

บทความวิจัย

บทสำรวจชีวิตของคนจนเมืองลุดระบบ: กรณีศึกษาคนจนเข้าบ้าน/ห้องในเขตกรุงเทพมหานคร

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์^๑

^๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีเมล pitch.p@chula.ac.th



วันที่รับ: 15 พฤศจิกายน 2566

วันที่แก้ไข: 24 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับ: 19 เมษายน 2567

บรรณาธิการ: ธนพันธ์ ไส้ประกอบ
ทรัพย์สิน คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิทธิ์: สัญญาอนุญาตแบบครีเอทีฟ
คอมมอนส์ - แจกจ่ายได้ ต้องอ้างอิง
ไม่แก้ไขตัดแปลง ไม่ใช่เพื่อการค้า

ลิขสิทธิ์: บทความนี้เป็นลิขสิทธิ์ของ
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอ้างอิง: พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. 2567.
“บทสำรวจชีวิตของคนจนเมืองลุด
ระบบ: กรณีศึกษาคนจนเข้าบ้าน/
ห้องในเขต
กรุงเทพมหานคร”. วารสาร
สังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 54 (1): 26-45.
<https://doi.org/10.61462/cujss.v54i1.2556>

ข้อความที่ปรากฏทั้งหมดในบทความ
เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน มิใช่
ความเห็นของหน่วยงานวารสารผู้
จัดพิมพ์

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “บทสำรวจเบื้องต้นชีวิตของคนจนเมืองลุดระบบ:กรณีศึกษา คนจนเข้าบ้าน/เข้าห้องในเขตกรุงเทพมหานคร” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่ม เฉพาะสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โครงการวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยช่วงที่สอง ที่สืบเนื่องมาจากงานวิจัย “การทบทวนสถานการณ์ปัญหาของคนจนเมืองลุดระบบในประเทศไทย” ที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเดียวกัน เป้าหมายหลักของการวิจัยคือ การสังเคราะห์ปัญหาของคนจน เมืองที่ลุดระบบการช่วยเหลือจากรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคนจนเมืองทั้งหมด คนจนเมืองลุดระบบ เป็นกลุ่มที่ไม่ได้ถูกสำรวจในฐานะข้อมูลของรัฐ ไม่มีนโยบายภาครัฐเพื่อดูแลโดยตรงและขาดการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ การระบาดของโรคโควิด-19 ยิ่งตอกย้ำให้มีสภาพความเป็นอยู่ของคนจน เมืองลุดระบบให้แย่ลง การวิจัยครั้งนี้ใช้กรณีศึกษา และเก็บข้อมูลผ่านการสำรวจชีวิตกลุ่มคนจนเข้าบ้าน/ห้องในพื้นที่กรุงเทพฯ โดยเน้นศึกษาคนจนเข้าบ้าน/ห้องราคาถูก ทั้งในและนอกชุมชนแออัด เพื่อเข้าใจระบบบ้าน/ห้องเช่าของคนจนเมือง และวิถีชีวิตของคนจนที่เข้าบ้าน/ห้อง การเก็บข้อมูล ดำเนินการผ่านการทบทวนวรรณกรรม ทบทวนเอกสาร และสัมภาษณ์ภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้เข้าบ้าน และผู้ให้เช่า งานวิจัยค้นพบว่า กลุ่มคนจนเข้าบ้าน/เข้าห้องมีลักษณะขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ขาดนโยบาย และหน่วยงานดูแลโดยตรง งานวิจัยมีข้อเสนอว่า ภาครัฐควรกำหนดนโยบายด้านบ้านเช่าห้องเช่าและ ตั้งกระทรวงที่กำหนดนโยบายที่ครอบคลุมด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง ทั้งควรขยายอำนาจการดูแลบ้าน/ห้องเช่า ให้รัฐบาลท้องถิ่น

คำสำคัญ: คนจนเมืองลุดระบบ, ผู้เข้าบ้าน, ห้องเช่า, กรุงเทพมหานคร, ความเปราะบาง

RESEARCH ARTICLE

*Exploring the Lives of Marginalized Urban Poor:
A Case Study of Poor Tenants in Bangkok's
Substandard Rental Housing Sector*

Pitch Pongsawat ^a

^a Assistant Prof. Ph.D., Department of Government Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

Author email: pitch.p@chula.ac.th



Received: November 15, 2023

Revised: March 24, 2024

Accepted: April 19, 2024

Editor: Thanapan Laiprakobsup,
Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

License: [Creative Commons](#)
License: Attribution–
NonCommercial-NoDerivatives;
(CC-BY-NC-ND 4.0)

Copyright: ©2024 Faculty of
Political Science, Chulalongkorn
University

Citation: Pongsawat, Pitch.
2024. "Exploring the Lives of
Marginalized Urban Poor:
A Case Study of Poor Tenants
in Bangkok's Substandard
Rental Housing
Sector". *Chulalongkorn
University Journal of Social
Sciences* 54 (1): 26-45.
<https://doi.org/10.61462/cujss.v54i1.2556>

All statements in this article
are the opinions of the
authors. It is not the opinion of
the publisher of the journal.

Abstract

This article is part of the research titled "Exploring the Lives of Marginalized Urban Poor: A Case Study of Poor Tenants in Bangkok's Substandard Rental Housing Sector" commissioned by the Thai Health Promotion Foundation. The research aims to understand the challenges faced by Bangkok's poor tenants, who have not received government assistance. Historically, these renters have been largely ignored on official records, have lacked direct support from the government and have not been the subject of systematic research. The emergence of the COVID-19 pandemic has made their already precarious living conditions even worse. This study seeks to delve into the lives of poor tenants who rent homes or rooms within the Bangkok metropolitan area, with a specific emphasis on those with low rents. The research methodology includes literature review, documentary analysis, and interviews with government officials, NGOs, tenants, and landlords. The research findings reveal issues concerning housing instability and deficiency of appropriate policies and direct government actions. To address these concerns, the recommendation is for the government to enact a comprehensive draft of housing policies and to establish a ministry to directly oversee all aspects of housing affairs, and to also give local authorities more power to look after such rented housing.

Keywords: *Marginalization, Urban Poor, Rental Tenants, Bangkok, Precarity*

บทนำ

ความยากจนในเมืองเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและนำไปเป็นหัวข้อการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวาง ในเชิงปรากฏการณ์ ความยากจนในเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมถึงประเทศกำลัง พัฒนาและด้อยพัฒนา ความยากจนสามารถอธิบายคำจำกัดความได้เป็นหลายเฉด ทั้งส่วนที่เป็นการขาดแคลน รายได้ ความไม่สามารถที่จะบริโภคได้ และการเข้าไม่ถึงเงื่อนไขสำคัญในการดำรงชีวิตที่จะทำให้ ความต้องการพื้นฐานเป็นไปได้ หรือหมายถึงความเปราะบางและการถูกพรากสิทธิหรือความสามารถใน การถือครองหรือจัดการทรัพยากร (Archer 2013)

จากการสำรวจและตั้งคำถามกับความยากจนและคนจนเมือง ยังมีมิติหนึ่งที่ยังไม่มีการศึกษามากนัก นั่นคือ “คนจนเมืองหลุดระบบ” ซึ่งหมายถึง กลุ่มคนจนเมืองที่ไม่ได้ถูกนับจากระบบการสำรวจฐานข้อมูลไม่มี นโยบายหรือโครงการรัฐเพื่อรองรับสนับสนุน และขาดการรวมตัวกันเองในลักษณะที่เป็นทางการ จากการให้สถานะของรัฐ หรือขาดการเชื่อมโยงกับองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคประชาชนที่จะผลักดัน นโยบายและโครงการ งานวิจัยชิ้นนี้เลือกใช้ “คนจนเข้าบ้าน/ห้อง” (เข้าบ้านฯ) ในเขตกรุงเทพมหานคร มาเป็น กรณีศึกษาเพื่อทำการวิจัย คนจนเมืองหลุดระบบที่เป็นคนจนเข้าบ้านฯ โดยคนกลุ่มนี้ถือว่า เป็นกลุ่มที่ขาดสิทธิการอยู่ในเมือง และกำหนดชีวิตและเปลี่ยนแปลงเมืองอย่างมีศักดิ์ศรี (Right to the City) เพราะอยู่ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการพัฒนาเมืองที่ไม่เป็นธรรมและขูดรีดเอาเปรียบ (Lefebvre 1996) (Harvey 2013; Pitch 2018)

นักวิชาการที่ผ่านมาได้นำเสนอแนวคิดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยอย่างน่าสนใจ เอาไว้ว่า การศึกษาจะต้องไม่ศึกษาเพียงวัสดุหรือสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น แต่จำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย (Kemeny 1992) นอกจากนี้ยังต้องเข้าใจ การผูกพันและการใช้ชีวิตในแง่ของความเป็นบ้าน (home) และการรื้อโยยเพื่อทำความเข้าใจบริบทท้องถิ่น หรือก็คือธรรมชาติของโครงสร้างทางสังคมด้วย (เพ็งอ้าง)

การทำความเข้าใจประเด็นที่อยู่อาศัยกับประเด็นทางสังคมในมิติอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องทำความเข้าใจปัญหา ความยากจน นักวิชาการที่ผ่านมาเสนอให้ต้องพิจารณามิติความยากจนที่มีผลต่อคุณภาพ ชีวิตของการอยู่อาศัย เช่นกัน ซึ่งครอบคลุมที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจมักถูกบีบบังคับให้อยู่ในพื้นที่ แออัดของที่พัก แบบเช่าอันเสื่อมโทรม เพื่อลดรายจ่ายในการอยู่อาศัย (Read and Tsvetkova, 2012) ข้อเสนอี่สอดคล้องกับที่ Furth Salim สรุปว่า ช่องว่าง เรื่องรายได้และค่าเช่า เป็นปัจจัยของการเข้าถึงและไม่ถึงที่อยู่อาศัย (Salim 2021) แต่ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวยังไม่ได้ ชี้ให้เห็นประเด็นที่ซับซ้อนระหว่างรายได้กับที่อยู่อาศัยของคนจนในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพ มหานครที่เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่และเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

เดชรัตน์ สุขกำเนิด (Decharut 2021) ทำการคำนวณสถิติสัดส่วนของผู้มีรายได้น้อยต่อการมีที่อยู่อาศัย จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2017) พบว่า ผู้มีรายได้น้อยมีสัดส่วนของการมีที่อยู่อาศัยเพียง 26.2% ขณะที่ผู้มีรายได้น้อย 52% ไม่มีที่อยู่อาศัยและอยู่ในบ้านเช่า (Decharut, 2021) หน่วยงานภาครัฐอย่างเช่นสำนัก การวางผังและพัฒนาเมือง

