

ชุมชนแออัดเมืองสงขลา : พัฒนาการและแนวทางการพัฒนา¹

ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์²
อดิสร ศักดิ์สูง³
บุษกร ถาวรประสิทธิ์⁴

ชุมชนวาทะ

“เมืองจะเจริญไม่ได้ถ้าปราศจากคนจน”

ทวีศักดิ์ แสงอาทิตย์

“ชีวิตของคนจนเอื้อให้เมืองอยู่ได้ องค์กรชุมชนเอื้อให้คนจนอยู่รอด”

จำนง จิตรนิรัตน์

“เราถูกมองเป็นขยะและเป็นส่วนเกินของเมือง”

นิรนาม

1. กล่าวนำ

แนวคิดการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีตได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออก

¹ วิเคราะห์และสังเคราะห์จากส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา โดยคณะวิจัยตั้งรายชื่อในบทความนี้

² อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

³ อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

⁴ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การพัฒนาในชนบทกลับถูกละเลยหรือเกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภาคเมืองและชนบท ดังจะเห็นได้จากช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมากล่าวคือกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนรายได้ถึง 59 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดมีสัดส่วนรายได้เพียง 3.9 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ ในปี พ.ศ.2535 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539 : 5-7) จากปัญหาของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการกระจายรายได้และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ด้วยการส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตขึ้นในเมืองหลังและเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา

จังหวัดสงขลาในปัจจุบันเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคใต้ในการพัฒนาและความเจริญในเกือบทุก ๆ ด้าน อาทิ เช่น ด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การคมนาคมขนส่ง การประมง การท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งจากการพัฒนาและความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ด้านหนึ่งทำให้เกิดผลตามมาคือการอพยพเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทสู่ภาคอุตสาหกรรมในตัวเมือง การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวต้องประสบปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการอพยพดังกล่าว ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ปล่อยทิ้งร้างและก่อให้เกิดลักษณะของชุมชนที่เรียกว่า “ชุมชนแออัด” หรือ “แหล่งเสื่อมโทรม” หรือ “สลัม” มากขึ้นตามลำดับ ด้านหนึ่งการส่งเสริมพัฒนาแผนใหม่ทำให้เมืองเปลี่ยนแปลงไปทั้งแง่โครงสร้างและหน้าที่ ระบบความสัมพันธ์ ลักษณะทางกายภาพ ฯลฯ ผลก็คือทำให้บางชุมชนปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเมืองกลายเป็นชุมชนแออัดขึ้น

การขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองใหญ่ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลนครสงขลาที่มีแนวโน้มของการขยายตัวของชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จากปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยเรื่องการศึกษานโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา และทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เป็นบทความชิ้นนี้โดยเน้นไปที่การสำรวจพัฒนาการการก่อตัวของชุมชนแออัด ปัญหา และแนวทางการพัฒนา

2. พัฒนาการชุมชนแออัดในจังหวัดสงขลา

2.1 ภูมิหลังของจังหวัดสงขลา

สงขลาเป็นเมืองโบราณที่มีความเป็นมาไม่น้อยกว่าพุทธศตวรรษที่ 7-8 โดยพัฒนาการมาจากชุมชนบริเวณหัวเขาแดงและสทิงพระ ต่อมาสงขลากลายเป็นเมืองท่าสำคัญ หนึ่งในคาบสมุทรมลายู จนกระทั่งราวพุทธศตวรรษที่ 20 สงขลาจึงอยู่ในฐานะหัวเมืองหนึ่งของราชอาณาจักรอยุธยา ต่อเนื่องมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตามลำดับโดยในช่วงสมัยนี้สงขลาอยู่ในฐานะหัวเมืองเอกของภาคใต้ มีกลุ่มตระกูล ณ สงขลา ผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าเมือง (ดูเพิ่มเติมในสงบ สงเมือง, 2533) ราว พ.ศ.2379 มีการย้ายตัวเมืองสงขลาจากฝั่งหัวเขาแดงมายังฝั่งบ่อหยาง และนับแต่นั้นมาสงขลาที่มีความเจริญอย่างต่อเนื่องในฐานะหัวเมืองสำคัญในภาคใต้ จนกระทั่งราว พ.ศ.2475 สงขลาจึงถูกเปลี่ยนฐานะให้กลายเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ.2504 สงขลาในระยะเวลาต่อมาได้กลายเป็นหัวเมืองหลักแห่งหนึ่งในการลงทุน เนื่องจากที่ตั้งเหมาะสมทั้งในแง่การคมนาคมขนส่งทางบกและทางทะเล ประกอบกับการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ทำให้สงขลาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลายเป็นศูนย์กลางของภาคใต้มาจนถึงปัจจุบัน

กล่าวได้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสงขลานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาประชากรอพยพเข้ากรุงเทพฯกับปริมณฑล ด้วยการพัฒนาเมืองหลักในแต่ละภูมิภาคให้เป็นศูนย์กลางความเจริญตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4-7 โดยสงขลาถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนา อุตสาหกรรมการลงทุนควบคู่กับเมืองหาดใหญ่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว สงขลาจึงมีโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในเขตเทศบาล และบริเวณใกล้เคียง ดังปรากฏจากสถิติในปี 2537 ว่ามีโรงงานจดทะเบียนในสงขลาถึง 1,177 โรง (ในเขตเทศบาล 119 โรง) โรงงานเหล่านี้จะเป็นกิจการเกี่ยวกับการแปรรูปอาหารทะเลเป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันนโยบายเน้นการส่งออกของภาครัฐ ยังทำให้เกิดการลงทุนบางอย่าง เช่น การเลี้ยงกุ้งขยายตัวมีการเปิดพื้นที่ทำนากุ้งอย่างกว้างขวาง ผลที่ตามมาคือการหลงไหลของประชากรเข้าสู่สงขลาไม่ขาดระยะเพื่อใช้แรงงาน เพื่อลงทุนและแสวงหาหนทางประกอบอาชีพ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (พรธรมงาม เก้าธรรมสาร และพิชยา แสงคง, 2541 : 20)

ประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้าสู่สงขลาในเขตเทศบาลและบริเวณใกล้เคียงนั้น ระยะเวลาแรกเป็นผู้คนที่อพยพมาจากหลายอำเภอ ในสงขลา เช่น อำเภอระโนด อำเภอสทิงพระ และจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาราว พ.ศ.2520-2535 ประชากรหลายภูมิภาคได้อพยพเข้าสู่สงขลาจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะประชากรเหล่านี้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจในถิ่นที่อยู่เดิม จึงให้ความสนใจต่อสงขลาเพราะโรงงานอุตสาหกรรมยังต้องการแรงงานจำนวนมาก ประกอบกับตัวเมืองสงขลาเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อการทำมาหากินหลายรูปแบบ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการหลงไหลของประชากรต่างถิ่นเข้าสู่สงขลาเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏสถิติประชากรในเขตเทศบาลจากการสำรวจใน พ.ศ.2544 ว่ามีถึง 82,202 คน (กองวิชาการและแผนงาน, สำนักงานเทศบาลนครสงขลา, ม.ป.ป. : 3) และยังมีประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัยโดยไม่ได้ย้ายสำมะโนประชากรมาด้วยอีกจำนวนมาก

การเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่สงขลาอย่างต่อเนื่อง นับว่าส่งผลกระทบต่อเมืองสงขลาเป็นอย่างมาก ที่สำคัญคือ ปัญหาการใช้พื้นที่อยู่อาศัยกับปัญหาการเพิ่มจำนวนของชุมชนแออัดในเขตเทศบาล สำหรับปัญหาการใช้พื้นที่อยู่อาศัยนั้นเป็นผลมาจากแผนงานหลักในแผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางซึ่งกำหนดให้สงขลาเป็นศูนย์กลางการศึกษา เศรษฐกิจ และการบริหารราชการ แผนดังกล่าวทำให้มีการใช้พื้นที่สงขลามากขึ้น ดังรายงานของ Botterhuis, Schoemakers และ Zondag (1994, อ้างถึงใน พรธรมงาม เก้าธรรมสาร และพิชยา แสงคง, 2541 : 10) ว่าการใช้พื้นที่สงขลา (30% เป็นเขตที่อยู่อาศัย 70% เป็นภาครัฐ) มีการขยายตัวระหว่าง พ.ศ.2518-2533 โดยเพิ่มถึง 88% เฉพาะเขตเทศบาลขยายตัว 214% การขยายตัวของการใช้พื้นที่ดังกล่าวย่อมสะท้อนถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้ามาอย่างไม่ขาดระยะ ปัญหาที่ตามมาคือจำนวนชุมชนแออัดมีเพิ่มมากขึ้น จากเดิมซึ่งมีไม่กี่ชุมชนขยายตัวเป็น 22 ชุมชนในปัจจุบัน และยังมีที่คาดว่าจะขยายตัวออกไปอีก รูปธรรมที่เด่นชัดสังเกตจากการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลมีอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายใน 2 ปี ชุมชนขนาดใหญ่สุดมีประชากรประมาณ 1,500 คน เพิ่มเป็น 3,000 คน ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสรุปเกี่ยวกับชุมชนแออัดในภูมิภาคของการเคหะแห่งชาติว่าสงขลาเป็นจังหวัดที่พบครัวเรือนมากที่สุดคือกว่า 10,420 ครอบครัวยกจาก 18 ชุมชน ชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเหล่านี้มีหลายประเภท มีหลายรูปแบบและมีวิวัฒนาการที่แตกต่าง

2.2 พัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลสงขลา

ลักษณะชุมชนแออัดสงขลา จะมีการตั้งกลุ่มที่ตั้งถิ่นชั่วคราวและกลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานถาวร อาศัยอยู่ในที่ดินทั้งเป็นของตัวเอง เช่าและบุกรุก ในพื้นที่ของราชพัสดุ การรถไฟ เทศบาล ที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินของวัด

รวมทั้งรुकูลาลำคลอง (กองวิชาการและแผนงาน, สำนักงานเทศบาลนครสงขลา, ม.ป.ป. : 4) โครงการพัฒนาชุมชนแออัดภาคใต้ (2540) ได้รายงานการสำรวจชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา เมื่อปี พ.ศ.2537 พบว่ามีชุมชนแออัดในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 22 ชุมชน ประชากรประมาณ 38,976 ในบรรดาชุมชนแออัดเหล่านี้มี 8 ชุมชนสถานะถูกต้องตามกฎหมายหรือก้ำกึ่ง โดยผู้อาศัยจะจ่ายค่าเช่าที่หรือมีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนอีก 14 ชุมชนจะมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากเป็นชุมชนบุกรุก การอธิบายพัฒนาการของชุมชนแออัดดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ ชุมชนที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายกับชุมชนที่มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือชุมชนบุกรุก โดยชุมชนแออัดทั้ง 2 กลุ่มใหญ่นี้ต่างมีพัฒนาการของชุมชนทั้งเหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

2.2.1 ชุมชนแออัดในกลุ่มที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

ชุมชนกลุ่มนี้แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทที่มีที่ดินเป็นของตนเอง กับประเภทที่อาศัยในที่ดินโดยการเช่า

ก. ชุมชนแออัดประเภทที่มีที่ดินของตนเอง

ชุมชนนี้ได้แก่ ชุมชนวัดชัยมงคล ชุมชนนอกสวน ชุมชนวังเขียว-วังขาว ชุมชนวัดแหลมทราย (บางส่วน) และชุมชนตำหนักเขาน้อย (บางส่วน) ชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชุมชนไม่ค่อยมีปัญหามากนักเพราะมีที่ดินของตนเอง จึงมีความพร้อมทั้งในเรื่องความมั่นคงในที่อยู่อาศัย สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ปัญหาของชุมชนที่พบส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ถนนแคบ บ้านเรือนแออัด นอกจากนี้ก็เป็นปัญหาที่มาจากกลุ่มคนต่างถิ่นที่เข้ามาอยู่ในชุมชน เช่น เสียงดัง ยาเสพติด การพนัน เป็นต้น มีข้อสังเกตว่าเนื่องจากชุมชนเหล่านี้มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน ผู้อาศัยในชุมชนจึงไม่ยอมรับว่าเป็นชาวชุมชนแออัดหรือชุมชนของตนเป็นชุมชนแออัด

ข. ชุมชนแออัดประเภทเช่าที่ดิน

ชุมชนแออัดประเภทนี้ได้แก่ ชุมชนวัดไทรงาม ชุมชนวัดตีนเมรุ ชุมชนวัดสระเกศ ชุมชนแหล่งพระราม ชุมชนท่าสะอ้าน (บางส่วน) และชุมชนหลังตำหนักเขาน้อย (บางส่วน) ชุมชนเหล่านี้ค่อนข้างมีสาธารณูปโภคที่ดี แต่จะมีปัญหาหลักในเรื่องความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนกรณีพิพาทกับทางวัดในเรื่องค่าเช่าที่และการบุกรุกที่ดินของวัดโดยผู้คนที่อพยพเข้ามาเพิ่มเติม ชุมชนในกลุ่มเช่าที่ดินของวัดนั้นจะมีขนาดของชุมชนแตกต่างกันไป เช่น ชุมชนวัดตีนเมรุ ชุมชนวัดแหลมทราย จะเป็นชุมชนขนาดใหญ่ประชากรมากกว่า 300 ครัวเรือน ส่วนชุมชนวัดสระเกศและตำหนักเขาน้อยจะเป็นชุมชนขนาดเล็กมีประชากรประมาณ 70-100 ครัวเรือน กลุ่มชุมชนเหล่านี้บางชุมชนมีความเป็นมาที่ยาวนานเกือบ 100 ปี แต่บางชุมชนเพิ่งเกิดขึ้นประมาณ 10-15 ปี ที่ผ่านมา พัฒนาการของแต่ละชุมชนจึงแตกต่างกัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ชุมชนท่าสะอ้าน เป็นชุมชนเช่าที่ของวัดบางส่วน โดยมีบางครอบครัวบุกรุกที่ดินซึ่งยังคงมีปัญหาแย่งชิงกรรมสิทธิ์กับวัดมาจนถึงปัจจุบัน ชุมชนนี้มีพื้นที่ประมาณ 40 ไร่ ประชากรประมาณ 3,000 คน จำนวน 700 ครัวเรือน ชุมชนนี้เกิดขึ้นประมาณ พ.ศ.2500 โดยระยะแรกประชากรในชุมชนจะเป็นผู้อพยพมาจากอำเภอต่างๆ ในจังหวัดสงขลา เช่น อำเภอระโนด อำเภอสทิงพระ เข้ามาตั้งบ้านเรือนในบริเวณนี้ประมาณ 30 ครัวเรือน ต่อมาเมื่อผู้คนซึ่งถูกไล่ที่มาจากบริเวณแหลมสนอ่อนอพยพเข้ามาอาศัยในบริเวณนี้ ชุมชนจึงหนาแน่นขึ้นจนกระทั่งราว พ.ศ.2530 ผู้คนจากภูมิภาคต่างๆ เช่น ภาคเหนือ ภาคอีสาน เคลื่อนย้ายเข้ามาอาศัยในชุมชนเพิ่มเติม ประชากรจึงหนาแน่นมากทำให้ชุมชนเกิดการขยายตัว สาเหตุที่ประชากรอพยพเข้ามาอยู่บริเวณท่าสะอ้านค่อนข้างมากเป็นเพราะบริเวณชุมชนอยู่ใกล้โรงงานแปรรูปอาหารทะเล โรงงานปลากะปองและอยู่ใกล้แหล่งประมงเหมาะแก่การทำมาหากินและใกล้แหล่งงาน ประกอบกับการเช่าที่อาศัยในที่ดินของวัดอย่างถูกต้อง ทำให้มีความ

มั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยค่อนข้างสูง ผู้คนจึงเคลื่อนย้ายเข้ามาอย่างต่อเนื่อง (ลั่น พรหมทัต, สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2544)

ชุมชนวัดสระเกศ ชุมชนนี้มีประชากรประมาณ 600 คน จำนวน 146 ครัวเรือน อาศัยอยู่ในเขตที่ดินของวัด และเอกชนโดยการเช่า ชุมชนแห่งนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ.2529-2530 เนื่องจากชุมชนวัดสระเกศตั้งอยู่ใจกลางเมือง ใกล้แหล่งงานและสถานศึกษา ประชากรในชุมชนจึงมีความหลากหลาย และยังมีประชากรที่มาจากหลายภูมิภาคเข้ามาอยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง ชุมชนแห่งนี้จึงมีประชากรเคลื่อนย้ายเข้าออกตลอดเวลา สภาพการณ์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น เช่น ความสัมพันธ์เห็นห่าง ขาดความร่วมมือกันในชุมชน ปัญหาการพัวพัน ยาเสพติด วัยรุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ด้วยสภาพความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างแออัดจึงทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค ขยะ และน้ำเสีย เป็นต้น (สุนันทา อาจณรงค์, สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544)

2.2.2 ชุมชนแออัดที่มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ชุมชนแออัดกลุ่มนี้มีหลากหลายรูปแบบ ทั้งในกลุ่มบุกรุกที่ดินของทางราชการ เช่น การรถไฟ กรมเจ้าท่า ที่ราชพัสดุ ทั้งในกลุ่มบุกรุกที่ดินของวัด ขณะเดียวกันก็ยังมีพัฒนาการก่อตั้งของชุมชนที่แตกต่างกัน การอธิบายพัฒนาการของชุมชนกลุ่มนี้จะแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม โดยใช้เกณฑ์การแบ่งจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งถูกประชาชนบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยชุมชนเหล่านี้คือ ชุมชนริมคลองสำโรง ชุมชนริมทางรถไฟ ชุมชนในที่ราชพัสดุ และชุมชนบุกรุกที่ดินวัด

ก.ชุมชนริมคลองสำโรง

กลุ่มนี้ประกอบไปด้วย ชุมชนบ่อหว่า สามแยกสำโรง แก้วเลี้ยง ศาลาเหลียง (บางส่วน) และหลังโรงเรียนพาณิชยการ (บางส่วน) ชุมชนเหล่านี้จะเรียงรายอยู่สองฝั่งคลองสำโรงมีประชากรกว่า 6,000 คน ประมาณ 1,000 กว่าครัวเรือน (พรรณงาม เก้าธรรมสาร และพิชชา แสงคง, 2541 : 22) ชุมชนเหล่านี้มีความเป็นมาของชุมชนแตกต่างกัน ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

ชุมชนบ่อหว่า เป็นชุมชนที่อยู่แนว 2 ฝั่งคลองตั้งแต่ถนนราษฎรอุทิศ 1 ถึงถนนเตาหลวง ความเป็นมาของชุมชนเริ่มราว พ.ศ.2480 คือ 50-60 ปีที่ผ่านมา โดยชาวชุมชนเข้ามาบุกรุกจับจองที่ดินว่างเปล่าบริเวณแนวคลอง ชาวบ้านรุ่นแรกๆ มี 7-8 ครัวเรือน ส่วนใหญ่อพยพมาจากอำเภอสิงหนคร และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เพื่อเข้ามาประกอบอาชีพต่างๆ เพราะที่ตั้งของชุมชนนี้อยู่ใกล้โรงงานและแหล่งประมง ต่อมาราวปลาย พ.ศ.2531 เริ่มมีผู้คนจากภูมิภาคต่างๆ อพยพเข้า เพราะมีแหล่งงานขนาดใหญ่ที่โรงงานปลากระป๋อง ผู้คนเหล่านี้ได้เข้ามาบุกรุกที่ดินริมคลองสำโรงและขยายชุมชนออกไปอย่างต่อเนื่อง ชุมชนนี้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัดและเสื่อมโทรม ทำให้เทศบาลจัดประเภทชุมชนแห่งนี้เป็นสลัมและยกฐานะให้เป็นชุมชนแออัดราว พ.ศ.2536-2538 ชุมชนบ่อหว่ามีปัญหาในเรื่องของการใช้พื้นที่เนื่องจากประชากรหนาแน่น และไม่อาจขยายพื้นที่ออกไปอีกได้ ดังนั้นจึงทำให้สภาพชุมชนค่อนข้างเสื่อมโทรมกว่าชุมชนอื่นๆ นอกจากนี้ การที่เทศบาลใช้คลองสำโรงเป็นที่ระบายน้ำเสีย สภาพของคลองจึงเน่าเหม็นและตื้นเขิน ก่อให้เกิดมลภาวะให้กับชาวชุมชนในเรื่องสุขอนามัย ซึ่งชาวชุมชนเองก็พยายามดูแลรักษาปรับปรุงสภาพคลองโดยการขุดลอกอยู่เสมอแต่ก็แก้ปัญหาได้ไม่มากนัก (เล้ง แซ่เฮี้ยว, สัมภาษณ์ 12 สิงหาคม 2544)

