

## บทที่ 2

### แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเองของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย มีแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของแรงงาน
- 2.2 แนวความคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจของเมือง
- 2.3 ทฤษฎีความขัดแย้ง
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์
- 2.5 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหาบเร่แผงลอย
- 2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหาบเร่แผงลอย
- 2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของแรงงาน

##### 2.1.1 สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญ และกฎหมายแรงงาน

(1) องค์การสหประชาชาติ โดยสมัชชาใหญ่ได้ลงมติรับรองว่ามนุษย์มีสิทธิหลายอย่างติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดโดยเรียกสิทธิเหล่านั้นว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการประกันทางสังคม โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

กฎบัตรสหประชาชาติ เป็นการจัดทำตราสารสันระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชน (International Bill of Rights) (กุลพล พลวัน 2542 : 26) ซึ่งกล่าวว่า

"จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีและของประชาชาติใหญ่น้อย"

และได้กำหนดการคุ้มครองสิทธิในการทำงานไว้ (กุลพล พลวัน 2542 : 37) ดังนี้

มาตรา 22 รับรองสิทธิในการทำงาน ในการเลือกอาชีพ มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม ได้รับค่าจ้างที่สมควร

มาตรา 23 รับรองสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน มีสิทธิเลือกรับจ้างทำงานโดยอิสระเสรี มีสิทธิได้รับการประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิต

มาตรา 24 ให้ลูกจ้างได้หยุดพักผ่อนเป็นระยะเวลาอันพอสมควรโดยได้รับค่าจ้างการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างดังกล่าวข้างต้น อาจแยกเป็นสองส่วนคือ

- Freedom of Labour หรือเสรีภาพเฉพาะตัวของลูกจ้าง (กุลพล พลวัน 2542 : 270) มีหลักการทั่วไป คือ

1. การมีสิทธิที่จะเลือกทำงาน หรือเลือกประกอบอาชีพที่ตนพอใจ
2. การมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการบังคับใช้แรงงาน
3. การมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ
4. การมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐที่เกี่ยวกับการมีงานทำและการคุ้มครองแรงงาน

- Freedom of Association หรือ เสรีภาพที่ลูกจ้างจะรวมกลุ่มและใช้สิทธิของกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของตน สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและเป็นสมาชิก จะหมายถึงการที่ลูกจ้างในฐานะที่เป็นผู้ขาดอำนาจต่อรอง สามารถใช้สิทธิโดยปราศจากการแทรกแซงขัดขวางจากรัฐบาลและนายจ้าง เพื่อก่อตั้งหรือร่วมเป็นสมาชิกของสมาชิกลสหภาพแรงงาน และใช้อำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานเรียกร้องให้มีการปรับปรุงผลประโยชน์และสภาพการจ้างงานให้เหมาะสมได้ ทั้งนี้โดยไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ลูกจ้างบางอาชีพ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชนบางประเภทอาจถูกจำกัดสิทธิในข้อนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เป็นองค์การที่สำคัญอีกองค์การหนึ่งในการพิทักษ์สิทธิของลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) และการกำหนดอนุสัญญาและข้อแนะนำต่าง ๆ ให้ภาคีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานั้น ๆ ทั่วไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของตนเองให้สอดคล้องกัน อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมก่อตั้งองค์กรเพื่อการเจรจาต่อรอง (Right to Organize and to Bargain Collectively) มีการกำหนดเป็นอนุสัญญา 2 ข้อ คือ

อนุสัญญาที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการตั้งการก่อตั้งองค์กร

อนุสัญญาที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการร่วมเจรจาต่อรอง มีสาระสำคัญดังนี้ ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมองค์กรของตนเองด้วยความสมัครใจเอง และโดยไม่ต้องขออนุญาตใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานของรัฐและโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ ทั้งสิ้น

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการว่าจ้างงานและการประกอบอาชีพ (Discrimination Employment and Occupation Convention 1958) มีที่มาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 ซึ่งรับรองว่าสิทธิของมนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน อันมีสาระสำคัญ ดังนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีมาตรการให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสและได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในการว่าจ้างงานและในการประกอบอาชีพ โดยมีให้มีการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ใดคนหนึ่ง

อนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม (Minimum Standards of Social Security, 1952) มีความสืบเนื่องมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 และ 25(1) เมื่อ ILO นำสาระสำคัญดังกล่าวมา จึงได้กำหนดมาตรการและสิทธิขั้นต่ำสุดซึ่งผู้ใช้แรงงานพึงได้รับจากการประกันสังคม เช่น การรักษาพยาบาล การประกันผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานเมื่อเกิดการเจ็บป่วย เมื่อเกิดการว่างงาน เมื่อถึงวัยชรา เมื่อได้รับอันตรายจากการทำงาน การประกันผลประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่ยังไม่สามารถทำงานได้หลังจากเจ็บป่วย การประกันผลประโยชน์ของภรรยาและบุตรผู้ใช้แรงงานที่ถึงแก่กรรมในระหว่างที่ยังหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง

การส่งเสริมมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานนั้น จากรายงานของผู้ช่วยการสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เห็นว่าในภาคธุรกิจที่ไม่มีระบบควรเริ่มต้นจากพื้นฐานสิทธิมนุษยชนเป็นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อขจัดการเอารัดเอาเปรียบและส่งเสริมมาตรฐานด้านความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน

หลักการข้างต้นที่กล่าวมานั้นเป็นหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานระหว่างประเทศ และบุคคลในประเทศที่ให้การยอมรับสัตยาบันตามหลักดังกล่าวต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ให้สัตยาบันตามหลักสิทธิมนุษยชนเหล่านั้น โดยตรากฎหมายรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงเป็นการควรอย่างยิ่งที่จะสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศได้รับทราบถึงสิทธิและได้รับการคุ้มครองตามสิทธิที่มีอยู่เหล่านั้น

### (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แนวคิดพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กล่าวกันว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดและยังคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) (<http://members.nbci.com> 17 ตุลาคม 2543) โดยอาจแบ่งได้เป็น

- ความเชื่อในคุณค่ามนุษย์ และเชื่อว่ามนุษย์พัฒนาได้ อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาคน พัฒนาสังคมให้มีวิถีชีวิตในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งละเว้นการเลือกปฏิบัติ ได้แก่

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้นมิได้

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

- เชื้อคุณค่าของการกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่ม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคุณค่าสูงสุดของมนุษย์ในการจะอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุข ได้แก่

มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น

- ยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมาย ไม่มุ่งพัฒนาหรือปกป้ององค์กรฝ่ายเดียวและไม่มุ่งแต่บริหารกฎระเบียบจนกลายเป็นข้อจำกัดในการทำงาน ได้แก่

มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

- หน้าที่ของรัฐต่อสภาพการจ้างงานและคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อรองรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 ได้กล่าวถึงสิทธิเฉพาะตัวของลูกจ้าง โดยมีสาระสำคัญที่เป็นการควบคุมมิให้นายจ้างละเมิดสิทธิของลูกจ้างในหลายประการ เช่น เงินชดเชย การเลิกจ้าง เงินทดแทน การเจ็บป่วย หรือการประสบอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน สวัสดิการต่างๆ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ให้ลูกจ้างมีสิทธิในการก่อตั้งและดำเนินการสหภาพแรงงาน และมีการตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นผู้วินิจฉัยกรณีข้อเรียกร้องอันไม่เป็นธรรมและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

กฎหมายไทยที่ตราขึ้นเพื่อเป็นการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาแล้ว ล้วนแต่กล่าวไว้เพื่อให้รู้ถึงคุณค่าของการมีชีวิตและการเลือกที่จะได้รับสิ่งที่ดีให้กับชีวิตของตนเอง รวมทั้งควรอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องบริหารประเทศโดยยึดถือความผาสุกของประชาชนเป็นหลัก ฉะนั้นเมื่อบุคคลใดที่ไม่ได้รับสิทธิที่ตนเองพึงมีพึงได้ ก็ควรที่จะพยายามต่อสู้เรียกร้องหรือหาวิธีการอื่นใดก็ตามที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิทั้งปวงที่ตนเองมีอยู่ (กุลพล พลวัน 2540 : 55-85)

ฉะนั้นผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในฐานะบุคคลหนึ่งซึ่งดำรงชีวิตอยู่ในสังคมไทยเฉกเช่นบุคคลธรรมดาทั่วไปอื่น ๆ จึงควรได้รับสิทธิคุ้มครองพื้นฐานต่าง ๆ ในความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน และได้รับการปฏิบัติจากบุคคลอื่นด้วยความเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยก็เป็นผู้ที่ต้องดิ้นรนเพื่อที่จะมีชีวิตอยู่รอดด้วยการประกอบอาชีพสุจริตอาชีพหนึ่ง ไม่ควรที่จะมองว่าผู้ค้าเป็นผู้กระทำผิด พวกเขาควรที่จะได้รับความคุ้มครองในการประกอบอาชีพที่เขาได้เลือกอย่างเสรีที่จะประกอบอาชีพนี้ รวมทั้งในเรื่องของการประกันสุขภาพ สิทธิในการรวมกลุ่มกันเป็นชมรมหรือองค์กร ซึ่งควรจะได้รับ การสนับสนุนจากรัฐในเบื้องต้น และหากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้รวมกันอย่างเข้มแข็งจะเกิดประโยชน์แก่กลุ่มขึ้นมาได้

## 2.1.2 แนวคิดพื้นฐานในเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life)

ทัศนะของ Yves Delamole และ Shin-Inchi Takezawa (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง 2537 : 19) มาจากแนวคิดของคุณภาพชีวิตนั่นเอง กล่าวคือการพัฒนาให้บุคคลนั้น ๆ มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยคนงานในฐานะลูกจ้างมีสภาพการทำงานที่ดีอยู่ภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสม มีความปลอดภัย ได้รับผลประโยชน์และมีสิทธิต่างๆอย่างยุติธรรมและเสมอภาคในสังคม ซึ่งคำว่า "คุณภาพชีวิตการทำงาน" บางครั้งอาจใช้คำว่า "Humanization of Work" คือเป็นการพัฒนาปรับปรุงในสภาพการทำงานหรือเงื่อนไขการทำงานให้มีความเหมาะสมกับการทำงานด้วย สำหรับในประเทศกลุ่มสังคมนิยม "คุณภาพชีวิตการทำงาน" จะหมายถึงการให้ความคุ้มครองแก่คนทำงาน (Working's Protection) และประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย หมายถึง สภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี (Working's Environment)

ดิน ปรัชญ์พุทธ (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง 2537 : 14) ได้สรุปความหมายอย่างแคบไว้ว่าหมายถึงการปรับปรุงในองค์การและลักษณะงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานควรมีเกียรติภูมิในความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และสามารถสนอง

ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย รวมถึงความพึงพอใจในงานและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อสภาพการทำงาน

ความเห็นของมณฑิพย์ บุญเรือง (2537 : 13) สรุปว่าคุณภาพชีวิตการทำงานหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงาน จริยธรรมการทำงานและสภาพการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยเรื่องของค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ผลประโยชน์และการบริการความก้าวหน้าในการทำงานและการมีมนุษยสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสภาพการทำงาน ความพอใจและความไม่พอใจของคณงาน การจัดการเพื่อประสิทธิภาพของผลผลิต และการได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีส่วนต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของสังคม

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535 : 25) ได้กล่าวไว้ว่าเพื่อให้เกิดความสมดุลในโครงการ "คุณภาพชีวิตการทำงาน" จะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐาน 4 ข้ออยู่เสมอ ดังนี้

1. ความมั่นคง แรงงานต้องการความเป็นอิสระและคลายความหวาดผวา เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ ได้รับความปลอดภัย มีรายได้และการมีงานทำที่ดี
2. ความยุติธรรม แรงงานควรจะได้รับค่าตอบแทนในลักษณะที่สอดคล้องกับค่าของผลผลิตและบริการที่แรงงานมีส่วนร่วมสร้างขึ้นมา
3. ความเป็นอิสระ แรงงานควรมีเสรีภาพเต็มที่ในการกำหนดระบบและวิธีการทำงานของตน
4. ประชาธิปไตย แรงงานควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตการทำงานของตน และมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการจัดการของวิสาหกิจ

### 2.1.3. แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณาคุณภาพชีวิตการทำงาน

เทพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง, 2537 : 15) ได้เสนอเกณฑ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญ ที่ประกอบขึ้นเป็นคุณภาพชีวิตโดยแบ่งเป็น 8 ประเภท คือ

1. ค่าตอบแทนที่ยุติธรรม ซึ่งจะสัมพันธ์อย่างเหมาะสมกับค่าตอบแทนที่ได้รับจากงานอื่น และรายได้ที่เพียงพอเหมาะสมตามมาตรฐานที่สังคมกำหนดไว้
2. สภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและปลอดภัย ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพในการทำงาน เวลาทำงานที่เหมาะสมเป็นไปตามมาตรฐานของการทำงานปกติและจำกัดอายุชั้นสูง-ต่ำเพื่อสวัสดิภาพของบุคคล
3. มีโอกาสในการแสดงออกและพัฒนาสมรรถภาพของมนุษย์ ได้แก่ การเรียนรู้ และฝึกฝนทักษะ และความสามารถในการทำงาน



4. มีโอกาสก้าวหน้าและมีความมั่นคงในชีวิต โดยได้รับการส่งเสริมให้มีการเพิ่มพูนสมรรถภาพ การนำความรู้ ความชำนาญในการทำงานใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน มีโอกาสได้เลื่อนขั้น ตำแหน่งในการทำงาน เป็นที่ยอมรับนับถือของเพื่อนร่วมงานและมีความมั่นคงในเรื่องอาชีพและรายได้
5. การบูรณาการทางสังคมในองค์การเกี่ยวกับการทำงาน ได้แก่ การปราศจากความมึนงงในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ชาติ แบบการดำเนินชีวิต รูปร่างหน้าตา มีความศรัทธาในความเสมอภาคของมนุษย์ ไม่มีการแบ่งชนชั้นในองค์การและเปิดโอกาสให้มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั่วไป
6. มีการปฏิบัติตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ได้แก่ มีการเคารพในสิทธิส่วนบุคคล มีเสรีภาพในการพูด มีความเสมอภาค และมีการปกครองด้วยกฎหมาย
7. มีความสอดคล้องระหว่างการทำงานกับการดำเนินชีวิตการทำงาน คือ มีความสมดุลย์ของบทบาทเกี่ยวกับการทำงานกับการใช้เวลาว่างและชีวิตครอบครัว
8. มีความสอดคล้องทางสังคมของชีวิตการทำงาน คือ ผู้ใช้แรงงานมีส่วนรับรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์การในเรื่องผลิตภัณฑ์ เทคนิคการตลาด การกำจัดของเสีย เป็นต้น ซึ่งในส่วนของผู้ประกอบการค้าหาบเร่แผงลอยนั้น ควรจะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อม และควรที่จะได้เข้าร่วมในการจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน

#### 2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน

สวัสดิการแรงงาน มีความหมายคลุมถึงการบริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในวงการอุตสาหกรรม เพื่อให้คนงานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนปลอดภัย ซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ลูวิทย์ ยิ่งวรพันธ์ (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง 2537 : 17) ให้ความหมายว่า เป็นสภาวะของการมีสุขภาพดี หรือเป็นสภาวะการณ์ที่นายจ้างจัดให้เพื่อความสะอาดสบายหรือการกินดีอยู่ดีของลูกจ้าง สวัสดิการแรงงานจะถือว่าเป็นภาระทางศีลธรรมของธุรกิจอุตสาหกรรม และสภาพแรงงาน รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารบุคคลด้วยก็ได้ นอกจากนี้สวัสดิการแรงงานยังให้ประโยชน์แก่คนงานในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์แก่นายจ้างในฐานะที่เป็นมูลเหตุจูงใจ ทำให้ผลผลิตที่ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ในด้านการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาแรงงาน

วิจิตร ระวิวงศ์ (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง 2537 : 17) ให้ความหมายว่า เป็นการดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะโดยนายจ้าง รัฐบาลหรือสหภาพแรงงาน ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ลูกจ้างคนงานในกิจการอุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การขนส่งและบริการ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีพอสมควร มีความผาสุกทั้งทางกายและทาง

ใจ มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน มีความเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ไม่เฉพาะแต่ตนเองเท่านั้น หากแต่รวมถึงครอบครัวด้วย และอาจหมายถึงความรวมถึง ทำที่ความนึกคิดของผู้ให้ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินการกิจกรรมต่างๆของหน่วยงานนั้น

ความหมายจากที่ประชุม ILO (International Labour Organization) (อ้างใน มณฑิพย์ บุญเรือง 2537 : 17) ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อปี ค.ศ.1947 ให้ไว้ว่า สวัสดิการแรงงาน เป็นบริการความสะดวกลสบายและความน่าพึงพอใจ ซึ่งอาจจัดขึ้นภายใน หรือบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ทำงาน เพื่อให้คนงานได้มีสภาพแวดล้อมที่สะดวกสบายทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจนำมาซึ่งความมีสุขภาพและขวัญที่ดีของคนงาน

มณฑิพย์ บุญเรือง (2537 : 18) ให้ความหมายว่า เป็นการดำเนินการของนายจ้างและรัฐบาลในอันที่จะทำให้ลูกจ้างและครอบครัวมีระดับความเป็นอยู่ที่ดี มีความผาสุกทั้งทางกายและใจ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีความก้าวหน้าและมั่นคงในการดำรงชีวิต

ประเภทของสวัสดิการแรงงาน แบ่งได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ ดังนี้

1. สวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การที่รัฐกำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการต่าง ๆ ตามความจำเป็นไว้ในด้านการคุ้มครองแรงงาน การกำหนดสภาพความปลอดภัยในการทำงานกฎหมายประกันสังคมอื่น ๆ เช่น การว่างงาน ชราภาพ เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ

สำหรับแนวทางในการจัดสวัสดิการของรัฐบาลได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการข้อ 63-67 เป็นพื้นฐานในการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการที่สำคัญๆ ดังนี้

- จัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ที่ถูกสุขลักษณะและมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง
- จัดให้มีบริการช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยในการการปฐมพยาบาลและรักษาพยาบาล
- จัดให้มีเครื่องป้องกันอันตรายสำหรับงานอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพและร่างกายของลูกจ้าง ต้องจัดให้มีแพทย์ขึ้นหนึ่งตรวจร่างกายแก่ลูกจ้าง ซึ่งทำงานในประเภทนี้ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง และเก็บผลบันทึกไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี
- จัดให้มีการระบายอากาศ ทางระบายน้ำและสิ่งโสโครก แสงสว่างทางออกฉุกเฉินในอาคารที่ลูกจ้างทำงานตามมาตรฐานและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนด
- ทั้งหมดนี้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย



## 2. สวัสดิการแรงงานที่นอกเหนือจากที่กฎหมาย แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

1) สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ (Economic Welfare) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการทำงานโดย นายจ้างจัดให้ในรูปตัวเงิน เช่น บำเหน็จ บำนาญ การแบ่งผลกำไรสวัสดิการเรื่องอาหาร

2) สวัสดิการด้านสังคม (Social or Humanitarian Welfare) เป็นสวัสดิการที่จัดให้ใน รูปของนันทนาการ กีฬา ห้องสมุด จัดเพลงในขณะทำงาน

แนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตและเกณฑ์ในการพิจารณาคุณภาพในการทำงาน รวมทั้ง สวัสดิการในการทำงานนั้น แม้ว่าจะเป็แนวคิดที่มุ่งเน้นไปที่แรงงานในระบบมากกว่าก็ตาม แต่ แนวคิดทั้งหมด ก็เป็นแนวคิดพื้นฐานที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน หากพิจารณาว่าผู้ประกอบการ หาบเร่แผงลอยนั้น เป็นผู้ทำงานอิสระซึ่งจะไม่มีนายจ้างหรือองค์กรใด ๆ แต่เมื่อมีการขึ้นทะเบียน ผู้ค้าแล้ว นายจ้างใหญ่ของผู้ค้าก็น่าจะเป็นรัฐบาลนั่นเอง ฉะนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะเข้ามาดูแลให้ เกิดความรู้สึกปลอดภัยและมั่นคงในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมอันดีในการ ทำงานให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถจัดหาให้ได้ เป็นต้นว่า โครงการประกันสังคม การสร้างความ ปลอดภัยและความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การจัดการด้านสาธารณูปโภคบางประการ เช่น รถ สุขาเคลื่อนที่ เป็นต้น รัฐไม่ควรมุ่งเข้ามาควบคุมผู้ค้าแต่เพียงอย่างเดียว ควรจะต้องคำนึงถึงสิทธิ- ประโยชน์ที่เขาจะได้รับด้วยเช่นกัน

การนำแนวความคิดในด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานทั้งในฐานะของความเป็นมนุษย์ และ ในฐานะของแรงงาน โดยอาศัยบทรับรองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายคุ้มครองแรงงานผนวกรวม กับแนวคิดในด้านคุณภาพชีวิตแรงงานในเรื่องของชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความมั่นคงทางสังคม และสวัสดิการแรงงานในด้านระบบประกันสังคมและการบริการสาธารณู- ปโภคพื้นฐาน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นความจำเป็นต่อสภาวะการณืทำงานของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเช่น เดียวกับผู้ประกอบอาชีพสุจริตอาชีพอื่นๆ

## 2.2 แนวความคิดในเรื่องระบบเศรษฐกิจของเมือง

### 2.2.1 รูปแบบระบบเศรษฐกิจของเมือง

เศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามในอดีตนั้นมีการแบ่งรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 2 รูปแบบได้แก่ Tradition และ Modern ซึ่งคำว่า Tradition จะหมายถึงลักษณะกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม มีรูปแบบง่าย ๆ ใช้วัตถุดิบและเทคโนโลยีพื้นฐาน ใช้ทุนน้อยแต่ใช้ แรงงานคนมาก ส่วนคำว่า Modern จะหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเป็นผลโดยตรง มาจากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการติดต่อกับต่างประเทศ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีที่

ทันสมัยเข้ามาใช้ในการผลิตใช้ทุนสูงแต่ใช้แรงงานคนน้อย (อ้างใน วิชัยญา บำรุงชล. 2541 : 7) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับรูปแบบการค้าขายเร่แผงลอยนั้น อาจถูกจัดอยู่ในทั้งสองรูปแบบขึ้นอยู่กับวิธีการที่ประกอบอาชีพ เช่น หากเป็นกรณีแม่ค้าขายขนมริมทาง ก็ยังคงจัดเป็น Tradition แต่ถ้าเป็นกรณีรถขายไอศกรีมวอลล์ จะจัดอยู่ในรูปแบบของ Modern ปัจจุบันเมื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทำให้รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้นจึงมีการแบ่งลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นใหม่โดยแบ่งเป็น

1. Formal Sector (เศรษฐกิจในระบบ)

2. Informal Sector (เศรษฐกิจนอกระบบ) ซึ่งสามารถแสดงลักษณะสำคัญตามแนวคิดของ International Labour Organization (ILO) ดังนี้

#### ตารางที่ 2.1

#### แสดงการเปรียบเทียบ Formal Sector และ Informal Sector

| Informal Sector  | Formal Sector   |
|--|---|
| 1. การดำเนินกิจการจะไม่เป็นแบบแผน  | 1. การดำเนินกิจการจะต้องเป็นแบบแผน  |
| 2. ใช้วัตถุดิบหรือทรัพยากรที่มีในท้องถิ่น                                      | 2. ส่วนใหญ่จะใช้วัตถุดิบหรือทรัพยากรที่มาจากแหล่งอื่น เช่น จากต่างประเทศ เป็นต้น    |
| 3. เป็นกิจการภายในครอบครัว   | 3. ดำเนินกิจการในรูปแบบของบริษัท  |
| 4. เป็นกิจการที่มีขนาดเล็ก   | 4. เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน  |
| 5. ต้องใช้แรงงานคนมากและใช้เทคโนโลยีพื้นบ้าน นำมาดัดแปลงให้เหมาะสมกับการใช้งาน | 5. ใช้เงินทุนสูงและมีการนำเข้าเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศ                      |
| 6. ความรู้ความชำนาญ(ทักษะ)ได้มาจากการเรียนรู้และฝึกฝนด้วยตัวเอง                | 6. ความรู้ความชำนาญ(ทักษะ) ได้มาจากการเรียนรู้ที่เป็นระบบเช่น จากโรงเรียน           |
| 7. ไม่มีกฎข้อบังคับและมีการแข่งขันทางการตลาดได้อย่างเสรี                       | 7. ได้รับการคุ้มครองทางการตลาด เช่น อัตราภาษี การได้รับสิทธิพิเศษ ใบอนุญาตทางการค้า |

ที่มา : International Labour Organization (ILO) The Urban Informal Sector in Developing Countries : Employment, Poverty and Environment (Geneva : ILO, 1981 : 14 อ้างใน วิชัยญา บำรุงชล. 2541 : 7)

สำหรับการจัดกลุ่มข้างต้นนี้ การจำกัดความเป็นไปอย่างค่อนข้างกว้างขวางและครอบคลุมในหลายด้าน ทั้งสังคม เศรษฐกิจ ที่อยู่อาศัย การศึกษา ซึ่งสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ลักษณะของ Informal Sector ที่จะนำมาพิจารณา ได้แก่ การดำเนินการที่ไม่เป็นแบบแผน จำกัดภายในครอบครัว และเป็นกิจการขนาดเล็ก ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยเป็นกลุ่มคนที่มีความตื่นในการประกอบอาชีพสูง เนื่องจากกิจการเล็ก ๆ เช่นนี้มักเป็นกิจการที่ถูกมองข้ามจากสังคมและถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลอื่นโดยทั่วไป

นอกจากนี้ ในการศึกษาของ ILO กรณีประเทศเคนยา Amin ได้จัดแบ่งลักษณะของ Informal Sector โดยพิจารณาเป็น 3 ด้าน (ILO-Kenya, 1972 : 6 , Bromley and Gerry, 1979 : 5-15 and Tuner, 1978 : 1143 อ้างใน วิชัยญา บำรุงชล, 2541 : 9) คือ

1. ประชากร (Employment) ศึกษาในเรื่องลักษณะของแรงงาน โดยกล่าวถึงรูปแบบในเรื่อง ค่าแรงต่ำ งานไม่มีความมั่นคง ไม่ได้รับการคุ้มครองและการรับรองตามกฎหมาย ไม่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรการค้า ไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบการประกันสังคม ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ
2. กิจการ (Enterprise) ศึกษาในเรื่องรูปแบบของกิจการโดยกล่าวถึงรูปแบบในเรื่องรูปแบบของธุรกิจไม่เป็นแบบแผน ใช้วัตถุดิบหรือทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น เป็นกิจการภายในครอบครัวเป็นกิจการขนาดเล็กใช้แรงงานมากและมีการดัดแปลงเทคโนโลยีพื้นบ้านเพื่อให้เหมาะสมในการนำมาใช้งาน ความรู้ความชำนาญ (ทักษะ) ได้มาจากโรงเรียนรุ่นจากระบบโรงเรียน
3. ที่อยู่อาศัย (Settlement) ศึกษาในเรื่องรูปแบบของที่อยู่อาศัยโดยกล่าวถึงรูปแบบในเรื่องการหลบเลี่ยงการควบคุมจากกฎหมาย อยู่ในที่ที่ผิดกฎหมายหรือเป็นที่เช่าสิ่งก่อสร้าง ไม่ได้รับการควบคุมวัสดุที่นำมาใช้สร้างบ้านเป็นสิ่งที่หาได้ท้องถิ่น หรือเป็นเศษวัสดุที่เหลือจากการก่อสร้างอื่น ๆ

สำหรับในการวิจัยนี้จะยึดแนวทางในเรื่องของประชากรและกิจการ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า Informal Sector นั้นแรงงานจะไม่มี ความมั่นคง ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย และระบบการประกันสังคม ซึ่งเป็นหลักประกันทางสังคมพื้นฐานที่บุคคลทั่วไปควรจะได้รับ สำหรับผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยที่ดำเนินกิจการการค้าของตนเอง การถูกไล่ที่ ทำกิน การถูกคุกคามจากกลุ่มอิทธิพลหรือเจ้าพนักงาน ล้วนเป็นเหตุของการขาดความมั่นคงและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพทั้งสิ้น นอกจากนี้ระบบการประกันสังคมซึ่งเป็นระบบที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการที่บุคคลควรที่จะได้รับการปฏิบัติยามเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย สังคมหรือประเทศที่บุคคล

เหล่านั้นได้ใช้ชีวิตอยู่และดำเนินวิถีทางทำกินอันก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนภายในมาทั้งชีวิต ควรที่จะได้เข้ามารับผิดชอบต่อเวลาที่พวกเขาต้องเสียโอกาสในการประกอบอาชีพนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกับอาชีพอื่น ๆ

## 2.2.2 ประเภทของแรงงานใน Informal Sector

Sethuraman (อ้างใน วิชญญา บำรุงชล. 2541 : 11-13) ได้จัดกลุ่มแรงงานตามลักษณะของแรงงานประเภท Informal Sector ได้เป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ผู้ลงทุนรายย่อย (Entrepreneurs) เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาที่ดีที่สุด เป็นรูปแบบธุรกิจขนาดเล็ก และพบว่าเจ้าของกิจการเป็นหัวหน้าคนงานด้วยเสมอ คนงานบางส่วนจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์หรือเป็นญาติพี่น้องกับเจ้าของกิจการ ใช้วัตถุดิบที่มีในท้องถิ่น ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบคือการขาดแคลนเงินทุน และการยอมรับในเรื่องเครดิต มีสินค้าและบริการที่จำกัด
2. คนงานประจำ (Establishment Workers) สำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ถูกจ้างงานจากผู้ลงทุนรายย่อย ได้แก่ ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประจำ ทำงานเต็มเวลา มีความรู้ความสามารถพอสมควรส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องมีการเรียนรู้ทางทักษะโดยผ่านการฝึกงาน
3. ผู้ที่ทำงานอิสระ (Independent Workers) เป็นกลุ่มที่พบเป็นจำนวนมากที่สุดซึ่งอาจจะเป็นการทำงานเพื่อค่าจ้าง แต่โดยพื้นฐานแล้วจะเป็นงานประเภทอิสระ ได้แก่ คนลากรถ หาบเร่-แผงลอยข้างถนน ฯลฯ ส่วนใหญ่แล้วจะทำงานแต่ละวันในท้องถนนและตามตรอก ซอย ตามถนนในหมู่บ้าน และบริเวณลานวางในชุมชนตามชนบท แรงงานกลุ่มนี้จะประกอบกิจการในรูปแบบที่ง่าย ๆ แต่เป็นการบริการที่มีความจำเป็น ประกอบกิจการได้อย่างอิสระ แต่จะถูกจำกัดขอบเขตด้วยข้อบังคับของตลาดระดับล่างในเรื่องของราคาสินค้าและบริการ แรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถที่จะทำการศึกษาได้อย่างง่าย ๆ ถึงแม้ว่ากิจการจำนวนมากจะมีที่ตั้งที่แน่นอน แต่โดยทั่วไปแล้วไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่แน่นอนขึ้นมาทำให้ยากที่จะตรวจสอบ หรือติดตามการทำงานก็มีเวลาที่ไม่แน่นอน และส่วนใหญ่เป็นคนยากจน
4. คนงานชั่วคราว (Casual Workers) เป็นกลุ่มของแรงงานที่เสียเปรียบที่สุด ส่วนใหญ่เป็นงานค่อนข้างหนัก โดยเป็นงานที่ต้องทำด้วยมือ ปกติแล้วจะได้ค่าจ้างต่ำ ได้แก่ คนทำสวน คนทำความสะอาด คนงานก่อสร้าง ยาม ฯลฯ เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาน้อยที่สุด เกือบทั้งหมดไม่สามารถอ่านออกเขียนได้

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่ทำงานอิสระซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด เนื่องจากเป็นกิจการที่ประกอบขึ้นได้อย่างง่าย ๆ และเป็นการบริการที่มีความจำเป็น แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มคนจำนวนมากเหล่านี้กลับเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานไม่

ว่าจะโดยกฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม หรือแม้แต่อาจจะถูกกีดกันในการประกอบอาชีพอีกด้วย ปัจจุบันมีความพยายามของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่จะเข้ามาช่วยดูแลกลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้ให้ได้รับความเป็นธรรมในสังคม การศึกษาการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยนั้นจึงต้องพิจารณาจากแนวคิดแรงงานนอกระบบ

### 2.2.3 ยุทธวิธีในการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ

จากแรงงานของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยภาคธุรกิจไม่มีระบบ (คณะกรรมการยุติธรรมและสันติ 2530 : 3-7) ในการกำหนดยุทธวิธีเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ ต้องมีเป้าหมายกว้าง ๆ 4 ประการ ดังนี้

#### 1. การปรับปรุงการผลิต การจ้างงาน และรายได้

ด้านการตลาด ต้องพยายามขยายตลาดของกิจการนี้ให้เชื่อมโยงกับกลุ่มเศรษฐกิจที่เหลืออยู่อื่น ๆ ยิ่งหากจะขยายให้กว้างขวางขึ้นและทำให้สินค้าสูงขึ้นไปอีก ควรจะมีการพัฒนาในเรื่องสินค้าและบริการให้เป็นที่ไวใจได้และปลอดภัย เช่น ความสะอาดของอาหาร ความประณีตของเครื่องใช้ต่าง ๆ

การเงินและสินเชื่อ โดยทั่วไปผู้ประกอบการธุรกิจมักจะต้องหยิบยืมจากแหล่งการเงินอื่น ๆ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าสถาบันการเงินปกติ แผนการเงินที่สามารถช่วยได้อาจใช้วิธีออมทรัพย์แบบสหกรณ์ หรือลักษณะที่คล้ายคลึง เพราะแผนดังกล่าวจะเป็นตัวแทนระหว่างผู้ประกอบการกับระบบธนาคาร แต่สิ่งสำคัญต้องไม่เป็นการอิงความช่วยเหลือจากคนภายนอกมากเกินไป

การฝึกอบรมและวิชาการ โดยสถาบันต้องปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรม รวมทั้งการเพิ่มหลักสูตรสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบโดยเฉพาะ รวมทั้งจัดให้มีรูปแบบการฝึกอบรมใหม่ ๆ เช่น หน่วยฝึกอบรมเคลื่อนที่ หลักสูตรอบรมตอนเย็น

โครงสร้างพื้นฐาน เป็นการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในพื้นที่ที่ประกอบการ เช่น ไฟฟ้า น้ำสะอาด สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ

2. การปรับปรุงสวัสดิการ ต้องกำหนดมาตรการที่มุ่งประกันด้านโภชนาการ การศึกษา สุขภาพและที่อยู่อาศัย โดยเน้นในจุดสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในกิจการที่ไม่มีรูปแบบ

2.2 กระตุ้นและสนับสนุนหน่วยงานเอกชนร่วมกับหน่วยงานรัฐบาล จัดสวัสดิการด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และโภชนาการให้แก่กิจการที่ไม่มีรูปแบบ

2.3 ให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่กลุ่มด้อยโอกาส

3. การจัดขอบข่ายงานที่เหมาะสมรวมทั้งรูปแบบความมั่นคงทางสังคมและระเบียบข้อบังคับ ซึ่งควรจะตระหนักถึงมาตรฐานแรงงานใน 3 เรื่อง ดังนี้

3.1 สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการรวมตัวกัน เสรีภาพจากการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน และเสรีภาพจากการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบาย ทัศนคติ ตลอดจนขั้นตอนที่ขัดขวางการพัฒนาความก้าวหน้าของธุรกิจนอกระบบรวมทั้งสามารถปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น

3.2 กำหนดมาตรการเพื่อลดการลักลอบใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานเด็ก ซึ่งทำงานให้กับครอบครัว อันเป็นการยากที่จะป้องกันและกำจัด

3.3 ควรให้ความสนใจในเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพในงานอาชีพ โดยมุ่งไปที่งานเสี่ยงอันตราย

4. การจัดองค์กรผู้ประกอบการและคนงาน แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันจากการแข่งขันระหว่างกลุ่ม จึงทำให้เกิดการยากที่จะเกิดการรวมตัวกัน แต่เพื่อความเข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับในการเข้าถึงสถาบันทางการเงินหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

### 2.3 ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory)

ทฤษฎีความขัดแย้ง (จำนง อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ 2543 : 9) เป็นหนึ่งในทฤษฎีพื้นฐานของความคิดทางสังคมวิทยา อันได้แก่ ทฤษฎีหน้าที่ (Functionalism) ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) และทฤษฎีการกระทำตอบโต้ (Interactionalism) สองทฤษฎีแรกเป็นทฤษฎีที่มุ่งอธิบายลักษณะที่เป็นแบบแผนหรือโครงสร้างส่วนต่างๆ และการเปลี่ยนแปลง ส่วนทฤษฎีการตอบโต้เน้นมุ่งอธิบายถึงชีวิตประจำวันของบุคคล โดยเน้นที่กระบวนการการตอบโต้กันระหว่างบุคคล

ทฤษฎีความขัดแย้ง เป็นความคิดที่พัฒนาจากความคิดของคาร์ล มาร์กซ์ ซึ่งมองว่าสังคมประกอบด้วยสมาชิกที่แบ่งแยกออกเป็นชนชั้นต่างๆ และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบ ดังนั้น สังคมจึงเป็นระบบที่มีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นตลอดเวลา นักทฤษฎีรุ่นใหม่มีความคิดที่แตกต่างไป โดยมีข้อสมมุติฐานพื้นฐานพอสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะสำคัญของสังคมคือการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้ง และการบังคับ
2. สังคมดำรงอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของคนบางกลุ่มที่อยู่เหนือคนอื่น ๆ ในสังคม
3. คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน
4. เมื่อคนในกลุ่มมีความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มตน



5. ความขัดแย้งทางชนชั้นจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง และทางสังคม ลักษณะของการกระจายอำนาจและผลประโยชน์และโอกาสในการเปลี่ยนฐานะทางชนชั้นของสมาชิกสังคม

ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมทางสังคมที่มักจะพบเห็นเสมอ ทั้งความขัดแย้งที่แสดงออกให้เห็นเป็นพฤติกรรมเด่นชัด และพฤติกรรมที่ไม่เด่นชัด เพราะว่าการที่บุคคลอยู่ร่วมกันเป็นสังคม และแต่ละบุคคลก็มีพื้นฐานที่แตกต่างกันออกไป เมื่อบุคคลในสังคมมีความสัมพันธ์ต่อกัน โอกาสที่จะเกิดพฤติกรรมที่ไม่เห็นด้วยหรือพฤติกรรมความขัดแย้งก็ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอเป็นเรื่องธรรมดา การตัดสินใจที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถูกต้อง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ (สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2543 : 273)

### 2.3.1 สาเหตุและลักษณะของความขัดแย้ง

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่ม อาจมีสาเหตุมาจากกรณี (ทึคณา แชมมณี 2522 : 36 อ้างใน สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2543 : 273) ดังนี้

1. ความคิดเห็นต่างกัน จากความแตกต่างภายในตัวบุคคล
2. วิธีการคิดต่างกัน
3. การรับรู้ต่างกัน
4. ค่านิยมต่างกัน
5. อคติที่มีต่อกัน
6. ผลประโยชน์ที่ขัดกัน

### 2.3.2 การบริหารความขัดแย้ง

วิธีแก้ปัญหาคความขัดแย้ง ในความเห็นของนักวิชาการหลายท่านกล่าวว่า

ลิตเตอร์เลอร์ (Litterer, 1965 อ้างใน สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2543 : 274) ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาได้ 3 วิธี คือ

1. สร้างตัวกันชน (Buffer) โดยการตั้งสมาชิกกลางหรือคณะกรรมการกลาง หรือหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อม หรือประสานงาน
2. ให้ทุกฝ่ายที่มีความขัดแย้งกันได้พัฒนาตนเอง อาจใช้วิธีการฝึกอบรมแบบจับพยนต์ หรือใช้วิธีฝึกอบรมเชิงระบบ หรือการวิเคราะห์ระบบ หรือให้ไปฝึกสมาธิ
3. การแก้ปัญหาคความขัดแย้งโดยวิธีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร

อลัน ซี.ฟิลเลย์ (Alan C.Filley, 1975 อ้างใน สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2543 : 275) ได้เสนอ  
ยุทธวิธีในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เรียกว่า "วิธีการรวมพลังการตัดสินใจ" (Integrated  
Decision Making Method) เรียกว่า IDM ซึ่งมีวิธีการ ดังนี้

1. พยายามคิดว่าความขัดแย้งเป็นของธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้และเป็นสิ่งที่สามารถหา  
ทางแก้ไขได้
2. เปลี่ยนเจตคติจากการเอาชนะกันมาเป็นการช่วยกันเอาชนะปัญหา
3. มีความจริงใจที่จะแสดงความต้องการของตนออกมาให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบชัดเจน
4. มุ่งความสนใจในเรื่องการหาข้อมูลเพิ่มเติมที่จะมาช่วยในการตัดสินใจ
5. พยายามหลีกเลี่ยงการใช้คะแนนเสียงตัดสินข้อยุติ เพราะการลงคะแนนมักนำไปสู่ผล  
แบบแพ้หรือชนะได้
6. หลีกเลี่ยงไม่แสดงพฤติกรรมที่เห็นแก่ตัว ทำให้ผู้อื่นเสียประโยชน์ ในทางตรงกันข้าม  
ให้แต่ละฝ่ายเอาใจใส่กันและกัน และหาทางช่วยกันจนได้ข้อยุติ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2543 : 276) สรุปวิธีการเพื่อลดความตึงเครียดต่อความขัดแย้งไว้ว่า

1. ใช้วิธีการประนีประนอม (Compromise) ได้แก่ การเจรจาทำความตกลงกัน หรือทำ  
ความเข้าใจซึ่งกันและกัน
2. ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยินยอม (Submission) ได้แก่
  - 2.1 ใช้กำลังบังคับ
  - 2.2 อ่อนวอน ชี้แจงให้ยอม
  - 2.3 ให้บุคคลอื่นที่มีอำนาจสูงกว่าตัดสิน
3. จัดให้มีการพบปะสังสรรค์ (Meeting) เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีและสร้างความเข้าใจ  
อันดีต่อกัน

กลุ่มผู้ค้าหีบแร่แดงลอนัน จะเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มถูกสังคมนมองว่าเป็นปัญหา ซึ่งเกิดจาก  
ความขัดแย้งในมุมมองของวัฒนธรรมดั้งเดิมกับการพัฒนาความเจริญของบ้านเมือง ความเปลี่ยนแปลง  
ของเมือง นำมาซึ่งความจำเป็นในการต้องจำกัดจำนวนของผู้ค้าหีบแร่แดงลอนัน ทำให้เกิด  
ความขัดแย้งในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ทั้งจากหน่วยงานของราชการ และจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล  
ต่าง ๆ ซึ่งมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง หากบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
กับการค้าหีบแร่แดงลอนันหันหน้าเข้ามาปรึกษากันด้วยความจริงใจ โดยวิธีการประนีประนอมและ  
หาแนวทางในการปฏิบัติที่แต่ละฝ่ายพอจะยอมรับให้เป็นข้อยุติของปัญหา ก็นับว่าจะเป็นผลดี  
อย่างยิ่ง

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ (Advocacy)

### 2.4.1 ความหมายและความเชื่อพื้นฐานของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

การให้คำจำกัดความหรือความหมายของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ (Advocacy) นั้นยังไม่เป็นที่ตกลงแน่นอนหรือเห็นพ้องกันในทุกวิชาชีพที่นำไปใช้ ฉะนั้นยังมีความแตกต่างกันไปตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาวิจัยได้รวมความหมายของการพิทักษ์สิทธิไว้ ดังนี้

Webster's Third News International Dictionary (1961, อ้างใน วรรณ า อรรถเมธากุล, 2540 : 13) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "Advocate" ไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. ในความหมายของ "ผู้กระทำ" หมายถึง บุคคลผู้ต่อสู้คดีความหรือแก้ข้อกล่าวหาของอีกบุคคลหนึ่ง หรือผู้ซึ่งกระทำการโต้แย้ง ปกป้อง ยืนยัน หรือให้การรับรองถึงสาเหตุหรือการเสนอความคิดเห็น

2. ในความหมายของ "การกระทำ" หมายถึงการกระทำที่เรียกร้อง การปกป้องคุ้มครอง การคงไว้ หรือการสนับสนุน แนะนำถึงความสำคัญของแผนงาน

การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นการพิทักษ์สิทธิในแง่ของนักกฎหมาย ส่วนการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ก็มิได้ให้ความหมายไว้หลากหลายเช่นกัน ดังนี้

Robert L.Barkef (1995 : 4) ให้ความหมายไว้ใน The Social Work Dictionary ว่าการพิทักษ์สิทธิหมายถึงการกระทำที่มุ่งเป็นตัวแทนหรือปกป้องผู้อื่น ซึ่งจะเป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิของบุคคลหรือชุมชนโดยการเข้าแทรกแซงช่วยเหลือ (intervention) หรือการเสริมพลังให้เข้มแข็ง (empowerment)

Scott Briar (1967 อ้างใน วรรณ า อรรถเมธากุล, 2540 : 14) ให้ความหมายของการพิทักษ์สิทธิว่านักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำ เป็นผู้ทำการต่อสู้เพื่อผู้ใช้บริการ และหากจำเป็นก็ต้องเป็นผู้แทนของผู้ใช้บริการในการติดต่อกับศาล ตำรวจ องค์การทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

Charles Zastrow (1981 : 14-15 อ้างใน วรรณ า อรรถเมธากุล, 2540 : 15) ให้ความหมายว่า การเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ผู้ใช้บริการหรือกลุ่มประชาชน เมื่อผู้ใช้บริการตกอยู่ในสภาพที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือ

Dean H.Hepworth และ Jo Ann Larsen (1993 : 503 เพิ่งอ้าง 2540 : 15) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันกับผู้รับบริการ โดยมีจุดมุ่งหมายคือ

1. เพื่อจัดบริการหรือทรัพยากรสำหรับผู้รับบริการ ซึ่งอาจจะไม่ได้รับ

2. เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ หรือการปฏิบัติที่มีผลเสียหายต่อผู้รับบริการ

3. เพื่อส่งเสริมการออกกฎหมายใหม่ หรือการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อการจัดบริการหรือการตอบสนองความต้องการทรัพยากรที่จำเป็น

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (อ้างใน ศิริลักษณ์ โคตรรักษา, 2537 : 41) กล่าวว่า การพิทักษ์สิทธิประโยชน์เป็นการทำหน้าที่ในการร้องขอ ปกป้อง ยืนยัน หรือแนะนำความคิดเห็นที่มีต่อเหตุแห่งปัญหา

ทัศนีย์ ลักษณะวิชนชัย (2534, 113 ศิริลักษณ์ โคตรรักษา, 2537 : 41) อธิบายว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับผู้ให้บริการในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ใช้บริการพึงมีพึงได้ แต่อาจมีปัญหาอุปสรรคขัดขวางและทำให้ไม่ได้รับบริการหรือถูกเบียดบังผลประโยชน์

วรรณภา อรรถเมธากุล (2540: 17) ได้สรุปว่าการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในงานสังคมสงเคราะห์เป็นการกระทำ หรือกระบวนการให้ความช่วยเหลือบุคคล กลุ่มประชาชนให้ได้รับทรัพยากรหรือบริการตามสิทธิและผลประโยชน์ที่พึงได้รับ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการพิทักษ์สิทธิประโยชน์เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกันของมนุษย์บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับศักดิ์ศรีในการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า การกระทำใด ๆ ก็ตามที่จะเป็นการขัดขวางอุปสรรคต่างๆที่จะทำให้มนุษย์ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันควรจะได้รับวิธีการนี้ก็คือ การพิทักษ์สิทธิประโยชน์นั่นเอง ทั้งนี้ในส่วนของวิธีดำเนินการไม่ว่าจะดำเนินการโดยกลุ่มคนนั่นเอง โดยนักวิชาชีพหรือองค์กรต่าง ๆ ก็ตาม ท้ายสุดก็เพื่อความเป็นธรรมในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

ในการปฏิบัติงานตามแนวคิดการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ให้บริการในงานบริการสังคม ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความเชื่อเบื้องต้น (Assumption) ซึ่งเป็นพื้นฐานของความคิดนี้ เป็นการกำหนดทิศทาง กรอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการให้เหตุผลสนับสนุนการกระทำเพื่อการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ให้บริการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้นี้ประกอบด้วย

1. ความเป็นบุคคล (Personhood) เกิดขึ้นพร้อมสิทธิ เสรีภาพ คุณค่า และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

2. ความเป็นธรรม (Justice) สมาชิกในสังคมจะต้องมีโอกาสแห่งความเสมอภาคในเรื่องสิทธิการได้รับบริการ อย่างน้อยที่สุดควรจะได้รับตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคล

3. สังคม (Society) จะต้องมีความรับผิดชอบในการทำให้สมาชิกในสังคมมั่นใจว่า สิทธิต่าง ๆ ของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนในสังคมควรจะได้รับ

## 2.4.2 เป้าหมายของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

เมื่อพิจารณาความเชื่อเบื้องต้นของแนวคิดนี้จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานซึ่งเป็นค่านิยม หลักการปฏิบัติงาน และจรรยาบรรณวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีใน 2 ระดับ (ภาวินี อามาตยทัศน์, 2528 : 19) คือ

1. เป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิด (Outcome goal) คือความเป็นธรรมในสังคม
2. เป้าหมายของวิธีดำเนินงาน (Method goal) ประกอบด้วย

(1) การกระทำหรือการเตรียมการเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับการตอบสนองความต้องการ และปกป้องรักษาสีทธิที่พึงมีพึงได้ของผู้รับบริการ

(2) การเปลี่ยนแปลงอย่างมีกระบวนการและมีจุดมุ่งหมายเพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการ

(3) ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ และการปรับปรุงเงื่อนไขในการปฏิบัติงาน หรือภาวะเบียดเบียน งานต่าง ๆ ที่เอื้อให้ผู้รับบริการเข้าถึงบริการหรือได้ใช้ทรัพยากรที่จำเป็น และเหมาะสม

โดยเป้าหมายสุดท้ายของงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์อยู่ที่การขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางสิทธิของมนุษย์ต่อการได้รับการบริการทางสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

จากการทบทวนคำจำกัดความหรือความของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ จะเห็นได้ชัดเจนว่า เป้าหมายของการพิทักษ์สิทธิเพื่อการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เสียเปรียบในสังคม โดยกระบวนการดำเนินการช่วยเหลือ เป็นกรกระทำหรือการเตรียมการเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับการตอบสนองความต้องการ และปกป้องรักษาสีทธิที่พึงมีพึงได้ของตน ตลอดจนการปรับปรุงเงื่อนไขการปฏิบัติงาน ภาวะเบียดเบียนต่าง ๆ เพื่อเอื้อให้ผู้ใช้บริการเข้าถึงบริการ หรือทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการจึงถือได้ว่าเป็นงานหลักงานหนึ่งในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยถือว่าเป็นองค์ประกอบหลัก (Crucial Element) ที่สำคัญที่สุดในบรรดางานสังคมสงเคราะห์ทั้งหลาย

## 2.4.3 รูปแบบและสาระสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย โดยเฉพาะการเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทำให้กลุ่มที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น การช่วยเหลือบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงต้องมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานดั้งเดิมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่ม ตลอดจนบทบาทที่แตกต่างกันของผู้ให้ความช่วยเหลือในแต่ละ

วิชาชีพอีกด้วย ซึ่ง Mental Health Charity Mind ได้ศึกษาและแบ่งรูปแบบของการพิทักษ์สิทธิไว้ 3 รูปแบบโดยพิจารณาตามตัวผู้กระทำการ (โสภา อ่อนโอภาส. 2544 : 227) ดังนี้

1. การพิทักษ์สิทธิตนเอง (Self Advocacy) หมายถึง กระบวนการที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลกระทำการปกป้อง คัดค้านเรียกร้อง แสดงความคิดเห็นเพื่อผลประโยชน์และความจำเป็นของตนเองหรือกลุ่ม โดยมีได้ฟังฟังบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำการพิทักษ์สิทธิ โดยพัฒนาการของการพิทักษ์สิทธิตนเองเริ่มในประเทศอังกฤษ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประมาณปี ค.ศ.1942 องค์การสหภาพแรงงานซึ่งมีความเข้มแข็งและมีอิทธิพลในขณะนั้นได้มีการเสนอขอระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชน จากนั้นในปี ค.ศ. 1970 กลุ่ม Piggeries ซึ่งเป็นผู้เข้าที่อยู่อาศัยของการเคหะในเขต Liverpool สภาพของที่พักอาศัยมีความเสื่อมโทรมมาก จึงได้รวมตัวกันเรียกร้องให้มีการรื้อถอนและปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น กลุ่ม Piggeries ไม่ได้ใช้วิธีการประท้วงเรียกร้องเท่านั้น พวกเขาได้ขอร้องนักกฎหมายให้เข้าร่วมศึกษากฎหมายการเคหะ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการรณรงค์ประท้วง จนในที่สุดพวกเขาก็ได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งการพิทักษ์สิทธิตนเองจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและนำมาใช้กับการรณรงค์ต่อสู้ตามเป้าหมายที่ต้องการ
2. ใช้วิธีการจัดรูปแบบขององค์กรแบบการตัดสินใจร่วมกัน
3. สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มต้องประกอบด้วยผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เรียกร้อง
4. กลุ่มจะต้องมีความยืดหยุ่นสูง
5. กลุ่มอาจจะได้รับแรงสนับสนุนจากบุคลากรอาชีพที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความจริงจังในการให้ความช่วยเหลือ
6. ควรจะมีการอภิปรายปรึกษาในแง่มุมมองของจริยธรรม ขอบเขตวิธีการพิทักษ์สิทธิอย่างสม่ำเสมอ

2. การพิทักษ์สิทธิพลเมือง (Citizen Advocacy) หมายถึง กระบวนการที่บุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการรับผลประโยชน์ หรือผู้เดือดร้อนเข้าช่วยเหลือปกป้องสิทธิให้แก่ผู้ที่เดือดร้อนหรือด้อยโอกาส การพิทักษ์สิทธิพลเมืองนี้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1966 ซึ่งปัญหาของกลุ่มคนที่มีความบกพร่องทางร่างกายและบกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disabilities) ทำให้เขาไม่สามารถสื่อสารกับบุคคลอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บุคลากรทางด้านสาธารณสุขมองเห็นปัญหานี้ จึงได้พยายามเรียกร้องให้มีการบริการด้านการส่งเสริมทักษะทาง



สังคม การแก้ไขปัญหส่วนตัว และบริการทางการแพทย์ ตามสิทธิของผู้ที่เดือดร้อนหรือด้อยโอกาสที่พึงได้รับจากรัฐ ลักษณะของผู้ที่กระทำการพิทักษ์สิทธิพลเมืองนั้นจะต้องมี ดังนี้

1. มีอิสระจากองค์กรที่ให้บริการและไม่มีข้อขัดแย้งหรือผลประโยชน์ในการดำเนินงาน
2. มิได้เป็นญาติหรือหุ้นส่วนใด ๆ กับผู้รับสิทธิ
3. เป็นสมาชิกของชุมชนในลักษณะของอาสาสมัคร มีความเสียสละ รับผิดชอบและ

พยายามที่จะปกป้องสิทธิของผู้ด้อยโอกาส

4. พร้อมทั้งจะมีสัมพันธภาพแบบช่วยเหลือเกื้อกูล ซึ่งอาจต้องมีช่วงระยะเวลาที่ยาวนานจนกว่าจะผลักดันข้อเรียกร้องให้บรรลุผลสำเร็จ

3. การพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย (Legal Advocacy) หมายถึง กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งนักกฎหมายใช้ทักษะในการพูด เพื่อตรวจสอบข้อบกพร่องด้านพจนานุกรมใจท์ จำเลย ให้ได้ความจริงปรากฏ ดังนั้นการพิทักษ์สิทธิตามกฎหมาย จึงมีลักษณะ ดังนี้

1. ธรรมชาติของปัญหาของการพิทักษ์สิทธิมีลักษณะห่างไกลจากผู้รับสิทธิเพราะใช้ทักษะความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย
2. มีผู้เกี่ยวข้องน้อยมากเพราะมีกฎระเบียบปฏิบัติที่ซับซ้อนและกฎข้อบังคับในการเข้ารับฟังการพิจารณาจากศาล
3. เกี่ยวข้องเฉพาะการพิทักษ์สิทธิตามแง่มุมของกฎหมาย
4. ส่วนใหญ่สัมพันธภาพอยู่บนพื้นฐานของสัญญาผลตอบแทนทางเงินตรา

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะใช้รูปแบบของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเอง ซึ่งผู้ประกอบการค้าหาบเร่แผงลอยในฐานะแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง ซึ่งยังไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐมากนัก แต่บ่อยครั้งที่มีคนพบว่าผู้ค้ามักถูกเอาเปรียบและได้รับการปฏิบัติต่างไปจากผู้ประกอบอาชีพอย่างอื่นค่อนข้างมาก ฉะนั้นในเบื้องต้นผู้ประกอบการค้าจึงควรอย่างยิ่งที่จะได้รับรู้ถึงสิทธิที่ตนมีอยู่และกระบวนการต่าง ๆ ในการต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิของตนเอง

#### 2.4.4. หลักจริยธรรมของผู้พิทักษ์สิทธิ (Neil Bateman, 1995 : 41)

1. กระทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด ผู้พิทักษ์สิทธิจะต้องระลึกเสมอว่ากำลังพิทักษ์สิทธิของใคร อะไรคือเป้าหมายของการกระทำนั้น

2. กระทำตามความปรารถนาและคำสั่งของกลุ่มเป้าหมายในการพิทักษ์สิทธิจะต้องได้รับความยินยอมจากกลุ่มเป้าหมาย นอกจากกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ เช่น ผู้พิการทางสมองและปัญญา
3. รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานการพิทักษ์สิทธิเป็นระยะ ๆ
4. ดำเนินการด้วยความเข้าใจ ชยันรอบคอบ และรอบรู้ เมื่อรับที่จะพิทักษ์สิทธิของกลุ่มเป้าหมายใดต้องตระหนักถึงความสามารถของตนเองว่ามีมากน้อยเพียงใดในเรื่องที่จะกระทำ
5. กระทำด้วยความยุติธรรมและเปิดเผย นอกจากนั้นต้องเป็นอิสระในการพิทักษ์สิทธิ
6. รักษาความลับ

#### 2.4.5 กระบวนการดำเนินงานการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

การพิทักษ์สิทธิเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต จึงมีขั้นตอนที่แบ่งแยกได้ชัดเจน ในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ทักษะต่าง ๆ ซึ่งบางทักษะอาจปรากฏอยู่ในหลายขั้นตอน แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนต้องระลึกถึงจริยธรรมของการพิทักษ์สิทธิซึ่งมีองค์ประกอบอยู่ 3 ฝ่าย คือ (1) กลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่ถูกรีดรอนหรือถูกละเมิดสิทธิ (2) ผู้พิทักษ์สิทธิ และ (3) ฝ่ายตรงข้าม การพิทักษ์สิทธิที่เกี่ยวข้องกับบุคคล 3 ฝ่ายที่มีขั้นตอนในการดำเนินงาน 6 ขั้นตอน ซึ่งไม่สามารถกำหนดเวลาที่แน่นอนได้ว่า แต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาเท่าใด ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอน (โลกา อ่อนโอภาส. 2544 : 227) ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นระบุปัญหา หรือการเสนอปัญหา กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ที่สามารถระบุปัญหาที่ต้องการพิทักษ์สิทธิได้ชัดเจนที่สุด เช่น เมื่อถูกปฏิเสธจากการให้บริการ หรือสิทธิอันพึงมีพึงได้ แต่ก็ มีประชาชนอีกหลายกลุ่มที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมประเพณีหรือความเชื่อต่าง ๆ ดังนั้นผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์จึงควรจะต้องมีทักษะในการสัมภาษณ์และรับฟังเพื่อระบุปัญหาที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเปิดเผยปัญหาที่ยังต้องการพิทักษ์สิทธิซึ่งซ่อนอยู่ในปัญหาอื่น ๆ

ขั้นที่ 2 การรวบรวมข้อมูล การพิทักษ์สิทธิจะต้องมีการรวบรวมข้อมูล เพื่อให้มองเห็นความชัดเจนของปัญหาได้มากขึ้น อีกทั้งเป็นส่วนช่วยให้ตัดสินใจเลือกใช้วิธีการพิทักษ์สิทธิได้ถูกต้องเหมาะสมกับปัญหาและสถานการณ์ การรวบรวมข้อมูลนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรวบรวมข้อมูลของฝ่ายตรงข้ามด้วย ทั้งในแง่ความคิด ความเข้าใจ และข้อเท็จจริง เพื่อเลือกใช้กลวิธีในการปฏิบัติการ การรวบรวมข้อมูลจำเป็นจะต้องมีการจดบันทึกทั้งความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายหรือทัศนคติของฝ่ายตรงข้ามว่ามีอคติ หรือเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกระผิดของฝ่ายตรงข้าม

ขั้นที่ 3 การค้นคว้าทางกฎหมาย ผู้พิทักษ์สิทธิบางคนมีความสามารถในการเจรจาต่อรองได้ดีแม้ว่าปราศจากข้อมูลทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามความรู้ทางกฎหมายจะทำให้การเจรจาต่อรองมีประสิทธิภาพมากขึ้น การค้นคว้าทางกฎหมายนั้นมิใช่เฉพาะข้อมูลที่เป็นตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงนโยบาย และระเบียบปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร การค้นคว้าทางกฎหมายจะต้องเชื่อมโยงกับหลักจริยธรรมของผู้พิทักษ์สิทธิในเรื่องของการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด หากได้ข้อค้นคว้าที่เกี่ยวกับปัญหามากเท่าใดก็จะได้พัฒนาข้อโต้แย้ง และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเป้าหมาย

ขั้นที่ 4 การให้ข้อมูลย้อนกลับสู่กลุ่มเป้าหมาย ในขั้นตอนนี้ผู้พิทักษ์สิทธิสามารถสรุปได้ว่า จะใช้วิธีการแบบใด มีข้อเสนออะไรที่จะให้กับฝ่ายตรงข้าม แต่ก่อนที่จะดำเนินการต้องให้ข้อมูลหรือแผนการพิทักษ์สิทธิแก่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อรับฟังความคิดเห็นและตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะดำเนินการตามข้อเสนอของผู้พิทักษ์สิทธิหรือไม่ หากผู้พิทักษ์สิทธิกระทำการโดยปราศจากการให้ข้อมูลแก่กลุ่มเป้าหมาย นับว่าเป็นการพิทักษ์สิทธิที่ล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้สร้างแรงจูงใจหรือเสริมพลังให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์ร่วมแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง หากเป็นเช่นนี้กลุ่มเป้าหมายต้องพึ่งพาการพิทักษ์สิทธิตลอดกาล

ขั้นที่ 5 ดำเนินการเจรจาต่อรองและพิทักษ์สิทธิ ขั้นนี้ผู้พิทักษ์สิทธิจะต้องเจรจาต่อรองหรือโน้มน้าวให้ฝ่ายตรงข้าม ยินยอมตามความประสงค์ของกลุ่มเป้าหมาย การเจรจาต่อรองต้องแสดงให้เห็นถึงความกร้าวแกร่งและยืนหยัด การติดต่อสื่อสารโดยคำพูดจะต้องถูกบันทึกไว้ ข้อตกลงต่างๆที่ได้ตกลงร่วมกันต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าการพิทักษ์สิทธิไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายตรงข้าม ต้องดำเนินการร้องเรียน เพื่อติดตามผลและให้แน่ใจว่าฝ่ายตรงข้ามได้รับข้อเสนอ อย่ายอมให้เรื่องเงียบเฉยเหมือนคลื่นกระทบฝั่งจนกว่าข้อเสนอจะได้รับการตอบสนอง หากมีการประนีประนอมผลประโยชน์ ควรพิจารณาว่าการประนีประนอมนั้นเป็นความยินยอมของกลุ่มเป้าหมาย และเป็นผลประโยชน์สูงสุดที่กลุ่มเป้าหมายควรได้รับ

ขั้นที่ 6 การฟ้องร้อง หากการเจรจาต่อรองไม่บังเกิดผลอันเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มเป้าหมาย การฟ้องร้องจะถูกดำเนินการเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิทักษ์สิทธิ การฟ้องร้อง มักถูกมองว่าเป็นเรื่องใหญ่ เป็นการชมขวัญโดยการใช้อุบายซึ่งกลุ่มเป้าหมายโดยปกติเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากจนจึงมักไม่ดำเนินการฟ้องร้องที่ต้องเสียเวลาและทุนทรัพย์ แต่การฟ้องร้องเพื่อพิทักษ์สิทธิขั้นต้นนั้นมิได้หมายความว่าไม่ดำเนินการฟ้องร้องศาลเท่านั้น ยังหมายถึงการร้องเรียนต่อคณะกรรมการฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือผู้ตรวจการองค์การนั้น

นอกจากนี้ยังมีกระบวนการในการดำเนินการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ ในทัศนะของนักวิชาการท่านอื่นที่ได้กล่าวไว้ เนื่องจากการปฏิบัติงานตามแนวคิดการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสที่มุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีองค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงได้แก่ ความจริงที่ค้นพบ การตีแผ่ความเป็นจริงในสังคม เพื่อกระตุ้น เร่งเร้า และปลุกจิตสำนึกของผู้คนทั่วไปให้หันมาสนใจสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคม และความเป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญกับการใช้สื่อ (Mass Media) และเทคนิคทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนยุทธวิธีทางการเมือง ดังเช่น

ภาวิณี อมาตยทัศน์ (2528 : 142) กล่าวว่า การพูดหรือการเขียนในเชิงปกป้องเรียกร้อง และตีแผ่ข้อเท็จจริงของสังคม (Social Facts) เมื่อผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส เป็นการกระทำอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส นักสังคมสงเคราะห์ที่จึงอยู่ในฐานะผู้บอกกล่าวความจริง (Truth Teller) ผู้กระทำการเปลี่ยนแปลง (Change Doer) ในโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมที่ต้องเกี่ยวข้องกับการสร้างสถาบัน และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนทางสังคม นักสังคมสงเคราะห์จะมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้ดังนี้

1. การเตรียมการด้านข้อมูลทางสังคม
2. การให้ความสำคัญกับการเมืองและการสังคมสงเคราะห์ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดย
  - การเข้าไปเกี่ยวข้องและมีบทบาททางการเมืองโดยตรง ด้วยการเป็นนักการเมือง
  - การร่วมกำหนดนโยบายสังคม วิจัยรณนโยบายอย่างจริงจัง เสนอความคิดเห็นจากประสบการณ์ทำงานของตนในฐานะผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์
  - การร่วมในกระบวนการทางการเมืองกับผู้ให้บริการ

Hepworth และ Larsen (1993 : 506-507 อ้างใน วรรณภา อรรถเมธากุล. 2540 : 29) ได้กล่าวถึงเทคนิคที่มีการใช้บ่อยมากในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ และการปฏิบัติการทางสังคม (social action) คือ

1. การประชุมปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นๆ (Conferring with other Agencies)
2. การเรียกร้องให้มีการตรวจสอบคณะผู้บริหารของหน่วยงาน (Appeals to Review Boards)
3. การริเริ่มดำเนินการทางกฎหมาย (Initiating Legal Action)
4. การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน (Forming Interagency Committees)
5. การจัดให้มีการให้สัตยาบันโดยผู้เชี่ยวชาญ (Providing Expert Testimony)

6. การรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาและสำรวจ (Gathering Information through studies and surveys)
7. การให้ความรู้เฉพาะกรณีกับบางส่วนของชุมชน (Education relevant Segments of the Community)
8. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักกฎหมาย (Contacting Public Officials and Legislators)
9. การจัดให้มีการรวมพลังของหน่วยงาน (Forming Agency Coalitions)
10. การจัดกลุ่มของผู้ใช้บริการ (Organizing Client Groups)
11. การพัฒนาวิธีการร้องเรียน (Development Petitions)
12. การดำเนินการยืนกรานในข้อเรียกร้อง (Making Persistence Demands)

Louise C. Johnson, (1995 : 367 อ้างใน พรรณา อรรถเมธากุล. 2540 : 29) เสนอวิธีการหลายวิธีที่นักสังคมสงเคราะห์จะใช้อิทธิพลในกระบวนการทางการเมือง ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆและการให้ข้อเท็จจริง แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ
2. การรับฟังความคิดเห็น (Testify hearing) และนำข้อเท็จจริงมาใช้เมื่อมีโอกาส
3. การเจรจาโน้มน้าวใจ (Lobbying) หรือการให้ข้อมูลสิ่งที่เป็นอยู่ต่อสภานิติบัญญัติ ขณะที่กระบวนการออกกฎหมายดำเนินอยู่ และเข้าไปมีอิทธิพลต่อการลงมติเกี่ยวกับการออกกฎหมาย
4. การทำงานให้ผู้รับสมัครเลือกตั้ง ผู้ซึ่งมีความเข้าใจในประเด็นทางสังคมและความต้องการของประชาชน
5. การเขียนจดหมายรณรงค์ เพื่อบอกกล่าวข้อเท็จจริงและทัศนคติต่าง ๆ ให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

Robert Mac Rac (อ้างใน พรรณา อรรถเมธากุล. 2540 , น.30) ได้จำแนกวิธีการใช้การพิทักษ์สิทธิประโยชน์เพื่อกลุ่มชน ดังนี้

1. การเตรียมรายละเอียดข้อเท็จจริง (ถ้อยแถลง) ที่เกี่ยวกับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในประเด็นที่น่าสนใจอย่างระมัดระวัง
2. วิเคราะห์กฎหมายที่รอการชี้ขาดอย่างรอบคอบ
3. การปรึกษาหารือหรือเป็นการส่วนตัวกับประธานสภานิติบัญญัติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่รอการชี้ขาด

4. การชักชวนองค์กรที่มีอิทธิพล ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายงานด้านสวัสดิการเพื่อร่วมคัดค้าน หรือสนับสนุน ร่างกฎหมาย

5. การจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจของประชาชนอันประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่มีอิทธิพล และมีเกียรติยศชื่อเสียงมาก

6. การอธิบาย หรือแปลความหมายเกี่ยวกับความต้องการของสังคมอย่างต่อเนื่อง

Sheafort และคณะ (1991 : 357 อ้างใน วรรณภา อรรถเมธากุล, 2540 : 30) กล่าวว่าเมื่อนักสังคมสงเคราะห์สวมบทบาทเป็นผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการ จะเป็นผู้ที่พูด ได้แย้ง ต่อรอง เจริญตกลง จัดการแทน ในนามของผู้รับบริการ และในระดับงานบริการโดยตรงนั้น การพิทักษ์สิทธิประโยชน์แบบเต็มที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ซึ่งผู้รับบริการมีสิทธิได้รับ หรือสามารถได้รับ ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม

ยุพา วงศ์ไชย (2534 : 80 วรรณภา อรรถเมธากุล 2540 : 30) กล่าวว่ากิจกรรมที่นักสังคมสงเคราะห์จะกระทำในการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ คือการเจรจา การประท้วงเรียกร้อง เดิน ขบวน การต่อรอง การร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร เขียนจดหมายเปิดผนึก การทำงานแบบนี้อยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบต่อรอง หรือความสัมพันธ์แบบขัดแย้งผสมผสานกันทั้งสองกรณี

## 2.5 ความรู้เกี่ยวกับเรื่องหาบเร่ แผงลอย

### 2.5.1 ความหมายของหาบเร่แผงลอย

หาบเร่เป็นวัฒนธรรมพื้นบ้านอย่างหนึ่ง ของชาวบ้าน ในสังคมเกษตรกรรมมาตั้งแต่อดีต ลักษณะการค้าขายของหาบเร่ในอดีตคือการนำสินค้าเกษตร ผักหรือผลไม้ ขนมต่าง ๆ ใส่หาบ เช่น ดิ่งซึ่งเปาะเปี๊ยะ ดั่งเมหุลอด ดั่งเม หวานเย็น ลูกสมอ แล้วเดินเร่ขายไปตามถนน ตรอก ซอย ปากก็ จะตะโกนร้องบอกชื่อสินค้าไปด้วยเป็นระยะ การขายจะเดินเป็นระยะทางและระยะเวลาที่แน่นอน ทำให้ลูกค้าคาดเดาได้ว่าผู้ขายจะมาถึงเมื่อใด จะได้เตรียมตัวซื้อสินค้าที่ต้องการ แม่ค้าจะเดินไป เรื่อย ๆ จนกว่าจะหมด ซึ่งส่วนมากแม่ค้าจะเดินตอนสาย ๆ เดินไปเรื่อยจนถึงเที่ยงและบ่าย ก็จะ ขายหมดหาบและเดินกลับบ้าน ทำเช่นนั้นเป็นกิจวัตร และเรามักจะเห็นหาบเร่กันมาก ในย่านฝั่ง ธนบุรี ซึ่งเป็นแหล่งของสวนผลไม้ ชาวสวนจึงนำผลิตผลของตนออกมาขาย หรือไม่ก็แปรรูปผลไม้ เป็นขนมต่าง ๆ ตามถนัด ดังนั้นอาชีพหาบเร่แผงลอยจึงเป็นของคนไทยอย่างแท้จริง จนกระทั่งบ้าน เมืองเจริญขึ้น ผู้คนมากขึ้น ถนนหนทางเริ่มแออัด รูปแบบของหาบเร่เริ่มเปลี่ยนไป กลายเป็นการ ตั้งเป็นแผงลอยค้าขายตามชุมชนต่าง ๆ ในขั้นต้นก็ตั้งกันช่วงเช้าและช่วงเย็น ขายเสร็จก็จะเก็บ กวาดทำความสะอาด เขาก็มาตั้งกันใหม่ หมุนเวียนอยู่เช่นนั้น



ต่อมาแผงลอยก็พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ จากการขายอาหารเพียงอย่างเดียว เฉพาะเช้าและเย็น กลายมาเป็นตั้งแผงขายกันอย่างถาวรทั้งกลางวันกลางคืน และสินค้านอกจากจะเป็นอาหารและขนม ก็มีเสื้อผ้าเครื่องประดับ น้ำหอม สินค้าอุปโภค บริโภคทุกชนิด ต่างชนกันออกมาขายบนถนน และทางเท้า จากประตูน้ำ สะพานควาย เชียงสะพานปิ่นเกล้า บางลำพู เทเวศร์ (ปราโมทย์ เจริญ ยิ่ง 2540 : 139 – 145 ) และมีการพัฒนาต่อไปในรูปแบบที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริเวณที่ตั้งขายว่าจะมีผู้สัญจรหรือนักท่องเที่ยวผ่านในเวลาใด บางแห่งเป็นตลาดกลางคืน เช่น สีลม คลองถม เป็นต้น

สำหรับความหมายของหาบเร่-แผงลอย จากที่ปรากฏในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ.2519 ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ผู้เร่ขาย หมายความว่า ผู้นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขายในที่ต่างๆไม่ว่าทางบกหรือทางน้ำ

แผงลอย หมายความว่า ที่ซึ่งจัดไว้ในถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ รวมตลอดถึงแคร่ แท่น โต๊ะ เสื่อ ที่ดิน เรือหรือแพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็งหรือสิ่งของอย่างอื่น (ประชุม สวัสดิ์ดี. 2523 : 8-9)

สำหรับ Rudiger (1992 : 45-46 อ้างใน วิชญญา บำรุงชล. 2541 : 16) ได้ให้ความหมายของหาบเร่-แผงลอย โดยแยกเป็นหาบเร่และแผงลอยไว้ ดังนี้

หาบเร่ เป็นกิจกรรมการค้าที่ไม่มีที่ตั้งที่แน่นอน สินค้าสามารถยกหรือถือไปยั้งที่ต่าง ๆ ได้ และถือว่าเป็นการค้าที่ผิดกฎหมายในเรื่องของที่ตั้ง

แผงลอย เป็นกิจกรรมการค้าที่มีที่ตั้งแน่นอน ปกติจะตั้งอยู่บริเวณหน้าบ้านหรือหน้าร้านค้า ซึ่งจะต้องจ่ายค่าเช่าเป็นรายวันหรือรายเดือน

ประชุม และคณะ (2523 : 9) กล่าวว่า ผู้มีอาชีพหาบเร่-แผงลอยคือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ผู้ขายสินค้าหรือบริการใดก็ตามโดยใช้ที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ขายสินค้าหรือบริการตามทางเท้าหรือถนนสาธารณะ

การให้คำจำกัดความของหาบเร่แผงลอย ไม่ควรจำกัดเฉพาะในเรื่องของประเภทสินค้าและบริการที่ขายเท่านั้น ควรจะให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้ที่สาธารณะในการประกอบการ โดยเฉพาะทางเท้าซึ่งเป็นสัญจรของคนทั่วไป และมีผลต่อปัญหาของชุมชนเมือง

## 2.5.2 บทบาทและความสำคัญของหาบเร่แผงลอย

ประชุมและคณะ (2523 : 7) ได้กล่าวถึงบทบาทของหาบเร่-แผงลอยไว้ในแง่ของเศรษฐกิจแล้วถือได้ว่า ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นผู้ค้า "รายย่อย (Petty traders) ที่ทำการค้าในชุมชนเมือง และระหว่างเขตชุมชนเมืองกับชนบท กล่าวคือ ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่าง เมืองที่เป็นที่แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการกับชนบทที่เป็นแหล่งผลิตสินค้า เมื่อพิจารณา

ต่อมาแผงลอยก็พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ จากการขายอาหารเพียงอย่างเดียว เฉพาะเช้าและเย็น กลายเป็นตั้งแผงขายกันอย่างถาวรทั้งกลางวันกลางคืน และสินค้านอกจากจะเป็นอาหารและขนม ก็มีเสื้อผ้าเครื่องประดับ น้ำหอม สินค้าอุปโภค บริโภคทุกชนิด ต่างชนกันออกมาขายบนถนน และทางเท้า จากประตูน้ำ สะพานควาย เขิงสะพานปิ่นเกล้า บางลำพู เทเวศร์ (ปราโมทย์ เจริญ ยิ่ง 2540 : 139 – 145 ) และมีการพัฒนาต่อไปในรูปแบบที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริเวณที่ตั้งขายว่าจะมีผู้สัญจรหรือนักท่องเที่ยวผ่านไปมาในเวลาใด บางแห่งเป็นตลาดกลางคืน เช่น สีลม คลองถม เป็นต้น

สำหรับความหมายของหาบเร่-แผงลอย จากที่ปรากฏในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ.2519 ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ผู้เร่ขาย หมายความว่า ผู้นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขายในที่ต่างๆไม่จำทางบกหรือทางน้ำ

แผงลอย หมายความว่า ที่ซึ่งจัดไว้ในถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ รวมตลอดถึงแคร่ แท่น โต๊ะ เสื่อ พื้นดิน เรือหรือแพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็งหรือสิ่งของอย่างอื่น (ประชุม สวัสดิถิติ. 2523 : 8-9)

สำหรับ Rudiger (1992 : 45-46 อ้างใน วิชัยญา บำรุงชล. 2541 : 16) ได้ให้ความหมายของหาบเร่-แผงลอย โดยแยกเป็นหาบเร่และแผงลอยไว้ ดังนี้

หาบเร่ เป็นกิจกรรมการค้าที่ไม่มีที่ตั้งที่แน่นอน สินค้าสามารถยกหรือถือไปอยู่ที่ต่าง ๆ ได้ และถือว่าเป็นการค้าที่ผิดกฎหมายในเรื่องของที่ตั้ง

แผงลอย เป็นกิจกรรมการค้าที่มีที่ตั้งแน่นอน ปกติจะตั้งอยู่บริเวณหน้าบ้านหรือหน้าร้านค้า ซึ่งจะต้องจ่ายค่าเช่าเป็นรายวันหรือรายเดือน

ประชุม และคณะ (2523 : 9) กล่าวว่า ผู้มีอาชีพหาบเร่-แผงลอยคือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ผู้ขายสินค้าหรือบริการใดก็ตามโดยใช้ที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ขายสินค้าหรือบริการตามทางเท้าหรือถนนสาธารณะ

การให้คำจำกัดความของหาบเร่-แผงลอย ไม่ควรจำกัดเฉพาะในเรื่องของประเภทสินค้าและบริการที่ขายเท่านั้น ควรจะให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้ที่สาธารณะในการประกอบการ โดยเฉพาะทางเท้าซึ่งเป็นสัญจรของคนทั่วไป และมีผลต่อปัญหาของชุมชนเมือง

## 2.5.2 บทบาทและความสำคัญของหาบเร่-แผงลอย

ประชุมและคณะ (2523 : 7) ได้กล่าวถึงบทบาทของหาบเร่-แผงลอยไว้ในแง่ของเศรษฐกิจแล้วถือได้ว่า ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นผู้ค้า "รายย่อย (Petty traders) ที่ทำการค้าในชุมชนเมือง และระหว่างเขตชุมชนเมืองกับชนบท กล่าวคือ ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่าง เมืองที่เป็นที่แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการกับชนบทที่เป็นแหล่งผลิตสินค้า เมื่อพิจารณา

ลักษณะการเคลื่อนย้ายสินค้า ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยจะมีบทบาทในการแลกเปลี่ยนสินค้าในแนวนอน (Horizontal exchange) กล่าวคือผู้บริโภคสินค้าและบริการ และผู้ผลิตเป็นชนชั้นเดียวกัน และยังมีบทบาทในการแลกเปลี่ยนสินค้าในแนวตั้ง (Vertical exchange) ซึ่งผู้บริโภครับจากผู้ผลิตเป็นบุคคลคนละชั้น สินค้าอาจเคลื่อนจากระดับสูงมายังระดับต่ำ เช่นสินค้าต่างประเทศจากผู้ขายส่งมายังผู้ขายปลีกและผู้ใช้ หรือเคลื่อนจากระดับต่ำไปยังระดับสูง เช่น อาหารสด หรือสินค้าที่ดัดแปลงจากชาวนา ชาวสวนไปสู่ผู้บริโภคซึ่งเป็นชนชั้นกลางและชั้นสูง

### 2.5.3 ประเภทของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย

สำหรับประเภทของหาบเร่-แผงลอย เมื่อแยกตามลักษณะการเคลื่อนที่ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (ประชุมและคณะ. 2523 : 10)

1. ประเภทเคลื่อนที่อยู่เสมอ เช่น ผู้ที่ใช้หาบ คาน รถเข็น รถจักรยาน 2 ล้อ 3 ล้อ 4 ล้อ มีเครื่องยนต์หรือไม่ก็ตาม หรือภาชนะใส่สินค้าอย่างอื่น เสนอขายสินค้าไปตามที่ต่าง ๆ เปลี่ยนสถานที่อยู่เสมอแม้จะใช้ทิศทางเดิมเป็นประจำทุกวันหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้จะรวมผู้ประกอบการค้าในท้องถิ่นตามสี่แยกต่าง ๆ ด้วย

2. ประเภทอยู่กับที่ ได้แก่ ผู้เสนอขายสินค้าหรือบริการ โดยมีสถานที่ตั้งที่แน่นอนไม่เปลี่ยนที่ตั้งขายบ่อยนัก

สำหรับประเภทสินค้าและบริการของหาบเร่-แผงลอย สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท ดังนี้ (Rudiger. 1992 : 39-41 อ้างใน วิชญญา บำรุงชล. 2541 : 17)

1. ประเภทอาหารและเครื่องดื่ม
2. ประเภทของใช้เบ็ดเตล็ด เช่น เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย เทปเพลง
3. ประเภทการบริการ เช่น รับซ่อมนาฬิกา ทำลูกกุญแจ

### 2.5.4 หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย

หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักเทศกิจ ซึ่งเทศบาลกรุงเทพได้จัดตั้งกองตรวจพิเศษขึ้นมา เพื่อติดตามตรวจสอบ ประเมินผลงาน ดำรวจข้อบกพร่องอันเกิดขึ้นและกระทบกระเทือนถึงประโยชน์สุขของประชาชนในเขตเทศบาล นอกจากนี้ยังเป็นระยะที่รัฐบาลเร่งรัดพัฒนาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 และก่อตั้งกองตรวจพิเศษขึ้น มีอำนาจ ตรวจสอบแต่อำนาจจับกุมต้องขอความร่วมมือจากกรมตำรวจให้ส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยจนถึง พ.ศ. 2515 และใน พ.ศ. 2516 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดส่วนราชการที่เรียกว่า "กองบังคับการตำรวจกรุงเทพมหานคร" ซึ่งมี

ฝ่ายเทศกิจเป็นกองหนึ่งในส่วนนี้ แต่ก็มีได้มีการดำเนินการทางบริหารเนื่องจากติดขัดด้านกฎหมายและนโยบายกับกรมตำรวจ หลังจากนั้นยังมีการพัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีมติครั้งที่ 6/2535 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2535 เห็นชอบให้ปรับปรุงส่วนราชการของสำนักเทศกิจใหม่และมีประกาศกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2538 กำหนดให้เทศกิจประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการ กองวิชาการและแผนงาน กองตรวจการเทศกิจ และกองบังคับการเทศกิจ เป็นผลให้สำนักเทศกิจเป็นสำนักที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร โดยมีฝ่ายเทศ-กิจเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติเพื่อร่วมปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในแต่ละพื้นที่เขตของสำนักงานเขตโดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชา

#### ภารกิจของงานเทศกิจกรุงเทพมหานคร

งานเทศกิจมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่างานเทศกิจมีขอบข่ายที่กว้างขวางมาก โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย และมีโครงการที่ดูแลอยู่ ตัวอย่างเช่น โครงการจับปรับผู้ทิ้งขยะในที่สาธารณะ โครงการกวาดชั้นให้รถคลุมผ้าใบ โครงการน้ำใจคนเมือง โครงการทบทวนจุดผ่อนผันหาบเร่-แผงลอย

#### โครงการทบทวนจุดผ่อนผันหาบเร่-แผงลอย

การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้นโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ห้ามมิให้มีการค้าขายในถนนสาธารณะ ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดยกเว้นขายในจุดผ่อนผัน เว้นแต่มีข้อยกเว้นโดยจัดเป็น 3 ลักษณะ (สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร นปป.) กล่าวคือ

1. ผู้ค้าในจุดผ่อนผัน ได้แก่ จุดค้าที่ได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานคร และตำรวจ ซึ่งในปัจจุบันมี 287 จุด
2. ผู้ค้าในจุดทบทวน จุดค้าที่ไม่ได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานคร และตำรวจแต่ได้รับการอนุโลมให้ขายได้ มี 76 จุด
3. ผู้ค้านอกจุดผ่อนผันและจุดทบทวน คือผู้ค้าผิดกฎหมายต้องถูกจับกุมและถูกปรับ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่จัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ได้แก่ หน่วยงานในสังกัด กองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร เรียกว่างานจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ซึ่งประกอบด้วย 2 หมวด คือ หมวดนโยบายและแผนงาน และหมวดสถิติทะเบียนผู้ค้า (กกชยและคณะ. 2537 : 16)

#### หมวดนโยบายและแผนงาน ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาและเสนอข้อคิดเห็น แก่ผู้บริหาร แล้วกำหนดนโยบายและแผนงาน
2. ประสานนโยบายและแผนงานการดำเนินงานของเขตต่างๆ

3. ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน
4. พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมผู้เช่าและแผงลอย
5. ประสานงานกับตำรวจกรุงเทพมหานคร

#### หมวดสถิติผู้ค้า

1. สำรวจจุดที่ตั้งผู้ค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดที่มีผู้ขายหาบเร่จำหน่าย เช่น บริเวณศูนย์การค้า

2. รวบรวมสถิติการดำเนินคดีผู้ค้า คือ การรายงาน การปราบปรามผู้หาบเร่แผงลอย
3. จัดทำทะเบียนผู้เช่าและผู้ค้าแผงลอย

สำหรับในระดับเขต มีหมวดจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยขึ้นตรงกับงานปกครอง หมวดนี้มีหน้าที่

1. ตรวจ ควบคุม และจัดทำทะเบียนผู้ค้าหาบเร่และแผงลอย
2. ประสานงานกับตำรวจท้องถิ่น ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน
3. พิจารณากำหนดที่ตั้งหาบเร่และแผงลอย

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการจัดระเบียบหาบเร่และแผงลอย ผู้รับผิดชอบ 2 ระดับ คือ

1. ระดับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการจัดระเบียบ การค้าหาบเร่และแผงลอย ในเขตกรุงเทพมหานคร เรียกชื่อว่า "คจล" และหน่วยงานหาบเร่แผงลอย
2. ระดับเขต ได้แก่ อนุกรรมการการจัดระเบียบการค้าหาบเร่และแผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า "อนุกรรมการ คจล." มีข้าราชการเขตเป็นประธาน กฎหมายและข้อบังคับที่ใช้ควบคุมหาบเร่แผงลอยในปัจจุบัน (กกชย และคณะ. 2537 : 12)

เมื่อกรุงเทพมหานครได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบบริหารกรุงเทพมหานคร เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และจะได้เป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นจึงอาศัยความตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 67 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 (มาตรา 48) ตราข้อบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ ได้แก่

- 1) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมผู้เช่า พ.ศ. 2519
- 2) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519

โดยเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติดังกล่าว ด้วยเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นมีการแยกใช้ บังคับอยู่หลายฉบับตามเขตปกครองของกรุงเทพมหานคร อาทิ เทศบัญญัตินครธนบุรี เรื่องควบคุมผู้เช่าชาย พ.ศ. 2497 ข้อบังคับสุขาภิบาลบางแค เรื่อง ควบคุมผู้เช่าชาย พ.ศ. 2499 ข้อบังคับสุขาภิบาลบางกะปิ เรื่องควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2504 เป็นต้น จึงให้ยกเลิกกฎหมายเหล่านั้นเพื่อที่จะได้มีกฎหมายใช้บังคับเป็นแนวทางเดียวกันทั่วเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ คือ พยายามควบคุมและห้ามปรามการเช่าชายและแผงลอยในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ทำให้เกิดความสะอาดแก่บ้านเมือง ถูกสุขลักษณะ ไม่กีดขวางทางสัญจรของประชาชนและยานพาหนะ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสียก่อน กฎหมายนี้จะใกล้เคียงกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยมีลักษณะเหมือนกันประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. มีความพยายามจะสร้างมาตรฐานทางสุขลักษณะ (Hygienic standards) สำหรับการค้าหาบเร่แผงลอย กล่าวคือ จะต้องรักษาสินค้าและของใช้ให้สะอาด รวมทั้งการขนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในบริเวณที่ได้รับอนุญาต โดยปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ผู้ประกอบการค้าเองจะต้องรักษาความสะอาด ห้ามประกอบกิจการเมื่อเป็นพาหะของโรคติดต่อ
2. มีความพยายามที่จะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่ ถนนสาธารณะและที่สาธารณะ ซึ่งประชาชนทั่วไปใช้ร่วมกันในการเดินทางสัญจรไปมา ผู้ค้าจะต้องวางสิ่งของให้เป็นระเบียบ ไม่ยื่นล้ำกีดขวางทางเดิน หรือถนนสาธารณะ
3. มีความพยายามที่จะจำกัดจำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ไม่ให้มีมากเกินไป มีการจำกัดสถานที่ที่จะอนุญาตให้ทำการค้าได้ ซึ่งตามข้อบัญญัติแล้ว ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไม่มีสิทธิที่ใช้ถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะประกอบกิจการของตนได้เลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
4. มีความพยายามที่จะควบคุมการอนุญาต โดยให้มีใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะจัดทำทะเบียนผู้ค้า แต่ก็มักจะถูกละเลยไม่ค่อยได้ปฏิบัติตามกันนัก ทั้งนี้ในข้อบัญญัตินั้นกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเพียงฉบับละ 10 บาทเท่านั้น

พระราชบัญญัติความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในอาคารสถานที่ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคลซึ่งประชาชนซึ่งอยู่ในบริเวณเหล่านั้นต้องร่วมกันดูแลรักษา เพื่อให้ประโยชน์ทั้งด้านความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดและสุขอนามัยของชุมชน ซึ่งมีฐานความผิดต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอย ดังนี้



หมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

มาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณอาคาร

มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือในสถานสาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนนเว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปรงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าสินค้า หรือในสถานสาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรงอาหารหรือการขายสินค้า (1) หรือ (2) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลา ที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

โดยบริเวณที่ไม่อนุญาตให้ทำการค้า ซึ่งอาศัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ร่วมกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้แก่

ก. บริเวณป้ายรถประจำทางและศาลาที่พักผู้โดยสาร ต้องเว้นระยะก่อนถึงป้ายหรือศาลาอย่างน้อย 10 เมตร และเลยป้ายหรือศาลาไปอย่างน้อย 10 เมตร รวมทั้งบริเวณหลังป้ายหรือศาลา แต่ในกรณีที่เขตใดเว้นระยะไว้เกิน 10 เมตร ก็ให้คงระยะเดิมไว้

ข. สะพานลอยคนข้าม ทางขึ้น-ลง และได้สะพานลอย รวมทั้งช่วงห่างจากทางขึ้น-ลงอย่างน้อย 5 เมตร

ค. ได้สะพานลอยรถข้าม

ง. ทางเท้าแคบซึ่งกว้างไม่เกิน 2 เมตร

จ. สถานที่สำคัญ ถนนสำคัญ หรือสถานที่ราชการ เช่น สนามหลวง ถนนราชดำเนินอนุสาวรีย์สมเด็จพระเจ้าตากสิน ทางเท้าบริเวณสถานที่ราชการ ฯลฯ

ฉ. บริเวณทางขึ้น-ลง ทางคนเดินข้าม (ทางม้าลาย)

ช. บนผิวการจราจร

ซ. การค้าอาหารประเภทประกอบปรุง หุงต้ม ในระยะน้อยกว่า 10 เมตร จากสถานที่จำหน่ายหรือเก็บเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมันและร้านจำหน่ายแก๊สหุงต้ม)

ณ. บริเวณที่กำหนด ข้อใดที่สำนักงานเขตดำเนินการไม่ได้ให้นำเสนอคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อพิจารณา

นโยบายของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ตั้งแต่อดีตมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไปตามยุคสมัยของผู้บริหาร แม้กระทั่งบางครั้งในผู้บริหารชุดเดียวก็ยังปรากฏว่านโยบายนั้นเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง จึงไม่ค่อยมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยมากนัก ซึ่งพอที่จะสรุปได้ (ภกชัยและคณะ. 2537 : 13) ดังนี้

1. ให้ทำการค้าได้โดยเสรีไม่มีการจับกุม ดังตัวอย่างสมัย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เคยให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและคนที่ใช้ทางเท้า ใช้ถนน จะต้องอยู่ร่วมกันได้ในกฎเกณฑ์หนึ่งเพื่อความสะอาดปลอดภัย ซึ่งจะเน้นเรื่องความปลอดภัยเป็นใหญ่ ส่วนเรื่องอื่นเป็นเรื่องปลีกย่อย คือเรื่องความเป็นระเบียบ ความสะอาด แต่จะไม่เน้นเรื่องความปลอดภัย เน้นเรื่องความปลอดภัย เพราะฉะนั้นที่ใดก็ตามที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในสามอย่างนี้ ก็จำเป็นที่จะต้องขอร้องและกวดขันไม่ให้มีการค้า คือป้ายรถประจำทางบริเวณที่ทางเท้าแคบตั้งแต่สองเมตรลงมา และเชิงสะพานลอยคนเดินข้าม

2. จำกัดให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยทำการค้าบนทางเท้าได้ โดยการขีดแนวเส้นทางอนุญาตมีบริเวณแน่นอนของแต่ละราย ต่อมามีการล่าเซต แย่งที่กันหรือแข่งที่กัน มีปัญหาเกิดขึ้นอีกมาก ดังเช่นในสมัยของ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า อาหารในที่สาธารณะได้ โดยต้องผ่านการเห็นชอบจากพนักงานจราจร ซึ่งจากรายงานของคณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535 กำหนดขึ้นต้องจัดให้ผู้ค้าปฏิบัติตาม 16 ข้อ ดังนี้ (ศิริปัญญา ตุงคะสมิท. 2538 : 5)

- (1) บริเวณที่อนุญาตให้ทำการค้าได้ ให้ติดตั้งป้ายกำหนดขอบเขตและเวลาที่อนุญาตให้ชัดเจน
- (2) ขนาดของแผงกว้างไม่เกิน 1 เมตร ยาวไม่เกิน 1.50 เมตร สูงไม่เกิน 1.50 เมตร ให้จำหน่ายสินค้าโดยตั้งวางบนแผงห้ามวางแบไว้กับพื้น สำหรับผู้ประกอบการปรุง หุงต้ม ตั้งวางโต๊ะให้บริการลูกค้าในเวลากลางวัน ไม่อนุญาตให้ตั้งวางเด็ดขาด ส่วนเวลากลางคืนอนุญาตให้ตั้งวางได้ โต๊ะ 4 ตัว เก้าอี้ 24 ตัว
- (3) กำหนดเครื่องหมาย หรือการขีดสีตีเส้นบริเวณทางเท้า เป็นการแบ่งพื้นที่เฉลี่ยให้แก่ผู้ค้าให้เกิดความเสมอภาคแก่ผู้ค้าแต่ละราย กำหนดพื้นที่กว้างไม่เกิน 1 เมตร ยาวไม่เกิน 1.50 เมตร และให้เว้นที่บนทางเท้าเป็นช่องทางเดิน ช่องทางเข้า-ออก มีความกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร ให้ประชาชนสัญจรได้สะดวก
- (4) ให้หยุดประกอบการค้าในวันพุธ หรือวันอื่นๆ ที่ทางราชการกำหนด โดยที่ผู้ค้าจะต้องมาทำความสะอาดบริเวณที่ทำการค้าขายด้วยตนเอง
- (5) ต้องจัดทำทะเบียนผู้ค้า บัตรประจำตัวผู้ค้า
- (6) ผู้ประกอบการค้าต้องแต่งกายสุภาพ และมีมารยาทในการขาย
- (7) ห้ามตั้งวางแผง ส่วนหนึ่งส่วนใดของแผง รั้ว หรือผ้าใบบังแดด ล้ำลงบนผิวการจราจร รวมถึงตลอดถึงตัวผู้ค้าด้วย
- (8) ให้รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยบริเวณที่ทำการค้า ระหว่างทำการค้า และหลังจากเลิกทำการค้าแล้ว พร้อมทั้งจัดหาภาชนะรองรับขยะไว้ด้วย
- (9) เมื่อเลิกประกอบการค้าแล้ว ต้องเก็บวัสดุอุปกรณ์ซึ่งใช้ในการตั้งวางออกจากบริเวณที่อนุญาต ให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า ห้ามตั้งวางหรือล้ามโซ่ทิ้งไว้ในบริเวณที่อนุญาตโดยเด็ดขาด
- (10) บริเวณคอกต้นไม้ ห้ามตั้งวางแผงค้า เตา ของหนักทับต้นไม้โดยเด็ดขาด รวมถึงการตอกตะปู ผูกเชือกกางเต็นท์ หรือยึดสิ่งหนึ่งสิ่งใดกับต้นไม้
- (11) ห้ามใช้ต้นไม้หรือคอกต้นไม้เป็นที่พาด ติดตั้งเกาะเกี่ยวสายไฟฟ้า หลอดไฟฟ้า ปลั๊กไฟฟ้าโดยเด็ดขาด
- (12) ห้ามนำรถยนต์ รถจักรยานยนต์ จอดบนทางเท้าเพื่อจำหน่าย จ่ายแจกสินค้าทุกประเภทโดยเด็ดขาด
- (13) การประกอบการค้าโดยใช้เครื่องขยายเสียง หรือการจำหน่ายสินค้าประเภททอด ย่าง หรือปิ้ง ซึ่งจะเกิดกลิ่นและควัน ควรจำกัดบริเวณ หรือป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น ๆ และห้ามใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้เครื่องยนต์มีเสียงดัง

(14) ผู้ค้าประเภทประกอบ ปุ้ง หุงต้ม ห้ามมิให้จำหน่ายเกินเวลา 02.00 น.

(15) ผู้ค้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

2535

(16) หลักเกณฑ์ที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้เพราะมีข้อจำกัดให้สำนักงานเขตนำเสนอคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย เพื่อพิจารณา

3. กวดขันผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ทำผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ให้จับกุมผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง แต่นโยบายเช่นนี้ล้มเหลวอีก เพราะไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอ และถูกสังคม สื่อมวลชนโจมตี ดังตัวอย่าง ในสมัยของนายพิชิต รัตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเน้นนโยบายความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ จึงทำให้ในสมัยนี้มีการจับกุมและ ปรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยให้เห็นกันอย่างมากมาย นอกจากนี้นโยบายดังกล่าวยังเป็นการบีบบังคับให้ผู้ค้าต้องได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บรื้อแผงค้าในเวลาที่กำหนดอีกด้วย

4. เคลื่อนย้ายผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจากทางเท้าไปยังสถานที่ที่จัดไว้ให้และให้จับกุมผู้ทำผิดระเบียบ เช่นสมัยที่นายชลอ ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปลายปี พ.ศ. 2520 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารงานหาบเร่ขึ้นโดยตรงและจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานครขึ้น มีคณะกรรมการ คจล. และอนุกรรมการ คจล. ขึ้น ในระดับส่วนกลางและระดับเขต การย้ายสถานที่นั้นไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เนื่องจากสถานที่ที่เขตจัดให้นั้นอยู่ห่างจากทางสัญจร ทำให้ขายสินค้าได้ไม่ดี แม้ว่าจะทำให้สถิติการจับกมน้อยลง แต่ก็ยังคงมีการทำการค้าบนทางเท้าอยู่ทั่วไป

จนกระทั่งถึงปัจจุบันเมื่อ นายสมัคร สุนทรเวช ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ได้ประกาศให้ผู้ค้าขายของได้ทุกวัน โดยมีระเบียบใหม่ให้ทำความสะอาดพื้นที่ขายของทุกวัน แทนการการหยุดวันพุธ และให้มีการทำทะเบียนผู้ค้าโดยเริ่มพิจารณาจากผู้ค้าเก่าในพื้นที่นั้น สิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาในการประกอบการค้าของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอย่างหนึ่ง ก็คือเรื่องส่วย ทั้งส่วยเทศกิจ ตำรวจ มาเพียกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งก็ได้มีคำสั่งให้จัดการล้างส่วยต่าง ๆ โดยประกาศไม่ให้ผู้ค้าจ่ายเงินให้กับใคร ซึ่งกรณีนี้นายสุทธิชัย ทรรคนสฤษดิ์ ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจกล่าวว่า

"การรีดไถหรือส่วยเทศกิจคิดว่าเทศกิจไม่กล้า เพราะผู้ค้ารู้ว่าไม่ต้องจ่าย หากยังจ่ายอยู่ก็ยิ่งยากที่จะช่วยเหลือ ส่วยเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้าราชการเป็นเรื่องผลประโยชน์ทั้งสมัยอมและบังคับ บางทีชาวบ้านมีการศึกษาน้อย ไม่จ่ายก็กลัวจะไม่ได้ขาย ไม่มีแรงต่อต้าน คงยากที่จะปราบได้หมด" ซึ่งก็เป็นความจริงว่าในพื้นที่กวาดล้างส่วยที่ครึกโครมคือ โป้เบ๊ คลองถม ช้างกระทรวง

ศึกษาธิการ ท้าวพระจันทร์ มีความพยายามที่จะไล่เบี้ยหาคนที่อยู่เบื้องหลังแต่ก็ไม่สามารถที่จะจับได้เลย ยังคงมีกลุ่มมาเพี้ยริดไถเงินอยู่ตลอด จึงทำให้กระบวนการที่เรียกว่าการเก็บส่วยนั้นไม่สามารถที่จะถูกกวาดล้างให้สิ้นไปได้ (ดนฤดี วงษ์เคี่ยม, 2544 : 5) และในขณะนั้นกรุงเทพมหานคร ได้มีนโยบายในการตรวจสอบและยกเลิกจุดผ่อนผันและจุดทบทวน โดยจะตรวจสอบเบื้องต้นว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด และหากจุดทบทวนใดมีความพร้อม เช่น ไม่เกาะเกาะทางเดิน มีพื้นที่เพียงพอที่จะปรับให้เป็นจุดผ่อนผันทั้งหมด ส่วนจุดทบทวนใดมีปัญหาไม่เหมาะสม ก็จะให้ยกเลิกทั้งหมด โดยการพิจารณาดังกล่าวจะอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ประจำเขต ซึ่งมีผู้อำนวยการเขต ตัวแทนประชาชน และตำรวจสถานีตำรวจในท้องที่ร่วมเป็นกรรมการ และจะนำเสนอต่อสำนักเทศกิจ เพื่อที่ปลัดกรุงเทพมหานครจะได้นำไปร่วมประชุมกับผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และจะได้อนุญาตให้ขายได้อย่างถูกต้อง โดยจะเปลี่ยนชื่อไปเรียกว่า "จุดให้ขาย" ส่วนจุดที่นอกเหนือไปจากนี้ให้เรียกว่า "จุดที่ไม่ให้ขาย" ซึ่งจะทำให้ขายต่อการทำมาค้าขาย และเป็นการบอกพื้นที่ชัดเจนป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เทศกิจริดไถจากผู้ค้า แต่ในขณะเดียวกันหากมีการฝ่าฝืน ก็จะมีการจับ ปรับตามกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น (เดลินิวส์, 6 เม.ย. 2544 น.34)

ตัวอย่างข้อบังคับของกรุงเทพมหานครเรื่องหาบเร่แผงลอย ซึ่งได้ประกาศหลังจากที่นายสมิคร สุนทรเวช ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยนายสมิครได้เน้นนโยบายขณะหาเสียงด้วยการให้คำมั่นว่าจะจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยและยกเลิกการห้ามขายในวันพุธ และเมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง จึงได้ประกาศหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของการค้าหาบเร่แผงลอยตามนโยบายที่หาเสียง โดยเน้นหลักการของการให้ขายสินค้าได้ทุกวัน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ โดยกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องการรักษาความสะอาด และการเก็บอุปกรณ์ภายหลังเลิกประกอบการค้า การจำหน่ายสินค้าไม่ล้นลงบนผิวจราจรหรือขอบเขตที่กำหนด ฯลฯ (รายละเอียดดูภาคผนวก ข.)

## 2.5.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากหาบเร่แผงลอย

ภาพรวมของปัญหาที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครเห็นว่าเป็นปัญหาลำคัญที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอย (ประชุม สภาวดี, 2523 : 10-11) ได้แก่

1. กีดขวางทางสัญจรไปมาของบุคคลโดยทั่วไปและยวดยานพาหนะ อันได้แก่ ทางเท้า และถนนสาธารณะ
2. ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แสดงให้เห็นการขาดวัฒนธรรมอันดีงามไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลของประเทศที่เจริญแล้ว (ความจริงเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างความเจริญกับการพัฒนา)

3. ก่อให้เกิดความรำคาญแก่บุคคลโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีทางสัญจรที่คับแคบ

4. ก่อให้เกิดความสกปรกในที่สาธารณะ ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค และกลิ่นเหม็นอันไม่พึงปรารถนาของสาธารณชน เนื่องจากผู้ค้าไม่ร่วมกันทำความสะอาด ไม่มีที่รองรับขยะมูลฝอย หรือมีไม่เพียงพอ

ปัญหาการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความสนใจและต้องการแก้ไขกันอย่างต่อเนื่อง โดยจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ.2519 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมแผงลอย พ.ศ.2519 ได้แสดงถึงการที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยปฏิบัติขัดต่อกฎ (ภคชัย ฉายรัชมีกุลและคณะ. 2537 : 10) กล่าวคือ

- 1) ผู้มีอาชีพหาบเร่และแผงลอยอาศัยถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะ อันได้แก่ ทางเท้า ตั้งสินค้าสำหรับจำหน่ายแก่ผู้บริโภค
- 2) ผู้มีอาชีพหาบเร่และแผงลอย วางสิ่งของโดยไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย กีดขวางทางเดิน
- 3) ผู้มีอาชีพหาบเร่และแผงลอย ทำให้เกิดความสกปรก ไม่มีที่รองรับมูลฝอยอันได้สุชลักษณะ
- 4) ผู้มีอาชีพหาบเร่และแผงลอยเป็นผู้ประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาตใดๆ ซึ่งตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

## 2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.6.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

ประชุม สวัสดิ์ดี และคณะ (2523) ได้สำรวจหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้มีอาชีพหาบเร่ แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายแผนงานและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่จัดระเบียบหาบเร่แผงลอย โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์ผู้มีอาชีพหาบเร่แผงลอย ผู้ให้บริการ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพ ผลการศึกษาพบว่า ในแง่เศรษฐกิจจะถือว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ทำการค้าในเมือง ทำการค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นตัวกลางเชื่อมแหล่งสินค้าในชนบทกับในเมือง เป็นผู้ที่แลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่เร่ด่วน และพิจารณาในลักษณะของกิจการแล้วเห็นได้ชัดว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยประกอบกิจการขนาดเล็กทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนต่ำกว่าตามห้างร้าน ในด้านวัฒนธรรมพบว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นพวกหาเช้ากินค่ำ มีรายได้น้อยขาดระเบียบก่อความรำคาญแก่ผู้อื่นอาศัยที่สาธารณะเป็นที่หากินหรือทำการค้า โดยปัญหาเกี่ยวกับการกีดขวางทางสัญจรเป็นปัญหาหลักของหาบเร่แผงลอย และปัญหารองเป็นปัญหาสังคม



ถ้าผู้บริหารกรุงเทพมหานครมองหาบเร่แผงลอยในแง่เศรษฐกิจวัฒนธรรมแล้วก็จะผ่อนปรนทำการค้าได้สะดวก แต่ถ้าผู้บริหารยุคใดเข้มงวดดำเนินการตามกฎหมายแล้วก็จะแก้ไขปัญหาของหาบเร่แผงลอยโดยใช้กฎหมายเข้าบังคับอย่างเด็ดขาด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยใช้ที่สาธารณะมาประกอบการค้า การที่เจ้าหน้าที่เข้าจับกุมและภาพที่เกิดการยื้อแย่งจะพบเห็นเป็นประจำ

กุลมา โกเศชโยธิน (2526) ศึกษาเรื่องแบบแผนการเข้าสู่อาชีพและความพึงพอใจในอาชีพของผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานกรุงเทพฯ คนรับใช้, คนงานก่อสร้าง, คนงานโรงงานและแม่ค้าหาบเร่ นั้นพบว่า คนรับใช้และคนงานโรงงานมักมีช่องทางเข้าสู่อาชีพโดยผ่านทางเพื่อนและเครือญาติ คนงานก่อสร้างจะมีช่องทางเข้าสู่อาชีพโดยผ่านทางเพื่อนและญาติเกือบเท่าเทียมกับเข้าสู่อาชีพนี้โดยตนเอง, นายจ้างไปหามาและผ่านทางสำนักงาน ส่วนแม่ค้าหาบเร่ มักจะมีช่องทางเข้าสู่อาชีพโดยตนเอง และอาชีพของหญิงที่ย้ายถิ่นเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์กับอาชีพของญาติส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ ความแตกต่างกันในอาชีพมักจะมีความสัมพันธ์กับความแตกต่างกันในปัจจัยเกี่ยวกับอายุ, สถานภาพการสมรส, ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ, ระยะเวลาในการประกอบอาชีพ ตลอดจนความพึงพอใจในการทำงาน ผู้หญิงที่มีอายุแตกต่างกันมักมีความแตกต่างกันในระดับความต้องการที่จะเปลี่ยนอาชีพ ผู้หญิงที่ทำงานโรงงานหรือคนงานก่อสร้างถ้ามีครอบครัวแล้วมักจะมีอัตราการเปลี่ยนเป็นค้าขาย (หาบเร่, อยู่กับที่) มากขึ้น สำหรับคนงานก่อสร้างและคนงานโรงงานที่อยู่ในกรุงเทพฯ เป็นระยะเวลาานก็จะมีความโน้มเปลี่ยนอาชีพเป็นค้าขายมากขึ้นเช่นกัน ส่วนในเรื่องปัจจัยภายนอกอันมีผลต่อความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจในการทำงานของผู้หญิงอาชีพรับใช้พึงพอใจต่อปัจจัยความเป็นอิสระในการทำงานและไม่พึงพอใจกับปัจจัยเรื่องไม่มีโอกาสก้าวหน้าในงานนั้น ผู้หญิงอาชีพคนงานก่อสร้างมักพึงพอใจปัจจัยค่าจ้างในการทำงานและมักไม่พึงพอใจปัจจัยเรื่องการถูกควบคุมในการทำงาน ผู้หญิงอาชีพคนงานโรงงานมักพึงพอใจปัจจัยค่าจ้างในการทำงานและมักไม่พึงพอใจปัจจัยเรื่องโอกาสก้าวหน้าในงาน ผู้หญิงอาชีพค้าขายหาบเร่ มักพึงพอใจปัจจัยความเป็นอิสระในการทำงานและมักไม่พึงพอใจปัจจัยเรื่องรายได้ในการทำงาน

Pawadee Tongudai (1988) ศึกษาเรื่อง "Woman, Migration and Employment : Study of Migrant Workers in Bangkok" ผลการศึกษาพบว่า แรงงานหญิงที่ย้ายถิ่นมาทำงานในกรุงเทพฯ แล้ว ทำงานในภาคอุตสาหกรรม โดยได้รับค่าจ้างเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยที่ทำงานส่วนตัว แม้จะเป็นอาชีพหาบเร่ก็ยังไม่หายาก เพราะมีความเสี่ยงสูงและต้องลงทุน รวมทั้งต้องแข่งขันในการหาทำเลที่ดีเชิงการค้า เพราะแรงงานที่ย้ายถิ่นมาใหม่ ส่วนใหญ่ไม่มีปัจจัยการประกอบ

อาชีพของตนเองและยังพบว่า ในจำนวนผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยมีรายได้สูง แม้จะมีความเสี่ยงในการประกอบอาชีพสูงด้วย และผู้ที่ประสบความสำเร็จในอาชีพหาบเร่ มักจะเป็นผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ผู้ที่แต่งงานแล้วจะได้เปรียบกว่าคนโสด เนื่องจากมีเทคนิคในการทำ ความคุ้นเคยกับลูกค้าซึ่งเทคนิคนี้สามารถหาได้จากระบบการศึกษา นอกโรงเรียน

Pasuk Pongpaichit and Pradit Charsombat (1988) ศึกษาเรื่อง "Urban Self-Employment in Thailand : Study of Two Districts in Metropolitan Bangkok" ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 86 ของแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพส่วนตัว เป็นผู้เริ่มกิจการเองเป็นการอาศัยประสบการณ์มากกว่าอาศัยการศึกษาในสถาบัน และสาเหตุสำคัญที่ตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพส่วนตัว ได้แก่ การมีประสบการณ์ในอาชีพนั้น ๆ มาก่อน การมองเห็นช่องทางในรายได้และกำไร

จิตชัย รูปขำดี (2533) ศึกษาในเรื่อง "นโยบายการปรับปรุงหาบเร่ในเขตเมืองไทย" พบว่า รูปแบบนโยบายในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกทม. โดยผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่ผ่านมามีจำนวน 10 ท่านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึง พ.ศ. 2530 หรือตั้งแต่สมัยของนายชวน หลีกภัย จนถึงสมัยของพลตรี จำลอง ศรีเมือง นโยบายดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงชัดเจน

ช่วงแรก พิจารณาว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นกลุ่มที่เป็นคนยากจน ในขณะที่ตัวผู้ซื้อสินค้าจากหาบเร่แผงลอยก็จะเป็นคนชั้นกลางถึงขั้นตัวจึงผ่อนปรนให้ทำการค้าตามที่ต่าง ๆ และพยายามที่จะจัดหาที่ทำการค้าให้ตลาดต่างๆแต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากพื้นที่ที่จัด ทำตลาด มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ค้าและทำเลที่ตั้งผู้ค้าไม่ต้องการเนื่องจากไม่มีผู้ไปซื้อสินค้ามาตรวจการดังกล่าวใช้มาจนถึงปลายสมัยของนายชวน วัศ สุตลาภา

ช่วงที่สอง เป็นนโยบายเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมา บังคับ ได้แก่ ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเจ้าพนักงานจราจร ที่อนุญาตให้ผู้ค้าทำการค้าในที่สาธารณะ ถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะถูกจับดำเนินคดีอย่างเคร่งครัด

กล่าวได้ว่านโยบายส่วนใหญ่ของหาบเร่แผงลอย ที่ผ่านมานั้นจะมีการกำหนดกฎข้อ บังคับขึ้นมาภายใต้ทิศทางของการประนีประนอมกันระหว่างช่วงความคิดทั้งสองช่วงที่แตกต่างกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบางท่านใช้มาตรการทางด้านการประนีประนอมกันสูง เช่นการให้มีการรณรงค์รักษาความสะอาดย้ายผู้ค้าไปสู่ที่ทำการค้าใหม่ เช่นตลาด และจัดพื้นที่ให้ทำการค้าในที่สาธารณะเป็นการแก้ไขปัญห ในเรื่องกำหนดทำเลการค้าที่ผู้ค้ามักอ้างว่าไม่มีคนมาอุดหนุนในที่ ที่ทางการจัดให้บริเวณที่จัดจะทำการขีดเส้นกำหนดแนวให้ผู้ค้าตั้งวางและกำหนดแนวให้ประชาชนได้ใช้ทางเท้า เป็นการแก้ปัญหาได้ระยะหนึ่ง ผู้บริหารกรุงเทพมหานครบางท่านได้แก้ปัญหา

โดยยึดหลักของกฎระเบียบเป็นหลัก จากการสำรวจของคณะกรรมการป้องกันอภิติภัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2526 พบว่ามีจำนวนผู้ค้าร้อยละ 16 เท่านั้น เป็นผู้ค้าที่มีความยากจน แต่มีจำนวนถึงร้อยละ 84 จะเป็นผู้ค้าที่มีร้านของตนเองใกล้บริเวณทำเลของผู้ค้าและเพื่อความปลอดภัยของการจราจร ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอมาตรการต่อรัฐบาล คือ

1. ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องจับกุมผู้ค้าโดยเฉพาะผู้ที่มีร้านค้าอยู่แล้วและออกมาตั้งในที่สาธารณะอย่างเข้มงวด
2. กรุงเทพมหานครต้องจัดสถานที่ทำการค้าใหม่ให้ใกล้กับที่ประกอบการค้าเดิมสำหรับผู้ยากจนและเชิญชวนประชาชนไปซื้อสินค้าในบริเวณที่กำหนดให้ใหม่นั้น
3. ประชาชนควรที่จะซื้อสินค้าเฉพาะบริเวณที่จัดให้ใหม่ ๆ โดยสื่อต่าง ๆ ต้องร่วมมือให้การประชาสัมพันธ์ให้มาก ๆ

แต่มาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะ 2 ประเด็นหลังไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้เนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย ทั้งเรื่องทำเลที่รองรับผู้ค้าให้เหมาะสมและใกล้ที่ทำการค้าเดิม รวมทั้งการให้ความร่วมมือของสื่อต่าง ๆ จะเป็นไปได้เฉพาะมาตรการจับ ปรับ เท่านั้นที่มีสถิติสูงมาก

นอกจากมาตรการต่าง ๆ แล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผ่านมานหลายท่านได้หามาตรการเสริมเพื่อแก้ปัญหา แต่การดำเนินการต่าง ๆ มักเป็นการทำเพียงระยะเวลาสั้นสั้นเท่านั้น

ชุมพล ชาวเกาะ (2535) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการบริการประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างปรกติสุข การรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดการบำรุงรักษาทางเท้าสาธารณะ การควบคุมอาคาร สาธารณสุขพบว่ากิจการบางอย่างไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน

เรณู ลังษ์ทองจีน (2535) ศึกษาเรื่อง "การประกอบอาชีพของแรงงานหญิงในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ประเภทอาหาร" พบว่าภูมิหลังด้านสถานภาพสมรส ภูมิลำเนา ฐานะเศรษฐกิจ บุคคลผู้ชักนำมาประกอบอาชีพ อาชีพเดิม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพหาบเร่และความพึงพอใจในการประกอบอาชีพ โดยแรงงานหญิงมีความพอใจในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับปานกลาง โดยพอใจในเรื่อง ความเป็นอิสระของอาชีพ รายได้ และพึงพอใจในสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ ความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การได้รับการยอมรับจากสังคม โอกาสก้าวหน้าอยู่ในระดับปานกลาง

และไม่คิดเปลี่ยนแปลงไปทำงานอื่น และมีความคาดหวังอาชีพนี้จะสามารถสร้างฐานะได้ดีกว่าเดิมได้ ปัญหาที่พบในการประกอบอาชีพ คือ เรื่องสถานที่ขาย เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่เทศกิจไล่ที่ รองลงมาคือปัญหาเรื่องเงินทุน และปัญหาที่อยู่อาศัย โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการรวมพลังกลุ่มผู้ค้าหาบเร่ เพื่อเป็นกลุ่มพลังในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในการประกอบอาชีพ

ภาควีวรรณ นรพิศล (2536) ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมอาหารของคนไทย ศึกษาถึงระบบอาหารของชุมชนท่าพระจันทร์ ซึ่งระบบอาหารในชุมชนนี้จะประกอบด้วยระบบใหญ่ 2 ระบบ คือ ระบบผู้ผลิตและระบบผู้บริโภค ส่วนแรกของระบบผู้ผลิตคือผู้ผลิตประเภทร้านอาหาร และประเภทหาบเร่แผงลอย ส่วนที่สองคือ กระบวนการผลิตซึ่งครอบคลุมถึงวิธีการ ขั้นตอน และแรงงานในการผลิต รวมทั้งองค์ความรู้ที่ผู้ผลิตครอบครองไว้ เพื่อใช้ในการผลิตด้วย ส่วนสุดท้ายในระบบนี้คือสิ่งที่ผลิต หมายถึงอาหารประเภทต่าง ๆ ที่จำหน่ายอยู่

การเปลี่ยนแปลงในระบบอาหารท่าพระจันทร์ เกิดจากปัจจัย 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยภายนอกคือสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมซึ่งมีส่วนทำให้ลูกค้าลดลง ปัจจัยต่าง ๆ นั้น ได้แก่ การที่เส้นทางคมนาคมเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีการสร้างสะพานปิ่นเกล้าใน พ.ศ.2516 ทำให้ผู้คนที่ผ่านมาข้ามเรือ และมาเป็นลูกค้าของท่าพระจันทร์เปลี่ยนเส้นทางจากทางเรือเป็นทางรถ ซึ่งสะดวกกว่า ประการที่สองคือการที่นักศึกษาปีหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ย้ายไปเรียนที่รังสิต สำหรับปัจจัยที่สองคือปัจจัยภายในชุมชนคือเงื่อนไขต่าง ๆ ของตัวผู้ผลิตเอง ได้แก่ การที่ร้านอาหารส่งเสริมให้ลูกหลานเรียนหนังสือสูง ๆ จึงทำให้ไม่มีใครดำเนินกิจการต่อ แต่หันไปทำงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นการประกอบอาชีพในระบบแทน

สุนันท์ชนา แสงประเสริฐ (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง วิถีชีวิตของผู้ประกอบการค้าแผงลอยจำหน่ายอาหารในเขตเทศบาล โดยศึกษาเฉพาะกรณีเขตเทศบาลตำบลพระพุทธบาท พบว่าปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บริหาร ยังไม่มีการกำหนดนโยบายด้านการปรับปรุงสุขาภิบาลอาหารของแผงลอย โครงการที่อนุมัติให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นเพียงโครงการประจำของการปฏิบัติงานแต่ละปีเท่านั้น ในระดับผู้ปฏิบัติ การปฏิบัติงานทั่วไปได้จัดให้มีการโครงการอบรมทางด้านสุขาภิบาลอาหารและตรวจแนะนำผู้ประกอบการค้าแผงลอยประจำปี แต่การดำเนินงานยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีมาตรการด้านอื่นเสริม เช่น การใช้มาตรการทางกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การรณรงค์รูปแบบต่าง ๆ การกำหนดนโยบายเป็นนโยบายที่สำคัญจากผู้บริหาร อีกทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มักจะเป็นลักษณะงานประจำที่ได้รับมอบหมาย ขาดการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น

กชชัย ฉายศรีศรีกุล และคณะ (2537) ศึกษาเรื่องนโยบายการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร : การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอย บริเวณปากทางลาดพร้าว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะศึกษาถึงสภาพภูมิหลังทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในบริเวณดังกล่าว พบว่าผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอยในบริเวณนี้ประกอบอาชีพมานานตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป และยังเป็นผู้ที่มียาได้ตำมีภูมิลำเนานอกเขตกรุงเทพมหานคร แต่เข้ามาพักอาศัยและหางานทำในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่ชาย ซึ่งเป็นการเช่าบ้านอยู่ร่วมกับสมาชิกในครอบครัวหรือญาติ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้ต้องแก้ไขทั้งระดับนโยบายของกรุงเทพมหานครเองและในระดับประชาชนผู้ค้าหาบเร่ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นปัญหาหลักของผู้ค้าหาบเร่ ซึ่งมักจะเรียกตัวเองว่า "ผู้หาเช้ากินค่ำ"

นันทกา หนูเทพ (2538) ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานสุขาภิบาลอาหารในแผงลอยจำหน่ายอาหารของเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองลพบุรี พบว่า ด้านนโยบายไม่มีความชัดเจนในสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย มีข้อกำหนดและบทลงโทษให้ชัดเจน แต่ไม่มีการลงโทษตามกฎหมายอย่างจริงจัง ด้านผู้บริหารเทศบาลเมืองลพบุรีให้ความสนใจและสนับสนุนต่อการดำเนินงานสุขาภิบาลอาหารในแผงลอยจำหน่ายมาโดยตลอด และสม่ำเสมอ ด้านทรัพยากร บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานในเรื่องงบประมาณแต่วัสดุอุปกรณ์ มีเพียงพอต่อการดำเนินงาน ด้านผู้ประกอบการค้าแผงลอยจำหน่ายอาหาร ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ อยู่ในระดับปานกลาง และมีข้อเสนอแนะว่า 1.เทศบาลควรกำหนดนโยบายในการดำเนินงานสุขาภิบาลอาหารให้ชัดเจน 2. ควรใช้มาตรการลงโทษให้จริงจังมากขึ้น 3. ควรเพิ่มจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณงาน 4. เจ้าหน้าที่ควรมีการนิเทศติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ ไม่ควรทิ้งช่วงห่างมากนัก

ศิริปัญญา ตุงคะสมิท (2538) ศึกษาเรื่อง การจัดการด้านการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร ปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตอนและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข โดยเน้นถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจของสำนักงานเขต ซึ่งพบว่านโยบายของกรุงเทพมหานครมีความแจ่มชัดดีในด้านเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ จะต้องมีการตรวจและซักซ้อมการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน และยังพบว่าประชาชนบางส่วนยังไม่เข้าใจถึงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รวมทั้งยังพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้กระทำหรือลดเว้นกระทำการต่อพรรคพวกของตน



จุลนพ นุชนารถ (2540) ศึกษาทัศนคติของประชาชน ต่อการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติ ดังกล่าว โดยศึกษาจากประชาชนในเขตต่าง ๆ 14 เขต จำนวน 500 ราย พบว่าประชาชนกรุงเทพมหานครมีทัศนคติที่ค่อนข้างเห็นด้วยต่อการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาการจัดระเบียบที่เน้นคุณค่าการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะดวกสบายในการใช้บริการสินค้าประเภทหาบเร่แผงลอย การตระหนักถึงคุณค่าวัสดุประสงค์ของการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย การจัดระเบียบโดยตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของการมีสินค้าประเภทหาบเร่ เรียงตามลำดับ โดยให้ผู้ค้า ประชาชน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย และยังคงมีความเห็นว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นผู้ที่สร้างความเดือดร้อนในลักษณะกีดขวางทางสัญจร รวมถึงมีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ค้าที่ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

นฤมล วิศว์รุ่งโรจน์ (2540) ศึกษาเรื่องทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเกี่ยวกับปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเน้นศึกษาพฤติกรรมไม่ยอมรับผิดชอบต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจร พบว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรน้อย ไม่พอใจต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจร เชื่อว่าการปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรจะทำให้ตนเองไม่ได้รับความสะดวก เชื่อว่าการปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรจะทำให้ตนเองไม่ได้รับผลประโยชน์ เชื่อว่าการปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรจะไม่เกิดประโยชน์เพราะเจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่จริงจังในการปฏิบัติงานและการมีค่านิยมรักความสะดวกสบายมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมไม่ยอมรับผิดชอบต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจร ในขณะที่พบว่าความไม่สนใจปัญหาจราจร การมีค่านิยมอิสระเสรี และการขาดระเบียบวินัยของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ไม่มีผลต่อพฤติกรรมไม่ยอมรับผิดชอบต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจร

อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา (2540) ศึกษาวิจัยเรื่องการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมแผงลอยจำหน่ายอาหารในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยศึกษาสภาพปัจจุบันของการใช้มาตรการทางกฎหมาย และปัจจัยด้านบุคลลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับระดับความสำเร็จของการใช้มาตรการดังกล่าว พบว่าสภาพการใช้มาตรการยังอยู่ในระดับปานกลาง กิจกรรมที่มีผลสำเร็จค่อนข้างสูงได้แก่การออกเทศบัญญัติเพื่อรองรับพระราชบัญญัติ ส่วนกิจกรรมที่มีความสำเร็จค่อนข้างต่ำเป็นกิจกรรมด้านการนำมาตรการทางกฎหมายไปใช้บังคับได้แก่การออกใบอนุญาต การพกพาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ปัจจัยด้านผู้บริหาร ได้แก่นายกเทศมนตรีไม่มีความสัมพันธ์กับการใช้มาตรการ ส่วนผู้ปฏิบัติได้แก่หัวหน้างานสุขาภิบาลอาหารเทศบาล เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความสำเร็จของการใช้



มาตรการทางกฎหมายได้แก่ความชัดเจนในการวางแผนและควบคุมงาน และสมรรถนะขององค์กร และยังพบว่าปัจจัยด้านความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ กับการยอมรับการใช้มาตรการทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งการยอมรับการใช้กฎหมายและสภาพสมรรถนะขององค์กรมีความสัมพันธ์กับ ความชัดเจนในการวางแผนและควบคุมงานอย่างมีนัยสำคัญด้วย

วิชัยญา บำรุงชล (2541) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมช่วยสนับสนุนชุมชนเมืองของกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา หาบเร่-แผงลอยในเขตปทุมวัน บางรัก ราชเทวี และพญาไท พบว่าผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยส่วนใหญ่จะเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย บางส่วนเข้ามาประกอบอาชีพตั้งแต่อายุยังน้อย มีการศึกษาระดับประถม ครอบครัวเดี่ยว และประกอบอาชีพค้าหาบเร่แผงลอยอย่างเดียวไม่มีอาชีพเสริม รายได้ค่อนข้างน้อย มีเงินออมน้อย ไม่สามารถขยายกิจการออกไปได้ ส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท พักอยู่ในหรือใกล้เคียงกับที่ทำการค้า เหตุที่มาทำการค้าเพราะการขาดความรู้ ยากจน ขาดการรับรองแหล่งงานในท้องถิ่นที่ทำอยู่ สินค้าที่ขายส่วนใหญ่เป็นอาหาร เครื่องดื่ม ของใช้ เจ้าของกิจการดำเนินงานเอง ส่วนใหญ่ตั้งประจำอยู่กับที่ มักไม่เสียค่าแผง แต่ก็มีที่เสียให้กับเจ้าหน้าที่เทศกิจ และมีการลักลอบขายในวันพุธ ปัญหาที่พบคือการถูกจับกุม มีความพึงพอใจกับที่ทำการค้าปัจจุบัน แต่ต้องการให้ปรับปรุงในเรื่องของการตั้งที่แน่นอน การจัดระเบียบการขาย การปรับปรุงสภาพพื้นที่ การอนุญาตให้ทำการค้าได้และมลภาวะ ปัญหาสำหรับผู้ให้บริการคือการกีดขวางการจราจร การตั้งวางสินค้าไม่เป็นระเบียบ ปัญหาความสกปรกของบริเวณที่ทำการค้า แต่ก็ยังมีความต้องการให้มีหาบเร่แผงลอยอยู่เพียงแต่ต้องการให้ปรับปรุงเรื่องดังกล่าว ในส่วนของเจ้าของบ้านหรือร้านค้าที่มีการตั้งวางแผงหน้าร้าน ก็ไม่ได้รู้สึกรังเกียจอะไรและคิดว่าการมีหาบเร่แผงลอยเป็นสิ่งดึงดูดให้คนเข้ามาซื้อหาสินค้ามากขึ้น การให้บริการกับผู้บริโภคทุกอาชีพทุกประเภท ทำให้เห็นว่าหาบเร่แผงลอยมีบทบาทในการกระจายสินค้า สำหรับผู้มีรายได้ต่ำและปานกลาง จึงเห็นได้ว่าผู้ค้าเป็นผู้ช่วยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของเมือง

## 2.6.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

ศิริลักษณ์ โคตรรักษา (2537) ศึกษาเรื่อง ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส : บทบาทเชิงรุกของประชาสงเคราะห์จังหวัด โดยศึกษาทัศนคติของประชาสงเคราะห์จังหวัดจำนวน 70 คน ที่มีต่อบทบาท และการปฏิบัติงานตามบทบาท ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสในด้านการสนับสนุน การร้องขอ การปกป้อง การแนะนำเสนอความคิดเห็น และการเรียกร้องรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่ มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสพอสมควร และพบปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ได้แก่ ด้านงบประมาณและทรัพยากร ด้านองค์กร ด้านผู้ปฏิบัติงาน ด้านนโยบายสังคมและระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ รวมทั้งข้อจำกัดในด้านแนวคิด ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

- ระดับหน่วยงานหรือผู้บริหาร ควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ วิธีการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจ มีสิทธิและเสรีภาพเต็มที่ จัดให้มีการฝึกอบรมจากนักวิชาการที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะ รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะ และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

- ระดับผู้ปฏิบัติงาน ควรปรับทัศนคติให้มีมุมมองที่กว้างขึ้น ติดตามความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่เสมอ มุ่งปฏิบัติงานโดยยึดผลประโยชน์และความเท่าเทียมกันในสังคมของผู้ด้อยโอกาสเป็นสำคัญ แสวงหาความรู้ ความเข้าใจและความชำนาญในบทบาทเสนอแนะและให้ข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงาน

- วิชาชีพอื่น ๆ และประชาชน ต้องมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์งานสังคมสงเคราะห์เพื่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดี

- สถาบันการศึกษา ควรให้ความสำคัญและเห็นความจำเป็นในการนำแนวคิดนี้บรรจุในหลักสูตรการศึกษา รวมทั้งการจัดการประชุมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนิยามของผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน

วาริณี ชันธสิทธิ์(2539) ศึกษาเรื่อง บทบาทสื่อมวลชนกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของสตรีตามแนวคิดการสังคมสงเคราะห์ ศึกษากรณีสตรีในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มสตรีที่ศึกษามีระดับความรู้ค่อนข้างสูง ซึ่งผลที่ได้รับความรู้ในด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของสตรีใน 3 ด้านคือ

1. ความรู้ด้านกฎหมาย เช่น การค้าประเวณีเป็นสิ่งผิดกฎหมาย สตรีไม่สามารถทำการค้าได้อย่างเสรี ความรู้เรื่องสิทธิประกันสังคมจากการบาดเจ็บนอกเวลางาน และสิทธิกองทุนเงินทดแทน เป็นต้น

2. ความรู้ด้านสถานภาพสตรีที่ได้รับการปฏิบัติ เช่นการประกอบอาชีพโสเภณีเสี่ยงต่อการถูกทำร้าย สตรีที่เป็นผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิในการฝึกฝนอาชีพ

3. ความรู้สภาพแวดล้อมทั่วไป เช่น อันตรายจากการทำแท้ง หรือเสนอว่าการตีแผ่สถานการณ์ปัญหาผ่านสื่อมวลชน เป็นการกระตุ้นให้สตรีเกิดการตื่นตัวแก้ปัญหาตนเอง

แม้ว่ากลุ่มสตรีจะไม่เปิดรับข่าวสารมากนัก เพียงแต่ขึ้นอยู่กับโอกาสและความจำเป็น แต่กลับมีความรู้ค่อนข้างมาก เนื่องจากอาจจะทราบจากตำราหรือครูอาจารย์ กลุ่มสตรียังมีทัศนคติที่ตระหนักและเอาใจใส่ต่อปัญหาสตรีค่อนข้างสูง ก็ควรมีแนวโน้มเกิดพฤติกรรมต่อการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น กลุ่มสตรีกลับมีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างน้อย ซึ่งคงจะต้องอาศัยสื่อบุคคลมาประกอบในการโน้มน้าวใจ

ภาวินี อามาตย์ทัศนีย์ (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "งานสังคมสงเคราะห์กับแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส : การศึกษาถึงความเข้าใจและการยอมรับของนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพในประเทศไทย" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ตลอดจนเพื่อศึกษาถึงความเข้าใจและการรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ตามแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อแสวงหารอบแนวคิด และข้อเสนอเกี่ยวกับกลวิธีของการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย และเพื่อพัฒนาความรู้ทางสังคมสงเคราะห์ในอันที่จะเป็นแนวทางไปสู่การพัฒนาสังคม การศึกษาในเรื่องดังกล่าวเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร และเสนอรายงานในเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า การรับเอาแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสมาใช้ในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จะก่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของภาระหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ซึ่งมุ่งเน้นการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการนำแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส มาสู่การปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ลักษณะและความรู้ ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเผชิญกับผู้ปราศจากพลัง ผู้ที่รับผิดชอบในการริเริ่มดำเนินงานก็คือนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพทุกคนจะต้องให้ความสนใจ และตระหนักในคุณค่าของวิชาชีพ ความเป็นไปได้ก็คือการรับผิดชอบอย่างตระหนักในหน้าที่ และอุทิศตนต่อลักษณะงานที่ท้าทายและคำนึงถึงจรรยาบรรณของวิชาชีพสังคมสงเคราะห์

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสว่าได้แก่ การเผยแพร่แนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแนวคิดนี้ การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาการปฏิบัติกรรรมซึ่งเกี่ยวข้องกันแนวคิดดังกล่าว การให้ความสำคัญกับการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ การเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายสังคม ตลอดจนผู้บริหารงานสังคมสงเคราะห์ทุกระดับจะต้องเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส และจะต้องสนับสนุนโครงการ

และแผนงานที่จะสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ได้ทุกกรณี นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้เสนอแนะอีกว่า การพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสควรจะได้รับพิจารณาเป็นแผนงานเพื่อกำหนดทิศทาง การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์โดยตรง ทั้งนี้เพื่อยกระดับบทบาทและหน้าที่ของนักสังคม สงเคราะห์ประการหนึ่ง กับเป็นการเตรียมการเพื่อสิทธิอันพึงมีพึงได้ของบุคคลในสังคมได้อย่าง เสมอภาคเป็นอีกประการหนึ่ง

วรรณ อรรถเมธากุล (2540) ศึกษาเรื่องบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ใน การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการ : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่ว ไป พบว่าทัศนคติของนักสังคมสงเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับวัตถุประสงค์ ในการทำให้ผู้ ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการได้มากขึ้นและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม นักสังคม สงเคราะห์ควรสนับสนุนให้ผู้ใช้บริการได้รู้จักใช้ทรัพยากรที่จำเป็นและเหมาะสม ควรริเริ่มให้มีการ บริการพิทักษ์สิทธิในหน่วยงานของตน และเห็นว่าสามารถประยุกต์ใช้กับผู้ใช้บริการทุกประเภท

สำหรับสถานการณ์ที่ควรดำเนินการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการ เห็นว่าควรจะเป็น เมื่อผู้ใช้บริการอยู่ในสภาวะวิกฤต ไม่สามารถเข้าถึงบริการหรือผลประโยชน์ที่สมควรจะได้รับ บทบาทที่นักสังคมสงเคราะห์คาดหวังว่าในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการตามลำดับคือ การเป็นผู้ให้บริการเฉพาะราย การเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร การเป็นผู้ตรวจการ การเป็นผู้บริหารจัดการ การเป็นผู้อำนวยความสะดวก การเป็นผู้ให้บริการส่งต่อ การเป็นผู้วางแผนจำหน่ายส่งต่อ การ เป็นผู้วางแผนจำหน่ายผู้ป่วย ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ ปัญหาด้านบุคลากรขาดความรู้ และ ทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดข้อมูลข่าวสารในด้านสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ขาดความรู้และที่ปรึกษาใน ด้านกฎหมาย ปัญหาความร่วมมือและการประสานงานกับบุคลากรภายในโรงพยาบาลและหน่วย งานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการพัฒนามาบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของ ผู้ใช้บริการ ส่วนใหญ่เสนอแนะว่านักสังคมสงเคราะห์ควรพัฒนาตนเองในด้านความรู้ ทักษะและ บุคลิกภาพ ตลอดจนควรมีการจัดการประชุมเพื่อได้พบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานพิทักษ์- สิทธิ ส่วนสถาบันการศึกษาและสมาคมวิชาชีพ ควรมีบทบาทหลักในการสนับสนุนด้านวิชาการ ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การประชาสัมพันธ์บทบาท หลักสูตรการเรียนการสอนควรเน้นบท บาทของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และมีส่วนร่วมผลักดันความก้าวหน้าในตำแหน่ง งานของนักสังคมสงเคราะห์กระทรวงสาธารณสุข

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น แนวทางการวิจัยที่ค้นมีการศึกษาไว้ นั้นเป็นการศึกษาเพื่อ ให้ทราบถึงสภาพภูมิหลังทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เพื่อทราบข้อมูลทั่ว ไปของผู้ค้า ปัญหาในการประกอบการค้า รวมทั้งการศึกษาในส่วนของความรับผิดชอบต่อสังคม

ของผู้ค้าในด้านสุขภาพอาหาร ปัญหาการจราจร และยังมีการศึกษาได้ถึงนโยบายและแนวทางการจัดระเบียบของกรุงเทพมหานครในทัศนะของบุคคลทั่วไป เจ้าพนักงานรัฐ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขเบื้องต้นที่เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอไว้ และในส่วนของงานวิจัยเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์นั้นก็มุ่งย้ำถึงความสำคัญของบทบาทในเชิงรุกเพื่อที่จะได้เข้าถึงผู้ใช้บริการที่แท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำงานวิจัยดังกล่าวมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าอาชีพหาบเร่แผงลอยนั้นเป็นการค้าในรูปแบบเล็ก ๆ รูปแบบหนึ่งและสามารถที่จะทำได้โดยง่าย เนื่องจากไม่ต้องอาศัยการลงทุนสูงไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินหรือแรงงาน จึงพบว่าผู้ประกอบการอาชีพนี้มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งการที่จะกำจัดให้หมดสิ้นไปนั้นคงไม่อาจที่จะทำได้ เพราะฉะนั้นจึงควรที่จะมุ่งเน้นไปสู่การหาวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ในเรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการดูแลระหว่างผู้ค้าด้วยกันเอง หรือกับเจ้าพนักงานของรัฐ ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอยเหล่านี้ในฐานะที่เป็นพลเมือง และเป็นผู้ประกอบการอาชีพหรือแรงงานคนหนึ่งของประเทศเช่นเดียวกับบุคคลอื่น การศึกษาถึงการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเองของผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอยนั้นอาจเป็นเพียงการหันมามองปัญหาสังคมในอีกแง่มุมหนึ่ง สังคมทั่วไปมักโทษว่าอาชีพหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ ความไม่เป็นระเบียบของบ้านเมือง และพยายามที่จะหาทางแก้ไขด้วยการปราบปรามจับกุม โดยไม่ได้คำนึงถึงว่านั่นคืออาชีพ ๆ หนึ่งที่ประกอบขึ้นอย่างสุจริต และมีอยู่ในบ้านเมืองนี้มาช้านาน แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาเมืองเริ่มเข้ามาทำลายวัฒนธรรมทางการค้าไปสู่ศูนย์สรรพสินค้า ร้านค้าประเภทสะดวกซื้อ 24 ชั่วโมง ซึ่งสามารถเดินเข้าไปเลือกหาสิ่งที่ต้องการแล้วชำระเงินเป็นอันเสร็จสิ้น หรืออาจจะเพียงมีค่าทักทายสั้น ๆ "สวัสดีค่ะ" ตามข้อระเบียบปฏิบัติงาน เท่านั้น แทนการพูดจาปราศรัยตามประสาคนคุ้นเคย เพราะการค้าแบบเดิมนั้นย่อมจะอยู่ในบริเวณที่ผู้ค้าและผู้ใช้บริการต้องพบปะกันอยู่เสมอ เป็นวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย การเอื้อเฟื้อต่อกันของคนในสังคม หากทุกคนปฏิบัติกันโดยยึดหลักความเท่าเทียมกันแล้วปัญหาต่าง ๆ อาจจะลดลงได้ การทำความเข้าใจกันระหว่างเจ้าพนักงานรัฐ ผู้สัญจรตามทางเท้า และผู้ค้า จะช่วยให้การอยู่ร่วมกันมีความเป็นปรกติสุข แต่การขาดสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอยกลายเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีความต้องการมากนัก พวกเขาจึงต้องต่อสู้และเรียกร้องเพื่อสิทธิของตนเอง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วผู้ค้าเองก็เข้าใจต้องยอมรับในหลายสิ่งหลายอย่างที่เกื้อหนุนกับพวกเขาอยู่แล้ว เพียงเพื่อที่จะได้ประกอบอาชีพของตนเองต่อไป แต่ในเมื่อขณะนี้พวกเขาได้รับการขึ้นทะเบียนให้ทำการค้าถูกต้องตามกฎหมาย ถือเป็นการยอมรับของสังคมชั้นหนึ่งแล้ว เมื่อเขาได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เขาจึงควรมีสิทธิที่จะต่อสู้เพื่อตนเอง อีกทั้งยังคงมีสิทธิอีกหลายประการที่ผู้



ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยควรจะได้รับซึ่งบางครั้งเขาอาจจะไม่ทราบว่าเขาควรจะได้รับสิทธิเหล่านั้น

จากปรัชญาของกรุงเทพมหานครซึ่งได้ให้ความหมายคำว่า “เมืองน่าอยู่” ไว้ว่า “เมืองที่ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข มีความมั่นคง ความปลอดภัย และความสะดวกสบาย ทั้งในด้านของสภาพที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยจากมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง การมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่มั่นคง แข็งแรง การมีงานทำ และรายได้ที่พอเพียงต่อการครองชีพ สภาพสังคมที่สงบสุข รวมทั้งการมีระบบเศรษฐกิจ และการเมืองที่มั่นคง โดยมีประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมและสร้างสรรค์แนวคิดใหม่โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามความสำเร็จ ภายใต้การสนับสนุนร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจังและต่อเนื่องจากส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ และรักษาความเป็นเมืองน่าอยู่ให้มีความยั่งยืนอยู่ตลอดไป” แม้ว่าหลักเกณฑ์ในด้านมาตรฐานการชีวิตเมืองน่าอยู่นั้นจะมีส่วนที่ชัดเจนพอจะเกี่ยวข้องกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้ในส่วนของเรื่องสุขาภิบาลอาหารริมบาทวิถีเท่านั้น แต่หากจะพิจารณาให้ชัดเจนลงไปแล้วจะเห็นได้ว่าในด้านของการประกอบอาชีพ และความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของประชาชนนั้นได้จัดให้มีกิจกรรมในด้านของการสร้างแรงงาน การฝึกอาชีพทั่วไป ซึ่งอาจจะเป็นส่วนที่นำมาใช้ในการพัฒนาฝีมือแรงงานของกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้ แต่ในเมื่อขณะนี้อาชีพผู้ค้าหาบเร่แผงลอยยังคงเป็นคนเป็อาชีพที่สร้างรายได้ให้กับประชาชนในระดับปานกลางถึงระดับล่างได้เนื่องจากเป็นอาชีพที่ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือและใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนไม่มากนัก จึงพบว่าจำนวนของผู้ค้ามีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จากจำนวนที่สำรวจได้เดิม 34,136 ราย ข้อมูลที่สำนักเทคนิคสำรวจออกมาพบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 9,700 ราย (ตฤณี วงษ์เยี่ยม, 2544 : 5) และผู้ค้าเหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานใด ๆ ของรัฐแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะเข้ามาจัดระเบียบแผงค้าต่าง ๆ แต่การแก้ไขปัญหานั้นเป็นเพียงการให้ผู้ค้าปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิได้หาทางออกอื่นที่เหมาะสมดีกว่า โดยยึดถือค่านิยมในด้านความสะอาดเรียบร้อย และความปลอดภัยของผู้สัญจรว่าอยู่เหนือความอยู่รอดของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย หากผู้ค้าต้องถูกปราบปรามและผลักดันไม่ให้ประกอบอาชีพซึ่งเป็นอาชีพสุจริตและเป็นอาชีพที่จะทำให้ผู้ค้าและครอบครัวสามารถมีชีวิตอยู่รอดได้ หน่วยงานของรัฐยอมที่จะหลีกเลี่ยงต่อการต่อต้านทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ผู้ค้ายอมรู้สึกเจ็บปวด ซิงซัง เมื่อต้องถูกกลั่นแกล้งจับกุม ไม่ยอมให้มีที่ทำกินในสถานที่ที่ตนคิดว่าจะค้าขาย

ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยนั้นเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ผู้บริโภคทั้งระดับกลางและระดับล่างจะได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าในราคาถูก ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ผักผลไม้ หรือสินค้าอุปโภคอื่น ๆ ทำให้ผู้บริโภคเหล่านี้สามารถอยู่รอดได้ในสภาพ



เศรษฐกิจตกต่ำเช่นในขณะนี้ ซึ่งก็เป็นการลดภาระของรัฐลงได้อย่างหนึ่ง นอกจากนี้ยังปรากฏว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นคนกลางรับซื้อสินค้าจากผู้ผลิตโดยตรงอันเป็นการลดบทบาทและจำนวนของพ่อค้าคนกลางที่มีอยู่ลงได้ การเปิดโอกาสให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจของประเทศ นับว่าจะเป็นผลดีต่อแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นให้ประชาชนอยู่ดีกินดี และลดปัญหาการว่างงานลงได้ระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของของการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของรัฐ ซึ่งต้องอาศัยการจัดการอย่างดีว่าสิ่งใดสำคัญก่อนหลัง แต่ในขณะนี้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกับถูกปล่อยปะละเลยให้ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว รัฐมุ่งเน้นนโยบายในด้านการปราบปรามเป็นสำคัญ ทำให้เกิดปัญหาการจับกุม การยึดแย้งสินค้า และเป็นช่องว่างทำให้ข้าราชการบางคนหรือกลุ่มบุคคลบางประเภท เข้ามาเรียกเก็บเงินเป็นค่าธรรมเนียมพิเศษหรือ "ส่วย" จากกลุ่มผู้ค้า แม้ว่าในสมัยผู้บริหารคณะปัจจุบันจะมีนโยบายให้ขายสินค้าได้อย่างเสรีแล้วก็ตาม การเก็บส่วยดังกล่าวอาจจะบรรเทาลงไปบ้าง แต่ก็มิใช่ทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะได้ทราบถึงปัญหาในการประกอบอาชีพของผู้ค้า ตลอดจนความรู้และความเข้าใจกันระหว่างผู้ค้ากับหน่วยงานของรัฐทั้งในด้านกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ ตลอดจนกระบวนการในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนเองของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยยามที่ต้องประสบปัญหาต่างๆขณะประกอบอาชีพดังกล่าว

### 2.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในเรื่องแนวทางการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเองของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยนี้ ผู้ศึกษาจะได้เริ่มศึกษาเบื้องต้นจากสภาพพื้นฐานของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยโดยมีกรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

1. นำแนวคิดในเรื่องระบบเศรษฐกิจเมืองมาพิจารณา เพื่อที่จะได้ทราบถึงสภาพการทำงาน ความซับซ้อนในการประกอบกิจการโดยเฉพาะรูปแบบของการค้าหาบเร่แผงลอยซึ่งจัดเป็นเศรษฐกิจนอกระบบประเภทหนึ่ง
2. ศึกษาถึงการรับรู้ถึงสิทธิประโยชน์ทางด้านแรงงานของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในด้านกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่กฎหมายสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญไทย กฎหมายแรงงานและความคุ้มครองแรงงานด้านต่าง ๆ ที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยควรจะได้รับเช่นเดียวกับผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นขณะประกอบอาชีพ รวมไปถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากการจัดการใด ๆ ของภาครัฐ
3. ศึกษาถึงกระบวนการในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเองของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เมื่อเกิดปัญหา

แผนภูมิที่ 2.1  
แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของผู้ค้า

- เพศ
- อายุ
- ระดับการศึกษา
- จำนวนสมาชิกในครอบครัว
- ภูมิฐานะและที่พักอาศัยปัจจุบัน
- อาชีพเดิม
- รายได้หลักและความพอเพียง

สถานภาพของผู้ค้า

- ลักษณะความเป็นเจ้าของ
- สินค้าที่ขาย
- พื้นที่ค้า
- ระยะเวลาที่ทำการค้า
- ช่วงเวลาที่ค้าได้ดี
- ข้อตกลงระหว่างผู้ค้า

ปัญหาและอุปสรรค

- ค่าใช้จ่ายนอกระบบ
- เงินทุนและเงินทุน
- วิถีทางทั่วไป
- ประสบการณ์ระหว่างค้า

ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิประโยชน์แรงงาน

- สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน
- สิทธิในการเลือกประกอบอาชีพ
- ความคุ้มครองพื้นฐานในฐานะผู้ปฏิบัติงาน
- สิทธิในการร่วมสมาคม
- การส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ค้า, เจ้าพนักงานและประชาชน
- การจัดระเบียบการค้าและข้อบังคับต่างๆ

กระบวนการพิทักษ์สิทธิ

ประโยชน์ตนเองของผู้ค้า

1. ขั้นเตรียมการ
  - รวบรวมข้อมูลปัญหา
  - ค้นคว้ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ
2. ขั้นดำเนินการ
  - เจรจาดำรง
  - เจรจาใหม่ นำความจริง
  - รณรงค์หาแนวร่วมหรือกลุ่ม
  - ร้องเรียนหรือส่งจดหมายเปิดผนึก
  - รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ
  - ประท้วงและคัดค้าน
  - ทำงานให้ผู้รับสมัครเลือกตั้ง
  - ฟ้องร้อง
3. ผลการดำเนินการ
  - ได้ / ไม่ได้ รับการตอบสนอง
  - ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
4. การดำเนินการต่อเนื่อง

แนวทาง

การพิทักษ์สิทธิ  
ประโยชน์ตนเอง  
ของผู้ค้าหน้าเร่  
แผงลอย