กรุงเทพมหานคร (Planning and Urban Development Office 2020) ได้ วิเคราะห์ข้อมูลที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในปี 2564 ว่า ผู้มีรายได้น้อยมักอยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนแออัด และที่ดินสาธารณะที่ถูกบุกเพื่ออยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม การศึกษาชิ้นดังกล่าวของ กทม. ยังมีข้อจำกัด ในการเก็บข้อมูลชุมชนแออัดอยู่ เพราะคำว่าชุมชนแออัดตามมุมมองของ กทม. มีระเบียบและเงื่อนไขบางประการ ในการจดทะเบียน ซึ่งแตกต่างกับชุมชนที่มีความแออัดในความเป็นจริง ซึ่งรวมไปถึงชุมชนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และชุมชนที่บุกรุกพื้นที่เอกชน หรือกรณีของการเคหะแห่งชาติ ก็ยังขาดการสำรวจข้อมูลห้องแบ่งเช่า จึงสะท้อน ได้ว่า การเก็บข้อมูลที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยโดยภาครัฐยังมีข้อจำกัด ไม่ครบถ้วน และมีการตกหล่นของแหล่งข้อมูล โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนเช่าบ้านฯ ทั้งยังสะท้อนด้วยว่าการศึกษารอบบ้านเช่าของคนจนเมือง บ้านเช่า/ห้องเช่า และ นโยบายว่าด้วยการเช่าที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองอย่างเป็นระบบ ยังไม่มีความชัดเจน ปรากฏในประเทศไทย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสำรวจแนวโน้มสถานะและสถานการณ์ของคนเช่าบ้านฯ โดยเฉพาะคนจนเมืองเช่าบ้านฯ ทั้งนี้ กระบวนการสำรวจจะนำไปสู่การระบุปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงกับการทำความเข้าใจระบบบ้านเช่าและบ้าน เช่าราคาถูกในกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อสำรวจแนวโน้มสถานการณ์ทางด้านสุขภาวะของคนจนเมืองเช่าบ้านฯ และทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสุขภาวะ สังคม และเศรษฐกิจ ของคนเช่าบ้านฯ เหล่านั้น นับตั้งแต่ก่อนการแพร่ระบาด และใน ช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19
3. เพื่อศึกษาระบบการให้ความช่วยเหลือ ประกอบด้วย นโยบาย การจัดองค์กรของหน่วยงานและ เครือข่ายความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือคนจนเมืองเช่าบ้านฯ ทั้งที่อยู่ในชุมชนและนอกชุมชน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอประเด็นสู่สาธารณะ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทความนี้มุ่งศึกษาคนจนเมืองซึ่งเช่าบ้านฯในกรุงเทพมหานคร ในฐานะส่วนหนึ่งของคนจนเมืองหลวง ระบบ เป้าหมายที่สำคัญของการศึกษาเพื่อเข้าใจข้อจำกัดในการทำความเข้าใจคนจนเมืองในประเทศไทย โดย สำรวจการดำรงอยู่ สถานการณ์ และปัญหาของกลุ่มคนจนเช่าบ้านฯ ในกรุงเทพมหานคร อีกทั้งงานวิจัยยัง ต้องการทำความเข้าใจมิติสุขภาวะ สังคม และเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองซึ่งเช่าบ้านฯในกรุงเทพมหานคร ทั้งในช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 และหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 จากเป้าหมายข้างต้น กรอบการวิจัยในเชิงพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง จึงต้องศึกษาผ่านการสำรวจระบบบ้านเช่าในชุมชน(แออัด) และในชุมชนแออัด ที่ไม่ได้มีสถานะชุมชน(แออัด) คุณลักษณะของบ้านเช่าหรือห้องเช่า ได้แก่ ที่ตั้ง การเข้าถึง ขนาดพื้นที่ จำนวนผู้พัก อาศัยร่วม ขนาดพื้นที่เฉลี่ยต่อคน สภาพอาคาร จำนวนคนที่ใช้ห้องน้ำร่วมกัน แสงสว่างและการระบายอากาศ การรักษาความสะอาด เป็นต้น รวมถึงการสำรวจชีวิตของคนจนเช่าบ้านฯ และสำรวจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนจน เช่าบ้านฯในฐานะคนจนเมืองหลวงระบบ และองค์กร เครือข่าย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นบ้านเช่า

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นแนวทางหลัก เพื่อเก็บและวิเคราะห์ ข้อมูล โดยเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อสำรวจแนวคิดและทฤษฎี รวมถึงกรณีศึกษาจากต่างประเทศ พร้อม กับสำรวจเอกสาร (document research) ทั้งข่าว ข้อกฎหมาย และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การวิจัยยังใช้ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เป็นแนวทางการเก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้เช่าและผู้ให้เช่าบ้านราว 21-27 คน, หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่อยู่อาศัย, ผู้นำชุมชน, องค์กรพัฒนาเอกชน, นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เช่าและผู้ให้เช่าบ้านจะสัมภาษณ์เชิงลึกจาก 3 พื้นที่เขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเผชิญความ เสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อ

การคัดเลือกพื้นที่ในการวิจัย วางอยู่บนหลักคิดที่ว่า จะทำการคัดเลือกตัวแทนของชุมชนแออัดที่เชื่อมโยง กับสถานการณ์ที่พักอาศัยของคนจนเมืองให้ครอบคลุมมากที่สุดภายใต้เงื่อนไข เวลาและงบประมาณ โดยแบ่งออก เป็นสามพื้นที่หลักได้แก่

1. พื้นที่เมืองที่มีชุมชนแออัดและกระจุกตัวหนาแน่น หรือที่รู้จักกันนามของชุมชนแออัด คลองเตย ซึ่งมี ชุมชนทั้งหมด 39 ชุมชนทั้งที่จดทะเบียนเป็นชุมชนของกรุงเทพมหานคร และ ไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งทั้งหมดอยู่ ในเขตคลองเตย และอยู่ในโซนฝั่งเมืองพื้นที่พานิชยกรรม (แดง) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (น้ำตาล) และ ปานกลาง (ส้ม) ของฝั่งเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 โดยลงพื้นที่จำนวน 6 ชุมชน ได้แก่

1) ชุมชนแฟลต 23-24 มีฐานะเป็นเคหะชุมชนตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร ตาม ระเบียบ กรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

2) ชุมชนโรงหมู (โรงไฟฟ้า) มีฐานะเป็นชุมชนแออัดตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร และชุมชนโรงหมู (ฝั่ง 50 ห้อง) ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

3) ชุมชนเกาะกลาง มีฐานะเป็นชุมชนเมืองตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร ตาม ระเบียบกรุงเทพ มหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

4) ชุมชนร่วมใจ 7-12 (ชุมชนบ้านมั่นคง) ไม่มีฐานะเป็นชุมชนตามระเบียบชุมชน กรุงเทพมหานคร ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

5) ชุมชนไผ่สิงโต มีฐานะเป็นชุมชนแออัดตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร ตาม ระเบียบกรุงเทพ มหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

6) ชุมชนสุขุมวิท 48 มีฐานะเป็นชุมชนตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

2. พื้นที่ชั้นในและเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริม การท่องเที่ยว จากเขตพระนคร ซึ่งอยู่ในฝั่งเมืองสีแดง (พานิชยกรรม) และเขตป้อมปราบศัตรู พ่าย ซึ่งอยู่ในฝั่งเมืองสีแดง (พานิชยกรรม) โดยลงพื้นที่จำนวน 3 ชุมชน ได้แก่

1) ชุมชนบ้านสาย เขตพระนคร ไม่มีฐานะเป็นชุมชนตามระเบียบชุมชนกรุงเทพมหานคร

2) ชุมชนวัดสังเวช เขตพระนคร มีฐานะเป็นชุมชนเมืองตามระเบียบ กทม.

3) ชุมชนวัดสุนทรธรรมทาน (ชุมชนวัดแคนางเลิ้ง) เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย มีฐานะเป็น ชุมชนแออัดตาม ระเบียบ กทม.

3. พื้นที่ที่เคยเป็นชานเมืองมาก่อน ปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (น้ำตาล) เขตบางซื่อ จำนวน 2 ชุมชน และเขตบางซื่อเป็นเขตที่มีจำนวนชุมชนที่จดทะเบียนกับ กทม. มากที่สุดคือ 50 ชุมชน

1) ชุมชนสวัสดิศึกษา มีฐานะเป็นชุมชนเมืองตามระเบียบ กทม.

2) ชุมชนตึกแดง 1 มีฐานะเป็นชุมชนเมืองตามระเบียบ กทม.

ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยชิ้นนี้เลือกใช้ 4 แนวคิดที่อธิบายคนจนเมืองและที่อยู่อาศัย ดังมีรายละเอียดโดยสรุปต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับ Right to the city (สิทธิในการกำหนดชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของเมือง)

Right to the City คือแนวคิดขององรี เลอเฟวร์ (Henri Lefebvre) นักคิดชาวฝรั่งเศส ที่วิพากษ์ถึง สิทธิในการกำหนดเมือง ซึ่ง Right to the City ถูกนิยามในภาษาไทยว่า ‘สิทธิในการกำหนดชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของเมือง’ (Pitch 2019) โดยพิชญ์ได้อธิบายถึงแนวคิดนี้ไว้ว่า เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ทางอำนาจที่ผู้คนต้องกำหนดชีวิตของเขาและชีวิตของเมืองได้ หรือก็คือ มีอำนาจในการกำหนดชีวิตและความ เปลี่ยนแปลงของเมือง โดยที่ไม่ได้เป็นเพียง ‘ประชากร’ หรือ ‘ข้อมูล’ สำหรับผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดความเป็นไปของเมือง ทั้งนี้ สิทธิในการกำหนดชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของเมืองเป็นสิทธิที่มักจะเกิดจากการต่อสู้ และ ต่อรองให้ได้มาซึ่งสิทธิโดยการรวมตัวกันของผู้คนที่หลากหลายในเมือง

2. ความยากจนและคนจนเมือง

ในมาตรการสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาลได้นิยามว่า คนยากจนคือผู้มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 30,000 บาท จากเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือมีรายได้ประมาณ 2,000 กว่าบาทต่อเดือน (Department of City Planning and Urban Development 2020)

“คนไร้บ้าน” ถูกให้คำนิยามว่า เป็นรูปแบบของคนจนเมืองที่รุนแรงที่สุด ที่อาศัยหลับนอนในพื้นที่สาธารณะ ขาดที่พึ่งอย่างเป็นหลักแหล่ง (Ibid.)

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้นิยามคนไร้ที่พึ่งว่า “บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” ซึ่งเน้นไปที่เรื่องของการเชื่อมโยงกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (Thai Health Promotion Foundation, 2023) สำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) อธิบายถึง “ประชากรกลุ่มเฉพาะ” ซึ่งประกอบ ด้วย ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้บ้าน แรงงานนอกระบบ ประชากรข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ คนที่มี ความหลากหลายทางเพศ ผู้หญิงที่ถูกกระทำ ความรุนแรง ผู้ต้องขัง และ มุสลิม และใน การกิจของสำนักก็กล่าวถึง กลุ่มเหล่านี้ในฐานะกลุ่มเปราะบาง แต่ไม่ได้อธิบายภาพรวมว่าทำไม คนเหล่านี้ถึงถูกมองว่าเป็นกลุ่มเฉพาะ และเปราะบาง แม้ว่าจะเน้นไปที่ภารกิจว่า ต้องการลดความไม่เป็นธรรมทางสังคมและสุขภาพ บน

ฐานของสังคมสวัสดิการที่เหมาะสม ลดความแตกต่างในการเข้าถึงสิทธิ โอกาสที่เข้าถึงทรัพยากร การสนับสนุนทางสังคมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างของลักษณะของประชากร รวมถึงประเด็นปัญหาความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ นำไปสู่การสร้างสุขภาพสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างอยู่เย็นเป็นสุข

ขณะที่โครงการวิจัย “คนจนเมืองที่เปลี่ยนไปในสังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง” ของบุญเลิศ วิเศษปรีชา และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ได้ทำการสำรวจชุมชนแออัดในช่วงการระบาดของโควิด-19 และพบว่า คนใน ชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าบ้านฯ มีสถานะจำเป็นที่จะต้องเช่าบ้านฯ และอยู่ในสภาพห้องเช่าคุณภาพต่ำ คับแคบ ไม่ปลอดภัย และไม่มีห้องน้ำส่วนตัว ขณะที่หอพักซึ่งมีคุณภาพมาตรฐานก็มีราคาเช่าเกินกว่าผู้มี รายได้น้อยจะเข้าถึงได้ (Boonlert and Prapart 2020) อันสะท้อนถึงปัญหาที่คนจนเช่าบ้านฯ ต้องเผชิญในปัจจุบัน ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญที่ทำให้การวิจัยนี้ทำการสำรวจลักษณะของการ เช่าบ้านฯ ในชุมชนที่มีพลวัตและความซับซ้อน รวมทั้งสำรวจชุมชนแออัดที่มีความหลากหลายเพิ่มเติม ไปจากงานดังกล่าว

3. ความเปราะบาง (Vulnerability/Precarity)

ความเข้าใจของคนทั่วไปมักเข้าใจคำว่าความเปราะบางในความหมายของ vulnerability แต่ใน ความหมายของการพัฒนาเมือง urban vulnerability มีความหมายเน้นไปในทางพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (UNEP, 2007) โดยเฉพาะภัยพิบัติจากภายนอกมากกว่าเรื่องของคุณลักษณะของบุคคลและเมือง ขณะที่แนวคิด ที่ให้ความสำคัญกับความยากจนในระดับชุมชนและปัจเจกบุคคล คือแนวคิดความเปราะบางในแบบ precarity (Kasmer, 2018) ซึ่งให้ความสนใจกับผลกระทบของชีวิตของผู้คนที่เกิดจากเศรษฐกิจการเมืองของระบบทุนนิยม ในระดับโลกลงสู่ในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นความเปราะบางที่กระจายตัวอย่างไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะจากประสบการณ์ ของคนจนชายขอบ คนจนเมืองที่เผชิญกับความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ การขาดเงิน ความรุนแรง และการบังคับ ย้ายถิ่น โดยที่ระบบของการปกป้องสิ่งเหล่านี้มันอาจจะไม่มีหรือมีเพียงบางส่วนขึ้นอยู่กับคุณค่าที่สังคมนั้นให้มา โดยที่ความเปราะบางของผู้คนเหล่านี้มีทั้งส่วนที่ตัวพวกเขาพร้อมตัวต่อสู้ได้ หรืออาจจะถูกผลักให้หลุดระบบออกไป

4. คนจนเมืองหลุดระบบ

ความหมายและแนวคิดคนจนเมืองหลุดระบบ (marginalized poor) อธิบายไว้ในงานวิจัยของพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (Pitch 2020) คำว่า “หลุดระบบ” ในงานดังกล่าวคือการขยายความให้เห็นระบบการสร้างความเป็น ชายขอบของคนจนเมืองด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ไม่อยู่ในนิยามความจนและความเป็นคนจนของรัฐ
- 2) ไม่อยู่ในฐานข้อมูลของรัฐเพราะตกหล่นจากระบบ เช่น ไม่ได้ลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือกลุ่ม คนที่ไม่มีสัญชาติไทย ที่มีหรือไม่มีเลขบัตรประชาชน
- 3) ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และไม่มียุทธศาสตร์จากรัฐเข้าไปดูแล
- 4) ขาดการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนที่จะต่อสู้และต่อรองเพื่อให้เข้าถึงระบบความช่วยเหลือจากโครงการของ รัฐ เอกชน (เช่น ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility - CSR) และองค์กรพัฒนาเอกชน
- 5) ตั้งใจหลบหนีจากระบบเพราะต้องการความคล่องตัว เช่น แรงงานใน High Income

Informal Sector (Freelance) หรือแรงงานอาชญากรรม

6) อาจมีลักษณะชั่วคราวตามช่วงเวลา อันเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ หรือ วิกฤตฉับพลัน เช่น วิกฤติโควิด-19

เมื่อพิจารณาคำนิยามดังกล่าวควบคู่กับคำนิยามเรื่องคนจนเมืองที่อ้างอิงข้างต้น จะพบว่า คนจนเมืองใน ชุมชนแออัดและคนไร้บ้านซึ่งถูกมองว่าเป็นรูปแบบคนจนเมืองที่รุนแรงที่สุด มักเป็นคนจนเมืองที่เป็นที่รับรู้มากขึ้น ถูกศึกษาทำความเข้าใจและถูกพูดถึงผ่านพื้นที่สาธารณะ และสื่อ ทั้งยังมีแบบแผนนโยบาย โครงการ และหน่วยงาน ที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ไม่ว่าจะจากภาครัฐ เอกชน องค์กรสังคมสงเคราะห์ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงการรวมตัว กันเองขึ้นมาเรียกร้องมากขึ้น ขณะที่คนจนเมืองหตุระบะนั้นมักจะประสบกับสถานะความเปราะบางมากกว่า คนจนเมืองทั่วไป เพราะขาดมีสิทธิในการกำหนดชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของเมือง (Right to the City) (Lefebvre 1996) สิทธิทางสังคมวัฒนธรรม สิทธิที่จะถูกยอมรับ และสิทธิทางการเมืองทั้งระบอบการเมือง ท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ รวมทั้งหลุดจากระบบความช่วยเหลือต่าง ๆ ของภาครัฐอีกด้วย จากการ ประมวล แนวคิดข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงทำการศึกษาที่เน้นไปที่กลุ่มคนจนเมืองหตุระบะในส่วนของคนจนเมือง เข้าบ้านฯ โดยเฉพาะก่อนและหลังวิกฤติโควิด-19 เพื่อชี้ให้เห็นภาพใหญ่ของปัญหาคนจนเมืองหตุระบะในภาพ รวมของการ พัฒนาเมือง

ผลการวิจัย

จากการสำรวจชีวิตคนจนเข้าบ้านฯในเขตกรุงเทพมหานคร มีข้อค้นพบที่สำคัญ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ภาพรวมของแต่ละชุมชน 2) ลักษณะเด่นของคนจนเข้าบ้านฯ 3) ผลกระทบจากวิกฤตโรคระบาดโควิด-19 ต่อคนจนเมืองเข้าบ้านฯ และ 4) ภาวะเปราะบางหตุระบะของคนจนเข้าบ้านฯ เช่น การต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนและไม่เป็นธรรมของระบบการเข้าบ้านฯที่ขึ้นกับเจ้าของบ้านเป็นหลัก ทั้งในแง่สัญญาเช่า การปรับปรุงบ้าน หรือการขึ้นค่าเช่า เป็นต้น รายละเอียดของแต่ละข้อค้นพบมีดังนี้

1. ภาพรวมของแต่ละชุมชน

จากการลงพื้นที่สำรวจ พบลักษณะร่วมและลักษณะต่างของคนจนเข้าบ้านฯ โดยทั่วไป การเข้าบ้านฯเป็น ลักษณะของการเช่าช่วง หรือแบ่งห้องให้เช่า โดยต้องเริ่มเข้าใจจากการ “เช่าที่”หรือ “บุกรุกที่” จากเจ้าของที่ซึ่งมี ทั้งเป็นเอกชนหรือรัฐ การเช่าที่หรือบุกรุกพื้นที่นำไปสู่การเกิดชุมชนแออัดเพราะมีการสร้างบ้าน หรือห้องในฐานะ ที่อยู่อาศัย จากนั้นมีการปล่อยให้เช่าหรือแบ่งห้องให้เช่า เป็นลักษณะของการเช่าช่วงในส่วนของความแตกต่างของ แต่ละพื้นที่พบว่า

พื้นที่คลองเตย (พื้นที่ชุมชนแออัดขนาดใหญ่) เป็นบ้านเช่าที่เจ้าของบ้านต่อเติมจากที่อยู่อาศัยเดิมให้ กลายเป็นบ้านเช่า ทำให้เจ้าของบ้านเช่าอยู่อาศัยในพื้นที่กับผู้อยู่เช่า โดยลักษณะบ้านเช่ามี 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ บ้านเช่าแนวตั้ง, ห้องแถว/ห้องเช่า, และบ้านเช่าในชุมชนบ้านมั่นคง ลักษณะผู้อยู่เช่าส่วนใหญ่จะหมุนเวียน และอยู่ ไม่นาน ซึ่งพื้นที่นี้อยู่ในสถานการณ์เผชิญกับภาวะถูกไล่รื้อเพื่อพัฒนาที่ดินในย่านโดยการทำเรือ เช่น ชุมชนริม คลองไผ่สิงโต ชุมชนโรงหมู และชุมชนสุขุมวิท 48 เป็นต้น โดยจากทั้งหมด 6 ชุมชนที่ลงพื้นที่ พบว่ามี 1 ชุมชน (ชุมชนสุขุมวิท 48) ที่ผู้พักอาศัยในชุมชนไม่ได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองเพื่อการอยู่อาศัย ขณะที่ 5 ชุมชนที่เหลือมีลักษณะรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้ ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณะ สำนักงาน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การทางหลวงพิเศษฯ และการทำเรือ ซึ่ง

เจ้าของบ้านเช่าในพื้นที่คลองเตยไม่มี กรรมสิทธิ์ในที่ดินแม้แต่รายเดียว เพราะดำเนินธุรกิจบ้านเช่าจากหน่วยงานรัฐทั้งสิ้น

พื้นที่พระนคร-ป้อมปราบศัตรูพ่าย (พื้นที่ชั้นใน-พื้นที่ประวัติศาสตร์) เป็นบ้านปล่อยเช่า และส่วนใหญ่เจ้าของบ้านเช่าจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ โดยลักษณะบ้านเช่าที่พบมี 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ บ้านเช่าแนวตั้ง, บ้านเช่าทั้งหลัง, บ้านแบ่งเช่าทั้งหลัง, และห้องแถว พื้นที่นี้อยู่ในสถานการณ์เผชิญกับการถูกไล่รื้อเพื่อนำพื้นที่ไปพัฒนาด้านระบบขนส่งมวลชน และการสร้างทัศนียภาพของเมืองชั้นใน ชุมชนทั้ง 3 แห่งที่ลงพื้นที่พบว่า ไม่มีชุมชนใดเลยที่รวมตัวกันเข้มแข็ง โดยที่ดินส่วนใหญ่มีทั้งเป็นของเอกชน หรือที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

พื้นที่บางซื่อ (พื้นที่ที่มีความเติบโตอย่างรวดเร็ว) บ้านเช่าในชุมชนนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่ของกรมธนารักษ์ พื้นที่เอกชน และพื้นที่การรถไฟแห่งชาติ ซึ่งพื้นที่ทั้งหมดข้างต้นเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อเพื่อนำไปพัฒนาเป็นศูนย์กลางของระบบขนส่งมวลชน นำมาซึ่งการสร้างแหล่งที่อยู่อาศัย เช่น อาคารสูง หมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น โดยลักษณะบ้านเช่าที่พบมี 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ เช่าที่ปลูกบ้าน, ห้องแถว, บ้านแบ่งเช่าทั้งหลัง, และบ้านเช่าทั้งหลัง ข้อมูลจาก 2 ชุมชนที่ลงพื้นที่พบว่าไม่มีชุมชนใดเลยที่รวมตัวกันเข้มแข็ง โดยที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินของเอกชน หรือกรมธนารักษ์ (ชุมชนสวัสดิศึกษามีเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เจ้าเดียว ส่วนชุมชนตึกแดง 1 เป็นที่ดินส่วนตัวของเอกชนหลายเจ้า)

2. ลักษณะเด่นของคนจนเมืองเช่าบ้านในกรุงเทพมหานคร

บ้านเช่าและห้องเช่าของคนจนเมืองจะอยู่ในพื้นที่เมือง แทรกอยู่ในพื้นที่ผังเมืองที่มีความเป็นเมืองสูง และมักซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ชุมชนแออัดที่จดทะเบียนของ กทม.¹ และไม่ได้อยู่ในการจดทะเบียน แต่คนเหล่านี้ มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีมากนัก เพราะไม่มีความแน่นอนใน

¹ เงื่อนไขในการจัดตั้งชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2564

ให้ทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานครโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) เหตุผลในการขอจัดตั้งชุมชน
- (2) มีชื่อชุมชน ที่ตั้ง แผนที่แสดงขอบเขตของชุมชน และผังแสดงที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างและบริเวณข้างเคียงของชุมชน
- (3) จำนวนบ้านที่ประชาชนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 100 หลังเว้นแต่เป็นการตั้งชุมชนประเภทอื่น (ชุมชนรูปแบบพิเศษ)
- (4) ข้อมูลโครงสร้างประชากรและรายละเอียดของประชาชนในชุมชน เช่น ชื่อ-ชื่อสกุล เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ เป็นต้น
- (5) ข้อมูลการคมนาคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
- (6) เจ้าบ้านหรือผู้อาศัยที่เจ้าของบ้านมอบหมายที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนบ้านในชุมชนเข้าชื่อเสนอต่อผู้อำนวยการเขตแจ้งความประสงค์ขอจัดตั้งชุมชน
- (7) มีกลุ่มด้านการพัฒนาชุมชนอย่างน้อยสามกลุ่ม เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มทางสังคม เป็นต้น และมีระยะเวลาจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยมีหลักฐานการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง
- (8) กรณีบริเวณสถานที่ตั้งชุมชนเป็นพื้นที่ของบุคคลอื่น ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้จัดตั้งเป็นชุมชนได้
- (9) สถานที่ตั้งชุมชนไม่เป็นที่สาธารณะ
- (10) ชุมชนที่ขอจัดตั้งต้องไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหรือตามกฎหมายอื่น ๆ

อาชีพ คนจนเมืองเช่าบ้านฯนี้ไม่ใช่ทั้งหมดของคนจน ในพื้นที่ชุมชน เพราะไม่ถูกนับเป็นสมาชิกของชุมชนในการตัดสินใจในชุมชนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนในชุมชน แต่เป็น การเช่าช่วงต่อจากคนในพื้นที่ชุมชนและอยู่อาศัยในชุมชนเป็นการชั่วคราว และบางส่วนอยู่นอกชุมชนที่มีการลงทะเบียนโดยรัฐ คนจนเช่าบ้านฯจำนวนมากไม่มีทางเลือก เพราะปัจจัยที่ทำให้คนจนเช่าบ้านฯยังตัดสินใจเช่า อยู่มีหลายสาเหตุ ได้แก่ 1) บ้านที่คนเช่าบ้านสามารถซื้อได้มีจำนวนน้อย 2) คนเช่าบ้านฯจำนวนมากเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อได้ และ 3) โครงการที่พักอาศัยซึ่งรัฐจัดสรรให้ อยู่ห่างไกลจากแหล่งงานของ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้พวกเขาเผชิญกับความยากลำบากในการเดินทาง จากเงื่อนไขข้างต้นทำให้คนจนในชุมชน ที่ศึกษาอยู่มอบบ้านเช่าใกล้แหล่งทำงาน ซึ่งสถานะของคนเช่าบ้านฯส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่เป็นทางการที่มักจะโยกย้ายไปตามแหล่งงาน การเช่าบ้านฯจึง ตอบโจทย์และสอดคล้องกับวิถีชีวิตมากกว่า

ลักษณะเด่นของคนจนเช่าบ้านฯ คือ การไร้สิทธิที่จะอยู่ในเมืองและการมีลักษณะเป็นคนจนเมืองหุด ระบบหลายประการ เช่น ไม่มีนโยบายจากรัฐดูแลโดยตรง จากการสำรวจนโยบายที่เกี่ยวกับบ้านเช่าในประเทศไทย พบว่าไม่มีนโยบายหรือโครงการที่เป็นระบบช่วยเหลือกลุ่มคนเช่าบ้านฯโดยตรง และยิ่งขาดนโยบายช่วยเหลือ กลุ่มคนเช่าบ้านฯอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะนโยบายที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะครบวงจร (comprehensive housing policy) มีเพียงนโยบายอื่น ๆ ที่อาจตีความให้เกี่ยวข้องกับการเช่าบ้านฯแต่ไม่เคยได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการเช่าบ้านฯภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เน้นย้ำถึงความปลอดภัยของตัวอาคารที่มีผลต่อผู้เช่า และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2550) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดที่กำหนดให้ผู้ให้เช่าต้องดูแล และเป็นกฎหมายที่ อาจไม่ได้ผลในเชิงปฏิบัติเท่าไรนัก เพราะจากการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อเก็บข้อมูลพบว่า มีบ้านเช่าหลายแห่งที่ยังมี สภาพไม่ดี เสื่อมโทรม และไม่มีการรักษามาตรฐานตามกฎหมาย ซึ่งนโยบายและกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการควบคุมมาตรฐานบ้านเช่าและการจัดการปัญหาโดยตรง จึงทำให้ผู้เช่ายังไม่สามารถมี คุณภาพชีวิตที่ดีเท่าที่ควรโดยเฉพาะกับบ้านเช่าราคาถูก ในขณะที่หอพักมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเช่าหอพักโดยตรง นอกจากนี้ นโยบายภาครัฐมักจะเน้นพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ครอบคลุม มากกว่าให้ความสำคัญต่อการสนับสนุน ช่วยเหลือคนจนเช่าบ้านฯ ซึ่งการขาดนโยบายที่เกี่ยวข้องจะยิ่งทำให้บ้านเช่าฯไม่ถูกให้ความสำคัญ และยิ่งเสื่อม โทรมเต็มไปด้วยปัญหา เช่น ปัญหายาเสพติด เป็นต้น

ขณะเดียวกัน ข้อมูลของกลุ่มคนจนเช่าบ้านฯยังตกหล่นและไม่อยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ ข้อมูลที่ได้จากการ ลงพื้นที่ 3 พื้นที่หลัก พบว่าบ้านเช่าส่วนใหญ่ไม่จดทะเบียนกับสำนักงานเขตของ กทม. ด้วยเหตุผลว่าไม่อยากเสีย ภาษีให้ กทม. และกังวลเรื่องสิทธิประโยชน์เพราะเป็นบ้านเช่าอยู่บนพื้นที่ของรัฐ (เช่น การทำเรือ การรถไฟ กรมธนารักษ์) ขณะที่ผู้เช่าบ้านฯ ส่วนใหญ่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเพราะเจ้าของบ้านเช่าไม่ยอมเพิ่มชื่อเข้า ทะเบียนบ้านให้ ดังนั้นจำนวนบ้านเช่าที่มีอยู่จริงในพื้นที่ หรือจำนวนคนเช่าบ้านฯทั้งหมดในกรุงเทพฯ จึงยังตก หล่นและไม่อยู่ในฐานข้อมูลของรัฐครบถ้วนตามจริง และการตกหล่นจากฐานข้อมูลรัฐก็จะยิ่งทำให้กลุ่มคนจน เช่าบ้านฯไม่ได้รับสิทธิบางประการ

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ดูแลและกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของคนเช่า

บ้านโดยตรง กล่าวคือ ประเทศไทยมี 3 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่อยู่อาศัย ได้แก่ 1) การเคหะแห่งชาติ 2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และ 3) กรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีวิสัยทัศน์และวิธีการพัฒนา ที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน ดังนี้

1) การเคหะแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นทำหน้าที่สร้างที่อยู่อาศัย จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสูงสุดในหน่วยงานพบว่า การเคหะฯ ไม่ใช่องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนด นโยบายที่อยู่อาศัยในภาพรวมของประเทศ (คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ) แต่ทำหน้าที่ปฏิบัติตาม นโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แม้ว่าการเคหะจะมีโครงการในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้านที่อยู่อาศัย แต่โครงการของการเคหะยังเป็นโครงการที่มีข้อจำกัดให้กลุ่มของคนจนเมืองหลุดระบบ เช่น ด้านการกู้เงินที่กลุ่มดังกล่าวเข้าไม่ถึงและไม่มีเงินมาพอที่จะยื่นกู้ได้ และแม้ว่าจะมีโครงการบ้านเช่าสร้างอาชีพ (บ้านสุขประชา) ที่ให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสเช่าบ้านได้ แต่โครงการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ โครงการ ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ที่มีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับเมืองซึ่งมีแหล่งงานที่ พวกเขาสามารถเข้าถึงได้มากกว่า (สัมภาษณ์ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ 2022)

2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

องค์กรมหาชนที่มีหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาสังคม หน่วยงานนี้พยายามช่วยเหลือกลุ่มคนจนเข้าบ้านให้ที่มีที่อยู่อาศัยผ่านโครงการบ้านมั่นคง แต่การจะเข้าถึง โครงการบ้านมั่นคงได้จะต้องเข้าบ้านอยู่ในชุมชนนานกว่า 5 ปี และได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน นั้น ๆ เมื่อชุมชนมีความพร้อมในการจัดตั้งชุมชนบ้านมั่นคงโดยเป็นไปตามเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการทางที่อยู่อาศัยตามที่ พอช. กำหนดแล้ว ชุมชนสามารถเสนอใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อซื้อที่ดินหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยร่วมกันได้ เช่น ชุมชนเจริญนิมิตรใหม่ ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนกำแพงเพชร เขตจตุจักร ที่ชุมชนรวมตัวกันซื้อที่ดินเอกชน ที่ ชุมชนอาศัยอยู่เดิม โดยมีพื้นที่ 5 ไร่ 35 ตารางวา เพื่อสร้างบ้านมั่นคง (Community Organizations Development Institute 2005) นอกจากนี้ ยังมีชุมชนบ้านมั่นคงที่รวมตัวกันเป็นสหกรณ์ และได้ขอสินเชื่อจาก พอช. เพื่อซื้อที่ดินเอกชน และสร้างบ้านอีกหลายชุมชนด้วยกัน เช่น ชุมชนบ้านมั่นคงอิสลาม เขตบางกะปิ ชุมชน บ้านมั่นคงโรงเคือบ ชุมชนบ้านมั่นคงโรงช้าง และชุมชนเมืองใหม่มาลัย ซึ่ง 3 ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตคลองสามวา จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในรูปของบ้านมั่นคงหรือกระบวนการของพอช. ไม่สอดคล้องกับวิถีของคนจนเข้าบ้านที่มักโยกย้ายที่อยู่ตามแหล่งงาน ไม่ได้หวังจะมีบ้านในกรุงเทพฯ เพราะต้อง การกลับภูมิลำเนา และไม่สามารถแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือคนจนเข้าบ้านระยะสั้น ๆ ได้ อีกทั้งการจัดตั้งชุมชนบ้านมั่นคงได้ ต้องอาศัยการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และต้องสร้างสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งคนจนเข้าบ้านจำนวนมากก็จะไม่พร้อมทางการเงินจนท้ายที่สุดก็ขาดโอกาสและไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก พอช. โดยปริยาย เช่น ไม่สามารถกู้เงินหรือสินเชื่อจาก พอช. เพื่อซื้อที่ดินหรือสร้างบ้านได้ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนสวัสดิ์ รักษาที่อยากทำบ้านมั่นคง แต่คนในชุมชนไม่มีรายได้นำมาออมส่งผลกระทบต่อการออมเงินกล่าวคือ ไม่มีเงิน ออมที่เพียงพอจะเข้าสู่กระบวนการที่อยู่อาศัยบ้าน

มันคงได้ รวมทั้งไม่มีสิทธิในฐานะสมาชิกของชุมชนที่ขึ้นทะเบียน กับ กทม.ถ้าไม่ได้อยู่ในชุมชน
เกิน 5 ปี

3) กรุงเทพมหานคร (กทม.)

ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและบทบาทในการดูแลที่อยู่อาศัยในพื้นที่
กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาหลัก แต่เป็นหน่วยงานที่ยังขาดการเก็บข้อมูลและทำความเข้าใจ
บ้านเช่าครบทุกมิติ เช่น จำนวน คนเช่าบ้านฯทั้งหมดในกรุงเทพฯ ทั้งในส่วนคนจนและรวย เป็น
ต้น ขณะที่ชุมชนแออัดตามความเข้าใจของ กทม. ยังมีระเบียบและเงื่อนไขในการจดทะเบียนที่
แตกต่างจากชุมชนแออัดในความเป็นจริง ทำให้หลายชุมชนไม่ได้ จดทะเบียน จนส่งผลให้
ระเบียบของกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำให้คนเช่าบ้านฯได้รับการช่วยเหลือดูแล เท่าที่ควร

โดยสรุปแล้วทั้งสามหน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจน ก็ยังเป็นหน่วยงานที่มี
ข้อจำกัดต่อการ แก้ปัญหามานเช่า และบ้านเช่าฯของคนจน เพราะไม่สามารถเข้ามาดูแล
ควบคุมมาตรฐานของบ้านเช่าฯ และรับ ร้องสวัสดิการของผู้เช่าได้ดีเท่าที่ควร และยังมีผู้ที่เช่าไม่
ถึงโครงการของหน่วยงานเหล่านี้อีกจำนวนไม่น้อย ตาม ที่ได้ลงไปสำรวจในพื้นที่

3. คนจนเช่าบ้านฯกับวิกฤตโรคระบาดโควิด-19

คนจนเช่าบ้านฯเป็นกลุ่มที่ตกหล่นเข้าไม่ถึงโครงการช่วยเหลือโดยหน่วยงานรัฐ ในช่วงการ
ระบาดของโรค โควิด-19 กลุ่มคนจนเช่าบ้านฯส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายรัฐ
อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลาย ประการ ประการแรกเพราะไม่มีหน่วยงานรัฐที่ดูแลคนเช่าบ้านฯ
โดยตรง ประการสองเพราะระเบียบนโยบายไม่ เอื้อต่อการดูแลคนเช่าบ้านฯ ทำให้วิกฤตโรค
ระบาดโควิด-19 ยิ่งทำให้คนจนหลุดจากระบบจนกลายเป็นคนไร้บ้าน มีความเสี่ยงต่อการหลุด
จากบ้านเช่า/ห้องเช่า หรือทำให้คนเช่าบ้านฯมีสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายลงจากการ ย้ายไป
อยู่ในบ้าน/ห้องเช่าที่คุณภาพต่ำกว่า หรือหายไปจากระบบการบันทึกของรัฐ

นอกจากนี้ คนจนเช่าบ้านฯได้รับผลกระทบจากโควิด-19 มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะจาก
นโยบายที่รัฐใช้ ควบคุมการแพร่ระบาดของโรค เช่น การสนับสนุนให้ทำงานจากบ้าน (work
from home) เพราะอาชีพที่คนจน เช่าบ้านฯส่วนใหญ่อาจไม่สามารถ work from home ได้
นำมาสู่การขาดรายได้และตกงาน นอกจากนี้ คนจนเช่า บ้านฯที่มาจากชุมชนที่มีการแพร่ระบาด
โควิด-19 ก็ต้องเผชิญผลกระทบ เช่น ต้องออกจากงาน และต้องถูกพักงาน เพราะนายจ้างกลัว
ว่ามาจากชุมชนที่เสี่ยงต่อการติดเชื้ออยู่แล้ว และอาจแพร่เชื้อสู่ที่ทำงานได้ มากไปกว่านั้น คน
จน เช่าบ้านฯต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการติดเชื้อโควิด-19 มากกว่าปกติ เพราะด้วยบ้านเช่าที่
ตั้งอยู่ในชุมชน แออัด คับแคบ และบางครั้งก็มีสภาพเสื่อมโทรมเป็นทุนเดิม ทำให้การกักตัวเพื่อ
ป้องกันเชื้อเป็นเรื่องที่ไม่สามารถ ทำได้ เช่น บ้าน 1 หลังมีขนาดเพียง 3x2 เมตร มีสมาชิกอยู่
ราว 3-4 คน และต้องใช้ห้องน้ำร่วมกัน จึงส่งผลให้เสี่ยง ต่อการติดเชื้อและแพร่ระบาดมาก
ยิ่งขึ้น (The MATTER 2021) ซึ่งภายใต้ปัญหาเหล่านี้ คนจนเช่าบ้านฯใน 3 พื้นที่ที่ไปสำรวจ
เลือกเอาตัวรอดจากสถานการณ์โดยกลับไปอยู่ภูมิลำเนาเดิมในต่างจังหวัด และขาดการติดตาม
ใน ด้านข้อมูลความเป็นอยู่ เพราะส่วนหนึ่งไม่มีสายสัมพันธ์กับคนในชุมชนที่พวกเขาเช่าอยู่

จากการศึกษาพบว่า ภาครัฐแทบไม่มีโครงการช่วยเหลือคนจนเช่าบ้านฯอย่างเป็นระบบ
หรือที่มี อยู่ก็ยังไม่ครอบคลุมพอ เช่น โครงการ “เราชนะ” ที่เป็นนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือช่วง
สถานการณ์โควิด-19 แก่ผู้ มีรายได้ต่ำ อันเปิดโอกาสให้ใช้เงินส่วนนั้นจ่ายค่าเช่าบ้านฯได้ ซึ่งดู

เหมือนจะเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือ ค่าเช่า บ้านฯในช่วงวิกฤตได้ดี แต่จากการสำรวจพบว่า มีผู้เช่าบ้านมองว่าลงทะเบียนรับสิทธิยุ่งยากเกินไป บางรายเช่าไม่ ถึงสมาร์ตโฟนและเทคโนโลยี ขณะที่บางคนยืนยันตัวตนผ่านเว็บไซต์ไม่ได้ จนท้ายที่สุดก็เช่า ไม่ถึง และไม่สามารถรับสิทธิประโยชน์จากนโยบายเหล่านั้นไปโดยปริยาย ขณะที่นโยบายลดค่าเช่าบ้านฯ ในช่วง วิกฤตโรคระบาดก็มีแค่ที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือ เยียวยา ลดค่าเช่า สำหรับ บ้านเช่าของเอกชน สะท้อนว่าคนเช่าบ้านฯไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านนี้โดยตรงจากภาครัฐ

ความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงสถานการณ์โควิด-19 จึงมาจากการช่วยเหลือโดยภาคเอกชน และชุมชนกันเอง เช่น ความช่วยเหลือจากชุมชน ความช่วยเหลือจากผู้ให้เช่า และความช่วยเหลือจากภาค ประชาสังคม หากอยู่ในชุมชนที่เข้มแข็ง กลุ่มคนจนเช่าบ้านฯอาจได้รับการดูแลจากประธาน ชุมชนหรือคนในชุมชนทั้งในด้านการส่งตรวจหาเชื้อ หายา ไปจนถึงส่งอาหาร เช่น ชุมชนพื้นที่คลองเตย ชุมชน พื้นที่บางซื่อ เป็นต้น

ส่วนความช่วยเหลือจากผู้ให้เช่า หมายถึง จาก 3 เขตพื้นที่ที่สำรวจวิจัย มีผู้ให้เช่าบ้านฯก็มีนโยบายช่วยเหลือด้านค่าเช่าบ้านฯเช่นกัน ได้แก่ ยกเว้นการเก็บค่าเช่าระยะเวลาหนึ่งในช่วง วิกฤตหนัก ลดค่าเช่า ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ผู้ให้เช่าทุกคนที่จะให้ความช่วยเหลือ ลักษณะนี้ เงื่อนไขที่กำหนดการตัดสินใจ ของผู้ให้เช่าในการมอบความช่วยเหลือจะขึ้นอยู่กับ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของเจ้าของบ้าน และความ สัมพันธ์ ที่ใกล้ชิดแนบแน่นระหว่างเจ้าของบ้านกับผู้เช่า ส่วนความช่วยเหลือจากภาคประชาสังคม หมายถึง การ ช่วยเหลือ จากกลุ่ม NGOs ในพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ เช่น ประสานโรงพยาบาลหากพบผู้ติดเชื้อโควิด-19 ในชุมชน การช่วย เชื้อสิทธิการรักษาพยาบาล การให้คำปรึกษา การช่วยเหลือในการกักตัว โดยไม่สนใจ ว่า จะมีทะเบียนบ้านหรือไม่ ตลอดจนมอบถุงยังชีพที่บรรจุเครื่องอุปโภคบริโภค อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกชุมชนที่จะมีภาคประชาสังคม ดูแลและมอบความช่วยเหลือเช่นนี้

4. ภาวะเปราะบางหลุดระบบของคนจนเช่าบ้านฯ

ความเปราะบางของคนจนเช่าบ้าน/ห้องซึ่งเป็นคนจนเมืองหลุดระบบมีหลากหลายมิติ ซึ่ง ความ เปราะบางของคนจนเช่าบ้านฯหลุดระบบที่จะอธิบาย ได้แก่ การขาดนโยบายดูแลกลุ่มคนเช่าบ้านฯในฐานะ คนจนเมืองโดยเฉพาะ ปัญหาเรื่องทะเบียนบ้าน และการเผชิญกับความไม่ เป็นธรรมผ่านการปรับขึ้นค่าเช่า โดยไม่แจ้งล่วงหน้า การไม่ซ่อมแซมปรับปรุงอาคาร รวมถึงการไล่รื้อ เพราะสถานะที่ตกหล่นของคนจนเช่าบ้านฯซึ่งเป็นคนจนเมืองหลุดระบบ ทำให้คนกลุ่มนี้ ต้องเผชิญกับความเปราะบางในหลากหลายมิติ หลังจาก ลงพื้นที่ชุมชน 3 แห่งใน กรุงเทพมหานครพบว่า คนเช่าบ้านฯอยู่ในสถานะเปราะบางทางสุขภาวะ และ เปราะบางจากการเข้าถึงการช่วยเหลือ ดูแล และสนับสนุนจากภาครัฐมากพอ เหตุเพราะไร้หน่วยงาน ภาครัฐ เฉพาะที่รับผิดชอบดูแล ทั้งในห้วงเวลาปกติ และห้วงเวลาที่มีวิกฤตการณ์ จนเรียกได้ว่าแทบจะไม่มีสิทธิ ที่จะอยู่ในเมืองเลยดังนี้

ประการแรก ความเปราะบางด้านนโยบายเพื่อสนับสนุนที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน ประเทศ ไทยยังขาด นโยบายที่เกี่ยวกับบ้านเช่าและคนเช่าบ้านฯอย่างเป็นระบบ มีโครงการบ้านเช่าอยู่ บ้าง แต่คนจนเมืองหลุดระบบ เข้าไม่ถึงเพราะไม่มีความมั่นคงทางอาชีพและรายได้รวมทั้งไม่มี

การรับรองจากชุมชน และประเทศไทยยังไม่มี หน่วยงานในการกำหนดนโยบายที่ดูแลกลุ่มคนเช่าบ้าน โดยเฉพาะ ส่งผลให้คนจนเช่าบ้านต้องตก อยู่ในสภาวะเปราะบาง จากการสัมภาษณ์ผู้เช่าบ้านตามพื้นที่ต่าง ๆ พบว่า การเช่าบ้านสัมพันธ์ กับย่านเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งงาน เช่น คนชุมชนเช่าบ้านย่าน คลองเตยมักจะเป็นแรงงานที่สัมพันธ์ กับย่านเศรษฐกิจในพื้นที่สุขุมวิท ตั้งแต่แรงงานก่อสร้าง ขนส่ง รับจ้าง พนักงานร้านรวง แม่บ้าน รปภ. ลูกจ้างสถานบันเทิง เป็นต้น (สัมภาษณ์ชาวบ้านชุมชนคลองเตย พระนคร-ป้อมปราบศัตรูพ่าย และบางซื่อ 2022)

ขณะที่ผู้คนชุมชนเช่าบ้านย่านพระนครและป้อมปราบศัตรูพ่ายก็จะเป็นแรงงานภาคบริการและการค้า โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวเพราะย่านนั้นมีสถานท่องเที่ยวจำนวนมาก ส่วนผู้คนจากชุมชนเช่าบ้านย่านบางซื่อ ก็จะเป็นแรงงานที่มีลักษณะเป็นทางการ เช่น ลูกจ้างหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชน เพราะย่านนั้นเป็นย่าน ที่มีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนตั้งอยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่า เป็นคนต่างจังหวัดที่มาเช่า บ้านฯ จึงทำให้การเช่าบ้านเป็นการเช่าเพียงชั่วคราว มักจะโยกย้ายตามแหล่งงาน สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่เศรษฐกิจจะกำหนดอาชีพของผู้เช่าบ้านฯ และผู้เช่าก็จะเลือกเช่าบ้านบนฐานของอาชีพในพื้นที่เศรษฐกิจนั้น ๆ เป็นหลัก (สัมภาษณ์ชาวบ้านชุมชนคลองเตย พระนคร-ป้อมปราบศัตรูพ่าย และบางซื่อ 2022) โดย นโยบายสนับสนุนจากการเคหะฯ มักจะออกมาในรูปแบบการพัฒนาและสร้างที่อยู่อาศัย เช่น แฟลตการเคหะ บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ซึ่งที่อยู่อาศัยเหล่านี้มักจะอยู่ไกลแหล่งงานเกินไป จนสุดท้ายคนก็เลือกเช่าบ้านฯ แทน เพราะใกล้แหล่งงานมากกว่าและต้องการอยู่ในเมือง กลายเป็นว่าที่อยู่อาศัยที่รัฐพยายามจัดหาให้ก็ไม่ได้ตอบโจทย์ ซึ่งเป็นเพียงก้าวแรกของความเปราะบางที่กลุ่มคนเช่าบ้านฯ ต้องเผชิญ

ประการที่สอง ความเปราะบางในการเข้าถึงสิทธิตามทะเบียนบ้าน ความเปราะบางของคนจนเช่าบ้านยังไม่หมดเพียงเท่านี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า คนจนเช่าบ้านจำนวนมากไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (Ibid.) ซึ่งการไม่ปรากฏชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่อยู่อาศัยตามมาด้วยการเสียสิทธิต่าง ๆ มากมายมหาศาล ทำให้คนเช่าบ้านฯ ไม่ได้รับการดูแลและสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการจาก กทม. เช่น ไม่ได้รับสิทธิในการให้ บุตรหลาน เข้าเรียนในพื้นที่ที่มีทะเบียนบ้าน ไม่ได้รับสิทธิรับบริการสาธารณสุขในพื้นที่ที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ไม่ได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน ไม่ได้รับสิทธิด้านสวัสดิการสุขภาพ และไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือ ของบริจาคช่วงโควิด-19 เป็นต้น

ประการที่สาม ความเปราะบางด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายของที่พักอาศัย ความเปราะบางที่สำคัญ อีก ประการของผู้เช่าบ้านฯ คือ การต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนและไม่เป็นธรรมที่รูปแบบ ของการ เช่า บ้านฯ จะขึ้นอยู่กับเจ้าของบ้านเป็นหลัก ตั้งแต่เรื่องสัญญาเช่า การปรับปรุงบ้าน และการขึ้นค่าเช่า จาก การลงพื้นที่ สํารวจ พบว่าระบบการจัดการบ้านเช่ามักจะขึ้นอยู่กับผู้ให้เช่าเป็นหลัก อันจะเห็นได้ ผ่านรูปแบบ ของสัญญาเช่าที่มีหลายรูปแบบ มีทั้งแบบไม่มีสัญญาเช่า (ปากเปล่า) แบบมีสัญญาเช่าบ้านตั้งแต่แรก และแบบ เพิ่งเริ่มมีสัญญาในภายหลัง ซึ่งจากการสำรวจทั้ง 3 พื้นที่ พบว่าไม่ว่าจะมีหรือไม่มีสัญญาเช่า ผู้เช่า ก็ยังไม่ได้ รับความเป็นธรรมจากการเช่าบ้านฯ และแม้กระทั่งการเช่าบ้านแบบมีสัญญาเองก็มีปัญหาได้นอกจากนี้ ระบบการ จ่ายค่าน้ำ ค่าไฟหรือค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคเองก็ไม่เป็นธรรมกับผู้เช่า ผู้ให้เช่าบางราย อาจจะ ให้จ่าย ตามราคาจริง แต่ก็มีผู้ให้เช่าใช้ระบบจ่ายตามที่ตนเอง

กำหนด หรือระบบเหมาะสม ซึ่งมักจะมีความแพง กว่าปกติเพื่อสร้างกำไรให้ผู้ปล่อยเช่าอีกที

ประการที่สี่ ความเปราะบางด้านมาตรฐานความปลอดภัยของที่พักอาศัย บ้านหลายหลังในพื้นที่ 3 ชุมชนมีสภาพไม่ได้มาตรฐานและต้องการการปรับปรุง แต่กลุ่มคนจนเมืองเช่าบ้านๆ ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน ของมาตรฐานบ้านเช่า เพราะการที่เจ้าของบ้านจะปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงมักขึ้นอยู่กับเจ้าของบ้านเช่าเป็นหลัก โดย อาจมีเงื่อนไขหลายประการ เช่น เงื่อนไขด้านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด กรณีชุมชนแออัดกระจุกตัวอย่างหนาแน่น (คลองเตย) หากผู้ให้เช่าอยู่ในชุมชนเดียวกับผู้เช่า คลุกคลีอยู่อาศัยร่วมกัน จนเกิดความใกล้ชิด และทำให้ผู้ให้เช่า เห็นมิติชีวิตของผู้เช่าที่ยากลำบาก อาจส่งผลให้ผู้ให้เช่ามีแนวโน้มปรับปรุงบ้านเช่ามากกว่า แต่ในชุมชนวัดสังเวชฯ เขตพระนคร พบว่า ผู้ให้เช่าบ้านๆ ไม่ได้อยู่ร่วมกับผู้เช่า ไม่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ผู้ให้เช่าบางรายถึงกับไม่เคย เข้ามาดูแลบ้านเลย ขณะที่ผู้เช่าบางรายก็ดำเนินการปรับปรุงบ้านด้วยตนเอง เช่น ซ่อมแซมหลังคา และประตู ด้ว ตนเอง ซึ่งแน่นอนว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ตรงพื้นที่ที่เคยเป็นชานเมืองอย่างบางซื่อก็จะมีลักษณะไม่ต่างกัน คือ เจ้าของบ้านไม่ได้อาศัยร่วมกันกับผู้เช่าบ้านๆ ขาดความใกล้ชิด จึงไม่ได้มาดูแลหรือปรับปรุงบ้านเท่าที่ควร

การปรับปรุงบ้านเช่าไม่ได้มีแค่เงื่อนไขเรื่องความสัมพันธ์ แต่ยังมีเงื่อนไขเรื่องความมั่นคงของพื้นที่ด้วย เพราะบ้านเช่า/ห้องเช่าบางแห่งอยู่บนพื้นที่ของรัฐ ส่วนบางแห่งก็อยู่ในพื้นที่ของเอกชน เช่น ในบางพื้นที่อย่าง คลองเตยที่อาศัยที่ของการท่าเรือซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ทำให้ที่อยู่อาศัยนี้ไม่มีความมั่นคงทางที่ดินเท่าไร ส่งผลให้ เจ้าของบ้านหรือผู้ให้เช่าบางรายลังเลไม่กล้าลงทุนปรับปรุงบ้านเช่า เช่นเดียวกับบ้านเช่าในเขตเมืองชั้นในที่อยู่บน ที่ดินของสำนักทรัพย์สินฯ และบ้านเช่าชานเมืองย่านบางซื่อที่อยู่บนที่เอกชนที่ก็เสี่ยงโดนไล่รื้อไม่ต่างกัน เจ้าของ บ้านทั้งหลายจึงลังเลที่จะปรับปรุงซ่อมแซมบ้านเช่า ประกอบกับเงื่อนไขสุดท้าย เรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ที่ทั้ง 3 พื้นที่พบว่า หากเจ้าของบ้านเช่าไม่ได้มีความลำบากเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ ก็มักจะออกเงินปรับปรุง ซ่อมแซมบ้านเช่าเอง กลับกัน หากเจ้าของบ้านเช่ากำลังมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ก็อาจทำให้บ้านเช่าไม่ได้รับการ ปรับปรุงนักเพราะไม่มีเงินมากพอ

ประการที่ห้า ความเปราะบางด้านความมั่นคงของค่าเช่า การขึ้นค่าเช่าของบ้านเช่าไม่แน่นอนและไม่เป็น ธรรม เพราะขึ้นอยู่กับเหตุผลของเจ้าของบ้านเป็นหลัก ไม่มีระบบหรือระเบียบควบคุมการขึ้นค่าเช่าจากภาครัฐ จากการสำรวจบ้านเช่าใน 3 พื้นที่ พบว่าค่าเช่าอาจขึ้นเพราะต้องการปรับปรุงบ้านเช่าให้มีสภาพดีขึ้น ขึ้นเพราะกล ไกตลาดและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รวมถึงขึ้นเพราะต้องการกดดันให้ผู้เช่าจ่ายไม่ไหวและออกจากพื้นที่ เพื่อนำพื้นที่ไปพัฒนาเชิงกำไรต่อไป เมื่อไม่มีระบบควบคุมค่าเช่าจากภาครัฐ ก็ทำให้ผู้เช่าอาจถูกเอาเปรียบจากผู้เช่าได้ตลอดเวลา

ประการที่หก ความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์บนที่ดิน คนจนเช่าบ้านอยู่ในสภาวะ เปราะบางเพราะต้องเผชิญกับแรงกดดันทางที่ดิน กล่าวคือ เสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อที่ดิน ที่ดินในชุมชนทั้ง 3 พื้นที่ ที่ดินแต่ละแปลงมีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ เช่น ชุมชนพื้นที่คลองเตยที่เจ้าของบ้านเช่าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสักคน เพราะเช่าที่ดินจากหน่วยงานรัฐทั้งสิ้น เช่น การท่าเรือ และกรมทางหลวงพิเศษฯ เป็นต้น หรือชุมชนวัดแคนางเลิ้ง ก็มีสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นเจ้ากรรมสิทธิ์ ส่วนชุมชนบ้านสาย ชุมชนวัดสังเวชฯ ก็มีเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งทุกชุมชนต้องเผชิญกับแรงกดดันในการไล่รื้อที่ดิน ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า ทั้ง 3

พื้นที่มีภาวะเสี่ยงต่อการโดน ไล่รื้อ กรณีชุมชนแออัดย่านคลองเคเต ปัจจุบันมีแผนการพัฒนาเปลี่ยนแปลงที่ดินให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Community) หรือก็คือสร้างคอนโดมิเนียมพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ใหม่ และยื่นข้อเสนอให้ประชาชนชุมชนย่าน คลองเคเตออกจากพื้นที่ หรือก็คือไล่รื้อชุมชนนั่นเอง

กรณีชุมชนพื้นที่ชั้นในย่านพระนครและป้อมปราบศัตรูพ่ายเอง มีชุมชนที่ต้องเผชิญกับการเวนคืนที่ดิน เพื่อพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะและปรับปรุงทัศนียภาพเมืองเก่า และมีชุมชนที่เริ่มถูกเวนคืนที่ดินโดยสำนักทรัพย์สินฯ ที่เข้าไปเพื่ออนุรักษ์เมืองเก่า และพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะเป็นต้น สะท้อนว่าชุมชนย่านกรุงเทพฯ ชั้นในไม่มีความมั่นคงทางที่อยู่อาศัยเช่นกัน และกรณีบางซื่อเองแม้จะเคยเป็นพื้นที่ชานเมือง ก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงโดน ไล่รื้อเพราะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงของผังเมือง และพื้นที่มีแนวโน้มการพัฒนาที่ดิน มีราคาที่ดินสูงขึ้น เริ่มเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและแหล่งความเจริญ จนมีคนในพื้นที่โดนแรงกดดันทางที่ดิน และเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อ ทั้งนี้ มีข้อ สังเกตว่า ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ของเอกชนจะมีแรงกดดันเรื่องที่ดินสูงกว่าที่ดินของรัฐ

สถานการณ์การเสี่ยงต่อโดนไล่รื้อ ทำให้ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนเหล่านี้ติดลบ และต้อง อยู่กับภาวะไม่มั่นคงทางที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ไม่มั่นใจแน่นอนว่าจะสามารถอยู่ได้ถึงเมื่อไหร่ ต้องออกจากพื้นที่ตอน ไหน ซึ่งก็กระทบกับความมั่นคงทางอาชีพและสถานะทางเศรษฐกิจต่ออีกทอดหนึ่ง ซึ่งพื้นที่ที่มีแรงกดดันทาง เศรษฐกิจสูง ก็อาจยิ่งเสี่ยงที่จะโดนไล่รื้อมากกว่า

ประการที่เจ็ด ความเปราะบางของระบบการต่อรองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่เป็นธรรม แม้จะอยู่ใน สภาวะเปราะบาง กลุ่มคนจนเข้าบ้านฯเองก็มีบทบาทต่อรองภายใต้ระบบที่ไม่แน่นอนและไม่เป็นธรรมเช่นกัน เช่น ต่อรองค่างค่าเช่าบ้านฯ ต่อรองขึ้นค่าเช่าบ้านฯ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละพื้นที่ชุมชนก็มีความยากง่ายในการต่อรองที่ แตกต่างกันไป แต่ในพื้นที่ของรัฐจะต่อรองง่ายกว่าพื้นที่ของเอกชน ผู้อยู่บ้านเช่าบนพื้นที่ของรัฐจะเปราะบางน้อยกว่าผู้อยู่บ้านเช่าบนพื้นที่ของเอกชน เพราะอย่างน้อยที่สุด การไล่รื้อโดยรัฐยังตามมาด้วยค่าชดเชย ขณะที่การไล่รื้อบนพื้นที่ของเอกชนอาจไม่เป็นเช่นนั้น นอกจากความเปราะบางจากความไม่แน่นอนของผู้ให้เช่าบ้านฯแล้ว ในเชิง เศรษฐกิจ กลุ่มคนจนเข้าบ้านฯยังเป็นผู้ที่เปราะบางทางเศรษฐกิจด้วย จากการวิจัยพบว่า กลุ่มคนเช่าบ้านฯ ส่วน ใหญ่ไม่มีรายได้พอที่จะจ่ายค่าเช่าบ้านฯ เพราะไม่มีรายได้และอาชีพที่มั่นคง และไม่มีความสามารถในการ บริหาร ค่าใช้จ่ายได้ และเมื่อเกิดวิกฤตโรคระบาดโควิด-19 ก็ทำให้คนจนเข้าบ้านฯมีแนวโน้มตกงานมากขึ้น จนกลุ่ม คน เช่าบ้านฯต้องเอาตัวรอดด้วยการกลับภูมิลำเนา หรือไม่ก็หลุดจากบ้านเช่าและกลายเป็นคนไร้บ้านหน้าใหม่ เป็นเหตุให้ห้องเช่าและบ้านเช่าจำนวนมากว่างลง

ประการที่แปด ความเปราะบางในมิติระบบประกันสุขภาพของคนจนเข้าบ้านฯ ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า มีทั้งกลุ่มที่เข้าถึงระบบสาธารณสุขผ่านระบบประกันสังคมมาตรา 33 เพราะเป็นผู้ประกอบอาชีพ ที่มีลักษณะเป็นทางการ แต่ก็มีกลุ่มคนเช่าบ้านฯที่ยังเข้าไม่ถึงระบบสาธารณสุขอยู่เช่นกัน แม้คน ส่วนใหญ่ จะมีสิทธิบัตรทอง (สิทธิ 30 บาททุกโรค) แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ เพราะสิทธิบัตรทองมี ข้อจำกัดว่าให้ใช้สิทธิได้เพียงในพื้นที่ที่มีทะเบียนบ้านเท่านั้น ซึ่งจากการลงพื้นที่สำรวจวิจัย คนจนเข้าบ้านฯใน กทม. ส่วนใหญ่คือกลุ่มแรงงานพลัด

ถิ่น เป็นแรงงานที่มาจากต่างจังหวัด จึงส่งผลให้ไม่สามารถใช้สวัสดิการรักษายาบาลในพื้นที่ กรุงเทพฯ ได้ กลายเป็นว่าต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าถึงระบบสาธารณสุขด้วยตัวเองแทน ขณะเดียวกันจากการสำรวจพบว่า มีคนเช่าบ้านฯส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิ 30 บาท กล่าวคือ ไม่เข้าใจว่าใช้สิทธิใช้งานอย่างไร หรือมีเงื่อนไขในการรักษาอะไรบ้าง เป็นต้น

จากประเด็นสำคัญที่ได้อธิบายไปข้างต้นนี้ คือผลจากการวิจัยโครงการสำรวจชีวิตคนจนเช่าบ้านฯ ที่มี ลักษณะเป็นคนจนเมืองหลุดระบบผู้ไม่ถูกสำรวจและไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเป็นระบบ ขาด นโยบายรัฐดูแลโดยตรง ต้องอยู่ในภาวะเปราะบางทั้งในแง่ชีวิตและสุขภาพ และเปราะบางมากยิ่งขึ้น เมื่อต้อง เผชิญกับวิกฤตโรคระบาดโควิด-19 ภาวะเปราะบางหลุดระบบของคนจนเช่าบ้านฯ ที่แม้จะไม่ได้ เป็นเจ้าของพื้นที่ แต่ก็มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเช่นกัน แต่การต่อรองของคนจนเมืองเช่า บ้านฯนี้ไม่ได้เป็นไปในระดับ ของการรวมตัวเพื่อผลักดันนโยบายการเช่าบ้านฯในระดับเมืองและระดับประเทศ

สรุปและอภิปรายผล

คนจนเช่าบ้านฯ ถือเป็นคนจนหลุดระบบกลุ่มหนึ่งที่สำคัญและเผชิญกับปัญหามากมาย แต่กลับไม่ถูก ดูแลและไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบจากภาครัฐผ่านนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย จากการวิจัยทั้ง ในระดับแนวคิดและการลงพื้นที่สำรวจในกรุงเทพมหานคร พบว่าประเทศไทยยังขาดนโยบายช่วยเหลือ กลุ่มคนเช่าบ้านฯโดยตรง ส่วนนโยบายที่มีอยู่ก็ยังเป็นนโยบายที่กระจัดกระจาย ผลักให้กลุ่มคนจนเช่าบ้านฯ ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย เผชิญกับความเสี่ยงที่จะหลุดระบบกลายเป็นคนไร้บ้านหรือมี ชีวิตที่แออัด เผชิญกับแรงกดดันจากการไล่รื้อ เผชิญกับการเอารัดเอาเปรียบจากการเช่าบ้านฯ และขาดสิทธิที่ จะอยู่ในเมืองอย่างมีศักดิ์ศรี (Right to the City) ทั้งที่กลุ่มคนเหล่านี้ก็เป็นแรงงานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเมือง และเป็นประชากรกลุ่มสำคัญในเมืองเช่นกัน

แม้ประเทศไทยจะมีหน่วยงานที่มีนโยบายด้านที่อยู่อาศัย เช่น การเคหะฯ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และกรุงเทพมหานคร แต่องค์กรเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เพราะมุ่งเน้นไปที่ระดับของ โครงการมากกว่านโยบายที่อยู่อาศัยในภาพรวม หรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่เพียงพอต่อความ ต้องการที่อยู่อาศัยจริงของคนในเมือง โดยเฉพาะคนจนเมือง

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยมีข้อเสนอทางทฤษฎีว่า จากทฤษฎีของ Kenemy ที่ให้ความสำคัญกับความผูกพันของบุคคล และละแวกที่อยู่อาศัยในพื้นที่ (Kenemy 1992) ขณะที่กลุ่มคนเช่าบ้านฯ ส่วนใหญ่ในงานศึกษาชิ้นนี้ยังไม่ได้มี ลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนัก (เพราะชุมชนอาจมีลักษณะของการเช่าที่หรือบุกรุกที่จากเจ้าของที่ดิน แต่คน จนเช่าบ้านฯนั้นมักจะเช่าช่วงจากคนกลุ่มแรกในชุมชนที่เช่าที่และสร้างบ้านมาแบ่งให้เช่า) จึงส่งผลให้พวก เขายัง ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนทั้งในช่วงที่มีวิกฤตและไม่มีวิกฤต งานชิ้นนี้จึงเสนอให้มีกระบวนการทำให้กลุ่มคน เช่าบ้านฯมีความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยการให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้ มีส่วนร่วมกับกิจกรรมในชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรมการตัดสินใจที่จะเป็นประโยชน์กับการพัฒนาหรือแก้ปัญหา ชุมชนด้วย เพื่อส่งเสริมให้คนเช่าบ้านฯมีสิทธิมี

เสียงมากขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มความเป็นส่วนหนึ่งของ ชุมชนได้โดยการเปลี่ยนระเบียบการเข้าร่วมชุมชนบ้านมั่นคงโดยปรับลดเงื่อนไขระยะเวลาที่ผู้เช่าบ้านจะเป็นส่วนหนึ่งและมีสิทธิเข้าถึงชุมชนบ้านมั่นคงจากเดิม 5 เป็น 2 ปี และการลดเงื่อนไขการเป็นชุมชนในสังกัดกรม. และให้ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น จากข้อสำรวจที่พบว่า คนจนเช่าบ้านส่วนใหญ่เข้าถึงที่อยู่อาศัยได้จริง แต่ไม่มีคุณภาพ และ ยังมีรายได้น้อยเกินไป ขณะที่บางรายไม่มีความสามารถในการจ่ายได้ อันเนื่องมาจากความไม่มั่นคงทางอาชีพ และ รายได้ และการไม่มีความสามารถในการเก็บออม จึงนำมาสู่ข้อเสนออีก 2 ประการในการแก้ปัญหา ได้แก่ การ สร้างระบบการออมเงินภายในชุมชน หากชุมชนไม่เข้มแข็งก็อาจให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาช่วยดูแล และการ ควบคุมราคาค่าเช่า ที่ควรถูกกำหนดโดยกลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อประเมินราคาเช่าซึ่งสัมพันธ์กับราคาตลาดล่าง เช่า ในพื้นที่ ข้อเสนอในส่วนนี้ควรให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทเช่นกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Read และ Tsvetkova (Read and Tsvetkova 2012) พบว่า การอยู่ใน ที่อยู่อาศัยย่ำแย่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและทางสังคม ข้อค้นพบในงานชิ้นนี้ พบว่า สภาพที่อยู่อาศัยบ้านเช่า มักมีลักษณะย่ำแย่และไร้มาตรฐาน งานวิจัยจึงเสนอให้ รัฐบาลเข้ามาควบคุมคุณภาพที่อยู่อาศัยเพื่อคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้นของประชาชน และเสนอให้รัฐให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนเช่าบ้านในระบบการเช่าบ้านที่แทนที่จะสร้าง โครงการรัฐขนาดใหญ่ รวมถึงรับประกันความมั่นคงในที่อยู่อาศัยจากการไล่รื้อชุมชนในกรุงเทพฯ ผ่านการปรับ เปลี่ยนผังเมืองให้ชุมชนยังดำรงอยู่ได้แม้เมืองจะมีความเปลี่ยนแปลง

ท้ายที่สุด งานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้ต้องการเสนอให้หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยจัดสรรที่อยู่อาศัยให้คนเช่าบ้าน เป็นเจ้าของ แต่ต้องการเสนอให้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบ้านเช่าโดยตรง โดยเสนอให้จัดหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย เพื่อกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยครบวงจรโดยตรง โดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ 1) กระทรวงที่อยู่อาศัย 2) การโอนอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัตินโยบายสู่รัฐบาลท้องถิ่นและ 3) เพิ่มอำนาจให้การเคหะฯ หรือ องค์กรที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัย เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ทั้ง ผู้เช่า บ้านและผู้ให้เช่า และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของกลุ่มคนเช่าบ้าน/เช่าห้อง ให้ดียิ่งขึ้น มากกว่าเป็นหน่วยงานที่เน้นแต่สร้างโครงการที่อยู่อาศัยเท่านั้น

Interviews

Tenants from Bang Sue District, interview by Pitch Pongsawat, July 22, 2022

Tenants from Khlong Toei District, interview by Pitch Pongsawat, June 26, 2022

Tenants from Phra Na Korn District and Pom Prap Sattru Phai District, interview by Pitch Pongsawat, July 13, 2022

Wichaidit, Taweebhong (Governor of National Housing Authority of Thailand), interview by Pitch Pongsawat, June 22, 2022

References

- Archer, Kevin. 2012. *The City: The Basics*. 1st edition. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- Boonlert Visetpricha and Prapart Pintobtang. 2022. "Dynamics of Urban Poor in The Changing Urban Society: Bangkok Metropolitan Region." Bangkok: National Research Council of Thailand. (in Thai)
- Boonlert Visetpricha. 2019. "Sitthi Thi Cha Mi Suanruam Nai Mueang." [The Right to the City] *CMU Journal of Law and Social Sciences* 12 (2): 85-122. (in Thai)
- Community Organizations Development Institute. 2005. "Baan Maan Kong Community Project: Chareonchai Nimitr-Mai Community." Bangkok: Community Organizations Development Institute. (in Thai)
- Decha Sungkawan and Runnapa Theppar. 2016. "Panha Khonchon Mueang Nai Chumchon Ae at: OngKhwaamru Lae Krabuankan Khapkhluan Priapthiap Prathet Thai." [The Study of Knowledge of The Urban Poor in Slums: A Comparison Between Thailand and Korea] *The International Journal of East Asians Studies* 15 (1): 39-56. (in Thai)
- Decharut Sukkumnoed. 2021. "'Ban' Patchai Phuenthan Thi Mai Chai Thuk Khon Khaothueng." ['House': A fundamental factor that not everyone can access] Accessed November 16, 2023. <https://think.moveforwardparty.org/article/1776> (in Thai)
- Department of City Planning and Urban Development Office. 2020. "Statistics of Low Income Population and Urban Poor in Bangkok Metropolitan Area." Bangkok: Department of City Planning and Urban Development Office. Bangkok Metropolitan Administration. (in Thai)
- Harvey, David. 2013. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. 1st edition. London: Verso.
- Kasmir, Sharryn. 2018. "Precarity". In *The Open Encyclopedia of Anthropology*, edited by Felix Stein. *The Cambridge Encyclopedia of Anthropology*. <http://doi.org/10.29164/18precarity>
- Kemeny, Jim. 1992. *Housing and Social Theory*. 1st edition. London ; New York: Routledge.
- Lefebvre, Henri. 1996. *Writings on Cities*. Edited by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas. 1st edition. Cambridge, Mass, USA: Wiley-Blackwell.
- Pitch Pongsawat. 2021. "A Review of The Problem Situation of The Marginalized Urban Poor in Thailand." Bangkok: Thai Health Promotion Foundation. (in Thai)
- Pitch Pongsawat. 2018. "Chapter 1: Scope and Concepts of Urban and Metropolitan Governance in Approaches in Cities and Metropolitan Governance." Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Press. (in Thai)
- Pitch Pongsawat. 2022. "Exploring the Lives of Marginalized Urban Poores: A Case Study of Poor Tenants in Bangkok's Substandard Rental Housing Sector." Bangkok: Thai Health Promotion Foundation. (in Thai)
- Read, Dustin, and Alexandra Tsvetkova. 2012. "Housing and Social Issues: A Cross Disciplinary Review of the Existing Literature." *Journal of Real Estate Literature* 20 (1): 3-35. <https://doi.org/10.1080/10835547.2012.12090310>.

- Salim, Furth. 2021. "Decomposing Housing Unaffordability." *Critical Housing Analysis* 8 (1): 62–71. <https://doi.org/10.13060/23362839.2021.8.1.523>.
- Supreeya Wungpatcharapon. 2017. "The Research Project on Inequality and the Urban Pooors." Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Thai Health Promotion Foundation. 2023. "Ruchak Samnak 9 Samnak Sanapsanun Suk Phawa Prachakon Klum Chapho." [Knowing 10 Specific Groups of Population thatNeeds Social Assistance] Accessed February 15, 2024. <https://section09.thaihealth.or.th/สำนัก-9/>
- The MATTER. 2021. "Chai 54 Pi Tit Kho Wit Thuk Lai Ok Chak Hong Chao Khao Mai Thueng Kan Raksa Lang Thuk Rabop Rat Kan Yon Pai Ma Wa Hai Tham Bat Prachachon." [A 54 years old man, who had been expelled from a rental room after covid-19 infection, unable to access healthcare after the government told him to make the id card first] The MATTER, July 27, 2021. <https://thematter.co/brief/150172/150172> (in Thai)
- United Nations Environment Programme (UNEP). 2007 "Cities and Urban Vulnerability in the Context of Urban Environmental Management." Accessed February 15, 2023. https://www.unisdr.org/files/5453_092UNE.pdf