

การจัดการการค้าหาบเร่แผงลอย

ในกรุงเทพมหานคร:

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ*

นฤมล นิราทร

กลุ่มชำนาญการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* ปรับปรุงจากบทความประกอบการสัมมนา “อภิวัดนาการเรียนรู้...สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย” สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) อาคารอิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี, 6-8 พฤษภาคม 2557.

บทความนี้มีที่มาจากการเขียน “Policy Brief on Street Vending in Bangkok” ให้กับองค์กร Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) ซึ่งเผยแพร่ในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557)

ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลและหน่วยงานที่ให้ข้อมูลสำคัญในบทความ ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักเทคนิค กรุงเทพมหานคร ฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ สรรพากรพื้นที่ สาขาสัมพันธวงศ์ อนาคตประชาชน และผู้จัดการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ.

**Management of Street Vending in Bangkok :
Observations and Recommendations**

Narumol Nirathorn

Labour Development and Welfare Department, Faculty of Social Administration, Thammasat University

ABSTRACT

The paper presents development of government policy regarding street vending in Bangkok with reference to the development of theories explaining the emergence and persistence of street vending in Bangkok and the current situation. It highlights the inconsistency of the local policy with national policy regarding poverty alleviation and job creation and the fact that the local policy is not consistent with the change in economic and social situation, in particular the trend in self-employment. As a result, the policy and measures are not only ineffective, but also overlook some significant aspects such as development of micro-entrepreneur and the social and cultural roles of street vending. It is recommended that a more integrative view is needed in the management of street vending, in particular in the aspect of micro-enterprise development.

keywords

street vending, micro - entrepreneur, policy, development, Bangkok

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอพัฒนาการของการจัดการการค้าหีบแร่แฝงลอยในกรุงเทพมหานคร โดยอ้างอิงกับพัฒนาการของทฤษฎีที่อธิบายการปรากฏตัวและการคงอยู่ของการค้าประเภทนี้ สถานการณ์การค้าหีบแร่แฝงลอยในกรุงเทพมหานคร และความไม่ลงรอยของนโยบายและมาตรการในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นในประเด็นการแก้ไขปัญหาความยากจนและการสร้างงาน ความไม่สอดคล้องของนโยบายและมาตรการในระดับท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้มาตรการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ยังทำให้การจัดการหีบแร่แฝงลอยในกรุงเทพมหานครมองข้ามประเด็นที่มีความสำคัญหลายประการ เช่น การพัฒนาผู้ประกอบการขนาดเล็ก บทบาทในเชิงสังคมของการค้าประเภทนี้ ข้อเสนอแนะที่สำคัญในบทความคือ การจัดการการค้าหีบแร่แฝงลอยควรอยู่บนพื้นฐานการพิจารณาในเชิงบูรณาการ ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์การทำงาน

คำสำคัญ

กรุงเทพมหานคร, การค้าหีบแร่แฝงลอย, การพัฒนา, นโยบาย, ผู้ประกอบการขนาดเล็ก

บทนำ

การค้าหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพอิสระประเภทหนึ่งที่คงอยู่มาเป็นเวลานานในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่าธุรกิจขนาดย่อม บางครั้งจึงเรียกว่า “ธุรกิจขนาดจิ๋ว” หรือ Micro-enterprise เป็นการค้าซึ่งใช้พื้นที่ข้างทาง เช่น ริมนถนน ตรอก ซอย ทางเท้า เป็นพื้นที่ประกอบการค้า ในบางกรณีจึงเรียกว่า “การค้าข้างทาง” คำว่า “หาบเร่แผงลอย” รวมการค้าสองลักษณะเข้าไว้ด้วยกัน คือ การค้าแบบเร่ขาย คือ เคลื่อนที่ได้และการค้าบนแผงซึ่งอยู่กับที่ แม้การค้าทั้งสองประเภทจะแตกต่างกัน แต่มักถูกเรียกรวมๆ กันว่า “หาบเร่แผงลอย” สำหรับบทความนี้จะเรียกรวมๆ กันว่า “หาบเร่แผงลอย” เนื่องจากเนื้อหาของบทความเกี่ยวข้องกับการค้าข้างทาง ทั้งเคลื่อนที่ได้และอยู่กับที่

บทบาททางเศรษฐกิจของหาบเร่แผงลอยมิได้จำกัดอยู่ที่การสร้างงาน สร้างฐานะทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และพวงค่าครองชีพของประชาชนเท่านั้น แต่มูลค่าการขายของหาบเร่แผงลอยซึ่งเป็นการค้าภายในประเทศ ยังสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม และสนับสนุนการพึ่งตนเองของระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย ในทางสังคม หาบเร่แผงลอยอาหารนอกจากจะมีบทบาทในการลดปัญหาสังคม อันเป็นผลจากการลดอัตราการว่างงานแล้ว ยังมีบทบาทสร้างทุนทางสังคม ด้วย เพราะการประกอบอาชีพอิสระที่ประสบความสำเร็จ นอกจากจะเป็นการเสริมพลังทางเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการเมืองให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพนี้เป็นรายบุคคลแล้ว ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในอัตลักษณ์ของพวกเขา เป็นการสร้างทุนทางสังคมและสร้างประชาสังคมด้วย (นฤมล นิราทร 2546)

การขยายตัวของหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการเมืองต้องให้ความสำคัญต่อการจัดการการค้าหาบเร่แผงลอย เนื่องจากผลกระทบในหลายด้าน เช่น ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง การสัญจรของประชาชน รวมทั้งความปลอดภัยและสุขาภิบาลอาหาร เป็นต้น มาตรการการจัดการหาบเร่แผงลอย ปรากฏในนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่คนแรกจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ นโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับความสะอาดและเป็น

ระเบียบเรียบร้อยของเมือง จึงมีนัยของการ “จำกัด” การประกอบอาชีพ แต่ในอีกด้านหนึ่ง กรุงเทพมหานครก็มีนโยบายสนับสนุนการประกอบอาชีพขนาดเล็กเพื่อลดปัญหาความยากจนมาตั้งแต่ต้น นโยบายนี้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ รวมทั้งฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีฐานะทางเศรษฐกิจหลากหลาย งานศึกษาจำนวนมาก (นภัตศิริสัมพันธ์ 2537; นฤมล นิราทร 2538; นฤมล นิราทร 2548; ธนาคารอมลิน 2556; Narumol Nirathron 1996) ยืนยันว่ามีผู้ค้าจำนวนไม่น้อยที่เป็นผู้มีรายได้ไม่น้อย แม้ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าผู้ค้าที่ไม่ได้ยากจนจะมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าผู้ค้าที่เคยยากจนสามารถเลื่อนระดับฐานะทางเศรษฐกิจได้ แต่หมายถึงการมีผู้ค้าที่เป็นชนชั้นกลางเข้ามาใน “สนามการค้า” มากขึ้น ดังตัวอย่างของ นายศิริวัฒน์ วรเวทย์วุฒิคุณ ซึ่งเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และได้ผันตัวเองจากนักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มาสู่การร่ำขายแซนวิชข้างทาง (Thaipublica 2012; Siritwat Sandwich 2013) และคลิปีติทัศน์เกี่ยวกับผู้ค้าชนชั้นกลางที่มีการศึกษาสูง (de la Peña 2013) ปรากฏการณ์นี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจ้างงาน ดังจะได้กล่าวต่อไป และที่สำคัญเช่นกันคือยังมีแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยหันมาประกอบอาชีพการค้าข้างทางด้วย แม้จะยังไม่มีตัวเลขยืนยันจำนวนผู้ค้าที่มีอันจะกินและที่เป็นแรงงานต่างด้าว ปรากฏการณ์การขยายตัวของผู้ค้าสองกลุ่มนี้ได้รับการยืนยันทั้งจากผู้ค้า ผู้ซื้อ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือเจ้าหน้าที่ของสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร และปัจจุบันยังไม่มีการชัดเจนเกี่ยวกับผู้ค้าข้างทางที่เป็นแรงงานต่างด้าว

บทความนี้มีวัตถุประสงค์นำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการการค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร โดยอ้างอิงข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการค้าหาบเร่แผงลอย การศึกษาของผู้เขียนในปี พ.ศ. 2548 ข้อมูลจากธนาคารประชาชน ในปี พ.ศ. 2556 และการศึกษาภาคสนามเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน บทความเริ่มต้นจากการนำเสนอสถานการณ์การค้าหาบเร่แผงลอย คุณลักษณะบางประการของผู้ค้า พัฒนาการของการจัดการหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร และข้อสังเกตและข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการจัดการหาบเร่

แผงลอยในกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณามิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งนี้เพื่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทสำคัญในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างผู้ประกอบการ ตลอดจนความยั่งยืนของการค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร

การค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร: ที่มา คำอธิบายทางทฤษฎี และความไม่ลงรอยของนโยบาย

ที่มา

การค้าข้างทางในกรุงเทพมหานครเป็นวิถีชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม คำอธิบายต่อการปรากฏตัวของการค้าในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ก็คือการทำผู้หญิงในฐานะนักรบไพร่ประกอบอาชีพค้าขายเพื่อหารายได้ ควบคู่ไปกับอาชีพทำนา สถานที่ขายเป็น “ตลาดน้ำ” หรือ “ตลาดเรือ” ลักษณะการค้ามีทั้งที่ขายอยู่กับที่และการพายเรือเร่ขายไปตามบ้านเรือนริมแม่น้ำลำคลอง ผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เนื่องจากผู้ชายถูกเกณฑ์แรงงานในระบบศักดินาและเป็นการค้าในเศรษฐกิจแบบยังชีพ ไม่เน้นการขยายการค้า

คำว่า “หาบเร่แผงลอย” เกิดขึ้นจากการที่การค้าขยับขึ้นจากการค้าทางน้ำมาเป็นการค้าทางบก โดยการค้าแบบไม่อยู่กับที่หรือหาบเร่นั้นปรากฏในรูปของการหาบสินค้าเร่ขายตามถนน ส่วนการค้าแบบอยู่กับที่มีปรากฏตาม “ตลาดบก” นอกกำแพงพระนคร สินค้าที่ขายส่วนใหญ่คืออาหาร การค้าหาบเร่แผงลอยบนบกมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อมีการสร้างถนนการคมนาคมหลักเปลี่ยนจากการคมนาคมทางน้ำมาเป็นการคมนาคมทางบก ทั้งรัฐเองก็มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการค้าหาบเร่แผงลอย ด้วยการส่งเสริมให้มีตลาดนัดเพื่อส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร

ผู้ค้าข้างทางในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีทั้งชาวจีนและชาวไทย การค้าข้างทางของชาวไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ต่างจากกรณีของผู้ค้าชาวจีน ซึ่งการค้าข้างทางเป็นบันไดให้ก้าวไปสู่การเป็นชนชั้นนายทุน เส้นทางอาชีพของชาวจีนมักเริ่มต้นด้วยการเป็นแรงงานรับจ้าง

เนื่องจากเป็นอาชีพที่ทำให้ได้ค่าจ้างเร็วเมื่อเทียบกับอาชีพในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากชาวจีนต้องการส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในประเทศของตน จากการเป็นแรงงานรับจ้างชาวจีนจำนวนหนึ่งขยับขึ้นสู่การประกอบอาชีพค้าข้างทาง และสะสมทุนจนเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น สำหรับชาวจีนเหล่านี้ การค้าอาหารข้างทางจึงเป็นเสมือนจุดเชื่อมต่อทางชนชั้นระหว่างความเป็นชนชั้นชาวนาในประเทศจีน สู่การเป็นชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนในประเทศไทย

ชาวไทยเข้ามาประกอบการค้าข้างทางในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ด้วยปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ *ประการแรก* คือการเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ค้าชาวจีนสู่การประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น *ประการที่สอง* คือการจำกัดการประกอบอาชีพของชาวจีนและสนับสนุนให้ชาวไทยประกอบอาชีพการค้าและอุตสาหกรรมมากขึ้น ตามนโยบายรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม *ประการที่สาม* ภาวะความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นขึ้นของชาวนาไทย อันเป็นผลจากการที่ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ และเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ชาวนาที่ทำนาอยู่บริเวณชานพระนคร และที่ราบภาคกลาง เช่น สมุทรปราการ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือขายที่นาเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกรุงเทพฯ เนื่องจากเริ่มมีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานฟอกหนังที่คลองเตย โรงงานปูนที่บางซื่อ เป็นต้น

กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ประกอบกับรายได้ที่ตกต่ำลงของเกษตรกร เป็นผลให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 การศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการค้าข้างทางระบุว่า การที่อาชีพอิสระขยายตัวอย่างรวดเร็วนับแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา เป็นผลจากสาเหตุ 2 ประการ คือ *ประการแรก* นโยบายที่มุ่งสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยละเลยภาคเกษตรกรรม เป็นผลให้แรงงานชนบทอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และ *ประการที่สอง* คือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และภาคบริการอันเนื่องมาจากนโยบายที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกทำให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้เป็นลูกค้าสำคัญของผู้ค้าข้างทาง

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีทั้งที่เป็นชาวกรุงเทพมหานครและผู้อพยพจากต่างจังหวัด แต่ สัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพที่เป็นผู้อพยพจากต่างจังหวัดสูงขึ้น หากพิจารณาเปรียบเทียบ อ้างอิงจากงานศึกษาหลายชิ้น นับแต่งานศึกษาในปี พ.ศ. 2523 ของประชุม สุวัตติ และคณะ (2523) งานศึกษาของประชุมระนูว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครประมาณครึ่ง หนึ่งเป็นชาวกรุงเทพมหานคร หลังจากงานศึกษาของประชุม สุวัตติ งานศึกษาวิทยานิพนธ์ ของกฤษมา โกเศยะโยธิน (2526) และเรณู สังข์ทองจีน (2534) ได้อธิบายการเข้าสู่อาชีพ หาบเร่แผงลอยของผู้ประกอบอาชีพสตรีที่เป็นผู้อพยพจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วย สาเหตุของความยากแค้นในภาคเกษตรกรรม และปัญหาการกระจายรายได้อย่างไม่เป็น ธรรมระหว่างกรุงเทพมหานครและชนบท ซึ่งเป็นการศึกษาในช่วงเดียวกับนโยบายของรัฐใน ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่ส่งเสริมการ ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กในเขตเมือง โดยเน้นที่กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย งานศึกษา ทั้งสองชิ้นนี้สะท้อนถึงการปรับตัวของแรงงานอพยพจากภาคเกษตรในชนบทเข้าสู่อาชีพ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในเมือง การค้าข้างทางซึ่งเป็นอาชีพที่ทำให้ชาวจีนสมัยต้นรัตนโกสินทร์ สามารถเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจได้ กลายเป็นอาชีพที่ช่วยให้แรงงานย้ายถิ่นจากชนบทของ ไทยมีรายได้ และก้าวพ้นจากความยากจน และยิ่งไปกว่านั้น ในหลายกรณียังช่วยให้ผู้ค้า เหล่านี้สามารถสะสมทุน ขยายการประกอบอาชีพ และเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจได้

คำอธิบายทางทฤษฎี

ตามกรอบแนวคิดเดิม การปรากฏตัวและคงอยู่ของการค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร อธิบายได้ในสองระดับ *ระดับแรก* เป็นการอธิบายด้วยทฤษฎีระบบโลกที่เสนอว่า กิจกรรม การค้าข้างทาง ซึ่งเป็นกิจกรรมในเศรษฐกิจแบบขบวนการขายตัวเนื่องจากมีบทบาทในการ “ผลิตซ้ำ” ระบบทุนนิยม ด้วยการเสนอสินค้าและบริการราคาถูกให้แก่แรงงาน ทำให้ช่วยลดค่าครองชีพ แรงงานสามารถดำรงชีวิตด้วยค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ทำให้นายทุนสามารถ ดึงเอามูลค่าส่วนเกินออกไปได้มากขึ้น ใน *ระดับที่สอง* เป็นการอธิบายในระดับกิจกรรม ทางเศรษฐกิจ ที่อ้างอิงกับทฤษฎีทวิลักษณ์ ซึ่งเสนอว่า การเข้าสู่อาชีพการค้าข้างทางเป็น

กลยุทธ์เพื่อการอยู่รอด ของกำลังแรงงานสำรอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ต่ำ การศึกษาต่ำ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ ไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการได้ แสดงนัยว่า กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมเพื่อการอยู่รอด และเป็นอาชีพชั่วคราวตราบเท่าที่ผู้ประกอบการอาชีพไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการ

อย่างไรก็ตาม การคงอยู่ของการค้าหีบแร่แฝงลอย ตลอดจนสถิติจำนวนผู้ค้าที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง รวมทั้งตัวเลขจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2543 เป็นเครื่องยืนยันถึงการคงอยู่และขยายตัวของการค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นผลให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก ทำให้มีแรงงานเข้าสู่อาชีพการค้าข้างทาง กรอบคิดข้างต้นจึงมีข้อจำกัดในการอธิบายการปรากฏตัวและคงอยู่ของการค้าขนาดเล็กในกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องมีทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดชุดใหม่

การอธิบายของกรอบคิดชุดใหม่คือ การปรับเปลี่ยนในกระบวนการจ้างงานในระดับสากล อันสืบเนื่องมาจากการแข่งขันที่เข้มข้นในภาคการผลิตและอุตสาหกรรม กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ความสามารถของแต่ละประเทศในการกำกับดูแลควบคุมภาวะเศรษฐกิจของตนลดน้อยลง ความไม่แน่นอนสูงขึ้น อันเป็นผลให้ “ความยืดหยุ่น” ในการจ้างงานมีความสำคัญ การประกอบอาชีพการค้าข้างทางมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้น เนื่องจากความไม่แน่นอนในการผลิตที่เป็นภาคทางการ อันเกิดจากการแข่งขันอย่างเข้มข้น ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานในฐานะแรงงานรับจ้าง ส่งผลให้การประกอบอาชีพอิสระมีความสำคัญมากขึ้น คำอธิบายชุดหลังนี้ได้รับการยืนยันจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึงปี พ.ศ. 2555 สัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วประเทศเพิ่มขึ้นในกลุ่มแรงงานทุกระดับการศึกษา (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556) ในเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ การประกอบอาชีพอิสระจึงมีความสำคัญในการสร้างงานและรายได้

ความไม่ลงรอยของนโยบาย

ประเด็นเชิงนโยบายที่เป็นข้อขัดแย้งมากที่สุดก็คือปฏิบัติการเกี่ยวกับจัดระเบียบ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัญหามาโดยตลอด ในทางทฤษฎีปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้สองระดับ *ระดับแรก* คือความสอดคล้องของนโยบายกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และความสัมพันธ์กับนโยบายอื่นๆ *ระดับที่สอง* คือปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น กำลังคน งบประมาณ รวมทั้งอำนาจการต่อรอง และ ประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยที่แต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างเงื่อนไขต่อรองให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนให้มากที่สุด หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย (วรเดช จันทรศร 2552)

การค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร: ข้อมูลจากเอกสาร

สถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2543 “ผู้เร่ขาย ผู้ร้องขาย ผู้ขายหนังสือพิมพ์” ในกรุงเทพมหานคร มีจำนวนมากกว่าสองแสนคนในแต่ละปี และบางปีเช่นในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี พ.ศ. 2540 มีผู้ค้ามากกว่าสามแสนคน ในขณะที่สถิติของกรุงเทพมหานครซึ่งจัดเก็บเฉพาะผู้ค้าหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้าได้ระบุว่า มีผู้ค้าประมาณสองหมื่นคน หรือร้อยละ 10 ของตัวเลขสำนักงานสถิติแห่งชาติ กว่าสิบปีหลังจากนั้น คือในปี พ.ศ. 2556 จำนวนผู้ค้าที่ได้รับอนุญาตให้ค้าขายในจุดผ่อนผันมีจำนวน 21,065 ราย เป็นผู้ค้านอกจุดผ่อนผัน 18,790 ราย สถิติ “หาบเร่แผงลอย” ในจุดผ่อนผันของกรุงเทพมหานครปรากฏในตาราง 1 (ส่วนสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติไม่สามารถสืบค้นได้ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบการรายงานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) สินค้าที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายมีหลากหลาย แม้ว่าในภาพรวมสินค้าประเภทอาหารจะมีสัดส่วนค่อนข้างสูง

ตาราง 1 ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในจุดผ่อนผัน ระหว่าง พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2556

| ปี | จุดผ่อนผัน | |
|------|------------|--------|
| | จำนวนจุด | ผู้ค้า |
| 2540 | 284 | 16,937 |
| 2550 | 668 | 20,606 |
| 2551 | 667 | 17,329 |
| 2552 | 666 | 17,329 |
| 2553 | 666 | 20,275 |
| 2554 | 773 | 22,573 |
| 2555 | 726 | 21,065 |
| 2556 | 726 | 21,065 |

ที่มา: นฤมล นิราทร (2548) และ สำนักเทศกิจ (2556)

สถิติผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในเขตที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นในเขตหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2553 ระบุว่า มีผู้ค้าทั้งในและนอกจุดผ่อนผัน จำนวน 2,648 ราย ผู้ค้าร้อยละ 16.9 เท่านั้น ที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในเขต นอกนั้นเป็นผู้ค้าที่มาจากเขตอื่นๆ หรือ จังหวัดอื่นๆ ผู้ค้าที่ขายเครื่องประดับและของใช้ส่วนบุคคลมีจำนวนสัดส่วนสูงสุดคือ ร้อยละ 35.42 ผู้ค้าร้อยละ 26.82 ขายอาหาร ดังตาราง 2

ตาราง 2 ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอาหาร:

ข้อมูลจากเขตที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นในเขตหนึ่ง (พ.ศ. 2553)

| สินค้าที่ขาย | จำนวนหาบเร่แผงลอย | จำนวนผู้ค้า | ร้อยละ |
|----------------------------------|-------------------|-------------|--------|
| เครื่องประดับ ของใช้ส่วนบุคคล | 938 | 938 | 35.42 |
| อาหาร | 710 | 710 | 26.82 |
| เสื้อผ้า | 130 | 130 | 4.90 |
| ของใช้ในบ้าน | 187 | 187 | 7.06 |
| อื่นๆ | 683 | 683 | 25.80 |
| รวม | 2,648 | 2,648 | 100.0 |

ที่มา: สำนักเทศกิจ (2553)

แม้ความหลากหลายของสินค้าที่ขายย่อมสะท้อนถึงโอกาสในการประกอบอาชีพ แต่สถิติผู้ค้าข้างต้นไม่ได้สะท้อนจำนวนผู้ค้าที่แท้จริง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักเทศกิจทั้งในส่วนกลางและระดับเขต รวมทั้งข้อมูลจากสื่อเครือข่ายทางสังคม (social media) จำนวนหนึ่ง ยืนยันว่าจำนวนผู้ค้าออกจตุผอนผันมีจำนวนมากขึ้น กรุงเทพมหานคร ต้องดำเนินการจัดระเบียบการค้าหาบเร่แผงลอยในหลายพื้นที่ เช่น อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ คลองหลอด บีบี๋ สยาม ปากคลองตลาด เป็นต้น ปัญหาการกีดขวางการสัญจรของหาบเร่แผงลอยยังคงกลายเป็นประเด็นในสื่อสังคม เมื่อปรากฏว่ามีการตั้งกลุ่มเฟซบุ๊ก (facebook) โดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มคนไทยไม่เอาหาบเร่ แผงลอย” (<https://www.facebook.com/saynostall>) ณ วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2557 มีผู้ลงทะเบียนกดถูกใจ (likes) จำนวน 2,078 คน

ผู้ค้าเป็นใครมาจากไหน และมีคุณลักษณะอย่างไร

ข้อมูลจากเอกสารและงานศึกษาเกี่ยวกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจำนวนหนึ่งระบุว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาไม่เกิน 6 ปี แม้ว่าจะมีผู้ค้าบางส่วนได้รับการศึกษาในระดับปริญญา ผู้ค้าจำนวนไม่น้อยเป็นผู้ค้าสูงอายุ คืออายุมากกว่า 60 ปี (เรณู สังข์ทอง จิน 2534; นฤมล นิราทร 2538; นฤมล นิราทร 2548; ธนาคารออมสิน 2556; Napat Sirisamphand and Christina Szanton 1986; Narumol Nirathron 1996) จากงานเหล่านี้สามารถจำแนกผู้ค้าออกได้เป็นสามระดับคือ ระดับยังชีพหรือต่ำกว่า ระดับมีเงินออม และ (ประสงค์) ขยายการประกอบอาชีพ การศึกษาในปี พ.ศ. 2548 ระบุว่า สำหรับผู้ค้าระดับยังชีพหรือต่ำกว่า การมีรายได้ระดับเลี้ยงชีพหรือไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาสังคม เช่น ปัญหาครอบครัว ความสูงอายุ ปัญหานี้สิน การตกเป็นเหยื่อของ “บริโภคนิยม” เป็นผลให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ในครอบครัว ผู้ค้าบางคนเผชิญกับการรุกของการค้าทันสมัย ต้องกลายเป็นผู้ค้าแผงลอยที่มีรายได้ระดับเลี้ยงชีพ ผู้ค้าจำนวนหนึ่งประสบปัญหาไม่มีพื้นที่ประกอบอาชีพที่มั่นคง ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จที่สำคัญคือแหล่งวัตถุดิบราคาถูก

สำหรับผู้ค้าที่มีเงินออม การก้าวพ้นจากการเป็นผู้ค้าระดับยังชีพสู่การมีเงินออมเป็นผลจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งการสนับสนุนจากครอบครัว การอดออม การมีพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านเครือข่ายทางสังคม ซึ่งในหลายกรณีเป็นที่มาของ “ความรู้” ที่จำเป็น เช่น ความรู้ด้านการเงินและการผลิต ส่วนผู้ค้าที่สามารถขยับขยายการประกอบอาชีพ นอกจากจะเป็นผลจากความรู้และความมุ่งมั่นแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยเอื้อต่าง ๆ เช่น การมีทุนของตนเอง การสนับสนุนจากครอบครัว เครือข่ายทางสังคม และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

ประเด็นที่สำคัญก็คือ สำหรับผู้ค้าทุกระดับ ทำเลประกอบการค้าที่มีความมั่นคงและอยู่ใกล้ที่ชุมชน ถือเป็น “ปัจจัยความสำเร็จ” ที่มีความสำคัญรองลงมาจากความมั่นใจในตนเอง ความรู้โดยเฉพาะในเรื่องการวางแผนการค้าและการเงิน ความรู้เหล่านี้ ในหลายส่วนมาจากเครือข่ายทางสังคมของผู้ค้า การมีทุนของตนเองก็มีความสำคัญเช่นกัน

ความจำกัดของพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ค้าบางรายต้องแสวงหาทางออก เพื่อให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ประกอบการค้าในพื้นที่ที่ไม่ใช่จุดผ่อนผัน เช่น การใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ในอีกด้านหนึ่ง ความจำกัดในพื้นที่การค้าทำให้ผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาพื้นที่ขาย ดังกรณีผู้ค้าในหมู่บ้านนักกีฬา ในเขตสะพานสูงรวมตัวกันเป็น “สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา”

อัตราค่าปรับขั้นสูงสุดต่อการประกอบการค้านอกจุดผ่อนผันคือ 2,000 บาท และแม้ว่าค่าปรับที่สำนักงานเทศกิจจัดเก็บจากผู้ค้าที่ฝ่าฝืนมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดจะเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง แต่หากพิจารณาพัฒนาการของนโยบายและมาตรการอื่นๆ ของรัฐเกี่ยวกับการค้าหีบเร่งแผงลอย (ดังจะได้อภิปรายเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป) ก็อาจกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครมีนโยบายที่ค่อนข้าง “ผ่อนปรน” กับผู้ค้า

นอกจากผู้ค้าชาวไทยแล้ว พื้นที่ในกรุงเทพมหานครยังมีผู้ค้าที่เป็นแรงงานต่างด้าวด้วย แม้ในปัจจุบันยังไม่มีสถิติชัดเจนว่าผู้ค้าเหล่านี้มีจำนวนเท่าใด จัดการเรื่องพื้นที่ขายอย่างไร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศกิจ และผู้ค้าชาวไทยในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน

และชั้นกลางยืนยันว่า ผู้ค้าที่เป็นแรงงานเหล่านี้มีทั้งที่เป็นผู้รับจ้างขายโดยรับค่าจ้าง และผู้ค้าที่ประกอบอาชีพอิสระและมีพัฒนาการด้านอาชีพในทิศทางที่ใกล้เคียงกับผู้ค้าชาวไทย (นฤมล นิราทร 2548) การค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นอาชีพที่เคยช่วยให้ชาวจีนสมัยต้นรัตนโกสินทร์ และชาวชนบทของไทยในเวลาต่อมา มีรายได้เลี้ยงชีพ และสะสมทุนได้ กลายเป็นอาชีพที่ช่วยให้แรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจดีกว่า สามารถมีรายได้เลี้ยงชีพ และสะสมทุนได้ในยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดน

นโยบายของรัฐบาล

นโยบายระดับท้องถิ่นสะท้อนชัดเจนถึงท่าทีที่กำกวมระหว่างการยอมรับและปฏิเสธการค้าหาบเร่แผงลอย ในขณะที่นโยบายระดับชาติซึ่งให้การสนับสนุน ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ มีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ มาตรการที่มีความสำคัญเช่นกันคือ มาตรการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งสร้างหลักประกันพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้ค้า

แม้กรุงเทพมหานครจะมีนโยบายอย่างชัดเจนในการจำกัดการขยายตัวของการค้าหาบเร่แผงลอย แต่ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครก็ใช้นโยบายผ่อนปรนดังได้กล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครยังสนับสนุนในรูปเงินสงเคราะห์ให้ประชาชนประกอบอาชีพการค้าขนาดเล็กเพื่อสร้างรายได้ แก้ไขปัญหาความยากจน ตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520-2524) ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงระยะที่ 2 ของแผน 12 ปี กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2555-2559) แม้ว่าในทัศนะของกรุงเทพมหานคร หาบเร่แผงลอยเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ดังพบว่าในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครบางฉบับมีการกำหนดนโยบาย “จำกัด” การประกอบอาชีพอย่างชัดเจน คือในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535- 2539) แต่หลังจากนี้แล้ว ไม่ได้มีการระบุนโยบายที่ชัดเจนในลักษณะนี้อีก และในทางตรงกันข้ามกลับมีการกำหนดจุดผ่อนผันให้ค้าขายมากขึ้น (ดูตาราง 1) ในขณะที่ความพยายามในการจัดระเบียบยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งในด้านงบประมาณ กำลังคน การแทรกแซงของนักการเมือง

ท้องถิ่น กลุ่มอิทธิพล รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่จัดระเบียบเอง (ศิริปัญญา ตุงคะสมิต 2538; นฤมล นิราทร 2548)

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับต่อๆ มา ยังคงระบุชัดเจนถึงความสำคัญของการประกอบอาชีพอิสระ ในฐานะเครื่องมือลดปัญหาความยากจนและสนับสนุนการพึ่งตนเอง ในปี พ.ศ. 2554 กรุงเทพมหานคร ริเริ่มโครงการ “หาบเร่เสน่ห์เมือง” กำหนดนำร่องใน 5 พื้นที่ แต่ดำเนินการได้ใน 3 พื้นที่ คือ “หาบเร่ เสน่ห์ดอกไม้” เขตปทุมวัน “หาบเร่ เสน่ห์แฟชั่น” ย่านประตูน้ำ และ “หาบเร่ เสน่ห์กรุงเก่า” เขตบางกอกใหญ่ การดำเนินการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของผู้ค้า ประชาคมในพื้นที่ ซึ่งรวมภาคธุรกิจด้วย โดยให้ความสำคัญต่อความเป็นระเบียบสวยงาม ความร่วมมือในการร่วมกันพัฒนาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในปี พ.ศ. 2555 กรุงเทพมหานครและกองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นพ้องกันว่า การค้าหาบเร่แผงลอยจะไม่หมดไปจากกรุงเทพมหานคร และเห็นว่าควรจัดระเบียบ ดังที่หนังสือพิมพ์ *มติชน* ได้รายงานถึงการให้เหตุผลไว้เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ว่า “เพื่อให้เป็นเสน่ห์ของเมือง และเป็นที่ยอมรับของตลาดโลก” รวมทั้งการอยู่ร่วมกันระหว่างผู้ค้าและประชาชนผู้ใช้พื้นที่สาธารณะ ซึ่งหนังสือพิมพ์ *ข่าวสด* ได้รายงานเพิ่มเติมในวันเดียวกันว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นจุดผ่อนผัน รวมทั้งข้อห้ามการตั้งวางสินค้าไว้ด้วย การจัดระเบียบนี้นอกจากจะเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากปีก่อนหน้าแล้ว ยังเป็นผลจากการที่กรุงเทพมหานครได้รับรางวัล “เมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลก” (The World’s Best Award 2012) เป็นครั้งที่ 4 จากการลงคะแนนของนักท่องเที่ยว และผู้อ่านนิตยสาร *Travel and Leisure* โดยปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือการมีหาบเร่แผงลอยเป็นจำนวนมาก นักท่องเที่ยวซื้อสินค้าได้สะดวกและประหยัด

นับตั้งแต่ปีที่สถาปนากรุงเทพมหานคร การจัดการเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีการพัฒนาเป็นลำดับ โดยเฉพาะในด้านการตรากฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดระเบียบการค้าในพื้นที่สาธารณะ ตั้งแต่ “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย” และ “เทศบัญญัติควบคุมแผงลอย” ซึ่งตราในปีเดียวกัน คือ พ.ศ. 2519 มาจนถึง “พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” และ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข” ซึ่งตราในปีเดียวกัน

เช่นกัน คือ พ.ศ. 2535 “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ” และ “ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย” ซึ่งตราในปีเดียวกัน คือ พ.ศ. 2545 กฎหมายเหล่านี้กำหนดให้กรุงเทพมหานคร กำหนดจุดผ่อนผันให้วางขาย และ ห้ามวางขาย รวมทั้ง กำหนดแนวทางปฏิบัติของผู้ค้าในการขายของในพื้นที่สาธารณะ เช่น ผู้ค้าต้องมีใบอนุญาต ให้ประกอบการค้า ต้องแสดงบัตรอนุญาต สินค้าที่ขายจะต้องเป็นสินค้าชนิดเดียวกับที่ได้ขออนุญาตประกอบการค้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การแต่งตัวของผู้ค้า การรักษาความสะอาดของร่างกาย การรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาหาร เป็นต้น

ในด้านนโยบายของรัฐ พบว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายส่งเสริมการมีงานทำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ส่วนนโยบายที่สะท้อนอย่างชัดเจนถึงการยอมรับประกอบอาชีพอิสระในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาความยากจนปรากฏตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ทิศนะของรัฐต่อการประกอบอาชีพการค้าหาบเร่แผงลอยขยายต่อออกจาก การเป็นกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ไปสู่การเป็นกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) การจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนเพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพขนาดเล็กในปี พ.ศ. 2544¹ เป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงบทบาทความสำคัญของการประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กต่อการสร้างรายได้ของประชาชนและท่าทีที่ชัดเจนของรัฐต่ออาชีพนี้ ข้อมูลจากธนาคารออมสิน

¹ ธนาคารประชาชนเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 โดยผู้ก่อตั้งเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความประสงค์กู้เงินไปเป็นทุนประกอบอาชีพ เป้าหมายสำคัญคือ ส่งเสริมให้เกิดการออมต่อเนื่อง ขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน สร้างอาชีพและรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐาน (ธนาคารออมสิน 2556, 33).

ยืนยันว่าผู้ค้าหีบแร่แฝงลอยจำนวนหนึ่งสามารถเลื่อนฐานะจากผู้ค้าระดับยังชีพ เป็นผู้ค้าที่มีเงินออม และขยายกิจการได้ (ธนาคารออมสิน 2556)

นอกจากนโยบายข้างต้นซึ่งในหลายส่วนเกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” ผู้ค้าหีบแร่แฝงลอยก็มี “หน้าที่” ต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและภาษีเงินได้ ในกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพ “พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” พ.ศ. 2535 และ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข” พ.ศ. 2535 เป็นกรอบกำหนดความรับผิดชอบของผู้ค้า ในเรื่องภาษีเงินได้ ผู้ค้าชาวไทยที่เป็นโสด มีเงินได้พึงประเมินเกิน 30,000 บาท หรือผู้ค้าที่มีคู่สมรส มีเงินได้พึงประเมินไม่ว่าฝ่ายเดียวหรือทั้งสองฝ่ายรวมกันเกิน 60,000 บาท ในปีภาษี มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90) มิฉะนั้นต้องเสียค่าปรับ 200 บาท แม้ว่าในทางปฏิบัติ ผู้ค้าส่วนใหญ่ไม่ต้องชำระภาษี เนื่องจากรายได้สุทธิหลังคำนวณค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ไม่ถึงระดับที่จะต้องเสียภาษีก็ตาม จากการสัมภาษณ์สุ่มสำนักงานสรรพากรพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งจัดเป็นหนึ่งในเขตที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 พบว่าผู้ค้าจำนวนไม่น้อยไม่ได้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

จากการศึกษาทบทวนพัฒนาการนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าหีบแร่แฝงลอยพบว่ามีปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายประเด็น² *ประเด็นแรก* คือ ลักษณะของนโยบายซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กล่าวคือในภาวะปกติการค้าข้างทางมีบทบาททั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชาวกรุงเทพมหานคร ส่วนในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำการค้าข้างทางมีบทบาททั้งในการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนและสร้างอาชีพ เช่น ในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันในปี พ.ศ. 2516 หรือในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2540 ทำให้นโยบายไม่บังเกิดผลเท่าที่ควรจะเป็น (ศิริปัญญา ตุงคะสมิต 2538; นฤมล นิราทร 2548) *ประเด็นที่สอง* คือความไม่ลงรอยระหว่างนโยบายในระดับท้องถิ่นและกับนโยบายระดับชาติ กล่าวคือทั้ง

² ดูเพิ่มเติมได้จาก พงศธร ศิริธรรม (2549); สำนักเทศกิจ (2556); สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556); Kusakabe (2006); Narumol Nirathron (2006).

นโยบายของกรุงเทพมหานครและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่วนสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่กรุงเทพมหานครก็มีนโยบายจำกัดพื้นที่ในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2557 กรุงเทพมหานครเริ่มใช้มาตรการ “คืนทางเท้าให้ประชาชน” มีการจัดระเบียบพื้นที่การค้าเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของผู้ใช้ทางเท้า มาตรการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่เผชิญปัญหาการสัญจรและที่ต้องการให้กรุงเทพมหานครมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย การพิจารณาบทบาทหน้าที่ของการค้าข้างทางข้างต้น รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลและกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันน่าจะช่วยให้ข้อสรุปว่า การจัดการหาบเร่แผงลอยไม่ควรจำกัดอยู่ที่การจัดระเบียบพื้นที่การค้า ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการจัดการกับกลุ่มอิทธิพลเท่านั้น ยังมีอีกหลายประเด็นสำคัญที่สมควรได้รับความสนใจ

ข้อสังเกต

การจัดการเกี่ยวกับการค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมประเด็นอย่างน้อยสี่มิติ ได้แก่ *มิติเศรษฐกิจ* ซึ่งเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาความยากจน และการสะสมทุน การประกอบการ *มิติสังคม* คือ การลดปัญหาสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับความยากจน การสร้างความสามารถในการพึ่งตนเอง *มิติทางการเมือง* ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมาย และ *มิติวัฒนธรรม* คือ การวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ รวมทั้งความสัมพันธ์ในเชิงวัฒนธรรมระหว่างผู้คน

ใน *มิติเศรษฐกิจและสังคม* ศักยภาพของการค้าหาบเร่แผงลอยในการแก้ไขความยากจน การลดปัญหาสังคม การสร้างความสามารถในการพึ่งตนเอง การสร้างผู้ประกอบการ เป็นสิ่งที่ได้รับการพิสูจน์จากงานวิจัยจำนวนมากไม่น้อย แม้จะเป็นที่เข้าใจว่าความสำเร็จมาจากปัจจัยสำคัญหลายปัจจัย การก้าวพ้นจากความยากจนเป็นผลจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งการมีพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพ การสนับสนุนจากครอบครัว ทุน และการอดออม การสนับสนุนผู้ค้าในระดับนี้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อปัจจัยข้างต้น นอกจากนี้จำนวนผู้ค้าที่มากขึ้นย่อมมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ค้าที่มีรายได้น้อย

ซึ่งมีข้อจำกัดด้าน “ทุน” ไม่ว่าจะเป็นทุนเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนความรู้ การให้การสนับสนุนผู้ค้าเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการสนับสนุนให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ภายใต้การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การทำงานและเศรษฐกิจไร้พรมแดน นอกจากนั้นความหลากหลายของสินค้าที่ขายก็มีความสำคัญและมีนัยต่อมาตรการส่งเสริม คุ้มครอง พัฒนา และกำกับดูแลด้วย

ในอีกด้านหนึ่งการ “ต่อยอด” ไปสู่การประกอบการในระดับที่ใหญ่ขึ้น เป็นประเด็นที่ต้องได้รับความสนใจมากขึ้น ไม่เพียงแต่ด้วยเหตุผลของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การทำงาน ซึ่งจะมีผลต่อโอกาสการมีงานทำเท่านั้น แต่ยังเป็นการสนับสนุนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า และยังเป็นนโยบายที่รัฐระบุไว้อย่างชัดเจนด้วย ความสำเร็จของผู้ค้าจำนวนมากในโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า ผู้ค้าจำนวนไม่น้อยมีศักยภาพที่จะขยายการประกอบการได้ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และระดับความสำเร็จของผู้ค้า ทั้งจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2548 และจากโครงการธนาคารประชาชน ในปี พ.ศ. 2556 นอกจากจะแสดงถึง “ความรู้” ในการประกอบการแล้ว ยังแสดงถึงศักยภาพของผู้ค้าจำนวนหนึ่งในการขยายการประกอบอาชีพ และความสำคัญของอาชีพหีบแร่แฝงลอยต่อการ “สร้าง” ผู้ประกอบการ “มีอาชีพ” ที่มีประสบการณ์ประกอบอาชีพใน “สนาม” การประกอบอาชีพที่มีการแข่งขันสูงเช่นกรุงเทพมหานคร การให้การสนับสนุนในฐานะ “ผู้ประกอบการ” มีความหมายมากกว่าการให้ทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพ แต่ต้องพิจารณาปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพของผู้ค้ากลุ่มนี้โดยรอบด้าน ทั้งพื้นที่ประกอบการค้า แหล่งวัตถุดิบ ประเด็นที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือ บทบาทของเครือข่ายทางสังคมที่มีต่อความสำเร็จ การเรียนรู้เกี่ยวกับอาชีพของผู้ค้าจำนวนไม่น้อย มาจากการเรียนรู้โดยผ่านเครือข่ายทางสังคม

ใน *มิติทางการเมือง* นโยบายของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของการค้าหีบแร่แฝงลอยในกรุงเทพมหานคร การทบทวนนโยบายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทำให้สรุปได้ว่า นโยบายทั้งสองระดับให้การสนับสนุนการประกอบอาชีพหีบแร่แฝงลอย ทั้งในทางตรงและทางอ้อม แม้ว่าในทางปฏิบัติจะปรากฏความไม่ลงรอยของนโยบายก็ตาม การสนับสนุนทางตรงให้ความสำคัญต่อการให้

ทุนสนับสนุนมากกว่าการ “ต่อยอด” ความสามารถในการประกอบการ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการขยายการประกอบอาชีพ และสมควรได้รับความสนใจมากกว่าที่เป็นอยู่ ส่วนการสนับสนุนทางอ้อมนั้น ปรากฏในรูปของการให้ประกอบอาชีพในพื้นที่นอกจุดผ่อนผัน ซึ่งจำนวนผู้ค้ามากขึ้นเป็นลำดับจนส่งผลกระทบต่อการใช้พื้นที่สาธารณะของประชาชน

การศึกษาพัฒนาการของนโยบายและมาตรการของกรุงเทพมหานคร ทำให้เข้าใจได้ว่า กรุงเทพมหานครมีความพยายามมาโดยต่อเนื่องในการกำกับดูแลการค้าข้างทาง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งมิติของการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยของผู้บริโภค และประชาชน แต่การบังคับใช้กฎหมายยังไม่ครอบคลุม

มิติทางวัฒนธรรม สะท้อนอย่างชัดเจนจากวิถีชีวิตของผู้คน การซื้อสินค้าข้างทางสินค้าที่ขาย วัฒนธรรมอาหาร และวิถีของเมือง วัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การค้าข้างทางดำรงอยู่ เช่น วัฒนธรรมการบริโภคอาหารข้างทาง (Yasmeen 2007)

ข้อสังเกต *ประการสุดท้าย* คือประเด็นผู้ค้าที่เป็นแรงงานต่างด้าว ทั้งที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งมีจำนวนมากขึ้น และส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ค้าชาวไทย แรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ (กัมพูชา พม่า ลาว) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ได้รับอนุญาตให้ทำงานรับจ้างรายวันและงานบ้านเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันอาชีพหาบเร่แผงลอยก็เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย การดำเนินการในประเด็นนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสังเกตข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรพิจารณาจัดตั้ง หรือมอบหมายหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลการค้าหาบเร่แผงลอยอย่างจริงจัง ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต้องไม่จำกัดเฉพาะการจัดระเบียบ แต่ให้ความสำคัญอย่างครอบคลุมต่อการส่งเสริม คุ้มครอง พัฒนาทั้งอาชีพและผู้ประกอบอาชีพ โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพต้องได้รับการพัฒนาความรู้

2. การจัดการการค้าหีบเร่งแผงลอยควรให้ความสำคัญ ทั้งต่อมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม มิติเหล่านี้ผสมผสานกัน มิติเหล่านี้ครอบคลุมทั้งการประกอบอาชีพ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือ ผู้ประกอบอาชีพ ลินค้าที่ขาย ผู้บริโภค และประชาชน
3. การประกอบอาชีพของผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยคือการประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก (micro-enterprise) ซึ่งผู้ค้าคือผู้ประกอบการที่มีคุณลักษณะหลากหลาย และมีเงื่อนไขและเป้าหมายการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน ตั้งแต่เพื่อความอยู่รอด ไปจนถึงการสะสมทุน การขยายการประกอบอาชีพ และยังเชื่อมโยงกับการพึ่งตนเอง ซึ่งประเด็นหลังนี้ครอบคลุมมิติที่หลากหลายมาก นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญต่อความเชื่อมโยงของประเด็นเหล่านี้
4. ให้ความสำคัญต่อการจัดหาพื้นที่ขาย นอกเหนือจากการจัดจุดผ่อนผัน โดยเฉพาะสำหรับผู้ค้าที่มีรายได้น้อย ที่ต้องการการสนับสนุนเป็นพิเศษ
5. จัดระเบียบในพื้นที่ประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้สัญจร การจัดระเบียบย่อมส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพของผู้ค้า จำเป็นต้องมีมาตรการรองรับทั้งในระยะสั้น - ระยะยาว เพื่อให้ผู้ค้ามีอาชีพ ผู้บริโภคเข้าถึงแหล่งสินค้า และประชาชนสามารถใช้พื้นที่สาธารณะได้ และที่สำคัญสามารถรักษา “เสน่ห์” ของกรุงเทพมหานครไว้
6. การจัดการในประเด็นของผู้ค้า ควรให้ความสำคัญต่อการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาการคุ้มครองควรให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิต ส่วนการส่งเสริมพัฒนาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ การให้ความรู้ในอาชีพแก่ผู้ค้าอาจกระทำในรูปของการให้ความรู้โดยผ่านกลุ่มและเครือข่ายที่มีอยู่แล้วในชุมชน การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและการสร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งสมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ รวมทั้งอาจมีผลต่อเนื่องไปถึงการกำกับดูแลผู้ค้า รวมถึงการแก้ปัญหาพื้นที่การค้า ดังกรณีผู้ค้าในเขตสะพานสูง เป็นต้น การสร้างให้เกิดเครือข่ายที่เข้มแข็งในชุมชนจึงเป็นวิธีการที่จำเป็นที่จะช่วยแก้ปัญหาในหลายมิติไปพร้อมๆ กัน

7. กำกับดูแลให้ผู้ค้าปฏิบัติตามกฎหมาย รณรงค์ให้ผู้ค้าปฏิบัติตามกฎหมายทั้งที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการเสียภาษี ในด้านการประกอบอาชีพ ต้องให้ความสำคัญต่อการกำกับดูแลในด้านความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในฐานะของประชาชน ซึ่งได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ผู้ค้ามีความรับผิดชอบด้านภาษี
8. กำหนดท่าทีและมาตรการที่ชัดเจนต่อการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าว ในขณะเดียวกัน ส่งเสริม คุ้มครอง พัฒนา ผู้ค้าชาวไทย เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และศักยภาพในการประกอบอาชีพ

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กุสุมา โกเศษะโยธิน. 2526. “แบบแผนการเข้าสู่อาชีพและความพึงพอใจในอาชีพของสตรีที่ย้ายถิ่นเข้าทำงานในกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาคารอมสิน. 2556. *เต็มเต็ม...คนฐานราก โครงการธนาคารประชาชน*. กรุงเทพฯ: ธนาคารอมสิน.
- นภัส ศิริสัมพันธ์. 2537. *แรงงานที่ถูกกดขี่: ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ*. กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์.
- นฤมล นิราทร. 2538. “การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน.” (*เอกสารอัดสำเนา*).
- นฤมล นิราทร. 2546. “กระบวนการกลายเป็นชายขอบและการสลายความเป็นชายขอบ: บทศึกษาจากผู้ค้าอาหารข้างทางในกรุงเทพมหานคร.” บทความเสนอในที่ประชุมทางวิชาการระดับชาติ สาขาสังคมวิทยา ครั้งที่ 2 เรื่อง พลังสังคมไทยในทศวรรษหน้า: ทางเลือกกับความเป็นจริง, โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร, 19-20 ธันวาคม 2546.
- นฤมล นิราทร. 2548. “หยาบเร่งแผงลอยอาหาร: ความสำเร็จและตัวบ่งชี้.” วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต (สหวิทยาการ), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นฤมล นิราทร อรศรี งามวิทยาพงศ์ และ ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์. 2550. *การศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในเมืองเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประชุม สุวดี, เกลียวจุไร ศิริวรรณ, เจริญ คุวินทร์พันธุ์. 2523. *หยาบเร่งในกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร: คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พงศธร ศิริธรรม. 2549. “นโยบายการจัดระเบียบหยาบเร่งแผงลอยของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบัน.” (*เอกสารอัดสำเนา*).

- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. 2554. "สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา."
(เอกสารอัดสำเนา).
- เรณู สังข์ทองจีน. 2534. "การประกอบอาชีพของแรงงานหญิงในกรุงเทพมหานคร."
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. 2552. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- ศิริปัญญา ตุงคะสมิต. 2538. "การจัดการด้านการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของ
กรุงเทพมหานคร: ปัญหาและแนวทางแก้ไข." ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต, สาขาเทคโนโลยีสังคม คณะพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกริก.
- สำนักเทศกิจ. 2553. "ผู้ค้าหาบเร่ในจุดผ่อนผัน." (เอกสารอัดสำเนา).

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Kusakabe, Kyoko. 2006. *Policy Issues on Street Vending: An Overview of
Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia*. Bangkok: ILO.
- Napat Sirisamphand and Christina Szanton. 1986. *Thailand's Street Food Vending:
The Sellers and Consumers of 'Traditional Fast Foods'*. Bangkok: Social
Research Institute, Chulalongkorn University.
- Narumol Nirathron. 1996. "Homeworkers in Two Urban Poor Communities of
Thailand." In *Practical Actions for the Social Protection of Homeworkers
in Thailand*, 94-110. Bangkok: International Labour Office.
- Narumol Nirathron. 2006. *Fighting Poverty from the Streets: Survey of Street
Food Vending in Bangkok*. Bangkok: ILO.
- Narumol Nirathron. 2013. "Towards Universal Coverage of Social Protection for
Workers in the Informal Economy: A Case Study of Thailand. A Background
Paper for Interregional Group Meeting on the Social Protection Toolbox:
Good Practices for Enhancing and Expanding Coverage, Social Develop-
ment Division, (UNESCAP), Bangkok, October 17-18.

Yasmeen, Gisele. 2007. *Bangkok Foodscape: Public Eating, Gender Relations, and Urban Change*. Bangkok: White Lotus.

เอกสารออนไลน์

กองควบคุมระบบคอมพิวเตอร์ สยป. กทม. “แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร.” *เว็บไซต์หนังสือเวียนกรุงเทพมหานคร*. สืบค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556. <http://circular.bangkok.go.th/bmacircle/plan.html>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.” สืบค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556. <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2556. “ภาวะสังคมไทย ไตรมาสหนึ่ง ปี 2556: Social Situation and Outlook.” สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2556. <http://bit.ly/1LZt3f8>.

สำนักเทศกิจ. 2556. “ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในจุดผ่อนผัน.” สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557. <http://www.bangkok.go.th/citylaw/>.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. 2552. *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552 - 2563): กรุงเทพฯ มหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน*. สืบค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556. <http://dailyplans.bangkok.go.th/daily-plans/dailyplans/book/bmaplan12.pdf>.

de la Peña, Benjamin. 2013. “Searching for Bangkok.” The Rockefeller Foundation Blog, March 29. สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2556. <http://www.rockefellerfoundation.org/blog/searching-bangkok>.

Siriwat Sandwich. 2013. “What Makes a Sandwich Man.” สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2556. <http://www.sirivatsandwich.com/story/>.

Thaipublica. 2012. “15 ปี ‘ศิริวัฒน์แซนด์วิช’ ก้าวสู่ตลาด MAI.” *Thaipublica*. สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2556. <http://thaipublica.org/2012/11/series-15-year-crisis-siriwat-3/>.

การสัมภาษณ์

ผู้อำนวยการสำนักเทคนิค. 2556. *สัมภาษณ์โดยผู้เขียน*. กรุงเทพฯ: 16 ตุลาคม.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์. 2556. *สัมภาษณ์โดยผู้เขียน*. กรุงเทพฯ: 21 ตุลาคม.

สมุห์สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สาขาสัมพันธวงศ์. 2556 *สัมภาษณ์โดยผู้เขียน*. กรุงเทพฯ: 5 พฤศจิกายน.

ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. 2556 *สัมภาษณ์โดยผู้เขียน*. กรุงเทพฯ: 23 ธันวาคม.