษาต่อและต้องออกมาทำงานหารายได้ช่วยเหลือครอบครัว ส่งผลให้บรรดาเด็กและเยาวชนเหล่านี้ไม่สามารถ มีทักษะในการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่สูงขึ้นได้

ในทางเดียวกัน การตกหล่นจากการมีสิทธิสถานะอันเนื่องมาจากการสูญหาย ของบัตรประจำตัวประชาชนอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นและระบบทะเบียนราษฎร ของเมียนมาที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาและอิงอยู่กับเอกสารเป็นสำคัญ ผนวกกับ การไม่ยอมรับสถานะและสิทธิการอยู่อาศัยของคริวเรือนในสลัมหลายทahayaเหล่านี้ ก็ทำให้คริวเรือนและสมาชิกในคริวเรือนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐาน ในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาพื้นที่ ของเมืองย่างกุ้ง และเขตอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็ทำให้ที่ดินที่เคยรกร้างว่างเปล่า ของหลายทahaya และถูกจับจองอยู่อาศัยอยู่โดยคริวเรือนต่าง ๆ มีราคาที่สูงขึ้น เกิดการซื้อขายเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ และนำมาสู่ความไม่มั่นคงของคริวเรือนในสลัม หลายชุมชนที่ต้องประสบปัญหาการไล่รื้อ

## สรุป

เมืองมิได้เป็นเพียงพื้นที่ที่สะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจและความสำเร็จของแต่ละประเทศเท่านั้น หากแต่ยังเป็นภาพสะท้อนของปัญหาและประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย เมียนมาเป็นประเทศที่ความเป็นเมืองสะท้อนให้เห็นทั้งด้านบวกและด้านลบ ปัญหาของสลัมเมียนมาที่กล่าวถึงในบทความชิ้นนี้เป็นหนึ่งในตัวอย่างสำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและเมืองโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำทั้งในมิติทางโอกาส มิติเชิงพื้นที่ และมิติทางเศรษฐกิจสังคม บทความชิ้นนี้พยายามที่จะให้ภาพรวมของปัญหาและชี้ให้เห็นว่าปัญหาสลัมของเมียนมา (เฉกเช่นเดียวกับอีกในหลายประเทศ) ไม่เพียงเกี่ยวข้องกับปัญหาที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาด้านคุณภาพชีวิต การเข้าถึงบริการพื้นฐาน การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างแต่ละพื้นที่และแต่ละกลุ่มประชากร

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

Bedar Social Development Group. (2018). **Slum Presentation**.  
Yangon.

Agarwal, S. (2016). **Urban Migration and Social Exclusion: Study  
from Indore Slums and Informal Settlements**. The  
Human Settlements Group.

Bolay, J. C. (2006). "Slums and Urban Development : Questions on  
Society and Globalisation". **European Journal of  
Development Research**.

Department of Population. (2015). **The 2014 Myanmar Population  
and Housing Census: Yangon Region Report**. Nay Pyi Taw:  
Department of Population, Ministry of Immigration and  
Population.

Finegan, J. (2017). **Informal settlements in Myanmar: Prevalence  
and trends**. Yangon: UN Habitat Myanmar.

Forbes, E. I. (2016). "On the Frontier of Urbanization: Informal  
Settlements in Yangon, Myanmar". **Independent Journal of  
Burmese Scholarship**: 210.

Htwe, T., Win M. O., Nay L., Kyaw H. W., and Hlaing T. D. (2017).

"Poverty among Households Living in Slum Area of Hlaing Tharyar Township, Yangon City, Myanmar". **International Journal of Research in Medical Sciences**: 2497-2501.

Macdonald, C. and Phyoo, T. C. (2018). **The Yangon of The Future? Slums and Gated Communities Side By Side**. [Online].

Retrieved from

<https://www.mmbiztoday.com/articles/yangon-future-slums-and-gated-communities-side-side>.

Phua, K. H. (2007). "Urbanization and Slum Formation". **Journal of Urban Health**.

The World Bank. (2015). **East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth**. Washington DC: The World Bank.

\_\_\_\_\_. (2018). **Myanmar: Urbanization at an Early but Growing Stage**. [Online]. Retrieved from

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/01/26/myanmar-urbanization-at-an-early-but-growing-stage>.

UN Habitat and GRET. (2017). **Informal Settlement Survey**. Yangon: UN Habitat and GRET.

UNESCO and IDS. (2016). **World Social Science Report 2016: Challenging Inequalities; Pathways to a Just World.** Paris : the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

UNITED NATIONS. (2015). **Concepts of Inequality: Development Issues No. 1.** Development Strategy and Policy Analysis Unit, Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs.