

บทที่ 3

คนจนเมืองในสังคมไทย

สลัม แหล่งเสื่อมโทรม ชุมชนแออัด ชุมชนผู้มีรายได้น้อย

คำว่า สลัม มาจากคำภาษาอังกฤษ slum ตรงตัว ซึ่งใช้เรียกบริเวณที่อยู่อาศัยของคนยากจนในเมืองที่มีสภาพความเป็นอยู่แตกต่างไปจากชุมชนอื่น ๆ ตั้งแต่ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2503 ภาพของสลัมเป็นไปในทางลบ คำว่า สลัม ในทัศนะของผู้คนทั่วไปมองสลัมว่าเป็น “แหล่งเสื่อมโทรม” “แหล่งทรุดโทรม” “บริเวณวิบัติ” ทั้งนี้ ในความเป็นจริง คำว่า สลัม ยังไม่อาจให้ภาพที่ครอบคลุมที่อยู่อาศัยประเภทนี้ เพราะสลัมในประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นผู้สร้าง คำว่า slum นั้น มักเป็นที่อยู่อาศัยที่ค่อนข้างถาวรในเขตเมืองเก่าแต่มีสภาพที่ทรุดโทรมกว่าที่อยู่อาศัยอื่น ๆ และอาจมีสภาพอื่น ๆ เช่น ไม่น่าอยู่อาศัย และความยากจน เป็นต้น สำหรับการใช้คำว่า สลัมในประเทศไทย ไม่ได้มองเฉพาะด้านหลักคือ ความทรุดโทรมเท่านั้น แต่ยังมองถึงการสร้างบ้านที่มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ คำว่า สลัม ที่ใช้อยู่ยังหมายถึงรวมถึง ชุมชนบุกรุกด้วย คำสองคำนี้มีความแตกต่างกันโดยพื้นฐานทางกฎหมาย ชุมชนบุกรุกมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย แต่สลัมมีลักษณะค่อนข้างถูกกฎหมาย การใช้ สลัม สับสนกับ ชุมชนบุกรุก มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น เพราะเราพิจารณาแต่สภาพทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน

ต่อมาได้มีการตกแต่งคำที่ใช้เสียใหม่ โดยใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” แทนคำว่า สลัม ภาษาอังกฤษใช้คำว่า crowded community คำว่า “ชุมชนแออัด” เป็นคำที่ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้แทนคำเดิม ตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2525 เหตุผล คือคำว่า สลัม ให้ความหมายในเชิงต่ำต้อย ผู้อยู่อาศัยรู้สึกตนเป็นคนชั้นล่าง ส่อถึงช่องว่างทางสังคมอัน อาจก่อผลในทางลบได้ อันที่จริง คำว่า สลัม ได้รับการตกแต่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เมื่อกรมทางหลวงได้รื้อสลัมตรงข้ามกรมทางหลวง ได้ใช้คำว่า “การปรับปรุงแหล่งชุมชน” มาใช้แทน “เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด กระทบ ต่อความรู้สึกของประชาชนผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ”

อย่างไรก็ตามคำว่า “สลัม” เป็นคำที่ใช้กันอยู่ในหมู่ “คนสลัม” เพราะเป็นคำที่พูดง่ายตรงไปตรงมา เปิดเผยไม่เคยมีชาวสลัมเรียกที่อยู่อาศัยของตนเองว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” เพราะเป็นคำที่มีความหมายในแง่ลบยิ่งกว่า สลัม และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงคำเรียกสลัมเสียใหม่ให้ดูดีขึ้นว่า “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย” ซึ่งได้รับการเรียกขานสั้น ๆ ว่า ชุมชน

ไม่ว่า สลัมจะถูกเปลี่ยนชื่อไปเรื่อย ๆ ว่าอะไรก็ตาม สลัมก็คือที่อยู่ของ คนจนในเมือง กล่าวได้ว่า เกณฑ์การพิจารณาความเป็นสลัม อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ด้านกายภาพและสังคม สำหรับด้านสังคมนั้นขึ้นอยู่กับปัญหาในแต่ละชุมชน เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม เป็นต้น ทั้งนี้การพิจารณาสภาพทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียวก็ให้ภาพของสลัมที่ชัดเจน (โกลด พรโชคชัย , 2528)

สภาพทางกายภาพ

1. ที่ตั้งอาคาร

1.1 แออัด หนาแน่น สภาพสลัมหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยจะมองเห็นภาพชัดเจนว่า มีลักษณะอาคารที่แออัดอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก บ้านเรือนขนาดเล็กที่ปลูกอยู่ใกล้ชิดติดกันจนไม่มีที่ว่าง

1.2 สบสนไม่เป็นระเบียบ ไม่มีการแบ่งแปลงที่ดินอย่างชัดเจน การปลูกบ้านเป็นไปตามความพอใจ

2. สภาพอาคาร

2.1 ทรวดโทรม เนื่องจากขาดการดูแลรักษาอย่างเหมาะสม การต่อเติมอาคารอย่างไม่เป็นระเบียบ และความเก่าแก่ของชุมชน

2.2 ไม่ได้สร้างตามแผนผัง การไม่มีรูปทรงตามแบบแผนของการสร้างบ้านมาตรฐานทั่วไป หรือแม้จะมีแบบแผนแต่ก่อสร้างกันเองอย่างง่าย ๆ และใช้วัสดุไม่เหมาะสมวัสดุเก่า วัสดุผิดประเภท

3. สภาพแวดล้อม

3.1 ทางเดินเท้าที่ไม่เหมาะสม เล็ก คับแคบเกินไป ทอดตามแนวไปอย่างไม่เป็นระเบียบตามช่องว่างระหว่างบ้าน บางแห่งขาดด้วยไม้ที่หาได้ มีสภาพทรุดโทรม หรือทางเดินดินที่เปลี่ยนสภาพง่าย

3.2 การระบายน้ำไม่เหมาะสม ไม่มีทางระบายน้ำ ทำให้ขึ้นแฉะ เป็นน้ำครำ หรือมีท่อระบายน้ำที่ไม่ได้มาตรฐาน

3.3 ขาดที่ว่างสาธารณะ การไม่มีที่ว่างสำหรับกิจกรรมของบุคคลในชุมชน

3.4 การถ่ายเทอากาศไม่ดี ทำให้เกิดสภาพอับชื้น มีดและมิดูขยลักษณะ ลักษณะเช่นนี้จะพบทั่วไปในสลัมระหว่างตึกสูง หรือสลัมที่มีความหนาแน่นสูง

3.5 ขาดระบบกำจัดขยะ ขยะจะเกลื่อนกลาดอยู่ทั่วไปในสลัมทั้งที่เกิดจากชาวสลัมทั้ง
เองและที่ชาวสลัมไปเก็บมาจากที่อื่น

3.6 ขาดระบบสาธารณูปโภคจากรัฐ โดยเฉพาะในชุมชนบุกรุกจะขาดน้ำประปา ไฟฟ้า

ประเภทของสลัมหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อย

1. ชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน (land-rented slum)

1.1 เช่าที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ ชุมชนแบบถูกกฎหมายในแง่ที่มีการเช่า
ที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างบ้านเรือนบนที่ดินของเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้อง แต่การปลูกสร้าง
อาคารอาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนทำให้กลายเป็นชุมชน

1.2 บ้านพักของทางราชการที่เสื่อมโทรมลง ระยะเวลาในการใช้งานที่ยาวนาน มีการ
ต่อเติมจนแออัด ไม่เป็นระเบียบ จนกลายเป็นชุมชนสลัม

1.3 อาคารสงเคราะห์ที่เสื่อมโทรมลง หมายถึง อาคารชั้นเดียวที่สร้างไว้นาน 30-40 ปี
ขาดการดูแลรักษาที่ดีมีการต่อเติมจนกลายเป็นสลัม

1.4 อาคารเก่าแก่ในเขตใจกลางเมือง อาคารชั้นเดียวหรือสองชั้นที่ให้คนเช่ามานานจน
เสื่อมโทรมลงอย่างชัดเจน อยู่กันอย่างแออัด

2. ชุมชนบุกรุก (squatter settlement)

2.1 ชุมชนบุกรุกที่ "พบเห็นทั่วไป" ("typical" squatter settlement) สภาพชุมชนเช่นนี้มี
อยู่ทั่วไป จะปลูกสร้างอาคารอยู่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน บางแห่งรुक้าที่ดินริม
คลองซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ

2.2 ชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก (mini squatter settlement) มีสภาพคล้าย 2.1 แต่ขนาดเล็ก
กว่า อาจมีเพียง 2-3 หลัง จนถึง 10-20 หลัง มักแอบอยู่ตามที่ลับตาคน ตามใต้สะพานต่าง ๆ มักไม่
เป็นที่สังเกตหรือสนใจของบุคคลทั่วไป

2.3 ชาวเรือ (boat house) หมายถึงกลุ่มเรือที่อาศัยอยู่ตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะ ใน
ลักษณะ "ยัดหัวหาด" อยู่อย่างยาวนาน เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลองอันเป็นที่สาธารณะ เป็นการ
ครอบครองที่มีลักษณะผิดกฎหมาย

2.4 ชุมชนที่อยู่ในการไล่รื้อ (under - euction slum) เดิมเป็นสลัมเช่าที่ปลูก
บ้าน ต่อมาเสียสิทธิในการอยู่อาศัยตามกฎหมาย เพราะถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดิน เมื่อไม่ยินยอมก็
แปรสภาพเป็น "บุกรุก"

ชุมชนผู้มีรายได้น้อยกับสังคม

ชุมชนผู้มีรายได้น้อยเป็นสังคมเล็กในสังคมเมือง ซึ่งต้องขึ้นต่อสังคมใหญ่ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ชาวชุมชนต้องอาศัยแหล่งงานในเมืองหรือชาวชุมชนหารายได้จากสังคมเมือง และทางสังคม ได้แก่ ชาวชุมชนจะได้รับค่านิยมของชาวเมืองในแบบต่าง ๆ ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของสังคมใหญ่ก็กระทบสังคมชุมชนด้วย และการเปลี่ยนแปลงของชุมชนก็มีผลต่อสังคมใหญ่เช่นเดียวกัน

ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในฐานะที่อยู่อาศัยระดับล่าง ซึ่งประกอบด้วยผู้มีรายได้น้อยปานกลางและผู้มีรายได้น้อยเป็นส่วนใหญ่มิมีความขาดแคลนหลายอย่าง ขณะที่ดำรงอยู่ในสังคม ชาวชุมชนไม่มีโอกาสได้รับบริการสาธารณูปโภคจากรัฐ การดิ้นรนในเรื่องนี้ทำให้ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสูงกว่าคนอื่นในสังคม อาจมองได้ว่าเป็นความไม่เท่าเทียมในสังคมหรือบางคนมองว่าสังคมระดับล่างถูกเอารัดเอาเปรียบ กล่าวได้ว่าคนจนเมือง เป็นปรากฏการณ์หนึ่งของส่วนที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งดำรงอยู่ในศูนย์กลางอำนาจทุนนิยมอย่างกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ของภาคต่าง ๆ ที่ถูกจัดอยู่ในส่วนที่เป็นทางการ (formal sector) ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นเสมอในสังคมเมืองของประเทศโลกที่สาม เป็นปรากฏการณ์การพัฒนาเมืองที่เบี่ยงเบนบิดเบี้ยวไป

บทบาทของชุมชนรายได้น้อยที่มีต่อสังคมที่เด่นชัดคือ เป็นแหล่งแรงงานระดับล่าง แหล่งใหญ่ที่สุดในเขตเมือง แรงงานในชุมชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เป็นแรงงานที่หาได้ในราคาถูก กิจกรรมของเมืองในหลายส่วนดำรงอยู่ได้ก็อาศัยแรงงานราคาถูกเหล่านี้ เพราะล้าพังกิจกรรมในภาค formal sector อย่างเดียวไม่อาจสนองความต้องการของประชากรในกรุงเทพฯ ได้ทั่วถึง กิจกรรมค้าขายย่อยในตลาด แม้ค้าหาบเร่ที่เป็นชาวชุมชนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าต่าง ๆ ได้ง่ายเข้าถึงในแง่การเดินทางและราคา นอกจากนี้กิจกรรมระดับล่าง เช่น กุลิชของ พนักงานลอกท่อ แรงงานไร้ฝีมืออื่น ๆ มักมาจากแรงงานที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั่นเอง

บทบาททางสังคมอีกประการหนึ่งคือ บทบาทในการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบการจัดหาที่อยู่อาศัยในเขตเมือง การที่รัฐและเอกชนจะสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกของเมืองโดยเฉพาะคนระดับล่างอยู่กันอย่างถ้อยถนอมเป็นไปไม่ได้ โดยเฉพาะปัญหาเงินทุน ในกรณีชุมชนได้เป็นที่อยู่ของประชากรที่ยากจนจำนวนมากทีเดียว ทำให้สังคมไทยไม่มีปรากฏการณ์คนยากจนนอนเกลื่อนกลาดตามทางเท้าตามสถานีรถไฟ หรือย่านการค้า ดังเช่นประเทศอินเดีย

บทบาททางสังคมประการสุดท้ายคือ ชุมชนผู้มีรายได้น้อยเป็นแหล่งที่พึ่งของชาวชนบทที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในเมือง เป็นแหล่งช่วยให้ชาวชนบทที่มาจากวัฒนธรรมแบบชนบทต้องเข้ามาเผชิญ

กับวัฒนธรรมแบบเมืองได้เรียนรู้ปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมเมือง ทั้งได้ค่อย ๆ เรียนรู้ลักษณะสังคมเมืองจากญาติมิตรที่อาศัยอยู่ก่อนในชุมชนนอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือกันในการหางาน การปลูกหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยรวมทั้งปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย กล่าวได้ว่าชุมชนผู้มีรายได้น้อยเป็นแหล่งพึ่งพิงของชาวชนบทที่ย้ายถิ่นเข้ามาในเมืองให้ใช้ชีวิตต่อสู้อยู่ในสังคมเมืองได้อย่างมั่นคงขึ้น (Laguian, A. A, 1967 : 198 และ AKin Rabibhadana, 1975)

นানাทัศนะต่อชุมชนผู้มีรายได้น้อย

ผู้ที่เคยและไม่เคยรู้จักชุมชนมีทัศนะต่อชุมชนคนจนเมืองแตกต่างกันออกไป บางพวกมองในแง่ลบ คือ มองชุมชนเป็นแหล่งที่รวมความชั่วร้าย ความเน่าเหม็น สกปรก เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ เป็นมะเร็งของสังคม ทางแก้ปัญหาจึงเป็นการ "กำจัด" ให้หมดไป แนวคิดนี้มีอยู่ในอดีตและยังคงมีอยู่ในคนบางกลุ่มอย่างแน่นอน

สำหรับทัศนะในแง่บวก คนในชุมชนเป็นคนที่ด้อยโอกาส มีฐานะยากจนตกต่ำ นำสงสาร การมองแบบนี้มองในแง่มนุษยธรรม ซึ่งให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างผู้มองกับผู้ถูกมองในลักษณะสูงกว่าและต่ำกว่า การมองลักษณะนี้ช่วยให้เกิดการช่วยเหลือชาวชุมชนในเรื่องต่าง ๆ

มุมมองที่กว้างออกไป มองชุมชนว่าเป็นผลพวงของระบบสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ชาวชุมชนเป็นกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบถูกเอาเปรียบในสังคม ลักษณะการมองแ่งนี้มองว่า คนทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกัน แต่ได้ถูกกระทำให้มีฐานะที่แตกต่างกันในภายหลัง ซึ่งผู้ที่มองเช่นนี้ บ้างเน้นปัญหาสิทธิมนุษยชนบ้างเน้นปรัชญา ศาสนา ซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างออกไป

การมองชุมชนเป็นชุมชนคะแนนเสียง ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าหาเสียงจากชุมชนด้วยการให้ หรือ "พัฒนา" ในรูปแบบที่แตกต่างกันไป เพราะคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนเป็นคะแนนเสียงที่มากมายทีเดียว ชุมชนจึงเป็นแหล่งสำคัญของชุมชนคะแนนในการต่อสู้รณรงค์หาเสียงการเลือกตั้ง

การที่มีทัศนะหลากหลายต่อชุมชนผู้มีรายได้น้อยกิจกรรมและกลุ่มคนที่เข้าไปทำงานให้แก่ชุมชนจึงแตกต่างกันออกไปอย่างไรก็ตามชุมชนเหล่านี้ก็ยังคงดำรงอยู่โดยมีจำนวนคนยากจนที่ย้ายถิ่นเข้ามาเพิ่มขึ้น ต่างต่อสู้ดิ้นรนกันต่อไปโดยพลังของตนเองและด้วยกระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่สืบทอดต่อกันมา

การเกิดและขยายตัวของชุมชนผู้มีรายได้น้อย

การเกิดขึ้นของสลัมและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอาจสรุปได้ว่า เกิดขึ้นเนื่องด้วยผลของการแปรสภาพจากที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะค่อนข้างดีเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย หรือเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีอยู่ให้หนาแน่นแออัดขึ้นและเสื่อมโทรมลง (Arnold Noordudn, 1981 : 29)

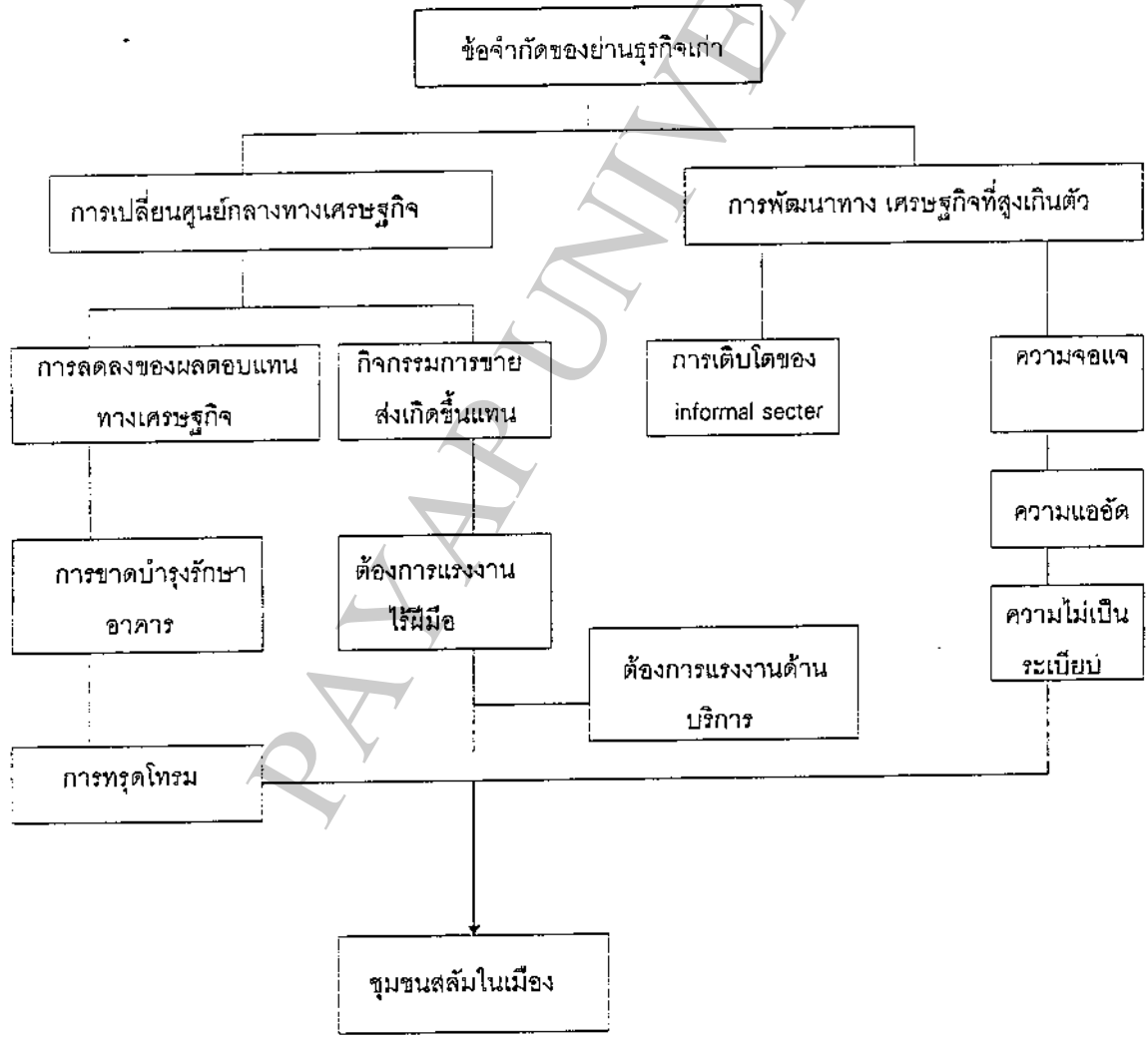
ปัจจัยที่ดึงดูดผู้คนจากจังหวัดต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นปัจจัยหลักในการขยายตัวของเมือง การพัฒนาภาคธุรกิจ โดยที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของการส่งสินค้าเข้าออก กิจกรรมภาคธุรกิจจึงขยายตัวออกอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การพัฒนากิจกรรมต่อเนื่องทั้งหลาย เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การขยายตัวของกิจกรรมบริการ เหล่านี้เป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานในประเทศจากที่ต่าง ๆ ให้หลั่งไหลเข้าสู่เมืองใหญ่และกรุงเทพฯ.

ประกอบกับในเขตชนบททุกแห่งมีปัจจัยผลักดันให้ชาวชนบทย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้น ทั้งปัจจัยดึงดูดของเมือง และปัจจัยผลักดันของชนบททำให้ประชากรในเมืองเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเสริมที่สำคัญ คือ วิธีการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมชนบทกับวัฒนธรรมแบบเมือง

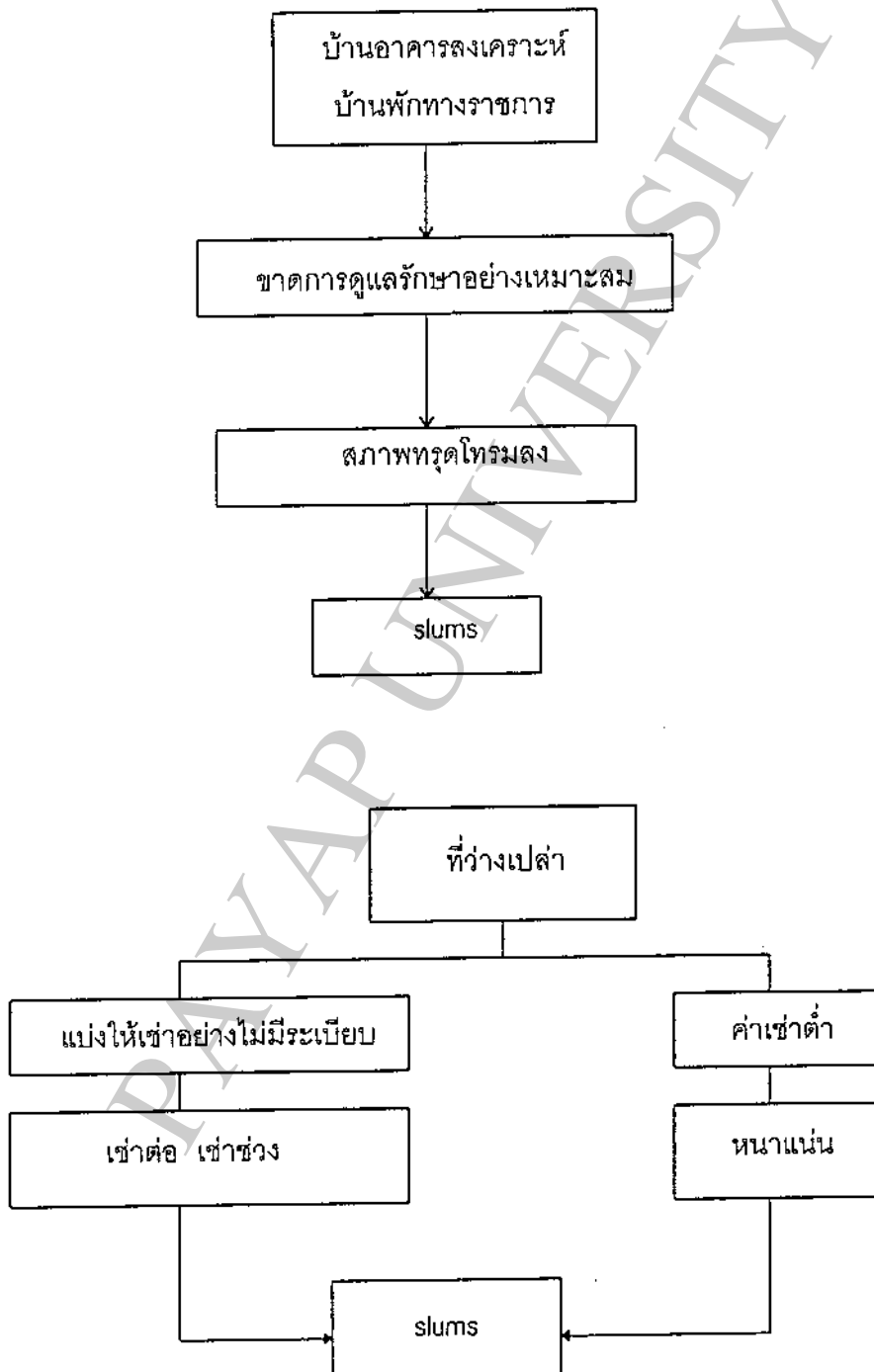
ปัจจัยแรกที่เอื้ออำนวยให้เกิดชุมชนเป็นเรื่องของวิธีการจัดหาที่อยู่อาศัยของชาวชนบท ซึ่งมีขีดความสามารถที่จำกัด เนื่องจากชาวชนบทผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และชาวเมืองที่เข้าไปอยู่ในชุมชนมักมีฐานะยากจน บุคคลเหล่านี้จึงไม่อาจหาที่อยู่อาศัยได้ ทางที่เป็นไปได้คือการก่อรูปชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ในเมืองให้เป็นสลัม ในทางปฏิบัติ พวกเขาจะเช่าที่ดินปลูกบ้าน เช่าบ้าน หรือบุกรุกปลูกสร้างบ้านเรือนบนที่ดินว่างเปล่าต่าง ๆ และด้วยความสามารถจำกัดทำให้พวกเขาอยู่อาศัยบนที่ดินหรือบ้าน ราคาถูกหรือ ต่ำกว่ามาตรฐาน ในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นก็ย่อมกลายเป็นสลัมในที่สุด

สำหรับปัจจัยด้านการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมแบบพื้นบ้านกับวัฒนธรรมตะวันตกนั้นมีตัวอย่างให้เห็นคือ การสร้างที่อยู่อาศัยแบบเดิมในชนบทที่สร้างแบบง่าย ๆ ใช้วัสดุที่พอหาได้ในที่สุดก็กลายเป็นสลัมในที่สุด นอกจากนี้สภาพแวดล้อมของชุมชนที่มีการทิ้งขยะมูลฝอยทั่วไป มีน้ำครำนำเสียนอยู่ทั่วไป เป็นผลส่วนหนึ่งของการเกิดชุมชนในด้านวัฒนธรรม ด้วยความเคยชินจากการใช้ชีวิตอยู่ในชนบท

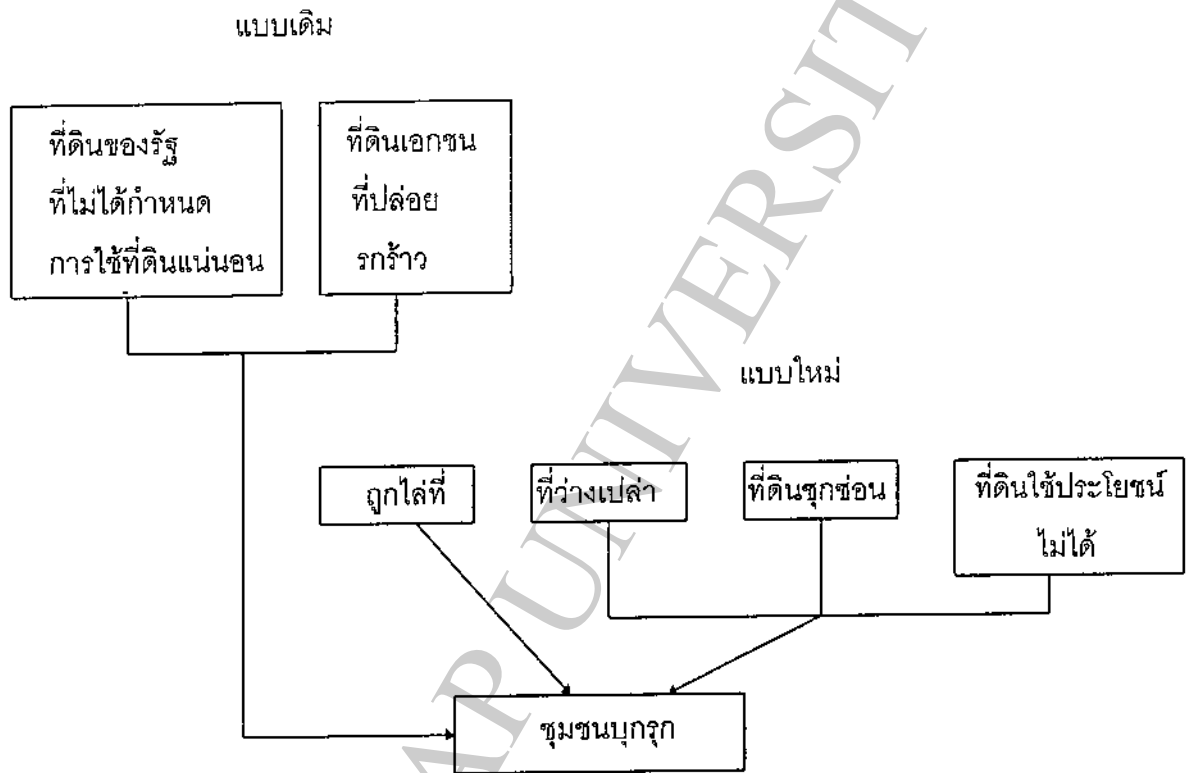
อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการเกิดการชุมนุมในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไป ได้แก่การเกิดสลัมหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตธุรกิจเก่าแก่ ซึ่งเคยเป็นแหล่งการค้าที่เจริญที่สุด ต่อมา มีข้อจำกัดในเรื่องการคมนาคมและการขยายตัวที่ไม่อาจมีต่อไปได้ ศูนย์กลางธุรกิจของเมือง จึงค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่เขตอื่นซึ่งลักษณะธุรกิจเป็นแบบทันสมัยมากขึ้น ทำให้เขตนั้นเป็นเพียงเขตการค้าส่ง ทำให้ต้องการแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้น อาคารต่าง ๆ ในบริเวณนั้นเริ่มเปลี่ยนภาพเป็นที่อยู่อาศัย และด้วยการขาดการดูแลรักษาที่ดี สภาพความทรุดโทรมก็เริ่มปรากฏขึ้น ขณะเดียวกันผู้มี รายได้สูง ก็ค่อย ๆ ออกจากบริเวณนี้ เพราะการคมนาคมและสภาพความเป็นอยู่ในเขตนอกสงบและสะดวกกว่า (สมทรง อดณะมาน, 2527 : 50) นอกจากนี้เงื่อนไขของ ความเสื่อมโทรม ความไม่เป็นระเบียบ ความแออัดจอแจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งหมดนี้ค่อย ๆ ทำให้เกิดชุมชนสลัมขึ้นในบริเวณ ดังกล่าวในเวลาต่อมา



สำหรับการเกิดของสลัมทั่วไปนั้นแบ่งเป็น 2 แบบ คือ อาคารสงเคราะห์หรืออาคารบ้านพัก
ราชการ เมื่อขาดการดูแลรักษาที่ดี ก็จะค่อย ๆ เสื่อมโทรมลงจนกลายเป็นสลัมไป อีกแบบหนึ่งคือ
เช่าที่ปลูกบ้าน ซึ่งเป็นไปอย่างไม่เป็นระเบียบ มีการแบ่งบ้านเช่า การเช่าช่วง การขายทอด ทำให้
ค่อย ๆ แปรสภาพเป็นสลัม



อีกประเภทหนึ่งคือ ชุมชนประเภทบุกรุกเกิดจากการปล่อยให้ที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า ขาดการดูแลย่อมก่อให้เกิดสภาพการบุกรุกจนเป็นสลัม ปัจจุบันเจ้าของที่ดินและภาครัฐได้ดูแลเข้มงวดขึ้น ทำให้การบุกรุกเป็นไปได้ยาก โอกาสของการเกิดชุมชนเกิดจาก ที่ดินชุกซ้อน ที่อยู่ข้างอาคารตึกแถว หรือใต้สะพาน ที่ดินสาธารณะตามแนวยาว หรือที่ดินเหลือจากการใช้บางแห่งอาจถูกบุกรุกได้ อีกแบบหนึ่งที่ดินที่ถูกไล่อี้อ แต่ชาวชุมชนยังคงอยู่ต่อจึงกลายเป็นชุมชนบุกรุก



นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดชุมชนผู้มีรายได้น้อยเฉพาะแห่งหรือเฉพาะกรณี ได้แก่ แหล่งงาน ชุมชนมักเกิดในที่ ๆ ใกล้แหล่งงาน เช่น ใกล้ตลาด หรือย่านการค้า เป็นต้น ปัจจัยด้านการเดินทางสะดวก ชุมชนที่เกิดจากปัจจัยนี้จะไม่ใกล้แหล่งงาน แต่เข้าถึงแหล่งงานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว มีเส้นทางคมนาคมสะดวก ความมั่นคงในการอยู่อาศัย หมายถึง สามารถอยู่ได้อย่างแน่นอนระยะหนึ่ง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ผู้คนจะเลือกเป็นที่อยู่ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความสามารถในการการจ่ายค่าที่พักและการมีบริเวณพื้นฐานต่าง ๆ จะทำให้ผู้อยู่อาศัยรวมตัวกันมากขึ้นจนเป็นชุมชน

การเพิ่มขึ้นของชุมชนผู้มีรายได้น้อย

ในกรุงเทพมหานครมีการเกิดชุมชนรุ่นใหม่อยู่ตลอดเวลา การเกิดเพิ่มของชุมชนนอกจากจะเป็นด้วยปัจจัยคล้ายกับชุมชนเดิมแล้วยังมีปัจจัยประกอบคือ

1. การไล่อื้อ โดยทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่า การไล่อื้อจะทำให้ล้มหมดไป แท้ที่จริงแล้วการรื้อถอนไม่อาจแก้ปัญหาได้จริงมีหลักฐานยืนยันว่า ชุมชนที่เกิดใหม่จำนวนมาก เกิดขึ้นจากเหตุผลที่ว่า “เพราะถูกไล่อื้อจากที่อยู่เดิม” เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง (กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพฯ, 2505 : 31-32)

2. ศักยภาพของชุมชน เมื่อชุมชนเติบโตถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็สามารถขยายตัวด้วยตนเอง โดยการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ (Arporn chanaharoensook, 1979 : 7) ครอบครัวใหม่ในชุมชนจะแบ่งเช่าห้องคนอื่นอยู่ต่อไป บางพวกต่อเติมบ้านที่อยู่เดิมกับพ่อ-แม่อยู่ใกล้กัน ดังนั้นแม้ไม่มีการย้ายถิ่นจากชนบท ชุมชนก็สามารถขยายตัวและเกิดเพิ่มขึ้น

3. ทางเลือกการเช่าที่ปลูกบ้าน ปัจจุบันเจ้าของที่ดินยอมได้รับผลตอบแทนจากทางอื่นสูงกว่าการให้เช่าที่ปลูกบ้าน อย่างไรก็ตามในเขตรอบนอกที่เมืองขยายออกไป ทางเลือกการเช่าที่ดินปลูกบ้านยังไปได้อยู่ การเกิดเพิ่มของชุมชนในลักษณะนี้ทำให้ที่ตั้งของชุมชนค่อย ๆ ขยับตัวออกไปจากใจกลางเมืองสู่เขตรอบนอกเมือง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเรื่องของคนจนเมืองในสังคมไทยแหล่งใหญ่ที่สุดอยู่ในกรุงเทพมหานคร เริ่มแรกนิยมเรียกว่า สลัมต่อมากลายเป็นชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรม ปัจจุบันเรียกกันว่า ชุมชนรายได้น้อย หรือชุมชนแล้วตามด้วยชื่อของชุมชนนั้น ซึ่งชุมชนเหล่านี้ต่างมีสภาพแออัด สับสนไม่เป็นระเบียบ ทึบโทรม และมีสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย ทั้งนี้แบ่งเป็นชุมชนที่ถูกกฎหมายและชุมชนบุกรุก มีบทบาทเป็นแหล่งแรงงานระดับล่างของสังคมเมือง ช่วยแบ่งเบาภาระรับผิดชอบการจัดที่อยู่อาศัยอีกทั้งเป็นที่พึ่งของชาวชนบทที่ย้ายถิ่นมาหางานทำให้เมือง โดยมีปัจจัยดึงดูดของกรุงเทพและปัจจัยผลักดันของชนบท ผสมกับปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดชุมชนและเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นปัญหาที่แก้ไขยากที่อยู่ในปัจจุบัน