

1977-01-01

ทอนโต : แหล่งเสื่อมโทรมในนครมณิลลา

วิทวัส คงคากุล

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

คงคากุล, วิทวัส (1977) "ทอนโต : แหล่งเสื่อมโทรมในนครมณิลลา," *Journal of Social Sciences*: Vol. 14: Iss. 3, Article 4.
Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol14/iss3/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

ทอนโด : แหล่งเสื่อมโทรมในนครนิลา

วิภาส กงกากุล

จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติเมื่อเร็ว ๆ นี้พบว่า ในกรุงเทพมหานครมีแหล่งเสื่อมโทรมอยู่ประมาณ ๓๘๐ แห่ง ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรหนึ่งแสนครอบครัวหรือประมาณ ๖ แสนคน ในจำนวนแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้คลองเคเตเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรประมาณ ๘,๐๐๐ ครอบครัว หรือสี่หมื่นคน แต่เป็นที่น่าเสียใจว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวสลัมเหล่านี้ยังมิได้รับความสนใจจากนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองหรือองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชนมากเท่าที่ควร

แต่เป็นที่น่ายินดีว่าเมื่อไม่นานมานี้ ทางกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และบัดนี้การเคหะแห่งชาติได้จัดทำโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยตั้งเป้าหมายที่จะปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมทั้งหมดประมาณ ๒๐๐ แห่งในกรุงเทพมหานคร โครงการนี้จะเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นไป โดยใช้งบประมาณกว่า ๕๐๐ ล้านบาท และจะแล้วเสร็จภายในเวลา ๕ ปี ตามโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมที่การเคหะแห่งชาติได้กำหนดขึ้นนั้น จะปรับปรุงให้ผู้ที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมมีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น จึงเป็นที่น่ายินดีเป็นอย่างยิ่งว่า ในอนาคตอันไม่ไกลนัก ผู้ที่ยาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้ประมาณ ๕๐,๐๐๐ ครอบครัว (เป็นจำนวนประชากรประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ คน) จะได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตามโครงการของการเคหะแห่งชาติ

เมื่อไม่นานมานี้ผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมที่ใหญ่แห่งหนึ่งของโลกที่นครมนิลาประเทศฟิลิปปินส์ จึงอยากนำข้อมูลและความรู้บางอย่างที่ได้รับมาเล่าสู่กันฟัง เพื่อเปรียบเทียบปัญหาบางประการระหว่างแหล่งเสื่อมโทรมในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในบทความนี้ได้มาจากการสนทนากับประชากรที่อาศัยอยู่ในทอนโด (Tondo) และจากเอกสารของ Coordinating Council of People's Organizations of Tondo Foreshore, Navotas, Malabon

ทอนโดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชีย ประกอบด้วยประชากรประมาณสามหมื่นครอบครัว หรือเกือบสองแสนคน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ นับว่าเป็นปัญหาใหญ่และสร้างความหนักใจให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในนครมนิลา (Metro-Manila) ซึ่งมีประชากร ๔.๕ ล้านคน แต่ปรากฏว่าในจำนวนนี้มีประชากรประมาณหนึ่งล้านคนที่ตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ในที่สุดเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๖ ประธานาธิบดี เฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้ตั้งกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมภายใต้การนำของมาตามมาร์กอสซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการนครมนิลาในขณะเดียวกัน กรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาที่อยู่อาศัยของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เฉพาะในนครมนิลาเท่านั้น แต่ทั้งประเทศฟิลิปปินส์ ความสำคัญของปัญหาก็กล่าวได้รับการยืนยันจากคำกล่าวของท่านประธานาธิบดีที่ว่าความเจริญก้าวหน้าอันมีอาจจะวัดได้ด้วยผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่ควรจะวัดด้วยการปรับปรุงแก้ไขชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรแต่ละคนให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมมีอาจจะแก้ไขได้โดยการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติแต่อย่างเดียว

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมในประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ นั้นมีผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นซึ่งมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติแต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้คำนึงถึงฐานะและสภาพความเป็นอยู่ของชนชั้นในเมืองและชนวนาในชนบทว่าจะดีขึ้นหรือไม่ นโยบายดังกล่าวได้เน้นการควบคุมราคาผลิตภัณฑ์ผลการเกษตรและค่าจ้างแรงงานของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อจะได้ดึงดูดการลงทุนของต่างชาติ และให้ราคาอาหารอยู่ในระดับที่คนงานในเมือง

สามารถจับจ่ายได้จากรายได้ที่ค่าของเขาเหล่านั้น เหตุผลดังกล่าวนี้จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้ชาวนาอพยพโยกย้ายออกจากท้องถิ่นชนบท เพื่อมาแสวงหางานทำตามแหล่งอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่ ๆ เพราะถึงแม้ว่าค่าจ้างแรงงานของกรรมกรในเมืองจะยังต่ำอยู่มากก็ตาม แต่ก็ยังสูงกว่ารายได้ของเกษตรกร ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาใหญ่ในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองอยู่แล้ว จึงจำเป็นต้องเช่าจากเจ้าของที่ดิน เมื่อเป็นเช่นนี้รายได้ของชาวนาจึงยิ่งล่นน้อยลง จนในที่สุดก็ไม่สามารถจะยึดอาชีพทางด้านเกษตรกรรมได้อีกต่อไป

คงจะเห็นได้ว่าประชากรในทอนโลกกว่า ๗๐ เปอร์เซ็นต์เป็นผู้ที่อพยพมาจากชนบทและส่วนใหญ่อีกจะไม่มีโอกาสกลับไปประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมอีกเลย ต้องมาเป็นชาวเมืองที่หาเลี้ยงชีพโดยการขายแรงงานของตนและดำเนินชีวิตอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมตามเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นชีวิตที่ประสบกับปัญหาและความทุกข์ยากลำบากต่าง ๆ

เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของชาวชนบทที่อพยพเข้ามาอยู่ในเมืองยังอยู่ในระดับต่ำมาก ดังนั้นส่วนใหญ่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปอาศัยอยู่ตามแหล่งเสื่อมโทรม จากสถิติของรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้แสดงให้เห็นว่า ครอบครัวของคนงานในเมืองใช้จ่ายเงินรายได้ของตนเป็นค่าอาหารเสียประมาณ ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ที่เหลือก็ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นค่าเสื้อผ้า ค่ารถ ค่าการศึกษา และค่ายาจนแทบจะไม่มีเหลือสำหรับค่าเช่าบ้าน อย่างเช่นในทอนโตครอบครัวส่วนใหญ่จะแบ่งรายได้ที่เหลือเพียงประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ไว้สำหรับเป็นค่าที่อยู่อาศัย ดังนั้นจากรายได้ของครอบครัวซึ่งตกประมาณเดือนละ ๓๗๐ เปโซ (หนึ่งเปโซเท่ากับ ๒.๖๕ บาท) เพียง ๓๗ เปโซจะเหลือเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเช่าบ้าน จึงเห็นได้ว่า นอกจากกระต๊อบเล็ก ๆ ในแหล่งเสื่อมโทรมแล้วก็ไม่มียู่อาศัยที่ไหนที่เก็บค่าเช่าในอัตรานี้ แม้แต่ตามแหล่งเสื่อมโทรมของประเทศไทยก็จะหาที่พักอาศัยในอัตราค่าเช่าที่ต่ำกว่าบาทต่อเดือนได้ยาก

ปัญหาดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นเพราะเหตุว่า บ้านเช่าทั่ว ๆ ไปนอกแหล่งเสื่อมโทรมจะเก็บค่าเช่าในอัตราที่สูงหรือแพงมาก แต่เป็นเพราะคนงานส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำไม่สมดุลงกับค่าครองชีพในเมืองต่างหาก จึงไม่มีปัญญาที่จะหาที่อยู่อาศัยนอกแหล่งเสื่อมโทรมได้ ชาวนาที่เช่นเดียวกันมักจะไม่ได้รับการตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับการลงทุนลงแรงในอาชีพเกษตรกรรมของตน เพราะชาวนาในประเทศฟิลิปปินส์และประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่

ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำกิน ในขณะที่เดียวกันค่าจ้างแรงงานของกรรมกรในเมืองและรายได้ของชาวนาก็ไม่มีทางที่จะดีขึ้นได้ ทรายโคลที่สภาพแรงงานและกลุ่มเกษตรกรที่จะเป็นปากเสียงและตัวแทนให้กับบุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนเท่าที่ควร แต่กลับปรากฏว่าตัวแทนของบุคคลทั้งสองอาชีพนี้มักจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น อัตราการเพิ่มของประชากรในชนบทต่ำกว่าในเมืองมาก ตัวอย่างเช่นใน East Visayas ซึ่งมีประชากรประมาณ ๒.๕ ล้านคน มีอัตราการเพิ่มของประชากรเพียงปีละ ๑.๗ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ซึ่งต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มของประชากรทั้งประเทศปีละ ๓.๐ เปอร์เซ็นต์ แต่สำหรับอัตราการเพิ่มของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมในนครมินิลาณันสูงถึง ๑๒ เปอร์เซ็นต์ต่อปี ความแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มของประชากรใน East Visayas และนครมินิลาณัน มีเหตุผลสืบเนื่องมาจากการอพยพย้ายถิ่นของประชากร จากท้องถิ่นหรือภูมิภาคที่ทำมาหากินฝืดเคืองในชนบทไปสู่แหล่งอุตสาหกรรมในเมือง ซึ่งจะมีโอกาสหางานทำและมีรายได้สูงขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการชี้ให้เห็นว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศที่กำลังพัฒนายื่น ๆ อีกหลายประเทศนั้น ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาความยากจนให้หมดไปได้ แต่ในทางตรงกันข้ามกับเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมก็จะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จะทำได้ก็ด้วยการเปลี่ยนนโยบายที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยหันมาสนับสนุนการลงทุนของชาวพื้นเมืองให้มากยิ่งขึ้น และลดการพึ่งพาอาศัยการลงทุนของชาวต่างชาติให้น้อยลง ถ้าสามารถทำได้เช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็ควรจะช่วยให้คนงานได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น เพราะจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนต่างชาติมากเกินไป ในขณะที่เดียวกันเมื่อชาวพื้นเมืองหันมาลงทุนทางบ้านอุตสาหกรรมมากขึ้นแล้ว การใช้จ่ายในที่ดินค้ำฟุ่มเฟือยที่ต้องสั่งมาจากต่างประเทศก็จะน้อยลง ถ้าเป็นได้ดังนี้แล้วก็อาจจะเป็นการช่วยทำให้รายได้และฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาและกรรมกรดีขึ้น

การแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมอีกวิธีหนึ่งคือการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง (People's Participation) มากยิ่งขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ยัง

ไม่มีการให้ความสำคัญและส่งเสริมทางก้านปฏิบัติในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง แม้แต่ในประเทศฟิลิปปินส์รัฐบาลก็เพียงยอมรับหลักการนี้เมื่อไม่นานมานี้เอง โดยให้คำมั่นสัญญาว่าการพิจารณาปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และที่อยู่อาศัยของประชากรในทอนโกที่จะต้องถูกย้ายไปอยู่ในแหล่งที่อยู่อาศัยแห่งใหม่นั้น จะมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจปัญหาของตนเองมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้นก็มิได้มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจปัญหาของเขาเองมากเท่ากับที่รัฐบาลได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลกลับมองไปว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาอาจจะทำให้โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรค และไม่อาจจะได้รับความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประชาชนเองก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้คือพอ จึงไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นของตนได้มากนัก

ปัญหาเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีอยู่กับรัฐบาล ดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นก็มีได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ เช่น เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๕ ธนาคารโลกได้ส่งตัวแทนมาประชุมปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและผู้นำของท้องถิ่นเรื่องการช่วยเหลือด้านการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชากรในทอนโก แต่กลับปรากฏว่าผู้นำชุมชนที่สำคัญคนหนึ่งได้ถูกจับกุมและถูกนำไปกักขังไว้ชั่วคราว เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เธอได้พบกับตัวแทนของธนาคารโลก ผู้นำท้องถิ่นคนเดียวกันนี้ ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งที่จะเข้าร่วมประชุมขององค์การสหประชาชาติในนครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบที่อยู่อาศัยของประชากรในทอนโกด้วย แต่กลับถูกประกาศจับตัวอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้เธอต้องหลบซ่อนเจ้าหน้าที่ และไม่สามารถเข้าร่วมประชุมในครั้งนั้น เป็นอันว่าการประชุม ในครั้งนั้นจึงขาดตัวแทนจากทอนโกซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของพวกเขา

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาปัญหาและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น มักจะมีการจำกัดแต่เฉพาะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเท่านั้น และถึงแม้ว่าผู้นำเหล่านั้นจะมีความเห็นที่ไม่ตรงกับทางรัฐบาลในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบแผน หรือ โครงการ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็มีใช้สิ่งที่จะทำได้

เสมอไป อย่างก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับความ
 คึกเหินและความต้องการของประชาชนบ้าง แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเกิดประโยชน์
 อย่างจริงจัง อันได้แก่การรับฟังความคิดเห็นแล้วนำมาพิจารณาในแผนหรือโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่
 ทัน พร้อมทั้งการติดตามฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่เสมอว่าสิ่งที่รัฐบาลดำเนินอยู่ตรงกับ
 ความคึกเหินและความต้องการของเขาหรือไม่ กลับมิได้มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ดังปรากฏอยู่
 เสมอว่ารัฐบาลมิได้เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตและความเป็นอยู่ของเขา
 เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าความคิดเห็นของผู้นำชุมชนเกิดไม่ตรงหรือสอดคล้องกับความคึก
 เหินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล นอกเหนือไปจากนั้นการเรียกร้องของประชาชนที่เกี่ยวกับการ
 ปรับปรุงแก้ไขสภาพความเป็นอยู่ของเขาให้ดีขึ้น กลับถูกรัฐบาลเพ่งเล็งและมองไปในแง่ที่ไม่ดีอยู่
 เสมอ เมื่อเป็นเช่นนั้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับประชาชนจึงเกิดขึ้นได้ยาก และความขัดแย้ง
 ต่าง ๆ ที่เกิดจากความเข้าใจอันไม่ถูกต้องของทั้งสองฝ่ายจึงปรากฏอยู่เสมอ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งยังมิได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง ได้แก่เรื่องกรรมสิทธิ์
 ที่ดินเพราะเป็นที่ปรากฏอย่างแจ่มชัดแล้วว่า ประชากรในทอนโตส่วนใหญ่ได้แสดงความประสงค์
 ต่อรัฐบาลว่าตนมีความต้องการที่จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากกว่าที่จะเข้าไปเช่าอยู่อาศัยในอาคารที่
 รัฐบาลเป็นผู้จัดสร้างให้ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ซึ่งปรากฏในประเทศลาตินอเมริกาหลายประเทศที่
 รัฐบาลยอมมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับผู้ที่บุกรุกเข้าไปตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในที่ซึ่งเป็นของรัฐบาล
 (Squatters) ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเมื่อประชาชนเหล่านี้ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง
 แล้วก็พยายามก่อสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของตนให้อยู่ในลักษณะถาวร และมีการตกแต่งปรับปรุง
 ให้ดีขึ้นอยู่เสมอ ในที่สุดบ้านเรือนที่อยู่อาศัยซึ่งเดิมเป็นกระท่อมที่ไม้มีความมั่นคงถาวรก็
 ค่อย ๆ ถูกเปลี่ยนเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นในลักษณะถาวรมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน
 ประชาชนก็จะร่วมแรงร่วมใจกันปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนของตนให้ดีขึ้น เพราะจะเริ่ม
 เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ของชุมชนและเกิดความผูกพันกับชุมชนมากยิ่งขึ้น จน
 ในที่สุดสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นแหล่งเสื่อมโทรมก็จะค่อย ๆ หดไป

สำหรับในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ชาวทอนโตก็ได้แสดงความประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมกับ
 รัฐบาลในการพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรม แต่กลับปรากฏว่า การเรียกร้องของชาวทอนโตซึ่งได้ทำ
 กันมาเป็นเวลาช้านาน หาได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร

ประวัติความเป็นมาและการพัฒนาการของทอนโต เริ่มตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อชาวชนบทจำนวนหนึ่งได้เข้ามาตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในที่ดินประมาณ ๖๕๐ ไร่ ที่เกิดจากการถมอ่าวมนิลา ที่มีชื่อเรียกกันว่า Tondo Foreshore ต่อมาเมื่อประชากรเริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ก็ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์การชุมชนในรูปแบบต่างๆ (Community Organizations) ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ชาวสลัมในราคาถูก ซึ่งไม่เก็บค่าล้างทรัพย์สินของพวกเขา

ใน ค.ศ. ๑๙๕๖ สภากองเกรสของฟิลิปปินส์ได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งให้ผู้ที่เข้ามาตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในทอนโตมีสิทธิ์ที่จะซื้อที่ดินได้ในราคาตารางเมตรละ ๕ เปโซ แต่ปรากฏว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จนกระทั่งถึง ค.ศ. ๑๙๗๒ เมื่อประธานาธิบดีมาร์คอส ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว ที่ดินส่วนใหญ่ก็ยังมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ชาวทอนโต เมื่อปลาย ค.ศ. ๑๙๗๕ ประธานาธิบดีมาร์คอสได้มีคำสั่งให้ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เสีย เพราะมีความรู้สึกว่าการให้ชาวสลัมได้มีโอกาสถือครองที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองนั้น ก็ยังไม่อาจจะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินและแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไปได้

รัฐบาลได้มีโครงการที่จะใช้ที่ดินในทอนโตเพื่อขยายท่าเรือ จึงได้มีการพัฒนาที่ดินและเตรียมบริการต่างๆ ในเขตติดต่อกับทอนโตที่เรียกว่า Dagat-Dagatan พร้อมทั้งได้เริ่มก่อสร้างที่อยู่อาศัยไปบ้างแล้ว ปัญหาใหญ่อยู่ที่ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลยังคงสูงเกินกว่าที่ชาวทอนโตสามารถจ่ายได้ เพราะโดยทั่วๆ ไปแล้ว ชาวสลัมมีงบประมาณสำหรับค่าเช่าบ้านเฉลี่ยเพียงเดือนละ ๓๕ เปโซ แต่อาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลนั้นเก็บค่าเช่าประมาณ ๗๐ เปโซ ถึง ๑๐๐ เปโซต่อเดือน นอกเหนือจากนั้นแล้วยังมีการเก็บเงินล่วงหน้า (down payment) อีกประมาณ ๓๐๐๐ เปโซ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกำลังความสามารถของชาวสลัมส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีการถมอ่าวมนิลาตามโครงการพัฒนาที่ดิน ในบริเวณนั้นซึ่งทำให้เกิดที่ดินเพิ่มขึ้นอีก แต่รัฐบาลก็ไม่ยอมขายกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านี้ให้กับราษฎร จึงเป็นนโยบายที่ตรงกันข้ามกับความคาดหวังของชาวทอนโต ซึ่งต่างก็ได้รอคอยโอกาสที่จะได้มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองตามที่รัฐบาลได้เคยให้ความหวังไว้

องค์การชุมชนต่าง ๆ ของชาวทอนโตได้ใช้ความพยายามในการปกป้องคุ้มครองราษฎรที่อาศัยอยู่ในที่ซึ่งเขามีกรรมสิทธิ์ แต่ในขณะที่เดียวกันก็พร้อมอยู่เสมอที่จะร่วมมือกับรัฐบาล โดยมีหลักการที่ยึดมั่นอยู่กับการเรียกร้องให้รัฐบาลยับยั้งการรื้อถอนที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม จนกว่าจะมีการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ พร้อมทั้งบริการทางด้านต่าง ๆ มาทดแทนให้เสียก่อน นอกเหนือจากนี้องค์การเหล่านี้ก็ยังยืนยันในความประสงค์เดิมของชาวสลัม คือ ความประสงค์ที่จะครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง เพราะการเช่าที่ของรัฐบาลอยู่นั้นเป็นการเสี่ยงต่อการถูกขับไล่และต้องรื้อถอนทุกครั้ง^๕ที่รัฐบาลต้องการที่ดินคืน เพื่อโครงการต่าง ๆ ที่อาจจะมิชชีนในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นความต้องการขั้นมูลฐาน โดยที่ชาวทอนโตพร้อมที่จะให้สหกรณ์ซึ่งพวกเขาจัดตั้งขึ้นเองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถ้าจะเป็นการช่วยให้การได้กรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นสำเร็จลุล่วงเร็วยิ่งขึ้น แต่ความหวังของเขาเหล่านั้นก็มีได้รับการตอบสนองอีกเช่นเคย

ตั้งแต่ประเทศฟิลิปปินส์ประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๗๒ เป็นต้นมา ประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมต้องประสบกับความกังวลใจในเรื่องที่อยู่อาศัยตลอดมา เพราะไม่รู้ว่าเมื่อใดตนจะถูกไล่ที่ ในเดือนตุลาคมของปีนั้น รัฐบาลได้มีคำสั่งให้ชาวสลัมเร่งจัดการรื้อถอนที่อยู่อาศัยในที่ของรัฐบาล การรื้อถอนครั้งใหญ่ในเดือนมกราคมและพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๓ และในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ได้ดำเนินไปตามคำสั่งของประธานาธิบดีมาร์คอสและมาตามมาร์คอส—ผู้ว่าราชการนครมนิลา ทุกครั้งที่มีคำสั่งให้รื้อถอน องค์การของผู้บุกรุกที่ดิน (Squatter organizations) ก็ได้เดินขบวนไปยังทำเนียบของประธานาธิบดีหรือไม่กี่ได้ส่งตัวแทนของเขาไปเจรจากับประธานาธิบดี หรือมาตามมาร์คอส ซึ่งก็มีผลทำให้การรื้อถอนได้รับการผ่อนผันหรือมีการจำกัดขอบเขตลงบ้าง แต่ในบางครั้งการเจรจาก็มีผลทำให้ผู้นำชุมชน (Community leaders) ถูกรัฐบาลจับกุมตั้งได้ปรากฏในต้นปี ๑๙๗๖ เมื่อผู้นำสิบกว่าคนซึ่งเป็นตัวแทนของชาวทอนโตได้ถูกจับกุมสองวัน—หลังจากที่ได้เข้ามาพบมาตามมาร์คอส ซึ่งเป็นการจับกุมผู้บุกรุกที่ดินครั้งแรกในประวัติศาสตร์—โดยมิได้มีใครคาดฝันมาก่อนและเป็นการใช้ มาตราการขึ้นแก้ขาดและก่อนข้างรุนแรงกับผู้บุกรุกที่ดินในนครมนิลา

เมื่อประมาณกลางเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ประธานาธิบดีและมาทามมาร์คอสได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลที่ Daget-Dagatan เพื่อชาวสลัม ๕๒๖ ครอบครัว แต่จะเห็นได้ว่าอัตราค่าเช่าที่อยู่อาศัยหน่วยละ ๗๐-๑๐๐ เปโซต่อเดือนนั้น เป็นอัตราค่าเช่าที่สูงเกินกว่าที่ชาวสลัมจะมีปัญญาหาเงินมาจ่ายได้ อันที่จริงโครงการสร้างอาคารสงเคราะห์นี้ก็ได้รับการทักท้วงจากสถาปนิกชาวออสเตรเลียกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้ให้ข้อสังเกตว่าชาวสลัมเรียกร้องแต่เพียงกรรมสิทธิ์ที่ดินและบริการจากรัฐบาลเท่านั้น มิได้ประสงค์ที่จะให้รัฐบาลสร้างเป็นอาคารที่อยู่อาศัยให้เช่าซื้อเลย ในขณะที่เกี่ยวกับสถาปนิกชาวออสเตรเลียกลุ่มนี้ก็ยิ่งได้ชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า รัฐบาลมิได้รับฟังความเห็นเกี่ยวกับการเลือกลักษณะและแบบบ้านจากองค์การชุมชนเลย นอกเหนือไปจากนั้นแล้ว การสร้างที่อยู่อาศัยเพียง ๕๐๐ กว่าหน่วยนั้นไม่สามารถจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยได้มากนัก เพราะประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมเพียงแต่ในทอนโคเท่านั้นก็มีถึงสามหมื่นครอบครัวแล้ว

ปัญหาเรื่องการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นปัญหาใหญ่ที่เริ่มได้รับความสนใจจากนักวิชาการหลายฝ่าย และจะได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังปรากฏในการประชุมเรื่องการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (human settlement) ในเขตเอเชียและแปซิฟิกของเอสแคป (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ครั้งที่ ๑ ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ ๙-๑๔ พฤษภาคม ศกนั้นนี้ ก็เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าประเทศสมาชิกเหล่านั้นต่างก็ได้ตระหนักว่า การเพิ่มของประชากรที่มีอัตราส่วนที่สูงได้ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่นปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาอาชญากรรม ในการประชุมของสหประชาชาติเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดาเมื่อปีที่แล้วก็ได้กำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นไว้หลายโครงการด้วยกัน ส่วนการประชุมของเอสแคปในกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการประชุมระดับภูมิภาคเพื่อตัดสินใจในโครงการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นในการประชุมที่แวนคูเวอร์ว่าจะทำอะไรบ้าง และจะทำอะไรก่อนหลัง สำหรับความสนใจของประเทศไทยตามโครงการนี้เกี่ยวกับเรื่องการสร้างที่อยู่อาศัย ดังนั้นถ้าสำนักงานใหญ่ของโครงการดังกล่าวตั้งขึ้นมาที่กรุงเทพมหานคร โครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐบาลไทยก็จะประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น เนื่องจากจะต้องได้รับ

ความช่วยเหลือจากหน่วยงานนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวิชาการและอาจจะมีผลในด้านการเงินทุน
ติดตามมาด้วย

การที่ผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรม
ตอนโตมานั้น ทำให้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ถ้าปัญหาการจัดที่อยู่อาศัยให้ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมทั้งในฟิลิปปินส์
และประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ จะประสบความสำเร็จได้ก็ต้องคำนึงถึงความสำคัญในเรื่องนี้ เพราะ
ความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ยาก ถ้าปราศจากความเข้าใจอันดีและการร่วมมือระหว่างราษฎรกับรัฐบาล
ในการวางแผนโครงการต่าง ๆ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัยให้
ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมของประเทศไทยนั้น รัฐบาลคงจะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม
ของประชาชนและเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ
บ้างไม่มากนัก
