

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางการจราจรที่หนาแน่นในกรุงเทพมหานคร รถจักรยานยนต์สามารถขับขึ้นไปตามเส้นทางที่มีการจราจรที่หนาแน่นได้สะดวกกว่ายานพาหนะประเภทอื่นๆ เพราะมีขนาดเล็กกว่า หรือสามารถขับขึ้นไปตามตรอกซอกซอยที่มีขนาดเล็ก ในขณะที่ยานพาหนะประเภทอื่นไม่สามารถใช้เส้นทางได้

ประชาชนผู้อาศัยในกรุงเทพมหานครที่ไม่มียานพาหนะเป็นของตนเอง หากต้องการเดินทางจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่งในกรุงเทพมหานคร โดยต้องผ่านเส้นทางที่มีการจราจรที่หนาแน่น การใช้บริการขนส่งสาธารณะทางถนน เช่น รถโดยสารประจำทาง หรือรถแท็กซี่ คงเป็นทางเลือกที่ไม่ดีนัก เพราะรถโดยสารประจำทาง หรือรถแท็กซี่ ไม่สามารถฝ่าการจราจรที่หนาแน่นนั้นไปได้ การเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะทางน้ำ หรือบริการขนส่งสาธารณะระบบราง อันได้แก่ เรือโดยสาร รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน (บีทีเอส) หรือรถไฟฟ้าใต้ดิน (บีอาร์ที) ย่อมเป็นทางเลือกที่ดีกว่า เพราะสามารถเลี่ยงการจราจรทางถนนที่หนาแน่นนั้นได้ แต่ถ้าเส้นทางที่ต้องการเดินทางนั้น ไม่มีบริการขนส่งสาธารณะเหล่านั้นให้บริการอยู่ การใช้บริการจักรยานยนต์รับจ้างที่มีให้บริการอยู่โดยทั่วไปในกรุงเทพมหานคร จึงเป็นทางเลือกที่ประชาชนนิยมใช้ในการเดินทาง ส่งผลให้จำนวนผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้ให้บริการ และวินจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งสำรวจโดยกรมตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปัจจุบัน กับจำนวนในปี พ.ศ. 2546 ที่สำรวจโดยกรุงเทพมหานคร พบว่า ในปี พ.ศ. 2531 มีผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างทั้งสิ้น 16,051 ราย จากวินจักรยานยนต์รับจ้างทั้งสิ้น 479 วิน¹ เพิ่มขึ้นเป็น 109,506 ราย จากวิน

¹ Nuchjarin Kasemsukworarat, Economic Analysis of Hired-Motorcycle Service in Bangkok, master thesis (M.A. in Economic) Faculty of Economic Thammasat University, (Bangkok, 1990), page 30.

จักรยานยนต์รับจ้าง 4,440 วิน ² ในปี พ.ศ. 2546 ในระยะเวลา 15 ปี จำนวนผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 7 เท่าตัว โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 6,230 ราย คิดเป็นร้อยละ 38 ต่อปี ส่วนวินจักรยานยนต์รับจ้างเพิ่มขึ้นกว่า 9 เท่าตัว โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 264 วิน คิดเป็นร้อยละ 55 ต่อปี

จำนวนรถจักรยานยนต์ที่มีการจดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สะท้อนถึงความนิยมใช้รถจักรยานยนต์เป็นพาหนะในการเดินทาง เพราะมีราคาในระดับที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถซื้อหาได้ แต่ด้วยลักษณะ “เนื้อหุ้มเหล็ก” ของยานพาหนะประเภทนี้ ทำให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้ว ผู้ขับขี่มักจะได้รับอันตรายมากกว่ายานพาหนะประเภทอื่น ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว จากจำนวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทั้งหมด ร้อยละ 80 เป็นอุบัติเหตุที่เกิดจากรถจักรยานยนต์ และกว่าร้อยละ 50 ของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้น เป็นอุบัติเหตุที่เกิดจากจักรยานยนต์ไม่มีคู่มือ ³

ก่อนการจัดระเบียบจักรยานยนต์รับจ้างในปี พ.ศ. 2547 การให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างนั้น มีให้บริการอย่างแพร่หลาย ถึงแม้จะเป็นกิจกรรมที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่มีกฎหมายข้อใดรองรับการให้บริการขนส่งสาธารณะในลักษณะนี้ ทำให้ไม่มีการนำรถจักรยานยนต์รับจ้างมาจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ แต่เนื่องด้วยการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อผู้โดยสาร ซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อการติดตามสอบสวน จับกุม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รัฐจึงได้กำหนดให้ ผู้ที่ต้องการจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง ต้องมาขออนุญาตกับทางเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งสถานีตำรวจนครบาลเจ้าของพื้นที่เสียก่อน และในทางปฏิบัติ เจ้าของวินจะเป็นผู้ดำเนินการ ทำประวัติผู้ขับขี่ และมีการจัดอบรมผู้ขับขี่ในแต่ละวัน ⁴