ชุมชนศาลาเหลียง ชุมชนนี้เกิดขึ้นใหม่ ประมาณ พ.ศ.2530 หรือ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยแยกออกมาจากชุมชนกุโบว์ ชุมชนศาลาเหลียงเป็นชุมชนที่มีลักษณะเด่นในเชิงกายภาพ กล่าวคือมีความหลากหลายในแง่ของการยึดครองพื้นที่ ทั้งบุกรุกที่ริมคลอง บุกรุกทางรถไฟ แต่เป็นชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยไม่ตั้งหลักแหล่งถาวร ประชากรเคลื่อนย้ายเข้าออกชุมชนตลอดเวลา ผู้คนส่วนใหญ่ในชุมชนจะมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ใน

บริเวณแถบอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้คนที่มาจากภาคอีสาน สาเหตุที่ชุมชนนี้มีผู้คนเคลื่อนย้ายเข้ามาเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก เนื่องจากที่ตั้งชุมชนอยู่ใกล้แหล่งงานโดยเฉพาะโรงงานแปรรูปอาหารทะเลและแปปลา ชุมชนนี้แม้จะตั้งขึ้นมาใหม่แต่ก็มีปัญหาหลายปัญหาที่สำคัญก็คือ ความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและกรณีพิพาทกับเจ้าของที่ดิน เช่นการรถไฟ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีปัญหาเช่นเดียวกันกับชุมชนอื่นๆ เช่น ขยะ ท่อระบายน้ำ ปัญหายิวรัน ยาเสพติด เป็นต้น (วิรัตน์ อิศโร, สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2544)

ชุมชนสามแยกกริมคลองสำโรง เป็นอีกชุมชนหนึ่งที่บุกรุกที่ดินของกรมเจ้าท่า ชุมชนนี้มีประชากรราว 600 คน จำนวน 120 ครัวเรือน ชุมชนนี้มีขอบเขตตั้งแต่ ถนนไทรบุรี 51 เรียงราย 2 ฝั่งคลอง ความเป็นมาของชุมชนนี้ เริ่มประมาณ พ.ศ.2520 เดิมที่ดินแถวนี้รกร้างเต็มไปด้วยป่าโกงกาง ชาวบ้านเห็นเป็นที่ดินว่างเปล่าจึงอพยพเข้ามาอยู่อาศัย โดยระยะแรกมีเพียง 4-5 ครัวเรือน ต่อมาราว พ.ศ.2530 มีผู้คนอพยพเข้ามาสู่ชุมชนมากขึ้น ผู้ที่เข้ามาอาศัยส่วนใหญ่จะมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในอำเภอต่างๆ ในจังหวัดสงขลา สาเหตุที่เข้ามาอยู่ชุมชนนี้เพราะใกล้แหล่งงาน ผู้คนจะมีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น รับจ้าง ขับรถ และค้าขาย การบุกรุกเข้ามาอยู่ในชุมชนแห่งนี้ระยะแรกๆ จะยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาจัดการหรือควบคุม ต่อมากรมเจ้าท่าได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจแต่ก็ไม่มีมาตรการใดจะจัดการหรือควบคุม ทำให้ประชากรในชุมชนได้อาศัยอยู่โดยไม่เสียค่าเช่ามาโดยตลอด ประกอบกับการที่เทศบาลได้ออกทะเบียนบ้านให้กับชาวชุมชน ผลก็คือมีผู้คนอพยพเข้าสู่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยเข้ามาแบ่งซื้อสิทธิในที่อยู่อาศัยจากผู้อยู่อาศัยเดิม (อนันต์ แซ่ลิ้ม, สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2544) อย่างไรก็ตามชุมชนนี้เป็นชุมชนขนาดเล็ก และแต่มีการจัดการภายในชุมชนค่อนข้างดี สภาพแวดล้อมสาธารณูปโภคต่างๆ จึงมีปัญหาไม่มาก

ข. ชุมชนริมทางรถไฟ

ชุมชนริมทางรถไฟมีจำนวน 7 ชุมชน เรียงรายอยู่สองข้างทางรถไฟในเขตเทศบาลนครสงขลา ได้แก่ ชุมชนบ่อนวัวเก่า ชุมชนหัวป้อม ชุมชนกุโบร์ ชุมชนวัดศาลาหัวยาง ชุมชนหลังอาชีวะ ชุมชนร่วมใจพัฒนา ชุมชนศาลาเหลือง และชุมชนหลังโรงเรียนพาณิชย์การ ชุมชนเหล่านี้มีความเป็นมาไม่นานนักเพราะเพิ่งเกิดขึ้นภายหลังเส้นทางรถไฟสายสงขลา-หาดใหญ่ถูกยกเลิก ราว พ.ศ.2520 เป็นต้นมา

ชุมชนบ่อนวัวเก่า เป็นชุมชนขนาดใหญ่มีอาณาเขตตั้งแต่แขวงทางสงขลาถึงวัดสระเกศ ประชากร 2,000 กว่าคน ประมาณ 500 กว่าครัวเรือน ชุมชนนี้เริ่มก่อตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ก่อนที่ผู้คนจะอพยพเข้ามาอยู่อาศัย ที่ดินบริเวณนี้เป็นบ่อนขวนวัวมีผู้คนอาศัยอยู่เพียง 2-3 ครอบครัวยุ่ ราว พ.ศ.2521 เมื่อมีการยกเลิกบ่อนขวนวัวทำให้ผู้คนจำนวนหนึ่งได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินว่างโดยในระยะแรกมีเพียง 20 ครัวเรือน ต่อมาราว พ.ศ.2530 มีผู้คนอพยพเข้ามาสู่ชุมชนอย่างไม่ขาดระยะ ทำให้ชุมชนหนาแน่นขึ้นผู้คนในชุมชนส่วนใหญ่มาจากอำเภอต่างๆ ในภาคใต้และจากบางจังหวัดในภาคอีสาน เหตุผลที่เข้ามาอยู่ในชุมชนก็เพื่อประกอบอาชีพต่างๆ เช่น ประมง รับจ้าง ค้าขาย ผู้คนในชุมชนจึงมีความหลากหลายและมีการเคลื่อนย้ายเข้าออกชุมชนตลอดเวลา ชุมชนนี้ประกอบไปด้วยประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามเกือบครึ่งหนึ่ง มีการผสมผสานทางวัฒนธรรมของผู้คนทั้ง 2 ศาสนาและสามารถอยู่ร่วมกันได้ ปัญหาสำคัญของชุมชนนี้คือความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เนื่องจากผู้ที่อาศัยในชุมชนไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่กับการรถไฟอย่างถูกต้อง แต่คณะกรรมการชุมชนก็พยายามเจรจากับทางรถไฟเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้คณะกรรมการยังต้องคอยแก้ไขปัญหาอื่นๆ ของชุมชน เช่น ยิวรัน และยาเสพติด (ปรีชา ไพรสวรรณ, สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544)

ชุมชนกุโบร์ จัดเป็นชุมชนขนาดใหญ่มีประชากรมากกว่า 10,000 คน ประมาณ 2,000 กว่าครัวเรือน ชุมชนบุกรุกที่ดินของการรถไฟตั้งแต่ พ.ศ.2520 เป็นต้นมา โดยผู้คนที่เข้ามาอยู่อาศัยระยะแรกจะมาจากอำเภอต่าง ๆ ในภาคใต้ เช่น อำเภอระโนด อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาราว พ.ศ.2530 ผู้คนจากภูมิภาคต่าง ๆ ได้อพยพเข้ามาตั้งชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพราะอยู่ใจกลางเมืองและใกล้โรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาหารทะเล

ชุมชนร่วมใจพัฒนา เป็นอีกชุมชนหนึ่งซึ่งมีประชากรหนาแน่นมาก คือราว 2,000 กว่าคน ประมาณ 300 กว่าครัวเรือน ในขณะที่พื้นที่มีเพียง 10 ไร่ ที่ตั้งของชุมชนจะอยู่ในเขตที่ดินของการรถไฟทั้งหมด ความเป็นมาของชุมชนเริ่มขึ้นราว พ.ศ.2518 โดยครอบครัวนายบัว นายวี ชาวเรือ ได้อพยพเข้ามาอยู่ในบริเวณนี้ เนื่องจากถูกไล่ที่มาจากหัวสนามบันทหาร ต่อมาเมื่อมีอีกหลายครอบครัวอพยพเข้ามาสมทบ ชุมชนแห่งนี้จึงก่อตัวขึ้น และกลายเป็นชุมชนที่มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นในเวลาต่อมา ราว พ.ศ.2534-2536 มีประชาชนซึ่งถูกไล่ที่มาจากถนนสตูลจำนวนหนึ่ง และประชาชนจากต่างจังหวัดอพยพเข้ามาอาศัย ชุมชนแห่งนี้จึงหนาแน่นมากและยังมีลักษณะเด่นคือ เป็นชุมชนที่มีประชากรมาจากหลายจังหวัด ดังปรากฏจากการสำรวจถิ่นฐานเดิมของสมาชิกในชุมชนพบว่ามีมากกว่า 40 จังหวัด และในปัจจุบันผู้คนที่ยังอพยพเข้ามาชุมชนนี้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักของชุมชนร่วมใจพัฒนานี้คือความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย และปัญหาสาธารณสุขโรคต่าง ๆ (วี ชาวเรือ, สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544)

ค.ชุมชนในเขตที่ดินราชพัสดุและที่ดินวัด

ชุมชนประเภทนี้ได้แก่ ชุมชนเก่าเล่า ชุมชนท่าสะพาน (บางส่วน) ชุมชนหลังตำหนักเขาน้อย (บางส่วน) ชุมชนแหล่งพระราม และชุมชนสนามบิน กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจคือชุมชนเก่าเล่า และชุมชนท่าสะพาน

ชุมชนเก่าเล่า เดิมที่ดินบริเวณนี้เป็นปากคลองลำโรงก่อนออกสู่อ่าวไทย ที่ดินบางส่วนเป็นของราชพัสดุและบางส่วนเป็นของทหารเรือ การก่อตัวของชุมชนเก่าเล่า เริ่มราว พ.ศ.2502 โดยกลุ่มชาวประมงซึ่งถูกไล่ที่มาจากแหลมสนอ่อนอพยพเข้ามาบุกรุกที่ดิน ต่อมาชาวบ้านซึ่งถูกไล่ที่จากบริเวณหัวสนามบันทหารเรือ และจากถนนสตูลเคลื่อนย้ายที่มาสวมทับ ประชากรบริเวณนี้จึงเริ่มหนาแน่นขึ้นเนื่องจากชุมชนเก่าเล่ามีทำเลเหมาะสมกับการประกอบอาชีพ และยังเป็นแหล่งขายปลาขนาดใหญ่ ผู้คนจากที่ต่าง ๆ จึงสนใจอพยพเข้าอยู่อย่างต่อเนื่อง ชุมชนนี้จึงมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 50 ครัวเรือนใน พ.ศ.2502 กลายเป็น 450 ครัวเรือน ประชากร 2,500 คน ใน พ.ศ.2541 ชุมชนเก่าเล่าเป็นชุมชนที่ประชากรนับถือศาสนาพุทธ และศาสนาอิสลามในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เป็นชุมชนที่มีลักษณะเด่นในเรื่องการผสมผสานทางวัฒนธรรม ระยะแรกคือก่อนปี 2520 ชาวชุมชนเก่าเล่ายังมีปัญหาความไม่ลงตัวต่อความเป็นอยู่ เพราะผู้คนต่างวัฒนธรรมกัน แต่เนื่องจากผู้นำคือโต๊ะชายใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จูงใจให้สมาชิกในชุมชนพึ่งพาอาศัยกันความลงตัวจึงเกิดขึ้น ผู้คนทั้ง 2 วัฒนธรรมต่างปรับตัวเข้าหากันได้ ชุมชนเก่าเล่ามีปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งคือความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย เพราะนับแต่ พ.ศ.2530 เมื่อเทศบาลจังหวัดสงขลา มีนโยบายปรับปรุงที่ดินบริเวณนี้เป็นแหล่งท่องเที่ยว จำต้องรื้อถอนชุมชนเก่าเล่า ชาวบ้านในชุมชนจึงรวมตัวกันเรียกร้องขออาศัยในที่ดินนี้ เมื่อมีการต่อรองจากชาวบ้านจำนวนมาก ทางจังหวัดจึงชะลอโครงการออกไปจนถึงปัจจุบัน (อดิน รพีพัฒน์, 2542)

ชุมชนท่าสะพาน เดิมที่ดินแถบนี้เป็นของวัด ผู้คนอาศัยโดยเช่าที่ดินอย่างถูกต้อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือมีการขยายชุมชนออกไปจากเขตซึ่งจัดให้เช่าที่ดิน การขยายชุมชนดังกล่าวได้รุกรานเข้าไปในพื้นที่ที่เรียกว่าแผ่นดินงอก ซึ่งวัดอ้างว่าเป็นที่ดินของวัดเนื่องจากชาวบ้านถวายให้ ในระยะแรกปัญหาดังกล่าวยัง

ไม่รุนแรง เพราะชาวบ้านเข้ามาจับจองอยู่อาศัยไม่กี่ครอบครัว ต่อมาเมื่อมีชาวบ้านเข้ามาอาศัยอยู่มากขึ้น วัดก็เข้ามาจัดการเก็บค่าเช่าซึ่งก็เก็บได้ในบางครอบครัวเท่านั้น ปัญหานี้ต่อมาลูกหลานใหญ่โตเมื่อชาวบ้านอ้างว่าที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ว่าง พวกตนอยู่มานานก็ควรได้กรรมสิทธิ์ที่ดินแต่ทางวัดก็อ้างกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้อง จนเกิดกรณีพิพาทแย่งที่ดินระหว่างวัดกับชาวบ้าน มีการต่อสู้คดีถึงชั้นศาลโดยวัดทางวัดเป็นฝ่ายชนะ แต่ผลที่ติดตามมาก็คือเกิดความขัดแย้งระหว่างวัดกับชาวบ้านขึ้น และยังคงยืดเยื้อมาถึงปัจจุบัน (ล้น พรหมทัต, สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2544)

2.3 การประเมินภาพรวมของชุมชนแออัดในเขตเทศบาล

จากพัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเทศบาล 22 ชุมชน โดยอาศัยข้อมูลจากภาคสนามและข้อมูลจากเอกสารนำมาวิเคราะห์ พอสรุปภาพรวม ตั้งข้อสังเกตได้หลายประการ โดยมีประเด็นที่สำคัญคือพื้นที่ของชุมชนกับประชากรในชุมชน กล่าวคือ

ในแง่พื้นที่ของชุมชนคณะผู้วิจัยพบว่าชุมชนแออัดทั้ง 22 ชุมชน มีลักษณะทางกายภาพ ประวัติความเป็นมาและการก่อตัวของชุมชนทั้งเหมือนกันและทั้งแตกต่างกัน ดังนั้นการจัดแบ่งกลุ่มชุมชนให้ชัดเจนเพื่อทำการศึกษาก็ทำได้ลำบาก ผู้วิจัยจึงจัดแบ่งกลุ่มชุมชนออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่มีสถานะถูกกฎหมายกับกลุ่มที่บุกรุกที่ดิน สำหรับกลุ่มที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มที่มีที่ดินเป็นของตนเอง กับกลุ่มเช่าที่ดินอย่างถูกต้อง กลุ่มที่มีที่ดินของตนเองนั้นส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนเก่าแก่มีความเป็นมายาวนานกว่า 100 ปี เช่น ชุมชนวัดชัยมงคล ชุมชนกลุ่มนี้จะไม่มีปัญหาในเรื่องสภาพชุมชน และสาธารณูปโภค ความเป็นอยู่ค่อนข้างดี แต่จะมีปัญหาเรื่องความแออัดประชากรเพราะชุมชนเหล่านี้จะมีบ้านเช่าจำนวนมากเนื่องจากทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับการอยู่อาศัย ปัญหาของชุมชนจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นหลัก ส่วนชุมชนซึ่งเช่าที่ดินอย่างถูกต้องนั้นแม้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในที่อยู่อาศัย แต่จะมีปัญหาเรื่องสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภค เพราะผู้คนในชุมชนยังขาดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของที่ดิน การพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงทำได้ระดับหนึ่งประกอบกับชุมชนกลุ่มนี้มีผู้คนหลากหลายและเคลื่อนย้ายเข้าออกชุมชนตลอดเวลา การขอความร่วมมือดูแลรักษาชุมชนจึงทำได้ยากแต่อย่างไรก็ตาม สำหรับโดยภาพรวมของชุมชนทั้ง 2 ประเภทนี้ถือว่ามีความเป็นอยู่ค่อนข้างดีกว่ากลุ่มอื่น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และสภาพชุมชนอาจทำได้ไม่ยากนักหากมีการวางแผนอย่างถูกต้อง

สำหรับชุมชนกลุ่มที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมาย หรือบุกรุกที่ดินนั้นคณะผู้วิจัยพบว่า ชุมชนกลุ่มนี้มีความหลากหลาย หากแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อทำการศึกษานั้นก็ไม่ชัดเจนเพราะชุมชนกลุ่มนี้มีลักษณะการครอบครองที่ดินแตกต่างกัน สามารถสรุปภาพรวมและตั้งข้อสังเกตได้หลายประการคือ ประการแรกชุมชนกลุ่มนี้มีประวัติความเป็นมาไม่ยาวนานนักคือประมาณ 50-60 ปี บางชุมชนเพิ่มเกิดขึ้นใหม่ประมาณ 10-15 ปีที่ผ่านมา เช่น ศาลาเหล็ก ประการที่สอง ชุมชนเหล่านี้มีการก่อตัวต่างกัน เช่น วังเขียว-วังขาว แหล่งพระราม เป็นชุมชนที่แยกมาจากชุมชนอื่น ชุมชนร่วมใจพัฒนา เกิดจากการอพยพเข้ามาของประชากรเพราะถูกไล่ที่มาจากที่ดินเดิม ประการที่สาม ชุมชนเหล่านี้มีการขยายชุมชนต่างกัน บางชุมชนเนื้อที่น้อยแต่ความหนาแน่นประชากรมีมาก เช่น บ่อหว้า ร่วมใจพัฒนา ประการที่สี่ ชุมชนเหล่านี้มีปัญหาสำคัญคือ สภาพแวดล้อมของชุมชนที่ค่อนข้างเสื่อมโทรมขาดการพัฒนา ปัญหาที่สำคัญก็คือการขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ผู้คนในชุมชนจึงพยายามที่จะดิ้นรนหาความมั่นคง จนเกิดกรณีพิพาทกับเจ้าของที่ดินกลายเป็นปัญหาใหญ่โต เช่น กรณีเก้าเส้ง และร่วมใจพัฒนา ดังนั้นการแก้ไขปัญหาของชุมชนประเภทนี้จึงต้องมีความรัดกุมในการวางแผนและระบบการจัดการ

สำหรับในเรื่องของประชากรในชุมชนพบว่า ประชากรที่อพยพเข้ามาในชุมชนรุ่นแรก ๆ นั้น จะเป็นประชากรที่มาจากอำเภอต่าง ๆ ในสงขลาเป็นหลัก เช่น อำเภอระโนด อำเภอสิงหนิง โดยมีประชากรจากอำเภอต่าง ๆ

ในจังหวัดใกล้เคียงอพยพเข้ามาสมทบ สาเหตุที่เข้ามาสงขลานั้นเพื่อใช้แรงงานในโรงงานซึ่งมีมากและการทำมาหากินในเขตเทศบาล เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยว ต่อมาราว พ.ศ.2530 ประชากรหลากหลายภูมิภาคได้อพยพเข้าสู่สงขลามาก เพราะเป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวและจังหวัดสงขลาเองก็ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคใต้

ประชากรที่อพยพเข้ามาในชุมชนแออัดจึงมีหลากหลายซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นประชากรที่อาศัยอยู่อย่างถาวร ประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในอำเภอต่างๆ ในจังหวัดสงขลา และผู้คนที่ถูกไล่ที่มาจากที่ดินเดิม ประชากรกลุ่มนี้เป็นพวกที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดโดยไม่คิดจะย้ายถิ่นฐาน ลักษณะของประชากรกลุ่มนี้จะเกิดขึ้นกับชุมชนที่มีความมั่นคงในที่ดิน เช่น เช้าที่วัด หรือเช่าที่ดินเอกชน ดังกรณีชุมชนวัดสระเกศ ชุมชนนอกสวน เป็นต้น ประเภทที่สอง ประชากรที่อาศัยอยู่แบบกึ่งถาวร ประชากรกลุ่มนี้จะเข้ามาอาศัยในชุมชนในระยะเวลาหนึ่งหากมีโอกาสเหมาะสมก็จะย้ายออกไป หากยังไม่พร้อมก็ยังคงอาศัยอยู่ต่อไป ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ราว พ.ศ.2530 เป็นต้นมา ประชากรเหล่านี้จะเข้ามาอยู่ในชุมชนเพราะใกล้แหล่งงานและยังมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เช่น อาจเช่าที่อย่างถูกต้อง หรือบุกรุกเข้ามาโดยเจ้าของที่ดินไม่มีมาตรการใดจัดการ ประเภทที่สาม จะเป็นประชากรที่มาอาศัยแบบไม่ถาวร คืออาจเข้ามาอยู่ในชุมชนช่วงสั้นๆ ไม่ถึงปี ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่ใจกลางเมืองซึ่งมีบ้านเช่าค่อนข้างมาก เช่น ชุมชนวัดแหลมทราย ชัยมงคล และนอกสวน ประชากรที่เข้ามาในชุมชนนี้ส่วนใหญ่จะมาจากหลายภูมิภาค เช่น ในภาคอีสานโดยเข้ามาแสวงหาเส้นทางประกอบอาชีพในจังหวัดสงขลา หากรวบรวมเงินทุนได้ก็จะกลับภูมิลำเนาเดิมหรือย้ายไปอยู่ชุมชนอื่น หรืออพยพออกไปหากมีแหล่งงานใหม่ที่ดีกว่า เป็นต้น การเคลื่อนย้ายเข้าออกชุมชนอยู่ตลอดเวลาของประชากรกลุ่มนี้บ่งชี้ว่าส่งผลกระทบต่อการพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น เพราะประชากรในชุมชนขาดความสัมพันธ์ต่อกัน นำมาซึ่งการขาดความร่วมมือในชุมชน ขาดจิตสำนึกในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้นแม้ว่าบางชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมดีก็ตาม เพราะการที่ชุมชนมีประชากรในลักษณะดังกล่าวทำให้แนวทางการพัฒนาชุมชนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นจึงควรมีการวางแผนทางให้สอดคล้อง ดังจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

3. แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา สามารถดำเนินการได้ใน 3 แนวทางหลัก โดยพิจารณาและจำแนกตามลักษณะการครอบครองที่ดินและพัฒนาการเป็นด้านหลักในการพิจารณา ดังนี้

3.1 แนวทางการปรับปรุงชุมชน

การพัฒนาตามแนวทางนี้เหมาะสมสำหรับชุมชนแออัดที่มีลักษณะการครอบครองที่อยู่อาศัยในที่ดินของตนเอง ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาพบว่าชุมชนในลักษณะนี้จะมีสภาพที่ไม่ค่อยรุนแรงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนแออัดอื่นๆ ในเขตเทศบาลนครสงขลา ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาคุรยะบายน้ำ อุดตัน เสียงดัง ชยะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าชุมชนแออัดในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นชุมชนเก่าแก่ที่มีอายุมากกว่า 40 ปี ลักษณะที่อยู่อาศัยก็ยังคงสภาพตยกรรมท้องถิ่นเอาไว้ เช่น รักษาสภาพถนน ผังชุมชน โบราณสถาน จึงเห็นว่าชุมชนในลักษณะนี้ควรจะนำมาพิจารณาอนุรักษ์มาประยุกต์และส่งเสริมในกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาชุมชนด้วย

3.2 แนวทางการปรับปรุงผังชุมชนใหม่

แนวทางการปรับปรุงผังชุมชนใหม่ หมายถึงการควบคุมการขยายตัวของชุมชนแออัด ในปัจจุบัน และปรับปรุงผังชุมชนใหม่ทั้งระบบ โดยเน้นการประสานผลประโยชน์ทางด้านที่ดิน (Land Sharing) เป็นการ จัดสรรและประสานผลประโยชน์ระหว่างการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนโดยให้ชุมชนเช่าอยู่อาศัย ได้ในระยะยาว กับการนำที่ดินไปพัฒนาของเทศบาล และ/หรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

แนวทางนี้เหมาะสำหรับชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพราะให้ความสำคัญกับความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย โดยให้ชุมชนเช่าที่ดินในการอยู่อาศัยได้ระยะยาวและถูกต้องตามกฎหมาย

การดำเนินการตามแนวทางนี้จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจให้กับ ประชาชนในชุมชนได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการจัดระบบ/ ปรับผังชุมชนใหม่ รวมทั้งการจัดสรร/ แบ่งปัน ที่ดินอย่างเป็นธรรม แนวทางนี้จะใช้งบประมาณค่อนข้างสูงในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนเพื่อปลูกสร้าง ที่อยู่อาศัย การลงทุนทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จึงควรที่จะจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยและการพัฒนา ชุมชน ทั้งในรูปของเงินสนับสนุนจากรัฐบาลและเงินสมทบของชุมชน โดยชุมชนผ่อนส่งคืนในอัตราดอกเบี้ยต่ำและ ผ่อนชำระคืนระยะยาว แนวทางนี้จะคล้ายคลึงกับข้อเสนอของคณะกรรมการสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อผลักดันเรื่องที่อยู่อาศัยในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพียงแต่ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ จะเน้นการ รื้อย้ายเพียงบางส่วนที่อยู่รูกล้ำแนวเขตรถไฟ (ปาริชาติ สมบัติญาณุชิต, สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544) ไม่ได้ปรับปรุง ชุมชนทั้งระบบตามข้อเสนอของบทความนี้

3.3 แนวทางการควบคุมและปรับปรุงชุมชน

แนวทางการควบคุมและปรับปรุงชุมชนหมายถึง การควบคุมและป้องกันการขยายตัวของชุมชนและ/ หรือบุกรุกเพิ่มเติม พร้อมทั้งมีการปรับปรุงระบบที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในชุมชน

การพัฒนาตามแนวทางนี้เหมาะสำหรับชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในแนวคลองลำโรงทั้งหมด เช่น ชุมชน ริมคลองลำโรง บ่อหว้าและชุมชนในที่ดินวัด เพราะในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวอยู่ในสภาพแออัดมากและมีการ ขยายตัวอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการบุกรุก/ รุกล้ำลงไปใคลองลำโรงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมามากมาย เช่น ปัญหาการตื่นเขินของคลองเพราะมีการถมที่เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ปัญหาขยะ น้ำเสีย (การกล่าวเช่นนี้ไม่ได้ หมายความว่าชุมชนจะทำให้ น้ำเสียแต่เพียงอย่างเดียวยังมีองค์ประกอบอื่นๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม น้ำทิ้ง จากเทศบาลฯ เป็นต้น) ส่วนชุมชนในที่ดินวัดก็มีสภาพที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมและป้องกันการ ขยายตัวของชุมชนอย่างเป็นระบบพร้อมกับการปรับปรุงระบบที่อยู่อาศัยและระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการ ผลักดันเรื่องการสร้างกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัยในรูปของการเช่าอยู่อาศัยระยะยาว

การดำเนินการตามแนวทางนี้จะต้องมีการจัดทำสำมะโนประชากรและครัวเรือน ที่อยู่อาศัยในชุมชน ให้ชัดเจน อาจจะต้องมีการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยบางส่วนที่ปลูกสร้างรูกล้ำคูคลองอยู่แล้วในปัจจุบัน แล้วจึงกำหนดเขต แนวให้ชัดเจน พร้อมทั้งการออกมาตรการในการควบคุมและป้องกันการขยายตัวของชุมชน รวมทั้งการสำรวจ สภาพปัญหา ความต้องการและดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาชุมชน แนวทางนี้จะคล้ายคลึงกับแนวทางการพัฒนา ชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ที่ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม ซึ่งเน้นการปรับปรุงระบบสิ่ง แวดล้อมทางด้านกายภาพเป็นด้านหลัก

4. สรุป

การเกิด/ กลายของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา จะปฏิสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจากนโยบายในระดับชาติและกระบวนการเป็นเมืองอันสืบเนื่องจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในขณะที่เมืองสงขลาเปลี่ยนแปลงและเจริญเติบโตขึ้นทุกวัน ด้านหนึ่งชาวชุมชนแออัดยังคงต้องเผชิญกับปัญหาที่นับวันก็เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยที่เป็นปัญหาหลัก และเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดและกลายของปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย การแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครสงขลา จึงเน้นไปที่การสร้าง ความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัยในระยะยาวเป็นด้านหลัก ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่าปัญหาชุมชนแออัดสามารถจำแนกออกเป็น 2 ปัญหากว้าง ๆ คือ ปัญหาเฉพาะหน้า/ เร่งด่วน ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนประสบอยู่และจะต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพ ปัญหาทางสังคม ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค ฯลฯ ปัญหาในระดับนี้มักจะได้รับ ความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาระดับดังกล่าวสามารถเห็นผลการดำเนินงานได้ชัดเจน ปฏิบัติได้ง่ายโดยไม่ต้องกระทบหรือเกี่ยวพันกับนโยบายในระดับชาติมากนัก แต่ก็มีข้ออ่อนอยู่ที่การกำหนดนโยบายการพัฒนาในส่วนนี้มักเชื่อมโยงกับประเด็นหรือมิติทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ต้องต่อสู้/ แข่งขันเพื่อให้สามารถเข้าไปมีบทบาทบริหารของเหล่านักการเมืองท้องถิ่นได้นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่เป็นฐานจัดตั้งทางการเมืองมักจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าชุมชนที่เป็นฐานจัดตั้งของนักการเมืองคู่แข่ง และปัญหาในระยะยาว ได้แก่ปัญหาความไม่มั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย การแก้ไขปัญหาระดับนี้ที่ผ่านมามักไม่ได้รับการยอมรับหรือความสนใจมากนัก ด้วยเหตุว่าการดำเนินการดังกล่าวมักเกี่ยวพันกับนโยบายทางการเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับชาติเป็นสำคัญ ต้องเกี่ยวพัน/ เชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามเนื่องจากว่าการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาระดับด้านที่อยู่อาศัย โดยการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยของชุมชนในเขตเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น การเช่าซื้อเช่าระยะยาว จึงเป็นประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญและวางแผนดำเนินการต่อไป หากมุ่งหวังที่จะให้เมืองมีความน่าอยู่และยั่งยืน สามารถทำให้กลุ่มคนต่างๆ ในเมืองอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระยะยาวยังมีผลโดยตรงต่อการสร้างแรงจูงใจให้ชาวชุมชนได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของการรักษาปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนเองให้น่าอยู่และยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. 2539 สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544). กรุงเทพฯ : เม็ดทรายพริ้นติ้ง.
- เทศบาลนครสงขลา, สำนักงาน. กองวิชาการและแผนงาน. ม.ป.ป. เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลนครสงขลา. สงขลา.
- เทศบาลนครสงขลา, สำนักงาน. ม.ป.ป. เอกสารแนะนำชุมชนในเขตเทศบาล. สงขลา.
- พรธรมงาม เก้าธรรมสาร และพิชญา แสงคง. 2541. โครงการวิจัยและปฏิบัติการวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดสงขลา : กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา. สงขลา : โครงการพัฒนาชุมชนแออัดภาคใต้.

สงบ ส่งเมือง. 2533. วิวัฒนาการการเขียนประวัติศาสตร์นพรัตน์ภาคใต้. สงขลา : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒภาคใต้.

อคิน รพีพัฒน์. บรรณาธิการ. 2542. สลัม : องค์ความรู้กับความเป็นจริง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Botterhuis, A. A.; Schoemakers, M. and Zandag, B. 1994. **Slum Development Project Songkla : Description of all Community.** Delf University of Technology. อ้างถึงใน

พรรณงาม เก้าธรรมสาร และพิชญา แสงคง. 2541. โครงการวิจัยและปฏิบัติการวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดสงขลา : กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา. สงขลา : โครงการพัฒนาชุมชนแออัดภาคใต้.

บุคลากรกรม

ปราณี สมบัติญาณุชิต. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544.

ปรีชา ไพรสวรรณ. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544.

ลั่น พรหมทัตต์. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2544.

วิรัตน์ อีสโร. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2544.

วี ชาวเรือง. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544.

สุนันทา อาจณรงค์. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2544.

อนันต์ แซ่ลิ้ม. 2544. ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2544.