

**ประชากร การตั้งถิ่นฐาน และการขยายตัวของเมือง:  
ปัญหา และนโยบาย  
(Population, Settlement and Urbanization:  
Problems and Policies)**



โดย

**รองศาสตราจารย์ ดร.ภัสสร ลิมานนท์  
วิทยาลัยประชากรศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ธันวาคม 2542**

## สารบัญ

|                                                                            | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อ.....                                                              | ก    |
| แนวคิดพื้นฐาน.....                                                         | 1    |
| ประชากรเพิ่ม ย้ายถิ่นเพิ่ม เมืองใหญ่เพิ่ม: สถานการณ์โลก.....               | 2    |
| การเพิ่มประชากร การย้ายถิ่น และการขยายตัวของเมือง: สถานการณ์ประเทศไทย..... | 7    |
| นโยบายพัฒนาชนบท-เมืองของไทย: สำเร็จหรือล้มเหลว?.....                       | 9    |
| คุณภาพชีวิต “คนชนบท” และคนจนเมือง: อยู่กันอย่างไร?.....                    | 14   |
| ปัญหาการใช้ที่ดินและการขาดการวางผังเมือง.....                              | 14   |
| ภาวะที่อยู่อาศัย.....                                                      | 16   |
| ภาวะการว่างงานและการกระจายรายได้ของคนเมือง.....                            | 18   |
| บริการสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการที่ขาดแคลน.....                           | 19   |
| ภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและระบบการจัดการ.....                              | 21   |
| ความรู้สึก “ตัวใคร-ตัวมัน” ของคนเมือง.....                                 | 23   |
| คนย้าย-โรคย้ายตามด้วย: ปัญหาสาธารณสุขของคนเมือง.....                       | 25   |
| บทสรุป และข้อคิดสำหรับอนาคต.....                                           | 27   |
| เอกสารอ้างอิง.....                                                         | 32   |

## บทคัดย่อ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อัตราเพิ่มประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย ประกอบกับความแตกต่างอย่างมากด้านโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท เป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้ประชากรจำนวนมากหลั่งไหลจากเขตชนบทหนีความยากจน โดยการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ เข้าสู่เขตเมือง เพื่อตั้งถิ่นฐาน และมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงทางประชากรดังกล่าวส่งผลให้เมืองใหญ่ และชุมชนเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการประมาณการว่าในอนาคตอันใกล้นี้ จำนวนเมืองใหญ่ และประชากรที่อาศัยในเขตเมือง จะเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัว จนอาจเกินศักยภาพของผู้บริหารนคร จะรองรับ หรือตอบสนองความต้องการของประชากรเมืองได้

รายงานฉบับนี้ได้อภิปรายอย่างละเอียดเกี่ยวกับปัญหาอันเป็นผลพวงจากการขยายตัวของเมืองที่เติบโตโดยปราศจากการวางแผน หรือขาดการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา รวมทั้งการที่รัฐมีนโยบายลำเอียงในการพัฒนาที่เน้นการลงทุนเฉพาะในเขตเมือง โดยได้ยกตัวอย่างประกอบจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่ระยะที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ถึงระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และตัวอย่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวรวดเร็วเกินไปของเมืองรวมถึง การขาดการวางผังเมือง และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับประเภทที่ดิน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่เพียงพอ ภาวะการว่างงาน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางรายได้และฐานะของประชากร ภาวะมลพิษและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การติดยาเสพติด อาชญากรรม ปัญหาสุขภาพอนามัยและการที่คนจนเมืองไม่อาจเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้แม้จะมีอยู่และคงอยู่ในกลุ่มประชากรชนบท แต่ดูเหมือนว่าในกลุ่มประชากรเมือง ปัญหาเหล่านี้จะคงอยู่ในระดับที่รุนแรงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มคนจนเมือง

ตลอดเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าชุมชนระหว่างประเทศได้พยายามหาหนทางที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต และภาวะแวดล้อมในเขตชนบทเพื่อลดกระแสการย้ายถิ่นออกเพื่อเข้าสู่เมือง ขณะเดียวกันก็ได้แก้ไขปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเมือง หลายมาตรการที่นำมาใช้ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่อีกหลายมาตรการประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการแก้ปัญหาชนบทและเมือง เพราะแต่ละประเทศมีเงื่อนไขและตัวกำหนดการตั้งถิ่นฐาน และการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรแตกต่างกันไป จึงเป็นหน้าที่ของแต่ละประเทศ แต่ละสังคมต้องแสวงหาหรือประยุกต์มาตรการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความเหมาะสม และจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อลดผลกระทบเชิงลบของการขยายตัวของเมืองที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชากร

# ประชากร การตั้งถิ่นฐาน และการขยายตัวของเมือง: ปัญหาและนโยบาย

## (Population, Settlement and Urbanization: Problems and Policies)

รองศาสตราจารย์ ดร.ภัสสร ลิมานนท์  
วิทยาลัยประชากรศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แนวคิดพื้นฐาน:

การตั้งถิ่นฐานของประชากร (human settlement) ปกติแล้วจะถูกกำหนดโดยหลายปัจจัยดังต่อไปนี้ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ การเพิ่มของประชากรที่อาจเป็นแรงกดดันให้เกิดการเคลื่อนย้าย องค์ประกอบทางประชากร โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และสถานะแวดล้อมอื่นๆ ที่สำคัญคือต้องมีกระบวนการหนึ่งซึ่งอำนาจให้เกิดการตั้งถิ่นฐานประชากรได้ คือ การเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากร (population mobility) ซึ่งกระบวนการนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การย้ายถิ่นที่อยู่เนื่องจากถูกบังคับ (forced, displacement) การโยกย้ายให้พ้นภัยพิบัติ (evacuation) การอพยพพลัดถิ่น (refugee) ย้ายกลุ่มใหญ่เพื่อตั้งหลักแหล่ง (massed) ย้ายโดยรัฐอุปถัมภ์เพื่อคืนสู่ภูมิลำเนา (repatriation) และการย้ายถิ่นเสรี (free migration) ซึ่งในบรรดาการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรที่กล่าวแล้วทั้งหมดนี้ การย้ายถิ่นเสรี นับว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่โยงใยใกล้ชิดกับกระบวนการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการย้ายถิ่นเสรีก็ยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการกระจายตัวประชากร (population distribution) และการขยายตัวของเมือง (urbanization)

ในช่วงเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นักพัฒนาเศรษฐกิจได้เริ่มให้ความสนใจมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีตต่อบทบาทของการย้ายถิ่นเสรีในฐานะที่เป็นตัวกำหนดการกระจายตัวของประชากร ที่จะส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐานของประชากรในพื้นที่ต่างๆ นอกจากนี้แล้ว การย้ายถิ่นเสรีซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วในเขตพื้นที่ส่งออก ซึ่งส่วนใหญ่ คือ เขตชนบท เพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ดีกว่าในเขตเมืองได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน และในอนาคตอันใกล้ คาดว่าปัญหานี้จะขยายตัวออกตามจำนวนประชากรเมืองที่เพิ่มขึ้น

---

\* เพื่อความชัดเจนในการสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นต่างๆ ที่พูดถึง ผู้เขียนขออนุญาตใช้ศัพท์วิชาการเฉพาะทางภาษาอังกฤษ ประกอบการอภิปรายในส่วนแรกของรายงาน

## ประชากรเพิ่ม ย้ายถิ่นเพิ่ม เมืองใหญ่เพิ่ม: สถานการณ์โลก

การขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นได้จาก 2-3 สาเหตุด้วยกัน\* แต่มี 2 สาเหตุสำคัญ คือ การย้ายถิ่นเข้าพื้นที่ และอัตราเพิ่มประชากรตามธรรมชาติในพื้นที่ และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หากเมืองขยายตัวรวดเร็วเกินความสามารถของพื้นที่ที่จะรองรับการเพิ่มประชากรจำนวนมาก ก็เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหานานัปการตามมา ซึ่งบางครั้งยากต่อการแก้ไข

อัตราเพิ่มประชากรโลกที่ยังสูงอยู่ในปัจจุบัน มีส่วนทำให้จำนวนประชากรโลกเพิ่มขึ้นในขนาดมากมายมหาศาล จากการคาดประมาณของโครงการประชากรแห่งองค์การสหประชาชาติ พบว่า เนื่องจากอัตราเพิ่มประชากรโลก ช่วงปี ค.ศ.1985-1990 เป็นประมาณร้อยละ 1.7 ต่อปี ประชากรโลกจะยังคงเพิ่มจำนวนประมาณ 90 ล้านคนต่อปี แต่ในอนาคต จำนวนเพิ่มอาจจะต่ำกว่านี้แต่ก็เพียงเล็กน้อย เนื่องจากอัตราเพิ่มประชากรจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง โดยที่ในช่วงปี ค.ศ.2020-2025 คาดว่าอัตราเพิ่มจะลดลงเป็นร้อยละ 1.0

หลักฐานจากอดีต แสดงให้เห็นว่า กว่าที่ประชากรโลกจะเพิ่มตัวจากหนึ่งพันล้านเป็นสองพันล้านนั้น ต้องใช้เวลานานถึง 123 ปี แต่จำนวนประชากรพันล้านถัดมาใช้เวลาเพียงน้อยกว่าคือ 33 ปี 14 ปี และ 13 ปี ตามลำดับ และจำนวนพันล้านต่อไปใช้เวลาเพียง 12 ปี ซึ่งก็คือเมื่อประชากรโลกพุ่งจำนวนถึงหลัก 6 พันล้าน ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2542

โครงการประชากรแห่งองค์การสหประชาชาติ ประเมินการไว้ว่า ในประมาณ 50 ปี ข้างหน้า (ปี ค.ศ.2050 หรือ พ.ศ.2593) จำนวนประชากรโลกจะอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง อย่างต่ำ 7.9 พันล้านคน และอย่างสูงที่จำนวน 11.9 พันล้านคน ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่า ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในระดับที่มีการเกิดและการตายในระดับค่อนข้างต่ำ แต่ประเทศเหล่านั้นมีอัตราการเปลี่ยนแปลงในระดับที่เร็ว-ช้าไม่เท่ากัน ทำให้สถานการณ์ประชากรในโลกนี้ไม่เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศแถบทวีปแอฟริกา และทวีปเอเชียยังคงมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 2 ต่อปี ขณะที่กลุ่มประเทศในทวีปยุโรปมีอัตราเพิ่มต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งความแตกต่างอย่างมากในระดับนี้มีความหมายอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงในขนาดของประชากร และการกระจายตัวของประชากร ซึ่งแน่นอนว่าในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราเพิ่มประชากรสูง และมีประชากรจำนวนมหาศาล ย่อมมีแรงกดดันทางประชากร ทำให้ต้องมีการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่จากที่ๆมีความ

---

\* ในทางประชากรศาสตร์ ระดับการขยายตัวของเมืองมีความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในอัตราร้อยละของประชากรที่อาศัยในเขตเมือง (ที่แต่ละประเทศจำกัดความต่างกัน) เมือง (city) อาจขยายพื้นที่ออกไปได้เรื่อยๆ (city expansion) แต่อาจจะปราศจากการขยายตัวของเมือง หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราร้อยละของประชากรเมือง การขยายตัวของเมืองมีปัจจัยกำหนดสำคัญ 3 ประการ คือ การจำแนกพื้นที่ใหม่ (area reclassification) การเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ (natural increase) และการย้ายถิ่นเข้า (in-migration)

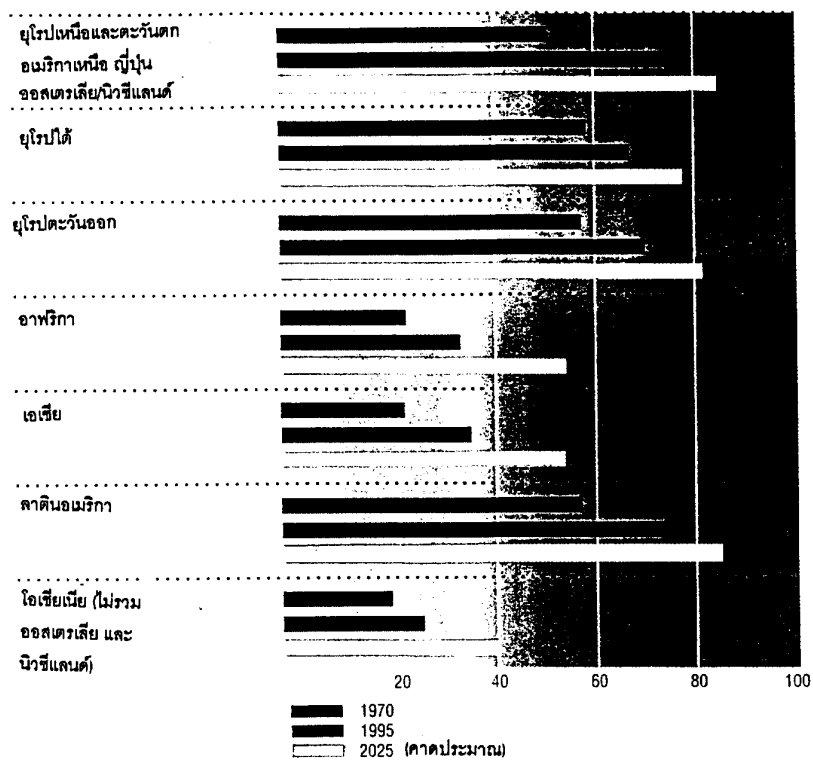
หนาแน่นสูงไปยังพื้นที่ๆ คาดว่าจะมีโอกาสอยู่รอดได้มากกว่า ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะเป็นภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศก็ตาม (UN, 1994)

การย้ายถิ่นโดยเสรีไม่ว่าจะเป็น การย้ายภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการตัดสินใจของบุคคลหรือครอบครัวจำนวนนับล้าน และเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนความเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ที่ประชากรในพื้นที่ต่างๆ มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นในทุกด้าน

จากการคาดประมาณว่า ทั่วโลกมีผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 75 ล้านคน เป็นประมาณ 120 ล้านคน ระหว่างปี พ.ศ.2508 ถึง พ.ศ.2533 ทำให้สัดส่วนประชากรที่อาศัยในประเทศที่มีใช้ถิ่นกำเนิดมีประมาณร้อยละ 2 ของประชากรโลก กระแสการย้ายถิ่นที่นับวันจะเติบโตขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเพิ่มอย่างรวดเร็วของประชากรโลก (POPLINE, 1993) การเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรจากเขตชนบทเข้าสู่เมืองเป็นกระแสที่เรียกร้องให้ผู้เกี่ยวข้องเพิ่มความสนใจมากขึ้น เพราะกระแสนี้เป็นต้นเหตุให้ “ประชากรเมือง” (urban population) เมืองใหญ่ระดับมหานคร (metropolitan) และอภิมหานคร (mega city) เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว

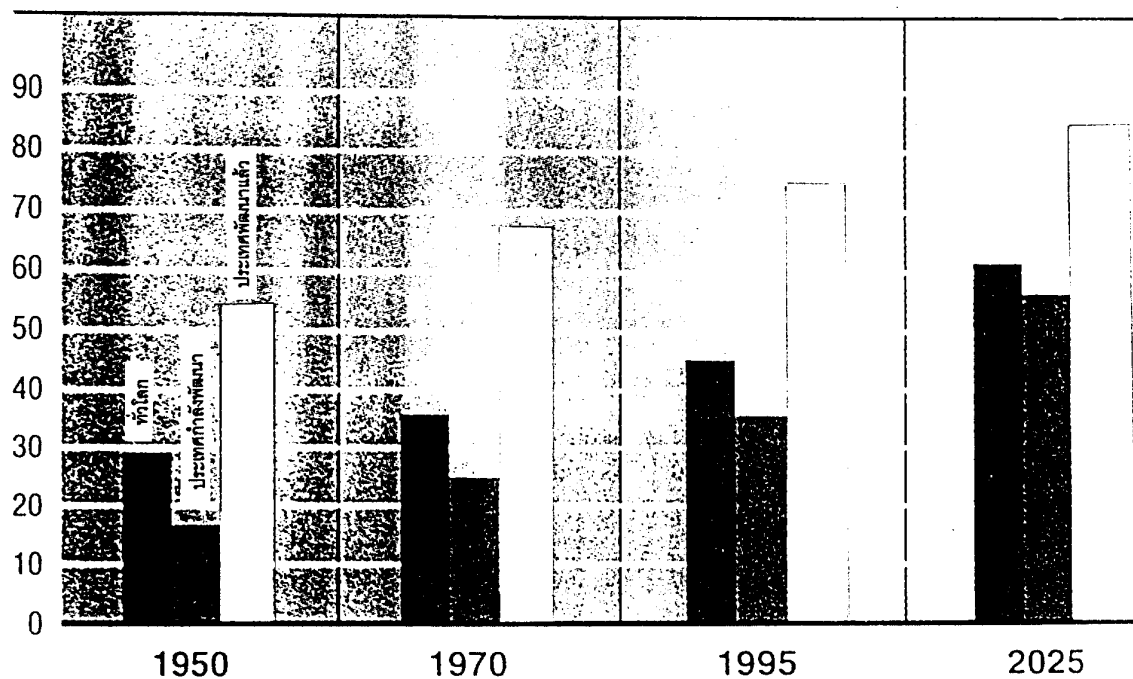
ปัจจุบันประชากรเมืองทั่วโลก เพิ่มขึ้นประมาณ 60 ล้านคนต่อปี ด้วยอัตราเพิ่มที่สูงกว่าอัตราเพิ่มประชากรในเขตชนบทถึง 3 เท่า และประชากรเมืองเพิ่มขึ้นจาก 1 ใน 3 ของประชากรโลก เมื่อปี พ.ศ.2503 เป็นประมาณร้อยละ 47 หรือประมาณ 2.8 พันล้านคน ในปี พ.ศ.2542 โดยสัดส่วนประชากรที่อาศัยในเขตเมืองของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวจากร้อยละ 22 เป็นร้อยละ 40 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 ขณะที่ในประเทศพัฒนาแล้ว ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61 เป็นเพียงประมาณร้อยละ 76 ในช่วงเวลาเดียวกัน (POPLINE 1999) นอกจากนี้มีการคาดประมาณว่าภายในปี พ.ศ.2563 ประชากรโลกจำนวนกว่าครึ่ง (ประมาณ 3.6 พันล้านคน) จะตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองและที่เหลืออีกจำนวนประมาณ 3 พันล้านคนอยู่ในชนบท สิ่งที่น่ากังวลคือ การเพิ่มประชากรเมืองดังกล่าว (ประมาณ 4 ใน 5) เกิดขึ้นในประเทศยากจนที่สุดหลายประเทศ (เช่น บังกลาเทศ ปากีสถาน) ซึ่งหมายความว่า ประชากรเมืองรุ่นใหม่จำนวนมหาศาลจะติดอยู่ในกลุ่มประชากรยากจนที่สุดในโลก ข้อมูลในตารางข้างล่างนี้ แสดงให้เห็นว่าทุกภูมิภาค ประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.2538-2568 แต่ด้วยอัตราที่ต่างกันค่อนข้างมากโดยเฉพาะในแถบภูมิภาคเอเชีย ที่ประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้นกว่าเท่าตัว อันเป็นผลมาจากการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติและการย้ายถิ่น

### ระดับการขยายตัวของเมืองในภูมิภาคต่างๆ



แหล่งข้อมูล: United Nations. 1995. *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*. New York: Population Division, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, United Nations.

## ร้อยละของประชากรอาศัยในเขตเมือง



แหล่งข้อมูล: United Nations. 1995. *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*. New York: Population Division, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, United Nations.



การกระจายตัวของประชากรเมือง จำแนกตามภูมิภาค ระหว่างปี พ.ศ.2538-2568  
(จำนวนล้านคน)

| ภูมิภาค         | พ.ศ.2538 | พ.ศ.2568 |
|-----------------|----------|----------|
| แอฟริกา         | 250      | 840      |
| คาริบเบียน      | 358      | 601      |
| อเมริกาเหนือ    | 223      | 313      |
| ยุโรป           | 535      | 598      |
| กลุ่มโอเชียเนีย | 200      | 307      |
| เอเชีย          | 1,198    | 2,718    |

แหล่งข้อมูล: UN. Department of Economic and Social Information and Policy  
Analysis. **World Urbanization Prospect. The 1994 Revision.**  
New York: Population Division 1995 p.25.

จากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติ โดยสอบถามข้อมูลจากรัฐบาลจำนวน 190 ประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2536 เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากรในประเทศของตน พบว่ารัฐบาลจำนวนประมาณ 3 ใน 4 ไม่พอใจแบบแผนการกระจายตัวประชากรในประเทศตน และต้องการให้ลดอัตราการย้ายถิ่นเข้าจากเขตชนบทสู่เมือง และรัฐบาลประมาณร้อยละ 12 ต้องการให้ประชากรย้ายถิ่นกลับชนบท (U.N. 1993)

สำหรับข้อมูลการเพิ่มขึ้นของเมืองใหญ่ปรากฏดังนี้ คือ ในปี พ.ศ.2493 ทั่วโลกมี 83 เมืองใหญ่ที่มีประชากรจำนวนเกิน 1 ล้านคน โดย 34 เมืองอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และในช่วงนี้มีเพียงมหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2503 มีกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 นครที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน ในปี พ.ศ.2543 คาดว่าจะมีเมืองใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคนเพิ่มขึ้นถึง 391 เมือง และในจำนวนนี้จะมี 17 อภิมหานครที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน โดย 13 อภิมหานครอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกรุงโตเกียวเป็นเมืองใหญ่ที่สุดในโลก คือมีประชากรมากถึง 27 ล้านคน และมีการคาดการณ์ว่าเมื่อถึงปี พ.ศ.2558 จะมีอภิมหานครเพิ่มเป็น 26 เมือง โดย 22 เมืองอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา และจากจำนวนนี้ 18 เมืองจะอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งมีอัตราเพิ่มประชากรโดยรวมสูงดังกล่าวแล้ว การขยายตัวของเมืองมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น ในศตวรรษที่ 21 ราวปี พ.ศ.2573 คาดว่าจะมีประชากรเมืองถึง 5 พันล้านคน จากจำนวนประชากรโลกทั้งหมด 8.1 พันล้านคน (Ross, 1994; UNFPA, 1996)

ดังกล่าวแล้วว่า การขยายตัวของเมืองเกิดได้จากตัวกำหนดหลักสามประการ แต่ที่สำคัญที่สุด พบว่า ร้อยละ 40 เกิดจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรจากเขตชนบทสู่เมือง เพราะมีแรงจูงใจนานัปการ เช่น เป็นแหล่งลงทุน ตลาดแรงงาน ศูนย์รวมวัฒนธรรม เทคโนโลยี บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข โอกาสเลื่อนชั้นทางสังคม แต่ขณะเดียวกัน การที่เมืองเติบโตเร็วเกินไป ก็ส่งผลกระทบทางลบได้มากเช่นกัน ผลจากการประชุมผู้นำและผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเมือง ที่จัดขึ้น ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2537 ได้ข้อสรุปตรงกันว่า ไม่ควรปล่อยให้เมืองโตโดยปราศจากการควบคุมอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะผลพวงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะทวีความรุนแรงจนยากแก้ไข ปัญหาเมือง รวมถึงการมีจำนวนประชากรมากเกินไปซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน การว่างงานเพราะไม่มีงานตอบสนองพอ สุขภาพอนามัยที่ย่ำแย่จากสภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรม มลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียงที่จากระบบการควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพเหล่านี้ จึงเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไข (Ross, 1994)

### ประชากร การย้ายถิ่น และการขยายตัวของเมือง: สถานการณ์ประเทศไทย

จากหลักฐานที่ปรากฏพอสรุปได้ว่า จากจุดเริ่มของประวัติศาสตร์ชาติไทย คือ ราชอาณาจักรสุโขทัยนับเป็นเวลากว่า 700 ปี กว่าจะมีประชากรจำนวนประชากร 8 ล้านคนในปี พ.ศ.2454 ที่มีการทำสำมะโนประชากรในประเทศครั้งแรก หลังจากนั้น จำนวนประชากรไทยได้มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ (ร้อยละ 1.3 2.2 และ 2.9) ยกเว้นในช่วงการสำมะโนประชากรระหว่างปี พ.ศ.2480 และ พ.ศ.2490 ที่อัตราเพิ่มต่ำกว่าที่เคย (ร้อยละ 1.9) อันเป็นผลจากการที่ประชากรมีระดับการเจริญพันธุ์ต่ำ และอัตราตายสูงในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้น อัตราเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 3.2 ต่อปี เนื่องจากภาวะเจริญพันธุ์ที่สูงขึ้น และการเพิ่มสูงระดับนี้ยังคงดำเนินติดต่อกันไปในระหว่างทศวรรษ 2503 แต่ได้เพิ่มช้าลงในช่วงทศวรรษ 2513 และ 2523 เป็นประมาณร้อยละ 2.7 และ 2.6 ต่อปี ซึ่งเป็นช่วงหลังจากมีนโยบายประชากรแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.2513 ในการทำสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2533 พบว่าประชากรประเทศไทยมีจำนวนประมาณ 54 ล้านคน และมีอัตราเพิ่มประมาณร้อยละ 1.98 และโดยมีระดับภาวะเจริญพันธุ์ลดลงตามข้อสมมุติฐานที่ตั้งไว้ อัตราเพิ่มประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ 1.29 เมื่อถึงปี พ.ศ.2539 หรือเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยมีจำนวนรวมประชากรทั้งสิ้นประมาณ 60 ล้านคน และคาดว่าจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.17 ในปี พ.ศ.2543 ซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และมีจำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 62.4 ล้านคน (กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2538)

## ขนาดและอัตราเพิ่มของประชากรจากสำมะโนประชากรปี พ.ศ.2454-2533

| วัน เดือน ปี การสำมะโน | จำนวนประชากร | อัตราเพิ่มประชากร |
|------------------------|--------------|-------------------|
| 1 เมษายน 2454          | 8,266,408    | -                 |
| 1 เมษายน 2462          | 9,207,355    | 1.3               |
| 15 กรกฎาคม 2472        | 11,506,207   | 2.2               |
| 23 พฤษภาคม 2480        | 14,464,105   | 2.9               |
| 23 พฤษภาคม 2490        | 17,442,689   | 1.9               |
| 25 เมษายน 2503         | 26,257,916   | 3.2               |
| 1 เมษายน 2513          | 34,397,374   | 2.7               |
| 1 เมษายน 2523          | 44,824,540   | 2.6               |
| 1 เมษายน 2533          | 54,532,300   | 1.98              |

แหล่งข้อมูล: Arnold, Retherford and Wanglee (1977: 4); และสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2526จ: 2-7) อ้างในภัสสร ลิมานนท์ และเพ็ญพร วีระสวัสดิ์ 2532; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2535

การตั้งถิ่นฐาน และการกระจายตัวประชากรในประเทศไทย เป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอในทุกภูมิภาค ข้อมูลจากสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดปี พ.ศ.2533 แสดงให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรมากที่สุด รองลงมาคือภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ภาคเหนือและภาคใต้ โดยที่ภาคกลางมีความหนาแน่นประชากรต่อขนาดพื้นที่สูงสุด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการกระจายตัวประชากรแสดงให้เห็นว่า การตั้งถิ่นฐานของประชากรไทยในแต่ละภาคมีการเปลี่ยนแปลงน้อย และคงรูปแบบตามที่กล่าวข้างต้นเสมอมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2483 ยกเว้นเขตกรุงเทพมหานครซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้นสม่ำเสมอ เนื่องจากขาดข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงประมาณการว่าปี พ.ศ.2545 กรุงเทพมหานครน่าจะมีประชากรมากถึง 9 ล้านคน และเมื่อถึงปี พ.ศ.2555 จะมีประชากรอาศัยในเมืองหลวงมากถึง 11 ล้านคน (ภัสสร ลิมานนท์ และเพ็ญพร วีระสวัสดิ์ 2532; น.รินี เรืองหนู 2541)

ข้อมูลที่แสดงระดับความเป็นเมือง (โดยใช้เขตเทศบาลเป็นตัวกำหนด) แสดงให้เห็นว่า ระดับความเป็นเมืองของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.5 ในปี พ.ศ.2503 เป็นร้อยละ 13.2 ในปี พ.ศ.2513 และเพิ่มเป็นร้อยละ 17.0 ของประชากรทั้งประเทศอาศัยในเขตเทศบาล 122 แห่ง ในปี พ.ศ.2523 และจากข้อมูลล่าสุดปี พ.ศ.2533 พบว่าประชากรเมืองเพิ่มเป็นร้อยละ 18.7 จากเขตเทศบาลทั้งหมด 132 แห่ง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2537) ผลจากการกำหนดให้เขตเทศบาลเป็นเขตเมือง ทำให้ข้อมูลที่แสดงระดับความเป็นเมืองต่ำกว่าความเป็นจริง ที่คาดว่าประชากรที่อาศัยในเขตเมืองน่าจะมีมากกว่าที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้เพราะในช่วงปี พ.ศ.2518-2527 อัตราเพิ่มของประชากรเมือง

เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปีเนื่องจากการย้ายถิ่นของประชากรชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ประมาณว่าในปี พ.ศ.2533 ประชากรที่อยู่ในเขตเมืองมีจำนวนมากถึง 18 ล้านคนหรือร้อยละ 32 ของประชากรทั้งหมด (NESDB 1994) และจากตัวเลขล่าสุด ในปี พ.ศ.2541 พบว่าประชากรเมืองของประเทศไทยมีประมาณร้อยละ 40 (คือประมาณ 25 ล้านคนจากประชากรทั้งประเทศ 62 ล้านคน) ซึ่งประกอบด้วยประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลประมาณ 10 ล้านคนที่เหลืออีก 15 ล้านคน อยู่ในชุมชนเมืองอื่นๆ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล (ที่ยกฐานะจากเขตสุขาภิบาล จำนวน 981 แห่งทั่วประเทศ) (การเคหะแห่งชาติ 2542)

การขยายตัวของเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการย้ายถิ่นเข้าเมืองของประชากรจากเขตชนบท เนื่องจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จากระบบเกษตรกรรมมาสู่กึ่งอุตสาหกรรม ทำให้การย้ายถิ่นจากชนบทสู่ชนบทที่การย้ายถิ่นเป็นไปเพื่อการบุกเบิกหาที่ดินทำกิน ลดความสำคัญลงกว่าในอดีต ขณะที่เขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครกลายเป็นจุดศูนย์กลางการย้ายถิ่นสำคัญที่สุด กล่าวคือ การย้ายถิ่นระหว่างภาคเข้าสู่เขตกรุงเทพมหานครอันเป็นกระแสหลักในช่วงปี พ.ศ.2498 จนถึงปี พ.ศ.2523 ไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าระยะหลัง จะพบว่า มีกระแสการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครไปยังเขตปริมณฑล และออกไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นกว่าในอดีต (ภัสสร ลิมานนท์ และเพ็ญพร วีระสวัสดิ์ 2532; วีระ อัฐกุล 2533; NESDB 1994) เนื่องจากนโยบายและมาตรการทางอ้อมของรัฐบาลที่ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเขตรอบนอกกรุงเทพมหานคร รวมทั้งพยายามให้มีการกระจายบริการของรัฐออกไปในทุกภูมิภาค ทำให้อัตราการเติบโตของเมืองศูนย์กลางในเขตภูมิภาค เป็นไปในระดับที่มากกว่าของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าระดับการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหลวงยังคงสูงอยู่ มีการคาดการณ์ว่า ในอนาคตการกระจายตัวของประชากรจะเปลี่ยนไปจากเดิม อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศมีประชากรวัยแรงงานลดลง และมีประชากรวัยสูงอายุมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรลดลง แต่ก็อาจมีสถานการณ์กดดันเรื่องรายได้และค่าจ้างแรงงานสูง-ต่ำ ไม่เท่ากันในแต่ละภูมิภาค ที่ยังคงเป็นปัจจัยกระตุ้นให้การกระจายตัวประชากรเป็นไปโดยไม่สม่ำเสมอ

### นโยบายพัฒนาชนบท-เมืองของไทย: สำเร็จหรือล้มเหลว?

เป็นที่แน่นอนว่า ตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การตั้งถิ่นฐานประชากรและการกระจายตัวประชากร ที่ส่งผลให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วในประเทศไทย และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มประชากร และการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ดังกล่าวโดยละเอียดแล้วข้างต้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐด้านการพัฒนาเมืองและชนบทที่มีมาตลอดระยะเวลาประมาณ 40 ปีตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 (พายุ

พยอมชนต์ 2533; เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ 2533; Prasong 1993; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540) ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ขณะที่รัฐส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก และให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อเร่งระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐก็ได้พยายามพัฒนาเมือง โดยมุ่งเน้นการสร้างทางหลวง ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม เพื่อกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาค ในส่วนของชนบท ก็ได้กำหนดพื้นที่ให้มีโครงการนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยประชากรที่ขาดที่ทำกิน และเพื่อส่งเสริมให้มีการย้ายออกสู่ชนบท แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) รัฐยังมีแนวนโยบายลงทุนสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการโดยเฉพาะในแถบกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ทำให้อุตสาหกรรมในบริเวณดังกล่าวขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างมาก และยังได้เน้นการพัฒนาท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคเพื่อลดปัจจัยผลักดันการย้ายถิ่นออกให้น้อยลง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ แม้อัตราผลผลิตของประเทศสูงขึ้นอย่างน่าพอใจ แต่ความไม่สมดุลด้านการเพิ่มรายได้ระหว่างภาคและระหว่างกลุ่มก็เพิ่มตามขึ้นไปด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ขณะที่รัฐมีนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากร รัฐก็ได้เน้นนโยบายการพัฒนาชนบทเป็นครั้งแรกโดยส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในชนบทมากขึ้น ทั้งนี้เพราะพบว่านโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชากรเขตเมืองและเขตชนบทมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นแรงกระตุ้นให้แรงงานชนบทมีการย้ายออก ดังนั้นรัฐจึงมีแผนสนับสนุนให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆไปดำเนินงานนอกกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มวางแผนเกี่ยวกับเมืองหลัก และโครงการสำรวจสร้างท่าเรือน้ำลึก เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการย้ายถิ่นของประชากรในอนาคต

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ในช่วงนี้รัฐส่งเสริมให้เกิดเมืองหลักขึ้นอีก 9 แห่ง จากที่มีอยู่เดิม 6 แห่งในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 3 เพื่อกระจายความเจริญสู่ภาคต่างๆโดยเร่งขยายบริการและการผลิตทางอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคและชนบท แต่ยังคงมีความลำเอียงในการกระจายทรัพยากรต่างๆเพื่อการพัฒนา ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค จึงปรากฏว่า ในช่วงปลายแผนพัฒนาระยะที่ 4 กรุงเทพมหานคร กลายเป็นเมืองหลวงที่มีประชากรมากเกือบ 5 ล้านคน มีอิทธิพลครอบงำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขณะที่ประชากรในเขตชนบทเป็นจำนวนมากยังคงหลงใหลเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลได้ดำเนินโครงการพัฒนากรุงเทพมหานครมาโดยตลอด กลายเป็นตัวดึงดูดประชากรจากภาคอื่นๆให้ย้ายเข้าสู่พื้นที่นี้ ทั้งที่เป็นการย้ายถิ่นระยะยาวเพื่อตั้งถิ่นฐาน และการย้ายถิ่นแบบหมุนเวียนระยะสั้น เพื่อแสวงหางานทำตามฤดูกาลที่ว่างจากการทำงานในภาคเกษตร

ในช่วงแผนพัฒนาฯระยะที่ 4 นี้ โดยที่ได้ตระหนักว่า แม้การย้ายถิ่นเป็นเสรีภาพส่วนบุคคล แต่เพื่อบรรเทาความรุนแรงของปัญหาการย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง สำนักงานคณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้จัดทำนโยบายและมาตรการด้านการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2524 โดยมีสาระสำคัญเน้นการกระจายตัวประชากรที่สมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น และบริการพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่ และเนื่องจากการกระจายตัวของประชากรที่แตกต่างกันทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานประชากรที่ต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท สำหรับนโยบายการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญเรื่องการวางผังเมือง การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม เช่นที่อยู่อาศัย การคมนาคม และการแก้ปัญหานามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านสุขภาพกายและจิต ส่วนนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตชนบท รัฐได้ให้ความสำคัญสูงสุดต่อการส่งเสริมพัฒนาชนบทในลักษณะผสมผสาน โดยรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น ทั้งหมดนี้เพื่อชะลอการย้ายถิ่นออกของประชากรชนบท ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ก็ได้นำไปใช้เป็นกรอบการวางแผนและกำหนดรูปแบบการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในแผนพัฒนาฯระยะที่ 5 และระยะที่ 6 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการลงทุนการพัฒนา บริการขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ (เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ 2533)

*แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)* รัฐเน้นแผนการพัฒนาให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ เช่น จังหวัดทางแถบชายฝั่งตะวันออก ตะวันตกใต้ อีสานตอนล่าง เน้นการวางผังเมือง กำหนดระดับของเมืองอุตสาหกรรม (เล็ก-กลาง-ใหญ่) เพื่อนำวัตถุดิบมาใช้ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท จัดทำโครงการสร้างงาน เพิ่มผลผลิต จัดบริการขั้นพื้นฐาน และกระจายบริการสังคมให้แก่ประชากรในชนบทเพื่อลดการย้ายถิ่นออก

*แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)* ช่วงนี้รัฐได้ดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯระยะที่ 5 ที่พัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคและชนบทต่อไป เพื่อลดกระแสการย้ายถิ่นออกจากภูมิภาค เน้นให้ประชากรชนบทได้ตระหนักถึงการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและช่วยกันพัฒนาชนบท ในช่วงแผนนี้ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ คือ การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล พัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (มาบตาพุด แหลมฉบัง) โครงการพัฒนาผสมผสานเกษตรอุตสาหกรรมเขตภาคกลางตอนบนเพื่อดึงดูดประชากรให้ย้ายเข้าพื้นที่เหล่านี้

จากการศึกษาการกระจายตัวของเมืองในประเทศไทยช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 พบว่ากรุงเทพมหานครมีการกระจายความเป็นเมืองออกไปยังพื้นที่ชนเมือง (Polarization reversal) และขณะเดียวกันเมืองศูนย์กลางในภูมิภาครอบนอกมีการเติบโตในสัดส่วนที่สูงกว่ากรุงเทพฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) นอกจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางเขตภูมิภาค ให้เป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานแล้ว ในแผนนี้ยังได้เน้นแนวทางการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น เพราะปรากฏผลชัดเจนว่า ตลอดเวลาของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แม้รายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า แต่ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างประชากรในชนบทกับเมืองก็ยิ่งสูงขึ้น กลุ่มอาชีพยากจนที่สุดก็ยังคงเป็นกลุ่มเกษตรกร ขณะที่โครงการพัฒนากรุงเทพมหานคร ก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กลายเป็นพื้นที่เชื่อมโยงกับบริเวณชายฝั่งตะวันออกจนกลายเป็นฐานเศรษฐกิจที่สามารถแข่งขันกับนานาชาติ พร้อมทั้งมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนเอกชนให้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดรอบนอกกรุงเทพฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) แม้ว่าได้เปลี่ยนแนวนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาคุณภาพประชากรมากขึ้น แต่ในส่วนของพัฒนาเมืองและชนบทก็ได้พยายามหาแนวทางเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับชีวิตประชากร โดยกระจายโอกาสและความเจริญ สร้างอาชีพ และการมีงานทำ รวมทั้งบริการทางสังคมสู่ภูมิภาค พร้อมกันนั้นก็ให้มีการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมของเมือง และให้มีการบริหารจัดการงานพัฒนาในลักษณะพหุภาคีในระดับพื้นที่

จากนโยบายการพัฒนาประเทศของประเทศไทยตลอดระยะเวลาเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา แม้จะประเมินผลได้ว่า นโยบายพัฒนาชนบทและเมืองบางส่วนประสบผลสำเร็จในการลดกระแสการย้ายออกจากชนบท แต่นับว่ายังอยู่ในระดับต่ำ แม้รัฐจะได้พยายามมิใช่น้อยในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดความสมดุลในทั้งสองพื้นที่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งในเขตชนบทและเขตเมืองพร้อมกันไป แต่เนื่องด้วยปัจจัยกำหนดภายนอกนานัปการที่เข้ามาเป็นตัวแปรแทรกในกระบวนการพัฒนา ทำให้ปรากฏผลที่ไม่น่าพึงปรารถนานัก คือประชากรในเขตชนบทส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาความขาดแคลน มีความยากจนมากขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงมาก ทำให้เกิดการรुक้า ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเปิดที่ดินทำกินโดยขาดการวางแผนและขาดการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอจากรัฐ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรเหล่านี้เอง นอกจากนี้ การว่างงานและความยากจนได้ผลักดันชาวชนบทจำนวนมากในแต่ละปี ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดในรูปของการอพยพย้ายถิ่นไม่ว่าจะเป็นการย้ายภายในเขตชนบทด้วยตนเอง การย้ายเข้าสู่เมือง หรือย้ายข้ามประเทศ เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในการทำงาน ซึ่งแน่นอนว่า หากจะประเมินกันแล้วการปรับตัวของประชากรชนบทในลักษณะนี้ มักส่งผลลัพธ์ในเชิงลบมากกว่าให้ผลในเชิงบวก นับตั้งแต่ผลกระทบต่อเขตส่งออก (ชนบท) ที่มีการย้ายถิ่นของแรงงานวัยหนุ่มสาว ซึ่งบางครั้งอาจเป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือผู้ที่เป็หัวหน้าครัวเรือนในการประกอบการเกษตรของครอบครัวในชนบท เหลือเพียงคนชราหรือเด็กที่ไม่อาจประกอบการเกษตรได้เต็มที่ ต้องอาศัยเพียงรายได้ส่งกลับจากสมาชิกครอบครัวที่ไปทำงานในเขต

เมือง ซึ่งบางครั้งรายได้ส่งกลับก็มีจำนวนไม่มากนัก ทำให้สมาชิกครอบครัวที่เหลืออยู่ในเขตชนบทดำรงชีวิตด้วยความลำบาก และครอบครัวแตกแยก ในอีกด้านหนึ่ง การย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมืองซึ่งเป็นพื้นที่รองรับการย้ายถิ่นเข้าของประชากรจำนวนมาก ก็ได้เกิดปัญหาตามมาในขั้นน้อย เพราะเขตเมืองเองก็ไม่อาจตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นทุกด้านได้เพียงพอ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย เกิดชุมชนแออัดที่มีความเป็นอยู่โดยรวมต่ำกว่ามาตรฐาน ขาดบริการด้านสาธารณสุขพื้นฐาน รวมทั้งผู้ย้ายถิ่นจากชนบทจำนวนมากเป็นแรงงานไร้ทักษะ ค้อยการศึกษา ทำให้มีคุณภาพชีวิตค่อนข้างต่ำ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างเรื่องค่าจ้างแรงงาน บางครั้งกลุ่มคนเหล่านี้ว่างงานเพราะขาดฝีมือ จนต้องใช้ชีวิตแก้ปัญหาและหาทางออกโดยประกอบอาชีพผิดกฎหมาย ประกอบอาชญากรรม เสพยาเสพติด เหล่านี้เป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในเขตเมืองใหญ่

โดยสรุป การศึกษาวิเคราะห์การย้ายถิ่นของประชากรเพื่อตั้งถิ่นฐาน ที่ส่งผลให้การกระจายตัวประชากรในพื้นที่ต่างๆเกิดความไม่สมดุลโดยใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษานั้น แสดงให้เห็นว่า นอกจากปัจจัยระดับจุลภาค เช่น คุณลักษณะของตัวผู้ย้ายถิ่น ซึ่งได้แก่ อายุ เพศ การศึกษา ฯลฯ แล้ว ปัจจัยระดับมหภาค เช่น แผนและนโยบายพัฒนาประเทศที่มีแนวโน้มของความลำเอียงโดยมุ่งให้ความสนใจที่จะสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจในเมืองหลวงและเมืองบริวารมากกว่าชนบท จนเกิดความไม่เสมอภาคด้านโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และความแตกต่างอย่างมากด้านรายได้เหล่านี้ กลายเป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญให้เกิดการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ จนก่อให้เกิดความแตกต่างในขนาดของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองอื่นๆ กับเขตชนบท ความแตกต่างนี้ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลานาน และเป็นที่น่าประหลาดใจว่า การย้ายถิ่นระยะสั้นมักเกิดขึ้นก่อนการย้ายถิ่นระยะยาวที่ในที่สุดนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในเขตพื้นที่ปลายทางต่างๆ หากรัฐไม่อาจดูแลควบคุมการย้ายถิ่นระยะสั้นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและด้วยกระแสที่ใหญ่ขึ้นเป็นระยะเวลานานนั้น ก็อาจหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการตั้งถิ่นฐานประชากรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การย้ายถิ่นของประชากรไม่ว่าจะเกิดขึ้นในรูปแบบใด ผู้ย้ายถิ่นมักจะตกอยู่ในสถานการณ์ 3 ประการที่คล้ายคลึงกันคือ

ประการแรก ทำให้เกิดการแตกแยกกระจัดพลัดพรากจากครอบครัว ญาติมิตร ท้องถิ่นที่เคยอยู่อาศัย ค่านิยม และธรรมเนียมประเพณีที่คุ้นเคย

ประการที่สอง ผู้ย้ายถิ่นต้องเผชิญกับความแตกต่างทั้งด้านวิถีชีวิต ภาษา วัฒนธรรมใหม่ ต้องมีการปรับตัวทั้งด้านพฤติกรรมและทัศนคติให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นใหม่

ประการที่สาม ผู้ย้ายถิ่น มีความยากลำบาก ที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน ขาดข้อมูลข่าวสารต่างๆที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ส่งผลกระทบเชิงลบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ย้ายถิ่นและครอบครัวได้



นี่คือผลกระทบระดับจุลภาคที่เกิดขึ้นต่อตัวผู้ย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว แต่ผลกระทบระดับมหภาคที่มีผลในวงกว้างก็มีมิใช่น้อยหากการย้ายถิ่นเกิดขึ้นโดยปราศจากการวางแผนที่ดี

### คุณภาพชีวิต “คนชนบท” และ “คนจนเมือง”: อยู่กันอย่างไร?

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรชนบท ส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องและถูกกำหนดโดยความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติและทรัพยากรในท้องถิ่นจนส่งผลกระทบให้เกิดความยากจน มีความขาดแคลน ขาดบริการพื้นฐาน มาตรฐานการครองชีพต่ำ ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ขาดที่ดินทำกิน ทำให้ความต้องการแรงงานในพื้นที่ลดลง เกิดภาวะการว่างงานที่ยังเป็นแรงกดดันให้คนจนย้ายถิ่นออกจากพื้นที่ สาเหตุและกระบวนการทั้งหมดนี้กลายเป็นความเกี่ยวพันที่ไม่อาจแยกออกจากกันกับการย้ายถิ่นเข้าเมือง และความยากจนของประชากรเมืองส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ย้ายถิ่นเข้า

ข้อมูลหรือรายงานเกี่ยวกับชีวิตประชากรในเขตเมือง โดยเฉพาะกลุ่ม “คนจนเมือง” ไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับประชากรกลุ่มนี้ จำเป็นมากต่อการนำมาประกอบการกำหนดนโยบายและสร้างดัชนีวัดคุณภาพชีวิตได้ แต่จากหลักฐานเท่าที่มีอยู่ อาจกล่าวได้ว่า คุณภาพชีวิตของ “คนจนเมือง” ก็มีได้แตกต่างจากของประชากรชนบทมากนัก

การขยายตัวของเมืองที่รวดเร็วเกินไป ทำให้เกิดปัญหานานัปการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตคนเมือง ปัญหาเหล่านี้ พบเห็นได้ในเมืองใหญ่ทั่วไปของทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และในประเทศกำลังพัฒนา จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ขอบข่าย และระดับความรุนแรงของปัญหา และศักยภาพของผู้รับผิดชอบในการบริหารนครที่จะรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวข้องพันหรือเป็นผลจากการขยายตัวของเมืองที่พอประมวลได้มีดังนี้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง) ภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรม ขาดแคลนที่พักผ่อนหย่อนใจ ภาวะการว่างงาน การทำงานต่ำระดับ สภาพจิตที่เกิดจากความเครียดของคนเมือง ปัญหาสุขภาพอนามัย ซึ่งจะได้นำประเด็นเหล่านี้มาอภิปรายในส่วนถัดไป

**ปัญหาการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและการขาดการวางผังเมือง:** ในกรณีของประเทศไทย แผนการควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับการใช้สอยแต่ละประเภท นับว่าเป็นปัญหาที่น่าจะต้องนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการใช้ที่ดินในเขตเมืองที่เติบโตรวดเร็วเกินไป และส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในเขตชานเมือง ที่พบว่า แม้จะมีการวางผังเมือง แต่ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม จนยากต่อการดูแลควบคุม

การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของประชากรอย่างมาก เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ และมีการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผล

กระทบเชิงบวกต่อคุณภาพชีวิตของประชากรที่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวางแผนผังเมือง เพื่อจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน (เขตที่อยู่อาศัย สาสนสถาน เขตอุตสาหกรรม พื้นที่ทำการเกษตร การค้า) เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถควบคุมมลภาวะอันอาจเกิดจากกิจกรรมหนึ่งมิให้ไปกระทบกับกิจกรรมปกติในชีวิตประจำวันของประชากรในเขตที่อยู่อาศัย (เช่น มลภาวะและการแปดเปื้อนของสารพิษ หรือสารเคมีที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม อาจไหลลงสู่แม่น้ำ ลำคลองที่ใช้ในการบริโภค เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น หรือการรุกร้าของโครงการปลูกบ้านจัดสรร โรงงานในเขตจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี เข้าไปในเขตที่เป็นแหล่งผลิตข้าวพันธุ์ดี หรือสวนผลไม้ ฯลฯ) จากรายงานของ Sunday Perspective (1998) พบว่าปัจจุบันเมืองใหญ่ในทุกภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต นครสวรรค์ และเมืองอื่นๆ ที่มีแนวโน้มกลายเป็นเมืองใหญ่ในอนาคต (เช่น แพร่ แม่ฮ่องสอน ชลบุรี นครพนม สกลนคร) ได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทิศทาง เพราะขาดการบังคับใช้ที่ดินตามผังเมืองที่เป็นระบบ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดผังเมืองกำลังหมดอายุ ทำให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่า อาจฉวยโอกาสจากช่องว่างดังกล่าวนี้ ดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ได้โดยปราศจากการควบคุม เช่น การก่อสร้างอาคารต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมกับประเภทการใช้ที่ดิน ซึ่งอาจจะไม่ได้รับอนุญาตหากกฎหมายผังเมืองยังมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย ผังแม่บทของเมืองต่างๆ ในประเทศไทยแต่ละฉบับ จะมีอายุการบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี และมีการเสนอต่ออายุที่ต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ที่ใช้เวลานานมาก (โดยเฉลี่ยประมาณปีครึ่ง) เป็นผลให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้วข้างต้น จากรายงานเดียวกันนี้ มีข้อมูลแสดงให้เห็นว่า จาก 76 จังหวัด ซึ่งมีแผนการใช้ที่ดินจำนวน 166 แผนในการควบคุมการก่อสร้างและการเติบโตของเมืองนั้น มีจำนวน 58 แผนที่หมดอายุไปแล้วในปี พ.ศ.2541 และจะมีอีก 10 แผนหมดอายุในปี พ.ศ.2543 อีก 27 แผนหมดอายุในปี พ.ศ.2544 และอีก 30 แผน หมดอายุในปี พ.ศ.2545 จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยเรื่องผังเมืองที่จะลดช่องว่างในข้อบังคับว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

สำหรับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับล่าสุด หมดอายุบังคับใช้ไปเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2540 จึงได้มีการปรับปรุงผังเมืองรวม ครั้งที่ 1 และนำออกเสนอต่อสาธารณชนครั้งแรก เพื่อทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2541 โดยในผังเมืองนี้ จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกไว้เป็น 14 ประเภท ครอบคลุมพื้นที่ 1,568.373 ตร.กม. โดยคาดประมาณว่า กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มจะมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านคน ในปี พ.ศ.2545 และเพิ่มเป็น 11 ล้านคน ในปี พ.ศ.2555 โดยกำหนดศูนย์กลางไว้ที่เกาะรัตนโกสินทร์ และมีศูนย์กลางขนานรองกระจายอยู่ทั่วกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง โดยมีบริการขั้นพื้นฐานครบถ้วน ทั้งด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สถานพักผ่อนหย่อนใจ โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์การค้า เพื่อลดภาระของบริเวณใจกลางเมือง และปัญหาการจราจร (น.รินี เรืองหนู 2541) ในกรณีของประเทศไทย พบว่า เมืองปริมณฑลของ

กรุงเทพมหานคร ไม่ได้ช่วยลดปัญหาการบริหารจัดการของเมืองหลวง แต่กลับเป็นการขยายปัญหาของเมืองหลวงให้กว้างออกไปในด้านความเสื่อมของสภาพแวดล้อม ที่ดินที่เคยใช้เพื่อการเกษตรกลับถูกแทนที่โดยโรงงานอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอย่างไร้ทิศทางและขาดการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ ทำให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เมืองใหญ่ต้องมีการกำหนดผังเมืองด้วยเหตุผลของความเป็นระเบียบและควมมีประสิทธิภาพในการจัดการบริหารเมืองที่ส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชากรเมือง

**ภาวะที่อยู่อาศัย:** ผลการคาดประมาณ พบว่าในปี พ.ศ.2533 มีประชากรอย่างน้อย 600 ล้านคนในแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา มีการตั้งถิ่นฐานและอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีภาวะแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพ (เช่น ขาดความปลอดภัย ขาดน้ำสะอาด ไม่มีระบบกำจัดน้ำเสีย ขาดประสิทธิภาพในการเก็บ-ทำลายขยะ มีบริการสาธารณสุขต่ำกว่ามาตรฐาน) ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากสภาวะความยากจน ที่จะมีลักษณะพื้นฐานที่เหมือนกันทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท แต่คนยากจนเมือง อาจมีความรู้สึกรู้ว่าได้รับผลกระทบนั้นรุนแรงกว่า

ภาวะที่อยู่อาศัยต่ำระดับในเขตเมืองในทุกประเทศ มักจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และเป็นลักษณะเด่นที่มาพร้อมกับความยากจน ภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และเป็นผลจากการขาดการวางผังเมืองที่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เกิดชุมชนที่รู้จักกันในชื่อของ“สลัมหรือชุมชนแออัด” โดยบ้านเรือนที่อยู่อาศัยมักก่อสร้างด้วยวัสดุราคาถูกหรือเศษวัสดุเหลือใช้ เถ้าที่ผู้อยู่อาศัยจะแสวงหามาได้ เป็นที่กำบังแดด ลม ฝน เขตชุมชนแออัด มักจะขาดน้ำ ขาดไฟ ขาดระบบการระบายน้ำที่ดี จึงกลายเป็นที่เพาะเชื้อโรค และสามารถกระจายโรคติดต่อได้อย่างรวดเร็ว เพราะขาดการระบายอากาศหรือที่ระบายน้ำที่ดี รวมทั้งชุมชนแออัดมักกลายเป็นแหล่งกำเนิดของภาวะแตกแยกทางสังคม การทะเลาะวิวาท การทำทารุณกรรมในครอบครัว เป็นแหล่งอาชญากรรมและยาเสพติด (UNFPA 1996)

จากข้อมูลปี พ.ศ.2531 พบว่าประชากรประมาณร้อยละ 25 ในเขตกรุงเทพมหานคร อาศัยในชุมชนแออัด และมีแนวโน้มว่ามีการขยายตัวด้านพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

ในปี พ.ศ.2537 สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร ได้แบ่งลักษณะชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ ชุมชนแออัด ชุมชนบ้านจัดสรร ชุมชนชานเมือง ชุมชนเมือง และเคหะชุมชน ทั้งสิ้นมีจำนวน 1,224 ชุมชน ในปี พ.ศ.2537 สำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเลือกตัวอย่างในการสำรวจ จำนวน 135 ชุมชน จากจำนวนทั้งหมด 981 ชุมชน (จากการกำหนดของกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ.2532) พบว่า จากกลุ่มชุมชนแออัดตัวอย่าง มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร และมีประมาณร้อยละ 54 เป็นประชากรที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่นในกรุงเทพฯ และย้ายจากนอกพื้นที่โดยย้ายตามครอบครัว ถูกไล่ที่ หรือหางานทำ ร้อยละ 65 ของครอบครัวในชุมชน

เหล่านี้เป็นครอบครัวเดี่ยว ร้อยละ 31 เป็นครอบครัวขยาย สำหรับมาตรฐานความเป็นอยู่ (วัดจาก วัสดุก่อสร้าง การมีบริภัณฑ์ในครอบครัว ส้วม) พบว่าครัวเรือนร้อยละ 60 มีมาตรฐานความเป็นอยู่ ต่ำ เกือบครึ่งมีมาตรฐานความเป็นอยู่ต่ำมาก แต่มีครัวเรือนร้อยละ 68 มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (ตัวบ้าน) ร้อยละ 25 เช่าที่ดิน ที่เช่าเกือบทั้งหมดเป็นของเอกชน (ร้อยละ 61) ร้อยละ 9 เป็นที่ดินบุกรุก (ที่เป็นของเอกชน หน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจ) แต่ลักษณะทางกายภาพยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน เพราะสภาพชุมชนโดยทั่วไปมีที่อยู่อาศัยปลูกหนาแน่น ชัดเขียด สภาพแวดล้อมไม่ดี ขาดทางระบายน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วมขัง ระบบกำจัดขยะมูลฝอยไม่ดีเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และเชื้อโรคอื่นๆ นอกจากนี้ พบว่าร้อยละ 66 ของชุมชนที่ทำการสำรวจมีผู้ติดยาเสพติดหลายชนิด เช่น เฮโรอีน สารระเหย ยาบ้า กัญชา ซึ่งผลการศึกษาในโครงการ “บทบาทของสตรีกับสิ่งแวดล้อมโดย Bhassorn Limanonda et al. (1999) ในเขตชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครจำนวน 5 ชุมชน ก็ได้พบว่าปัญหาทางกายภาพของชุมชนเหล่านี้ไม่ต่างจากที่กล่าวแล้วข้างต้น คือปัญหาขาดทางระบายน้ำที่ทำให้เกิดขุม ปัญหาขยะที่ขาดการบริหารจัดการที่ดี และขาดความร่วมมือรับผิดชอบของผู้ที่อาศัยในชุมชน ทำให้ชุมชนส่วนใหญ่มีความสกปรก ไม่น่าดู และการปลูกสิ่งก่อสร้าง โดยใช้วัสดุราคาถูก ประกอบกับการอยู่อาศัยกันอย่างแออัดชัดเจน (มีการแบ่งบ้านออกเป็นห้องเช่าเล็กๆ ราคาถูก) มีโอกาสสูงยิ่งที่จะเกิดไฟไหม้ ซึ่งยากต่อการควบคุมเพลิง เนื่องจากทางเข้า-ออกชุมชน ไม่สะดวก และขาดแหล่งน้ำที่ใช้ในการดับเพลิง แต่ละครั้งที่เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น ทำให้เกิดความสูญเสียได้อย่างมหาศาลต่อผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และบริเวณใกล้เคียง

ผลการสำรวจชุมชนแออัดของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.2541 ใน 17 จังหวัด (5 จังหวัดปริมณฑล และ 12 จังหวัดหลักในภาคต่างๆ) รวม 856 ชุมชนแออัด พบปัญหาที่ไม่แตกต่างจากที่พบในชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครมากนัก โดยผู้อยู่อาศัยในชุมชนเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในชุมชนค่อนข้างนานแล้ว เพราะชุมชนเหล่านี้ตั้งอยู่ในเขตเมืองและใกล้กับเขตอุตสาหกรรม ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีอาชีพ คือ ช่าง กรรมกร ค้าขาย มีรายได้ค่อนข้างต่ำ (3,000-6,000 บาท) มักอาศัยเงินกู้ยืมในระบบ ที่ดินที่ครัวเรือนเหล่านี้อาศัยอยู่เป็นที่ดินเช่า หรือบุกรุก หรืออยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า ซึ่งเจ้าของที่ดินมักเป็นเอกชน รัฐ และรัฐวิสาหกิจ ปัญหาสำคัญคือการติดยาเสพติด ซึ่งมีทั้งเฮโรอีน และสารระเหย รวมทั้งภาวะการว่างงาน

ด้วยเหตุที่ว่าในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนับแสนครัวเรือน และชุมชนเมืองภูมิภาคมีครัวเรือนในชุมชนแออัดอีกหลายหมื่นครัวเรือน ที่ยังต้องการได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ปัญหานี้การเคหะแห่งชาติได้เข้าไปจัดการแก้ไขโดยปรับปรุงชุมชนเดิม (ในกรณีที่ไม่มีการไล่ที่) เพื่อให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น แต่ในกรณีที่ต้องจัดหาที่อยู่ใหม่ เนื่องจากต้องใช้ที่ดินเดิมทำประโยชน์อย่างอื่น ก็จะจัดหาที่ดินใหม่ให้พร้อมจัดที่อยู่อาศัยเช่าซื้อได้ในราคาประหยัด (การเคหะแห่งชาติ 2542)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ ซึ่งได้ก่อตัวขึ้นเป็นชุมชนก่อนข้างถาวร หรือโดยการบุกรุกที่ดินว่างเปล่า เช่น พื้นที่ริมแม่น้ำลำคลอง ใต้สะพาน การเช่าที่ดินราคาถูก จากภาคเอกชน หรือจากรัฐเป็นระยะเวลานาน (บางครั้งนานกว่า 1-2 รุ่นคน) เมื่อถึงคราวของการพัฒนาเมือง หรือมีโครงการพัฒนาที่ดินที่ให้ผลประโยชน์ทางด้านการพาณิชย์ หรือเมื่อรัฐมีโครงการใช้ที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ โครงการสาธารณูปโภค เช่น ทางหลวง ทางด่วน สนามบิน เหล่านี้ มักก่อให้เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งและความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรงระหว่างประชากรที่อาศัยในชุมชนแออัดดั้งเดิม (long-term residents) กับเจ้าของโครงการพัฒนาที่ดินเสมอมา เพราะในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ชุมชนแออัดส่วนใหญ่มักตั้งอยู่ในเขตที่มีราคาที่ดินสูงมาก ทำให้การเจรจาต่อรองเกือบทุกกรณี กินเวลาชืดเยื้อนานปี ในช่วงของการเจรจา หากใช้เวลานานเท่าใดก็ยิ่งเปิดโอกาสให้มีการย้ายถิ่นเข้าของผู้ย้ายถิ่นใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เท่านั้น และยังมีจำนวนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเท่าใด ยิ่งทำให้การเจรจาดกกลางยากขึ้น และเกิดความขัดแย้งมากขึ้น (เช่น ในกรณีชุมชนบ้านครัว ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 200 ปีกับโครงการสร้างทางด่วนขั้นที่ 2) ซึ่งยังไม่อาจหาทางออกได้ทั้งสองฝ่าย จนกระทั่งปัจจุบันนี้ทางออกของการแก้ปัญหา คือ การใช้ระบบ “แบ่งปันกันอยู่” หรือระบบที่เรียกว่า Land-sharing Scheme ในลักษณะของการประนีประนอมกันระหว่างเจ้าของโครงการพัฒนาที่ดินและผู้อาศัยอยู่ดั้งเดิม โดยเจ้าของโครงการจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อปลูกสร้างอาคารในลักษณะตึกสูงเพื่อให้ชาวชุมชนแออัดย้ายเข้าไปเช่าอยู่ในราคาถูก ในขณะที่ที่ดินส่วนใหญ่ที่เหลือเจ้าของโครงการได้นำไปใช้ประโยชน์ทางการพาณิชย์ต่อไป โดยที่นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา ทางกรุงเทพมหานครได้ใช้ระบบ “แบ่งปันกันอยู่” นี้ แก้ปัญหาใน 7 ชุมชนแออัด คือ ชุมชนวัดลาดบัวขาว คลองเตย สามยอด บ้านมนังคศิลา เขตจตุจักร คลองไผ่สิงโต เทพประทาน และพระรามสี่ ซึ่งระบบการแก้ปัญหาดังกล่าว ช่วยให้ชาวชุมชนแออัดสามารถตั้งถิ่นฐานได้ในเขตพื้นที่พัฒนาเพื่อการค้าและการพาณิชย์ โดยที่แผนงานทั้งหมดนี้จำเป็นต้องอาศัยอยู่บนพื้นฐานของการไว้วางใจซึ่งกันและกันจากทั้งสองฝ่าย (Tanida 1995)

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชากรเมืองในประเทศไทยอีกส่วนหนึ่ง ก็คือ การเคหะแห่งชาติซึ่งได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้เป็นอย่างมากและเป็นเวลานานแล้ว โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 จนถึงปัจจุบัน ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยประมาณ 300,000 หน่วยทั่วประเทศ และเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เป็นการแก้ไขปัญหาของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด โดยปัจจุบัน มีชุมชนที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติทั่วประเทศ 149 แห่ง ประกอบด้วย 83 ชุมชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ 66 แห่งในภูมิภาคทั่วประเทศ แต่ไม่นับรวมโครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดนับร้อยแห่งทั่วประเทศ (การเคหะแห่งชาติ 2542)

**ภาวะการว่างงานและการกระจายรายได้ของคนเมือง:** ในกรณีของประชากรชนบทนั้น ภาวะการว่างงานมักจะเป็นผลมาจากตัวกำหนดทางธรรมชาติที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกรรม และการไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือไม่มีผู้ว่าจ้างให้ไปเป็นแรง

งาน หรือการว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งส่วนหนึ่งได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้เกษตรกรจำนวนไม่น้อย ย้ายถิ่นออกจากชนบทเพื่อหางานทำในเขตเมือง แต่ภาวะว่างงานของประชากรเมืองส่วนใหญ่ มักเนื่องมาจากการไร้ทักษะหรือขาดความรู้ที่ตลาดแรงงานต้องการ ทำให้เกิดการว่างงาน หรือไม่มีงานทำเลย จากการศึกษาในหลายประเทศ พบว่า อัตราการว่างงานของคนจนและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองจะสูงกว่าของกลุ่มประชากรผู้มีรายได้ระดับกลาง และรายได้ระดับสูงมากกว่าถึง 2-3 เท่าตัว เพราะกลุ่มผู้ย้ายถิ่นและกลุ่มคนจนเมือง มักจะไม่มีทักษะในงานอาชีพ ขาดโอกาสที่จะหาความก้าวหน้าให้กับตัวเอง แม้ว่าในหลายประเทศ พบว่าระดับความยากจนในเขตเมืองของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียจะลดลงตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ก็ตาม แต่พบว่าความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรายได้ และโอกาสของกลุ่มคนที่ “มี” (The Have's) และของกลุ่มคนที่ “ไม่มี” (The Have not's) จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นในกรณีของประเทศไทย พบว่าการกระจายรายได้ที่ไม่สมดุลกันระหว่างประชากรในชนบทและในเขตเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ เช่นในช่วงปี พ.ศ.2518 พบว่ากลุ่มประชากรที่รวยที่สุดของประเทศ (ประมาณร้อยละ 20) มีรายได้เป็นประมาณร้อยละ 19.3 ของรายได้ทั้งประเทศ แต่ในปี พ.ศ.2529 ปรากฏว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่รวยที่สุดของประเทศมีรายได้เป็นประมาณ ร้อยละ 55.5 ของประเทศ แต่ปัญหานี้ค่อนข้างรุนแรงมากในกลุ่มประชากรที่ย้ายถิ่น โดยเฉพาะผู้ย้ายถิ่นหญิงซึ่งมักจะอาศัยความรู้กว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ย้ายถิ่นชายที่ยังมีโอกาสแสวงหาการทำงานได้ดีกว่า อีกประการหนึ่ง แม้ว่าเมืองจะเป็นตัวดึงดูดให้คนย้ายถิ่นเข้ามาด้วยเหตุผลของรายได้ที่สูงกว่า แต่มิได้หมายความว่ารายได้นั้น จะมีการกระจายออกไปอย่างทั่วถึงยังประชากรทุกกลุ่มที่ย้ายถิ่นเข้ามา ยกเว้นผู้ย้ายถิ่นที่มีทักษะในการทำงานและมีโอกาสเข้าถึงบริการเท่านั้น ในประเทศเกาหลี บราซิล และอียิปต์ พบว่าประชากรเมืองที่อยู่ในระดับยากจนมีสัดส่วนพอกๆกับประชากรระดับชาติที่อยู่ในระดับยากจน แต่ในประเทศไนจีเรีย พบว่าสัดส่วนของประชากรยากจนในเมืองลากอสมีสัดส่วนสูงกว่าประชากรยากจนระดับประเทศ (UNFPA 1996) ในทำนองที่คล้ายกัน ผลการสำรวจรายได้และภาวะการมีงานทำของประชากรชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2537) และปริมณฑลและเมืองใหญ่ในเขตภูมิภาค (พ.ศ.2541) ก็พบว่าประชากรในชุมชนแออัด มีภาวะการว่างงานสูง มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำ (ประมาณ 3,000-6,000 บาท) อาศัยเงินกู้ยืมอกระบบ ซึ่งต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงมาก และมีภาวะหนี้สินค่อนข้างสูง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2537; 2541)

**บริการสาธารณสุขปึกและสาธารณสุขปึกการที่ขาดแคลน:** ประชากรในเขตชนบทอาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกัน น้ำที่ใช้ในการบริโภคก็ต้องอาศัยจากแหล่งน้ำธรรมชาติเช่นกัน ซึ่งหากปีใดฝนฟ้าตกไม่ตรงตามฤดูกาลหรือเกิดความแห้งแล้ง แหล่งน้ำก็มักจะมีปัญหาต่อการดำรงชีวิตของชาวชนบทมิใช่น้อย ในทำนองเดียวกัน น้ำและแหล่งน้ำมักเป็นปัญหาใหญ่ของคนเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปริมาณ คุณภาพ และราคาที่สูง ค่อนข้างสูง เมืองใหญ่หลายเมืองต้องนำน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคมาจากแหล่งอื่นที่อยู่ในระยะ

ทางไกล เช่น ประเทศสิงคโปร์ที่ไม่มีแหล่งน้ำจืดเป็นของตนเอง ต้องซื้อน้ำจากประเทศมาเลเซีย ทำให้มีราคาแพง และเกิดภาวะฟุ้งฟิง การขยายบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทั่วถึงทุกชุมชนทำได้ยากเนื่องจากราคาในการติดตั้งอุปกรณ์สูง และบางครั้งด้วยปริมาณน้ำที่มีไม่มากพอทำให้ชุมชนที่เกิดใหม่และอยู่นอกชานเมืองยิ่งประสบความยากลำบากมากขึ้น หลายชุมชนต้องซื้อน้ำราคาแพงจากเอกชนที่ขายบริการโดยมีรถขนส่งหรือการหาน้ำขาย แต่น้ำที่ได้จากแหล่งต่างๆ ดังกล่าวมักด้อยคุณภาพ เพราะขาดการควบคุมและการตรวจที่ได้มาตรฐาน (UNFPA 1996) ปัญหาเหล่านี้ มักพบเห็นได้ทั่วไปในหมู่บ้านจัดสรรเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร หรือที่อยู่ในปริมณฑล ทำให้ชุมชนหลายแห่งจำเป็นต้องใช้วิธีการสูบน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณมากและเป็นระยะเวลานานหลายปี ก่อให้เกิดปัญหาการทรุดตัวของพื้นดิน ดังกรณีที่เกิดขึ้นในแถบจังหวัดสมุทรปราการ หรือในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชากรจำนวนมาก และมีการสูบน้ำมาใช้ปริมาณมากทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือเพื่อการอุตสาหกรรม จนรัฐต้องมีการออกกฎหมายป้องกันการกระทำดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการขาดน้ำดื่มน้ำใช้ของประชากรเมือง นับว่ายังอยู่ในระดับรุนแรงน้อยกว่าที่เกิดขึ้นในเขตชนบทโดยเฉพาะในยามฤดูแล้งที่ไม่มีแหล่งน้ำใกล้เคียงใดๆ ให้นำมาใช้ทั้งในการเกษตรและการบริโภคได้

ในส่วนของไฟฟ้าและพลังงานที่ใช้ในครัวเรือนปัจจุบันนี้ พบว่ามีแพร่หลายทั้งในเขตเมือง และเขตชนบท จากรายงานของ UNFPA (1996) พบว่าประชากรเมืองประมาณ 3 ใน 4 มีไฟฟ้าใช้ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แต่ “คนจนเมือง” และคนชนบทยังไม่ค่อยได้มีโอกาสเข้าถึงบริการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่นในประเทศเม็กซิโกที่กลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะเกือบทั้งร้อยละร้อยมีไฟฟ้าใช้ ขณะที่กลุ่มครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 66 มีโอกาสเข้าถึงบริการดังกล่าว หรือในประเทศไอเวอรีโคท ร้อยละ 75 ของครัวเรือนฐานะดี เปรียบเทียบกับเพียงร้อยละ 13 ของครัวเรือนยากจนมีไฟฟ้าใช้ ในเขตเมืองโดยทั่วไป การจะขยายบริการไฟฟ้า เพื่อเข้าถึงเขตชุมชนคนยากจนเป็นเรื่องยาก และยังบริการได้รับการคำนวณราคาไฟฟ้าจากรัฐ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ก็จะตกอยู่กับกลุ่มรายได้ระดับกลาง และกลุ่มร่ำรวยที่สามารถจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้ามาใช้ในครัวเรือน สำหรับเขตชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร พบว่า การขาดแคลนสาธารณูปโภค (น้ำประปา และไฟฟ้า) ที่เคยเป็นปัญหาสำคัญในอดีตนั้น ในปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนได้พยายามขยายบริการด้านนี้ได้ค่อนข้างทั่วถึง ทำให้ครัวเรือนชุมชนแออัดประมาณร้อยละ 99 มีไฟฟ้าใช้ โดยมีเตอร์เป็นของตนเอง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2537) แต่ปรากฏว่าในบางชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นใหม่หรือบางชุมชนที่ระบบการสาธารณูปโภค คือระบบไฟฟ้ายังขยายตัวไปไม่ถึง สมาชิกชุมชนก็อาจต้องช่วยเหลือตนเอง โดยการใช้เทียนไข หรือตะเกียงน้ำมัน ซึ่งบางกรณีกลายเป็นสาเหตุของการเกิดเพลิงไหม้ชุมชนมาแล้ว

ในกรณีของชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ในหลายประเทศที่ค่อนข้างยากจน ไม่มีแหล่งพลังงานใดๆรวมทั้งไฟฟ้าบริการแก่ผู้อยอาศัย ทำให้ผู้อยู่อาศัยตกอยู่ในฐานะลำบากที่ต้องออกแสวงหา

พื้นหรือวัสดุเชื้อเพลิงในท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการหุงหาอาหาร ซึ่งมีผลภาวะที่เกิดจากเชื้อเพลิงคุณภาพต่ำมักส่งผลให้เกิดปัญหาต่อระบบทางเดินหายใจของผู้หุงหาอาหาร

**ภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและระบบการจัดการ:** มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า จากการที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นในเขตชนบทกลายเป็นแรงกดดันทางประชากร ทำให้มีการเคลื่อนย้ายของประชากรเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ ทั้งที่เป็นป่าไม้ หรือเขตอุทยานที่อนุรักษ์ไว้เพื่อสงวนพันธุ์พืชและสัตว์ป่า หรือมีการหลั่งไหลของประชากรเข้าสู่เขตเมืองโดยที่ผู้ย้ายถิ่นเข้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินของตนเอง ทางออกในการที่จะตั้งถิ่นฐานของตนเองในเขตเมืองได้ก็คือการบุกรุกที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เจ้าของยังมีได้เข้าทำประโยชน์ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในปี พ.ศ.2537 ธนาคารโลกได้ตั้งกองทุนไว้สูงถึงประมาณ 25 พันล้านบาท ให้นำไปใช้ในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และปกป้องสิ่งแวดล้อมในเขตชนบท อาทิเช่น การดูแลป่าเขตร้อน และระบบนิเวศวิทยาของภาวะแวดล้อม เพราะจะช่วยปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภาวะแวดล้อมที่สมบูรณ์ให้ตกทอดไปถึงคนรุ่นหลัง และงบประมาณในอีกส่วนหนึ่งประมาณ 37.5 พันล้านบาท เพื่อให้ประเทศต่างๆ หยิบยืมไปใช้ในกิจการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ซึ่งการดูแลภาวะแวดล้อมในเขตเมืองก็จะเป็นการช่วยปรับปรุงชีวิต และความเป็นอยู่ของคนเมืองในปัจจุบัน ผลพวงประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการมีชุมชนเมืองใหญ่คือ ปัญหามลพิษและภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรมที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากขาดการจัดการที่ดี ขาดการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นและการขาดความตระหนักและความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยในชุมชนในอันที่จะช่วยดูแลสิ่งแวดล้อม (สุรินทร์ เศรษฐมานิต 2542) ปรากฏว่ามีครัวเรือนในเขตเมืองเพียงประมาณร้อยละ 40 ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบเชื่อมโยงกับระบบถ่ายเทของเสียและน้ำใช้แล้ว และมีครัวเรือนมากถึงร้อยละ 90 ที่ปล่อยน้ำเสีย และน้ำใช้แล้ว ลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ เช่น คูคลอง แม่น้ำ โดยไม่ผ่านระบบการบำบัดที่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่นในกรุงไคโรที่น้ำเสียเพียงประมาณร้อยละ 15 ได้รับการดูแลบำบัด ส่วนน้ำเสียที่เหลือประมาณร้อยละ 60 ถูกปล่อยทิ้งลงโดยตรงในแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ส่วนมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ก็ส่งผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมในเมือง ประมาณกันว่าในกรุงจาการ์ตา ในแต่ละปี มีค่าใช้จ่ายประมาณ 5 พันล้านบาท ที่รัฐและประชาชนต้องจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลโรคที่เกิดจาก หรือเป็นผลต่อเนื่องกับมลภาวะทางอากาศ แต่ในกรุงเม็กซิโกซิตี้คาดว่าค่าใช้จ่ายในทำนองเดียวกันนี้ อาจสูงมากถึง 37.5 พันล้านบาท (Ross 1994) สำหรับกรณีของเมืองในประเทศไทยนั้น พบว่าระบบระบายน้ำอาศัยโครงข่าย คูคลอง ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติและท่อระบายน้ำ ที่มีอยู่กระจัดกระจายไม่สอดคล้องกับประเภทการใช้ที่ดิน และกิจกรรมต่างๆ ทั้งในโรงงานอุตสาหกรรม และบ้านเรือนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและเมืองใหญ่ มีการระบายน้ำ โดยไม่มีระบบการบำบัดน้ำเสีย จากการตรวจสอบสภาพคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักๆ โดยสำนักงาน



คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าคุณภาพในแม่น้ำสายหลัก โดยเฉพาะปากแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่ มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง (เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ 2533) ซึ่งในปัจจุบันนี้ รัฐได้เพิ่มความเอาใจใส่ และมีความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิมโดยให้หน่วยงานต่างๆ โรงงานอุตสาหกรรมและบ้านเรือนได้ปฏิบัติตามระเบียบการดูแลสิ่งแวดล้อม มีการคัดค้านเทคโนโลยีในการรวบรวมน้ำเสียและการบำบัด รวมทั้งได้มีนโยบายการเก็บภาษีตามปริมาณมลภาวะที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ ตามแนวคิด “ใครทำ คนนั้นจ่าย” (Polluter pays) โดยมีการกำหนดและการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (สุรินทร์ เศรษฐมานิต 2542)

นอกจากมลภาวะทางน้ำที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว มลภาวะทางอากาศและเสียงในเมืองใหญ่ทุกภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครที่มีปริมาณการจราจรคับคั่ง เสียงดังจากยานพาหนะและไอเสียจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ขาดการควบคุมให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ปริมาณฝุ่นละอองจากการก่อสร้างและรถบรรทุกผ่านเมือง รวมทั้งพบว่าในที่ชุมชนหลายแห่ง ที่มีปริมาณเสียงดังเกินมาตรฐาน (70-dB-A) มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชากรทั้งด้านร่างกาย (โดยเฉพาะปัญหาระบบทางเดินหายใจและโรคมะเร็งต่างๆ ที่พบมากในกลุ่มประชากรโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเล็ก) และสุขภาพจิต (ความเครียดจากภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรม) นอกจากนี้ ยังพบว่าการเก็บและการทำลายขยะมูลฝอยกำลังกลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในเขตเมืองใหญ่ และสถานที่ท่องเที่ยวโดยทั่วไป เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล เชียงใหม่ ภูเก็ต พัทยา เกาะสมุย เนื่องจากขีดความสามารถในการเก็บทำลายขยะในแต่ละวันของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจากประชากรเมืองและนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมาก ข้อมูลปี พ.ศ.2533 ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าในเขตกรุงเทพมหานคร มีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้น 8,560 ตันต่อวัน มีการเก็บขนขยะได้ 5,000 ตันต่อวัน และมีขีดความสามารถในการกำจัดขยะได้เพียงประมาณวันละ 1,560 ตันต่อวัน และข้อมูลจากสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2541 พบว่ามีปริมาณขยะมูลฝอยเก็บขนประมาณ 8,703.29 ตันต่อวัน แม้ว่าขีดความสามารถในการกำจัดปริมาณขยะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ยังมีปริมาณขยะเหลือส่งสมมากในแต่ละวัน การก่อสร้างโรงงานทำลายขยะมักจะดำเนินไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อขนาดของปัญหาที่ขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว รวมทั้งราคาก่อสร้างสูงมาก ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องแสวงหาพื้นที่ว่างใหม่ เป็นที่ทิ้งขยะเหลือจากการกำจัด ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานี้มักก่อให้เกิดความขัดแย้ง และการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชากรในพื้นที่ใกล้เคียง เนื่องจากเกรงโรคระบาด การติดเชื้อ และมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของตน

ผลกระทบที่เกิดจากความด้อยศักยภาพและขาดการวางแผนที่ดีของผู้บริหารนครในด้านการดูแลภาวะแวดล้อมจะยิ่งเห็นได้ชัดในชุมชนแออัดที่มีปัญหาภาวะแวดล้อมค่อนข้างเสื่อมโทรมหลายประการ ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้น เนื่องจากพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบและจำนวน

ชุมชนแออัดมีมากเกินไปที่จะเข้าไปจัดการได้โดยตรง กรุงเทพมหานครจึงได้มีระบบการกระจายอำนาจการจัดการให้กับเขตเป็นผู้ดูแลโดยตรง ซึ่งทางเขตก็ได้จัดการประสานงานกับคณะกรรมการชุมชน (ซึ่งเลือกตั้งโดยสมาชิกแต่ละชุมชน) ให้ทำหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนอีกทอดหนึ่ง แต่นโยบายและการปฏิบัติงานในลักษณะนี้ ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จนักในชุมชนแออัดจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะกรรมการชุมชนขาดอำนาจการบริหารจัดการที่แท้จริง เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นเสมือนอาสาสมัครและผู้ประสานงานรายงานปัญหาให้ทางเขตรับรู้ เพื่อแก้ไขภายหลังซึ่งบางครั้งก็ไม่ได้แก้ไขเลย รวมทั้งกรรมการชุมชนขาดงบประมาณในการดูแลจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง ทำให้การจัดการดูแลภาวะแวดล้อมในชุมชนแออัดยังคงตกอยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐมากกว่าจะเป็นการดูแลกันเองโดยสมาชิกชุมชนตามหลักการกระจายอำนาจ (Bhassorn Limanonda et al 1999)

ขณะที่ปัญหาอันเกิดจากภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ทวีความรุนแรงมากขึ้นในชุมชนเมือง และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยรวมของประชากรเมือง ก็ได้พบว่า ประชากรเมืองเองขาดพื้นที่ที่ผู้บริหารเมืองจะจัดสรรให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เนื่องจากราคาที่ดินที่อยู่กลางเมือง หรือตามชุมชนเมืองมีราคาสูงมาก ที่ดินเหล่านั้นจึงมักถูกนำไปจัดสรรใช้ประโยชน์ทางการพาณิชย์ มากกว่าที่จะถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อน หรือการสันทนาการของประชากรในแต่ละชุมชน จากข้อมูลสถิติสำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2541 พบว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 1,568.74 ตร.กม. มีความหนาแน่น ประชากรโดยเฉลี่ย 3,573 คน ต่อ 1 ตร.กม. (จากจำนวนประชากรที่รายงานเป็นทางการ 5,604,772 คน) มีโรงงานขนาดใหญ่ ย่อม และเล็ก มากถึง 21,177 แห่ง ขณะที่ห้องสมุดสาธารณะเพียง 16 แห่ง สนามเด็กเล่น 8 แห่ง (พื้นที่ 360 ตารางเมตร) ศูนย์เยาวชน 26 แห่ง สวนสาธารณะ 15 แห่ง และสวนหย่อม 57 แห่ง ในพื้นที่ประมาณ 2,584 ไร่ 9 งาน 216 ตารางวา ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร (ซึ่งจากการคาดประมาณ อาจจะมีมากถึง 8 ล้านคน) แม้ว่าในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครได้พยายามเพิ่มปริมาณเนื้อที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ โดยร่วมมือกับบริษัทเอกชนต่างๆ การทำสวนหย่อมสร้างพื้นที่สีเขียวได้ทางด่วน และตามชุมชนต่างๆ แต่นับว่าเพิ่มขึ้นได้ในอัตราที่ช้ามากในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชากรเมืองได้

**ความรู้สึก“ตัวใคร-ตัวมัน”ของคนเมือง:** หากจะเปรียบเมืองใหญ่ เป็น “ภาชนะหลอมละลายทางวัฒนธรรม (melting pot) ก็คงจะไม่ผิดนัก เพราะเมืองได้กลายเป็นแรงดึงดูดให้ผู้คนจากหลากหลายแหล่ง หลากภูมิภาค หลากวัฒนธรรม เข้ามาอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ประชากรเมืองจึงมีทั้งผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม (natives) ผู้ย้ายถิ่นช่วงชีวิต (lifetime migrants) ผู้ย้ายถิ่นใหม่ (recent migrants) ผู้มาเยือน (visitors) และประชากรเดินทางไป-กลับ (commuters หรือ sojourners) จากความหลากหลายทางวัฒนธรรมของผู้คนกลุ่มต่างๆนี้เอง ทำให้คนเมืองส่วนใหญ่ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน (sense of community) และไม่รู้สึกร่วมกันอันหนึ่งอันเดียวกัน (sense of togetherness) ความ

รู้สึกเช่นนี้ ทำให้ยากต่อการที่จะทำกิจกรรมเพื่อผสมผสานกลุ่มคนต่างวัฒนธรรมให้เป็นกลุ่มก้อน เพื่อผลักดันให้เกิดกิจกรรมหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ในภาพรวมจึงมักเห็นสภาวะ “ต่างคน-ต่างอยู่” และ “ตัวใคร-ตัวมัน” ของคนเมือง ผลการศึกษาของ ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ จากคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อ้างใน Kulcharee 1995) พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นแหล่งรวมของคน 4 ประเภท ที่ทำให้ยากต่อการผนึกกำลังเป็นหนึ่งเดียวทางวัฒนธรรม คือ

1. คนกรุงเทพฯดั้งเดิม เป็นกลุ่มคนที่ต้องการย้ายออกจากเมืองที่กำลังกลายเป็นความแปลกแยกของคนมากขึ้นทุกวัน เพื่อไปอยู่ที่อื่น หรือต่างประเทศ แต่ก็ยังมีอีกกลุ่มที่ต้องการอยู่ในกรุงเทพฯต่อไป
2. คนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯมานานกว่าสองรุ่นคน ทำธุรกิจ รับราชการ ทำงานบริษัทเอกชน จะมีความสนิทสนมคุ้นเคยเฉพาะแต่กับพวกในแวดวงของตนเองเท่านั้น และรู้จักกับคนวงนอกน้อยมาก แต่กลุ่มคนเหล่านี้ยังต้องการอยู่ในกรุงเทพฯต่อไป เพื่อประกอบอาชีพของตน
3. คนที่เกิดที่อื่น แต่ย้ายถิ่นเข้ามาเรียน หรือทำงานในกรุงเทพมหานคร พยายามปรับตัวให้เข้ากับชีวิตในเมืองเพราะต้องการตั้งถิ่นฐานในเมืองหลวง
4. คนที่ย้ายถิ่นเข้ามาจากต่างจังหวัดมาอยู่ชั่วคราวในกรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ หรือด้วยเหตุผลอื่น แต่ยังมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นคนแปลกหน้า และไม่แน่ใจว่าจะอยู่ในกรุงเทพฯนานเพียงใด

ผลการศึกษาวิจัยนี้ ทำให้สรุปได้ว่า คนกรุงเทพมหานครมักไม่ได้มีความรู้สึกว่าเป็นกลุ่มคนเดียวกัน แม้จะร่วมอาศัยในพื้นที่เดียวกัน ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน จากผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ในการศึกษาครั้งนี้ จำนวน 75 คน (ที่มาจากต่างระดับฐานะ และการศึกษา) พบว่าส่วนใหญ่มีความรู้สึกเชิงลบต่อกรุงเทพฯ ไม่ค่อยสนใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ หากสิ่งนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อแรงถึงสวัสดิภาพของตนเองและครอบครัว และมีความรู้สึกที่ “ทนอยู่ได้แต่ไม่เป็นสุขที่ได้อยู่” ซึ่งผู้วิจัยสรุปว่า ความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ขาดหายไปจากคนเมืองใหญ่กลายเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในเมืองที่ตนอาศัยอยู่ ต่างกับคนในเขตชนบทที่แม้ว่าจะขาดความสะดวกสบาย ความทันสมัย แต่คนในชุมชนยังมีความรู้สึกใกล้ชิดกัน รวมตัวกันได้เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยมีวัด และพระเป็นผู้นำทางความคิดและจิตวิญญาณที่คนเมืองขาดแคลน เหล่านี้ทำให้คนเมืองมีสุขภาพจิตที่ไม่ค่อยดีนัก มีความรู้สึก “โดดเดี่ยวท่ามกลางฝูงชน” (lonely in the crowd) ขาดที่ยึดเหนี่ยวทางใจเมื่อมีปัญหา อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร (โทรศัพท์มือถือติดต่อผ่านคลื่นวิทยุ) ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของชุมชนเมืองในการสร้างเครือข่าย “ประชาสังคม” (civil society) ผ่านรายการวิทยุ เกิดความรู้สึกร่วมที่มีความสัมพันธ์แบบหลวมๆระหว่างสมาชิกเครือข่ายนั้นๆ เป็นช่องทางเลือกให้คนกรุงเทพมหานครเสนอปัญหาชุมชนให้สาธารณชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ เช่น รายการ ‘จส 100’ รายการ ‘ร่วมด้วย

ช่วยกัน' หรือรายการ'ทุกข์ชาวบ้าน' ซึ่งจะมีสมาชิกของเครือข่ายในวงกว้าง เกิดความสนิมสนมกันในระดับหนึ่งและพยายามหาทางแก้ไขปัญหามุมชนเมืองร่วมกัน

งานวิจัยโครงการ 'บทบาทของสตรีกับสิ่งแวดล้อม' โดย Bhassorn Limanonda et al. (1999) ที่ทำการสำรวจชุมชนแออัดไทยพุทธ และไทยอิสลาม 9 ชุมชน ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้ผลสรุปที่คล้ายคลึงกันกับโครงการศึกษาข้างต้น คือ ผู้อาศัยดั้งเดิมและผู้ย้ายถิ่นเข้า ที่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานาน ต่างให้ความเห็นตรงกันว่า ชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ยากที่จะพัฒนาหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม นอกจากเหตุผลสำคัญ คือขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากหน่วยงานราชการรับผิดชอบ ชุมชนเติบโตขยายตัวเร็วเกินไปจากการย้ายถิ่นเข้าของประชากร ทำให้ทางราชการไม่อาจจัดสรรงบประมาณได้ทั่วถึง ไม่ครอบคลุม แม้แต่บริการขั้นพื้นฐาน ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนต้องดูแลตนเองแล้ว แต่สิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่ชุมชนมีผู้ย้ายเข้าใหม่อย่างต่อเนื่องเพื่อหาบ้านเช่าราคาถูก หรือย้ายตามแหล่งงานซึ่งมีระยะเวลาการจ้างงานไม่นานนัก ทำให้มีการหมุนเวียนย้ายเข้า-ออกจากชุมชนบ่อยครั้ง และด้วยจำนวนมากคนในกลุ่มนี้จึงมักไม่รู้สึกรู้ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน พร้อมทั้งจะจากไปที่ใหม่ทุกเมื่อที่เกิดปัญหาขึ้นในชุมชนที่อาศัยในปัจจุบัน ไม่รู้สึกรัก ห่วงเหิน ขาดความรู้สึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เพราะคิดว่าตนเป็นคนแปลกหน้า ในหลายกรณี ผู้ย้ายถิ่นหมุนเวียนเหล่านี้กลับเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับชุมชนที่ตนอาศัย เช่น การลักขโมย อาชญากรรมรูปแบบต่างๆ การเสพติดยาเสพติด เพราะขาดการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากสังคมรอบข้าง หรือจากเพื่อนบ้านที่ไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน

**คนย้าย-โรคย้ายตามด้วย: ปัญหาสาธารณสุขของคนเมือง:** การเปลี่ยนถิ่นฐานของประชากรนอกจากจะเป็นการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรแล้ว ก็ยังอาจกลายเป็นเส้นทางสำคัญของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ และโรคอื่นๆ ได้อีกมากที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิตมนุษย์ นอกจากนี้ การกระจุกตัวของประชากรไม่ว่าจะเป็นในรูปของการตั้งชุมชน (โดยเฉพาะชุมชนแออัด) หรือความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ อาจกลายเป็นแหล่งระบาดของโรคได้ง่าย หากระบบการสุขาภิบาลและการระบายอากาศในชุมชนนั้นๆ ต่ำกว่ามาตรฐาน

จากรายงานของ UNFPA The State of World Population (1996) พบว่าวัณโรคและโรคระบบทางเดินหายใจ หรือโรคอื่นๆ ที่ติดต่อได้ทางอากาศ (air borne infections) เป็นสาเหตุสำคัญของการตายของประชากรเขตเมืองในประเทศกำลังพัฒนา เพราะแพร่ระบาดได้ง่ายในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น ขาดระบบการถ่ายเทอากาศ โรคมาลาเรียแม้จะไม่แพร่ระบาดมากนักในเขตเมืองในหลายภูมิภาค แต่พบว่ายังมีมากในเขต Sub-Saharan Africa หรือในเขตเอเชียใต้ ที่ยังได้ปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมใหม่ในเมือง นอกจากนี้มาลาเรีย และไข้เลือดออกยังเป็นสาเหตุสำคัญลำดับที่ 5 ของการเจ็บป่วยของประชากรโลก การพัฒนาวัคซีนเพื่อลดความรุนแรงของโรค และการแพร่ระบาดของเชื้อเป็นไปได้ช้ากว่าที่คิด นอกจากนี้เชื้อหวัดตกโรคซึ่งแพร่เชื้อได้ทางน้ำ และคิด

ต่อได้โดยการสัมผัสเชื้อจากผู้ป่วย ยังเกิดขึ้นในหลายภูมิภาค ที่ประชากรอยู่กันอย่างแออัด ขาดระบบการสุขาภิบาล ขาดน้ำสะอาด เช่น ชุมชนแออัด ค่ายผู้อพยพ โดยในปี พ.ศ.2535 พบว่าเชื้ออหิวาตกโรคสายพันธุ์ใหม่เกิดขึ้น และแพร่อย่างรวดเร็วในเอเชีย เช่น ในบังกลาเทศ จีน อินเดีย มาเลเซีย เนปาล และปากีสถาน การแพร่ระบาดของไวรัส Ebola ในปี พ.ศ.2538 ที่ส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วและรุนแรงมากในเมือง Zairean town ของ Kitwit โดยเริ่มจากเมืองเล็กๆ ในประเทศ Zaire และ Sudan ทำให้มีผู้เสียชีวิตในระยะเวลาอันสั้นมากถึง 245 คน จากจำนวนที่ติดเชื้อทั้งหมด 316 คน เนื่องจากการสัมผัสของเหลวทุกชนิดจากร่างกายผู้ป่วย การแพร่ระบาดของโรคที่เป็นไปอย่างรวดเร็วเหมือนไฟลามทุ่งเนื่องจากระบบการคมนาคมที่สะดวกสบายจากหมู่บ้านไปยังเมืองหลวง Kinhasa และเริ่มแพร่ระบาดจากชุมชนเขตเมืองออกไปอย่างรวดเร็ว การแพร่ระบาดที่มีความรุนแรงในระดับย่อมลงมาคือ การแพร่ของเชื้อแบคทีเรีย E. Coli ซึ่งไม่เคยมีอันตรายถึงชีวิตมาก่อน แต่ในปัจจุบันเชื้อได้พัฒนาความแข็งแกร่ง มีความสามารถด้านยาปฏิชีวนะมากขึ้นและสามารถแพร่ระบาดได้ทางน้ำจากการสัมผัสของเหลว และของเสียที่ถ่ายออกจากตัวผู้ติดเชื้อเช่นกัน

นอกจากนี้ ยังพบว่า การเกิดขึ้นของไวรัสหลายชนิดเป็นตัวอย่างของโรคที่เคยเกิดขึ้นเฉพาะในเขตชนบท แต่ได้ย้ายมาฝังตัวเองก่อกำเนิดขึ้นใหม่ในเขตเมือง เช่น Chagas fever ที่มีการแพร่เชื้อผ่านตัวแมลงเต่าทองมาสู่มนุษย์ โดยปรับตัวเองให้อาศัยอยู่ในซากเศษท่อนไม้ที่นำมาสร้างบ้านในชุมชนแออัดในเมืองเหล่านี้ เป็นต้น

ชีวิตความเป็นอยู่ของคนเมือง ซึ่งมีการติดต่อเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคต่างๆ ได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองที่มีความแออัดยัดเยียด ได้กลายเป็นปัจจัยเสริม ทำให้คนซึ่งมีเชื้อโรค หรือเชื้อต่างๆ หลายประเภทในตัวได้ทำหน้าที่เสมือนผู้พุ่มฟักให้เกิดเชื้อใหม่ๆ ที่มีความแข็งแรงในการต้านทานต่อการรักษามากยิ่งขึ้น (UNFPA 1996)

การแพร่ระบาดของโรคโดยการที่มีประชากรเป็นพาหะและเปิดเส้นทางให้เกิดการระบาดติดต่อเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น มิได้จำกัดวงอยู่เพียงผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศ จากชนเมืองสู่เมือง หรือจากเมืองหนึ่งสู่อีกเมืองหนึ่งเท่านั้น ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ การเดินทางข้ามแดนของประชากรจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งผ่านเส้นทางคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ และการขายบริการทางเพศของสตรีกับการท่องเที่ยว เปิดโอกาสให้ประชากรประเทศต่างๆ มีการติดต่อสัมพันธ์กันมากขึ้น ในยุคที่เชื้อไวรัส HIV แพร่ระบาดอย่างรุนแรง การเดินทางข้ามแดนได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญ ทำให้การแพร่ระบาดของเชือดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าที่ควร จากหลักฐานที่มีอยู่พบว่า การแพร่ระบาดของอย่างรวดเร็วของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ (STD's) ที่เป็นปัจจัยร่วมของการติดเชื้อไวรัส HIV และจำนวนผู้ป่วยเอดส์ที่ทวีจำนวนและความรุนแรงขึ้นในหลายประเทศแถบเอเชียรองจากแอฟริกา

นั้น เนื่องจากหลายสาเหตุด้วยกัน อาทิ สภาพทางภูมิศาสตร์ ที่หลายประเทศมีตะเข็บชายแดนร่วมกัน (เช่น กลุ่มประเทศอินโดจีน) ทำให้การเดินทางไปมาระหว่างประเทศมีความสะดวกขึ้น การลดความเข้มงวดในการเดินทางข้ามเขตแดนระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีพันธกิจร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง (เช่นกลุ่ม ASEAN กลุ่มอินโดจีน กลุ่มลุ่มน้ำโขง หรือ The Great Mekong Sub-Region Development) กลุ่มสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือ The Growth Quadrangle Sub-Region Development Project ทำให้กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานเพื่อหางานทำ ที่เป็นไปทั้งที่ถูกกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการขายบริการทางเพศแก่นักท่องเที่ยวและผู้เดินทางในรูปแบบต่างๆ (ภัสสร ลิมานนท์ 2540) ปัจจุบันนอกจากการแพร่ระบาดของ HIV ที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ ยังมีปัญหาการแพร่ระบาดของโรคที่มาพร้อมกับแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง จากประเทศเพื่อนบ้านมาประกอบอาชีพจำนวนหลายแสนคน (หรืออาจถึงจำนวนล้านคน) พบว่าโรคติดต่อหลายโรคที่ถูกขจัดหมดสิ้นไปจากประเทศนานแล้ว หรือโรคที่ทางการแพทย์สามารถควบคุมมิให้มีการแพร่ระบาดอีก ได้หวนกลับมาระบาดตามแนวชายแดนไทยภาคเหนือ และได้ลุกลามไปยังเขตอุตสาหกรรมเมืองใหญ่ที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองจากพม่า ลาว และกัมพูชา และแรงงานจากกลุ่มประเทศเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้ามาทำงาน โรคต่างๆดังกล่าวรวมถึง โรคเท้าช้าง วัณโรค กาฬโรค ไข้เลือดออก มาลาเรีย ไข้เหลือง ซึ่งนับว่า เป็นภาระต่อกระทรวงสาธารณสุขที่ต้องรับผิดชอบ ควบคุม มิให้ส่งผลกระทบต่อประชากรในท้องถิ่นได้

รวมทั้งรัฐบาลไทยต้องเสียงบประมาณในการดูแลและเป็นค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงานเหล่านี้แทนที่จะได้ใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์เต็มที่แก่ประชากรไทย ในเดือนมกราคม ปี พ.ศ.2540 กระทรวงสาธารณสุขได้ตรวจร่างกายของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายใน 42 จังหวัด พบว่ามีแรงงานในอัตราร้อยละสูงมาก ที่มีเชื้อโรคติดต่อที่สามารถแพร่ระบาดได้ กล่าวคือ จากจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย จำนวน 314,362 คน ที่เข้ารับการตรวจเช็คร่างกาย พบว่ามีแรงงานร้อยละ 38.6 ติดสารเสพติดนานาชนิด ร้อยละ 32.6 มีเชื้อวัณโรค ร้อยละ 16.8 ติดเชื้อกามโรค ร้อยละ 5.6 มีไวรัสเท้าช้าง ร้อยละ 0.30 มีโรคเรื้อน ร้อยละ 0.25 เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง และร้อยละ 5.9 มีโรคติดต่ออื่นๆ (Surat 1997)

### บทสรุป และข้อคิดสำหรับอนาคต:

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางประชากร ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบันที่จะส่งผลกระทบต่อในอนาคตมีแนวโน้มที่น่าสนใจ ควรแก่การติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย มิให้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากร

จากหลักฐานปรากฏชัดเจนว่า ประชากรทั้งในระดับโลก และในประเทศส่วนใหญ่ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในอัตราช้าลงกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

เป็นต้นมา ด้วยปัจจัยแทรกหลายประการไม่ว่าจะเป็นนโยบายการควบคุมขนาดประชากร โดยใช้วิธีการวางแผนครอบครัวเป็นหลัก นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ที่มีส่วนให้ประชากรตระหนักถึงการสร้างคุณภาพชีวิตให้กับบุตรมากกว่าที่จะเพิ่มปริมาณสมาชิกในครอบครัว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัตราเพิ่มประชากรจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง แต่จำนวนประชากรได้เพิ่มทวีคูณขึ้นจนมีจำนวนมากถึง 6 พันล้านคนในเดือนตุลาคม 2542 และคาดว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มมากขึ้นไปเรื่อยๆ อาจมากถึง 10 พันล้านคนในอนาคตไม่นานนัก จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นมหาศาลได้กลายเป็นแรงกดดันให้มนุษย์จำเป็นต้องหาทางออกเพื่อการรอดชีพของตนเองและครอบครัวเสมอมา การขาดแคลนที่ดินทำกิน ความจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติเป็นแรงกดดันให้ประชากรย้ายถิ่นเปลี่ยนการตั้งถิ่นฐาน จากพื้นที่ด้อยโอกาสเข้าสู่พื้นที่ที่มีโอกาสดีกว่าในทุกด้าน จึงกลายเป็นทางเลือกที่เกือบจะดีที่สุดสำหรับมนุษย์ในทุกสังคม โดยผ่านกระบวนการย้ายถิ่นที่เป็นไปโดยอิสระและเกิดขึ้นแบบต่างกระแส กระแสต่างขนาดและต่างทิศทาง ซึ่งรวมถึง การย้ายจากชนบทสู่ชนบทเพื่อเปิดที่ดินทำกินใหม่ การย้ายจากชนบทสู่เมือง เพื่อแสวงหางานทำ มีรายได้ที่สูงขึ้น และการได้โอกาสที่ดีกว่าในชีวิต และการย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนแสวงหาโอกาสที่ดีกว่ายังดินแดนใหม่ในรูปของแรงงานข้ามชาติ ในบรรดา 3 กระแสหลักนี้ พบว่า กระแสการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองใหญ่เป็นเส้นทางเดินสำคัญและเป็นกระแสใหญ่สุดที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา อันเป็นผลเนื่องจากความแตกต่างทางโอกาสในสองพื้นที่ ซึ่งความแตกต่างนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดจากความลำเอียงของนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีแนวโน้มจะลงทุนพัฒนาเขตพื้นที่เมืองมากกว่า ได้มีการคาดหมายกันว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ประชากรจำนวนมากในแทบทุกภูมิภาคของโลกจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถือว่าเป็นเขตเมือง (urban area) ด้วยอัตราเพิ่มที่สูงกว่าประชากรในเขตชนบทหลายเท่าตัว การย้ายถิ่นเข้าและอัตราการเพิ่มธรรมชาติเป็นสองปัจจัยหลัก ที่ทำให้เมืองเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว (highly urbanized area) เกินกว่าศักยภาพของพื้นที่เขตเมืองจะรองรับหรือสนองตอบความต้องการของประชากรที่เพิ่มจำนวนขึ้นมาได้ ปัญหาการขยายตัวของเมืองเห็นได้ชัดมากในกลุ่มประชากรของประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน ทั้งนี้เพราะประชากรเมืองส่วนหนึ่งจะเป็นกลุ่มคนยากจนที่ไร้ทักษะ ไม่มีงานทำ มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน กลุ่มประชากรนี้ได้กลายเป็นภาระอันหนักหน่วงในการบริหารเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ และมีคุณภาพ (healthy city) ตามแนวคิดใหม่ขององค์การอนามัยโลก ในอนาคตอันใกล้นี้ การเติบโตและการขยายตัวของเมืองจะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งได้มาจากจำนวนเพิ่มขึ้นของอภิมหานคร (mega cities) ซึ่งแต่ละเมืองจะมีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียที่มีประเทศจำนวนไม่น้อย ที่ยังอยู่ในระดับที่ยากจน ซึ่งนับยะสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น จากการขยายตัวของเมืองในลักษณะดังกล่าว บ่งบอกว่าจะมีปัญหาหลายด้านเกิดขึ้น นับตั้งแต่การไม่อาจควบคุมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของที่ดินแต่ละประเภท เนื่องจากเกิดการรุกล้ำเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ และการสร้างชุมชน

ใหม่ที่ขาดการควบคุมจัดการที่ดีของประชากรผู้ย้ายถิ่นเข้าที่มีแต่ความยากจน การขาดแคลน สาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิต การขาดบริการด้านสุขภาพอนามัยและการสาธารณสุข การขาดแคลนที่อยู่อาศัย น้ำ ไฟ ฯลฯ ภาวะการว่างงานประชากร มีความเหลื่อมล้ำทางฐานะและรายได้มาก ภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ระบบสุขภาพย่ำแย่ การศึกษาเสียดุล อาชญากรรม อันสืบเนื่องจากความยากจน และการไม่มีงานทำ ปัญหาสุขภาพจิต เนื่องจากภาวะความกดดัน และความเป็นอยู่ในเมืองที่ขาดสิ่งยึดเหนี่ยวทางใจ รวมทั้งเมืองอาจเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดต่อหลายชนิดด้วยกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยรวมของประชากร

จริงอยู่ที่ว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็อาจพบเห็นได้ในกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ที่มีความยากจนเป็นพื้นฐาน ซึ่งในท้ายที่สุดปัญหาเหล่านี้บางส่วนก็ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้ประชากรชนบทมีการย้ายถิ่นออกไปสู่เขตเมืองไปสู่คุณภาพชีวิตและภาวะแวดล้อมที่ไม่ได้ดีไปกว่าเขตชนบทเท่าใดนักเข้าทำนอง “หนีเสือปะจระเข้”

หากจะย้อนกลับไปพิจารณาถึงนโยบายในอดีตที่มุ่งแก้ไขปัญหาคาใจการเติบโตอย่างรวดเร็วทางของเมืองใหญ่ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับประเทศแล้ว เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้พยายามอย่างมากในการหาทางจัดการกับปัญหาดังกล่าวนี้นมาโดยตลอด แต่อาจกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับต่ำมาก เพราะแรงดึงดูดที่มีมากและมีแรงผลักดันให้กระแสนการย้ายถิ่นออกของประชากรเข้าสู่เมืองเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เมืองก็ขยายขนาดออกไปเรื่อยๆจนไม่มีขอบเขตแบ่งกันระหว่างเมืองใหญ่ และชุมชนชนเมือง (เช่น เขตพื้นที่สีเขียว หรือ green belt) ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายขอบเขตปัญหาเมืองให้เพิ่มขนาดขึ้นไปอีก

ในสังคมส่วนใหญ่ มีแนวคิดที่คล้ายคลึงกันว่า การย้ายถิ่นและการเลือกตั้งถิ่นฐานของประชากร เป็นเสรีภาพส่วนบุคคล ที่จะตัดสินใจ ที่จะเลือก และปฏิบัติตามเหตุผลและเงื่อนไขของแต่ละบุคคล แต่ละครอบครัว ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปล่อยให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น แต่แน่นอนว่า เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาที่เป็นผลพวงจากอิสระเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัย ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม จึงอาจจำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการบางประการขึ้นมาดูแลปรากฏการณ์ทางประชากรดังกล่าว

นโยบายการพัฒนาเมืองและชนบทที่มีในอดีต เพื่อยับยั้งกระแสนการย้ายถิ่นออกและลดการขยายตัวของเมือง และบางมาตรการที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลากหลาย พอจะสรุปได้ดังนี้

- ผนวกประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาประชากร การย้ายถิ่น การขยายตัวของเมือง และผลกระทบไว้ในแผนพัฒนาประเทศ
- นโยบายการสร้างเมืองใหม่ เพื่อดึงดูดให้ประชากรเปลี่ยนทิศทางการย้ายถิ่น และให้เกิดความสมดุลในการกระจายตัวประชากรในทั้งเขตเมืองและชนบท หรือการมีนโยบายส่งเสริมการย้ายออกจากเมืองสู่ชนบท



- การพัฒนาเศรษฐกิจ เพิ่มบริการทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในชนบทและเมืองในเขตภูมิภาค เพื่อเป็นเครื่องรั้งไม่ให้มีการย้ายถิ่นออก
- การพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจในเขตภูมิภาค และส่งเสริมการโตของเมืองขนาดย่อมในเขตภูมิภาค
- ให้มีการลงทุน และส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรม หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตภูมิภาคเพื่อให้พื้นที่เหล่านั้นกลายเป็นเมืองหลัก หรือเมืองรองในแต่ละภูมิภาคที่จะช่วยหันเหกระแสการย้ายถิ่นที่จะเข้าสู่เมืองใหญ่แต่เพียงแหล่งเดียว
- การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น และสร้างจิตสำนึก และความรู้สึกมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความรู้สึกรักท้องถิ่นของตน
- ลดความแตกต่างเรื่องการกระจายรายได้ระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อมิให้ความยากจนเป็นแรงผลักดันให้คนจนชนบทย้ายถิ่นออก

นโยบายพัฒนาเมือง และชนบทดังกล่าวแล้วข้างต้นได้พิสูจน์ให้เห็นว่า บางนโยบายบางมาตรการได้ประสบความสำเร็จในบางประเทศ แต่ประสบความล้มเหลวในบางประเทศ เนื่องจากในแต่ละประเทศมีเงื่อนไข และภูมิหลังที่แตกต่างกันไป แต่ชุมชนระหว่างประเทศได้พยายามจัดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ของแต่ละประเทศ ในการแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ การขยายตัวของเมืองและปัญหาคนจนเมืองเสมอมา เช่น การประชุม HABITAT I (United Nations Conference on Human Settlement) ปี ค.ศ.1976 ที่เมือง Vancouver ประเทศแคนาดา การประชุม United Nations Conference on Best Practice ที่เมือง Abu Dhabi การประชุม Symposium on International Migration and Urbanization in Developing Countries: Implications for HABITAT II จัดที่นครนิวยอร์ก เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.1996 และการประชุม HABITAT II ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกี เดือนมิถุนายน ค.ศ.1996 ซึ่งในการประชุมเหล่านี้ได้พยายามแสวงหาประเด็นการวิจัยสำคัญที่เป็นกุญแจนำไปสู่การให้คำแนะนำด้านนโยบายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากรไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด

ในขณะเดียวกันกับที่ได้มีมาตรการลด หรือยับยั้งการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อลดระดับการขยายตัวของเมือง รัฐอาจจำเป็นต้องมีโครงการและมาตรการตั้งรับเพื่อดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง เช่น การฟื้นฟูเมือง พัฒนาที่ดินในเมืองเดิม ที่มีสภาพทรุดโทรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด การปรับปรุงชุมชนแออัด (slum upgrading) เพราะชุมชนแออัดเป็นผลพวงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีประชากรยากจนจำนวนมากในเขตเมือง เพิ่มการให้ความเอาใจใส่กับ “คนจนเมือง” เพื่อให้มีโอกาสเข้าถึงระบบข้อมูลข่าวสาร ได้รับความรู้ที่เป็นประโยชน์ในการยังชีพ มีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณสุขภาค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน และได้รับบริการด้านสุขภาพอนามัยที่จำเป็น รวมทั้งบริการด้านอนามัยแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัวและบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์อื่นๆ

เพื่อให้ประชากรเมือง โดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิงและเด็กมีคุณภาพชีวิตโดยรวมอยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเกินไปนัก

นอกจากนี้การบริหารจัดการดูแลเมืองหรือชนบทให้มีสภาวะแวดล้อมที่ดีนั้น รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการดูแลแต่เพียงฝ่ายเดียวก็จะประสบผลสำเร็จได้ยากมาก การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากร หรือมลภาวะที่เกิดจากชุมชนเมือง จำเป็นต้องใช้แนวทางที่มี “คน” เป็นศูนย์กลาง (people-centered approach) ให้ประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการดูแลและปฏิบัติตาม รวมทั้งมีการตรวจสอบรัฐเพื่อให้การบริหารจัดการนั้นเกิดความยั่งยืน (สุรินทร์ เศรษฐมานิต 2542)

นอกจากด้านการบริหารนครเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของ “ประชากรเมือง” แล้ว ได้มีผู้เสนอแนะว่า สิ่งหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกันในฐานะของพื้นที่ส่งออกและพื้นที่รับเข้า ก็คือ ควรให้มีการวิจัยเพิ่มเติมในหลายๆ ประเด็น อาทิ การย้ายถิ่น การกระจายตัวประชากร สาเหตุและผลที่จะได้รับจากการย้ายถิ่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชนบทและเมือง นอกจากนี้ รัฐยังจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ทันสมัยอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับสถิติชีพ การย้ายถิ่น ขนาดของประชากร คุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นตามภูมิภาค ควรจัดให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลที่จะช่วยให้ความเข้าใจดีขึ้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของประชากรในทุกพื้นที่ และยังจำเป็นต้องจำแนกประเภทของการย้ายถิ่น และผู้ย้ายถิ่น เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองที่จะส่งผลกระทบเชิงบวกต่อประชากรเมือง และพัฒนานโยบายที่จะส่งผลความเจริญกระจายไปยังชนบทในอีกทางหนึ่งด้วย (POPLINE 1993)

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

การเคหะแห่งชาติ “เมื่อนำอยู่-เมืองยั่งยืน” สยามรัฐ ปีที่ 50 ฉบับที่ 16978 วันพฤหัสบดี 21 ตุลาคม 2542

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2533-2563. กทม.: กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ มีนาคม 2538

เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ “นโยบายการย้ายถิ่น: การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” รายงานการสัมมนานโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย: การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่น่าสนใจ เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 151 กทม.: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2533

น. รินี เรืองหนู “ข้าแหละผั่งเมืองรวม (ใหม่) กรุงเทพมหานคร: แผ่นดินนี้ใครเฮง?” มติชน รายวัน 8 มีนาคม 2541

ธีระ อัญกุล “การย้ายถิ่น: แนวโน้มและตัวกำหนด” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องประชากรไทยในทศวรรษหน้า เนื่องในโอกาสครบรอบยี่สิบปีนโยบายประชากร 17 มีนาคม 2533 กทม.: ฝ่ายวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2533

พาชีพ พยอมยงค์ “นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย” รายงานการสัมมนานโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย: การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่น่าสนใจ เอกสารทางวิชาการหมายเลข 151 กทม.: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2533

ภัตสร ลิมานนท์ และเพ็ญพร ธีระสวัสดิ์ การย้ายถิ่นกับการพัฒนา รายงานวิจัยแผนงานประชากรแห่งอาเซียน โครงการย้ายถิ่นและความเป็นเมือง เอกสารสถาบัน หมายเลข 166/32. กทม.: สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กุมภาพันธ์ 2532

ภัตสร ลิมานนท์ บริการทางเพศ การเดินทางข้ามแดน และเอดส์ เอกสารสถาบันหมายเลข 253/40 กทม.: สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน 2540

สุรินทร์ เศรษฐมานิต “คิดใหม่เพื่อสิ่งแวดล้อมชุมชนที่ยั่งยืนหลังปี 2000” ปาฐกถาพิเศษศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ บรรยายในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 13 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2542

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปลสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ.2540-2544 กทม.: หจก.เม็ดทรายพรินต์ 2540

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักประชากรและทะเบียน พ.ศ.2533: ทิวาราชาอาณาจักร กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2537. กทม.: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี “ผลการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในปริมณฑลและภาคต่างๆ พ.ศ.2541” สารสถิติ ปีที่ 10 ฉบับที่ 8 เดือนสิงหาคม 2542

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สถิติกรุงเทพมหานคร ปี 2541 กทม.: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

### ภาษาอังกฤษ

Bhassorn Limanonda, Mayuree Nokyoongthong and Malee Sabaiying “Report on female migrants and non-migrants and their roles in maintaining environment” **Proceedings of the International Workshop on Sustainable Urbanization, Women’s Status and Religion in Southeast Asia.** Tokyo: National Institute of Population and Social Security Research. March, 1999.

Kulcharee Tansubhapol. “Where angels fear to tread” **Bangkok Post Outlook** March 21, 1995.

NESDB. **Thailand: National Report on Population and Development** A Report prepared by Thailand Working Committee for preparation of the International Conference on Population and Development, 1994.

POPLINE “1993 UNFPA Report: Population, Migration and Development in 1990’s **POPLINE** (July-August) 1993.

POPLINE “Migration occurs to record levels throughout world” **1993 State of World Population Edition** Vol.15 (July-August) 1993.

POPLINE “Urban population grows by 60 million annually” **1999 State of World Population Edition**, Vol.21 (September-October) 1999.

Population Division. **Global Population Policy: Data Base 1993** New York: United Nations. Population Division.

Prasong Charasdamrong “Stemming the tide of rural migrants” **Sunday Post, Bangkok Post** October 24, 1993.

Ross, Sonya. “Big cities expected to get even bigger.” **Bangkok Post Outlook.** Wednesday September 21, 1994.

Sunday Perspective Reporters. “Where the towns have no plan” **Bangkok Post Perspective** Sunday, December 20, 1998.

Surat Jinakul "Trouble looms on Southern Horizon" **Bangkok Post Perspective** Sunday July 13, 1997

Tanida Sirorattanakul "A Lesson in Sharing" **Bangkok Post Outlook** August 3, 1995.

UN. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis. **Population and Development. ICPD Programme of Action 1994.** Vol.1. New York: United Nations Population Division, 1994.

UN. Department of Economic and Social Information and Policy Analysis. **World Urbanization Prospect. The 1994 Revision** New York: United Nations Population Division, 1995.

UNFPA. **The State of World Population 1996. Changing Places: Population and Development and Urban Futures.** New York: UNFPA.