

# ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร: บทปริทรรศน์ความรู้ ในบริบทประเทศไทย

## Urban Inequality in Mega–Urban Region: The Synoptic Review from Thai’s Context

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์\* ขวัญพร บุณนาค\*\* และ นภัส วัฒนภาส\*\*\*

Nattawut Usavagovitwong, Kwanporn Bunnag and Napas Vatanopas

### บทคัดย่อ

การศึกษาความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานครได้อภิปรายพหุลักษณะของอาการและสาเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำโดยจำเพาะลงในลักษณะเชิงพื้นที่เมืองของบริบทของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่าการศึกษาก่อนหน้าที่เกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำมีอยู่จำกัด จากการทบทวนวรรณกรรมของคณะผู้วิจัยได้พบอาการและสาเหตุของความเหลื่อมล้ำอันสามารถอนุมานเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นสาเหตุและปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำของเมืองมหานครภายใต้บริบทของประเทศไทยได้พอสมควร โดยด้านหนึ่งนั้นเมืองมหานครเป็นภูมิ-เศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจและระเบียบโลก (Global city) ในฐานะประตูทางเข้าของระบบทุนเชิงภูมิศาสตร์ (Capital gateway) ในอีกด้านหนึ่งจากบริบทเฉพาะของประเทศไทยที่การรวมศูนย์เชิงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ควบแน่นไปกับการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่อย่างกรุงเทพมหานครและขยายตัวออกสู่ปริมณฑล คณะผู้วิจัยสรุปถึงมูลเหตุของกลไกการสร้างความเหลื่อมล้ำซึ่งภาวะการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่อคนจนเมือง 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ความเหลื่อมล้ำในทรัพยากรและที่ดินต่อมิติด้านสิทธิที่จะอยู่ในเมือง 2) ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่การพัฒนา และ 3) ความเหลื่อมล้ำในมิติการเข้าถึงและการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง

### ABSTRACT

The urban inequality study in megacities has been thoroughly discussed over causes and symptoms, specifically addressing around the context of Bangkok Extended Metropolitan Region (BEMR). Having been limited by previous studies, however, the researcher attempt to briefly elucidate implying inequality causes and consequences within Thailand’s megacity circumstance. Any megacity has inheritably changed overtime. On one hand, it is a geo-economic correlation which fabricates with the international context, termed as ‘global city’, a capitalism gateway operating upon a terrain of national geography, On the other hand especially in highly-centralized context as in Thailand,

\* ศูนย์วิจัยบูรณาการภาพพื้นที่และสังคม มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร 10900  
E-mail: nattawut.us@spu.ac.th

\*\* อาจารย์ประจำ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร 10900

\*\*\* อาจารย์ประจำ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร 10900

it consolidates economic-spatial landscape by pervasively urban sprawl. The researcher has encapsulated the causes of urban inequality that generates great impacts to the urban poor residents, comprising of three issues. First, *the inequality of the rights to the city* associates with land and housing acquisition. Also, it includes cultural rights of place-based neighborhoods which has freely been commoditized and has generated inequality to the local residents from greater market players. Second, it is *the inequality of economic opportunity*. Free market system has disenfranchised the urban poor into a fair economic competition. Hence, the invasion into public spaces, the only spaces being accessible by the poor, reflects the symptoms of urban economic inequality. Third, *the inequality of political inaccessibility* implies the limit to share and to participate in the urban development process, from decision-making to implementing level.

**คำสำคัญ:** เมืองมหานคร ความเหลื่อมล้ำในเมือง กรุงเทพมหานคร

**Keywords:** Mega-urban region, Urban inequality, Region, Bangkok

## 1. ความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร

เมืองมหานครในความหมายของกรอบการวิจัยนี้หมายถึงเมืองและพื้นที่ต่อเนื่องที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางหลัก ประกอบด้วย กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่เกิดจากการพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทยที่ดำเนินภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ได้เน้นให้เมืองมีบทบาทในฐานะแหล่งงานที่สำคัญและเป็นฐานการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดบทบาทเมืองมหานครรองให้เชื่อมโยงการใช้ประโยชน์และการบริหารทรัพยากรในภูมิภาคนั้น ก่อให้เกิดเส้นแบ่งที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท (Urban-rural disparity) และระหว่างเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็กจนเกิดสภาพการณ์ของภูมิภาคแห่งมหานคร (Mega-urban region) อย่างในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่เมืองศูนย์กลางจึงทำให้เมืองมีลักษณะความเป็นพหุสังคมที่มีความหลากหลายและมีพลวัตเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งเมืองมหานครนี้ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยปกครองและเป็นพื้นที่เพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับฐานการผลิตในระดับชาติ และการเกิดภาคบริการของเมืองโดยมีขนาดแตกต่างกันไปตามแต่ฐานทรัพยากรและความหนาแน่นของผู้คนในภูมิภาคนั้นๆ อันเป็นผลพวงจากการกำหนดบทบาทแห่งรัฐ จากที่กล่าวมาหน่วยวิเคราะห์เชิงพื้นที่ในการวิจัยนี้ได้ระบุพื้นที่เมืองมหานครคือ กรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑลโดยรอบ 5 เมือง ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับชาติและนานาชาติ ที่ความเป็นมหานครภายใต้บริบทของการรวมศูนย์อำนาจด้านการปกครอง การกระจายทรัพยากรและความแตกต่างกันของมาตรฐานการดำรงชีวิตระหว่างศูนย์กลางและเมืองลำดับรอง ส่งผลให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกิดการกระจุกตัว (Urban agglomeration) ของปัจจัยและองค์ประกอบเมืองซึ่งดูดซับทรัพยากร อาทิ ทุน ทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน จากทุกภูมิภาคเข้าสู่ศูนย์กลาง จากตัวอย่างการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่<sup>1</sup> (อภิวรรณ, 2552) ชี้ให้เห็นว่า งานวิจัยส่วนมากเน้นไปที่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และปัจจัยการผลิต<sup>2</sup> โดยขาดมิติเรื่องความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความแตกต่างด้านพื้นที่ และภูมิศาสตร์กายภาพ ดังนั้นประเด็นเรื่องพื้นที่จึงควรเข้ามามีส่วนในการทำความเข้าใจเรื่องความเหลื่อมล้ำให้มากขึ้น ความแตกต่างทางด้านพื้นที่ที่สำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดเรื่องความเป็นเมือง (Urbanization)<sup>3</sup> ซึ่งทำให้เกิดรูปแบบการกระจุกตัวและการกระจายตัวด้านการตั้งถิ่นฐานและส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานแนวคิดเรื่องความประหยัดในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economics of

scale) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่<sup>4</sup> โดยเห็นได้จาก ความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชากรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่ที่ไม่ใช่เมือง ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมีสมมุติฐานว่า ความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ ซึ่งเกิดจากการกระจุกตัวของพื้นที่เมือง เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำในเชิงเศรษฐกิจ-สังคม และในเชิงพื้นที่ทางกายภาพ โดยเฉพาะเมืองที่มีการกระจุกตัวสูงอย่างเช่น เมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ หรือเมืองหลวงสำคัญของประเทศ เป็นต้น

## 2. ปรัชญาความเหลื่อมล้ำในมิติสากล

รากฐานแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำชี้ให้เห็นถึง ความเกี่ยวข้องกับมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเมือง ตลอดจนสภาพแวดล้อมเมืองที่แตกต่างกัน ดังเช่น การศึกษาเรื่องมิติของการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำ (คณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ, 2554ก) ระบุถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำใน 5 ประการได้แก่ รายได้ สิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาแบบกว้างๆ คือ การปฏิรูปด้านการจัดการระบบเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งเน้นถึงการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ เป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ดัชนีการวัดความเหลื่อมล้ำในเชิงสังคมและกายภาพยังไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมากนักทำให้รากฐานความคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำอยู่ในแวดวงการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ ประกอบกับปัจจัยทางด้านการค้าการลงทุนในโลกสมัยใหม่ได้กลายเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ส่งผลให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในสังคมเกิดการขยายวงกว้างมากขึ้นกว่าในอดีต และผลลัพธ์ที่ตามมาคือความยากจนที่มักผูกโยงเข้ากับการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญ หรือกล่าวได้ว่า การศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำมักถูกโยงเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความยากจน ดังที่ Cornia and Court (2001) ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำ ความยากจนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับความคิดของ สมชัย จิตสุชน (2552) ที่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างความเหลื่อมล้ำกับความยากจนและระบุว่าเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง ความยากจน และนโยบายการแก้ไขปัญหความยากจนของภาครัฐ นอกจากนั้นยังกล่าวถึง ความยากจนสามารถแยกออกใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ความยากจนที่เกิดจากทุนทรัพย์ (Monetary poverty) ภายใต้การแข่งขันทางการเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ที่มีเป้าหมายเฉพาะแต่เรื่องรายได้แต่เพียงอย่างเดียว และนำไปสู่กลไกของความไม่เท่าเทียมกันในระบบการค้า (สุริชัย, 2558) และความยากจนที่เกิดจากทุนมนุษย์ (Non-monetary poverty) เช่น ทุนทางสังคม ทุนทางความรู้และปัญญา ทุนทางร่างกาย ทุนทางความสามารถ ทุนทางโอกาสและการเข้าถึง ทุนทางนโยบายความช่วยเหลือจากภาครัฐ อาทิเช่น สวัสดิการรัฐในรูปแบบต่างๆ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความไม่ชอบธรรมและความชอบธรรม เห็นได้จากความไม่เท่าเทียมกันและความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรม การเมือง ระบบภาษีและการครอบครองที่ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างและการจัดการของภาครัฐที่อยู่ในกรอบความคิดเดิมของรัฐ โดยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสวงหาทางออกและสามารถจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง จนทำให้เกิดกระบวนการกีดกันหรือสร้างความเป็นชายขอบให้กับสิทธิ (ไพสิฐ, 2558) หรือความไม่เท่าเทียมกันสำหรับคนบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้กระบวนการเป็นเมืองก็มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความเหลื่อมล้ำเช่นกัน Ghosh and Pal (2004: 176) ได้พบความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำกันของเมืองต่างๆ ในประเทศอินเดียภายใต้หลังนโยบายการสร้างรวมเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นผ่านการลงทุนภาครัฐ และพบว่าความเติบโตที่เกิดขึ้นนี้มีส่วนสำคัญซึ่งมาจากการสร้างความเหลื่อมล้ำอย่างสูงในภาคชนบทอีกด้วย ในทำนองเดียวกัน Kanbur and Zhung (2013: 145) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของสองสิ่งนี้พบว่าในฟิลิปปินส์กระบวนการกลายเป็นเมืองได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระดับประเทศสูงจากเดิมถึง 3 เท่า Balisacan and Ducanes (2006: 19-29) ได้ศึกษาปัจจัยที่เป็นส่วนหนึ่งในวิวัฒนาการของความเหลื่อมล้ำทั่วทั้ง

ภูมิภาคเอเชีย ว่ามาจากการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานประชากร นโยบายการค้าและอุตสาหกรรม นโยบายด้านแรงงาน นโยบายภาษี (โดยเฉพาะภาษีต่ออสังหาริมทรัพย์) และนโยบายด้านการใช้จ่ายด้านสังคม รวมถึงโครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่ในแต่ละบริบทของประเทศ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นกัน อันเป็นแบบแผนในลักษณะเมืองมหานครโดยด้านหนึ่งได้เชื่อมกับเมืองขนาดใหญ่ต่างในระดับสากล (Global city) อย่างแนบสนิท แต่งานวิจัยปัจจุบันกลับปรากฏว่าได้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Marcinczak et al, 2012: 358) เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา ภูมิภาคนี้ได้กลายมาเป็นฐานการผลิตที่สำคัญต่อเศรษฐกิจโลก ยังผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสูงทั่วทั้งภูมิภาคในระดับการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี โดยหลายประเทศเกิดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนที่เพิ่มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบทลงได้อย่างเด่นชัดกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ในช่วงต้นทศวรรษที่ 90 (Fang and Sakellariou, 2013: 302) แต่ในช่วง 10 ปีหลังพบว่าความเหลื่อมล้ำภายในเมือง โดยเฉพาะเมืองขนาดใหญ่กลับดำรงอยู่อย่างสูงโดยบางพื้นที่ยังมีสภาพเป็นพื้นที่ชานเมืองไม่ต่างจากพื้นที่ชนบท (ปิยะพงศ์, 2557: 37) ในขณะที่อีกด้านหนึ่งนั้นฐานเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาภาพรวมของประเทศยังมีความแตกต่างระหว่างเมืองและภูมิภาคต่างๆ อย่างสูง (Hill, 2008) อาทิ อินโดนีเซีย (จาการ์ตา) ฟิลิปปินส์ (มนิลา) ที่ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนสูงมากกว่า 10 เท่า (น.58) รวมถึงกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วยเช่นกัน จากการทบทวนงานวิจัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในบริบทเมืองมหานคร จากตารางที่ 1 วิถีวัฒน์ และ ณัฐวุฒิ (2559) ได้ทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบริบทเมืองมหานครของประเทศไทย จำนวน 542 ชิ้น พบอาการปัญหาของความเหลื่อมล้ำจากงานวิจัย โดยพบว่าความเหลื่อมล้ำปรากฏออกมาใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากร ด้านสังคม และด้านการเมือง โดยจากบริบทภาพกว้างนี้ คณะผู้วิจัยจักขออภิปรายเฉพาะในประเด็นที่สำคัญอันมีลักษณะสำคัญของบริบทของเมืองมหานครไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำเรื่องทรัพยากรที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง (ประเด็นด้านทรัพยากร) 2) ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและความยากจนในเมือง (ประเด็นด้านเศรษฐกิจ) และ 3) ความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจและการเมืองกับปัญหาการจัดการเมือง (ประเด็นด้านการเมือง)

ตารางที่ 1 สรุปประเด็นความเหลื่อมล้ำในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

|          | ประเด็นความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง    | จำนวนงานวิจัย (เรื่อง) | ร้อยละ       |
|----------|------------------------------------------|------------------------|--------------|
| เศรษฐกิจ | รายได้                                   | 26                     | 4.8          |
|          | การเข้าถึงปัจจัยการผลิตและโอกาสทางธุรกิจ | 40                     | 7.4          |
| ทรัพยากร | ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                   | 63                     | 11.6         |
|          | พื้นที่และภูมิศาสตร์กายภาพ               | 51                     | 9.4          |
| สังคม    | การเข้าถึงบริการสาธารณะ                  | 44                     | 8.1          |
|          | โอกาสทางการศึกษา                         | 41                     | 7.6          |
|          | ครอบครัวและชุมชน                         | 88                     | 16.2         |
|          | ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน           | 44                     | 8.1          |
|          | สุขภาพและอนามัย                          | 97                     | 17.9         |
| การเมือง | การบริหารจัดการของรัฐ                    | 36                     | 6.6          |
|          | การรับข่าวสาร                            | 12                     | 2.2          |
|          | <b>รวม</b>                               | <b>542</b>             | <b>100.0</b> |

## 2.1 ความเหลื่อมล้ำเรื่องทรัพยากรที่ดินและที่อยู่อาศัย: สิทธิที่จะอยู่ในเมือง (The Right to the City)

เมืองมหานครมีลักษณะของการกระจุกตัวของสิ่งปลูกสร้าง อาคารและสาธารณูปโภคอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นเมืองมหานครจึงเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างเป็นอย่างสูง ประกอบกับที่ดินในเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยเหตุนี้จึงทำให้เมืองมหานครเกิดชุมชนแออัดในเมืองขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก จนกลายเป็นปรากฏการณ์เมืองที่มีมาอย่างยาวนาน แนวคิดการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำบนพื้นที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การศึกษาพื้นที่ชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง โดยชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่สัมพันธ์กับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน การครอบครองที่ดินในเมือง หลักกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ ความยุติธรรมและเมตาธรรม (อกิน, 2541) ซึ่งการศึกษาของ Grant (2010: 2-8) ก็ชี้ชวนให้บทวนแนวทางการพัฒนาเมืองที่พยายามเน้นประโยชน์ในการเพิ่มความหนาแน่นของเมืองให้เกิดการใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ถึงแม้ว่าจะอาจช่วยยังผลให้บรรเทาความยากจนลง แต่การที่เมืองหนาแน่นและมีขนาดใหญ่ก็ก็เป็นส่วนที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำภายในเมือง **ระยะทางและราคาที่ดิน**เป็นปัจจัยในการสร้างความเหลื่อมล้ำของย่านใจกลางเมืองและชายขอบเมือง รวมถึงเหนี่ยวนำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบ ความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรม การสูญเสียทุนสังคม หรือโอกาสทางการศึกษาที่เสีย

แม้ว่าข้อเสนอของ Cornia (2001) และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (2554ก) จะเน้นถึงประเด็นแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันด้านสิทธิในการอยู่อาศัย รวมทั้งประเด็นเรื่องการครอบครองที่ดิน และการกระจายที่ดินอย่างเป็นธรรมไปยังผู้ที่ด้อยโอกาส แต่ในบริบทประเทศไทยกลับสวนทางกับแนวคิดการจัดการที่ดินของภาครัฐ ที่เอื้อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน ด้วยเหตุนี้ ความเหลื่อมล้ำเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองจึงไม่สามารถจัดการได้อย่างง่ายดายโดยหวังพึ่งอยู่แต่เพียงนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายด้านภาษีที่ดิน หรือนโยบายด้านการเคหะของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว หรือกล่าวได้ว่า ความเหลื่อมล้ำเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยไม่สามารถแก้ไขได้แต่เพียงมิติทางเศรษฐศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลทางมูลค่าเพิ่มที่มองไม่เห็น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความเหลื่อมล้ำบนพื้นที่ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ ทรัพยากรที่เป็นมูลค่าเพิ่มที่มองไม่เห็นนี้เป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการต่อสู้ แย่งชิง ความขัดแย้ง และทำให้ที่ดินและที่อยู่อาศัยมีฐานะเป็นการเมืองบนพื้นที่ (Space of Politics) มากกว่าเป็นเพียงพื้นที่ว่างที่สามารถครอบครองได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนั้น ประเด็นเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองยังเกี่ยวพันกับเรื่องการเมือง ในฐานะที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเมืองที่มีผลต่อผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทำให้การรวมกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นส่วนหนึ่งนำไปสู่การเรียกร้อง ต่อรองด้านกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในการอยู่อาศัยในเมือง (The Right to the City) ที่ปรากฏให้เห็นเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐและผู้ที่อยู่อาศัยมาโดยตลอด สิทธิเชิงซ้อนระหว่างสิทธิตามในสังหาริมทรัพย์กับสิทธิชุมชน/วัฒนธรรมที่ซ้อนเหลื่อมกันจากการเรียกร้องสิทธิของชุมชนในเขตพื้นที่เมืองชั้นในของกรุงเทพมหานคร การขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกินจากการเช่าที่ชุมชนมีโอกาสูญเสียสิทธิชุมชนที่จะอยู่ในเมืองหากผู้ให้เช่าต้องการยุติสัญญาเช่า เป็นต้น

ดังนั้นจากความเข้มแข็งของระบบทุนนิยมเสรีในปัจจุบัน ที่ดินและที่อยู่อาศัยกลายเป็นธุรกิจสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูงเมื่อเทียบกับสัดส่วนของรายได้มวลรวมของประเทศในแต่ละปี ทำให้ที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองกลายเป็นสินค้าประเภทหนึ่งในระบบทุนนิยมเสรี ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในเชิงสังคม-กายภาพ (Socio-spatial) เกิดขึ้นอย่างมาก ชุมชนล้อมรั้ว (Gated community) เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนของผลลัพธ์แห่งความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่แสดงตนออกมาเชิงพื้นที่ (Vesselinov, Cazessus, and Falk, 2007;

Lara, 2011) ด้วยเหตุนี้ การครอบครองที่ดินในเมืองจึงมีความสัมพันธ์กับฐานะและรายได้ของผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งส่งผลต่อการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่กับราคาในตลาดซื้อขายที่ดิน ในขณะที่นโยบายการจัดการเรื่องที่ดิน โดยภาครัฐ เช่น นโยบายทางด้านผังเมืองเรื่องการประกาศเขตที่อยู่อาศัยความแน่นสูงที่เน้นถึงการพัฒนาพื้นที่ใจกลางเมือง ช่องว่างเรื่องภาษีที่ดินที่เอื้อต่อการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่โดยไม่ต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ นั้นล้วนส่งเสริมให้ราคาซื้อขายที่ดินในเมืองเป็นในลักษณะของการเก็งกำไรในตลาดซื้อขาย จนมีราคาสูงมาก โดยเฉพาะพื้นที่ย่านธุรกิจใจกลางเมืองหรือย่านเศรษฐกิจสำคัญต่างๆ ของเมือง มากกว่าเป็นราคาที่อยู่อาศัยและรายได้ของผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง โดยพบว่างานวิจัยในกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและมีเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงทางด้านสังคม (Kim and Jeong, 2003; Elmelech, 2004; Downey, 2007; Clark, 2009, Saleses, Schechter and Hidalgo, 2013; เตชะและรุ่งนภา, 2553;) กล่าวคือเมืองเป็นจุดกำเนิดของความเหลื่อมล้ำในหลากหลายรูปแบบ เมืองเป็นแหล่งงานแหล่งรายได้ บ้านพักอาศัย ถนนและสภาพแวดล้อมเมืองที่มีความสวยงามและมีชีวิตชีวา ด้วยเหตุนี้ในการรับรู้ของคนโดยทั่วไป ดังนั้น เมืองจึงเป็นที่ที่เต็มไปด้วยคุณภาพเพื่อการอยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยมีส่วนสัมพันธ์กับการแบ่งชนชั้นทางสังคม โดยเฉพาะสลัมในเมือง หากเรามองว่าคนจนเมืองเป็นสิ่งที่ต้องกำจัด ปรามปราม ไล่รื้อ โดยรัฐไม่ได้จัดพวกเขาให้อยู่ในระบบ มุมมองของคนในสังคมและรัฐตามที่กล่าวมา นำไปสู่การมองคนจนเมืองอย่างแปลกแยก อย่างมากต่อการตั้งถิ่นฐานในเมือง

## 2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและความยากจนในเมือง: ผลพวงจากสภาวะการณ์แห่งเสรีนิยมใหม่

เป็นเวลากว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมาความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ โดยทุกประเทศมีความมุ่งหวังให้เกิดการขยับฐานะทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้นจนพ้นจากเส้นแบ่งความยากจน ในหลายเมืองได้พบว่ามียกระดับความยากจนที่ลดลง แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้น (Cornea and Court, 2001) ถึงแม้ว่าจะมีการค้นพบที่มีความเหลื่อมล้ำลดลงในประเทศแถบลาตินอเมริกา (Lustig, Lopez-Calva, and Ortiz-Juarez, 2013) แต่ก็ยังเกิดขึ้นเพียงบางภูมิภาคและบางประเด็นเท่านั้น ในเชิงเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development economics) ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับทุนของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ผลตอบแทนและความสามารถในการทำกำไรให้กับผู้ถือหุ้นจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาด้านการลงทุน (สมเกียรติ, 2546) ความคิดดังกล่าวนี้เป็นไปได้ดีกับระบบทุนนิยมที่เน้นการลงทุนผ่านการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ การเก็งกำไรและระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา ปัจจัยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาวะของความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสและรายได้มากขึ้นอย่างมาก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกระจายรายได้และการเติบโตของไทย (Piholpirul, 2005) โดยใช้ดัชนีสัมประสิทธิ์จีนิ (GINI index) ในการวัด ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจของไทยขึ้นอยู่กับเพิ่มขึ้นหรือลดลงของภาคการผลิตในเมืองมหานคร ในขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจของภาคการผลิตในพื้นที่ชนบทแทบจะไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากนัก ด้วยเหตุนี้ ความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เมืองมหานครและพื้นที่อื่นๆ จึงเกิดขึ้นอย่างมากในเมืองไทยสอดคล้องกับการศึกษาเฉพาะบริบทของประเทศไทยโดย Deolalikar (2002: 16) ที่สรุปว่าถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยจะช่วยให้ผู้คนจำนวนมากหลุดพ้นจากภาวะความยากจนลง แต่ขณะเดียวกันก็ได้เกิดความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 พบว่าช่องว่างความเหลื่อมล้ำกลับเพิ่มสูงขึ้น



ปรากฏการณ์ของการเติบโตของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของภาคการผลิตในเมืองและชนบทที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงภูมิศาสตร์อย่างเห็นได้ชัด ทำให้เกิดการกระจุกตัว (Agglomeration) ของปัจจัยการผลิตทั้งสี่ด้าน ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน เงินทุนและวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งรวมตัวกันอยู่ที่พื้นที่เมือง ผลพวงของการกระจุกตัวของปัจจัยการผลิตที่อาศัยความพร้อมของพื้นที่เมืองในการสร้างฐานการผลิตของตนเองเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง และการช่วงชิงความได้เปรียบทางเศรษฐกิจนี้เองได้มีส่วนช่วยให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกัน และแข่งขันกันอย่างรุนแรง โดยผู้ที่มีความพร้อมในการครอบครองปัจจัยการผลิตที่มากกว่านั้นย่อมกลายเป็นผู้ที่ได้เปรียบเป็นอย่างมาก จนกลายเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง นอกจากนั้นการเคลื่อนย้ายเม็ดเงินการลงทุนในตลาดทุนนิยมเสรีสมัยใหม่ในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญของกลุ่มทุนเสรีนิยมเข้ามามีบทบาทมากขึ้นต่อการสร้างโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่ทำให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำมีมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะประเด็นการเคลื่อนย้ายทุนในระดับภูมิภาค และกระแสการไหลเวียนของเม็ดเงินการลงทุนมายังเมืองมหานครด้านการเงินในแต่ละแห่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ศูนย์กลางทางการเงินกลายเป็นเสมือนประตูแห่งโอกาสในการเข้าถึงทุนมากกว่าที่อื่นๆ (Koechlin, 2014)

**ผลพวงของสภาวะการณ์แห่งเสรีนิยมใหม่นี้ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่มีส่วนทำให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำขยายตัวมากขึ้น** นอกจากนั้นกระแสการหมุนเวียนของเม็ดเงินลงทุนยังทำให้เกิดความแตกต่างของมูลค่าตัวเงินเป็นอย่างมาก และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ทั้งในระดับภูมิภาค ประเทศและปัจเจกบุคคล ก่อให้เกิดนิยามเรื่องความยากจน และความร่ำรวยที่เกิดขึ้นอย่างมากในยุคสมัยของเสรีนิยมใหม่นี้ ด้วยเหตุนี้ ความยากจนจึงกลายเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ และกระบวนการศึกษาเรื่องการลดความยากจนจึงมักนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำด้วยไปในตัว (Poapongsakorn, 2000) สอดคล้องกับ Poveda (2011) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำ ความยากจนและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศโคลัมเบีย พบว่าระดับการศึกษา ฐานะและความยากจน ตลาดแรงงานและความเหลื่อมล้ำมีส่วนสัมพันธ์กับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับ Dahiya (2012) ซึ่งให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างประชากร เศรษฐกิจ ความยากจน สิ่งแวดล้อมและธรรมาภิบาล สำหรับประเทศในเอเชียว่า ธรรมาภิบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างระบบธรรมาภิบาลที่ไม่ได้เป็นระบบทางการแบบของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจและการเมืองในการเข้าถึงการบริหารจัดการเมือง

เนื่องจากบริบทของเมืองมหานครซึ่งเป็นทั้งที่พักอาศัย ที่ทำงานของผู้คนจำนวนมาก เป็นแหล่งสำคัญทางด้านปัจจัยการผลิต เมืองมหานครจึงเป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการต่อสู้ แย่งชิงสิทธิในการครอบครองที่มีการแข่งขันกันสูงเป็นอย่างมากทั้งในเชิงสังคมและเศรษฐกิจและกายภาพ ดังนั้นเมืองมหานครจึงเป็นพื้นที่การเมือง (Space of politics) และเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นศูนย์รวมของปัจจัยการผลิตที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองมหานครจึงเต็มไปด้วย ความซับซ้อนในเชิงอำนาจ หรือการเมืองที่ซ่อนทับอยู่ด้วยกันอย่างมาก ทั้งนี้ยังความซับซ้อนในเชิงอำนาจ ทั้งในแง่อำนาจและโครงสร้างอำนาจมากขึ้นเท่าไร ย่อมทำให้เกิดความยากในการเข้าถึงอำนาจมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน และเป็นจุดเริ่มต้นของประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจตามมา

ความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจ และการเมืองในการบริหารจัดการเมืองนั้นเกิดขึ้นจากความคลุมเครือและการซ่อนทับของอำนาจที่ซ่อนทับกันอย่างหลวมๆ โดยมีความพยายามในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจและรักษา

อำนาจนำ (Status quo) จนไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ความเหลื่อมล้ำนี้ทำให้เกิด “การเมือง” (Politics) ขึ้นบนฐานของความขัดแย้งในเชิงอำนาจ แม้ว่าจะมีโครงสร้างอำนาจที่ชัดเจนอยู่ที่ตามที่ ดังกรณีความขัดแย้งในการจัดการปัญหาเรื่องการรื้อถอนที่ดินสาธารณะของกรุงเทพมหานคร กรณีการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยริมคลองต่างๆ ทั่วกรุงเทพฯ ตามแนวทางนโยบายของรัฐบาล หรือกรณีการสร้างทางเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อเป็นถนนหนทาง เป็นต้น กรณีการบริหารจัดการเมืองดังกล่าวนี้เต็มไปด้วยความขัดแย้ง การเมืองเพื่อปกป้องอำนาจและผลประโยชน์อย่างไม่สามารถรวมขอมกันได้โดยขาดกลไกในการจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับในวงกว้างเพื่อให้เกิดความชอบธรรม และการลดประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจโดยการสร้างการยอมรับร่วมกันอย่างเป็นธรรมในสังคม

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความคลุมเครือและซ้อนทับของอำนาจที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจแล้วนั้น ประเด็นเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการนั้นยังเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจที่เกิดขึ้นในบริบทเมืองมหานคร กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐเป็นโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวและยึดติดกับแนวคิดเรื่องอำนาจแบบรวมศูนย์ หรืออำนาจแบบศูนย์กลางเดียว ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังของภาคประชาชนให้ขึ้นมามีบทบาทและร่วมกับรัฐในการทำหน้าที่บริหารจัดการเมือง โครงสร้างที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบนโยบายการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down policy) นั้นมองไม่เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐในลักษณะของนโยบายแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up policy)

เมื่อพิจารณาอาการของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในบริบทของเมืองมหานคร ทั้งจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยในประเทศเพื่อระบุประเด็นของความเหลื่อมล้ำของเมืองมหานครจากบริบทประเทศไทย และอาการของความเหลื่อมล้ำจากมุมมองในหลากหลายมิติที่ปรากฏในระดับสากล สามารถกล่าวโดยสรุปว่าสภาวะการณ์ของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในบริบทเมืองมหานครขนาดใหญ่บนที่ต่างๆ ของโลก มีเหตุปัจจัยที่เป็นกลไกในการสร้างและผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำมาโดยตลอดอย่างน้อยสามประการ ประกอบด้วย

1) ปรากฏการณ์แห่งทุนนิยมเสรีและภูมิศาสตร์แห่งทุน กล่าวคือการไหลลื่นของทุนที่สามารถตัดข้ามผ่านเขตแดนทางภูมิ-รัฐศาสตร์ เมืองมหานครขนาดใหญ่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ “นครโลกา” (Global city) ได้รับอิทธิพลจากระบบการเงินและเศรษฐกิจในระดับโลกจากกลไกการเมืองระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ อาทิ องค์การการเงินโลก การเมือง นโยบายและมาตรการการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งอิทธิพลนี้ส่งผลให้เกิดการตอบสนองจนหล่อหลอมเป็นระเบียบของการจัดสรรทรัพยากรภายใต้อำนาจและกลไกรัฐ ในสภาวะภายในที่ดำรงอยู่ของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑลจึงเป็นผลพวงของปรากฏการณ์นี้ที่สร้างพลวัตให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งมิติ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน/ที่อยู่อาศัย ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและความยากจนในเมือง ด้านอำนาจและการเมืองในการเข้าถึงการบริหารจัดการเมือง และด้านสังคมและโอกาสสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งจากที่ทุนทำงานกับทรัพยากรที่ดินในเมืองให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์และมูลค่า ทำงานกับการกระจายรายได้และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียม

2) โครงสร้างการบริหารพื้นที่เมืองมหานครที่ไม่สัมพันธ์กับพลวัตของเมืองที่เป็นจริง หมายถึงกลไกการบริหารเชิงพื้นที่ซึ่งไม่สามารถสนองต่อพลวัตความเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาเมือง กล่าวคือเมืองมหานครทั้งหลายกำลังเผชิญกับความสลับซับซ้อนของประเด็นปัญหาเมืองที่กลไกการบริหารรัฐกิจปัจจุบันก้าวไม่ทันในการที่จะสนองตอบต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้การแก้ปัญหาและการพัฒนาเมืองบางเรื่องยังเป็นส่วนหนึ่งของการผลิต



ซ้ำความเหลื่อมล้ำเสียเอง อาทิ การขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของคนกลุ่มหนึ่ง บ่อยครั้งเกิดขึ้นบนต้นทุนของคนอีกกลุ่มหนึ่ง หรือความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่รอยต่อเมืองที่เกิดจากการแบ่งเขตพื้นที่ปกครองของของเมืองมหานครกับชานเมืองที่แยกจากกันในขณะที่การแก้ปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในการใช้ที่ดิน ความเหลื่อมล้ำในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

3) โอกาสในการเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเปลี่ยนแปลงเมือง รัฐในฐานะผู้กระทำหลัก (Agency) ดำเนินการผ่านโครงสร้างและกลไกในการบริหารรัฐกิจตามภารกิจแห่งรัฐ โดยกระบวนการออกแบบการบริหารราชการนี้เอง ได้มีส่วนในการไม่สนองตอบต่อมิติความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากกระบวนการพัฒนาโครงการได้สร้างผลผลิตภาพเป็นความเหลื่อมล้ำในตัวเอง (By-product) อาทิ กรณีของการแก้ปัญหาการรुक้าล่าคลองสาธารณะของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดริมคลอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำท่วมในกรุงเทพมหานครที่ถือว่าเป็นนโยบายการแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมเมือง ได้ก่อให้เกิดผลพวงในการสร้างความเหลื่อมล้ำประเด็นสิทธิที่จะอยู่ในเมืองติดตามมา หรือกรณีการพัฒนาพื้นที่นันทนาการสาธารณะสำหรับคนเมืองที่กลับสร้างกระบวนการเจริญพิเศษ โดยเปิดโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่คนที่มีกำลังทุนมากกว่า ซึ่งลิดรอนโอกาสของคนมีรายได้น้อยให้น้อยลงไปอีก เป็นต้น

### 3. ภูมิภาคมหานครกับภาพปะติดของการจัดการเชิงพื้นที่: สาระสำคัญของความเหลื่อมล้ำในระดับปฏิบัติการของเมืองมหานคร

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดหนึ่งและมีความเหลื่อมทับกับโครงสร้างอำนาจของรัฐไทย การขาดการกระจายอำนาจและความไม่มีประสิทธิภาพและเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่ได้ส่งผลให้กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองมหารนครมีสถานะในเชิง “ตั้งรับ” และ “ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเฉพาะกาล” ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ โดยที่ภายใต้กลไกที่ดำรงอยู่นั้นก็ได้มีส่วนผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่อง โดยคณะผู้วิจัยฯ จักอภิปรายกลไกการทำงานเชิงพื้นที่ซึ่งดำรงอยู่ภายใต้การกำกับของระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน โดยเน้นส่วนที่สะท้อนและปรากฏอาการของความเหลื่อมล้ำ จากที่กล่าวมาคณะผู้วิจัยฯพบปัญหาเชิงโครงสร้างที่ดำรงความเหลื่อมล้ำในบริบทของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่สองประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

อำนาจการปกครองที่ไม่สัมพันธ์กับหน่วยพื้นที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร โดยได้ถูกอภิปรายในงานศึกษาชิ้นต่างๆ หลายครั้ง (คณะกรรมการปฏิรูป 2554ก; 2554ข) โดยกรุงเทพมหานครมีระบบการบริหารราชการที่ไม่สัมพันธ์กับความต้องการของพื้นที่ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครปัจจุบันแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 50 เขต แต่ละเขตบริการพื้นที่โดยผู้ว่าราชการเขตซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นระบบย่อยส่วนมาจากการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบจังหวัด ตำแหน่งผู้ว่าราชการเขตเป็นตำแหน่งที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง หรือประชาคมในฐานะผู้ปกครองพื้นที่แต่เป็นข้าราชการที่หมุนเวียนมา ส่งผลให้เกิดการดำเนินนโยบายที่เชื่อมโยงและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่

เมืองมหานครภายใต้บริบทของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็คือ เมืองมหานคร (Mega-urban region): ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยจังหวัดปริมณฑลรวมๆ กันจำนวนหนึ่ง โดยข้อเท็จจริงแล้วหน่วยการปกครองระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือในเชิงการปกครอง อำนาจ และหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ไม่มีความสัมพันธ์กันในทางกฎหมาย ระบบกลไกของพื้นที่กรุงเทพมหานครกับจังหวัดปริมณฑลจึงเสมือนพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ที่มาต่อชนกัน โดยกลไกรัฐบาลส่วนกลางเป็นหน่วยประสานงานพื้นที่โดยปราศจากโครงสร้างและกลไก

การจัดการในระดับอนุภูมิภาค สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของปิยะพงษ์ บุชบงก์ (2557: 37) ที่ว่า “พื้นที่กรุงเทพฯ ต่อเนื่องเชื่อมโยงกับพื้นที่ปริมณฑลอย่างยากที่จะพัฒนาแบบแยกส่วนโดยละความสำคัญของพรมแดนที่เชื่อมกันนั้น ดังนั้น กรุงเทพฯ และปริมณฑลเสมือนเป็นพรมแดนเมืองเดียวกัน ทว่า โครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายของปริมณฑลเป็นแบบเดียวกับโครงสร้างจังหวัดทั่วไปในภูมิภาค” อย่างไรก็ตามเงื่อนไขการเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงเมืองทั้งทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และประชากร กลับไม่เป็นเช่นนั้น หากแต่ตัดข้ามพรมแดนเชิงพื้นที่และการพัฒนาและการกำหนดนโยบายในจังหวัดหนึ่งนั้นส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของจังหวัดโดยรอบทันที ตัวอย่างเช่นนโยบายการแก้ปัญหาการคมนาคมของกรุงเทพมหานครทั้งการสร้างทางด่วน การขยายโครงข่ายรถไฟฟ้าใต้ดิน ย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเคลื่อนย้ายทุน และการเคลื่อนย้ายประชากร โดยขยายตัวออกสู่พื้นที่ปริมณฑล เช่นในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการสืบเนื่องมา ส่งผลให้ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นจนเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กลายเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัย โดยเกิดโครงการหมู่บ้านจัดสรรและอาคารชุดพักอาศัย (ปนายุและคณะ, 2557) ขณะเดียวกันกลไกแห่งรัฐและกลไกบริหารราชการของส่วนราชการท้องถิ่นกลับไม่อาจสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและรับมือกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงนี้ให้เป็นคุณและสร้างสมดุลของการเปลี่ยนแปลงให้กระจาย ป้องกัน รวมถึงควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เป็นธรรมต่อกลุ่มคนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดของอำนาจและเครื่องมือในการบริหารจัดการเมืองเนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานเองในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดการพื้นที่โดยใช้เครื่องมือทางผังเมือง (กฎหมายผังเมืองรวม) เป็นการให้อำนาจท้องถิ่น (กรณีกรุงเทพมหานคร) และจังหวัด (กรณีจังหวัดปริมณฑล) ในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะพื้นที่จังหวัดตนเองโดยไม่มีอำนาจในการบูรณาการ วางแผนการจัดการเชิงพื้นที่ภายใต้กรอบวิสัยทัศน์เดียวกัน ถึงแม้จะมีผังนโยบายระดับอนุภาคของพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็เป็นแต่เพียงผังที่เป็นแนวทางการพัฒนาแต่ไม่มีผลในการบังคับใช้ปฏิบัติ จึงเกิดความคลั่งในการบริหารจัดการพื้นที่เนื่องจากการก่อเกิดปัญหาจากความไม่สอดคล้องกันแต่การแก้ไขปัญหากลับเป็นไปอย่างแยกส่วน ความไม่ลงรอยกันของการบริหารจัดการพื้นที่ ส่งผลให้ทิศทางของทุนดำเนินไปเพื่อการสร้างประโยชน์ในพื้นที่ที่มีกลไกรัฐในการควบคุมที่หละหลวมกว่าหรือเปิดโอกาสให้สร้างส่วนเกินการผลิตได้มากกว่า จนได้เบียดขับกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าทางด้านโอกาสและสิทธิให้ต้องค้ำคองภายใต้กติกาของรัฐเอง ดังกรณีตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเปลี่ยนเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ความพยายามในการใช้มาตรการทางผังเมืองในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์นี้เป็นกระบวนการเพิ่มมูลค่าของราคาที่ดินให้เกิดการแลกเปลี่ยนในตลาดได้ตามอุปสงค์และอุปทานที่เพิ่มมากขึ้น เป็นกระบวนการที่ผู้ซื้อ (ได้ขายที่ดินราคาสูง) ผู้ขาย (ได้ที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการ) และรัฐ (ได้ก่อให้เกิดการกระตุ้นการบริโภค) ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่แตกต่างจากสินทรัพย์อื่นๆ เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญที่จำต้องมีกลไกการแทรกแซงของรัฐเพื่อให้เกิดสมดุลและความยุติธรรมในสังคม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเมืองขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะสลับซับซ้อน งานวิจัยและการศึกษาจำนวนหนึ่ง ระบุว่าโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครเองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำ (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) กล่าวคือการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครที่แยกส่วนและรวมศูนย์ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการเองที่เชื่อมโยงมิติการบริหารที่วัดเอาผลสัมฤทธิ์หนึ่งในฐานะองค์ประกอบหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ รวมถึงสภาวะความเป็นเมืองมหานครที่ควมรวมกรุงเทพมหานครกับปริมณฑลที่เชื่อมโยงเป็นเนื้อเมืองเดียวกันกลับไม่ได้รับการบริหารอย่างสัมพันธ์กัน แต่ยังคง

เป็นการบริหารแบบแยกพื้นที่กัน ทำให้ความไม่กลมกลืนเชิงโครงสร้างการเมืองและรัฐกิจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนในบางแง่มุม ภายหลังจากที่ได้มีการรวมจังหวัดธนบุรีเข้ากับจังหวัดพระนครในปี พ.ศ. 2514 กรุงเทพมหานครได้กลายเป็นเขตปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งการบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเมืองที่รวดเร็วและปัญหาเมืองที่ทวีปัญหาขึ้น จนได้มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพของกรุงเทพมหานครให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในช่วง พ.ศ. 2528 โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล และจัดการให้มีการบริหารส่วนพื้นที่ต่างๆ ผ่านสำนักเขตขึ้น อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยฯ พบว่า การสร้างการมีส่วนร่วมต่อนโยบายสาธารณะเมืองมีอย่างจำกัดในเชิงการบริหารเนื่องจากกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายถูกตัดสินใจที่ส่วนกลาง ในขณะที่ผลกระทบอันเกิดขึ้นในระดับพื้นที่ไม่สามารถได้รับการตอบสนองจากสำนักงานเขตในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ อีกทั้งการบริหารเชิงประเด็นในลักษณะแยกส่วนกล่าวคือ ส่วนงานต่างๆ มีการกิจเป็นประเด็นของส่วนงานเองผ่านโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณตามส่วนงาน ทำให้การบริหารที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมมือกันระหว่างส่วนงานเป็นไปได้ยาก ทำให้กรุงเทพมหานครมีบทบาทเป็นเพียงกลไกการประสานงานระหว่างนโยบายกับผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนเท่านั้น ไม่อาจกำหนดหรือตอบสนองในการจัดการพลวัตที่ต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ อีกทั้งยังมีเครื่องมือจำกัด อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ ข้อจำกัดในเชิงกลไกของการประสานงานกับจังหวัดปริมณฑล รวมถึงโครงสร้างการบริหารราชการภายในกรุงเทพมหานครเอง

จากสถานการณ์ภายใต้บริบทของเมืองมหานครจากกรณีของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับวรรณกรรมวิจัยที่มีก่อนหน้านี้ในบริบทเดียวกันในประเทศไทยและวรรณกรรมความเหลื่อมล้ำในระดับสากลของเมืองมหานคร พบสาระสำคัญที่เป็นลักษณะเฉพาะที่ปรากฏเด่นชัดอันมีตัวแสดง (Actor) ในปฏิบัติการทางสังคม โดยสามารถสร้างเป็นประเด็นอภิปรายในการตั้งต้น การเน้น และการสร้างความรู้ต่อเนื่องได้เพื่อให้เกิดผลทางนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็นสองประเด็น ประกอบด้วย 1) ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่/สิทธิที่จะอยู่ในเมือง และ 2) ความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบาย ผลกระทบจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่

### 3.1 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และสิทธิที่จะอยู่ในเมือง

ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรของเมืองมหานครปรากฏเด่นชัดใน 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่อาศัย ได้มีการพัฒนาของการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมืองผ่านงานวิจัยและปฏิบัติการภายใต้กลไกรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรไม่แสวงหากำไร อยู่จำนวนหนึ่ง 2) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึงการทำงานของระบบทุนขนาดใหญ่ละกลไกรัฐ โดยเฉพาะกลไกตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่เบียดขับการถือครองที่ดินจนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรูปและเนื้อเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขยายตัวของชานเมือง และความขัดแย้งบนการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่รอยต่อเมือง-ชนบท เป็นต้น 3) สิ่งแวดล้อมเมือง หมายถึงการเสื่อมสภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพชีวิต อาทิ ผลกระทบจากปัญหาขยะล้นเมือง ปรากฏการณ์ NIMBY, ความเหลื่อมล้ำในการใช้น้ำในเมืองและน้ำเสีย เป็นต้น

ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่สำคัญในเมืองมหานครในฐานะมหานครที่เป็นแหล่งงาน โอกาส และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าชนบท ผลพวงของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Uneven development) ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของประชากรอย่างรวดเร็วเข้าสู่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล เมื่อนำปัญหาที่อยู่อาศัยเปรียบเทียบกับกรอบการพัฒนาประเทศ พบว่ามีความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างรุนแรงในปลายช่วงที่ 1-2 คือช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3-6 โดยช่วงนั้น ประเทศไทยมีเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ส่งผลให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินจนราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร อันนำไปสู่การไล่รื้อที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่บุกรุกจำนวนมาก อาทิ โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ที่รื้อย้ายชุมชนออกไปนับพันครอบครัว และการไล่รื้อชุมชนในที่ดินเอกชนอีกจำนวนมาก

ถึงแม้ว่ารัฐมีหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างการเคหะแห่งชาติที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2516 แต่การแก้ปัญหา ก็เป็นไปเพื่อสร้างอุปทานที่อยู่อาศัย มากกว่าเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของการย้ายถิ่นอันเนื่องมาจากการพัฒนาเมืองและชนบทที่ไม่สมดุล (Usavagovitwong, 2012: 9-12) ความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยได้มาปรากฏกลไกสนองตอบที่รัฐมีนโยบายนำการเมือง (พ.ศ. 2543-2549) ภายหลังจากที่เกิดสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนการแก้ปัญหาชุมชนแออัด และสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนผู้มีรายได้น้อยอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นเพียงการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ มิใช่การแก้ปัญหาในระดับโครงสร้าง เนื่องจากระบบการถือครองที่ดินยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยการแก้ปัญหาเพื่อการอยู่อาศัยนั้นยังเป็นเพียงการแก้ไขรายโครงการเท่านั้น (Boonyabancha, 2009)

สิทธิที่จะอยู่ในเมืองเป็นประเด็นความเหลื่อมล้ำภายในเมืองมหานคร เนื่องจากสภาวะการณ์ของโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งเป็นการบริหารเชิงประเด็นที่ขาดกลไกการจัดการเชิงพื้นที่ ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นกลไกที่เบียดขับโอกาสของคนตัวเล็กให้ออกจากส่วนของเมือง โดยเฉพาะจากที่กล่าวมาข้างต้นว่า โอกาสของคนจนเมืองอยู่ที่โอกาสในการใช้พื้นที่สาธารณะในฐานะแหล่งงานและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบของการบริการจักรยานยนต์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ชุมชนริมคลอง ชุมชนริมทางรถไฟ ฯลฯ **ประเด็นเรื่องที่ดินในฐานะทรัพยากรเพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อเศรษฐกิจภายใต้ความขาดหายไปเชิงกลไกของการจัดที่ดิน (Land Acquisition) จึงเป็นประเด็นใหญ่ของความเหลื่อมล้ำ** ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเมืองขนาดใหญ่ต้องการแรงงานภาคบริการราคาถูกเพื่อดูแลให้มีค่าครองชีพในเมืองสูงจนเกินไป สิทธิของคนในเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในทางตรงกันข้าม นโยบายการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะต่อท่าทีการพัฒนาพื้นที่สาธารณะของเมืองได้สะท้อนให้เห็นความพยายามให้เกิดความเสมอภาคทั่วหน้าจากการได้รับการบริการในเมือง อาทิ การแก้ปัญหาหน้าท่วมโดยการจัดระเบียบพื้นที่ริมคลอง การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะริมแม่น้ำเจ้าพระยา การจัดระเบียบทางเท้าให้มีหาบเร่แผงลอย ฯลฯ นโยบายเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะเพิ่มสิทธิของการเข้าถึงบริการและการใช้พื้นที่สาธารณะให้เกิดความเสมอภาคในทุกกลุ่มระดับสังคม แต่ก็ไม่อาจก่อให้เกิดความเท่าเทียมได้ โดยได้สร้างผลกระทบต่อคนจนเนื่องจากคนจนอาศัยพื้นที่สาธารณะในการดูดซับต้นทุนในการดำรงชีวิตในเมืองในฐานะแหล่งงานและที่อยู่อาศัย เมื่อนโยบายการพัฒนาเมืองได้ส่งแรงเบียดขับโดยตรงสู่การใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อความเสมอภาคโดยปราศจากความเท่าเทียม ทำให้คนจนเมืองเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบอย่างสูง คณะผู้วิจัย จักขยายความให้เห็นถึงนโยบายการพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการใช้และเข้าถึงบริการสาธารณะ แต่กลับเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการผลิตซ้ำความไม่เท่าเทียมให้ดำรงอยู่ในเมืองมหานครผ่านสถานการณ์และกรณีศึกษาบางส่วนในประเด็นสิทธิชุมชนที่จะอยู่ในพื้นที่เมืองเก่าในแง่ของสิทธิทางวัฒนธรรม กรณีศึกษาชุมชนป้อมมหากาฬและชุมชนเจริญไชยเป็นตัวอย่างเพื่อช่วยให้เกิดภาพความเข้าใจในสถานการณ์นี้ได้มากขึ้น ชุมชนป้อมมหากาฬเป็นตัวอย่างหนึ่งของชุมชนที่อยู่เขตพื้นที่เมืองเก่า ซึ่งได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ โดยคณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์ตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ปี พ.ศ. 2537 โดยในแผนฯ ได้ระบุถึงการรื้อย้ายชุมชนจำนวน 62 ครัวเรือน โดยจ่ายค่ารื้อย้ายและเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างเป็นสวนสาธารณะให้เกิดทัศนียภาพและคุณภาพของสภาพแวดล้อมที่ดี ความพยายามในการ

ปรับปรุงทัศนียภาพรอบป้อมมหากาฬมีอยู่มาโดยตลอด ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาด้านวิชาการให้น้ำหนักถึงความสำคัญ ของชุมชนโดยรอบป้อมมหากาฬในฐานะองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของเมืองและเสนอทางออกให้เกิดการอยู่ร่วมกัน ระหว่างชุมชนและการคืนพื้นที่เพื่อทำสวนสาธารณะบางส่วนให้อยู่ร่วมกัน (ชาติศรี, 2549) และอธิบายถึงความพยายาม รื้อย้ายชุมชนของกรุงเทพมหานครว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสกระบวนทำเมืองให้สวยงาม (City beautification) ที่สมาทานแนวคิดมาจากโลกตะวันตก เพื่อเปิดทางให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยละเลยมิติประวัติศาสตร์ของ คนตัวเล็กคนน้อย (Herzfeld, 2006: 137-142; 2010) โดยกลุ่มคนเหล่านี้กลับไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการพัฒนา นอกจากเป็นเพียงเหยื่อภายใต้วาทกรรมของมรดกประวัติศาสตร์ชาติ (ณัฐวุฒิ และคณะ, 2557)

สภาวะการณ์ลักษณะนี้ได้สะท้อนให้เห็นอาการของความเหลื่อมล้ำที่เกิดการปฏิบัติการกิจการพัฒนาเมือง ของหน่วยงานท้องถิ่นที่ปราศจากมโนทัศน์ถึงบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลพื้นที่ในการ ลดความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสิทธิและสังคมของคนในเมือง จนทำให้กระบวนการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่เช่นนี้ถูกยก ระดับโดยนำไปแก้ไขภายใต้กลไกรัฐระดับชาติ กรณีศึกษานี้จึงได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิกับ กลไกการจัดการเชิงพื้นที่ในเมืองมหานครโดยมีช่องว่างสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น พิเศษอย่างกรุงเทพมหานครเครื่องมือในการจัดการเมืองในมิติด้านสิทธิและสังคม โดยยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไก การไล่รื้อชุมชนดั้งเดิมอีกด้วย ซึ่งผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีส่วนทำให้เกิดกระบวนการเจเนตรีฟิเคชัน (Gentrification) ได้ขยายวงต่อเนื่องเข้าสู่เขตเมืองชั้นในของชุมชนเจริญไฮและพื้นที่ละแวกเยาวราช อาทิ เวียงนครเกษม ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ ฯลฯ กิจกรรมทางเศรษฐกิจดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม อาทิ การขายกระดาษ ไหว้เจ้า อาหารแห้ง กำลังถูกเบียดขับจากกลไกตลาดเสรีจนไม่อาจดำรงอยู่ได้และขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ปฏิเสธในการต่อสัญญาเช่าให้กับผู้เช่าเดิม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ แล้วก็ตาม แต่ความเหลื่อมล้ำของสิทธิชุมชนที่จะอยู่ในเมืองกับสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นเรื่องที่เมื่อลงไป ในระดับปฏิบัติการแล้วนั้น กฎหมายที่มีอยู่ยังคงให้น้ำหนักกับสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนมือของที่ดินโดย ความเป็นชุมชนไม่มีการรับรองสิทธิและไม่ได้ถูกผนวกรวมในกลไกการตัดสินใจของการดำเนินโครงการ รวมถึงการ เยียวยาที่ชุมชนไม่อาจเรียกร้องให้เกิดการค่าชดเชยที่เป็นธรรมใดๆ จากกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ อาจกล่าวได้ว่ากลไก เชิงสถาบันของรัฐที่ให้ความสำคัญกับ “สิทธิเอกชน” และ “กลไกตลาดเสรี” มีส่วนผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำที่มองข้าม ความสลบซับซ้อนของผลกระทบในมิติอื่นๆ ไปอย่างสิ้นเชิง จากกลไกอย่างที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าสิทธิชุมชนเป็น ความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างซึ่งทั้งกลไกเชิงสถาบันทางกฎหมายและนโยบายรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่าง กรุงเทพมหานครไม่ได้รับรองไว้แต่อย่างใด มีหน้าที่รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร ยังเป็นส่วนหนึ่ง ของการตอกย้ำให้ความเหลื่อมล้ำในมิตินี้ดำรงอยู่ต่อไป

### 3.2 ความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบาย ผลกระทบจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ (Urban development disparity)

นโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองมหานครที่มีความสลบ ซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่โยงใยกัน เมื่อมีโครงการการพัฒนาขนาดใหญ่ใดๆ เกิดขึ้นย่อมต้องสร้าง ผลกระทบในวงกว้างเนื่องจากโครงการฯ เหล่านี้ได้เข้าไปเปลี่ยนรูปความสัมพันธ์ของผู้คนกับพื้นที่ที่มีอยู่เดิม ให้เกิด การปรับตัว ซึ่งบางส่วนหมายถึงการสูญเสียที่อยู่อาศัย อาชีพ โอกาสทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเดิม คณะผู้วิจัยฯ จักอภิปรายในประเด็นศึกษานี้ผ่านสถานการณ์ของปรากฏการณ์เมืองเชิงนโยบายสองแห่ง คือ การพัฒนา พื้นที่ริมคลองลาดพร้าวและการพัฒนาทางเดินริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่เป็นตัวอย่างของการที่นโยบายเพื่อประโยชน์



สาธารณะในตัวเองได้เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำที่เปิดโอกาสให้การเคลื่อนย้ายทุนดำเนินขึ้นอย่างเสรีในนามของความเป็นสาธารณะซึ่งเบียดขับกลุ่มผู้ที่เข้าถึงทรัพยากรสาธารณะได้อย่างจำกัด ให้จำกดลงไปอีก และในทางกลับกัน การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิทรัพยากรมากมาดูดซับโอกาสทางเศรษฐกิจโดยอาศัยรัฐเป็นผู้ลงทุนให้ ผ่านการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง การแก้ปัญหาหน้าท่วม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าสัดส่วนของอานิสงส์จากการลงทุนภาครัฐได้ให้ประโยชน์กับผู้ที่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้ที่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจน้อย อาทิ การใช้ประโยชน์จากรัฐในนามของความเป็นสาธารณะ การเก็งกำไรที่ดินภายใต้กลไกการเก็บภาษีที่ต่ำ จนนำไปสู่การสะสมและกักตุนที่ดินโดยไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่นกรณีการพัฒนาพื้นที่ริมคลองลาดพร้าว นั้น มีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นการพัฒนาพื้นที่ริมคลองควบคู่ไปกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ได้อภิปรายความสำคัญของชุมชนในการอยู่อาศัยร่วมกันกับพื้นที่ริมคลองในคลองลาดพร้าว (Usavogitwong and Posriprasert, 2006; ญัฐพล, 2555) ทั้งในแง่ที่ว่า เป็นสิทธิของชุมชนในการอาศัยอยู่ในเมืองและในแง่ที่เมืองมีความจำเป็นต้องอาศัยคนจนผู้มีรายได้น้อยที่จะอยู่ในเมือง และที่อยู่อาศัยในเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการอย่างเหมาะสม หากแต่นโยบายของรัฐบาลการแก้ปัญหาทุกภัย โดยการเพิ่มโครงสร้างขนาดใหญ่ริมคลอง ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนตลอดคลองลาดพร้าวที่ยาวตลอด 24.5 กิโลเมตร ครอบคลุมจำนวนผู้ได้รับผลกระทบว่า 3,000 หลังคาเรือน โดยเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ. 2558 จากงานวิจัยของอมตและวิภาวี (2558) ได้เสนอให้เห็นประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนแนวริมคลองลาดพร้าวเป็นตัวอย่างหนึ่งของแรงงานที่มีรายได้น้อยหากแต่มีบทบาทในการช่วยเศรษฐกิจและสังคมของเมือง ไม่ใช่ส่วนเกินของเมืองที่ไร้ประโยชน์ และด้วยรายได้อันจำกัดนี้เองที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้พวกเขายังคงอยากพักอาศัยอยู่ที่เดิมเพื่อสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ลดความเสี่ยงของค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นหากทำเลที่อยู่อาศัยมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับงานของกัปพิชญ พงษ์สวัสดิ์ (2553) ที่เคยเสนอไว้ว่า “มากกว่าจะมองเห็นแค่คนจนมีบ้านอยู่ในชุมชนแออัดต้องพิจารณาไปด้วยว่าการเลือกที่จะอยู่ในความยากจนรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกจะเป็นคนจนในเมือง การเลือกรูปแบบการพักอาศัยแบบสลัมมากกว่าอยู่นอกเมือง หรือการเลือกไม่มีบ้านนั้นก็เป็นหนึ่งในยุทธวิธีในการสร้างรายได้ในชีวิตประจำวันของพวกเขา ท่ามกลางแรงบีบคั้นในระดับโครงสร้างที่พวกเขาถูกผลักออกจากระบบการกระจายความมั่งคั่งที่เป็นธรรมอันเนื่องจากความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สลับซับซ้อน”

#### 4. บทสรุป

ปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกซึ่งมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ปัจจัยในระดับจุลภาคของภูมิภาคและประเทศนั้นๆ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ได้รับความสนใจในช่วงแรกนั้นเป็นผลมาจากเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพของการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง ในบริบทของสากลโลกนั้น พบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ปรากฏออกเป็นอาการในหลายลักษณะ และเมื่อพิจารณาผ่านสภาวะความเป็นเมืองในระดับเมืองมหานคร ของหลายๆ ประเทศ พบว่ามีลักษณะร่วมกันอยู่หลายประการ ขณะเดียวกันนั้น จากการปริทัศน์สถานะความรู้ของความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานครในบริบทประเทศไทย ซึ่งอภิปรายผ่านกรอบการมองเชิงพื้นที่ผ่านกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในฐานะฐานพื้นที่ซึ่งสะท้อนพหุลักษณะของความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากร และด้านการเมือง โดยสามารถประมวลสรุปเงื่อนไขที่มีน้ำหนักสำคัญซึ่งส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำดำรงอยู่ ประกอบด้วยสาระสำคัญ



5 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรทั้งจากการย้ายถิ่นและพลวัตทางสังคมภายในประเทศนั้น 3) การจัดการและกลไกของรัฐต่อการบริหารชุมชนนิคมเสรี 4) โครงสร้างการเมืองและสถาบันทางการเมืองของรัฐ และ 5) วิธีและรูปแบบการบริหารจัดการเมืองมหานคร ปัจจัยทั้งหมดตามที่กล่าวมามีผลต่อการผลิตและผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำที่สะท้อนออกมาในลักษณะต่างๆ

ประการแรก **วิวัฒนาการของการเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่ทำให้เกิดสำนึกเรื่องความเหลื่อมล้ำ** โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจพื้นฐานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การเปลี่ยนผ่านนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดเมืองในความหมายหนึ่ง หากแต่ที่การย้ายฐานการผลิตภายหลังจากยุคอาณานิคมและการเข้าสู่สงครามเย็นเข้าสู่ภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และลาตินอเมริกา การเปลี่ยนแปลงฐานเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรมของประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การสะสมทุนผ่านระบบการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ตามแนวทาง Fordism ได้ดำเนินผ่านกฎเกณฑ์ทางสังคมและโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่เดิมตามบริบทของประเทศนั้นๆ ส่งผลให้การกระจายทรัพยากรและโอกาสทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมนัก ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมนี้จะทำให้รายได้เฉลี่ยของประชากรในประเทศดีขึ้น แต่การกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมนี้ค่อยๆ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางฐานะและรายได้ต่อคนในประเทศอย่างสูงในภายหลัง บนฐานการเข้าถึงทรัพยากรที่ยึดกุมเดิมกลุ่มชนชั้นนำของสังคมที่ได้อาศัยกลไกรัฐในการครอบครองปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ อีกทั้งมิติด้านเศรษฐกิจและแรงงานก็ยังถูกละเลย (Schindler, 2015: 10-11) ดังตัวอย่างที่ยกมาจากการศึกษาในประเทศแถบเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ikemoto and Limskul, 1987; Estudillo, 1997; Balisacan and Fuwa, 2004; Spencer, 2010; Akita and Pagulayan, 2014; Akita and Permansah, 2011; Kundu, 2014; Motiram and Sarna, 2014) ในลาตินอเมริกา (Azzoni, 2001; Janvry and Sadoulet, 2000; Bourguignon, Ferreira, and Menendez, 2007; Braga et al, 2015) ในแอฟริกา (Obeng-Odoom, 2012) หรือแม้แต่ในสหรัฐอเมริกา (Florida and Mellander, 2013) และสวีเดน (Strömblad and Myrberg, 2013) ซึ่งนอกจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว โอกาสในการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มคนระดับเดียวกันในด้านอื่นๆ ก็ดำรงอยู่เช่นกัน อาทิ ด้านสาธารณสุข การศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสวัสดิการสาธารณะ สังคมและวัฒนธรรม

ประการที่สอง **ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจได้ปรากฏผลออกมาเชิงพื้นที่และจากความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้ก่อให้เกิดการดำรงอยู่ของความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ** (Lessman, 2014) ถึงแม้ว่าการย้ายถิ่นจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบทดังกรณีศึกษาในประเทศจีน (Sun et al, 2016) อย่างไรก็ตาม เมืองโตเดี่ยวแบบรวมศูนย์คือลักษณะที่สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมเชิงพื้นที่ เนื่องจากการกระจุกตัวของทรัพยากรและโอกาสในชีวิต ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่เมืองอย่างรวดเร็ว (Rapid Urbanization) จากการที่ขาดกลไกการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการจำกัดการย้ายถิ่นซึ่งส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำกระจายออกไปอย่างกว้างขวางในหลายมิติ อาทิ ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท (Ravillion, 2003; De Silva, 2006) ด้านที่อยู่อาศัย (Clark, 2009) การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน (Laovakul, 2016) ด้านการเคลื่อนที่และโอกาสในการเดินทางที่เท่าเทียมทั้งด้านการประกอบอาชีพและต้นทุนค่าครองชีพ (Sanchez, 2002; Kawabata and Shen, 2007; Yuan and Wu, 2013; Sun, Wang, and .Bei, 2016) การศึกษา (Gordon and Monastiriotis, 2006; Lee, 2015) และสาธารณสุขแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม การย้ายถิ่นฐานของประชากรอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เพิ่มขึ้นอีกจากเกิดการลงทุนสาธารณะไม่ทั่วถึงในพื้นที่เมืองขนาดใหญ่

ตามขนาดประชากรและความคุ้มค่าในการลงทุน กอปรกับข้อจำกัดในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทำให้เมืองอื่นๆ ไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาได้อย่างเท่าเทียม (Haddad and Nedovic-Budic, 2006) รวมถึงการจูงใจให้เกิดการขยายตัวของเมืองและดูดซับการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองจนกระทั่งเมืองหนึ่งๆ กลายเป็นเมืองขนาดใหญ่เพื่อหาประโยชน์จากส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเป็นผลกระทบที่เกิดในเชิงการเมืองของการพัฒนา (Sridharan, 2011: 202-3) ถึงแม้ว่าแรงงานย้ายถิ่นจะเป็นการช่วยให้เกิดการกระจายรายได้กลับไปยังท้องถิ่นที่แรงงานจากมา และดูเหมือนบริบทที่มีทรัพยากรภาครัฐอย่างจำกัดและการกระจายอำนาจที่จำกัดภายในประเทศไทยและกรุงเทพมหานครกำลังอาศัยปัจจัยเรื่องการย้ายถิ่นช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แต่ในระยะยาวรัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดศักยภาพแรงงานและการศึกษาในเมืองอื่นๆ ให้สูงขึ้น (Amare et al, 2012: 18-19) ท้ายที่สุดแล้วปัจจัยนี้ย่อมส่งผลให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ภายในและระหว่างเมืองมหานครกับเมืองลำดับรองลงไปอื่นๆ ให้ทวีคูณขึ้น

ประการที่สามนั้น มิใช่เพียงแต่พลวัตภายในประเทศหนึ่งๆ ที่ต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมจนเป็นเหตุหนึ่งของการเกิดความเหลื่อมล้ำเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งระบบโลกกำลังดำเนินอยู่ภายใต้กลจักรทุนนิยมขนาดใหญ่ซึ่งส่งผลต่อการสนองตอบต่อระบบนี้ของรัฐและประเทศต่างๆ แตกต่างกัน การบริหารการเงินตราและการเคลื่อนย้ายทุนเสรีส่งผลให้เกิดการก่อรูปเมืองและประชากรของเมืองตามสายธารแห่งทุนอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การสนองตอบของระบบกลไกแห่งรัฐภายในประเทศหนึ่งๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำมีอาจตามทันทั้งจากการที่รัฐขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่จะรักษาสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม การปราศจากกลไกการกำกับทุนที่เท่าทันและรวดเร็ว ส่งผลให้การทำงานของทุนดำเนินและเข้าไปผสมรวมกับส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐและกติกาสังคมให้เกิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรกับกลุ่มคนที่มีอำนาจในการรักษาเสถียรภาพแห่งอำนาจนั้นไว้ (Status quo) ภายใต้ทวิลักษณ์ของรัฐที่สืบทอดแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ให้คุณค่าแก่ปัจเจกชนกับแนวความคิดรัฐสวัสดิการที่คุณค่าแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยย่อมมีนโยบายที่จะตอบสนองกลจักรของทุนในระดับสากลที่แตกต่างกัน: ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าประเทศหรือเมืองที่มีท่าทีที่จะปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรีมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและมีความแตกต่างของคุณภาพชีวิตของคนในสังคมสูงกว่า (Bourguignon, Ferreira, and Menendez, 2007; Koo, 2007; Hill, 2008) แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่เข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ภายหลัง (Newly-developed country) ก็ยังประสบความเหลื่อมล้ำในด้านอื่นๆ เช่นกัน อาทิ ภาพรวมของความเหลื่อมล้ำของความเจริญและรายได้ในสหรัฐอเมริกา (Lawrence, 2000; Florida and Mellander, 2013) ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาเมือง (Gray-O' Connor, 2009) ความไม่เท่าเทียมของทำเลที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้แตกต่างกันของกลุ่มคนต่างชนชั้นและการแบ่งแยกทางสังคมในสหราชอาณาจักรที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายที่อยู่อาศัย (McKee and Muir, 2013; Levin and Pryce, 2011; Hincks, Webb, and Wong, 2013). ด้านความแปลกแยกของคนในสังคมในยุโรป (Macinczak et al, 2012) ด้านชาติในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Crankshaw, 2012) จึงจะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำในหลายด้านนั้นเป็นมิติเชิงสัมพันธ์

ประการที่สี่ พลวัตภายในโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่เป็นปัจจัยหนึ่งในการก่อให้เกิดและคงอยู่ของความเหลื่อมล้ำ หรืออาจกล่าวได้ว่าสิ่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างและผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำนั่นเอง การที่เมืองแต่ละเมืองมีนโยบายในการพัฒนาใดๆ นั้นต้องดำเนินการผ่านเครื่องมือทางสถาบัน อาทิ ระบบราชการ กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้ในมุมหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อเอื้อให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์แห่งนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่งได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สร้างความเหลื่อมล้ำในลักษณะ Zero sum

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาจากโครงสร้างสถาบันแห่งรัฐที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะกลไกรัฐในลักษณะ “ผลพวง” ของการพัฒนา การดำเนินนโยบายโดยภาครัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สร้างกลไกในการปฏิบัติติดต้ามมา อาทิ การออกกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่หน่วยงานต่างๆ กลไกการปกครองที่ดำรงอยู่ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กลไกและนโยบายด้านภาษี

หากพิจารณาเฉพาะบริบทของกรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้นมีช่องว่างปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีส่วนผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำในทุกๆ มิติ ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในเชิงโครงสร้างรัฐกิจ การดำเนินการระดับพื้นที่อย่างกรุงเทพมหานครเป็นสนามของนโยบายระดับชาติซึ่งเป็นภารกิจเชิงประเด็นแต่ไม่มีอำนาจในการบริการและกำกับพื้นที่ เมื่อเรามองภาพความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ซึ่งเปรียบเสมือนปฏิบัติการที่หลากหลายมิติของความเหลื่อมล้ำอันสร้างปฏิสัมพันธ์จนเกิดพลวัตทั้งจากระบบเศรษฐกิจทั้งระดับมหภาคและจุลภาค โครงสร้างรัฐ สถาบันทางสังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ในพื้นที่หนึ่งๆ แล้วนั้น Fainstein (2014) ได้ตอกย้ำถึงความสำคัญของการวางแผนและผังเมืองในฐานะเครื่องมือที่จะเข้ามาช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในเมืองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

และประการที่ห้า วิธีและรูปแบบการบริหารจัดการเมืองมหานครที่ขาดเอกภาพ โดยนโยบายกรุงเทพมหานครที่ทำงานหลายประเด็นในพื้นที่แต่ขาดขีดความสามารถในการบูรณาการสู่หน่วยปกครองย่อยๆ (ระดับเขต) ขาดเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ (กฎหมาย) และการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ ตลอดจนงบประมาณอย่างสัมพันธ์กัน ซึ่งการตัดข้ามและซ้อนเหลื่อมภารกิจในพื้นที่เดียวกันอย่างสับสนส่งผลให้การพัฒนาเมืองประเด็นหนึ่งให้ผลกระทบที่ออกมาในรูปความเหลื่อมล้ำในอีกประเด็นหนึ่งอยู่เสมอ อีกทั้งการผสานนโยบายของพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลทำได้ยากเนื่องจากทั้งสองพื้นที่ทำงานบนโครงสร้างราชการคนละส่วน ข้ายังขาดกลไกและเครื่องมือในการผสานการจัดการพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม โดยบ่อยครั้งที่การแก้ปัญหาพื้นที่หนึ่งได้กลายเป็นการสร้างปัญหาของอีกพื้นที่หนึ่ง

## กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ปริทรรศน์สถานภาพความอยู่: เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง” โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

## เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูป. 2554ข. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.

กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง

คณะกรรมการปฏิรูป. 2554ค. รายงานภาคผนวก: รวมเอกสารข้อเสนอและเอกสารทำงานฉบับร่างของ

คณะกรรมการปฏิรูป กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง

ชาติรี ประกิตนทการ. 2549. โครงการวิจัยเพื่อจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา ชุมชนบ้านไม้

โบราณ “ป้อมมหากาฬ” กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร

จิตติวัฒน์ นงนุช และณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์. 2559. การทบทวนวรรณกรรมเรื่องความเหลื่อมล้ำในบริบทเมือง

ศูนย์กลาง. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปีมหาวิทยาลัยศรีปทุม SPU Conference

2016, 21 ธันวาคม 2559

- ณัฐพล แสงอรุณ. 2555. สิทธิที่จะอยู่ในเมือง: ภาพสะท้อนจากการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิการอยู่อาศัยของ ชุมชน  
บางบัว. **วารสารวิจัยและสาระทางสถาปัตยกรรมและการผังเมือง**. 9(1): 1-12.
- ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และคณะ. 2557. มรดกชุมชนท่ามกลางมรดกประวัติศาสตร์ชาติ: ความพยายามในการ  
อนุรักษ์ชุมชนวัดราชันดดา. **วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** 63:  
43-54.
- เดชา สังขวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ. 2553. “ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด : องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อน เปรียบเทียบประเทศไทย และประเทศเกาหลี”. **วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา** 15(1): 39-56.
- ปนายุ ไชยรัตนานนท์ และคณะ. 2557. **โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย/แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จ. นนทบุรี**, รายงานศึกษา เสนอต่อการเคหะแห่งชาติ, ตุลาคม
- ปิยะพงษ์ บุชบงก. 2557. **นโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา**. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังปัญญา  
ด้านยุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. 2553. “มองสังคมผ่านชีวิตในชุมชน ‘เจ้า-ชาวบ้าน’ ด้วยสายตาของ ‘เจ้าชาวบ้าน’ ที่ชื่อ อาจารย์  
(ม.ร.ว.) อคิน รพีพัฒน์” ใน **มองสังคมผ่านชีวิตในชุมชน**. อคิน รพีพัฒน์, 5-27. กรุงเทพฯ:  
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- อคิน รพีพัฒน์ และคณะ. 2541. **รายงานการศึกษา โครงการวิจัยและปฏิบัติการวิวัฒนาการชุมชนแออัดและ  
องค์กรชุมชนแออัดในเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- อมต จันทังษี และวิภาวี พงษ์ปิ่น. 2558. **กรณีศึกษา: ความสัมพันธ์ระหว่างคลอง คน ชุมชน และเมือง**,  
รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. 2552. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2524-2548. **บทความอภิปราย  
2552-1**, ภาควิชาการวางผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Akita, T., and Pagulayan, M.S. 2014. “Structural Changes and Interregional Income Inequality in the Philippines, 1975-2009”. **Review of Urban and Regional Development Studies**. 26(2): 135-154.
- Akita, T., and Pirmansah, A. 2011. “Urban Inequality in Indonesia”. **Economic and Development Series 2011-04**, The International University of Japan.
- Amare, M., Hohfeld, L., Jitsuchon, S., and Waibel, H. 2012. Rural-Urban Migration and Employment Quality: A Case Study from Thailand. **ADB Economics Working Paper Series No. 39**. Manila: Asian Development Bank.
- Azzoni, C. R. 2001. “Economics Growth and Regional Income Inequality in Brazil”. **The Annals of Regional Science**. 35:133-152.
- Balisacan, A.M., and Ducanes. 2006. **Inequality in Asia: A Synthesis of Recent Research on the Levels, Trends, Effects and Determinants of Inequality in Its Different Dimension**. London: Overseas Development Institute.
- Balisacan, A.M., and Fuwa, N. 2004. **Changes in Spatial income Inequality in the Philippines: An Exploratory Analysis**. UNU-WIDER, United Nations University (UNU), No. 2004/34.

- Boonyabancha, S. 2009. "Land for Housing the Poor—By the Poor: Experience from the Baan Mankong Nationwide Slum Upgrading Programme in Thailand". **Environment and Urbanization**. 21(2): 309-329.
- Bourguignon, F, Ferreira, F.H.G, and Menendez, M. 2007. Inequality of Opportunity in Brazil. **Review of income and Wealth**. 53(4): 585-618.
- Braga, L.D.S. 2015. "Social Inequality on Selected Determinants of Active Aging and Health Status Indicators in the Large Brazilian City (2003-2010)". **Journal of Aging and Health** 1: 1-17.
- Clark, W.A.V. 2009. "Changing Residential Preferences Across Income, Education, and Age: Finding from the Multi-City Study of Inequality". **Urban Affairs Review** 44(3): 334-355.
- Cornia, G.A., and Court, J. 2001. **Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization**. Helsinki: UNU/WIDER
- Crankshaw, O. 2012. "Deindustrialization, Professionalization and Racial Inequality in Cape Town". **Urban Affairs Review**. 48(6): 836-862.
- Dahiya, B. 2012. "Cities in Asia, 2012: Demographics, Economics, Poverty, Environment and Governance". **Cities**. 29: 544-561
- Downey, L. 2007. "US-Metropolitan-area Variation in Environmental Inequality Outcomes". **Urban Studies**. 44(5): 953-977.
- Elmelech, Y. 2004. "Housing Inequality in New York: Racial and Ethnic Disparities in Homeownership and Shelter-Cost Burden". **Housing, Theory, and Society**. 21: 163-175.
- Estudillo, J.P. 1997. "Income Inequality in the Philippines, 1961-91". **The Developing Economics**. 35(1): 68-95.
- Fainstein, S. 2014. "My Career as Planner". **Journal of the American Planning Association**. 80(3): 268-275.
- Fang, Z., and Sakellariou, C. 2013. "Evolution of Urban-Rural Living Standards Inequality in Thailand: 1990-2006". **Asian Economic Journal**. 27(3): 285-306.
- Florida, R., and Mellander, C. 2013. **The Geography of Inequality: Difference and Determinants of Wage and Income Inequality across US Metros**. CESIS Electronic Working Paper Series No. 304. The Royal Institute of Technology
- Ghosh, S., and Pal, S. 2004. "The Effect of Inequality on Growth: Theory and Evidences from the Indian States". **Review of Development Economics**. 8(1): 164-177.
- Gordon, I., and Monastiriotis, V. 2006. "Urban Size, Spatial Segregation and Inequality in Educational Outcomes". **Urban Studies**. 43(1): 213-236.
- Grant, U. 2010. **Spatial Inequality and Urban Poverty Traps**. London: Chronic Poverty Research Center, Overseas Development Institute.

- Gray-O'Connor, J. 2009. "Solution in Search of Problems: The Construction of Urban Inequality in "Smart Growth" Discourse". **Berkley Journal of Sociology**. 53: 89-123.
- Haddad, M.A., and Nedovic-Budic, Z. 2006. "Using Spatial Statistics to Analyze Intra-Urban Inequalities and Public Intervention in Sao Paulo, Brazil". **Journal of Human Development**. 7(1): 85-109.
- Herzfeld, M. 2006. "Spatial Cleansing: Monumental Vacuity and the Idea of the West". **Journal of Material Culture** 11: 127-149.
- Herzfeld, M. 2010. "Engagement, Gentrification, and the Neoliberal Hijacking of History". **Current Anthropology**. 51(Supplement 2): S259-S267.
- Hill, H. 2008. "Globalization, Inequality, and Local Level Dynamics: Indonesia and the Philippines". **Asian Economic Policy Review**. 3: 42-61.
- Hincks, S., Webb, B., and Wong, C. 2014. "Fragility and Recover: Housing, Localities, and Uneven Spatial Development in the UK". **Regional Studies**. 48(11): 1842-1862.
- Ikemoto, Y., and Limskul, K. 1987. "Income Inequality and Spatial Disparity in Thailand, 1962-1981". **The Developing Economics**. 25(3): 249-269.
- Janvry, A., and Sadoulet, E. 2000. "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Casual Analysis in 1970-94". **Review of Income and Wealth**. 46(3): 267-287.
- Kanbur, R., and Zhuang, J. 2013. "Urbanization and Inequality in Asia". **Asian Development Review**. 30(1): 131-147.
- Kawabata, M., and Shen, Q. 2007. "Commuting Inequality between Cars and Public Transit: The Case of San Francisco Bay Area, 1990-2000". **Urban Studies**. 44(9): 1759-1780.
- Kim, E., and Jeong, Y.H. 2003. "Decomposition of Regional Income Inequality in Korea". **The Review of Regional Studies**. 33(3): 313-327.
- Koechlin, T. 2014. "Urban Inequality, Neoliberalism, and the Case for Multidisciplinary Economics". **Review of Radical Political Economics** 46(4): 451-460.
- Koo, H.. 2007. "The Changing Faces of Inequality in South Korea in the Age of Globalization". **Korean Studies**. 31: 1-18.
- Kundu, A. 2014. "Exclusionary Growth, Poverty and India's Emerging Urban Structure". **Social Change**. 44(4): 541-566.
- Laovakul, D. 2016. "Concentration of Land and Other Wealth in Thailand. pp. 32-42. in P. Pongpaichit and C. Baker (Eds.)". **Unequal Thailand: Aspects of Income, Wealth and Power**. Singapore: NUS Press.
- Lara, F.L. 2011. "New (Sub) Urbanism and Old Inequalities in Brazil Gated Communities". **Journal of Urban Design**. 16(3): 369-380.



- Lawrence. B. 2000. **Multi-City Study of Urban Inequality, 1992-1994: Atlanta, Boston, Detroit and Los Angeles**. Michigan: ICPSR
- Lee, Y.S. 2015. "School District and the Origin of Residential Land Price Inequality". **Journal of Housing Economics**. 28: 1-17.
- Lessmann. C. 2010. "Spatial Inequality and Development: Is there an Inverted-U Relationship?". **Journal of Development Economics**. 106: 35-51.
- Levin, E., and Pryce, G. 2011. "The Dynamics of Spatial Inequality in UK Housing Wealth". **Housing Policy Debate**. 21(1): 99-132.
- Lustig, N., Lopez-Calva, L.F., and Ortiz-Juarez, E. 2013. "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico". **World Development**. 44: 129-141.
- Macinczak, S., Musterd, S., Ham, M., and Tammaru, T. 2012. "Inequality and Rising Levels of Socio-Economic Segregation: Lessons from a Pan-European Comparative Study, pp. 358-381. In T. Tammaru et al. (Eds.)". **Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West**, London: Routledge
- McKee, K., and Muir, J. 2013. "An Introduction to the Special Issue-Housing in Hard Times: Marginality, Inequality and Class". **Housing, Theory, and Society**. 30(1): 1-9.
- Motiram, S., and Sarma, N. 2014. "Polarization, Inequality, and Growth: The Indian Experience". **Oxford Development Studies**. 42(3): 297-318.
- Obeng-Odoom, F. 2012. "Neoliberalism and Economy in Ghana: Urban Employment, Inequality, and Poverty". **Growth and Change**. 43(1): 85-109.
- Pholphirul, P. 2005. **Competitiveness, Income Distribution, and Growth in Thailand: What Does the Long Run Evidence Show?**. Research Report No. I - 24, Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Poveda, A.C. 2011. "Economic Development, Inequality and Poverty: An Analysis of Urban Violence in Columbia". **Oxford Development Studies**. 39(4): 453-468.
- Sanchez, T. 2002. "The Impact of Public Transport on US Metropolitan Wage Inequality". **Urban Studies**. 39(3): 423-436.
- Salesses, P. Schechtner, K., and Hidalgo, C. 2013. "The Collaborative Image of The City: Mapping the Inequality of Urban Perception". **PLOS One**. 8(7): 1-12.
- Schindler, S. 2015. "Urban Transformation, Inequality, and the future of Indian Cities. Georgetown". **Journal of International Affairs**, Winter/Spring: 7-15.
- Silva, I.D. 2013. "Endowments versus Returns: Counterfactual Quartile Decomposition of Urban-Rural Inequality in Sri-Lanka". **Review of Urban and Regional Development Studies**. 25(1): 47-60.

- Spencer, J.H. 2010. "An Emergent Landscape of Urban Inequality in Southeast Asia: Cementing Socio-Spatial Inequalities in Viet Nam". **Globalizations**. 7(3): 431-443.
- Sridharan. N. 2011. "Spatial Inequality and the Politics of Urban Expansion". **Environment and Urbanization Asia**. 2(2): 187-204.
- Strömblad. P., and Myrberg. G. 2013. "Urban Inequality and Political Recruitment". **Urban Studies**. 50(5): 1049-1065.
- Sun, W., Wang, X., and .Bei, C. 2016. "Income inequality and mobility of rural households in China from 2003 to 2006". **China Agricultural Economic Reviews**. 6(1): 73-91.
- Usavagovitwong, N. 2012. **Successful Approaches to National Slum Upgrading and Prevention in Thailand**. Unpublished research report, World Bank Institute.
- Usavagovitwong, N., and Posriprasert, P. 2006. "Urban poor housing development on Bangkok's waterfront: securing tenure, supporting community processes". **Environment and Urbanization**. 18(2): 523-536.
- Vesselinov, E., Cazessus, M., and Falk, W. 2007. "Gated Community and Spatial Inequality". **Journal of Urban Affairs**. 29(2): 109-127.
- Yuan, Y and Wu, F. 2013. "Regional Social Inequalities and Spatial Deprivation in Guangdong Province, China". **Growth and Change**. 44(1): 149-167.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554ก. ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2559  
จาก [www.isranews.org/isra-news/download/1397/25243/18.html](http://www.isranews.org/isra-news/download/1397/25243/18.html)
- ไพสิฐ พานิชกุล. 2558. ยุติธรรมชุมชน รากฐานความเป็นธรรมของสังคมไทย. [www.snc.lib.su.ac.th/serindex/dublin.php?ID=13399531365](http://www.snc.lib.su.ac.th/serindex/dublin.php?ID=13399531365). สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559.
- สมชัย จิตสุชน. 2552. Sources and Pro-Poorness of Thailand's Economic Growth. [www.tdri.or.th/research/sources-and-pro-poorness-of-thailands-economic-growth](http://www.tdri.or.th/research/sources-and-pro-poorness-of-thailands-economic-growth). สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559
- สุริชัย หวันแก้ว. 2558. ลดความเหลื่อมล้ำ ทางออกที่ต้องไปให้ถึงของประชาธิปไตยไทย. [www.healthstation.in.th/action/viewvideo/3420/](http://www.healthstation.in.th/action/viewvideo/3420/). 1 กุมภาพันธ์ 2559.
- Deolalikar, A.B. 2002. "Poverty, Growth and Inequality in Thailand". ERD Working Paper Series No. 8, Retrieved on 4 February 2016 from <https://www.econstor.eu/handle/10419/109231>
- Ravallion, M. 2003. Externalities in Rural Development: Evidence for China. In Kanbur, R. and Venables, A.J.. Spatial Inequality and Development. Cornell-LSE-WIDER Conference on Spatial Inequality and Development, Retrieved on 13 March 2016 from <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/spatialineqintro.pdf>