นอกจากการที่เจ้าของวินต้องติดต่อขออนุญาตเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ได้สิทธิในการดำเนินการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเบื้องต้นระหว่างเจ้าของวินกับเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ในบางกรณี หากผู้ให้บริการในวินทำผิดกฎหมายจราจร เช่น การฝ่าฝืนกฎ

² สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร, กองนโยบายและแผนงาน, สรุปการขึ้นทะเบียนจักรยานยนต์สาธารณะ ณ วันที่ 13 ตุลาคม 2549, (ม.ป.ท., 2550). หน้า 2

³ ยุทธนา วรุณปิติกุล, เส้นทางอุบัติเหตุแห่งอุบัติเหตุ, (กรุงเทพมหานคร, 2548). หน้า 70-71

⁴ สันธนะ ประยูรรัตน์, แนวทางการจัดเก็บภาษีรายได้บุคคลธรรมดาจากการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง: ศึกษาเฉพาะพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต(นิติศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ม.ป.ท., 2541) หน้า 82-85

จรรยา อนุพรรณประกอบจักรยานยนต์ไม่ครบถ้วน เจ้าของวินอาจติดต่อเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในบางท้องที่ อำนวยความสะดวกในการให้บริการ โดยการยกเว้น หรือลดหย่อนโทษโดยมีผลประโยชน์ (ส่วย) ตอบแทน ซึ่งจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2533 พบว่า ค่าใช้จ่ายที่เจ้าของวินต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น มีสัดส่วนโดยประมาณเป็นร้อยละ 20 ของรายได้ที่เจ้าของวินได้รับ⁵

ในส่วนรายได้ที่เจ้าของวินได้รับนั้น มาจากค่าเสื่อวิน และค่าวิน ที่เจ้าของวินเรียกเก็บจากผู้เข้ามาให้บริการในวินของตน ค่าเสื่อวิน เป็นค่าใช้จ่ายแรกเข้า สำหรับสิทธิในการให้บริการในวิน ที่ผู้ให้บริการจะต้องเสียให้กับเจ้าของวิน ส่วนค่าวิน เป็นค่าบริการที่เจ้าของวินเรียกเก็บจากการเข้าวิน ของผู้ให้บริการในแต่ละวัน ผู้ที่ได้รับสิทธิในเสื่อวินจากเจ้าของวิน อาจจะให้บุคคลอื่นที่ต้องการเข้ามาให้บริการ แต่ไม่มีเสื่อวินนั้น เช่าช่วงสิทธิต่อได้ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เรียกว่า “ค่าเช่าเสื่อวิน” ขึ้นอีกประเภทหนึ่ง

การให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งมีลักษณะผูกขาด ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีผู้ต้องการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างเข้ามาในตลาดเป็นจำนวนมาก แต่การเข้ามาของผู้ให้บริการรายใหม่ ส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ให้บริการรายเดิม ทำให้เจ้าของวินที่ให้บริการอยู่เดิมต้องดำเนินมาตรการกีดกันผู้ให้บริการรายใหม่ เพื่อรักษาประโยชน์ที่ตนได้รับ ซึ่งในบางพื้นที่มีการใช้อิทธิพลเหนือกฎหมาย ทั้งนี้ นอกจากเพื่อกีดกันผู้ให้บริการรายใหม่แล้ว ยังเป็นการควบคุมให้ผู้ให้บริการที่มีอยู่ในวินยังคงหารายได้ส่วนหนึ่งให้กับเจ้าของวิน

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลในสมัยนั้น ประกาศนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งผู้มีอิทธิพลในการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่รัฐบาลต้องการดำเนินการปราบปราม ประกอบกับการที่รัฐไม่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างโดยเฉพาะ รัฐบาลจึงจัดให้มีการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะขึ้น เพื่อการปราบปรามผู้มีอิทธิพล และเพื่อให้การให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีความปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ ภาครัฐ โดยกรมการขนส่งทางบก ได้ดำเนินการปรับแก้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2547 ซึ่งได้เพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง รวมถึงได้ออกกฎกระทรวง โดยกำหนดแนวทางการจัดระเบียบจักรยานยนต์รับจ้าง ดังนี้

⁵ Nuchjarin Kasemsukworarat (1990), page 136 -137.

- 1) การกำหนดผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างต้องแจ้งสถานที่จอดรอรับผู้โดยสารที่ชัดเจน
- 2) การกำหนดให้ผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ
- 3) การกำหนดให้จักรยานยนต์ที่ใช้ในการให้บริการต้องจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ
- 4) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง
- 5) การกำหนดแนวปฏิบัติในการรับส่งคนโดยสาร
- 6) กำหนดพฤติกรรมในการขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง
- 7) กำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม
- 8) กำหนดค่าธรรมเนียม และการเสียภาษี

นอกจากมาตรการทางกฎหมายข้างต้นแล้ว กรุงเทพมหานครได้ตั้งคณะกรรมการประจำจังหวัดขึ้น เพื่อพิจารณาสถานที่รับคนโดยสาร เส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างบรรทุกโดยสาร การกำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ และออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ กำหนดค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอย่างอื่น และแต่งตั้งคณะกรรมการประจำท้องที่เพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการประจำจังหวัดมอบหมาย

ต่อมาคณะกรรมการประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำท้องที่ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกรมการขนส่งทางบก หัวหน้าฝ่ายเทคนิค สังกัดสำนักงานเขต และหัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน และสวัสดิการสังคม สังกัดสำนักงานเขต เพื่อดำเนินการการจัดระเบียบการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง โดยมีผู้แทนผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาและเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ดังนี้

- 1) พิจารณาเกี่ยวกับสถานที่จอดรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทั้งนี้ต้องไม่ขัดขวางการจราจร และไม่ต้องตามลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 57
- 2) พิจารณาจำนวนรถจักรยานยนต์รับจ้าง จำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในวินรถฯ ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และผู้ใช้บริการ

- 3) พิจารณาเส้นทางให้บริการและบริเวณให้บริการ
- 4) พิจารณากำหนดอัตราค่าโดยสารตามเส้นทางให้บริการ
- 5) พิจารณากำหนดอัตราค่าบริการจัดการวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง ได้แก่ ค่าจ้างผู้บริหารจัดการวิน ค่าเช่าที่จอดรถ เป็นต้น
- 6) พิจารณาปลดผู้บริหารจัดการวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง หากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างมากกว่ากึ่งหนึ่งลงคะแนนเสียงให้ออกจากตำแหน่ง
- 7) ตรวจสอบการบริหารจัดการวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการฯ กำหนดขึ้น

จากมาตรการทางกฎหมาย และการดำเนินการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า การให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น อีกทั้งมีข้อกฎหมายที่ใช้ควบคุมการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างให้เกิดความเป็นธรรม และมีความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร แตกต่างไปจากกฎหมาย และมาตรการควบคุมการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการจัดสรรสิทธิการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง จากเดิมที่วินจักรยานยนต์รับจ้างต้องได้รับการรับรองให้สามารถดำเนินการให้บริการได้จากเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ มาเป็นการรับรองสิทธิในการให้บริการโดยคณะกรรมการประจำจังหวัด จึงเป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎ ระเบียบในการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างแล้ว จะทำให้การดำเนินการให้บริการนั้น มีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเพราะสาเหตุใด และการเปลี่ยนแปลงนั้นส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง หลังการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะแล้ว ผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างยังมีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าวิน ค่าเลี้ยววิน หรือค่าเช่าเลี้ยววิน ซึ่งต้องเสียให้กับเจ้าของวิน อันเป็นที่มาของ “ส่วย” อีกหรือไม่ และท้ายที่สุดการจัดระเบียบจักรยานยนต์รับจ้างส่งผลอย่างไร ต่อการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 ศึกษาเปรียบเทียบการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างที่มีต่อการขนส่งในกรุงเทพมหานคร ก่อนและหลังการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะในปี พ.ศ. 2547
- 1.2.2 ศึกษาผลกระทบของการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะที่มีต่อรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบลักษณะการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานครระหว่างก่อนและหลังการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะ การศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างเป็นสำคัญ และการศึกษามูลค่าทางเศรษฐกิจของการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจข้อมูลที่ต้องการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานคร

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.4.1 ผลกระทบของการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะที่มีต่อการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร
- 1.4.2 ผลกระทบของการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะที่มีต่อรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร