

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง“การบริหารจัดการการค้าข้างทางในประเทศไทยสถานการณ์และทิศทางที่ควรจะเป็น” มีเป้าหมายเพื่อศึกษาความสำคัญของการค้าข้างทางและเสนอแนะนโยบายที่สอดคล้องกับผลการศึกษา การศึกษาครอบคลุมการสำรวจสถานะความรู้เกี่ยวกับการค้าข้างทาง ในประเทศไทยและต่างประเทศการศึกษา คุณลักษณะผู้ประกอบการอาชีพและการประกอบอาชีพของผู้ค้าไทย บทบาทของการค้าข้างทางในสังคมไทยและ ปัจจัยที่ทำให้บทบาทเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ได้ และนโยบายของประเทศไทยทั้งในระดับประเทศและระดับ ท้องถิ่นและผลกระทบ การศึกษาจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรุงเทพมหานครการรวบรวมข้อมูลใช้การศึกษา จากเอกสารและการรวบรวมข้อมูลภาคสนามพบสามวิธีพื้นที่ศึกษาคือพื้นที่ขายในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในสี่ เขต ผู้ให้ข้อมูลคือผู้ค้า 100 คน ผู้ซื้อและประชาชนกลุ่มละ 50 คน ในแต่ละเขต การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างทำโดย การสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ ข้อมูลเชิงคุณภาพมาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการค้าข้างทาง จาก หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาชน ตัวแทนผู้ค้า และนักวิชาการรวมทั้งสิ้น 24 คน ผลการศึกษา เอกสารในเจ็ดประเทศที่ศึกษาพบว่าการเพิ่มจำนวนของผู้ค้าข้างทางและข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะ เป็นปรากฏการณ์สากลในประเทศส่วนใหญ่การจัดการการค้าข้างทางเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นซึ่ง นโยบายมีทั้งจำกัดและผนวกรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม นโยบายประเภทหลังนี้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของผู้ค้า(และชุมชน) ในการจัดการ ในบางประเทศมีการจัดการระยะยาวที่ให้ความสำคัญกับบทบาท ของการค้าข้างทางและสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆในการใช้พื้นที่สาธารณะและปัจจัยอื่นๆ ส่วนในกรณีของ ประเทศไทยมีความไม่ลงรอยระหว่างนโยบายของรัฐบาลซึ่งสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กเพื่อจัด ความยากจน สนับสนุนการพึ่งตนเองและสร้างผู้ประกอบการในขณะที่นโยบายท้องถิ่นมีลักษณะจำกัด แม้จะมี การผ่อนปรน และจุดอ่อนสำคัญของการค้าข้างทางคือ การเป็นอุปสรรคต่อการสัญจร ความไม่เป็นระเบียบและ สุขาภิบาลอาหาร การรวบรวมข้อมูลภาคสนามพบว่าการค้าข้างทางมีบทบาทในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ ผู้ค้าทั้งที่ยากจนและไม่ยากจน และเป็นทางเลือกการดำรงชีพสำหรับผู้ค้าที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีรวมถึงผู้ค้ารุ่น ใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความอิสระและความยืดหยุ่น สัดส่วนของผู้ค้าอาหารสูงทั้งอาหารปรุง ณ จุดขายและ อาหารปรุงสำเร็จ ผู้ซื้อสินค้าข้างทางส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีรายได้ไม่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ การค้าข้างทางจึงช่วย ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และแรงเสียดทานในเศรษฐกิจทุนนิยม บทบาทด้านสังคมและวัฒนธรรมปรากฏ เช่นกันจากการศึกษาครั้งนี้ส่วนความเป็นระเบียบ การเป็นอุปสรรคต่อการสัญจรปัญหาคุณภาพสินค้าซึ่งรวมถึง สุขาภิบาลอาหาร ยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการศึกษาได้แก่การกำหนดแผนระยะ ยาวเกี่ยวกับการบริหารจัดการการค้าข้างทาง และการกำกับดูแลเรื่องสุขาภิบาลอาหารสนับสนุนข้อเสนอแนะสำหรับการ วิจัยคือการศึกษาย่างครอบคลุมถึงประโยชน์และจุดอ่อนของการค้าข้างทางบทบาทในด้านลดความเหลื่อมล้ำ ด้านรายได้และการพัฒนาผู้ประกอบการแนวทางในการขยายบทบาทของวัฒนธรรมอาหารในการค้าข้างทาง และการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการการค้าข้างทาง

### Abstract

The main purpose of the study, 'Administration of Street Vending in Thailand : The Situation and Policy Recommendations' is to determine the significance of street vending and recommend corresponding policy. Through documentary research and survey research which employed mixed methodology, the study explored the state of knowledge of street vending in Thailand and other countries; the characteristics of Thai street vendors and their trades; economic, social and cultural roles of street vending; and policy concerning street vending at national and local levels and the consequences. Samples were 100 vendors, 50 buyers and 50 general public in selling areas in four inner districts of Bangkok. Samples were selected by accidental sampling. Field surveys were complemented by stakeholder interviews. The documentary research found that increase in the number of street vendors were common phenomena among seven countries studied. Conflicts on the use space were evident. In most countries monitoring of street vending depended on local policy. Policy towards street vending in these countries were restricted or inclusive. The inclusive policy included having the vendors (and the community) involve in the management of street vending, having a long-term strategy taking into consideration the roles of street vending, other stakeholders' right to public space among other factors. In the case of Bangkok, monitoring of street vending focused on spatial order. Whereas the national policy promotes micro-enterprise as a means to reduce poverty; self-reliance and entrepreneurial development, policy at local level tended to be restrictive though leniency were applied. The major weaknesses of street vending included traffic obstruction, orderliness and quality of goods and food hygiene. Survey found that street vending was a livelihood of poor and non-poor vendors. It was an entrepreneurial venture for better-off vendors including new generation of vendors who preferred autonomy and flexibility. High percentage of vendors sold foods, either cooked on the streets or ready-to-eat foods. Highest percentage of buyers were labor earned not higher than minimum wage. Thus street vending helped reduce income inequality and friction. Social and cultural roles were also noted. The study recommends that the significance of street vending should be recognized and that there should be a long-term and integrative strategy for the management of street vending. Good hygienic practices among food vendors must be enforced. The weakness concerning obstruction and orderliness should also be addressed. For future research, a comprehensive study on the cost and benefits of street vending should be conducted as well as the roles of street vending in reducing income inequality, entrepreneurial development, the strengthening of food culture in street vending. Action research on the role of the community in the management of street vending is also recommended.

## บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง“การบริหารจัดการการค้าข้างทาง(Street Vending) ในประเทศไทย: สถานการณ์และทิศทางที่ควรจะเป็น” ต้องการตอบคำถามในประเด็นต่อไปนี้ 1) สถานะความรู้เกี่ยวกับการค้าข้างทาง ในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) นโยบายของประเทศไทยทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นที่สนับสนุนและจำกัดการค้าข้างทาง และผลกระทบ 3) คุณลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ประกอบอาชีพรูปแบบการประกอบอาชีพ พื้นที่การประกอบอาชีพและสินค้าที่ขาย 4) บทบาทของการค้าข้างทางในสังคมไทยและปัจจัยที่ทำให้บทบาทเหล่านั้นสามารถดำรงอยู่ได้ และ 5) ความจำเป็นหรือไม่จำเป็นของการค้าข้างทางและแนวทางในการบริหารจัดการในกรณีที่ยังมีความจำเป็น

การศึกษาจำกัดขอบเขตเฉพาะกรุงเทพมหานคร พื้นที่การศึกษาได้แก่พื้นที่ประกอบการค้าในเขตบางรัก (บริเวณถนนนริยະ ถนนคอนแวนต์ ถนนพระราม 4 ถนนมหาพฤฒาราม) เขตปทุมวัน (บริเวณเวสต์เทรตเซ็นเตอร์ และวัดดวงแข เขตพระนคร(ปากคลองตลาด และพื้นที่บริเวณท่าพระจันทร์ ท่าช้าง ท่าเตียน ซึ่งไม่ได้เป็นจุดผ่อนผัน) และ เขตสัมพันธวงศ์(บริเวณถนนเยาวราช) พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่มีการประกอบอาชีพการค้าข้างทางมาเป็นเวลานาน มีค้าหลากหลายทั้งในด้านสินค้าและสถานะทางเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถเป็นตัวแทนของแต่ละเขตได้เนื่องจากความหลากหลายของพื้นที่ในเขตต่างๆ

การศึกษาใช้ข้อมูลจากเอกสารและการสำรวจในพื้นที่และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาการรวบรวมข้อมูลใช้การศึกษาแบบผสมวิธี ผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่คือกลุ่มตัวอย่าง ผู้ค้า ผู้ซื้อ และประชาชน กำหนดกลุ่มตัวอย่างผู้ค้า 100 คน ผู้ซื้อและประชาชนกลุ่มละ 50 คน ในแต่ละเขต การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างทำโดยการสุ่มตัวอย่างรายสะดวก การศึกษาใช้การสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ตัวแทนผู้ค้า ผู้ค้าที่ถูกไล่อ้อ และประชาชน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการค้าข้างทาง และสนับสนุนการประกอบอาชีพ นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน การประกอบอาชีพอิสระ การบริหารจัดการเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับผู้ค้าข้างทาง

การประมวลผลข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนาเป็นหลัก ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

### สถานะความรู้เกี่ยวกับการค้าข้างทางในประเทศไทยและต่างประเทศ

การค้าข้างทางในกรุงเทพมหานครมีมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ ผู้ค้ารุ่นแรกๆเป็นชาวจีนซึ่งอพยพย้ายถิ่นมาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย ส่วนชาวไทยเข้ามาประกอบอาชีพมากขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในช่วงต้นและกลางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผู้ประกอบอาชีพจากชนบทโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่อาชีพมากขึ้น เนื่องจากปัญหาการสร้างรายได้ในภาคเกษตรและโอกาสประกอบอาชีพในกรุงเทพมหานคร หลังปี พ.ศ. 2540 มีงานศึกษาที่ระบุว่าผู้ค้าที่ไม่ได้เป็นผู้ด้อยโอกาส แต่เลือกประกอบอาชีพเนื่องจากเห็นโอกาสในการสร้างรายได้ ต้องการความยืดหยุ่นในการประกอบอาชีพ มีแรงงานต่างสัญชาติเข้ามาประกอบอาชีพด้วย ปัญหาที่สำคัญของการค้าข้างทางคือเป็นอุปสรรคต่อการสัญจร ไม่เป็นระเบียบ ปัญหาคุณภาพของสินค้าซึ่งรวมสุขาภิบาลอาหาร

พัฒนาการของการค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากสำนักทวิลักษณ์ สำนักโครงสร้าง มาสู่นักกฎหมาย และสำนักสมัครใจ และทั้งสี่สำนักมีอำนาจในการอธิบายปรากฏการณ์การค้าข้างทางและบทบาทการค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร

ผลการศึกษาในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาคือ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐวันดา สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธรัฐมาเลเซีย และ สาธารณรัฐสิงคโปร์พบว่า การจำกัดการค้าข้างทางเป็นปรากฏการณ์ร่วม การบริหารจัดการจำแนกได้เป็น 2 แนวทาง คือ จำกัดและผนวกรวม การค้าข้างทางให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม แนวทางการจัดการจึงปรากฏทั้งในรูปของจำกัดการประกอบอาชีพ ด้วยวิธีการต่างๆ และการสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญคือ ผู้ค้า และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

การจัดการตามแนวทางหลังปรากฏทั้งในรูปการวางแผนย้ายพื้นที่การค้าร่วมกัน สนับสนุนให้ผู้ค้าตั้งสหกรณ์ การสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดพื้นที่การค้าและกำกับดูแลการค้าข้างทางทั้งในด้านคุณภาพสินค้า การรักษาความเป็นสะอาดและความเป็นระเบียบ การให้ทุนสนับสนุนเพื่อขยายการประกอบอาชีพและมีการจัดการในเชิงยุทธศาสตร์ การศึกษายังพบว่าการค้าข้างทางไม่ได้ถูกพิจารณาในมิติของ“กลยุทธ์เพื่อความอยู่รอด” ของผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงการพิจารณาการค้าข้างทางมิติบริหารธุรกิจด้วยการบริหารจัดการในประเทศเหล่านี้สะท้อนการให้ความสำคัญต่อแนวคิด“เมืองทั่วถึง” หรือ Inclusive Cities รวมทั้งสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 11 ว่าด้วยความยั่งยืนของชุมชนและเมือง ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

#### นโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นแสดงผลกระทบ

นโยบายของรัฐมี 2 ระดับ นโยบายของรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระเพื่อลดความยากจนและสร้างความสามารถในการพึ่งตนเอง รูปแบบที่ชัดเจนคือการจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนเพื่อสนับสนุนทุนประกอบอาชีพ ส่วนในระดับท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการจัดการในเชิงพื้นที่ แม้จะผ่อนปรนให้ประกอบอาชีพได้ ในขณะที่ปัญหาต่างๆของการค้าข้างทางยังคงดำรงอยู่ปัญหาการบริหารจัดการประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจ สังคม การขาดความรับผิดชอบของผู้ค้า ส่งผลให้ผู้ค้ามีจำนวนมากขึ้น จนกระทบการสัญจรของประชาชน นำไปสู่ปฏิบัติการคืนทางเท้าให้ประชาชน” ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2557 พัฒนาการด้านการบริหารจัดการการค้าข้างทางสะท้อนทั้งความไม่ลงรอยของนโยบายและมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ

#### คุณลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ค้าข้างทางและการประกอบอาชีพ

ผู้ค้าร้อยละ 44 ชายนอกจุดผ่อนผัน ผู้ค้าส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง และมีอายุมากกว่า 40 ปี ผู้ค้ามากกว่าครึ่งมีระยะเวลาประกอบอาชีพมากกว่า 10 ปี ที่ประกอบอาชีพไม่เกิน 5 ปี มีประมาณ 1 ใน 4 เขตปทุมวันมีผู้ค้าที่มีระยะเวลาประกอบอาชีพไม่เกิน 5 ปีสูงที่สุด สัดส่วนของผู้ค้าหญิงสูงมากกว่าร้อยละ 75 ในทุกเขต เว้นเขตปทุมวัน มีผู้ค้าจำนวนมากที่ระบุว่าเหตุผลในการเข้าสู่อาชีพไม่ใช่เหตุผลด้านรายได้ แต่เป็นเหตุผลด้านความอิสระและความยืดหยุ่น ผู้ค้าบางส่วนระบุว่าไม่มีทางเลือก ข้อค้นพบนี้ยืนยันพัฒนาการของทฤษฎีที่อธิบายการประกอบอาชีพ ประเด็นที่น่าสนใจคือสัดส่วนที่สูงของผู้ค้าหญิง ซึ่งทุกเขตยกเว้นเขตปทุมวันมีร้อยละ 75 หรือมากกว่า การศึกษาปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาวะเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน และอาชีพของคู่สมรส

และจำนวนผู้ค้าที่เข้าสู่อาชีพไม่เกิน 5 ปี ทำให้ได้ข้อสรุปว่า สัดส่วนที่สูงของผู้ค้าหญิงเป็นผลจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำที่ทำให้ผู้หญิงเข้าสู่อาชีพมากขึ้น

ผู้ค้าสินค้าประเภทอาหารมีสัดส่วนสูงกว่าสินค้าที่มีโชอาหาร โดยเฉพาะอาหารปรุง ณ จุดขาย การลงทุนเฉลี่ยของผู้ค้าอยู่วันละ 2,237.48 บาท ส่วนรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 3,208.40 บาท ผลการวิเคราะห์สถิติอนุมานพบว่าผู้ค้าที่ขายอาหารและสินค้าอื่น ๆ มีระดับการลงทุนไม่แตกต่างกัน ในทั้ง 4 เขต เงินลงทุนที่ต่ำที่สุดคือ 200 บาท ผู้ค้าที่มีเงินลงทุนต่ำมีแนวโน้มเป็นผู้ค้ายากจนและมีความต้องการในการขยายอาชีพต่ำกว่าผู้ค้าที่มีเงินลงทุนสูง ผู้ค้าจำนวนหนึ่งมีรายได้น้อยและบางวันมีรายได้ไม่เพียงพอ

ผู้ค้าส่วนน้อยใช้ประโยชน์จากธนาคารประชาชน แต่มีโอกาสได้รับบริการด้านการพัฒนาด้านความรู้ในการรักษาความสะอาด และความรู้เกี่ยวกับอาชีพ จากกรุงเทพมหานคร ผู้ค้าบางส่วนระบุว่ามีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ค้ามากกว่าร้อยละ 60 ระบุว่าผู้ซื้อคือลูกค้าประจำ เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีลูกค้าประจำคือ ราคาไม่แพง ผู้ค้าที่ต้องการประกอบอาชีพในระยะยาวมีร้อยละ 66.25 ผู้ค้าที่สนับสนุนให้บุตรหลานประกอบอาชีพมีร้อยละ 55.20 ผู้ค้าร้อยละ 60.98 ไม่ประสงค์ขยายการประกอบอาชีพเป็นการค้าในระบบ ส่วนแนวทางบริหารจัดการ คำตอบที่ผู้ค้าระบุมากที่สุดคือ จัดที่ขายให้ผู้มีรายได้น้อย เก็บค่ารักษาความสะอาด และควบคุมจำนวนผู้ค้า

การศึกษาพบลักษณะเฉพาะของเขตปทุมวัน ซึ่งพบว่าผู้ค้าในเขตนี้มีโอกาสในการสร้างรายได้มากกว่าผู้ค้าในเขตอื่นๆ คุณลักษณะของผู้ค้าในเขตปทุมวันแตกต่างจากผู้ค้าในเขตอื่นๆทั้งในด้านสัดส่วนของที่ตั้งของผู้ค้าหญิง อายุเฉลี่ยของผู้ค้า ความเชื่อมโยงกับภาคเกษตร จำนวนผู้อยู่ในอุปการะ ทักษะต่อการขยายการประกอบอาชีพและการสนับสนุนให้บุตรหลานประกอบอาชีพการค้าข้างทาง

การสำรวจข้อมูลผู้ซื้อพบว่า ผู้ซื้อในทุกกลุ่มอายุ และส่วนใหญ่เป็นแรงงาน ผู้ซื้อที่มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 9,000 บาทมีถึงร้อยละ 35 ผู้ซื้อเกือบร้อยละ 40 ซื้อสินค้าข้างทางทุกวัน ผู้ซื้อร้อยละ 50 มีมูลค่าการซื้อแต่ละครั้งมากกว่า 100 บาท เหตุผลสำคัญที่ซื้อสินค้าข้างทาง เป็นเหตุผลด้านความสะดวกและราคา ผู้ซื้อมีความเห็นว่า การซื้อสินค้าข้างทางแตกต่างจากการซื้อสินค้าจากร้านค้า เพราะสะดวกกว่า ราคาสินค้าถูกกว่า และ ผู้ซื้อและผู้ขายมีปฏิสัมพันธ์กัน ส่วนการเพิ่มจำนวนของผู้ค้านั้น ผู้ซื้อให้เหตุผลว่าเป็นเพราะประชาชนที่ไม่มีงานทำมีจำนวนมากขึ้นและคนรุ่นใหม่นิยมประกอบอาชีพอิสระมากกว่าเป็นลูกจ้าง ผู้ซื้อร้อยละ 96.79 ระบุว่าการค้าข้างทางมีความจำเป็นสำหรับกรุงเทพมหานคร ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการ ผู้ซื้อเสนอให้กำหนดพื้นที่อนุญาตให้ชัดเจน ไม่ให้กีดขวางทางสัญจรและจำกัดจำนวนผู้ค้าและแผงค้า และพัฒนาผู้ค้า

การสำรวจในส่วน of ประชาชนพบว่า ประชาชนร้อยละ 12.50 ไม่ซื้อสินค้าข้างทาง ด้วยเหตุผลด้านคุณภาพของสินค้า ส่วนประชาชนที่ซื้อสินค้าข้างทางให้เหตุผลในทิศทางเดียวกับผู้ซื้อ ทั้งในด้านพฤติกรรม การซื้อและทักษะต่างๆ ต่อการค้าข้างทาง และความจำเป็นของการมีการค้าข้างทาง ข้อแตกต่างประการเดียวคือความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการการค้าข้างทาง ซึ่งประชาชนทั้งที่ซื้อและไม่ซื้อสินค้าข้างทางให้ความสำคัญต่อการจัดการด้านโครงสร้างมากกว่า เช่น การสนับสนุนผู้ค้าที่ยากจน เก็บภาษีผู้ค้า รักษาความสะอาด ในขณะที่ผู้ซื้อให้ความสำคัญต่อการพัฒนาผู้ค้ามากกว่า แต่ความแตกต่างอยู่ในระดับที่ไม่สูง

#### บทบาทของการค้าข้างทางในสังคมไทยและปัจจัยที่ทำให้บทบาทเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ได้

ผลการศึกษาพบว่าการค้าข้างทางมีบทบาททั้งในมิติการสร้างงาน สร้างอาชีพ การลดแรงเสียดทานในระบบทุนนิยม และยังมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจ และที่สำคัญก็คือลดความเหลื่อมล้ำและ สนับสนุนภาค

เกษตรกรรมซึ่งปรากฏชัดในกลุ่มผู้ค้าในเขตปทุมวัน บทบาทในเชิงสังคมและวัฒนธรรมปรากฏชัดเจนเช่นกัน ส่วนปัจจัยที่สนับสนุนบทบาทเหล่านี้ได้แก่ ความจำกัดในคุณสมบัติของแรงงาน ระดับค่าจ้าง ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ นโยบายในระดับท้องถิ่นซึ่งให้การสนับสนุนทั้งในทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งวัฒนธรรมการบริโภคสาธารณะของชาวกรุงเทพมหานคร

ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามและการสัมภาษณ์ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การค้าข้างทางยังมีความจำเป็นสำหรับกรุงเทพมหานคร แต่ต้องจัดการกับปัญหาจากการค้าข้างทาง และการบริหารจัดการมีความสำคัญเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างผู้ค้าและผู้ใช้ทางสาธารณะ ส่วนผู้บริหารกรุงเทพมหานครมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้ประกอบการค้า และการกำหนดพื้นที่อนุญาต รูปแบบของแผงค้า และการบริหารจัดการเป็นบทบาทหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

#### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยตั้งอยู่บนฐานคิดต่อไปนี้ 1) การยืนยันสถานะที่ชัดเจนของการค้าข้างทางทั้งในด้านการสร้างงาน สร้างรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ แก้ไขปัญหาความยากจน สนับสนุนการประกอบการ และเผยแพร่วัฒนธรรม 2) การจัดการในเชิงบูรณาการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บทบาทหน้าที่หรือประโยชน์ของการค้าข้างทางในมิติต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการปัญหาที่เกิดจากการค้าข้างทาง 3) ให้ความสำคัญต่อเมืองที่มีความหลากหลายและเมืองทั่วถึง(Inclusive Cities) ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและ 4) ให้ความสำคัญต่อลักษณะเฉพาะของพื้นที่ การบริหารจัดการไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกพื้นที่แต่อยู่ภายใต้ฐานคิดและนโยบายเดียวกัน

ข้อเสนอแนะระยะสั้นประกอบด้วย 1) ทบทวนมาตรการยกเลิกจุดผ่อนผันแบบปูพรม 2) สำรวจพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้ผู้ค้าประกอบอาชีพได้ 3) กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจุดผ่อนผัน วางแผนกำหนดจุดผ่อนผัน และกำกับโดยเคร่งครัด 4) จัดพื้นที่ทดลองให้ประกอบการค้าโดยใช้เกณฑ์ประเภทสินค้าที่ขาย ความจำเป็นของผู้ค้าและผู้ซื้อ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ค้าเดิมที่มีรายได้น้อยเข้ามาประกอบอาชีพ ประเมินผล และขยายผลเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ในข่ายที่สามารถอนุญาตให้ประกอบการค้าได้ 5) กำกับดูแลอย่างจริงจังและโปร่งใส ให้ความสำคัญต่อความเป็นระเบียบ ความสะอาด ไม่กีดขวางการสัญจรและคุณภาพของสินค้า

ในอีกด้านหนึ่ง ควรประเมินประสิทธิภาพมาตรการคืนทางเท้าให้ประชาชน โดย 1) สำรวจเงื่อนไขการประกอบอาชีพในพื้นที่ใหม่ เช่น ค่าใช้จ่าย สาธารณูปโภค ความหนาแน่นของผู้ซื้อ 2) สำรวจการประกอบอาชีพของผู้ค้า ตลอดจนความสำเร็จและความไม่สำเร็จของผู้ค้าที่ถูกไล่รื้อในเขตต่าง ๆ ซึ่งอาจทำโดยการสุ่มสำรวจศึกษาปัญหาอุปสรรคของผู้ค้า รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้ผู้ค้าปรับตัวได้หรือไม่ได้กับการประกอบการค้าในพื้นที่ใหม่ 3) แสวงหาแนวทางให้ความช่วยเหลือผู้ค้าที่ยังประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ เช่น การเชื่อมโยงแหล่งทุน การสนับสนุนด้านความรู้

ข้อเสนอแนะระยะยาว ประกอบด้วย 1) กำหนดยุทธศาสตร์การค้าข้างทางเพื่อความชัดเจนในสถานะของการค้าข้างทางทั้งในด้านการสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างอาชีพ และผู้ประกอบการกรณีตัวอย่างการจัดการการค้าข้างทางในบางประเทศเป็นกรณีศึกษาที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ หากมีการทำความเข้าใจอย่างชัดเจนต่อการจัดการเชิงบูรณาการที่ครอบคลุมทั้งการใช้พื้นที่ คุณลักษณะของผู้ค้า การเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการ 2) จัดตั้งหรือมอบหมายหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลการค้าข้างทางอย่างจริงจัง กำหนดหน้าที่ชัดเจนมากกว่าการจัดระเบียบ ให้ความสำคัญอย่างครอบคลุมมิติต่างๆ ในเชิงบูรณาการ 3)

สนับสนุนให้เกิดการจัดการที่นำไปสู่ความยั่งยืน มากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ให้ความสำคัญต่อการสร้างเมืองทั่วถึงและยั่งยืน 4) ศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้ที่ยังมีอยู่ เพื่อการตัดสินใจจัดสรรพื้นที่ ผู้ค้าที่มีโอกาสน้อยสมควรได้รับการสนับสนุนมากในขณะเดียวกัน การจัดการควรพิจารณาความคุ้มค่าและประโยชน์ที่ท้องถิ่นพึงได้รับการอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ 5) สนับสนุนให้ผู้ค้ารวมกลุ่ม และมีผู้แทนที่ชัดเจน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ค้าในการบริหารจัดการบนพื้นฐานความรับผิดชอบ ต่อสังคม สนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการร่วมจัดการ 6) กำกับดูแลเรื่องสุขาภิบาลอาหารอย่างจริงจังและทั่วถึง ทั้งผู้ค้าที่ประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน

#### ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัย

ข้อเสนอในส่วนนี้ประกอบด้วย 1) ศึกษาผลกระทบจาก“มาตรการคั่นทางเท้าให้ประชาชน” ทั้งต่อผู้ค้าและผู้ซื้อ 2) ศึกษาต้นทุนและประโยชน์จากการค้าข้างทางอย่างรอบด้าน เพื่อการตัดสินใจในเชิงนโยบาย 3) ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการค้าข้างทางในเชิงยุทธศาสตร์ 4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการค้าข้างทาง 5) สนับสนุนการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ ให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งผู้ค้า ผู้ซื้อ และชุมชนเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่ 6) ศึกษาบทบาทของการค้าข้างทางต่อการสร้างเมืองทั่วถึง(Inclusive Cities) 7) ศึกษาแนวทางในการขยายบทบาทของวัฒนธรรมอาหารในการค้าข้างทาง

## Executive Summary

The main purpose of the study, ‘Administration of Street Vending in Thailand : The Situation and Policy Recommendations’ is to determine the significance of street vending and recommend corresponding policy. Through documentary research and survey research which employs mixed methodology, issues explored are : 1) The state of knowledge of street vending in Thailand and other countries; 2) The characteristics of Thai street vendors and their trades; 3) economic, social and cultural roles of street vending; 4) Policies concerning street vending at national and local levels and the consequences.

The study employed mixed methodology. Areas of study were selling space in four districts of Bangkok, namely Bangrak (Thaniya Road, Convent Road, Rama IV Road and Mahapruetharam Road); Pathumwan (World Trade Center and Wat Duangkae area); Phra Nakorn (Prachan Toad, Tha Chang and Tha Tien areas) and Sampanthawong (Yaowaraj Road). Samples in each district comprised 100 vendors, 50 buyers and 50 general public who were selected by accidental sampling. Field surveys were complemented by interviews of administrators and staff of the Bangkok Metropolitan Administration, government officers dealing with poverty reduction and development of micro-enterprise; staff of non-governmental organizations, shop owners, representatives of street vendors, academics and the general public.

The summaries of the study are as follows :

### The state of knowledge on street vending in Thailand and other countries

Street of vending were means of survival and entrepreneurial ventures to generations of vendors. In the early Bangkok period vendors were Chinese migrants. The coming of Thai vendors was evident after the Second World War. Income inequality between rural and Bangkok brought in waves of migrants in the periods of the Fourth and Fifth National Economic and Social Development Plan (1977-1986). After the 1997 economic crisis, there has been new generation of vendors who choose to engage in street vending because of high economic opportunity in street vending besides the autonomy and flexibility offered by the occupation.

The situation of street vending in Bangkok confirms theoretical shift from the Dualist School, the Structural School, the Legal School to the Voluntary School, though all theories are still relevant.

Review of the study of street vending in seven countries, namely the United States, Republic of India, Republic of Rwanda, Republic of Indonesia, Republic of Malaysia,



Republic of Singapore and the Socialist Republic of Vietnam found that all countries experienced increase in the number of street vendors. Conflicts on the use space were evident. In most countries monitoring of street vending depended on local policy. Mainly there were two policy orientation, the restricted and the inclusive. The restricted policy tended to exclude street vending. The inclusive policy comprised measures such as joint planning in case of relocation, promoted vendors' cooperatives and promoted community involvement in managing and regulating street vending. Study also found a country which employed a long-term strategy taking into consideration the roles of street vending, other stakeholders' right to public space among other factors. In some countries street vending is not regarded only as a survival strategy but also a business enterprise. The inclusive orientation reflected the approach to 'inclusive cities.'

#### Characteristics of street vendors and their trades

Forty-four percent of vendors sold outside permitted areas. Most vendors attained not more than 9 years of education. More than half of vendors had more than 10 years in vending occupation. A quarter of vendors worked less than 5 years and most of them sold in Pathumwan district. The percentage of female vendors was also lowest in Pathumwan district. High percentage of vendors cited autonomy and flexibility as reasons for vending though there were some vendors who cited 'good earnings' and 'having no choice' as reasons. Analysis of economic situation, unemployment rate, spouse's occupation and the percentage of vendors who sold less than 5 years explained the high percentage of female vendors.

High percentage of vendors sold foods. The average daily value of stock was 2,237.48 baht and the average daily income was 3,208.40 baht. Inferential statistics found no difference between daily investment between food and non-food vendors. In all four districts the minimum values of stock was 200 baht. The vendors who had low value of stock tended to earn less. They had lower ambitions with regards to expansion. Some vendors reported to have insufficient earnings.

More than 60 percent of vendors had regular customers because of lower price of goods. Vendors who regarded vending as a long-term occupation accounted for 66.25 percent whereas 55.20 percent expected children to enter vending occupation. Around 60 percent of vendors had no interest in expanding vending into a formal venture. Seventy percent of vendors agreed that vending caused many problems. As for the opinions on the administration of vending, vendors suggested

that low-income vendors should have the priority over the space. Cleaning fees must be collected and the number of vendors should be limited.

Study found that Pathumwan district had highest earning opportunity. The characteristics of vendors in Pathumwan is different from other districts in terms of lower percentage of female vendors, average age of vendors, linkage to the agricultural sector. The area had higher percentage of vendors who wanted to expand trade and who would encourage their children to enter vending business.

Study on buyers found that most of them were labor. Thirty-five percent earned not more than daily minimum wage. Forty percent of buyers purchased from vendors on a daily basis. Half of the buyers spent more than 100 baht. The most cited reasons for buying were convenience and lower price. Buying from street vendors was different from buying from shops because of convenience, lower price and social relationship between buyers and sellers. They believed that the increase of street vending was due to unemployment and that the new generation of labor force preferred autonomy and flexibility. Almost 97 percent of buyers contended that street vending is significant. They recommended that the areas permitted for vending must be specified and closely monitored and that the number of vendors must be limited. Vendors should be equipped with knowledge. They should be more polite.

Study on the general public found that 12.50 percent did not buy from street vendors. The most cited reason was the quality of goods. Those who bought from vendors shared similar reasons with buyers in the aspect of reasons for buying and the opinion on the administration though they tended to focus more on the structural factors such as supporting poor vendors, taxation, keeping order rather than focusing on the vendors.

#### Economic, social and cultural roles of vendors and the contributing factors

The study confirmed the economic roles of vendors. Social and cultural roles were also noted. Street vending not only created jobs and earning opportunities in the city, but also supported the agricultural sector. The contributing factors were the characteristics of labor, low wage level, income inequality and policy at local level which directly and indirectly promoted the role of street vendors. The culture of public eating was another contributing factor.

Documentary research and field research confirmed the significant of street vending in Bangkok. Managing and regulating street vendors is imperative to assure long-term coexistence between vendors and the users of public space and strengthening the potential of street vendors. Administrators of Bangkok Metropolitan Administration opined that there was still a possibility for street vending to exist in

Bangkok on the condition of close monitoring from the Bangkok Metropolitan Administration.

#### Policies on street vending and their consequences

There are two levels of policy. Policy at the national level promotes micro-enterprise as a means to reduce poverty, self-reliance and entrepreneur development. The Bank of People's project was established in 2001 to provide low-interest loans to micro-enterprise. However the policy at local level has emphasized spatial order though leniency has been applied. Problems in management and lack of responsibility of the vendors together with changes in the economic and social situation resulted in the increase of street vendors and thus obstruct the sidewalks. As a result the 'Campaign to return Bangkok's sidewalks to the pedestrian' has been launched since 2014. The Campaign prohibited selling in the former 'permitted areas' It affected both the vendors and the shops in the neighborhoods. Vendors reported to have to pay money to local and government officers.

#### Recommendations

The recommendations are based on the following premises : 1) The significance of street vending in terms of employment creation, providing earning opportunities, reduction of income inequality and entrepreneur development 2) The Integrative administration which takes into consideration the stakeholders, the diverse roles of street vending and the coexistence between street vending and other stakeholders in the city. This includes the corrective actions on the problems related to street vending. 3) Needs to create an inclusive city which take into consideration the livelihood of diverse groups of people, the social and cultural aspects of the city; and 4) Observation of different characteristics in the districts and among districts.

The recommendation in practices are : 1) Revise the blanket termination of 'permitted areas.' ; 2) Survey in order to specify the possible 'permitted areas.'; 3) Set up a 'pilot areas' for vending. Criteria applied for selection of vendors are economic status of vendors, types of foods, and willingness of the community. Implement close monitoring to prevent problems related to obstruction, cleanliness and food hygiene. Evaluate the project and replicate; 4) Evaluate the effectiveness of the 'Campaign to return Bangkok's sidewalks to pedestrians. Examine the conditions in the new vending spaces in terms of expenses, utility and density of buyers. Assess the success or failure of relocated vendors

and the contributing factors. Provide necessary assistance to the vendors who experienced obstacles. Disseminate necessary information on loans and other useful information.

Policy recommendations are : 1) Set up a strategic plan for an integrative and long-term management which takes into consideration coexistence between vendors and general public and the economics, social and cultural benefits. Promote vending's potential in employment creation and entrepreneurial development; 2) Set up a new unit or expand the responsibilities of the existing responsible agency for an integrative management of street vending; 3) Promote organization of street vending to participate in the administration on the basis of social responsibility. Support the involvement of the community; 4) Strengthen the role of street foods in employment creation. Empower the cultural capital of street foods. Enforce proper hygienic practices. For future research, the study proposes a comprehensive study on the roles of street vending in reducing income inequality, entrepreneurial development. Action research on the role of the community in the management of street vending and the strengthening of food culture in street vending are also recommended.

