

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองส่วนใหญ่ขณะนี้ ที่เห็นได้ชัดคือการเพิ่มขึ้นของประชากรที่หลั่งไหลจากพื้นที่ในเขตชนบทเข้าสู่ตัวเมือง มุ่งแสวงหาโอกาสและการจ้างงานที่ดีกว่า (Push Factor) เพื่อความอยู่รอดและยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองให้ดีขึ้น ผลที่ตามมาคือเมืองไม่สามารถรองรับประชากรที่หลั่งไหลเข้ามาเหล่านี้ได้เพียงพอ เกิดสภาพความเป็นเมืองเกินระดับ (Over Urbanization) ประชากรอยู่อย่างแออัด อัตราการจ้างงานไม่พอเพียง เกิดภาวะการว่างงานขึ้น ทำให้พวกเขาเหล่านี้ต้องดิ้นรนหางานทำเพื่อความอยู่รอด จึงมีการหลั่งไหลของแรงงานจำนวนมากเข้าสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) โดยเฉพาะในสาขาอาชีพหาบเร่แผงลอยซึ่งเกิดขึ้นได้ง่ายและพบอยู่เป็นจำนวนมากในเมืองขนาดใหญ่

ปัจจุบันเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากการประมาณค่าของขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในปี 1984 พบว่ามีขนาด 235-338 พันล้านบาท หรือร้อยละ 25-40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ มีจำนวนร้อยละ 36 ของการจ้างงานทั้งหมดในเมือง โดยกลุ่มอาชีพที่สำคัญได้แก่ การค้าขายประเภทหาบเร่แผงลอยนั่นเอง

ชีวิตของแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบ นับว่ามีความสำคัญมากต่อนโยบายพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนา แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำหรือคนจนในเมือง ซึ่งจากการศึกษาของ Thai Khadi Research Institute (1987) ในประเทศไทย พบว่าคนจนในเมืองมักจะเป็นลูกจ้างภาคเอกชน หรือเจ้าของกิจการเล็ก ๆ นั่นเอง จากการสำรวจพบว่าร้อยละ 58 ของคนจนในเมืองในประเทศไทยทำงานรับจ้างทั่วไป ขณะที่ร้อยละ 16.2 เป็นคนเร่ขายของทั่วไปในเมือง (ดารณี , 2538)

หาบเร่แผงลอยแม้จะเป็นกิจการขนาดเล็ก มีการลงทุนและการใช้ทักษะน้อย ใช้แรงงานเป็นหลัก แต่ก็ยังเป็นอาชีพที่มีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมเมืองอย่างเห็นได้ชัด จากผลการศึกษาของประชุม สวัสดิ์ดี และคณะ พบว่า อาชีพหาบเร่แผงลอยมีบทบาทในการพยุงราคาสินค้าไม่ให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ช่วยกระจายสินค้าไปสู่ผู้มีฐานะรายได้ต่ำ และปานกลางได้อย่างทั่วถึง ให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการซื้อสินค้าที่จำเป็น ทำให้ผู้ที่ยากจน มีการศึกษาต่ำ ได้มีอาชีพทำมีรายได้จุนเจือครอบครัว ซึ่งจากการศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า

อาชีพหาบเร่แผงลอยได้ก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนกลุ่มหนึ่งเป็นเงินถึงปีละ 1,800 ล้านบาทซึ่งถือว่าหาบเร่แผงลอยเป็นฐานชีวิตที่สำคัญของคนจนจำนวนหนึ่งในเมือง

หาบเร่แผงลอยจัดได้ว่าเป็นวัฒนธรรมและวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนไทยในอดีต เป็นอาชีพที่อยู่คู่กับคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นอาชีพที่ใกล้เคียงกับชีวิตการทำงานภาคเกษตร ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่แผงลอยส่วนมากจะเป็นคนยากจน มีความรู้และประสบการณ์น้อย ส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท ทั้งที่อพยพมาอยู่ในเมืองแบบถาวร และเดินทางเข้ามาค้าขายเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการแต่งแต้มสีสันให้แก่สังคม ทำให้เมืองมีเสน่ห์มีชีวิตชีวา เพิ่มความคึกคักน่าอยู่อาศัยให้กับเมือง แต่ในขณะเดียวกันหาบเร่แผงลอยก็มีส่วนที่สร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในทางที่เลวลง โดยเฉพาะหาบเร่แผงลอยที่ต้องบุกกรุกทางเท้า ถนน และที่สาธารณะ เพื่อทำการค้าขาย สร้างความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย กีดขวางทางเดินของผู้ที่สัญจรไปมา ก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งก่อให้เกิดขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ตามมาในภายหลัง สภาพแวดล้อมเมืองเสื่อมโทรมไม่น่าดู บางครั้งก็ส่งกลิ่นเหม็นตลบอบอวลไปทั่วทั้งบริเวณ เกิดสภาพที่ไม่น่าดูต่อผู้ที่พบเห็น

จังหวัดเชียงใหม่ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่มากที่สุด เป็นเป้าหมายหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเมืองหลัก มีจำนวนประชากรในเขตเทศบาล 166,883 คน (สำมะโนประชากรปี 33) มีอัตราการลงทุนในกิจการต่าง ๆ มากมาย มีความแออัดของผู้คนเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งในปัจจุบันนี้ เมื่อผ่านเข้าไปในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ สิ่งแรกที่สามารถรับรู้ได้จากบริเวณ 2 ฝั่งถนนคือ บรรดาพ่อค้าแม่ค้าที่วางแผงขายสินค้าอยู่บริเวณริมถนนจำนวนมากมาย ในอดีตที่ผ่านมา หาบเร่แผงลอยจะแสดงถึงลักษณะสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นอาชีพที่มีการค้าขายอย่างง่าย ๆ ใช้วัสดุอุปกรณ์ที่หาได้ง่ายจากธรรมชาติ เช่น ไม้ไผ่ มาจักสานเป็นกระบุง กระจาด และทำไม้คานเป็นคานหาม แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา อาชีพดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่อำนวยความสะดวกสบายเข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การใช้รถเข็นบรรทุกของขาย มีการสร้างแผงร้านค้าอย่างง่าย ๆ เช่น โครงเหล็กที่สามารถนำมาประกอบเป็นแผงชั่วคราว บ้างก็วางขายของบนกะดินโดยใช้ผ้าพลาสติกปูพื้น บ้างก็นำสินค้ามาวางขายบนหลังรถปิคอัพ ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายไปมาได้สะดวกรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้ได้กลืนวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นสูญหายไปจนหมดสิ้น และยังพบว่าในปัจจุบันนี้อาชีพหาบเร่แผงลอยไม่ได้เป็นอาชีพที่มีไว้รองรับเฉพาะคนที่มีฐานะยากจน ขาดความรู้เท่านั้น แต่ยังเป็นอาชีพที่ช่วยเสริมรายได้ (อาชีพที่สอง) สำหรับผู้ที่ทำงานในส่วนของ Formal Sector ซึ่งมีความรู้และมีรายได้ปานกลางอีกด้วย

โดยสรุปแล้ว อาชีพหาบเร่แผงลอยที่เกิดขึ้นควบคู่กับการเติบโตของเมืองนั้นได้มีทั้งส่วนดีและส่วนเสียต่อการเติบโตของเมือง จึงเป็นปัญหาที่ท้าทายให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องขบคิดว่าจะจัดการอย่างไรกับสิ่งที่เกิดขึ้น ? ในเมื่ออาชีพดังกล่าวมีความสำคัญต่อชีวิตผู้คนในเมือง ที่มีได้มีแต่คนยากจนเท่านั้น หากยังรวมไปถึงคนกลุ่มที่มีฐานะดีด้วย แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อการพัฒนาเมืองตามมาในภายหลัง

การวางแผนพัฒนาเมือง นอกจากจะคำนึงถึงความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเรื่องเศรษฐกิจของเมืองด้วย โดยเฉพาะเศรษฐกิจของคนจนเมือง ซึ่งเป็นสัดส่วนใหญ่ของประชากรในเมือง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาในเรื่องของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมืองที่อยู่ในส่วนของ Informal Sector โดยศึกษาเจาะลึกในรายละเอียดของสาขาอาชีพหาบเร่แผงลอย มุ่งศึกษาถึงสภาพปัจจุบันของหาบเร่แผงลอยในเขตเมืองเชียงใหม่ ทั้งในส่วนของรูปแบบ ลักษณะ การกระจาย การรวมกลุ่ม ประเภท จำนวน บทบาทและความสัมพันธ์กับเชื่อมโยงกับเมืองและคนเมือง ตลอดจนถึงปัญหาและผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบที่มีต่อการพัฒนาเมือง โดยอาศัยแนวความคิดในเรื่อง เศรษฐกิจนอกระบบและบทบาทของคนจนต่อเมือง และแนวทางการจัดการหาบเร่แผงลอยในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในอนาคต เพื่อให้เมืองเชียงใหม่เติบโตโดยไม่จำเป็นต้องผ่านวงจรความชั่วร้ายเฉกเช่นเมืองกรุงเทพ ฯ ที่น่าจะเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับผู้บริหารจะนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ และเป็นแบบอย่างของการพัฒนาเมืองอื่น ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสภาพทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม บทบาทและความสำคัญของหาบเร่แผงลอยในเมืองเชียงใหม่
2. ทำการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจ ความเชื่อมโยง ระหว่างกิจการค้าประเภทนี้ กับเมืองและชีวิตคนเมืองเชียงใหม่
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนา การปรับปรุง จัดระเบียบ หรือกระทำการอนุรักษ์ และส่งเสริมกิจการค้าประเภทนี้ในระดับเมือง และในระดับพื้นที่ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

:เนื่องจากขอบเขตพื้นที่ตามเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ที่มีอยู่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ไปตามกาลเวลา ซึ่งอาจทำให้ขอบเขตเหล่านี้ไม่สามารถครอบคลุมเนื้อหาและพื้นที่ได้ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นจึงกำหนดพื้นที่ศึกษาว่า “เมืองเชียงใหม่” ซึ่ง “เมือง” ในที่นี้หมายถึง ที่รวมของผู้คนหรือของกิจกรรม เป็นบริเวณที่เจริญแล้ว มีความหนาแน่นของประชากรและอาคารบ้านเรือนหนาแน่นพอสมควร เป็นพื้นที่ที่มีการจัดแบ่งการใช้ (Organization) ของพื้นที่ (Space) และกิจกรรม (Activity) ที่สัมพันธ์กันตามสภาพความเป็นจริง โดยรูปแบบลักษณะของการเป็นเมืองที่สังเกตเห็นได้มีความสำคัญกว่าขอบเขตการปกครองหรือขอบเขตการวางแผน ซึ่งจะสามารถแสดงลักษณะของเมือง และความเป็นเมืองได้ชัดเจนที่สุด เพราะเป็นพื้นที่ย่านธุรกิจ การค้า มีสำนักงาน ร้านค้า และที่พักอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และ

สามารถพบเห็นหาบเร่แผงลอยได้ทั่วไปตามบริเวณ 2 ฝั่งถนน โดยเฉพาะตามย่านการค้าและถนนสายหลักในเขตตัวเมือง

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.3.2.1 ศึกษาสภาพโดยรวมว่า หาบเร่แผงลอยในเมืองเชียงใหม่ มีลักษณะเมื่อวิเคราะห์ในแง่ต่าง ๆ แล้วเป็นอย่างไร มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเมืองและชีวิตคนเมืองเชียงใหม่อย่างไรบ้าง มีสภาพและรูปแบบการกระจายตัวอย่างไร กับสภาพการพัฒนาเมืองเชียงใหม่โดยรวม

1.3.2.2 ศึกษาเจาะลึกลงในระดับพื้นที่ที่เล็กลง ในรายละเอียดของหาบเร่แผงลอยในแต่ละรูปแบบ ลักษณะ ในเรื่องของประเภทสินค้า ลักษณะ รูปแบบการค้า เศรษฐกิจประเภทของผู้ใช้บริการ ความจำเป็น ช่วงเวลาที่ค้าขาย สถานการณ์ในปัจจุบัน ผลกระทบที่มีในระดับพื้นที่ทั้งในด้านบวกและด้านลบ ตลอดจนจนถึงการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในพื้นที่

1.3.2.3 ศึกษาหาแนวทาง และสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการจัดการหาบเร่แผงลอยทั้งในระดับภาพรวมทั้งเมือง และในระดับพื้นที่ โดยศึกษามาตรการการจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐหรือผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้อง จากทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหาบเร่แผงลอย และจากความคิดเห็นของตัวผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเองในด้านของการปรับปรุง จัดระเบียบ เพื่อให้หาบเร่แผงลอยในเมืองเชียงใหม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เกิดความน่าสนใจ ประสานกับชีวิตและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้มากขึ้น

1.4 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการศึกษา

1.4.1 ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการพัฒนาเมืองเชียงใหม่กับการเกิดหาบเร่แผงลอยว่ามีความสัมพันธ์อย่างไร ในด้านสภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม บทบาท วิถีชีวิต และความเป็นเอกลักษณ์วัฒนธรรมของเมืองเชียงใหม่ และศึกษาทั้งในเรื่องของนโยบายการพัฒนาเมืองและการเกิดหาบเร่แผงลอย สภาพปัจจุบันของหาบเร่แผงลอยว่ามีลักษณะ รูปแบบ เป็นอย่างไรในภาพรวมของหาบเร่แผงลอยทั้งเมือง โดยใช้วิธีวิจัยจากเอกสาร วารสาร รายงาน บทความ และรายงานวิจัยที่มีอยู่ และจากการเก็บข้อมูลโดยการบันทึก สืบค้นข้อเท็จจริงจากภาคสนามโดยใช้แบบสำรวจที่ได้จัดทำขึ้น ครอบคลุมในรายละเอียดของลักษณะและองค์ประกอบของหาบเร่แผงลอยในด้าน ประเภทสินค้า การเคลื่อนไหว ที่ตั้งการค้า ขนาดพื้นที่การค้า อุปกรณ์การค้า ช่วงเวลา ผู้ค้า ทำเลที่ตั้งที่สัมพันธ์กับพื้นที่โดยรอบ (ภาคผนวก ก) สภาพของพื้นที่ที่เกิดการค้าหาบเร่แผงลอยขึ้น ตลอดจนสภาพสังคมและความสัมพันธ์ของหาบเร่แผงลอยที่มีอยู่ในพื้นที่ในแง่มุมต่าง ๆ

1.4.2 ศึกษา นโยบายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทัศนคติและความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อหาบเร่แผงลอยในด้านการจัดการ และตัวผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเอง ว่ามีนโยบาย ทัศนคติ และความคิดเห็นอย่างไร โดยการออกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ ส่วนหนึ่งอาศัยแนวคิดจาก A policy paradiagram for hawkers (T.G. McGee and Y.M. Yeung, 1977:43) ในเรื่องการจัดการด้านที่ตั้งและลักษณะโครงสร้างของการค้าหาบเร่แผงลอย และได้

เพิ่มเติมในส่วนของการจัดการสภาพพื้นที่เข้ามา โดยจัดทำเป็นแบบสอบถามทั้งแบบปลายปิดและปลายเปิด ให้รายละเอียดครอบคลุมในทัศนคติทั้งด้านบวกและด้านลบ (ภาคผนวก ข-ง) ซึ่งมีกลุ่มประชากรเป้าหมายคือ

- ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย
- ประชาชนทั่วไป
- หน่วยงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ

1.4.3 ทำการแบ่งกลุ่มหาบเร่แผงลอยที่เกิดขึ้นออกเป็นกลุ่มประเภทต่าง ๆ โดยคำนึงถึงตัวแปรในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ซึ่งอาจเกิดกลุ่มหาบเร่แผงลอยขึ้นหลาย ๆ กลุ่ม ที่มีรูปแบบลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และทำการสำรวจชั้นละเอียดในพื้นที่กลุ่มดังกล่าว โดยการสำรวจภาคสนาม การสอบถาม สัมภาษณ์ และการประเมินถึงผลกระทบและทัศนคติ ความคิดเห็นของประชาชน รัฐและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และตัวผู้ค้าเอง

1.4.4 พิจารณาเพื่อหาแนวทาง และสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการจัดการหาบเร่แผงลอยทั้งในระดับภาพรวมของเมืองและในระดับพื้นที่ โดยแสดงผลของการศึกษาออกมาในรูปของการพรรณนา ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

1.5.1 ข้อมูลด้านปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการบันทึก สืบค้น และสอบถามข้อเท็จจริง โดยการออกแบบสอบถาม จากการออกสำรวจภาคสนาม โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมายคือ

- ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย
- ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชีพหาบเร่แผงลอย
- หน่วยงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ

1.5.2 ข้อมูลด้านทุติยภูมิ (Secondary Data) จำพวกเอกสาร วารสาร รายงาน บทความ และรายงานวิจัย แผนที่ และภาพถ่ายทางอากาศ จากหน่วยงานราชการและสถาบันต่าง ๆ เช่น

- ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักหอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ห้องสมุดคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
- ฯลฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลของการศึกษา จะช่วยให้ทราบถึงสภาพทั่วไป บทบาท และความสำคัญของ อาชีพทาบแร่แมงกานีสที่มีต่อเมืองเชียงใหม่ทั้งในภาพรวม และในระดับพื้นที่

1.6.2 ทราบถึงสภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบของทาบแร่แมงกานีส เพื่อหาแนวทาง และข้อเสนอแนะในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการจัดการทาบแร่แมงกานีส

1.6.3 หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษา ไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไปในอนาคตได้