

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญที่จะกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยส่วนมากหากผู้บริหารระดับสูงไม่ทราบสภาพปัญหาที่แท้จริง อาจทำให้นโยบายที่ออกมาไม่สามารถปฏิบัติได้จริงและนำมาซึ่งความล้มเหลวในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่ออกมาทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงคือประชาชนต่างได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษา นโยบายสาธารณะของกรุงเทพมหานคร นโยบายหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร และนโยบายที่ผู้ศึกษาสนใจคือ นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าซึ่งได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง

โดยเริ่มต้นตั้งแต่การก่อตั้งกรุงเทพมหานคร มีการจัดการเกี่ยวกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมาอย่างต่อเนื่อง ในด้านกฎหมาย ทางกรุงเทพมหานครได้ตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะและผู้ค้าหาบเร่แผงลอย โดยพัฒนาการออกกฎหมายเป็นลำดับคือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ. 2519 เทศบัญญัติควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. 2545 โดยกฎหมายเหล่านี้ทำให้เกิดข้อกำหนดแก่เหล่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ทั้งด้านจุดผ่อนผัน การที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยต้องมีใบอนุญาตประกอบการค้า การลงทะเบียนชนิดของสินค้า ตลอดจนลักษณะการแต่งกาย สุกลักษณะที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าถูกใช้เพื่อจำกัดการคงอยู่ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย โดยเป็นข้อจำกัดการประกอบการค้าทำให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยรายใหม่เข้ามายากขึ้น เนื่องจากจุดผ่อนผันแต่ละจุดมีพื้นที่จำกัดจนไม่สามารถรองรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยรายใหม่ได้ อีกทั้งการขอใบอนุญาตประกอบการค้ายังมีข้อกีดกันผู้ค้าหาบเร่แผงลอยรายใหม่ และนโยบายการจัดระเบียบทางเท้ายังสามารถดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบรรดาร้านค้า เพื่อให้ร้านค้าและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยหากมีผู้ฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด

และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะกำหนดอัตราโทษของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ใช้พื้นที่ทางเท้าอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น

ปัจจุบัน นโยบายการจัดระเบียบทางเท้า ในปี พ.ศ. 2557 ดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบสังคมในเรื่องการแก้ไขปัญหาผู้ค้าบนทางเท้าและบนพื้นผิวจราจร ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยทางกรุงเทพมหานครเป็นผู้ตอบสนองนโยบายนี้ โดยที่นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าเกิดขึ้นเพื่อคืนพื้นที่สัญจรทางเท้าแก่ประชาชน โดยเริ่มต้นจากพื้นที่จุดใหญ่ก่อนเช่น พื้นที่ถนนริมคลองหลอดใกล้สนามหลวง ปากคลองตลาด ตลาดโบ๊เบ๊ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และบริเวณหน้าห้างสยามพารากอน ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการจัดระเบียบมาตั้งแต่ช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ทางกรุงเทพมหานครยังมีนโยบายถนนสวย 10 สาย ได้แก่ ราชดำเนิน ศรีอยุธยา สุขุมวิท พระราม 4 พระราม 6 พญาไท สาทร ราชวิถี และหลานหลวง โดยทางกรุงเทพมหานครจะพัฒนาให้เป็นถนนสวยเพื่อคืนความสุขให้คนกรุงเทพฯ โดยจะไม่มีหาบเร่แผงลอย และจะมีการนำต้นไม้ดอกไม้ไปตกแต่งให้สวยงาม

เมื่อมีการเริ่มใช้นโยบายการจัดระเบียบทางเท้า โดยเริ่มประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 พื้นที่ทางเท้าหลายแห่ง รวมทั้งพื้นที่จุดผ่อนผันซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายสินค้า ถูกยกเลิกพื้นที่ขายสินค้า โดยทางกรุงเทพมหานครได้จัดพื้นที่รองรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ถูกยกเลิกพื้นที่ขายสินค้า แต่ก็เกิดปัญหาตามมา เนื่องจากบริเวณพื้นที่รับรองไม่เหมาะสม เป็นมุมอับทำให้ไม่มีลูกค้าเดินมาเลือกซื้อสินค้าเหมือนพื้นที่เดิม เมื่อขายสินค้าไม่ได้ทำให้ผู้ค้าหลายรายต้องจำใจเลิกขาย หรือออกไปขายยังพื้นที่อื่นเพื่อความอยู่รอดต่อไป

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีหน้าร้านอยู่ริมทางสัญจร นฤมล นิราทร (2557) กล่าวว่า การค้าหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพอิสระประเภทหนึ่งที่คงอยู่มาช้านานในกรุงเทพมหานคร การค้าส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก เป็นการค้าที่ใช้พื้นที่ข้างทาง เช่น ริมถนน ตรอก ซอย ทางเท้า เป็นพื้นที่ประกอบการค้า โดยในปัจจุบัน มีประชาชนที่ผันตัวมาเป็นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนในภาคการเกษตรที่เผชิญกับผลผลิตราคาตกต่ำ ทำให้ประชาชนภาคการเกษตรผันตัวมาเป็นผู้ใช้แรงงาน อยู่ในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการบริการ และผู้ค้าปลีกและส่ง เป็นต้น

การที่ประชาชนภาคการเกษตรอพยพย้ายถิ่นมายังกรุงเทพมหานครจนเกิดเป็นประชากรแฝงที่มีเป็นจำนวนมาก เหตุที่เป็นกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการปกครอง ตลอดจนความสะดวกสบายต่างๆ และตัวเลือกที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนเลือกที่จะเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครคือโอกาสในการทำงานที่จะได้อัตราค่าแรงมากกว่าทำงานที่ต่างจังหวัด

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นประชาชนส่วนใหญ่ที่มากจากท้องถิ่นอื่น นฤมล นิราทร (2557, หน้า 47-72) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีทั้งที่เป็นชาวกรุงเทพมหานครและชาวต่างจังหวัด แต่ปัจจุบันชาวต่างจังหวัดมีสัดส่วนสูงขึ้น และจากการศึกษาต่างๆ พบว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่มีปัญหาจากความยากแค้นในภาคการเกษตร และปัญหาการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรมระหว่างกรุงเทพมหานครกับชนบท

นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้ประชาชนผันตัวมาเป็นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยนั้น คือ การที่ได้อัตราผลตอบแทนที่ไม่ได้ถูกตีค่าจากการศึกษา รายจ่ายในการลงทุนที่ไม่สูงมาก และให้ผลตอบแทนภายในระยะเวลา

อันสั้น ทำให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเห็นผลตอบแทนทันที โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่ซึ่งมีประชากรหนาแน่น ทำให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายของออกไปได้ง่ายมากขึ้น และการที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายสินค้าในราคาไม่แพงและสามารถเข้าถึงได้สะดวก เป็นการตอบโจทย์แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงที่ส่วนใหญ่มาจากต่างจังหวัด ดำรงชีพด้วยการรับจ้างใช้แรงงาน ค่าแรงน้อย จนเกิดเป็นการพึ่งพากันและกันระหว่างผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร แม้มีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับสัดส่วนจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร หากแต่กลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนช่วยในการพึ่งพาตนเองและยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นการทำการค้าขนาดเล็ก การซื้อสินค้าหรือการลงทุนก็จะทำในระดับเล็กและโดยส่วนมากมักซื้อขายกับผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็กหรือเป็นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยด้วยกัน สิ่งเหล่านี้นอกจากช่วยในผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กในการพึ่งพาตนเองแล้ว ยังช่วยลดปัญหาความยากจนได้อีกด้วย และตามข้อมูลสถิติการลงทะเบียนของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยต่อกรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ. 2558 มีจุดผ่อนผันทั้งหมด 634 จุด มีจำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ทั้งหมด 19,727 ราย และในปี พ.ศ. 2559 มีจุดผ่อนผันทั้งหมด 243 จุด มีจำนวนผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ทั้งหมด 10,676 ราย (สำนักเทศกิจ, 2559)

จากสถิติเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2559 มีการลดจุดผ่อนผันทางเท้าลงเกือบครึ่งหนึ่งของปี พ.ศ. 2558 เป็นผลมาจากนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2557) ซึ่งต้องการจำกัดจำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย แต่นอกจากนโยบายที่จำกัดจำนวนผู้ค้าแล้ว รัฐเองก็ยังมีนโยบายหรือมาตรการที่สนับสนุนผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอีกด้วยได้แก่ การส่งเสริมอาหารริมทางในกรุงเทพมหานคร นโยบายที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การส่งเสริมให้ประชาชนพึ่งตนเอง และยังมีนโยบายต่างๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อทั้งทางบวกและลบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอีกมากมาย

โดยในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา นโยบายการจัดระเบียบทางเท้า ไม่ได้เพียงจำกัด ควบคุมการค้าของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอีกต่อไป แต่นโยบายการจัดระเบียบทางเท้านี้คือการยกเลิกจุดผ่อนผันเดิมออกไป เป็นการยกเลิกการค้าของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย จากเดิมจุดผ่อนผันที่อนุญาตให้มีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ในปี พ.ศ. 2558 มีจุดผ่อนผัน 634 จุด มาปี พ.ศ. 2559 (วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2559) เหลือจุดผ่อนผัน 243 จุด ในจุดผ่อนผันที่ยังเหลืออยู่ของกรุงเทพมหานคร ในเขตบางกอกน้อย เหลือจุดผ่อนผัน 11 จุด และผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ทั้งหมด 860 คน และ หนึ่งในจุดในเขตบางกอกน้อย คือจุดผ่อนผันของผู้ค้า หอยแครงศึกษา แขวงบ้านช่องหล่อ เขตบางกอกน้อย เป็นจุดที่ยังสามารถทำการค้าได้อยู่ โดยจุดผ่อนผันนี้มีสองฝั่งถนนต่างเต็มไปด้วยผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ส่วนใหญ่ขายของประเภทอาหารปรุงสุก ของขบเคี้ยว เนื่องจากอยู่ติดโรงพยาบาลธนบุรี และใกล้กับวังนันทอุทยานสโมสร กองทัพเรือ และชุมชนในละแวกข้างเคียง ทำให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในซอยแครงศึกษา ทำการค้าได้สะดวก ทำให้มีผู้ค้าหน้าใหม่ขึ้นจำนวนมาก และบางรายระดับการศึกษาที่สูงถึงระดับปริญญาตรี และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยคนเก่าเองก็ยังมีอยู่เช่นกัน โดยบางคนประกอบการค้าอยู่ริมทางเท้ามากกว่า 30 ปี เป็นหนึ่งจุดผ่อนผันที่นำศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในปัจจุบัน

อีกหนึ่งจุดผ่อนผันในเขตบางกอกน้อยที่ได้รับผลจากการจัดระเบียบทางเท้าไปแล้วคือ จุดผ่อนผันหน้าโรงพยาบาลศิริราช ที่ได้รับการยกเลิกจุดผ่อนผัน เหลือเหลือเพียงผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ต้องย้ายที่ขายของไปยังฝั่งหลัง ซึ่งผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่สามารถข้ามมาขายอีกฝั่งหนึ่งได้มีเพียงจำนวนน้อย

เนื่องจากพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการรองรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ถูกยกเลิกจุดผ่อนผัน เป็นที่น่าสนใจในการศึกษาผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เหลืออยู่ว่าพวกเขาคิดเห็นอย่างไร รู้สึกอย่างไร และจะปรับตัวได้อย่างไรต่อการจัดระเบียบทางเท้าที่เกิดขึ้นนี้

โดยการนี้ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาพื้นที่ทั้ง 2 จุด เพื่อหาผลกระทบต่อนโยบายการจัดระเบียบทางเท้านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอย่างไรบ้าง ซึ่งหลายครั้งผลกระทบนี้ไม่ได้หยุดอยู่เพียงการดำรงชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเท่านั้น แต่ยังสะท้อนไปถึงความคาดหวังต่อนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในอนาคตอีกด้วย

## คำถามของการวิจัย

นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอย่างไร

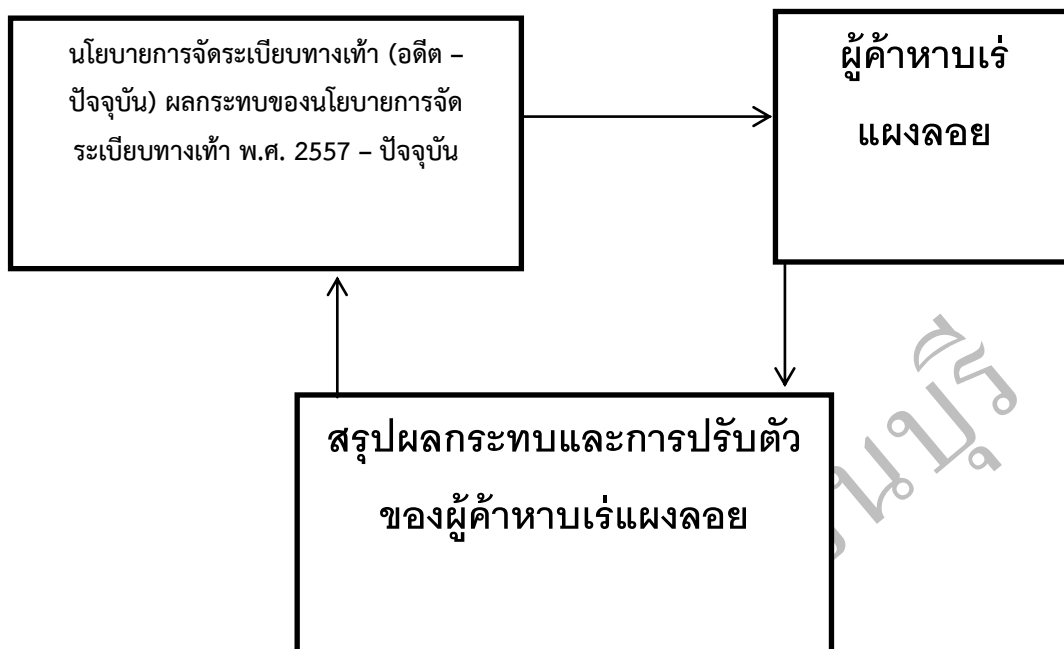
## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายการจัดระเบียบทางเท้าส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอย่างไร
2. เพื่อศึกษาผู้ค้าหาบเร่แผงลอย มีการปรับตัวต่อนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าอย่างไร

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา : การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาเรื่องนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าจากอดีตมาปัจจุบัน ผลกระทบของนโยบายการจัดระเบียบทางเท้า และการปรับตัวของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย
2. ขอบเขตด้านประชากร : ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร จำนวน 10,676 คน
3. ตัวอย่าง แบ่งเป็น 2 ตัวอย่าง : (1) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยข้างโรงพยาบาลธนบุรี จำนวน 10 คน  
(2) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยข้างโรงพยาบาลศิริราช จำนวน 5 คน
4. ขอบเขตด้านระยะเวลา : 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**กรุงเทพมหานคร** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

**จุดผ่อนผัน** หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตจากกรุงเทพมหานครให้สามารถค้าขายได้

**นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าใหม่** หมายถึง เป็นนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าที่ออกมาตั้งแต่ กรกฎาคม พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน

**นโยบายการจัดระเบียบทางเก่า** หมายถึง เป็นนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าที่ออกมาก่อนกรกฎาคม พ.ศ. 2557

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงผลกระทบของนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย
2. ได้ทราบถึงการปรับตัวของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยต่อนโยบายการจัดระเบียบทางเท้า
3. คาดว่าจะได้ข้อเสนอแนะปรับปรุงนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในอนาคต