

การเคลื่อนไหวแนวปะทะเพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วม ในเมืองโดยเครือข่ายสลัม 4 ภาค

บุญเลิศ วิเศษปรีชา¹

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้นำเสนอผลการศึกษาเป้าหมายและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค เพื่อผลักดันการเช่าที่ดินจากการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2564) ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการโดยมีผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ แกนนำเครือข่ายสลัม 4 ภาค แกนนำชุมชน และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จากนั้นวิเคราะห์ด้วยแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง และแนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค มีเป้าหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่าที่ดินกับ รฟท. เพื่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง เป็นการท้าทายการพัฒนาเมืองที่กีดกันคนจนออกจากพื้นที่ของเมือง ส่วนความสำเร็จทั้งในระดับนโยบายและกรณีตัวอย่าง ชุมชนช่องลม-หลังฉาง ที่สามารถต่อต้านการไล่รื้อจากบริษัทรับเหมาก่อสร้าง และได้เซ็นสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟฯ เป็นระยะเวลา 30 ปี แทนการถูกรื้อย้ายไปนอกเมือง เป็นผลจากยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งใช้วิธีการรวมกลุ่มชุมนุมสร้างอำนาจต่อรอง และสะท้อนถึงการเมืองของการปะทะขัดแย้ง เพราะเป็นการเคลื่อนไหวที่ขับเคลื่อนด้วยคนชายขอบที่ไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคม

คำสำคัญ: สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง การเคลื่อนไหวทางสังคมในเมือง การเมืองเรื่องปะทะ เครือข่ายสลัม 4 ภาค ชุมชนช่องลม-หลังฉาง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
<Email: boonlert_pricha@yahoo.com>

Contentious Movement for the Right to the City by the Four Region Slums Network

Boonlert Visetpricha²

ABSTRACT

This article presents the objectives, tactics, and movements of the Four Regions Slums Network for the long-term land rental contract from the State Railway of Thailand's land (SRT). The movement has initiated since 1998 until the present [2021]. The researcher conducted the research by formally interviewing informants, who are community and the Four Regions Slum Network leaders, and Non-governmental Organizations' staffs. The two concepts of the right to the city and the social movement were applied to investigate. The outcome showed that the aim of the movement, the claim for the right to rent the State Railway of Thailand's land in the city, is according with the right to the city theory. This notion challenges mainstream urban development, which excludes the urban poor from the urban space. The main tactic of the movement was to mobilize its member to create a negotiation platform of power. The movement had succeeded both at the policy and community levels. As in the case study at Shong Lom-Lang Shang Community, instead of being removed from the city,

² Assistant Professor, Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University
<Email: boonlert_pricha@yahoo.com>

the community was successfully obtained the 30-year land rental contract by the SRT. The movement reflected contentious politics, because it was driven by marginalized people who are frustrated by social inequality.

Keyword: The Right to the City, Urban Social Movement, Contentious Politics, The Four Regions Slum Network, Shong Lom – Lhang Shang Community

การเคลื่อนไหวแนวปะทะเพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองโดยเครือข่ายสลัม 4 ภาค³

บทความชิ้นนี้นำเสนอผลการศึกษาเป้าหมายและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ที่ผลักดันการเช่าที่ดินจากการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2564) ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการโดยมีผู้ให้ข้อมูล ได้แก่แกนนำเครือข่ายสลัม 4 ภาค แกนนำชุมชน และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน การเคลื่อนไหวดังกล่าวมีนัยสำคัญสามประการคือ หนึ่ง เป็นการเคลื่อนไหวที่บุกเบิกการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองบนฐานคิดว่า ผู้อาศัยอยู่ในเมืองควรมีสิทธิที่จะมีส่วนกำหนดการใช้พื้นที่ของเมือง และท้าทายการพัฒนาเมืองบนฐานคิดแบบทุนนิยมซึ่งมุ่งเน้นผลกำไรจากการแปลงพื้นที่ของเมืองเป็นสินค้า สอง เป็นการเมืองของการปะทะขัดแย้ง ที่ขับเคลื่อนโดยชาวชุมชนแออัดที่ไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำ และใช้การชุมนุมประท้วงต่อต้านการไล่รื้อของบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่จะรื้อย้ายชุมชน สาม เป็นการเคลื่อนไหวของคนในชุมชนแออัดซึ่งถูกตีตราว่าเป็น ‘ผู้บุกรุก’ และไม่มีประวัติศาสตร์ยาวนานให้อ้างอิงเหมือนชุมชนเก่าบางแห่ง ที่ใช้ประวัติศาสตร์ของชุมชนเป็นประเด็นในการต่อสู้ ขณะเดียวกันก็มีแนวร่วมทางวิชาการน้อย แต่กลับสามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายของ รฟท. ได้

เนื้อหาของบทความเริ่มต้นด้วยการทบทวนวรรณกรรม เพื่อเข้าใจบริบทของการเคลื่อนไหวในเมืองโดยขบวนการชุมชนแออัดก่อนจะมาถึงการเคลื่อนไหวเพื่อขอเช่าที่ดินของ รฟท. จากนั้นจะอธิบายสองแนวคิดในบทความวิจัยชิ้นนี้คือ แนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง (the right to the city) ตามแนวนักคิดสายมาร์กซิสต์ คือ ฮองรี เลอเฟรบ (Henry Lefebvre) และ เดวิด ฮาร์วี (David Harvey) และแนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคมของซิดนีย์ ทาร์โรว์ (Sidney Tarrow) ซึ่งเน้นการเคลื่อนไหวรวมหมู่ที่มีลักษณะปะทะกับอำนาจ (contentious politics) ส่วนถัดไป นำเสนอการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค เพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองด้วยการขอเช่าที่ดิน รฟท. ระยะยาวในเมือง จนได้มติคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยวันที่ 13 กันยายน 2543 และหยิบยกกรณีการเคลื่อนไหวของชุมชน

³ บทความชิ้นนี้เป็นผลจากงานวิจัย “การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากกองทุนวิจัย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ ขอขอบคุณคุณนันทกร วิฑูรสูทร และคุณกวิตา ขาวสุด ผู้ช่วยวิจัยงานชิ้นนี้อีกด้วย

ช่องลม-หลังฉาง เป็นตัวอย่างรูปธรรมของการเคลื่อนไหวที่ใช้ยุทธวิธีการขัดขวางการทำงานของบริษัทผู้บริษัเพื่อต่อต้านการไล่รื้อ ก่อนจะได้เซ็นสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟฯ ในส่วนท้าย ผู้เขียนสรุปวิเคราะห์ให้เห็นถึงนัยสำคัญของการเคลื่อนไหวนี้ซึ่งมีลักษณะท้าทายตรรกะของระบอบทุนนิยม โดยขบวนการของคนจนที่ใช้การรวมกลุ่มประท้วงต่อต้านเป็นเครื่องมือสำคัญของการเรียกร้องความยุติธรรม

งานศึกษาที่มองข้ามขบวนการต่อรองเพื่อเข้าถึงที่ดินในเมือง

งานศึกษาเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในเมือง (urban social movement) ในสังคมไทยยังมีไม่มากนัก งานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่รู้จักกันอยู่แพร่หลายในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมามักอยู่ในภาคชนบท เช่น สมัชชาคนจน (Pintobtaeng, 1998; Phatharathananunth, 2006) การต่อสู้ของชาวบ้านเพื่อคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูลและเขื่อนราษีไศล (Tanthuanit, Sholwilai, & Khotawinin, 2002) ฯลฯ ส่วนการเคลื่อนไหวทางสังคมในเมืองมีไม่มากและมักเป็นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การลดใช้พลังงาน (Prakasvuthisarn, 2009; Wongchum, 2005; Bunyarit, 2017; Ruthirako, 2018) ต่างจากในภาคชนบทที่เป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรอย่างชัดเจน (Pintobtaeng & Unno, 2002)

การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องชุมชนในเมืองมีอยู่จำนวนหนึ่ง เช่น กรณีชุมชนบ้านครัวต่อต้านการก่อสร้างทางลงทางด่วนตรงที่ชุมชน (Charoenporn, 1999; Sattayawatthana, 2004) ชุมชนป้อมมหากาฬที่แข็งขันต่อการพัฒนาพื้นที่เกาะ (กรุง) รัตนโกสินทร์ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ แต่ถูกมองจากรัฐว่าเป็นชุมชนแออัดที่แปลกปลอมในโครงการอนุรักษ์เมืองเก่า ความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายสาขา และมีงานศึกษาหลายชิ้น (Herzfeld, 2005, 2016; Prakitnonthakan, 2006; Chaiyaset, 2004) ในช่วงสิบปีหลังไม่เพียงแต่ชุมชนแออัดต้องรื้อย้ายจากถิ่นที่อยู่เดิม ชุมชนเมืองซึ่งผู้อยู่อาศัยเป็นชนชั้นกลางและเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่เมื่อหมดสัญญาเช่าก็ถูกกลุ่มทุนขนาดใหญ่มาแข่งประมูลเสนอค่าเช่าที่ดินราคาแพงจนผู้อยู่อาศัยเก่าต้องรื้อย้ายออกไป เช่น กรณีชุมชนเลื่อนฤทธิ์ ชุมชนเก่าของคนไทยเชื้อสายจีนย่านเยาวราช (Khumprasert, 2007; Worasiangasuk & Khumprasert, 2011) กรณีชุมชนย่านท่าเตียน ชุมชนเก่าใกล้กับพระบรมมหาราชวัง (Worasiangasuk, 2005)

การรื้อย้ายชุมชนเมืองและการเคลื่อนไหวยเพื่อต่อต้านการรื้อย้ายดังกล่าว หากมองให้พ้นไปจากการปกป้องบ้านและชุมชนของตัวเองแล้ว รากของปัญหา ก็คือการแย่งชิงทรัพยากรอันมีค่าในเมืองนั้นคือที่ดิน เพียงแต่จะมาด้วยวาทกรรม ‘การอนุรักษ์และฟื้นฟูเมืองเก่า’ หรือ วาทกรรม ‘การพัฒนาเมือง’ แต่งานศึกษา ขบวนการเคลื่อนไหวยในเมืองในไทยที่ผ่านมา มักไม่ได้มองปัญหาการไล่รื้อชุมชนผ่าน มุมมองเชิงโครงสร้างเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินในเมือง แต่เน้นในเชิงเทคนิค เช่น ศักยภาพในการจัดการด้านการเงิน (Suesuan, 1987) แม้ในภายหลังที่รัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร ออกนโยบาย ‘บ้านมั่นคง’ เพื่อให้คนในชุมชนแออัดมีที่อยู่อาศัย ที่มั่นคง (Boonyabancha, 2009) งานศึกษาส่วนใหญ่มักสนใจประเด็นด้านการบริหารจัดการ เช่น การออกแบบผังชุมชนและแบบบ้าน (Tiyawongsuwan, 2012; U-on & Rojrudakorn, 2016) ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดก็คือโครงการบ้านมั่นคงดำเนิน ไปได้ล่าช้ากว่าแผนที่วางไว้ เพราะอุปสรรคด้านที่ดินสำหรับทำโครงการ เนื่องจาก ชุมชนแออัดในเขตเมืองไม่สามารถเช่าซื้อที่ดินในเมืองซึ่งมีราคาแพงได้ ส่วนชุมชน แออัดในที่ดินของรัฐ หน่วยงานรัฐก็ไม่อยากให้ชุมชนเช่าระยะยาวเช่นกัน เพราะ เล็งเห็นว่าการนำที่ดินไปให้เอกชนเช่าจะได้ผลตอบแทนเป็นเม็ดเงินมากกว่า (Visetpricha, 2021) การศึกษาที่น่าสนใจอีกชิ้นคืองานศึกษาแนวคิดอุดมการณ์การ เป็นพลเมืองที่ดีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามสอดแทรกให้ชุมชนในกระบวนการ ของโครงการบ้านมั่นคง โดยเป็นกรณีชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟฯ ที่จังหวัด ขอนแก่น (Elinoff, 2021)

หากทบทวนสถานการณ์การไล่รื้อและขบวนการต่อต้านการไล่รื้อที่ผ่านมา จะเป็นงานศึกษากรณีชุมชนแออัด เนื่องจากคนในชุมชนแออัดไม่มีกรรมสิทธิ์บนที่ดิน ที่ตนเองปลูกสร้างบ้าน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนที่มีสัญญาเช่าที่ดินระยะสั้น หากไม่ได้รับการต่อสัญญา ก็จะถูกแจ้งให้รื้อย้าย ส่วนชุมชนที่ไม่มีสัญญาเช่ามักถูกเรียกว่า ‘ชุมชน บุกรุก’ ทั้งบนที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนซึ่งถูกปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า การเคลื่อนไหวย เพื่อต่อต้านการรื้อย้ายยุคแรก คือชุมชนแออัดย่านคลองเตยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ต่อมาการทำเรือแห่งประเทศไทยจึงยอมให้เช่าที่ดินส่วนหนึ่ง เป็นพื้นที่ 70 ไร่ในปี 2526 (Visetpricha, 2003) แต่ยังมีชุมชนซึ่งยังเป็นผู้ ‘บุกรุก’ อีก นับหมื่นครัวเรือนในที่ดินของการทำเรือฯ

ช่วงระหว่างปี 2530-2534 ชุมชนแออัดจำนวนมากประสบปัญหาไล่รื้อเนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว ทำให้มีความต้องการใช้ที่ดินเมืองทั้งเพื่อโครงการตัดถนน สร้างทางด่วน และโครงการพัฒนาที่ดิน ชุมชนซึ่งถูกรื้อย้ายโดยได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าของที่ดินมีน้อยมาก หน่วยงานภาครัฐก็มีเพียงการเคหะแห่งชาติที่ช่วยเหลือด้วยแนวทางจัดหาที่ดินเปล่าพร้อมสาธารณูปโภค (site and services) โดยดำเนินการซื้อที่ดินเปล่ามาพัฒนา แล้วจัดผั้แบ่งแปลงให้ชุมชนที่ถูกไล่รื้อมาผ่อนซื้อที่ดินกับการเคหะฯ และชุมชนต้องไปกู้เงินเพื่อปลูกบ้านด้วยตัวเอง ข้อถกเถียงในขณะนั้นคือการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติไม่สอดคล้องหรือทันกับความต้องการ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อนำเงินมาซื้อที่ดินตามที่ชาวบ้านต้องการ ทำให้เกิดเป็นโครงการสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ ในปี 2535 (Chitnirat, 1995) ก่อนที่จะแยกตัวออกมาเป็น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (องค์การมหาชน) ภายใต้สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบัน

ในช่วงระหว่างปี 2536-2541 แนวทางหลักของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่ถูกไล่รื้อ คือส่งเสริมให้ชาวบ้านตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นฐานไปใช้ในการกู้ยืมเงินจากพชม. หรือ พอช. ไปซื้อที่ดินรองรับ ประโยคที่ใช้เชิญชวนกันก็คือ ชาวบ้านจะได้ตัดสินใจเลือกซื้อที่ดินตามความต้องการของตนเอง ไม่จำกัด้ว่าจะเลือกซื้อเฉพาะที่ดินในโครงการของการเคหะแห่งชาติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ชุดคำเชิญชวนดังกล่าวชวนพรางความจริงเอาไว้ เพราะชาวชุมชนแออัดไม่สามารถ ‘เลือกซื้อที่ดินตามความต้องการของตัวเอง’ ที่ดินในเมืองที่ชาวบ้านอยากจะอยู่มักจะมีราคาแพงเกินกว่าชาวบ้านจะซื้อไหว ยกตัวอย่างเช่นชุมชนแออัดที่อยู่ในย่านถนนพระราม 9 แม้ชาวบ้านจะอยากอยู่ในย่านดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงย่อมไม่สามารถเลือกซื้อที่ดินราคาไร่ละ 100 ล้านบาทในละแวกนั้นได้ ดังนั้นที่ดินที่ชาวบ้านจะเลือกซื้อจึงไม่ได้เลือกซื้อตามความต้องการ หากแต่ต้องเลือกซื้อตามความสามารถที่จะผ่อนชำระได้ นั่นก็คือที่ดินที่อยู่ในเขตชานเมืองเพราะมีราคาถูก แต่ปัญหาคือที่ดินชานเมืองอยู่ห่างไกลจากแหล่งอาชีพของคนในชุมชนแออัด ซึ่งเป็นทั้งแรงงานและผู้ประกอบการรายย่อยในเมือง ดังนั้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวบ้านมักไม่สมัครใจย้ายไปอยู่ชุมชนใหม่ชานเมือง แม้แต่ผู้ที่ถูกไล่รื้อยังสละสิทธิในโครงการชุมชนใหม่ แล้วกลับมาหาที่ดินว่างเปล่าในเมืองแปลงใหม่เพื่ออยู่อาศัย

ปี 2540 มีโครงการรื้อย้ายชุมชนริมทางรถไฟตามแนวโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าไฮปเวลล์ มีผู้ถูกรื้อย้ายทั้งหมดราว 3,000 ครอบครัว (Chantharapha, 2009, p. 30) ผู้ถูกรื้อย้ายได้รับสิทธิไปซื้อที่ดินรองรับของการเคหะแห่งชาติที่โครงการฉลองกรุง เขตมีนบุรี ซึ่งถือว่าห่างไกลจากที่อยู่อาศัยเดิมบริเวณแนวถนนเพชรบุรีตัดใหม่จากแยกยมราชจนถึงแยกพัฒนาการ ราว 40 กิโลเมตร ตัวโครงการห่างจากตลาดมีนบุรีซึ่งเป็นพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครออกไปอีก 17.5 กิโลเมตร และห่างจากถนนสายสุขุมวิทซึ่งเป็นถนนหลักถึง 6.8 กิโลเมตร รถโดยสารสาธารณะก็ยังไม่ถึง ด้วยระยะทางที่ห่างไกลความเจริญเช่นนี้ ทำให้ผู้ที่ย้ายเข้าไปอยู่ต่างเช่าสิทธิแล้วกลับเข้ามาหาที่อยู่และวงเดิมจำนวนมาก (Visetpricha, 2008, pp. 43–44)

ที่ผ่านมา มีงานศึกษาการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาคอยู่บ้าง เช่น งานวิจัยของมณีรัตน์ มิตรปราสาท (Mitprasat, 2002) แต่มณีรัตน์ให้น้ำหนักกับประเด็น พ.ร.บ.ชุมชนแออัด ซึ่งเป็นประเด็นที่ตกยุคไม่มีการเคลื่อนไหวแล้ว ในปัจจุบัน งานวิจัยของเอกพลณัฐ ญัฐพัชรนันท์ (Nattapattannun, 2016) ใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มองการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่อยู่อาศัย ส่วนบทความของชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์ (Phundeamvong, 2016) ศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมของคนในขบวนการ

อย่างไรก็ดี งานศึกษาข้างต้นไม่มีงานชิ้นใดที่ให้น้ำหนักกับประเด็นการเรียกร้องสิทธิที่จะอยู่ในเมือง มีเพียงบทความบางชิ้นที่กล่าวถึงความสำคัญของการเรียกร้องขอเช่าที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง (Visetpricha, 2003, 2008) และในหนังสือที่เขียนโดยอภัยุทย์ จันทราพา (Chantharapha, 2009) ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเน้นความสำคัญของการเคลื่อนไหวต่อรองเพื่อสิทธิที่จะอยู่ในเมือง นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังไม่มีงานศึกษาด้วยยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเน้นการชุมนุม การประท้วงขัดขวางการทำงาน อีกทั้งเป็นการเคลื่อนไหวต่อรองโดยคนในชุมชนแออัดที่มีต้นทุนทางสังคมและแนวร่วมทางวิชาการไม่มากนัก แต่กลับสามารถต่อรองเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ คือการรถไฟฯ ยอมรับให้คนจนได้เช่าที่ดินราคาถูกในระยะยาว อันเป็นผลสำเร็จก้าวหน้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับ การเคลื่อนไหวของคนจนเมืองในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เช่น จีน อินเดีย และเวียดนาม ที่ยังเป็นการต่อรองเรื่องค่ารื้อถอนจากการถูกรื้อย้ายมิใช่การหาที่ดินในเมืองเป็นที่รองรับ (Shin, 2013; Bhan, 2009; Harms, 2012)

มากกว่านั้น การศึกษาการเคลื่อนไหวของคนจนเมืองในประเด็นที่อยู่อาศัยยังมีความสำคัญสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของมานูเอล คาสเทลส์ (Manuel Castells) นักสังคมวิทยาเมืองคนสำคัญของสำนักกลอสแองเจลิส (LA School) ที่วิเคราะห์ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวในเมืองที่มีพลังจะไม่ใช้ขบวนการเคลื่อนไหวบนประเด็นเรื่องการผลิต เช่น ขบวนการกรรมกรในโรงงานเหมือนในอดีต แต่เป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นการบริโภค โดยการบริโภคที่คาสเทลส์หมายถึงเป็นการบริโภครวมหมู่ (collective consumption) หรือการรับบริการจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การศึกษา หรือสุขภาพ เพราะบริการเหล่านี้ถูกทำให้เป็นสินค้าที่มีราคาแพง และเป็นปมของความขัดแย้ง (Castells, 1979, 1983)

บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเป้าหมายและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟฯ ภายใต้การนำของเครือข่ายสลัม 4 ภาค นับแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะศึกษายุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อกรเรียกร้องสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเมืองของคนจนเมือง

แนวคิดและวิธีการศึกษา

แนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง (The Right to the City)

บทความชิ้นนี้มุ่งศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของคนจนเมือง ซึ่งเรียกร้องสิทธิที่จะมีที่อยู่ในอาศัยในเมือง จึงประยุกต์ใช้แนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง (the right to the city)⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดวิพากษ์ความไม่เป็นธรรมของการพัฒนาเมืองตามแนวทางเสรีนิยมมาใช้ในการศึกษา แนวคิดดังกล่าวถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการต่างประเทศ และยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอีกด้วย (Mayer, 2009; Pattillo, 2013) แต่ในแวดวงวิชาการไทยมีผู้กล่าวถึงแนวคิดนี้ไม่มากนัก งานชิ้นนี้จึงเป็นการบุกเบิกการประยุกต์แนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง มาวิเคราะห์กรณีศึกษาในสังคมไทย

⁴ ผู้เขียนเสนอให้แปลคำว่า the right to the city ว่า ‘สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง’ เพื่อให้ครอบคลุมความหมายทั้งสองนัยของแนวคิดนี้ คือ มีส่วนในการกำหนดวิถีของเมือง และมีสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเมือง โดยไม่ถูกเบียดขับออกไปจากพื้นที่ของเมือง

แนวคิด ‘สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง’ (the right to the city) พัฒนาขึ้นโดยนักคิดแนวมาร์กซิสต์ที่ศึกษาเมือง หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองและเมืองเชิงวิพากษ์ (Critical Urban and Political Economy Theory) (Pattillo, 2013, p. 519) ซึ่งวิพากษ์การออกแบบเมืองที่ภาคธุรกิจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง เพื่อแสวงหากำไรจากการพัฒนาเมืองเหนือภาคส่วนอื่น ๆ ส่วนคนจนเมืองและคนชายขอบของเมืองถูกกีดกันจากกระบวนการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตในเมือง (Brenner, Marcuse, & Mayer, 2012)

นักสังคมวิทยาเมืองแนวมาร์กซิสต์คนสำคัญสองคน ซึ่งมีอิทธิพลในการพัฒนาแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองคือ ฮองรี เลอแฟรบ (Henry Lefebvre) และเดวิด ฮาร์วีย์ (David Harvey) ของรี เลอแฟรบ นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสเขียน ‘The Right to the City’ เป็นบทหนึ่ง รวมอยู่ในหนังสือ *Le Droit à la ville* (Writing on Cities) ตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นภาษาฝรั่งเศสในปี 1968 แนวคิดของเขาเป็นแรงบันดาลใจอย่างสำคัญในการสร้างสรรค์ผลักดันเมืองที่มีความยุติธรรม (just city) (Uitermark, 2009; Fairstein, 2010) เลอแฟรบวิพากษ์การศึกษาและการวางแผนเมืองที่ถูกผูกขาดอยู่ในมือของสถาปนิกและนักผังเมืองว่า สถาปนาการให้ความหมายต่อสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ด้วยการทำให้เป็นสถาบัน เป็นวิชาการ และเรียกการออกแบบนี้อย่างชอบธรรมว่าการวางแผน (planning) การออกแบบดังกล่าวมีข้อผิดพลาดอย่างสำคัญ เพราะ ‘เป็นระบบที่ปิดต่อผู้อยู่อาศัย’ มองข้ามผู้ที่รับรู้และอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ (Lefebvre, Kofman, & Lebas, 1996, pp. 152–153) เขาเสนอว่า ศาสตร์ในการทำความเข้าใจเมืองต้องอาศัยมุมมองทางประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา โดยทำความเข้าใจว่าผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองรับรู้ความหมาย (reception) และปรับเปลี่ยนความหมาย (adoption) โดยการกระทำและปฏิบัติการต่อพวกเขาอย่างไร (Lefebvre, Kofman, & Lebas, 1996, pp. 153–154)

จากนั้น เลอแฟรบเสนอให้มีการกอบกู้สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง ด้วยการให้ความสำคัญกับคุณค่าของการใช้สอย (use value) เหนือคุณค่าในการแลกเปลี่ยน (exchange value) กล่าวคือ เมืองต้องไม่ถูกพิจารณาในฐานะสินค้าที่ผู้มั่งคั่งกว่าเข้าถึงได้มากกว่าและกีดกันคนกลุ่มอื่น ๆ หากแต่เมืองจะต้องเป็นที่รวมผลประโยชน์ของคนทั้งมวล โดยเฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในเมือง (urban inhabitants) ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดเมือง ไม่ใช่เป็นแค่เมืองของนายทุน (Lefebvre, Kofman, & Lebas, 1996, pp. 158–159)

แนวคิด ‘สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง’ ของเลอแฟรบ ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เมื่อเดวิด ฮาร์วีย์ (Harvey, 2003, 2008) นำแนวคิดที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมของเลอแฟรบมาขยายความ ฮาร์วีย์เป็นนักวิชาการร่วมสมัยแนวมาร์กซิสต์ที่มีชื่อเสียงในด้านการวิเคราะห์ระบบเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) (Harvey, 2007) เขาย้ำว่าแนวคิดของเลอแฟรบต้องการเรียกหาความยุติธรรมในเมือง หากเราตระหนักว่าเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งทุนนิยมแสดงตัวออกมามากที่สุด เมืองจึงเป็นสนามของการต่อสู้ที่สำคัญ ดังนั้นแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองในทัศนะของฮาร์วีย์ จึงไม่ใช่แค่การมีสิทธิเข้าถึงสิ่งที่มีอยู่แล้ว แต่หมายความว่าสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงเมืองให้สอดคล้องกับความปรารถนาของมนุษย์ที่มากกว่าเงินตรา เป็นเมืองที่ผู้คนสามารถสร้างสรรค์และอยู่ร่วมกันได้อย่างพึงพอใจ (Harvey, 2003, p. 939)

ฮาร์วีย์ชี้ต่อไปว่า หัวใจสำคัญของการสะสมทุนนิยมในเมือง คือการสะสมความมั่งคั่งด้วยการปลดปล่อยการถือครองของผู้อื่น (accumulation by dispossession) การเติบโตของเมืองใหญ่ได้เพิ่มคุณค่าให้กับที่ดินบางพื้นที่ ส่วนอาคารที่ไม่เข้ากันกับสภาพแวดล้อมใหม่ก็ถูกรื้อทิ้งแล้วแทนที่ด้วยสิ่งอื่น ชาวเมืองคนเล็กคนน้อยไม่อาจต้านทานอำนาจทุนขนาดใหญ่ซึ่งใช้อำนาจทุนหยิบฉวยที่ดินที่คนจนอยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน (Harvey, 2008, pp. 34–35)

แนวคิดของฮาร์วีย์มีจุดเน้นที่การทำทลายอำนาจนำทางความคิดและตรรกะของตลาดเสรีนิยมใหม่ ซึ่งถือว่าสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่อยู่เหนือสิทธิอื่น ๆ (Harvey, 2003, p. 940) เขาวិเคราะห์ประเด็นที่ดูเหมือนจะมีความก้าวหน้าในการช่วยเหลือคนจน ด้วยการให้สิทธิส่วนบุคคลต่อผู้อาศัยในชุมชนแออัดตามแนวคิดของ เฮอรัลด์ เด โซโต (De Soto, 1989) ว่าด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่ในกรณีของชุมชนแออัด การรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยในเชิงปัจเจกกลับกลายเป็นเชื้อให้เกิดการขายสิทธิ เพราะการงานที่ไม่มั่นคงของคนในชุมชนแออัดทำให้รายได้ของพวกเขาไม่มั่นคงตามไปด้วย ส่วนชนชั้นกลางและนายทุนมักจะไม่ขายสิทธิแต่จะสะสมสิทธิและความมั่งคั่ง ฮาร์วีย์คาดการณ์ว่าในอนาคตชุมชนแออัดตามชานเมืองริโอจะกลายเป็นคอนโดมิเนียมเพราะทัศนวิสัยที่สวยงาม จึงใจให้คนมาซื้อสิทธิ ส่วนคนสลัมก็ย้ายไปอยู่ที่อื่นซึ่งไกลออกไป จากตัวอย่างนี้ ฮาร์วีย์ชี้ว่าการรับรองสิทธิแบบปัจเจกชนให้คนสลัมนำไปสู่การขายสิทธิ เป็นคนละแนวทางกับสิทธิที่จะมีส่วนกำหนดเมืองที่เขากำลังเสนอ (Harvey, 2008, p. 36) เพราะเขาไม่ได้สนับสนุนสิทธิในการเก็งกำไรสินทรัพย์ แต่เป็นสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับ

ความปรารถนาของมนุษย์ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิรวมหมู่ไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจร่วมของคนในสังคม เพื่อจะปรับเปลี่ยนกระบวนการกลายเป็นเมือง (Harvey, 2008, p. 23)

ตัวอย่างงานศึกษาที่ประยุกต์แนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองมาใช้ เช่น หนังสือ *Cities for people, not for profit: Critical urban theory and the right to the city* (Brenner, Marcuse, & Mayer, 2012) ชี้ว่า วิกฤติทางการเงินที่เริ่มจากภาคอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกาและเมืองต่าง ๆ ในยุโรป เช่น สเปนและกรีซ สะท้อนถึงกระบวนการกลายเป็นเมืองแนวเสรีนิยมที่ไม่ยั่งยืนและมีลักษณะทำลายล้าง ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงการออกแบบเมือง ซึ่งข้ามพ้นไปจากแนวเสรีนิยมใหม่ที่ขับเคลื่อนด้วยกำไร และเปลี่ยนการบริการทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณะ สุขภาพ การศึกษา แม่น้ำและการระบายน้ำให้กลายเป็นสินค้า ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงให้ความสำคัญกับการสร้างเมืองที่ตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมและมนุษย์ ไม่ใช่เพื่อทุนนิยมที่เน้นกำไร และเปลี่ยนพื้นที่ของเมืองให้เป็นสินค้า

วารสาร *International Journal of Housing Policy* ฉบับที่ 3 ปี 2014 เป็นวารสารฉบับพิเศษที่มีบทความว่าด้วยสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองกับประเด็นที่อยู่อาศัย มานูเอล บี อัลเบอร์ และ เคนเนท กิบบ์ (Manuel B Aalbers and Kenneth Gibb) ผู้เขียนบทนำของวารสารฉบับดังกล่าว อ้างถึงแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง ของ อองรี เลอแฟรป โดยเน้นประเด็นสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเมืองและสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้แปลกแยกจากพื้นที่ชีวิตประจำวัน ซึ่งการจะบรรลุถึงสิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับคุณค่าในการใช้พื้นที่ของเมืองเหนือคุณค่าของการแลกเปลี่ยน ผู้เขียนทั้งสองวิพากษ์การแปรรูปและการทำให้ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ของเมืองเป็นสินค้า (Aalbers & Gibb, 2014, p. 208)

บทความหลายชิ้นในวารสารฉบับนี้หยิบยกประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น เช่น บทความของ กลาส วอลดอฟฟ์ และ มอร์ริส (Glass, Woldoff, & Morris, 2014) กล่าวถึง การต่อสู้ของชนชั้นกลางในนิวยอร์กซึ่งเคยพักอาศัยในที่อยู่อาศัยราคาถูก แต่เมื่อมีแผนปรับปรุงย่านและอาคารให้สวยงาม ค่าเช่าก็เพิ่มสูงขึ้น แสดงให้เห็นว่าชนชั้นกลางก็ถูกกีดกันจากสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง บทความที่น่าสนใจอีกชิ้นหนึ่งคือ บทความเปรียบเทียบแนวโน้มการปฏิรูปที่อยู่อาศัยในสามเมือง คือ นิวยอร์ก อัมสเตอร์ดัม และโตเกียว ซึ่งกระทบต่อสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าแม้แนวโน้มที่มุ่งไปสู่ระบอบเสรีนิยมใหม่จะคล้ายคลึงกัน แต่รัฐท้องถิ่นมีบทบาท

สำคัญต่อการลดทอนผลกระทบจากระบบเสรีนิยมใหม่ เช่น อัมสเตอร์ดัม เมืองที่เคยถูกกล่าวถึงในฐานะเมืองยุติธรรม (a just city) เพราะมีการควบคุมค่าเช่า ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยราคาถูกลงอย่างกว้างขวาง ดังนั้น แม้จะมีการแปรรูปที่อยู่อาศัยให้เป็นของเอกชน แต่สัดส่วนที่อยู่อาศัยในราคาที่เข้าถึงได้ก็ยิ่งมากกว่าอีกสองเมือง (Kadi & Ronald, 2014)

ส่วนบทความของ ฮุน บัง ชิน (Hyun Bang Shin) กล่าวถึงนโยบายการพัฒนาเมืองกวางโจว (Guangzhou) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิที่จะอยู่ในเมืองของผู้อยู่อาศัยเดิม ทั้งเจ้าของทรัพย์สินและผู้เช่าต่างก็ได้รับผลกระทบ แต่เฉพาะผู้อยู่อาศัยที่มีทะเบียนบ้านในท้องถิ่นเท่านั้นถึงจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชย ส่วนผู้เช่าที่พักของเอกชนไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยตรงจากรัฐและจะต้องไปต่อรองกับเจ้าของทรัพย์สินเอง ทำให้ผู้ที่ไม่พอใจต่อการพัฒนาและการชดเชยที่ได้รับต้องหาทางต่อต้าน (Shin, 2013) ชินวิพากษ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องของเจ้าของทรัพย์สินว่าเป็นการเรียกร้องบนฐานของสิทธิส่วนบุคคล และคุณค่าของการแลกเปลี่ยน (exchange) ที่ว่า พวกเขาลงทุนในทรัพย์สินจึงควรได้รับการชดเชย เป็นการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์เฉพาะตัว ไม่คำนึงถึงผู้อยู่อาศัยในเมืองที่ไม่ได้เป็นเจ้าของบ้าน พร้อมแนะนำว่า หัวใจของการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองไม่ควรจำกัดเฉพาะสิทธิของเจ้าของบ้านเท่านั้น

ในแวดวงวิชาการไทย มิงานวิชาการกล่าวถึงแนวคิด the Right to the City ไม่มากนัก ได้แก่ บทความวิจัยของ ญัฐพล แสงอรุณ (Sang-arun, 2012) ซึ่งกล่าวถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงที่คลองบางบัวโดยชุมชนว่า เป็นการเรียกร้องสิทธิที่จะอยู่ในเมือง ไม่ต้องถูกรื้อย้ายออกไปนอกเมือง งานชิ้นนี้ให้ความหมายของ the Right to the City ว่า ‘สิทธิที่จะอยู่ในเมือง’ ทำนองเดียวกับบทปริทัศน์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานครของ ญัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุนนาค และณภัส วัฒนภาส (Usavagovitwong, Bunnag & Vatanopas, 2018) ก็ใช้คำว่า ‘สิทธิที่จะอยู่ในเมือง’ และ ‘สิทธิที่จะอาศัยอยู่ในเมือง’ บทความทั้งสองชิ้นเหมือนกันตรงที่ไม่ได้กล่าวถึงนัยของ the Right to the City ในความหมายของเลอแฟรปและฮาร์วีย์ที่ว่า สิทธิของผู้อยู่อาศัยในเมืองที่จะมีส่วนในการกำหนดวิถีของเมือง การให้คุณค่าของการใช้สอยพื้นที่ของเมืองเหนือคุณค่าของการแลกเปลี่ยนหรือมูลค่าที่ดินเมือง รวมถึงการวิพากษ์การพัฒนาเมืองตามแนวเสรีนิยมและทำลายตรรกะของทุนนิยม นอกจากนี้ มีบทความชิ้นเล็ก ๆ ของ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (Pongsawat, 2017) โดยถอดความ the Right to the City เป็นภาษาไทยว่า ‘สิทธิที่จะมีอำนาจกำหนดชีวิตและความเปลี่ยนแปลงของเมือง’ ซึ่งมีความหมายครอบคลุมมิติทางอำนาจมากกว่า

แต่คำว่า ‘สิทธิที่จะอยู่ในเมือง’ และในหนังสือแปลโดย พินดา พิสิฐบุตร (Montgomery, 2019) ก็มีส่วนหนึ่งที่กล่าวถึง the Right to the City ซึ่งผู้แปลใช้คำว่า ‘สิทธิในเมือง’ โดยอ้างถึงประโยคสำคัญของเดวิด ฮาร์วีย์ว่า สิทธิในเมืองเป็นมากกว่าเสรีภาพของปัจเจกชนในการเข้าถึงทรัพยากรเมือง เพื่อตอบภัยความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเมืองให้เกิดสมดุลกับการอยู่อาศัยและสร้างความสุขให้กับคนเมือง

แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

แนวคิดที่สองสำหรับบทความวิจัยชิ้นนี้คือ แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ชิดนีย์ ทาร์โรว (Tarrow, 1994) นิยามการเคลื่อนไหวทางสังคมว่า หมายถึงการทำทลายรวมหมู่โดยประชาชนที่มีเป้าหมายร่วมกัน เป็นการเคลื่อนไหวที่มีการยึดเหนี่ยวและยั่งยืนระดับหนึ่งเพื่อต่อกรกับชนชั้นนำหรือฝ่ายปฏิกิริยา ทาร์โรวเน้นว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมต้องมีลักษณะทำลายต่อต้านชนชั้นนำที่มีอำนาจ ดังชื่อหนังสือของเขาว่า Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics (Tarrow, 1994)

หนังสือรวบรวมงานชิ้นสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ให้นิยามการเคลื่อนไหวทางสังคมว่า เป็นการเคลื่อนไหวทำกิจกรรมที่มีลักษณะรวมหมู่ โดยไม่ได้ใช้ช่องทางตามกลไกเชิงสถาบัน และมีเป้าหมายมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง มีการจัดองค์กรและความต่อเนื่อง (Snow, 2004, p. 6)

ในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีแนวคิดต่าง ๆ แยกแขนงออกไป แต่ละแนวคิดพยายามตอบคำถามเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นที่แตกต่างกัน (Snow, 2004; Pintobtaeng, 2009) เช่น ทฤษฎีระดมทรัพยากร (resource mobilization) (McCarthy & Zald, 1977; Edward & McCarthy, 2004) ให้ความสำคัญกับแนวทาง วิธีการ การระดมทรัพยากรที่ใช้ในการเคลื่อนไหว แนวคิดที่บทความวิจัยนี้นำมาใช้คือ แนวคิดการกำหนดกรอบประเด็นของการเคลื่อนไหว (framing perspective) ซึ่งให้ความสำคัญกับการระบุประเด็นปัญหา การทำความเข้าใจปัญหา การเสนอข้อเรียกร้องที่ทำให้สมาชิกของขบวนการเคลื่อนไหวร้อยรัดและยึดเหนี่ยวกัน (Williams, 2004) เป็นการยกระดับความคับแค้นส่วนบุคคล (grievance) ให้กลายเป็นความไม่พึงพอใจรวมหมู่ (Tarrow, 1994) การกำหนดกรอบประเด็นการเคลื่อนไหวที่ดีจะทำให้ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็สามารถบั่นทอนกลุ่มต่อต้านได้ (Snow et al., 1986) ตัวอย่างการกำหนดกรอบแนวคิดของการเคลื่อนไหวก็คือ กรอบความคิดเรื่องความอยุติธรรม (Gamson, 1992 quoted by

Williams, 2004, p. 93)

เดวิด เอ สโนว์ และคณะ (Snow et al., 1986) เสนอแนวคิดการจัดวางกรอบความคิด (frame alignment) ว่า นักกิจกรรมและผู้นำการเคลื่อนไหวจำเป็นต้องกำหนดกรอบประเด็นที่ทั้งสามารอินม่นาวสมาชิกของกลุ่มและทำให้สาธารณะสนับสนุน แดเนียล เอ็ม เครส และ เดวิด เอ สโนว์ (Cress & Snow, 2000) เสนอสองคำสำคัญในการกำหนดกรอบประเด็นการเคลื่อนไหว คือการระบุปัญหา (prognostic frame) หมายถึงการอธิบายทำความเข้าใจปัญหาจากมุมมองของขบวนการ และการเสนอแนวทางการแก้ไข (diagnostic frame) ที่เป็นไปได้เพื่อตั้งสมาชิกให้คล้อยตามและเข้าร่วมเคลื่อนไหว

จากการกำหนดกรอบประเด็นของการเคลื่อนไหว โจทย์ที่ทำทนายขบวนการเคลื่อนไหวอีกประการก็คือ การกำหนดแนวทางและยุทธวิธี (tactics) ของการเคลื่อนไหว (Earl, 2000) แนวทางการเคลื่อนไหวอาจแบ่งได้เป็นสองแนวทางกว้าง ๆ ได้แก่ การเคลื่อนไหวที่ใช้ความรุนแรง เช่น การก่อสงครามกองโจร การลอบสังหาร กับแนวทางที่ไม่ใช้ความรุนแรง ซึ่งมีวิธีการแตกต่างกัน อาทิ การกระทำการยะชัดขึ้น การชุมนุมประท้วง การนั่งประท้วง (Morris, 2003 as cited in Goodwin & Jasper, 2014) ทั้งหมดนี้เพื่อกดดันให้ผู้มีอำนาจต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง (Pintobtaeng, 2009, pp. 152–175)

ระเบียบวิธีการศึกษาในบทความวิจัยนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการเป็นหลัก โดยแจ้งวัตถุประสงค์และแนวคำถามล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ร่วมการวิจัยแสดงความสมัครใจให้สัมภาษณ์ตามหลักจริยธรรมในการวิจัย ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรวม 20 คน จำแนกเป็นแกนนำของการเคลื่อนไหวจำนวน 15 คน เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค จำนวน 5 คน ประเด็นสัมภาษณ์ได้แก่ ประสบการณ์การเคลื่อนไหว และข้อสังเกตที่ได้จากการสังเคราะห์ประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้ ผู้เขียนเคยมีประสบการณ์ร่วมเคลื่อนไหวตั้งแต่สมัยยังทำงานองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นหนึ่งในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงคมนาคม (2542–2543) ทำให้ผู้เขียนสามารถหยิบยกเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สัมภาษณ์ทบทวนประสบการณ์และความคิดได้ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองว่า การเคลื่อนไหวเพื่อขอเช่าที่ดินระยะยาวในเมืองจากการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยเครือข่ายสลัม 4 ภาค สอดคล้อง

กับแนวคิดสิทธิจะมีส่วนร่วมในเมืองอย่างไร และวิเคราะห์ยุทธวิธีวิธีการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นการกำหนดกรอบประเด็นของการเคลื่อนไหวและยุทธวิธีวิธีการเคลื่อนไหวที่เครือข่ายสลัม 4 ใช้เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง

การชุมนุมกดดันเพื่อเรียกร้องสิทธิในการเช่าที่ดินการรถไฟฯ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ช่วงปี 2541 ชาวชุมชนแออัดเริ่มมีบทเรียนว่า การแก้ไขปัญหาการไล่รื้อชุมชนแออัดด้วยการย้ายออกไปนอกเมือง ไม่ว่าจะย้ายไปอยู่ที่โครงการของการเคหะแห่งชาติ หรือการรวมกลุ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์แล้วกู้เงินเชื่อจาก พชม. หรือ พอช. เพื่อไปซื้อที่ดินรองรับไม่ใช่แนวทางที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนในชุมชนแออัด ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่ในเมือง โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างรถเข็นขายอาหารจึงเป็นไปได้ที่จะนำรถเข็นขายอาหารขึ้นรถสาธารณะเข้ามาขายในเมือง บทเรียนรูปธรรมชัดเจนที่สุดก็คือชุมชนที่ถูกรื้อย้ายจากโครงการโฮปเวลล์ไปที่คลองกรุง แต่มีผู้ขายสิทธิจำนวนมาก

ราวเดือนพฤศจิกายน ปี 2541 มีรายงานข่าวว่า กระทรวงคมนาคมจะนำที่ดินของการรถไฟฯ ให้เอกชนเช่าเพื่อชดเชยการขาดทุนของการรถไฟฯ เครือข่ายสลัม 4 ภาค จึงใช้เงื่อนไขในการกระตุ้นชาวบ้านให้เกิดการรวมตัวเพื่อเป็น ‘ฝ่ายรุก’ ในการขอเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ แทนที่จะเป็น ‘ฝ่ายรับ’ คือถูกการรถไฟฯ ไล่รื้อ (สังเวียน นุชเทียน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2564)

การเคลื่อนไหวจึงเริ่มต้นจากการขยายความคิด วิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการยื่นเสนอขอเช่าที่ดินให้ชาวบ้านได้เห็น เนื่องจากชาวบ้านบางส่วนจะบอกว่า ‘ไม่ควรแห่เสียหลัก’ เพราะการอยู่เฉย ๆ โดยไม่ไปยุ่งกับการรถไฟฯ นั้นดีอยู่แล้ว เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าเช่า ไม่ถูกขับไล่ อีกส่วนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยก็คือคนที่มีผลประโยชน์ เช่น ครอบครองที่ดินไว้มาก หากต้องมีจัดระบบปรับผังชุมชนใหม่ก็จะเสียประโยชน์ คนกลุ่มนี้จึงมีแนวโน้มจะไม่อยากเสนอเรื่องขอเช่า (ทองเชื้อ วรรณ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2564)

อย่างไรก็ดี ชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นผลดีของการยื่นเสนอขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ อย่างเป็นขบวนการมากกว่า เพราะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ว่าชาวบ้านอยากอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้อยากเป็นผู้บุกรุก และการร่วมกันยื่นเสนอขอเช่าจะสามารถต่อรองได้มากกว่าการขอเช่าเป็นรายบุคคล มากกว่านั้นที่ปรึกษาและชาวบ้านได้แลกเปลี่ยนจนได้ข้อสรุปว่า หากจะยื่นขอเช่าที่ดินก็ควรเป็นการเช่าที่มีความมั่นคง จึงเสนอขอสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี เช่นเดียวกับที่

การรถไฟฯ ให้เอกชนเช่า แต่ชาวบ้านจะขอจ่ายค่าเช่าในอัตราค่าเช่าที่คนจนสามารถจ่ายได้ พร้อมกันนี้ชาวชุมชนจะมีข้อเสนอต่อการรถไฟฯ ว่า ชาวบ้านจะมีการปรับผังชุมชนและที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบก่อนการขอเช่าระยะยาว ทำให้เกิดการพัฒนาดินของการรถไฟฯ และความเป็นระเบียบของเมืองด้วย (บุญช่วย ประกอบทรัพย์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2564)

จากบริบทแวดล้อมที่มีข่าวว่าการรถไฟฯ จะไล่รื้อชุมชนเพื่อนำที่ดินให้เอกชนเช่า ประกอบกับการสรุปบทเรียนการรื้อย้ายไปนอกเมืองที่ล้มเหลว ทำให้ขบวนการเครือข่ายสลัม 4 ภาค เสนอเป้าหมายใหม่ของการต่อสู้หรือกล่าวในเชิงทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม คือการกำหนดกรอบประเด็นของการเคลื่อนไหว (framing perspective) ที่ต่างจากเดิม นั่นคือข้อเรียกร้องที่ว่า ‘คนจนเป็นส่วนหนึ่งของเมือง’ อัญญุทย์ จันทรพา ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค และมีบทบาทสำคัญในขบวนการขอเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ ย้อนที่มาของการผลักดันยุทธศาสตร์เช่าที่ดินในเมืองว่ามาจากการสรุปบทเรียนสองประเด็น ประเด็นแรก ในช่วงปี 2540 กระแสการพัฒนาเมืองก็คือเมืองน่าอยู่ ซึ่งเป็นเมืองน่าอยู่แบบชนชั้นกลาง มีสวนสาธารณะ คูคลองน้ำใส ทำให้เกิดการไล่รื้อชุมชนริมคูคลองและคนจนจะถูกรื้อย้ายออกไปนอกเมือง ขณะเดียวกันก็มีบทเรียนว่า ชาวบ้านที่รื้อย้ายออกไปนอกเมืองอย่างโครงการคลองกรุงอยู่ไม่ได้ก็ต้องกลับมาในเมือง ประเด็นที่สอง การเรียกร้องบนพื้นฐานของความเท่าเทียม เพราะที่ผ่านมาการรถไฟฯ จะให้แต่นายทุนเช่าที่ดินทำห้างสรรพสินค้า โรงแรม หรือสถานบันเทิง ซึ่งเป็นการเช่าระยะยาว 30 ปี แต่คนจนไม่มีสิทธิเช่าจึงเกิดแนวคิดเรียกร้องความเท่าเทียมว่า คนจนต้องมีสิทธิเช่าที่ดินเช่นเดียวกับนายทุน (อัญญุทย์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

โดยการขอเช่าที่ดินระยะยาวจำเป็นต้องคำนึงว่าสังคมจะยอมรับหรือไม่ หากจะเช่าจะอยู่แบบเดิมคือแออัด ไม่มีการปรับปรุงสภาพชุมชน ก็จะถูกมองว่าเป็น ‘สลัม’ ดังนั้น การจะขอเช่าที่ดินระยะยาว ทางชุมชนก็จะเสนอข้อแลกเปลี่ยนว่าจะมีการปรับปรุงสภาพชุมชนก่อนจะเช่าเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการอยู่อย่างพัฒนา จากคำอธิบายของอัญญุทย์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการกำหนดกรอบประเด็นของการเคลื่อนไหว เขาได้คำนึงถึงหลายด้าน ทั้งในด้านของการวิเคราะห์ปัญหา (prognostic frame) การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา (diagnostic frame) (Cress & Snow, 2000) ส่วนการอ้างเอาความเท่าเทียม การเปรียบเทียบระหว่างคนจนกับคนรวยเป็นจุดแข็งที่ทำให้ขบวนการได้รับความสนใจ ในบริบทที่สังคมไทยตระหนักถึงปัญหา

ความเหลื่อมล้ำในสังคม

หลังจากนั้น เครือข่ายสลัม 4 ภาค ประสานกับชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่บนที่ดินของการรถไฟฯ ใน 4 ภูมิภาคทั่วประเทศ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี เชียงใหม่ พิจิตร อุบลราชธานี ขอนแก่น สงขลา นครศรีธรรมราช ตรัง และนราธิวาส รวม 61 ชุมชน 9,139 ครอบครัว (Chantharapha, 2009, pp. 30–31) การขยายการสำรวจไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ กล่าวในเชิงทฤษฎีก็คือการขยายฐานมวลชนและเครือข่ายตามแนวคิดการระดมทรัพยากร เพราะแกนนำเครือข่ายสลัม 4 ภาค ตระหนักว่าสิ่งที่พวกเขาเรียกร้องเป็นการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการตัดสินใจโดยฝ่ายการเมืองคือระดับรัฐมนตรี ไม่ใช่แค่ระดับการรถไฟฯ และจำเป็นต้องใช้มวลชนจำนวนมากเพื่อกดดันการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ลำพังมวลชนชุมชนในกรุงเทพมหานครย่อมไม่เพียงพอ (อภัยยุทธ์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

วันที่ 16 มีนาคม ปี 2542 เครือข่ายสลัม 4 ภาค นำข้อเสนอขอเรียกร้องขอเช่าที่ดินยื่นต่อกระทรวงคมนาคม แต่นายประดิษฐ์ รัตนประสิทธิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ที่กำกับดูแลการรถไฟฯ เห็นว่าควรมีข้อมูลจากการสำรวจร่วมกันระหว่างฝ่ายชุมชนและฝ่ายการรถไฟฯ จึงเสนอให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีนายประดิษฐ์เป็นประธาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีตัวแทนชาวบ้านจากเครือข่ายสลัม 4 ภาค และตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมเป็นกรรมการด้วย (สังเวียน นุชเทียน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2564)

หลังจากคณะกรรมการฯ สำรวจจำนวนผู้อยู่อาศัยในที่ดิน รฟท. ตามที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค เสนอเสร็จสิ้น คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายประดิษฐ์กลับปายเปี่ยง ไม่ลงมติรับข้อเสนอของชาวบ้านในหลักการที่ให้ชุมชนมีสิทธิขอเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ เป็นเวลา 30 ปี ฝ่ายชาวบ้านจึงมีข้อสรุปว่า จำเป็นต้องกดดันด้วยการชุมนุมใหญ่ให้นายประดิษฐ์ยอมรับข้อเสนอ และนัดหมายชุมนุมใหญ่ในวันที่ 7–8 มิถุนายน 2543 โดยมีสมาชิกเครือข่ายสลัม 4 ภาค เข้าร่วมถึงวันละราว 2,000 คน ถือเป็นการชุมนุมครั้งใหญ่ที่สุดของเครือข่ายสลัม 4 ภาค “ตอนนั้นพวกเราคิดกันว่าต้องมีการชุมนุมใหญ่ เพราะรัฐมนตรีประดิษฐ์ปายเปี่ยง ไม่ตัดสินใจยอมรับให้ชาวบ้านเช่าที่ 30 ปี เราจึงคิดว่าต้องมีการชุมนุม เราจึงจะกดดันในการเจรจาได้ ไม่อย่างนั้นเขาก็ไม่ฟังเรา” สังเวียน นุชเทียน ซึ่งเป็นหนึ่งในแกนนำคนสำคัญในช่วงดังกล่าวสรุปมุมมองของ

ชาวบ้านในขณะนั้น (สังเวียน นุชเทียน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2564)

การชุมนุมครั้งนั้นนอกจากจะมีผู้เข้าร่วมมากแล้ว ยังเป็นการชุมนุมแบบต่างคืนซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เพื่อกดดันกระทรวงคมนาคมให้ยอมรับข้อเสนอลของชาวบ้าน ในลักษณะที่ว่าหากไม่ได้ผลการเจรจาเป็นที่น่าพอใจก็จะไม่กลับบ้าน บุญช่วย ประกอบทรัพย์ แกนนำของเครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก อธิบายปัญหาเชิงปฏิบัติให้ทราบ

...คนชุมชนอย่างพวกเรา บ้านอยู่กรุงเทพ ถ้ามาชุมนุมตอนเช้า ตกบ่ายหรือเย็นก็จะบางตา เพราะต้องกลับไปรับลูก ไปทำกับข้าว ให้ครอบครัว ไม่เหมือนชาวบ้านที่มาจากต่างจังหวัดจะมาชุมนุมค้างคืน เพราะเขาไม่สามารถกลับไปต่างจังหวัดได้ การชุมนุมงวดยนั้นเราค้างคืนได้ เพราะมีชาวบ้านจากต่างจังหวัดมาด้วย และในกรุงเทพก็ตกลงกันว่าแต่ละชุมชนต้องมีตัวแทนนอนค้างคืน จะให้เดินทีโล่งไม่ได้” (บุญช่วย ประกอบทรัพย์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2564)

ทองเชื้อ วรรณ แกนนำของเครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก อีกคนกล่าวทำนองเดียวกัน

...พี่ว่าการค้างคืนของพวกเรามีผลนะ เราเห็นเลยว่าคนของกระทรวงคมนาคมมาจากชั้นสองว่า ตกเย็นพวกเราจะกลับไหม พอเขาเห็นเราตั้งเตาแก๊สทำกับข้าว เตรียมที่นอน เขาต้องรู้ว่าเราเอาจริง ถ้าไม่ได้เราไม่กลับ (ทองเชื้อ วรรณ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2564)

การเจรจาในวันที่ 7-8 มิถุนายน 2543 มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นตัวแทนของกระทรวงคมนาคมในการเจรจากับตัวแทนของเครือข่ายสลัม 4 ภาค เพราะนายประดิษฐ์อยู่ต่างจังหวัดทั้งสองวัน ไม่สามารถมาเจรจาได้ นายสุเทพมีท่าทียอมรับข้อเสนอลของชาวบ้าน จนได้ผลการเจรจาเป็นที่น่าพอใจ ถึงขนาดนายสุเทพขึ้นไปอ่านบันทึกข้อตกลงบนเวทีให้ชาวบ้านที่มาชุมนุมพอใจก่อนยุติการชุมนุม แต่สิ่งหนึ่งที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค ไม่เคยรับรู้มาก่อนก็คือ

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐมนตรีไม่สามารถสั่งการได้โดยตรงทำได้เพียงกำกับผ่านคณะกรรมการหรือบอร์ด ดังนั้นผลการเจรจาจึงต้องนำเสนอให้บอร์ดพิจารณาเห็นชอบภายหลังจากการประชุมมณฑล ซึ่งผลก็คือคณะกรรมการการรถไฟฯ ไม่เห็นชอบข้อตกลงที่นายสุเทพทำกับตัวแทนเครือข่ายสลัม 4 ภาค

...ต้องยอมรับว่าตอนนั้นเรายังไม่เข้าใจว่า ผลการเจรจากับรัฐมนตรีจะต้องไปเข้าบอร์ดก่อน เราเพิ่งมารู้ตอนเจรจาที่นิติกรของกระทรวงบอกว่า การเจรจายังไม่มีผลทางกฎหมายจะต้องไปเข้าบอร์ดก่อน และก็จริง ๆ คือบอร์ดไม่อนุมัติ เพราะสุเทพไม่ได้คุมการรถไฟฯ บอร์ดก็เลยไม่ผ่าน

(อภัยยุทธ์ จันทร์พา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

จากบทเรียนดังกล่าว เครือข่ายสลัม 4 ภาค จึงกำหนดว่า หากมีการชุมนุมอีกครั้ง จะต้องเป็นการชุมนุมในวันที่มีการประชุมคณะกรรมการการรถไฟฯ ระหว่างนี้ตัวแทนชาวบ้านกลับมาประชุมร่วมกับนายประดิษฐ์ แก้วไชรรายละเอียดข้อตกลงจากคราวที่ได้ข้อสรุปในวันเจรจากับนายสุเทพ แต่ถึงจะได้ข้อสรุปร่วมในคณะกรรมการชุดนายประดิษฐ์แล้ว นายประดิษฐ์ก็ยังไม่นำเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการรถไฟฯ ให้ความเห็นชอบ การตัดสินใจชุมนุมใหญ่จึงเกิดขึ้นอีกครั้ง

วันที่ 13 กันยายน 2543 เครือข่ายสลัม 4 ภาค ชุมนุมใหญ่เป็นครั้งที่สองในรอบปี บริเวณหน้ากระทรวงคมนาคม โดยเครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้สืบทราบล่วงหน้าว่าวันนั้นมีการประชุมคณะกรรมการการรถไฟฯ จึงกำหนดให้มีการชุมนุมที่หน้ากระทรวงคมนาคม เพื่อกดดันให้นายประดิษฐ์นำข้อตกลงที่มีร่วมกันกับเครือข่ายสลัม 4 ภาค ให้คณะกรรมการการรถไฟฯ ให้ความเห็นชอบในวันดังกล่าว โดยมีผู้เข้าร่วมชุมนุมราว 1,000 คน สังเวียน นุชเทียน หนึ่งในตัวแทนชาวบ้านที่เข้าเจรจากับนายประดิษฐ์วันนั้น ทบทวนว่านายประดิษฐ์มีท่าทีไม่พอใจที่ชาวบ้านมาชุมนุม เพราะเหมือนไม่ไว้ใจว่าเขาจะไม่นำเรื่องเข้าบอร์ด สะท้อนว่าฝ่ายรัฐมักจะไม่พอใจเมื่อชาวบ้านแสดงพลังกดดัน แต่ชาวบ้านก็หนักแน่นว่าเรื่องบางเรื่องจำเป็นต้องใช้การกดดัน ถ้าไม่กดดันเขาก็ไม่ทำให้ชาวบ้าน (สังเวียน นุชเทียน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2564)

ในที่สุดคณะกรรมการการรถไฟฯ จึงมีมติเห็นชอบข้อตกลงที่กระทรวงคมนาคมมีกับเครือข่ายสลัม 4 ภาค รวม 4 ข้อดังนี้

1. กรณีชุมชนที่อาศัยในพื้นที่การรถไฟฯ ในบริเวณที่ห่างจากรางรถไฟเกิน 40 เมตร และที่ดินที่การรถไฟฯ เลิกใช้ในกิจการเดินรถและยังไม่อยู่ในแผนแม่บทที่จะใช้ประโยชน์ให้ชุมชนได้ทำสัญญาเช่า เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยระยะยาว 30 ปี โดยให้การรถไฟฯ และชาวชุมชนร่วมกันจัดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนจะมีการทำสัญญาเช่า

2. กรณีชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ริมทางรถไฟในรัศมี 40 เมตร จากศูนย์กลางรางรถไฟ ให้ชุมชนได้ทำสัญญาเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาค้างละ 3 ปี เมื่อครบสัญญาเช่าให้ต่อสัญญาได้อีกครั้งละ 3 ปี จนกว่าการรถไฟฯ จะมีโครงการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในการเดินรถ ซึ่งผ่านความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีหรือมีแผนดำเนินการที่ชัดเจนแล้วจึงไม่ต่อสัญญา และการรถไฟฯ จะหาที่รองรับที่ห่างจากเดิมภายในรัศมี 5 กิโลเมตร ในระหว่างการเช่า การรถไฟฯ จะอนุญาตให้หน่วยงานเข้ามาบริการและพัฒนาชุมชนได้ เช่นการไฟฟ้าและการประกอบอาชีพสามารถปักเสาสายและวางท่อเข้าชุมชนได้ ให้การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนเข้าปรับปรุงชุมชนได้ ทั้งนี้ ชุมชนต้องร่วมมือกับการรถไฟฯ ในการจัดการพื้นที่ให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย

3. กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่การรถไฟฯ ซึ่งมีรัศมี 20 เมตร ถ้าการรถไฟฯ เห็นว่าไม่เหมาะสมในการใช้เป็นที่อยู่อาศัยระยะยาว ให้การรถไฟฯ จัดหาที่รองรับให้เข้าภายในรัศมี 5 กิโลเมตรจากที่อยู่อาศัยเดิม โดยมีคณะกรรมการร่วมดำเนินการจัดหาพื้นที่รองรับ

4. ให้ตัวแทน ‘เครือข่ายสลัม 4 ภาค’ มีส่วนร่วมกับการรถไฟฯ ในการยกย่องสัญญาเช่าที่ดินและพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมและเป็นธรรม’

มติคณะกรรมการการรถไฟฯ วันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2543 ถือว่า เป็นมติที่มีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญสี่ประเด็น

หนึ่ง เป็นการสร้างบรรทัดฐานในระดับนโยบายให้ชาวชุมชนแออัดที่มีรายได้น้อยสามารถทำสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี เช่นเดียวกับที่การรถไฟฯ ให้ภาคธุรกิจ เช่น บริษัทเซ็นทรัลพัฒนา ทำสัญญาเช่า 30 ปี ขณะที่หน่วยงานที่ให้ชุมชนแออัดเช่าที่ดิน เช่น วัด (ธรรณิสงส์) ที่ราชพฤกษ์ ที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เกือบทั้งหมดเป็นสัญญาเช่าชั่วคราวครั้งละ 1-3 ปี ดังนั้น เมื่อการรถไฟฯ ยอมรับหลักการให้ชุมชนสามารถทำสัญญาเช่า 30 ปี จึงเป็นความก้าวหน้าให้ชาวบ้านได้มี

ความมั่นคง และเกิดความมั่นใจที่จะกู้เงินเพื่อใช้ในการปรับปรุงบ้าน เพราะหากต้องกู้เงินมาเพื่อปรับปรุงหรือปลูกบ้านใหม่ แต่ไม่ได้รับการต่อสัญญาเช่าระยะสั้นปีต่อปี จะทำให้หนี้ที่มีสัญญาเปล่า ต่อมาเมื่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ทำโครงการบ้านมั่นคง โดยใช้แนวคิดเดียวกับที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค คือ ให้ชาวบ้านปรับปรุงบ้าน และมีความมั่นคงด้วยการเช่าที่ดินระยะยาว ก็ใช้บรรทัดฐานเดียวกันว่าหน่วยงานที่ให้ชุมชนเช่าที่ดินทำโครงการบ้านมั่นคงต้องเป็นสัญญาเช่า 30 ปี

สอง มตินี้มีข้อผูกมัดการรถไฟฯ ว่า หากชุมชนจำเป็นต้องรื้อย้ายเพราะโครงการก่อสร้างรถไฟ การรถไฟฯ จะจัดที่รองรับห่างจากที่เดิมไม่เกิน 5 กิโลเมตร กล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกที่หน่วยราชการยอมผูกมัดว่าหากรื้อย้ายชุมชนจะต้องหาที่ดินรองรับในละแวกใกล้เคียง ถือเป็นการยอมรับในหลักการที่ชุมชนนำเสนอระหว่างการเจรจาว่า ชุมชนไม่ต้องการถูกรื้อย้ายออกไปนอกเมือง เป็นการยอมรับสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองของชุมชนในที่ดินการรถไฟฯ ซึ่งแม้แต่การเคลื่อนไหวในต่างประเทศก็ยังไม่มีการขู่ผูกมัดเช่นนี้

สาม เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการร่างสัญญาเช่าและกำหนดอัตราค่าเช่า ทำให้การคิดค่าเช่าคำนวณจากความสามารถของคนในชุมชนที่จะจ่ายได้ มิใช่คำนวณจากราคาตลาด จึงหมายถึงการทำลายตรรกะของการคิดค่าเช่าตามกลไกตลาด ซึ่งตามระเบียบการคิดอัตราค่าเช่าของสำนักงานบริหารทรัพย์สิน การรถไฟแห่งประเทศไทย จะคิดตามร้อยละของราคาประเมินที่ดินในย่านนั้น ๆ ทำให้ที่ดินในเมืองราคาประเมินสูง อัตราค่าเช่าก็สูงตามไปด้วย นอกจากนี้ ในการเซ็นสัญญาเช่าระยะยาวจะต้องมีการประมูลและมีเสียค่าธรรมเนียมการเช่า ซึ่งเป็นเงินกินเปล่าให้กับการรถไฟฯ แต่กรณีนี้มติดบอสดงการประมูลและลดค่าธรรมเนียมการเช่าให้กับ 61 ชุมชน สมาชิกของเครือข่ายสลัม 4 ภาค จึงเป็นการบุกเบิกการจัดสรรที่ดินของเมืองโดยคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยในเมืองซึ่งจะใช้ประโยชน์ (use value) เพื่อที่ผู้อยู่อาศัยเหนือการคำนวณคุณค่าจากการแลกเปลี่ยนที่ดินเป็นเงินตรา (exchange value) ตามหลักแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองของเดวิด ฮาร์วีย์ (Harvey, 2003, 2008) ที่ว่าคนจนจะสามารถมีส่วนร่วมในชีวิตของเมืองได้จำเป็นต้องคิดนอกตรรกะของระบบทุนนิยมที่เน้นแต่กำไรสูงสุดจากการใช้ที่ดินเมือง

สี่ เปิดให้ชุมชนแออัดสามารถเช่าที่ดินของการรถไฟฯ ในนามกลุ่มได้ ต่างจากการเช่าที่ดินของการรถไฟฯ ของประชาชนทั่วไปที่จะเช่าเป็นรายบุคคล ส่วนการให้เช่าในนามนิติบุคคล มักเป็นบริษัทซึ่งเช่าเพื่อประโยชน์ในเชิงธุรกิจ การที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค เสนอขอเช่าที่ดินในนามกลุ่มเพราะตระหนักว่า หากเช่าในนามบุคคลจะไม่มีอำนาจต่อรองเงื่อนไขกับการรถไฟฯ นอกจากนี้ การเช่าเป็นกลุ่มยังมีนัยสำคัญในแง่การทำให้สิทธิการเช่าเป็นสิทธิรวมหมู่ (collective right) (Lefebvre, Kofman, & Lebas, 1996, Harvey, 2008) หากมีสมาชิกคนใดประสงค์จะขายหรือเปลี่ยนสิทธิการเช่า ต้องทำผ่านกลุ่มหรือชุมชนที่จะพิจารณาหาผู้มาเช่าสิทธิแทน โดยให้สิทธิแก่ผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย ต่างกับการเช่าเป็นรายบุคคล อันเป็นการส่งเสริมสิทธิเชิงปัจเจก (individual right) ในระบบทุนนิยม การเปลี่ยนสิทธิก็จะไม่ต่างกับการขายสิทธิตามกลไกตลาด ซึ่งผู้ขายจะหาผู้ซื้อที่มีกำลังทรัพย์สูงพร้อมจะซื้อสิทธิในการเช่าที่ดินทำเลดีในเมือง ในที่สุดสิทธิการเช่าที่ดินจะถูกผ่องถ่ายไปสู่ชนชั้นกลางด้วยกลไกระบบทุนนิยม ดังที่ เดวิด ฮาร์วีย์ เตือนไว้ในกรณีของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในบราซิลที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น (Harvey, 2008, p. 23)

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องยอมรับว่า มีการขายสิทธิการเช่าอย่างไม่เป็นทางการ แม้ชื่อผู้มีสิทธิตามระบบของกลุ่มและการรถไฟฯ จะยังคงเป็นชื่อผู้มีสิทธิเดิม แต่ในทางปฏิบัติมีผู้อยู่อาศัยใหม่เข้ามาครอบครองและอยู่อาศัย เช่น ชุมชนทับแก้ว ซึ่งเป็นชุมชนแรกที่สามารถเช่าที่ดินการรถไฟฯ ตามมติคณะกรรมการการรถไฟฯ ปี 2543 แกนนารุ่นบุกเบิกการต่อสู้เมื่อ 20 ปีที่แล้ว ประเมินการว่ามีการเปลี่ยนสิทธิอย่างไม่เป็นทางการราวร้อยละ 10 ของผู้เช่าเดิมที่มีจำนวน 126 ครอบครัว (วงเดือน ชีรวุฒิ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2564)

การปะทะขัดขวางต่อต้านการไล่รื้อและขอเช่าที่ดินที่ชุมชนช่องลม-หลังฉาง

แม้จะมีมติคณะกรรมการการรถไฟฯ วันที่ 13 กันยายน 2543 เป็นแนวทางให้ชุมชนสามารถเช่าที่ดินระยะยาวจากการรถไฟฯ ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกชุมชนจะสามารถทำสัญญาเช่าได้โดยง่าย เนื่องจากต้องเป็นไปตามเงื่อนไข กล่าวคือ เฉพาะชุมชนที่อยู่นอกเขตทางห่างจากรางรถไฟเกิน 40 เมตร หรืออยู่บนที่ดินที่การรถไฟฯ เลิกใช้ในการเดินรถ และชุมชนมีแผนปรับปรุงสภาพชุมชนเท่านั้นจึงมีสิทธิยื่นขอเช่าระยะยาว 30 ปี

ชุมชนแรกที่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นชุมชนที่ถูกรื้อย้าย และการรถไฟฯ จัดที่ดินรองรับไม่ไกลจากละแวกที่เดิมคือชุมชนทับแก้ว เดิมตั้งอยู่บริเวณข้างทางขึ้นทางด่วนพระราม 9 แต่ถูกโครงการก่อสร้างจตุรทิศของกรุงเทพมหานครผ่านชุมชน ชาวบ้านจึงต้องถูกรื้อย้าย และใช้มติคณะกรรมการการรถไฟฯ วันที่ 13 กันยายน 2543 กัดดันให้การรถไฟฯ หาที่ดินรองรับ ในระยะแรกการรถไฟฯ ป้ายเบี่ยงโดยอ้างว่าที่ดินแปลงต่าง ๆ นั้นการรถไฟฯ มีแผนการใช้ประโยชน์แล้ว อย่างไรก็ตามชุมชนทับแก้วและเครือข่ายสลัม 4 ภาค สามารถกดดันจนการรถไฟฯ ยอมเปิดเผยว่ามีที่ดินที่อยู่ไม่ไกลจากสถานีรถไฟคลองตันสามารถใช้เป็นที่รองรับได้ ชุมชนทับแก้วจึงเป็นชุมชนแรกที่ได้ทำสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี ในปี 2544

กรณีชุมชนช่องลม-หลังฉาง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะต้องอาศัยการประท้วง ปะทะ ขัดขวางการไล่รื้อกว่าจะได้สัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี จากการรถไฟฯ ชุมชนริมทางรถไฟหลังวัดช่องลมและชุมชนหลังฉาง เดิมเป็นสองชุมชนติดกัน ตั้งอยู่บนที่ดินของการรถไฟฯ ย่านสถานีแม่น้ำ ถนนพระราม 3 ในอดีตสถานีแม่น้ำเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างสินค้าที่ขนส่งมาทางเรือ ก่อนจะถูกส่งต่อขึ้นรถไฟที่สถานีแม่น้ำไปยังพื้นที่อื่น ๆ ปัจจุบันทั้งสองชุมชนเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ แปลงเดียวกัน จึงเรียกว่า ชุมชนช่องลม-หลังฉาง

ร่องรอยความเป็นมาของชุมชนที่ยังปรากฏให้เห็นก็คือ ฉางหรือโกดังขนาดใหญ่สำหรับเก็บสินค้าที่มีอยู่ 2 หลัง และชาวบ้านรุ่นแรกที่เข้ามาอยู่ในละแวกนี้เป็นแรงงานรับจ้างขนถ่ายสินค้าระหว่างท่าเรือกับโกดังและตู้รถไฟ ทองม้วน ปักเคเต (อายุ 56 ปี) แกนนำคนหนึ่งของชุมชนริมทางรถไฟหลังวัดช่องลม เล่าให้ฟังว่าเธอเข้ามาอยู่ในละแวกนี้ช่วงแรก ๆ ราวปี 2530 ก่อนหน้านี้นี้ทำงานรับจ้างเย็บผ้าที่โรงงานในย่านพระราม 3 โดยเช่าห้องอยู่แถวโรงเรียนชองนนทรี คนละฝั่งถนนกับวัดช่องลม เมื่อรู้จักสามีที่ทำงาน ‘ขึ้นเกลือ’ คือแบกเกลือจากเรือมาที่โกดัง และจากโกดังไปที่ตู้รถไฟ ได้ค่าแรงแบบเหมาจ่ายตามจำนวนที่แบก ประมาณวันละ 100-200 บาท มีลูกด้วยกันสองคน พอลูกเริ่มโตจึงพบว่า การอยู่ห้องเช่าลำบากคับแคบ จึงออกมาปลูกเพิงอยู่ที่ ‘ชายคลอง’ เพราะตรงกลางลานจะมีฉางหลังใหญ่ โบกี้รถไฟ และรางรถไฟเก่าที่ไม่มีการใช้งานแล้ว ไม่สามารถปลูกบ้านได้ จะต้องไปปลูกชายขอบ ๆ ของที่ดินช่วงปากคลองชองนนทรีก่อนที่จะไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินที่เป็นชายคลองนี้ก็เป็นที่ดินของการรถไฟฯ เช่นกัน

...แฟนพี่เขาทำงานขึ้นเกลื่อ เพื่อน ๆ เขาก็มีมาปลูกอยู่ก่อน
เลยชวนกันมาปลูก เพราะลูกเริ่มโต เข้าห้องอยู่มันก็อึดอัด บ้านก็ปลูก
แบบง่าย ๆ เอาพวกป้ายหาเสียง พรรคไหนก็ไม่สนใจ หาอะไรได้ก็เอา
มารวมกันปลูก เสาก็ไม้ยูคาบ้าง ไม้หน้าสามบ้าง ปลูกให้พออยู่ได้
ถึงยังงี้ก็อยู่สบายกว่าอยู่ห้องเช่า

(ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564)

ส่วน จรัญ สุดคุ้ม (อายุ 63 ปี) แกนนำของชุมชนวัดช่องลมอีกคนหนึ่ง เข้ามา
อยู่ที่ชุมชนช่องลมหลังจากทองม้วน และสะท้อนความล้มเหลวของโครงการย้ายไป
อยู่นอกเมืองได้อย่างชัดเจน เดิมจรัญมีบ้านอยู่ในชุมชนปากคลองช่องนนทรี ซึ่งเป็น
ชุมชนที่มีความหนาแน่น ปี 2538 กรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างประตูน้ำที่
ปากคลองช่องนนทรีก่อนไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนหลายร้อย
ครอบครัวถูกรื้อย้าย ผู้ถูกรื้อย้ายได้รับค่ารื้อถอน ครอบครัวละ 8,000 บาท และได้
สิทธิไปซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติที่โครงการคลองกรุง ชาวชุมชนปากคลอง
ช่องนนทรีเป็นชุมชนแรกซึ่งย้ายเข้าไปอยู่ที่โครงการคลองกรุง ก่อนที่ชุมชนซึ่งถูกรื้อย้าย
จากโครงการรถไฟฟ้าโฮปเวลล์จะย้ายตามไปดังที่กล่าวแล้ว

จรัญเป็นหนึ่งในคนที่นำเงินค่ารื้อถอนไปดาวน์ที่ดินที่โครงการคลองกรุง แต่ก็
พบว่าตัวเองและครอบครัวไม่สามารถอยู่ที่นั่นได้ ตอนนั้นจรัญทำงานที่โรงงาน
ถึงแก๊ส แผนกตรวจเช็คถึงแก๊ส อยู่ใกล้กับชุมชนปากคลองขนาดใหญ่ไปทำงานได้
ส่วนสามีทำงานเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย อยู่ในย่านพระราม 3 เช่นกัน
และยังมีลูกอีกสองคนอยู่ในวัยกำลังเรียน อายุ 18 และ 13 ปี ตามลำดับ

...ตอนนั้นเราไม่ไหว คลองกรุงมันไกลมาก งานเราก็อยู่ตรงนี้จะ
มาทำงาน รถส่วนตัวเราก็ไม่มี ลำบากมาก เลยตัดสินใจชนไม้
ที่เราชนจากบ้านเก่าปากคลอง ไปที่คลองกรุง จ้างรถขนกลับมาที่ตรงนี้
มาสร้างบ้านใหม่ แต่ตอนนั้นเรามาอยู่หลังคนอื่น ที่ว่างเริ่มเหลือน้อย
ก็ต้องไปขอปลูกบ้านแทรกบ้านของคนอื่น บ้านเราปลูกอยู่บนบก
ครึ่งหนึ่งปลูกลงไปในน้ำครึ่งหนึ่ง

(จรัญ สุดคุ้ม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2564)

จรัญเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งเท่านั้น ยังมีคนในชุมชนปากคลองช่องนนทรีอีกหลายคนที่ถูกไล่รื้อย้ายไปโครงการคลองกรุงแล้วอยู่ไม่ได้ สุดท้ายก็มาปลูกบ้านแห่งใหม่ จึงเป็นอีกรูปธรรมหนึ่งที่เห็นได้ชัดว่า การรื้อย้ายคนในชุมชนแออัดออกไปนอกเมืองเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่ได้ผล

ชุมชนช่องลม-หลังฉางเริ่มมีคนมาอยู่กันอย่างหนาแน่นราวปี 2538 ในระยะแรกอยู่กันอย่างไม่มีทะเบียนบ้าน ต้องอาศัยต่อน้ำประปาและไฟฟ้าจากชุมชนวัดช่องลม ซึ่งเป็นชุมชนเช่าที่วัดและมีทะเบียนบ้าน ต่อมาเมืองศรีนครพัฒนาเอกชนคือกลุ่มปฏิบัติการคนจนเมือง และมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย เข้ามาให้คำแนะนำถึงสิทธิที่สามารถไปขอลอกทะเบียนบ้านชั่วคราวได้ พร้อมทั้งแนะนำให้มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนและเข้าร่วมกับเครือข่ายสลัม 4 ภาค รวมถึงเข้าร่วมชุมชนเพื่อเรียกร้องมติคณะกรรมการรถไฟ ด้วย แต่ชุมชนยังไม่ได้ดำเนินการขอเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการจะลักษณะ (วรรณ แก้วชาติ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2564)

กลางปี 2547 มีป้ายประกาศขนาดใหญ่ โดยบริษัทผู้รับเหมารายใหญ่ระดับประเทศประกาศให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนช่องลม-หลังฉาง รื้อย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิมภายใน 30 วัน เพราะบริษัทเป็นผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำ ผันน้ำจากสถานีมีกักสลับมาลงที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ชุมชนเกิดความตื่นตัวและไม่พอใจ เพราะคาดไม่ถึงว่า ชุมชนช่องลม-หลังฉาง ซึ่งเป็น 1 ใน 61 ชุมชน ที่การรถไฟฯ จะให้เช่าที่ดินกลับถูกประกาศให้ต้องรื้อย้าย (Chantharapha, 2009, p. 61)

...ประกาศของบริษัทรับเหมาที่ให้ชุมชนรื้อย้าย ว่ากันตามตรงไม่ใช่เรื่องเหนือความคาดหมาย เพราะหน่วยราชการหรือบริษัทรับเหมามักจะทำแบบนี้ คือไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนหรือให้ข้อมูลทางเดียวแบบติดประกาศ แต่ชาวบ้านไม่สามารถซักถามได้ ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการประชุมหรือเจรจาได้ ดังนั้นสิ่งแรกที่วิเคราะห์ร่วมกับชาวบ้านคือ เราจะไปสอบถามกับกรุงเทพมหานครและการรถไฟฯ ก่อนว่าโครงการมีจริงหรือไม่

(อภัยยุทธ์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

กิจกรรมแรกที่ชาวบ้านทำก็คือ ทุกครัวเรือนส่งตัวแทนมาบ้านละ 1 คน รวบรวม 100 คน ไปที่สำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร 2 ดินแดง จึงทราบความชัดเจนว่า กรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำจริง ส่วนการเยียวยาช่วยเหลือบ้านเรือนที่ต้องรื้อย้ายให้สอบถามจากทางบริษัทรับเหมาเอง ส่วนการเช่าที่ดินกับการรถไฟฯ ชาวบ้านต้องไปติดต่อกับการรถไฟฯ เอง คำตอบเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ เพราะเท่ากับว่ามติคณะกรรมการการรถไฟฯ ซึ่งชุมชนของพวกเขาอยู่ในประเภทชุมชนนอกเขตทางรถไฟและการรถไฟฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์สามารถเช่าที่ดินได้ 30 ปี กำลังจะถูกรื้อย้าย โดยไม่ทันได้ทำสัญญาเช่า (วรรณ แก้วชาติ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2564)

กิจกรรมต่อไปของชาวบ้านคือรวมตัวกันไปพบกับบริษัทผู้รับเหมาซึ่งสำนักงานโครงการอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อแจ้งให้บริษัททราบว่า ชุมชนอยู่ในบัญชีรายชื่อชุมชนที่มีสิทธิได้เช่าที่ดินจากการรถไฟฯ เหตุใดจึงมีการทำโครงการอันจะเป็นเหตุให้ชุมชนต้องรื้อย้าย พร้อมให้บริษัทชะลอการรื้อย้ายจนกว่าชุมชนจะดำเนินการเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ แต่บริษัทไม่ให้ความสนใจ มีเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจเป็นตัวแทนมาพูดคุยและบอกชาวบ้านว่า บ้านหลังใดที่ได้รับผลกระทบก็ให้ไปพูดคุยเป็นรายหลัง อาจจะมีเงินเยียวยาช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถชะลอโครงการได้ เพราะบริษัทมีสัญญากับ กทม. หากการก่อสร้างล่าช้า บริษัทจะถูกปรับได้ (อภัยยุทธ์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

คำตอบจากบริษัทผู้รับเหมาทำให้ชาวบ้านยิ่งไม่พอใจ เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ราวร้อยละ 80 ปลูกบ้านตามแนวคลอง ซึ่งยังเป็นคลองธรรมชาติที่ตลิ่งเป็นดินจะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำ การขุดลอกขยายลำคลอง และการทำสันเขื่อนด้วยปูนซีเมนต์ตลอดทางระบายน้ำ ในตอนเริ่มต้นก่อสร้าง บริษัทผู้รับเหมานำทรายจำนวนมากเข้ามาถมเพื่อเตรียมการก่อสร้าง ทำให้มวลทรายไหลทะลักเป็นเหตุให้บ้านของชาวบ้านที่ปลูกอย่างไม่แข็งแรงพังเสียหายไป 3 หลัง (ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564) จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้คนในชุมชนต้องตอบโต้ เพราะตระหนักว่าหากปล่อยเป็นเช่นนี้ต่อไป ชาวบ้านที่ถูกกดดันเพราะบ้านจะเสียหายจากการถูกถมทรายก็จะต้องรื้อย้ายออกไปอย่างไม่มีทางเลือก ขณะเดียวกัน บริษัทผู้รับเหมาก็เหมือนอยู่ในจุดได้เปรียบ บอกให้ชาวบ้านไปพูดคุยเรื่องการเยียวยาเป็นรายหลัง ยิ่งเท่ากับเป็นการบั่นทอนอำนาจต่อรองของชาวบ้าน

อภัยยุทธ์ จันทรพา ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค และทำงานในพื้นที่ย้อนถึงที่มาของการตัดสินใจขัดขวางโครงการก่อสร้างบริษัทผู้รับเหมาว่า

...เย็นวันนั้น มีการเรียกประชุมชาวบ้านกันทุกบ้าน นั่งแลกเปลี่ยน และวิเคราะห์สถานการณ์ ทุกคนต่างเห็นไปในทางเดียวกันว่า จะต้องหาทางให้บริษัทผู้รับเหมาชะลอการก่อสร้างจนกว่าชุมชนจะได้ข้อสรุปเรื่องสัญญาเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ แต่ประเด็นก็คือ จะทำอย่างไร ให้บริษัทผู้รับเหมาชะลอการก่อสร้าง คืบหน้านั้นประชุมกันจนถึงสามทุ่ม จนได้ข้อสรุปว่า จะชะลอโครงการได้ ก็ต้องทำให้บริษัททำงานไม่ได้ ด้วยวิธีไปสร้างแคมป์ขวางรถชนทราย

(อภัยยุทธ์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

หลังจากชุมชนได้ข้อสรุปว่าจะขัดขวางโครงการก่อสร้าง ก็มีการวางแผน รายละเอียดในคืนวันนั้นว่าต้องก่อสร้างสะพานไม้จากฝั่งชุมชนไปอีกฝั่งของบริษัท ที่มีกองทรายอยู่ และไปสร้างแคมป์ขวางรถชนทราย เช้าวันรุ่งขึ้นชุมชนแบ่งคนไปจัดซื้อ วัสดุไม้ต่าง ๆ มาทำสะพานเพื่อเชื่อมจากฝั่งชุมชนไปยังฝั่งกองทราย และซื้อวัสดุ ก่อสร้างอีกชุดที่จะทำเป็นแคมป์ที่ชุมชนจะไปปักหลักปักค้ำ การขัดขวางดังกล่าว คือการประยุกต์รูปแบบการประท้วงด้วยการนั่งขัดขวางไม่ให้หน่วยราชการทำงานได้ (Morris, 2003 as cited in Goodwin & Jesper, 2014) แต่ในกรณีนี้คือการขัดขวาง โครงการก่อสร้าง ซึ่งเกิดขึ้นได้เพราะสมาชิกในชุมชนและเครือข่ายสลัม 4 ภาค ต่างตกผลึกว่าการจะเพิ่มอำนาจต่อรองฝั่งชาวบ้านให้บริษัทผู้รับเหมามาเจรจากับ ชาวบ้าน ต้องก่อกวนไม่ให้บริษัททำงานได้ตามแผน

...เช้าวันนั้นบริษัทยังไม่ได้สนใจอะไรพวกเรามาก พอได้ไม้ ได้อะไรมา ชาวบ้านก็ทำสะพานจากฝั่งเราข้ามคลองไปฝั่งบริษัท พอสะพานเสร็จเราขนวัสดุไปก่อสร้างแคมป์ ตกบ่ายพวกคนงานเห็นว่า กองทรายของพวกเรามีพวกเราไปก่อสร้างเป็นแคมป์เท่านั้นแหละ พวกเขาดูเห็นกันใหญ่เลย ปรก. ของเขาก็เป่านกหวีด ปัด ๆ ห้ามพวกเรา รุกนวยกันหมด ประกาศตามเครื่องขยายเสียงว่า ห้ามกระทำการใด นี่เป็นทรัพย์สินของบริษัท แล้วก็แจ้งตำรวจมาด้วย แต่ชาวบ้านก็ ก่อสร้างแคมป์ชั่วคราวจนเสร็จ

(ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564)

เหตุผลที่ชาวบ้านมีความกล้าและมั่นใจพอที่จะต่อต้านวิธีนี้ ชูชาติ ไม่แก้ว แกนนำชุมชนหลังฉางอธิบายว่า เนื่องจากสมาชิกเครือข่ายสลัมพระราม 3 เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายสลัม 4 ภาค และชุมชนช่องลม-หลังฉางก็อยู่ในเครือข่ายพระราม 3 มีประสบการณ์ต่อต้านการไล่รื้อด้วยการต่อสู้แฟงเช่นนี้มาก่อน ขณะเดียวกันชาวบ้านก็เรียนรู้ว่า ต่อให้ชุมชนมีสถานะเป็น ‘ผู้บุกรุก’ ปลูกสร้างบ้านเรือนโดยไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย แต่สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เป็นทรัพย์สินของชาวบ้าน บริษัทรับเหมาหรือตำรวจไม่สามารถรื้อถอนโดยพลการ เพราะจะเป็นการทำลายทรัพย์สิน ดังนั้น สถานการณ์วันนั้นชาวบ้านจึงแบ่งกำลังเป็นสองชุด ชุดหนึ่งตั้งกำลังที่แคมป์ของชาวบ้านไม่ให้นางงามมารื้อย้าย พร้อมประกาศตอบโต้ว่า แคมป์ก่อสร้างเป็นทรัพย์สินของชาวบ้านจะรื้อย้ายไม่ได้ กำลังอีกส่วนหนึ่งรวมกลุ่มกันช่วยกันอธิบายให้ตำรวจทราบที่มา ตำรวจก็เข้าใจว่าเป็นประเด็นพิพาทระหว่างชุมชนกับบริษัทรับเหมา และทราบดีว่า ไม่มีอำนาจสั่งให้ชาวบ้านรื้อแคมป์ก่อสร้าง (ชูชาติ ไม่แก้ว, ผู้ให้สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2564)

การต่อต้านด้วยการก่อสร้างแคมป์ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงวันเดียว หากแต่ใช้เวลาประมาณ 1 เดือน ก่อนที่จะได้ข้อสรุปร่วมกันกับบริษัทผู้รับเหมา และก็ได้ขีดขวางด้วยสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น แต่ขัดขวางด้วยพลังที่มีชีวิตของชาวบ้านด้วย โดยชุมชนจัดแบ่งกำลังให้ชาวบ้านผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไปปักหลักที่แคมป์ เพื่อไม่ให้บริษัทรับเหมาหรือแคมป์ รื้อสะพานของชาวบ้านและถมทรายอีก ขณะเดียวกันก็อาศัยแรงสนับสนุนจากชุมชนอื่น ๆ ในเครือข่ายสลัม 4 ภาค หมุนเวียนกันมาให้กำลังใจและส่งเสบียงอาหารให้ชาวบ้านที่อยู่แคมป์ (ประทีน เวคะวากยานนท์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2564)

รวมถึงการประสานงานกับแนวร่วม ได้แก่คุณครูประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ เลขานุการมูลนิธิดวงประทีป ซึ่งทำงานกับชุมชนแออัดมายาวนานและขณะนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ เช่น อาจารย์ปฐมฤกษ์ เกตุทัต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ องค์กรภาคประชาชน อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) มาให้ความรู้และความมั่นใจต่อชาวบ้านว่าพวกเขามีสิทธิที่จะต่อสู้เรียกร้อง อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทำให้ชุมชนมีอำนาจต่อรองก็ด้วยการรวมกลุ่มและความเหนียวแน่นของชาวบ้านเป็นหลัก

อภัยยุทธ์ ที่ปรึกษาของเครือข่ายสลัม 4 ภาค อธิบายผลสำเร็จของการใช้แนวทางต่อสู้แฟงด้วยการสร้างแคมป์ขัดขวางการก่อสร้างว่า

...สถานการณ์พลิกผันที่ที่ชุมชนทำแคมป์และขัดขวางการก่อสร้าง จากเดิมบริษัทรับเหมาคิดว่าเขาเป็นต่อ ไม่ยอมชะลอการก่อสร้าง แต่พอชุมชนขัดขวางการก่อสร้าง แรงกดดันกลับไปที่ฝั่งบริษัทรับเหมาแทน เพราะกลัวว่างานก่อสร้างจะเสร็จไม่ตามแผน ทำให้บริษัทรับเหมาเป็นฝ่ายริบหรี่หันมาเจรจากับชาวบ้าน หากเราอยู่เฉยเราจะเป็นฝ่ายถูกไล่ทางอ้อม ส่งตัวแทนไปเจรจากเขาก็ไม่สนใจ พอวิเคราะห์ให้ชาวบ้านเห็นว่า เราต้องหยุดเขาก่อน และก็ต้องหยุดด้วยวิธีการต่อต้านแบบชาวบ้าน

(อภัยยุทธ์ จันทรพา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2564)

ในที่สุดการเจรจาระหว่างชาวบ้านกับบริษัทผู้รับเหมาก็เกิดขึ้นที่วัดช่องลม โดยมีครูประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาพิทักษ์ธนากร ร่วมเป็นสักขีพยานด้วย ส่วนฝ่ายบริษัทรับเหมามีวิศวกรใหญ่ที่รับผิดชอบโครงการเป็นคนมาเจรจา ต่างจากก่อนหน้านี้ที่เป็นฝ่ายบุคคลมาเจรจา ผลการเจรจาได้ข้อสรุปสาระสำคัญ 3 ข้อ คือ หนึ่ง บริษัทจะไม่ก่อสร้างในส่วนที่กระทบกับชุมชน สอง บริษัทจะก่อสร้างในบริเวณชุมชนได้ก็ต่อเมื่อชุมชนได้เข้าที่ดินการรถไฟฯ บริเวณข้างเคียงเป็นเวลา 30 ปี สาม บริษัทและกรุงเทพมหานครต้องเร่งประสานให้ชุมชนได้เข้าที่ดินจากการรถไฟฯ (Chantharapha, 2009, pp. 62–63)

ทองม้วน ปักเคเต แกนนำชุมชนย้อนความสำเร็จของการขัดขวางโครงการก่อสร้างว่า ทำให้บริษัทผู้รับเหมาหันมาสนับสนุนชาวบ้านให้ได้เข้าที่ดินจากการรถไฟฯ

...แต่ก่อนบริษัทเขาไม่สนใจพวกเราเลย เขาจะถมทรายอย่างเดียว พอเราขัดขวางเขาไม่ให้ทำงาน ที่นี้พอเราไปประชุมกับกระทรวงคมนาคม บริษัทก็ไปเข้าประชุมด้วย ไปพูดสนับสนุนชาวบ้านให้การรถไฟฯ ให้พวกเราเข้าด้วย

(ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564)

อย่างไรก็ดี กระบวนการเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ ต้องใช้เวลาและขั้นตอนในการเตรียมตัวค่อนข้างมาก แปลงที่ดินที่ชาวบ้านจะเช่ายังมีรางรถไฟ ตู้รถไฟเก่า และนางอยู่อีกสองหลังที่ต้องใช้เวลาในการเคลื่อนย้าย และการทำผังขอเช่าตามกระบวนการของฝ่ายบริหารทรัพย์สินของการรถไฟฯ นอกจากนี้ยังมีผู้อาศัยรายอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมกับขบวนการชุมนุมไม่ยอมรื้อย้ายออก ประกอบกับทางชุมชนก็ต้องมีการเตรียมด้านการจัดแผนการรื้อย้าย เสนอขอสินเชื่อเพื่อปลูกบ้านตามกระบวนการของโครงการบ้านมั่นคง ในที่สุดกว่าชุมชนจะได้ทำสัญญาเช่าก็ล่วงเข้าปี 2549

ด้านบริษัทรับเหมาที่จำเป็นต้องดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จตามสัญญาที่มีกับกรุงเทพมหานคร เมื่อตระหนักว่า การเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ ไม่สามารถทำได้โดยเร็ว ขณะเดียวกันหากถมทรายกระทบกับบ้านเรือนชาวบ้านก็จะถูกต่อต้านอีก ฝ่ายบริษัทจึงไปเจรจากับสำนักการระบายน้ำ ขอเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างโดยเบี่ยงทางระบายน้ำให้กระทบกับชุมชนน้อยที่สุด โดยอ้อมเบี่ยงหลบฝังซ้ายของคลองที่มีบ้านเรือนไปฝั่งขวา ก่อนจะหักกลับมาตรงประตูระบายน้ำ ผลจากการเปลี่ยนแปลงก่อสร้างทำให้มีบ้านในชุมชนเพียง 3 หลังเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบและได้รับการชดเชยจากบริษัทจนเป็นที่น่าพอใจ (จรัญ สุดคุ้ม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2564)

หลังจากนั้นชุมชนเข้ากระบวนการปลูกสร้างบ้านจนสำเร็จ ถือเป็นหนึ่งในความสำเร็จเชิงรูปธรรมของขบวนการชุมชนในที่ดินการรถไฟฯ เครือข่ายสลัม 4 ภาคได้เช่าที่ดิน 6 ไร่ 22 ตารางวา โดยมีชาวบ้านร่วมโครงการทั้งหมด 123 ครอบครัว แต่ละครอบครัวได้ที่ดินขนาด 28 ตารางเมตร สำหรับปลูกบ้าน เสียค่าเช่าให้กับการรถไฟฯ 20 บาท ต่อตารางเมตรต่อปี เมื่อรวมพื้นที่ส่วนกลางแล้ว แต่ละครอบครัวเสียค่าเช่าที่ดิน เดือนละ 120 บาท สัญญาเช่า 30 ปี จากปี 2549-2579 ส่วนค่าปลูกบ้านชาวบ้านขอสินเชื่อจาก พอช. ไม่เกิน 200,000 บาท ต่อครอบครัว ผ่อนชำระเงินกู้บ้านเดือนละ 1,500 บาท เป็นเวลา 15 ปี ขณะที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนผ่านโครงการบ้านมั่นคงเป็นค่าถมที่ดิน ทำถนน ท่อประปาและเสไฟฟ้า รวม 4,495,000 บาท (Chantharapha, 2009, p.36)

การต่อต้านการไล่รื้อภาคสอง การท้าทายวิธีคิดแบบทุนนิยม

หลังจากชุมชนช่องลม-หลังฉาง ทำสัญญาเช่ากับการรถไฟ ในปี 2549 ปลุกบ้านจนมั่นคงแล้ว 10 ปีต่อมา การรถไฟฯ ยิ่งว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาออกแบบพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำทับพื้นที่ของชาวบ้านอีกครั้ง โดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังทำโครงการพัฒนาที่ดินย่านสถานีแม่น้ำ ซึ่งการรถไฟฯ เห็นว่ามีศักยภาพในการพัฒนาเชิงธุรกิจ เพราะมีทำเลติดแม่น้ำสามารถพัฒนาเป็นโรงแรม โครงการอสังหาริมทรัพย์ หรือศูนย์การค้าได้ ในการออกแบบโครงการบริษัทที่ปรึกษาไม่ได้มีการรับฟังความเห็นของชาวชุมชน แต่ก็มีโมเดลสวยหรูออกมาแล้ว

วันที่ 5 มิถุนายน ปี 2559 ชุมชนช่องลม-หลังฉาง จึงตอบโต้ด้วยการเปิดเวทีสาธารณะในชุมชน ให้บริษัทที่ปรึกษามาให้ข้อมูลแก่ชาวชุมชนถึงโครงการที่จะออกแบบ และเป็นการแสดงพลังของชุมชนไปในตัวว่า ชาวชุมชนมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนพร้อมจะต่อต้านการไล่รื้อ อีกทั้งเป็นการเปิดให้เห็นสภาพพื้นที่ว่าชุมชนมีสัญญาเช่าและพัฒนาบ้านเรือนที่ไม่ใช่ ‘สลัม’ จึงไม่สมควรถูกรื้อย้าย (คมสันต์ จันทร์อ่อน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2564)

ในเวทีสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนมาร่วมรับฟังด้วย ตัวแทนของบริษัทที่ปรึกษาเสนอมุมมองว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นทำเลที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ตัวชุมชนอยู่ตรงกลางของโครงการใหม่ บริษัทออกแบบจึงเสนอให้ชุมชนย้ายไปอยู่มุมใดมุมหนึ่งของโครงการไปอยู่แฟลต ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ชาวบ้านไม่ต้องการ ดังที่ทองม้วน สะท้อนความรู้สึกว่า

...เขาพูดน่าเกลียดมาก เขาบอกว่าแถวนี้จะเป็นโครงการระดับ
หมื่นล้าน พวกเราจะมาอยู่ตรงกลางเป็น ‘ไข่แดง’ ไม่ได้ เขาจะย้าย
พวกเราไปอยู่หัวมุมไหนสักมุม เหมือนเอาพวกเราไปซ่อน ทั้ง ๆ ที่พวกเรา
ก็มีสัญญาเช่าที่ดินแล้ว จะมาไล่พวกเราแบบนี้ได้อย่างไร

(ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564)

การต่อต้านการไล่รื้อครั้งนี้ ไม่ได้ถึงขั้นต้องมีการปะทะ เพราะชุมชนมีสัญญาเช่ากับการรถไฟฯ แล้ว และในสัญญาเช่าระบุไว้ชัดเจนว่า การรถไฟฯ จะบอกเลิกสัญญาเช่าได้เฉพาะเมื่อจะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการเดินรถ และต้องหาที่ดินรองรับห่างจากที่เดิมไม่เกิน 5 กิโลเมตร แต่ก็สะท้อนวิธีคิดให้เห็นว่า การพัฒนาที่ดินใน

มุมมองของการรถไฟฯ และบริษัทออกแบบคือการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม มุ่งเน้นการแปลงที่ดินเป็นสินค้า แม้แต่ที่ดินของรัฐก็ประสงค์จะให้เอกชนเช่าเพื่อแสวงหากำไรตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ ขณะเดียวกันก็กีดกันการมีส่วนร่วมของผู้คนที่ใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่ของเมือง แม้กระทั่งชุมชนที่มีสัญญาเช่าแล้ว ยังถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมออกแบบผังโครงการ

เมื่อชุมชนสามารถต่อต้านการรื้อย้ายครั้งที่สองและสามารถอยู่อาศัยอย่างมั่นคง ใกล้แหล่งงาน ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้นอย่างชัดเจน จรัญแสดงความรู้สึกว่า ชีวิตปัจจุบันดีกว่าสมัยอยู่ที่ยังไม่ได้เช่าที่ดินอย่างมาก บ้านเรือนมีความมั่นคง ปลอดภัยแข็งแรงกว่าเดิมมาก ตัวเองมีลูกสาวสองคนก็มีความมั่นใจว่าลูกสาวเติบโตมาในชุมชนที่ปลอดภัย ไม่มีอาชญากรรม ยาเสพติด (จรัญ สุดคุ้ม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2564) นอกจากความมั่นคงและความรู้สึกว่าบ้านเป็นของเราไม่ต้องกลัวว่าจะถูกไล่รื้อแล้ว ที่สำคัญคือชุมชนสามารถอยู่อาศัยและประกอบอาชีพใกล้แหล่งงาน ไม่ว่าจะเป็นอาชีพบริการ แม่บ้าน รปภ. หรืออาชีพรถเข็นขายของก็สามารถทำได้ สภาพแวดล้อมในชุมชนก็ดีขึ้นมาก

...เมื่อก่อนที่บ้านปลูกอยู่ริมคลอง คีนโหนดอนลิ้มเอารองเท้าเข้าบ้าน ตื่นเช้ามาก็ต้องเดินหาว่า รองเท้าเราลอยไปไหน ของเบา ๆ ถึงก็พลอยวางไว้ไม่ได้ พอน้ำขึ้นแล้วมันลอยไปกับน้ำ เพราะบ้านเราอยู่ติดคลอง ฝนตกหนอยน้ำก็ท่วม เด็กนักเรียนต้องใส่รองเท้าเตะเดินออกไป แล้วค่อยไปเปลี่ยนรองเท้าที่ปากซอย แต่ตอนนี้ไม่เป็นแบบนั้นแล้ว

(ทองม้วน ปักเคเต, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2564)

บทสรุป: สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง สิทธิที่ได้มาด้วยประท้วงเรียกร้อง

บทความชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟฯ เครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งใช้วิธีการชุมนุมกดดันและการดื้อแพ่งเพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง โดยรูปธรรมคือการเรียกร้องสิทธิในการเช่าที่ดินระยะยาวจากการรถไฟฯ เป็นเวลา 30 ปี พร้อมเน้นแนวทางการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและขอเช่าในที่ดินเดิม หรือหากจำเป็นต้องรื้อย้ายขอให้การรถไฟฯ จัดหาที่ดินรองรับห่างจากที่เดิมไม่เกิน 5 กิโลเมตร กระทั่งประสบความสำเร็จเป็นมติคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยวันที่ 13 กันยายน 2543 การเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นการบุกเบิกแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัดแทนการรื้อย้ายชุมชนออกไปนอกเมือง และก้าวหน้ากว่าการเคลื่อนไหวของคนจนเมืองหลายกลุ่ม ไม่เพียงแต่ในระดับประเทศ แต่ยังก้าวหน้าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

กรณีชุมชนช่องลม-หลังนาง เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ทว่ายังไม่ทันได้ใช้สิทธิเช่าที่ดินการรถไฟฯ ตามมติวันที่ 13 กันยายน 2543 กลับถูกกดดันให้รื้อย้ายจากโครงการก่อสร้างอุโมงค์และทางระบายน้ำ แต่ชุมชนใช้ยุทธวิธีสำคัญในการเคลื่อนไหวคือ การประท้วงขัดขวางการทำงานของโครงการก่อสร้าง จนบริษัทรับเหมาไม่สามารถทำงานได้ตามแผนและต้องแก้ไขแบบก่อสร้างให้กระทบกับชุมชนน้อยที่สุด และต่อมาชุมชนสามารถทำสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี กับการรถไฟฯ ได้

ความสำเร็จของการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาคข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งจากแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองและแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การเคลื่อนไหวเพื่อขอเช่าที่ดินในเมืองจากการรถไฟฯ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงเป็นรูปธรรมของการเรียกร้องตามแนวคิดสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง กล่าวคือคนในชุมชนแออัดเป็นผู้อยู่อาศัยในเมืองและวิถีชีวิตของพวกเขามีส่วนสนับสนุนชีวิตของเมือง แต่ที่ผ่านมามีคนในชุมชนแออัดถูกกีดกันจากสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในชีวิตเมืองอย่างมั่นคง โครงการพัฒนาเมืองมักนำไปสู่การรื้อย้ายชุมชนแออัด ไม่ว่าจะทางตรงเช่นถูกรื้อย้ายจากโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าไฮสปีดและทางอ้อมจากความเจริญของเมืองแล้วเจ้าของที่ดินมาแสดงตัวขับไล่ชุมชนเครือข่ายสลัม 4 ภาค จึงสรุปบทเรียนวิเคราะห์ปัญหา (prognostic frame) ที่ผ่านมามีการย้ายไปอยู่นอกเมืองไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของพวกเขาจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา (diagnostic frame) (Cress & Snow, 2000) ด้วยการเรียกร้องสิทธิของคนจนที่จะอยู่ในเมือง ซึ่งหากกล่าวในเชิงทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม การเรียกร้องสิทธิที่จะอยู่ในเมืองก็คือ การกำหนดกรอบ

ประเด็นของเคลื่อนไหว (frame alignment) (Snow et al., 1986) แนวใหม่ที่เหมาะสม ความสำเร็จในการระดมสมาชิกและมวลชนร่วมเคลื่อนไหว เพราะสอดคล้องกับความต้องการของมวลชน

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นการเคลื่อนไหวที่ยึดกุมหลักการสำคัญของ the right to the city ซึ่งผู้เขียนถอดความว่า สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมือง ไม่ใช่แค่สิทธิที่จะอยู่ในเมือง เพราะหัวใจของ the right to the city ตามแนวคิดของ อองรี เลอแพรบ และ เดวิด ฮาร์วีย์ ก็คือการท้าทายตรรกะของระบบทุนนิยมในการพัฒนาเมือง การวิพากษ์ทัศนะที่มองที่ดินเป็นสินค้า เน้นคุณค่าในการแลกเปลี่ยน (exchange value) เพื่อสร้างผลกำไร แต่การเรียกร้องขอเช่าที่ดินของเครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นการเสนอขอเช่าที่ดินในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาด พร้อมกับชี้ชวนให้ การรถไฟฟ้า ตระหนักถึงการใช้อยู่อาศัยที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นการให้คุณค่าของการใช้อยู่อาศัย (use value) เหนือคุณค่าของการแลกเปลี่ยน (exchange value) การที่การรถไฟฟ้า ยอมให้ชุมชนเช่าที่ดินในอัตราค่าเช่าตารางเมตรละ 20 บาทต่อปี แทนที่จะเป็น 300 บาทต่อปี ตามอัตราที่การรถไฟฟ้า ให้เอกชนเช่า คือการเปลี่ยนวิธีคิด เรื่องการใช้ที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการตามตรรกะของระบบทุนนิยม

อย่างไรก็ดี บางครั้งการรถไฟฟ้า ก็แสดงความประสงค์อยากขับไล่ชุมชน เพื่อนำที่ดินให้เอกชนเช่า เพราะสามารถ ‘พัฒนาที่ดิน’ และสร้างผลตอบแทนมากกว่า ดังกรณีบริษัทที่ปรึกษาออกแบบเพื่อพัฒนาที่ดินย่านสถานีแม่น้ำ ซึ่งกระทบกับชุมชน ช่างลม-หลังฉาง หากชุมชนต้องรื้อย้ายและบริษัทเอกชนสามารถเช่าที่ดินของการรถไฟฟ้า เพื่อพัฒนาพื้นที่และหาผลกำไรได้ตามแผน ก็จะเป็นไปตามการวิเคราะห์ ของ เดวิด ฮาร์วีย์ ที่ว่า การพัฒนาเมืองตามแนวทางทุนนิยม คือการสังsumeความมั่งคั่ง จากปลดปล่อยการถือครองของผู้อื่น (exploitation by dispossession) กรณีนี้ก็คือ การขับไล่ชุมชนริมทางรถไฟ เพื่อนำที่ดินให้นายทุนเช่าแสวงหากำไร แต่ยั้งดีที่แผนการนี้ ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงที่ชุมชนช่างลม-หลังฉาง เพราะชาวบ้านในชุมชนและเครือข่าย ร่วมกันต่อต้านการไล่รื้อได้สำเร็จ

ท้ายที่สุด ความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในเมืองของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ทั้งในระดับนโยบายและกรณีรูปธรรมที่ชุมชนช่องลม-หลังฉาง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหรรวมหมู่ การใช้ยุทธวิธีประท้วง ทำลายกลุ่มผู้มีอำนาจ ชุมชนช่องลม-หลังฉางได้แสดงให้เห็นถึงหัวใจของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เป็นเคลื่อนไหรรวมหมู่ที่ใช้ช่องทางนอกกลไกเชิงสถาบัน กล่าวคือพวกเขาตระหนักว่า ลำพังการไปยื่นหนังสือ ไปพบหน่วยงานราชการต่าง ๆ นั้นไม่ได้ผล ตรงกันข้าม การทำกิจกรรมนอกขนบ เช่น การชุมนุมประท้วงกดดันที่หน้ากระทรวงฯ การตั้งแคมป์ขัดขวางโครงการก่อสร้างของบริษัทผู้รับเหมาต่างหากที่สามารถสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานรัฐและบริษัทเอกชนหันมาตระหนักในปัญหาและความต้องการของชุมชน การเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค และชุมชนช่องลมหลังฉาง จึงเป็นการเมืองเรื่องการปะทะที่นำไปสู่การบรรลุข้อเรียกร้องของชาวบ้าน

References

- Aalbers, M. B., & Gibb, K. (2014). Housing and the right to the city: Introduction to the special issue. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 207–213.
- Bhan, G. (2009). “This is no longer the city I once knew”. Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi. *Environment and Urbanization*, 21(1), 127–142.
- Boonyabancha, S. (2009). Land for housing the poor–by the poor: Experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand. *Environment and Urbanization*, 21(2), 309–329.
- Brenner, N., Marcuse, P., & Mayer, M. (Eds.). (2012). *Cities for people, not for profit: Critical urban theory and the right to the city*. London and New York: Routledge.
- Bunyarit, C. (2017). Bicycle route development for promoting tourism in Songkhla municipality by participation process. *MUT Journal of Business Administration*, 14(1), 198–227. [In Thai].
- Castells, M. (1979). *The urban question: A Marxist approach*. Massachusetts: MIT Press.

- Castells, M. (1983). *The city and the grassroots*. California: University of California Press.
- Chaiyaset, P. (2004). *Pom Mahakan: The production of space* (master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Chantharapha, A. (2009). *Four Region Slums Network: Identities and movement experiences*. Bangkok: Four Region Slums Network. [In Thai].
- Charoenporn, S. (1999). *Social movement and organization: The case study of Ban Khrua community* (master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Charoenporn, S. (1999). *Social movement and organization: The case study of Ban Khrua community* (master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Cress, D. M., & Snow, D. A. (2000). The outcomes of homeless mobilization: The influence of organization, disruption, political mediation, and framing. *American Journal of Sociology*, 105(4), 1063–1104.
- De Soto, H. (1989). *The other path*. New York: Harper & Row.
- Earl, J. (2000). Methods, movements, and outcomes. In P. G. Coy (Ed.), *Research in Social Movements, Conflicts and Change* (pp. 3–25). N.P.: Emerald Group Publishing.
- Edwards, B., & McCarthy, J. D. (2004). Resources and social movement mobilization. In D. A. Snow, S. A. Soul, & H. Kriesi (Eds), *The Blackwell companion to social movements* (pp. 116–152). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Elinoff, E. (2021). *Citizen designs: City-making and democracy in Northeastern Thailand*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Ithaca: Cornell University Press.
- Glass, M. R., Woldoff R., & Morrison L. (2014). Does the middle class have rights to the city? Contingent rights and the struggle to inhabit Stuyvesant Town, New York. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 214–235.
- Goodwin, J., & Jasper, J. M. (Eds.). (2014). *The social movements readers: Cases and concepts*. N.P.: John Wiley & Sons.

- Harms, E. (2012). Beauty as control in the new saigon: Eviction, new urban zones, and atomized dissent in a Southeast Asian city. *American Ethnologist*, 39(4), 735–750.
- Harvey, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939–941.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, (53), 23–40.
- Herzfeld, M. (2005). *Appropriations of the appropriate: Policy and politeness in the negotiation of power at Pom Mahakan*. N.P.: n.p.
- Herzfeld, M. (2016). *Siege of the spirits: Community and polity in Bangkok*. Illinois: University of Chicago Press.
- Kadi, J., & Ronald, R. (2014). Market-based housing reforms and the ‘right to the city’: The variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 268–292.
- Khumprasert, I. (2007). *The construction of representation of space for spatial rights* (master’s thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Lefebvre, H., Kofman, E., & Lebas, E. (1996). *Writings on cities*. Oxford: Blackwell.
- Mayer, M. (2009). The ‘right to the city’ in the context of shifting mottos of urban social movements. *City*, 13(2–3), 362–374.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212–1241.
- Mitprasat, M. (2002). Slum movement in Thailand. In P. Phongpaichit (ed.), *Ways of lives, ways of fight: Contemporary people movement* (pp. 354–406). Chiangmai, Silkworm Publishing.
- Montgomery, C. (2019). *Happy city: Transforming our lives through urban design* (P. Phisitbutra, Trans). Bangkok: Broccoli.
- Nattapattanun, E. (2016). *The four regions slum network: The struggle for existence under the development projects of the Thai state from 1957–2010*. Nakhon Pathom: Faculty of Arts, Slipakorn University. [In Thai].

- Pattillo, M. (2013). Housing: Commodity versus right. *Annual Review of Sociology*, 39, 509–531.
- Phatharathananunth, S. (2006). *Civil society and democratization: Social movements in Northeast Thailand*. Copenhagen, Denmark: Nordic Institute of Asian Studies.
- Phundeamvong, C. (2016). Four Regions Slum Network's process and participation in public policy advocacy on housing. *Journal of Social Research*, 39(1), 73–108. [In Thai].
- Pintobtaeng, P. (1998). *Politics on the street: Ninety-nine days of the assembly of the poor*. Bangkok: Krirk University. [In Thai].
- Pintobtaeng, P. (2009). *Political framework analysis of the theory of social movement*. Bangkok: Heinrich Boell Foundation Southeast Asia. [In Thai].
- Pintobtaeng, P. & Unno A. (2002). Local fishermen network's movement in southern Thailand: Case study of assembly of local fishermen in Andaman area. In P. Phongpaichit (ed.), *Ways of lives, ways of fight: Contemporary people movement* (pp. 282–352). Chiangmai, Silkworm Publishing.
- Pongsawat, P. (2017). *The human devouring town*. Nonthaburi: Center for megacity and city studies.
- Prakasvuthisarn, K. (2009). Social movements in Chiang Mai against problems from urbanization during 1997–2008. *Social Sciences Journal*, 1(21), 171–213. [In Thai].
- Prakitnonthakan, C. (2006). *Old wooden houses of Pom Mahakan Community* (research report). Nakhon Pathom: Silpakorn University Research and Development Institute. [In Thai].
- Ruthirako, P. (2018). Problems and obstacles of people who cycling in Hatyai city municipality and Khohong town municipality, Songkhla Province. *University of the Thai Chamber of Commerce Journal Humanities and Social Sciences*, 38(1), 54–70. [In Thai].

- Sang-arun, N. (2012). The right to the city: The housing right movement of Bangbua Community. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies*, 9(1), 1–12. [In Thai].
- Sattayawatthana, C. (2004). *Community rights of the Ban Khrua community in Bangkok and the social aspects of the effect of building express highway*. Bangkok: Nititham. [In Thai].
- Shin, H. B. (2013). The right to the city and critical reflections on China's property rights activism. *Antipode*, 45(5), 1167–1189.
- Snow, D. A. (2004). Framing processes, ideology, discursive fields. In D. A. Snow, S. A. Soul, & H. Kriesi (Eds), *The Blackwell companion to social movements* (pp. 380–412). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464–481.
- Suesuan, Sin. (1987). *The factors promoting people organization in the city: The case study of Ban Manangkhasila Community Credit Union Cooperative, Dusit District Bangkok*. (master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Tanthuwanit, N., S. Sholwilai, & S. Khotawinin. (2002). Fighting experiences of Pak Mul villagers: The case study of Pak Mun Dam and Rasisalai Dam. In P. Phongpaichit (ed.), *Ways of lives, ways of fight: Contemporary people movement* (pp. 182–236). Chiangmai, Silkworm Publishing.
- Tarrow, S. G. (1994). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiyawongsuwan, S. (2012). *Roles of community-based organizations in the participation process for community development of developing country: A case study in Bangkok area* (Doctoral dissertation). Bangkok: Chulalongkorn University. [In Thai].

- U-on, K., & Rojrudakorn, P. (2016). The development guidelines for green housing of Klong Nueng Pattana Community. *Journal of the Faculty of Architecture King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang*, 18(23), 42–57. [In Thai].
- Uitermark, J. (2009). An in memoriam for the just city of Amsterdam. *City*, 13(2–3), 347–361.
- Usavagovitwong, N., Bunnag, K., & Vatanopas, N. (2018). Urban inequality in mega-urban region: The synoptic review from Thai's context. *Built Environment Inquiry*, 17(2), 157–178. [In Thai].
- Visetpricha, B. (2003). Four Region Slums Network: History and lessons. *Samesky*, 1(3), 68–92. [In Thai].
- Visetpricha, B. (2008). The role of the people's movement in overcoming the problems of slum communities. *Romphruk Journal*, 26(2), 36–68. [In Thai].
- Visetpricha, B. (2021). *Sharing State Railway of Thailand's land for urban poor's housing*. Retreved July 29, 2021, from <https://waymagazine.org/land-and-right-housing-13/> [In Thai].
- Williams, R. H. (2004). The cultural context of collective action: Constraints, opportunities, and the symbolic life of social movements. In D. A. Snow, S. A. Soul, & H. Kriesi (Eds), *The Blackwell companion to social movements* (pp. 91–115). Maldem, MA: Blackwell Publishing.
- Wongchum, S. (2005). *Bicycling network development in Yala municipality* (master's thesis). Bangkok: Chulalongkorn University. [In Thai].
- Worasiangsuk, J. (2005). *The roles and the perspectives of a sociologist in urban planning and Implementation processes: A case study of the planning of Thachang–Thaprachan, an old area of inner Bangkok*. N.P.: n.p.
- Worasiangsuk, J., & Khumprasert, I. (2011). How middle classes move to defend their space: A case study of an area in Chinatown, Bangkok. *Thammasat Review*, 14(1), 131–151.