

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเครียดจากอากาศร้อน: ผลกระทบต่อผู้ทำการผลิตที่บ้านและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

มาร์เซลลา วัลดิเวีย, อนา คาโรลินา โอกันโด, พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์, นันทธร ศิลปวุฒิ, ธฤชณัช พันธุ์สวัสดิ์ และ ชาพร จุลินทร



ชนินพร ต้วงเงิน ขายหมูทอดในกรุงเทพมหานคร
ภาพถ่ายโดย ชนากานต์ เหล่าสารคาม

อากาศร้อนจัดเป็นภัยคุกคามที่ทวีความรุนแรงขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร เอกสารฉบับนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อนักทำอาหารผลิตที่บ้านและผู้ค้าหาบเร่แผงลอย โดยอ้างอิงจากการสำรวจแรงงานนอกระบบกว่า 1,000 ราย การจัดกลุ่มสนทนา และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

- 1 ผลกระทบรุนแรงต่อการทำงาน:** แรงงานเกือบร้อยละ 80 ที่ตอบแบบสำรวจ ลดชั่วโมงการทำงานลงเนื่องจากอากาศร้อน โดยแรงงานสูงอายุได้รับผลกระทบมากที่สุด ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ทำการผลิตที่บ้านรายงานว่ายอดขายและประสิทธิภาพการทำงานลดลงตามลำดับ ในบรรดาผู้ทำการผลิตที่บ้าน ร้อยละ 75 สูญเสียวันทำงานอย่างน้อย 1 วันต่อเดือนจากการที่ตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วยจากอากาศร้อน
- 2 ผลกระทบต่อสุขภาพกายและใจ:** ประมาณ 73% ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและร้อยละ 80 ของผู้ทำการผลิตที่บ้านรายงานว่ามีการเจ็บป่วยจากอากาศร้อน และกว่าครึ่งต้องได้รับการรักษาพยาบาล ส่วนสุขภาพจิตของแรงงานก็ได้รับผลกระทบที่รุนแรงเช่นกัน ผู้ตอบแบบสอบถาม 9 ใน 10 คนรู้สึกหงุดหงิด วิตกกังวล หรือเครียดเพิ่มขึ้นเนื่องจากอากาศร้อน
- 3 ต้นทุนในการรับมือ:** ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย (ร้อยละ 95) และผู้ทำการผลิตที่บ้าน (ร้อยละ 88) รายงานว่าต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อให้รู้สึกเย็นลงและสามารถทำงานต่อได้ การขาดร่มเงา การระบายอากาศ และบริการพื้นฐาน ทำให้ผลกระทบจากอากาศร้อนรุนแรงยิ่งขึ้น และทำให้ค่าใช้จ่ายในการรับมือของแรงงานสูงขึ้นไปอีกด้วย มาตรการรับมือส่วนใหญ่ที่แรงงานบอกเล่าจะเป็นไปเชิงพฤติกรรม (การปรับเวลาทำงาน การพึ่งวิธีทำความเย็นส่วนตัว การพักเบรก) ซึ่งล้วนเป็นเรื่องเฉพาะหน้าและต้องใช้เงินส่วนตัว
- 4 ความเสี่ยงที่ทวีคูณขึ้นจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานในสถานที่ทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยที่ย่ำแย่:** ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ไม่มีที่พำนักหรือร่มเงามีแนวโน้มที่จะต้องลดชั่วโมงการทำงานลงและรายงานว่าสินค้ามีอัตราความเสียหายในระดับที่สูงกว่า บ้านที่แออัดและมีการระบายอากาศไม่ดีจะกักเก็บความร้อนสูง ทำให้ผลกระทบต่อสุขภาพรุนแรงขึ้น ลดประสิทธิภาพการทำงานของผู้ทำการผลิตที่บ้าน การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานพื้นฐานจะช่วยปกป้องสุขภาพของแรงงานและป้องกันการสูญเสียทางเศรษฐกิจ
- 5 กรอบนโยบายยังคงแยกขาดจากความเป็นจริงในชีวิตของแรงงาน:** ยุทธศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศในระดับชาติและท้องถิ่นให้ความสำคัญกับมาตรการทางเทคนิค ขณะเดียวกันก็ละเลยต่อการทำมาหากินแบบนอกระบบในเขตเมือง ส่งผลให้มาตรการการปรับตัวไม่สามารถเข้าถึงแรงงานระดับรากหญ้าได้ ทำให้เกิดช่องว่างสำคัญในแผนการเสริมสร้างความยืดหยุ่น การเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง องค์กรแรงงาน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน สามารถนำไปสู่การวางแผนเมืองที่ตอบสนองต่อสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน

บทนำ

ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีความเปราะบางสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความเครียดจากอากาศร้อนกำลังกลายเป็นความท้าทายของเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2566 และ Eckstein et al., 2564) ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและพื้นที่เมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ กรุงเทพฯ กำลังเผชิญกับความเครียดที่ซับซ้อนจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองและผลกระทบที่รุนแรง จากปรากฏการณ์เกาะความร้อนในเมือง (Urban Heat Island: UHI) (Marks & Connell, 2567) ในการศึกษาที่วิเคราะห์ผลกระทบของปรากฏการณ์เกาะความร้อนในเมือง ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 80 รายงานว่าอากาศร้อนรบกวนการนอน การทำงาน และการเดินทางของพวกเขา รวมทั้งส่งผลเสียต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต (Arifwidodo และคณะ, 2562) การศึกษาของธนาคารโลกให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวม โดยสรุปว่าการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยรายปีเพียง 1 องศาเซลเซียส ทำให้กรุงเทพมหานครสูญเสียผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ร้อยละ 0.8 (Rubinyi และคณะ, 2568: หน้า 14)

แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะให้ข้อมูลทั่วไปที่สำคัญ แต่การทำความเข้าใจเส้นทางของผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานโดยทั่วไป และแรงงานกลุ่มเฉพาะต่าง ๆ นั้นถือเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองได้อย่างเหมาะสม

การจ้างงานนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 42 ของการจ้างงานทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 66 ของประเทศไทย) โดยแรงงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการจัดหาสินค้าและบริการที่จำเป็นซึ่งสนับสนุนโดยตรงต่อแรงงานและภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (WIEGO/HNT, 2560 และ Paweenawat & Vechbanyongratana) ความยากจนมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการจ้างงานนอกระบบ คริวเรือนที่มีหัวหน้าเป็นแรงงานนอกระบบมีอัตราความยากจนร้อยละ 9.9 เมื่อเทียบกับเพียงร้อยละ 1.5 ในครัวเรือนที่มีหัวหน้าเป็นแรงงานในระบบ (ILO/UNICEF, 2565)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 – 2543 โฮมเน็ต ประเทศไทย (HNT) ได้ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มแรงงานทำการผลิตที่บ้านและรณรงค์เรื่องสิทธิแรงงานของพวกเขา ในปี พ.ศ. 2559 โฮมเน็ต ประเทศไทย มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ซึ่งนำแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ มารวมกลุ่มกัน

เช่น สมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย สหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา และสหพันธ์ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร

สำหรับแรงงานเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้กลายเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ต้องให้ความสำคัญมากขึ้น ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2568 HNT ได้ร่วมมือกับ WIEGO เพื่อขยายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยระยะเริ่มต้นของความร่วมมือนี้มุ่งเน้นการศึกษาผลกระทบของอากาศร้อนต่อผู้ทำการผลิตที่บ้านและผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร

เอกสารฉบับนี้อ้างอิงจากการสนทนากลุ่ม การทำแบบสำรวจ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้มีการจัดสนทนากลุ่ม 2 รอบ รวมทั้งหมด 14 กลุ่ม ในเดือนมีนาคมและกรกฎาคม 2568 โดยมีแรงงานเข้าร่วมทั้งหมด 183 ราย โดยรอบแรกมุ่งสำรวจการรับรู้และความรู้ของแรงงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นการเสริมสร้างความตระหนักด้านสภาพภูมิอากาศ ส่วนรอบที่สองมุ่งเน้นผลกระทบของอากาศร้อนต่อการทำงาน โครงสร้างพื้นฐานสุขภาพ ภาระการดูแลที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน และกลยุทธ์ในการปรับตัว

ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2568 ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลผ่านโทรศัพท์มือถือกับแรงงานมากกว่า 1,026 คน ได้แก่ ผู้ทำการผลิตที่บ้าน 530 คนใน 8 เขต ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ค้าในตลาด 496 คนใน 15 เขต การสำรวจจัดทำขึ้นหลังช่วงที่กรุงเทพฯ มีอุณหภูมิสูงที่สุด โดยมีอุณหภูมิอยู่ที่ 38 องศาเซลเซียส เพื่อเสริมการวิเคราะห์เชิงนโยบายและงานวิชาการที่มีอยู่ มีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องจำนวน 7 ราย ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และองค์กรภาคประชาสังคม

เอกสารนโยบายฉบับนี้เริ่มต้นด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมทางนโยบายโดยรวม และพิจารณาว่าแผนด้านสภาพภูมิอากาศในระดับชาติและท้องถิ่นของประเทศไทยได้ตอบสนองต่อความเปราะบางของแรงงานนอกระบบมากน้อยเพียงใด จากนั้นจึงสำรวจผลกระทบต่อการทำงานและสุขภาพ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของแรงงาน และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการรับมือและปรับตัวต่ออากาศร้อนจัด การวิเคราะห์ยังคำนึงถึงปัจจัยด้านสถานที่ทำงาน เพศ และอายุ ซึ่งมีผลกระทบต่อระดับของผลกระทบที่แรงงานได้รับ ส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้แนวทางการแก้ไขด้านสภาพภูมิอากาศที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการทำงานนอกระบบ

¹ การออกแบบการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ได้รับแรงบันดาลใจจากระเบียบวิธีการประเมินการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแบบมีส่วนร่วมของ Moser และ Stein (2554) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้เข้าร่วมสามารถระบุได้ว่าความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อชีวิตและการดำรงชีพของพวกเขาอย่างไร พร้อมทั้งส่งเสริมให้พวกเขาเสนอแนวทางแก้ไขด้วยตนเอง ในการจัดสนทนากลุ่มรอบที่สอง มีหนึ่งกลุ่มที่ประกอบด้วยผู้นำแรงงานโดยเฉพาะ

สภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย และการจ้างงานนอกระบบ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2533 – 2543 ทิศทางการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินมาด้วยการผลักดันไปสู่การเป็น “เมืองระดับโลก” ซึ่งขับเคลื่อนจากโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่นำโดยภาคเอกชน – เช่น อาคารสำนักงาน ศูนย์การค้า และคอนโดมิเนียมหรู กระบวนการนี้ถูกเร่งขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเพิ่มอำนาจให้กับผู้พัฒนาที่ดินภาคเอกชนในการขับเคลื่อนการขยายตัวของเมืองทั้งในแนวราบและแนวตั้งอย่างรวดเร็ว การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐยังคงล่าช้า แนวโน้มเหล่านี้ ผลลัพธ์คือการปรับโครงสร้างเชิงพื้นที่ของเมืองทำให้การแข่งขันแย่งชิงที่ดินทวีความรุนแรงขึ้น ทางเลือกที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำงานราคาที่ย่อมเยาจำเป็นต้องลดลง และผลักดันให้ผู้อยู่อาศัยรายได้น้อยต้องย้ายออกจากพื้นที่ใจกลางเมือง (Endo, 2565 และ Polakit & Boontharm, 2551)

พลวัตของเมืองในลักษณะนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อการจ้างงานนอกระบบ การขับไล่ชุมชนแออัดในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ได้ซ้ำเติมการโยกย้ายชุมชนออกไปยังพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ทำการผลิตที่บ้านจำนวนมากเข้าถึงระบบขนส่งและบริการพื้นฐานได้อย่างจำกัด (Chen & Sinha, 2559) เหตุการณ์นี้ส่งผลให้เครือข่ายชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานที่คอยสนับสนุนผู้ทำการผลิตที่บ้านอ่อนแอลง

สำหรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย การผลักดันแนวคิดเรื่อง “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย” ได้กลายมาเป็นข้อจำกัดที่เพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จำนวนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าลดลงอย่างมาก จาก 773 พื้นที่ในปี พ.ศ. 2554 เหลือเพียง 59 พื้นที่ในปี พ.ศ. 2568 (The Nation, 2568)³ ความพยายามในปัจจุบันที่จะรวมผู้ค้าให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้

โดยอ้างอิงรูปแบบจากศูนย์อาหารในสิงคโปร์ ได้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าเช่าของผู้ค้าริมทาง ทำให้มีรายได้ลดลงจากค่าเช่าที่สูง มีผู้สัญจรผ่านไปมาน้อย และการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นจากรัฐกิจรายใหญ่ (Valdivia, Ogando & Tulaphan, 2567) สำหรับทั้ง 2 กลุ่มอาชีพ แนวนโยบายและการวางผังเมืองในปัจจุบันได้ค่อย ๆ บั่นทอนรากฐานของการทำมาหากินที่เคยค้าจุนพวกเขาไว้

แม้จะมีแนวนโยบายเช่นนี้ การลงทุนจากภาคเอกชนก็มีบทบาทที่เห็นได้ชัดแต่ไม่ทั่วถึงในการบรรเทาอากาศร้อน ทั้งสรรพสินค้าและเจ้าของอาคารได้ลงทุนสร้างทางเดินที่มีร่มเงาไปเชื่อมต่อกับระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส โดยมีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ทางการค้าอันเกิดจากจำนวนผู้สัญจรที่เพิ่มขึ้น บางโครงการของภาคเอกชนยังได้นำเทคโนโลยีการทำความเย็นขั้นสูงมาใช้ และมีบางโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มพื้นที่สีเขียว (Rubinyi และคณะ, 2568)

อย่างไรก็ตาม ความพยายามเหล่านี้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตพาณิชย์ที่มั่งคั่ง ที่แรงงานกลุ่มเปราะบางเข้าไม่ถึง การขาดมาตรการเฉพาะเพื่อขยายการปรับตัวให้ครอบคลุมพื้นที่นอกศูนย์กลางการค้าทำให้การรับมือของกรุงเทพมหานครต่ออากาศที่ร้อนจัดมีความเสี่ยงที่จะตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่และเศรษฐกิจสังคมแบบเดิม ที่ส่งผลเสียต่อแรงงานนอกระบบมาอย่างยาวนาน

ในแง่ของนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ ระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มุ่งลดความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยได้จัดทำแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2558–2593) แผนการปรับตัวระดับชาติ (พ.ศ. 2561–2593) และแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2564–2573)² ซึ่งองค์ประกอบหลักของแต่ละแผนสรุปไว้ในตารางที่ 1

² แผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย (พ.ศ. 2558–2593) ตัวอย่างเช่น มีเป้าหมายในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่ “เพิ่มมูลค่าผ่านนวัตกรรมและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม พัฒนาอุตสาหกรรมที่สนับสนุนแรงงานทักษะ พร้อมกับการค้าและบริการ [...] ซึ่งส่งผลให้มีการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ศูนย์การค้า โรงแรม และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น” (รัฐบาลไทย, 2558: หน้า 11–12)

³ ตลอดแนวพื้นที่ “ผ่อนผัน” จำนวน 59 แห่ง มีจุดค้าขายที่ไม่ได้รับการกำกับดูแลจำนวน 741 จุด ซึ่งรองรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเกือบ 17,000 ราย

แผนเหล่านี้ระบุภัยคุกคามด้านสภาพภูมิอากาศต่อทรัพยากรน้ำ เกษตรกรรม การท่องเที่ยว สุขภาพ และการตั้งถิ่นฐาน แต่เกณฑ์การระบุความเปราะบางยังคงมีลักษณะกว้าง ๆ เช่น “กลุ่มรายได้น้อย” หรือ “ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงสูง” โดยไม่มีการกล่าวถึงการประกอบอาชีพของแรงงานหรือเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะ แม้ว่าแผนดังกล่าวจะยอมรับว่าภัยคุกคามจากสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพ แต่ก็กล่าวถึงในลักษณะทางอ้อม และมักเชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมหรือการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เท่านั้น⁴

นอกจากนี้ Suriyasam และ Talerngsri (2566) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเป้าหมายนโยบายกับการดำเนินการจริง โดยเฉพาะในประเด็นการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การสัมภาษณ์เชิงลึกยืนยันถึงช่องว่างเหล่านี้ กลุ่มเปราะบางในมุมมองของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือกลุ่มคนที่มีขีดความสามารถในการปรับตัวจำกัด ซึ่งประกอบด้วย “ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้บ้าน และผู้มีรายได้น้อย” (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2568) ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่จากกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมได้ยอมรับว่า ประเด็นด้านแรงงานถูกบูรณาการอยู่ในหลักการดำเนินงานของแผนการปรับตัวระดับชาติในลักษณะโดยนัยเท่านั้น (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2568)

ในแผนต่าง ๆ มีความลำเอียงที่ชัดเจนในการพุ่งเป้าไปที่ภาคเกษตรกรรม เจ้าหน้าที่หลายรายเน้นย้ำว่าแรงงานภาคเกษตรเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ตารางที่ 1 ภาพรวมของแผนการลดความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย

	แผนแม่บทเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2558 – 2593)	แผนการปรับตัวระดับชาติ (พ.ศ. 2561–2593)	แผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2564-2573) ⁵
หน่วยงานหลัก	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม	สำนักงานกรุงเทพมหานคร
ภาคส่วนที่ถูกให้ความสำคัญ	การจัดการน้ำ น้ำท่วม/ภัยแล้ง การเกษตร การท่องเที่ยว และสาธารณสุข	การจัดการทรัพยากรน้ำ การเกษตร การท่องเที่ยว สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์	การจัดการทรัพยากรน้ำ การเกษตร การท่องเที่ยว สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์
เกณฑ์ของความเป็นกลุ่มเปราะบาง	ไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน มีการกล่าวถึงประชากรรายได้ต่ำ ชุมชนที่มีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ กลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเกษตรที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ	ไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน มีกลุ่มเสี่ยงแบบกว้าง ๆ ซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุ บุคคลผู้มีรายได้น้อย และชุมชนชนบท	ไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน
มุมมองด้านการประกอบอาชีพ	มีข้อจำกัด ยังให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพที่เชื่อมโยงกับระบบนิเวศอย่างใกล้ชิด เช่น การทำเกษตรกรรม การประมง การป่าไม้ โดยเฉพาะมีการกล่าวถึงกิจการการท่องเที่ยวขนาดย่อมและขนาดกลาง และการทำเกษตรกรรมขนาดย่อม	มีการกล่าวถึงการเข้าถึงทุนและประกันที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย	มีการกล่าวถึงเกษตรกร โดยระบุว่าต้องลดจำนวนการใช้สารเคมีในการเกษตร
การอ้างอิงถึงการประกอบอาชีพนอกระบบ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
จุดสำคัญในการปรับตัว	มีการกล่าวถึงการเข้าถึงทุนและประกันที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย	เป็นในเชิงเทคนิคและแบ่งออกเป็นหลายภาคส่วน มีการกล่าวถึงความเสมอภาคแต่ไม่ได้มีเกณฑ์สำหรับเศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉพาะ	ให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยเป็นจำนวนมาก หรือเป็นการปรับตัวทางเทคนิคเสียเป็นส่วนใหญ่

⁴ เอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ ข้อกำหนดการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contributions: NDCs) ของประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

⁵ ข้อยกเว้นคือ แผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ระบุให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในกลุ่มที่จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการปรับตัว ทั้งนี้ มาตรการการปรับตัวที่เสนอมีลักษณะสอดคล้องกับกรอบดังกล่าว โดยมุ่งเน้นในเชิงธุรกิจและตลาดเป็นหลัก เช่น การส่งเสริมระบบการรับรองมาตรฐาน โครงสร้างพื้นฐาน และการลงทุนสำหรับธุรกิจท่องเที่ยว โดยภาพรวม แผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของภาคธุรกิจ มากกว่าการพัฒนาศักยภาพในการปรับตัวของแรงงาน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558: หน้า 55, 104)

⁶ ในปี 2567 สำนักงานกรุงเทพมหานครได้เปิดตัว กรอบการบริหารจัดการความร้อนในเขตเมือง (Urban Heat Management Framework) ซึ่งประกอบด้วยมาตรการตลอดทั้งปี ตั้งแต่การรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ไปจนถึงการรับมือภาวะฉุกเฉิน โดยให้ความสำคัญกับการติดตั้งสถานีการณ้อย่างต่อเนื่อง ความพร้อมด้านสาธารณสุข และกลยุทธ์ในการลดความร้อนทางกายภาพ เช่น การปลูกต้นไม้ การใช้วัสดุปูพื้นแบบเย็น และการสร้างช่องระบายอากาศในเมือง (Rubinyi และคณะ, 2568) ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน จึงยังไม่ได้รับการประเมินในเอกสารฉบับนี้

เนื่องจาก “กิจกรรมของพวกเขาเชื่อมโยงโดยตรงกับปัจจัยทางธรรมชาติ ซึ่งกำลังมีความผันผวนมากขึ้นเรื่อย ๆ” (กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2568) เจ้าหน้าที่จากกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมกล่าวว่า “หากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบ [...] ความมั่นคงทางอาหารก็จะกลายเป็นปัญหาที่ตามมา” (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2568)

เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุขยืนยันถึงความล่าช้าในเชิงพื้นที่ โดยระบุว่า “ในพื้นที่ชนบท โรงพยาบาลจะทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อดูแลแรงงานนอกระบบ แต่เราไม่เห็นตัวอย่างลักษณะนี้ในเขตเมือง” (สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2568) เช่นเดียวกันผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยให้ความเห็นว่า “ชุมชนในเขตเมืองมีความเปราะบางไม่ต่างจากชุมชนชนบท” พร้อมเน้นถึงความจำเป็นของการมีข้อมูลเกี่ยวกับความท้าทายและแนวทางการปรับตัวของแรงงานในเขตเมือง (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2568)

Ober และ Sakdapolrak (2563) ชี้ให้เห็นว่ามาตรการการปรับตัวได้รับอิทธิพลจากแนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งวางความรับผิดชอบไว้ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นให้ “ปรับตัวด้วยตนเอง” โดยปราศจากกลไกทางการเงินหรือการสนับสนุนจากสถาบัน ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ของสำนักงานกรุงเทพมหานครยืนยันแนวโน้มนี้ โดยระบุว่า “การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องเรียนรู้ด้วยตัวเอง” (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2568)

โดยรวมแล้ว การขาดข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการดำรงชีพในเขตเมืองทำให้อยูทศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศยังคงมีลักษณะเชิงเทคนิคและแยกเป็นหลายภาคส่วน โดยมุ่งเน้นไปที่ภาคส่วนใหญ่ ๆ เช่น น้ำ การเกษตร การท่องเที่ยว สุขภาพ และที่อยู่อาศัย โดยให้ความสนใจเพียงเล็กน้อยต่อความเป็นจริงที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบ

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระทรวงแรงงานยอมรับว่าขาดข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายใต้เศรษฐกิจนอกระบบ โดยกล่าวว่า “ข้อมูลเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะแรงงานนอกระบบมีความหลากหลายและกระจายอยู่ในหลายพื้นที่” และยังเน้นถึงความจำเป็นในการมี “ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการปรับตัวของแรงงาน ซึ่งอาจรวมถึงค่าใช้จ่ายในการรับมือ ค่ารักษาพยาบาล หรือต้นทุนการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ” (สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2568)

อีกช่องว่างหนึ่งที่ถูกเน้นย้ำในการสัมภาษณ์เชิงลึกคือข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของแรงงานในการจัดทำนโยบาย เนื่องจาก “ขาดช่องทางหรือแพลตฟอร์มในการส่งความคิดเห็นและข้อเสนอเชิงนโยบาย” (กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2568) แม้ว่าจะมีการขอรับความคิดเห็นในหลายระดับของการจัดทำแผนงานภาคส่วนต่าง ๆ แต่ “แรงงานนอกระบบไม่ได้รับเชิญโดยเฉพาะ” เนื่องจากการปรึกษาหารือบางครั้งต้องการความเชี่ยวชาญทางเทคนิค หรือให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของหน่วยงานมากกว่ามุมมองจากแรงงาน (กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2568) โดยรวมแล้ว ประเด็นด้านแรงงานถูกกล่าวถึงเพียงทางอ้อม และยังไม่ถูกมองว่าเป็นมิติที่เชื่อมโยงกับการอภิปรายด้านสภาพภูมิอากาศ

โดยสรุป มีหลายปัจจัยที่ทำให้แรงงานนอกระบบในเขตเมืองยังคง “ถูกมองข้าม” ในการวางแผนด้านสภาพภูมิอากาศ ปัจจัยเหล่านี้รวมถึงช่องว่างในการเก็บรวบรวมข้อมูล การขาดเกณฑ์ที่ระบุชัดเจนเกี่ยวกับงานนอกระบบ และการมีช่องทางจำกัดในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย หากไม่มีเจตนาบูรณาการประเด็นการประกอบอาชีพของแรงงานเข้าไปในการประสานงานและการดำเนินการระหว่างกระทรวงต่าง ๆ อยุทศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศก็ยังคงเสี่ยงที่จะไปตอกย้ำความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่เดิม

ภาพรวมของการทำงานที่บ้านและการขายของริมถนนในกรุงเทพมหานคร

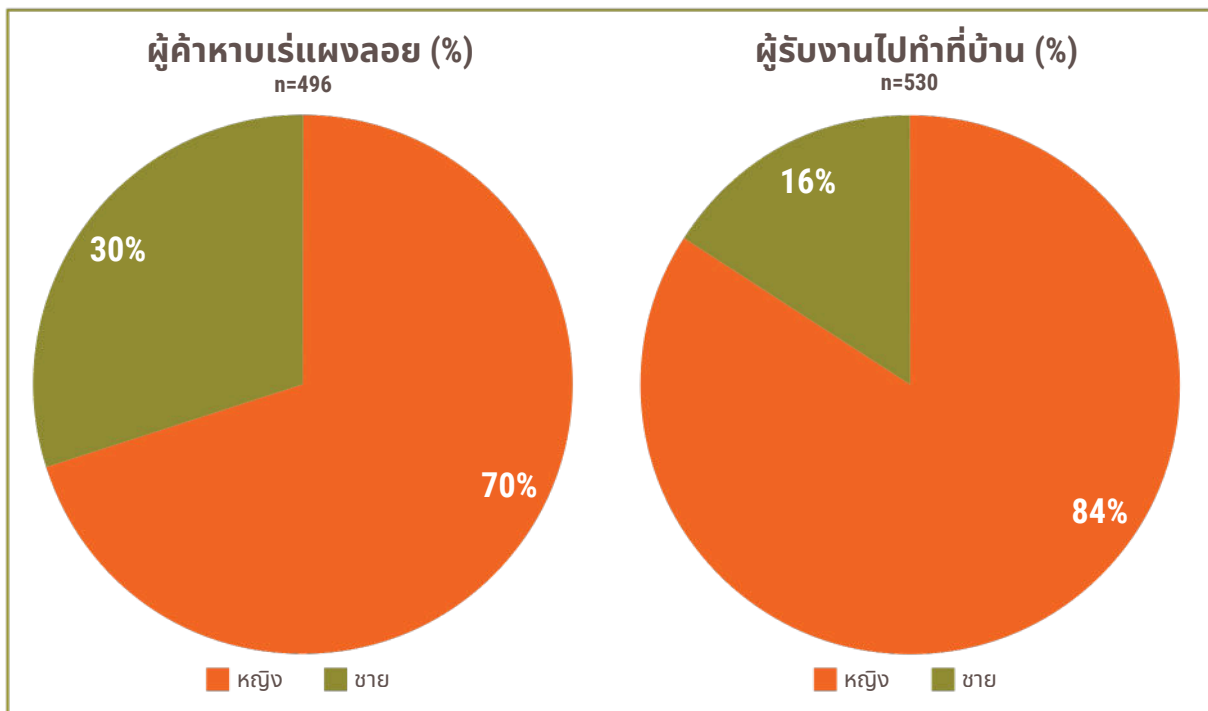
การผลิตที่บ้านคิดเป็นร้อยละ 11 ของการจ้างงานทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร หรือประมาณกว่าครึ่งล้านคน อีกทั้งยังเป็นภาคการทำงานที่มีสัดส่วนแรงงานหญิงสูง แรงงานส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมาก โดยส่วนมากประกอบอาชีพอิสระหรือเป็นแรงงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน จึงอยู่นอกขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรม ทำสัญญาจ้าง และรับผิดชอบต่อสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงาน (Poonsab, Vanek & Carré, 2562)

เนื่องจากที่อยู่อาศัยยังเป็นสถานที่ทำงานของแรงงานกลุ่มนี้ โครงสร้างพื้นฐานด้านที่อยู่อาศัยจึงถือเป็นทรัพย์สินทางการผลิตหลักของผู้ทำการผลิตที่บ้าน อย่างไรก็ตาม แรงงานจำนวนมากอาศัยอยู่ในพื้นที่แออัด ขาดบริการพื้นฐาน หรืออยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม และมักอยู่ห่างจากลูกค้าผู้ว่าจ้าง หรือตลาด

ในกรุงเทพมหานครมีผู้ค้าหาบเร่แผงลอยประมาณ 160,000 คน (คิดเป็นร้อยละ 2 ของการจ้างงานในเมือง) และผู้ค้าในตลาด 196,000 คน (ร้อยละ 3) (Paweenawat & Vechbanyongratana, กำลังเผยแพร่) อาชีพนี้มีสัดส่วนแรงงานหญิงมากกว่าชาย ซึ่งต่างจากหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีบทบาทสำคัญในระบบอาหารของกรุงเทพมหานคร อาหารริมทางยังเป็นองค์ประกอบหลักของภาคท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยคิดเป็นร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2566 และได้รับการระบุให้เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในแผนสภาพภูมิอากาศของกรุงเทพมหานคร (Tourism.co.th, 2566; Hang, 2568; Phukamchanoad, 2568)

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2568 เจ้าหน้าที่ของ HNT ได้ดำเนินการสำรวจผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจำนวน 496 คน และผู้ทำการผลิตที่บ้านจำนวน 530 คน ภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนเพศของกลุ่มตัวอย่าง โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง คิดเป็นร้อยละ 84 ของผู้ทำการผลิตที่บ้าน และร้อยละ 70 ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งสะท้อนถึงสัดส่วนผู้หญิงที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ (Poonsab, Vanek & Carré, 2562)

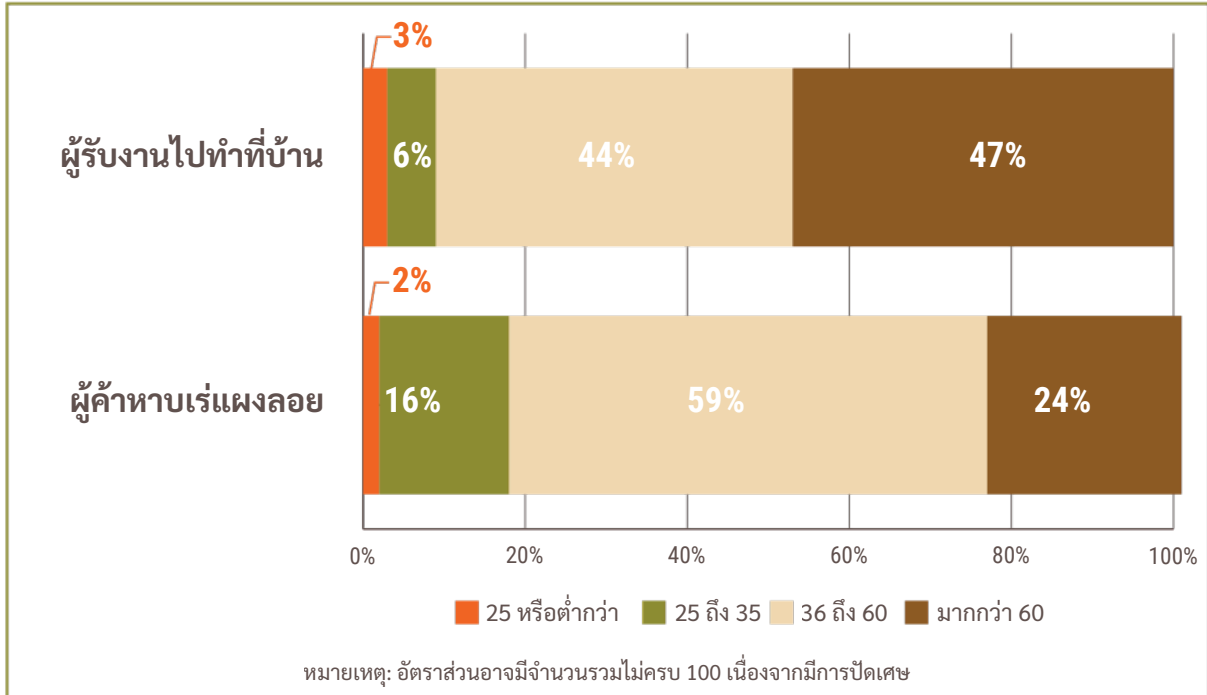
ภาพที่ 1: เพศ



⁷ โปรดทราบว่าข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานนอกระบบในประเทศไทยและกรุงเทพมหานคร รวมถึงสถิติการค้าหาบเร่แผงลอย อ้างอิงจากการประมาณการในปี 2567 ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับการทำการผลิตที่บ้าน ใช้ข้อมูลล่าสุดที่มีอยู่คือปี 2562

⁸ วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นแบบเจาะจง (purposive sampling) เนื่องจากผู้เข้าร่วมทั้งหมดเป็นสมาชิกขององค์กรแรงงานนอกระบบ ดังนั้น ผลการศึกษานี้จึงไม่สามารถสะท้อนภาพรวมของแรงงานทั้งหมดได้ แต่เป็นข้อมูลเชิงคาดการณ์

ภาพที่ 2: อายุ



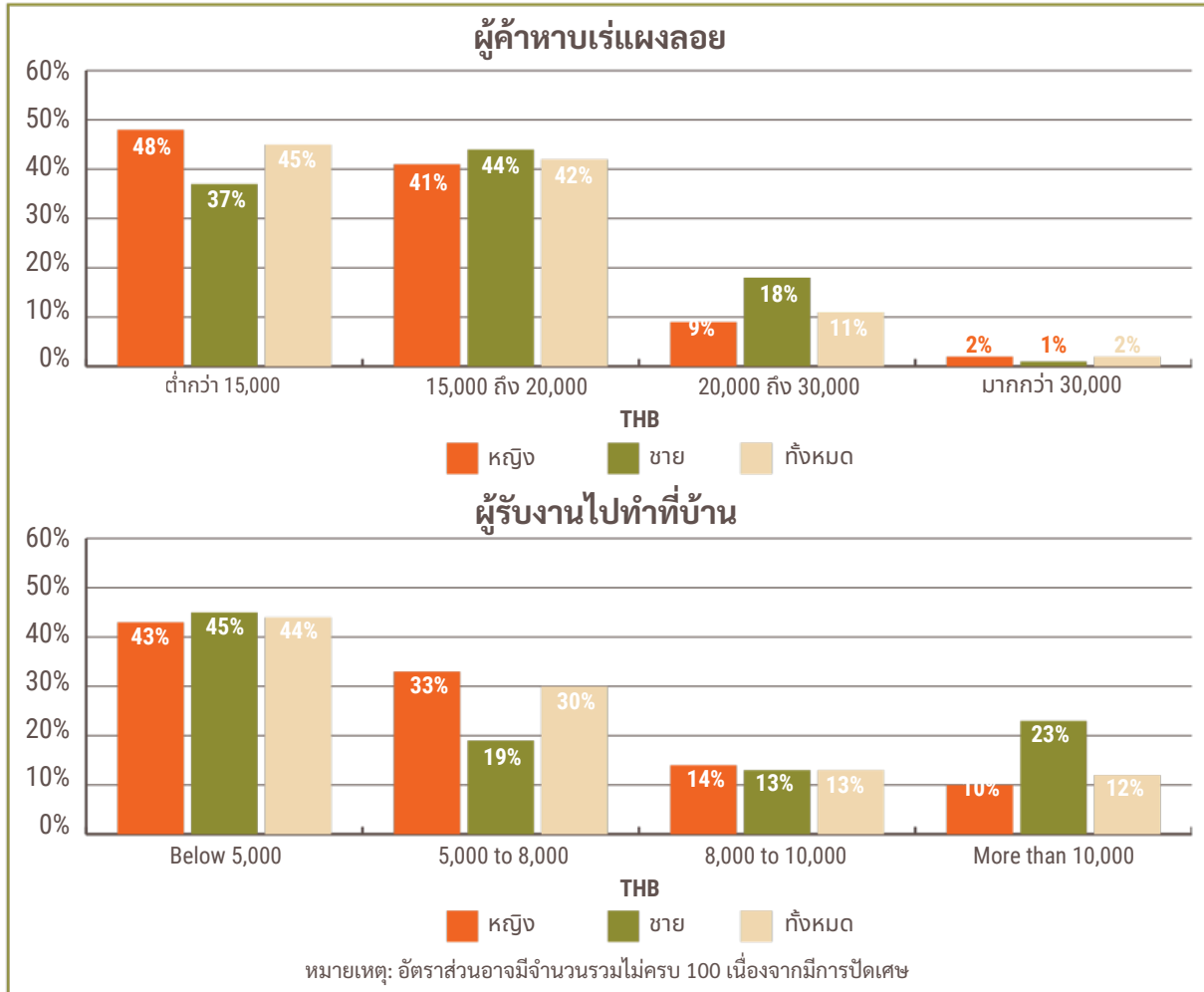
ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เข้าร่วมการสำรวจถูกจัดแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้ค้าขายอาหาร (ร้อยละ 53) และผู้ค้าสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (ร้อยละ 47) ขณะที่ผู้ทำการผลิตที่บ้านส่วนใหญ่ผลิตเสื้อผ้า (ร้อยละ 30) อาหาร (ร้อยละ 26) และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ หลากหลายประเภท เช่น ตะกร้า สเปรย์สมุนไพร ดอกไม้ และสบู่ (ร้อยละ 44)

ดังที่แสดงในภาพที่ 2 ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่สำรวจส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 36–60 ปี ในขณะที่ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ทำการผลิตที่บ้านมีอายุมากกว่า 60 ปี กลุ่มตัวอย่างของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยสะท้อนสัดส่วนอายุของแรงงานในภาคนี้ทั่วประเทศ ขณะที่กลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านที่เข้าร่วมการสำรวจมีอายุเฉลี่ยสูงกว่า

แรงงานส่วนใหญ่ทั้งในกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย (ร้อยละ 56) และผู้ทำการผลิตที่บ้าน (ร้อยละ 52) รายงานว่ามีผู้ที่อยู่ในอุปการะในครัวเรือน 1 ถึง 2 คน

องค์การอนามัยโลก (WHO, 2566) ประเมินการว่า ภายในทศวรรษหน้า ร้อยละ 28 ของประชากรไทยจะมีอายุมากกว่า 60 ปี นอกจากนี้ งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าแรงงานสูงอายุจะยังคงทำงานต่อไปในวัยที่มากขึ้น และส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในการจ้างงานนอกระบบ (Moroz และคณะ, 2564)

ภาพที่ 3 รายได้ต่อเดือนแบ่งตามอาชีพและเพศ (บาท)



ค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 12,000 บาทต่อเดือน (Acclime Thailand, 2568) ผู้ทำการผลิตที่บ้านส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมการสำรวจมีรายได้น้อยกว่านั้นมาก โดยร้อยละ 44 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน (ประมาณ 160 ดอลลาร์สหรัฐ)¹⁰ (ดูภาพที่ 3) รายได้ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีความแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปอยู่ในระดับใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำ¹¹

ในกลุ่มตัวอย่าง ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยหญิงมีรายได้น้อยกว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยชาย โดยร้อยละ 48 ของผู้ค้าหญิงมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน เทียบกับร้อยละ 37 ของผู้ค้าชาย นอกจากนี้ ผู้ค้าหญิงยังมีแนวโน้มที่จะขายสินค้าที่เน่าเสียง่าย เช่น อาหาร มากกว่าผู้ค้าชาย (ร้อยละ 56 เทียบกับร้อยละ 47)

¹⁰ งานวิจัยก่อนหน้านี้ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ในพื้นที่ชายขอบต้องเผชิญกับความเสียหายเปรียบเพิ่มเติม เนื่องจากการเข้าถึงตลาดมีจำกัดและต้องพึ่งพาห่วงโซ่การผลิตที่มีมูลค่าต่ำกว่า นอกจากนี้ ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ค่าส่งงานที่ไม่สม่ำเสมอ การจ่ายค่าจ้างล่าช้า การย้ายฐานการผลิตของโรงงาน การแข่งขันจากสินค้านำเข้า การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเข้าถึงวัตถุดิบที่จำกัด และตลาดที่มีลักษณะตามฤดูกาล ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางรายได้ (HomeNet South Asia, 2562)

¹¹ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ค้าที่มีใบอนุญาต ผู้ค้าที่ไม่มีใบอนุญาตแต่ได้รับการผ่อนผัน และผู้ค้าที่ไม่มีใบอนุญาตและไม่ได้รับการผ่อนผัน ซึ่งแต่ละประเภทมีผลต่อระดับรายได้ที่แตกต่างกัน (Angsuthonsombat, 2562) ขณะที่ผู้ค้าจำนวนมากยังคงมีรายได้ในระดับยังชีพ แต่ก็มี “ผู้ค้ารุ่นใหม่” ที่มองการค้าขายริมทางเป็นช่องทางของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ มากกว่าการทำเพื่อความอยู่รอด (Nirathron และ Yasmeen, 2562)

การรับรู้ต่อเหตุการณ์ สภาพอากาศสุดขีด

การทำความเข้าใจว่าประชากรในเขตเมืองรับรู้และตอบสนองต่อสภาพอากาศสุดขีดอย่างไร เป็นสิ่งสำคัญต่อการออกแบบกลยุทธ์การปรับตัวที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม¹² ได้อธิบายเหมือนกันว่าอากาศร้อนในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้น คาดเดาไม่ได้และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้เข้าร่วมหลายคนกล่าวว่าในขณะที่น้ำท่วมส่งผลกระทบต่อเฉพาะบางพื้นที่ “อากาศร้อนมันกระทบทั้งเมือง” พวกเขาพูดถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “ความร้อนที่แห้งและไม่มีลม” และรำลึกถึงช่วงฤดูร้อนปี พ.ศ. 2567 ซึ่งอุณหภูมิขึ้นไปแตะที่ 43°C ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีสภาพอากาศรุนแรงจนแทบทนไม่ไหว หลายคนเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กับกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า มลพิษ การใช้พลาสติก และการก่อสร้างที่หนาแน่นจน “บดบังทุกอย่าง” ทำให้เกาะความร้อนในเมืองเลวร้ายขึ้น

ผู้ทำการผลิตที่บ้านอธิบายว่าอากาศร้อนจัดรุนแรงขึ้นและรบกวนสภาพแวดล้อมในการทำงานและการอยู่อาศัยมากขึ้น หลายคนอาศัยอยู่ในโครงการของการเคหะฯ บริเวณชานเมืองกรุงเทพฯ เช่นชุมชนแก้วประดับ ฌลองกรุง และลำพะอง ซึ่งเป็นบ้านขนาดเล็ก ตั้งอยู่ใกล้กัน และมักเป็นบ้านชั้นเดียว ลักษณะดังกล่าวทำให้ความร้อนสะสมและการระบายอากาศจำกัด แรงงานรายงานว่าฤดูร้อนในปัจจุบันมักเกิดคลื่นความร้อนบ่อยและรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งฤดูกาลยัง “ไม่เป็นปกติ” มีการเปลี่ยนแปลงของอากาศอย่างรวดเร็วระหว่างอากาศร้อน พายุฝน และอากาศเย็น

แม้บางคนจะสังเกตว่าอากาศร้อนใจกลางกรุงเทพฯ รุ้สึกหนักหน่วงกว่าอันเนื่องมาจากการจราจรและมลพิษ แต่ผู้ที่อยู่ในเขตชานเมืองกลับเผชิญกับความเปราะบางซ้อนทับกันหลายประการ ได้แก่ การระบายน้ำที่ไม่ดีขาดแคลนระบบขนส่งสาธารณะ และไม่มีบริการพื้นฐาน เช่น ระบบไฟฟ้าหรือน้ำประปาที่เชื่อถือได้

ผลกระทบของอากาศร้อน

อากาศร้อนส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ค้าในตลาดผสมผสานกันทั้งทางตรงด้านสุขภาพและทางอ้อมด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ทำการผลิตที่บ้านจะเผชิญกับความเปราะบางร่วมกัน แต่เส้นทางของผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไปตามลักษณะสถานที่ทำงานของแต่ละอาชีพ

ผลกระทบต่อการทำงาน

จากผลการสำรวจ แรงงานส่วนใหญ่ต้องลดชั่วโมงการทำงานลง เนื่องจากอากาศร้อนเกินกว่าจะทนทำงานได้ (ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยร้อยละ 78 และผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 81) แม้ว่าการลดชั่วโมงการทำงานจะมีลักษณะใกล้เคียงกันระหว่างแรงงานชายและหญิงในแต่ละอาชีพ แต่ผลกระทบกลับรุนแรงที่สุดในกลุ่มแรงงานสูงอายุ โดยแรงงานที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปกว่าร้อยละ 85 ลดชั่วโมงการทำงาน เทียบกับผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 71 และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีเพียงร้อยละ 13 (อายุต่ำกว่า 25 ปี)

นอกจากนี้ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยร้อยละ 80 รายงานว่ามีจำนวนลูกค้าลดลงเนื่องจากอากาศร้อน ในขณะที่ผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 80 ใช้เวลานานขึ้นในการทำงานให้เสร็จ จากการสนทนากลุ่ม ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกล่าวว่าสภาพอากาศร้อนทำให้ลูกค้าไม่ยอมออกไปตลาดหันไปสั่งของออนไลน์มากขึ้น ส่งผลให้ผู้ค้าขาดรายได้ ผู้ค้าบางรายกล่าวถึงการปรับเวลาทำงานเพื่อรักษาการประกอบชีพของตน

“ปกติพวกเราจะเริ่มขายของตอนบ่ายสอง ถ้าวันไหนร้อนมากก็ต้องรอจนกว่าจะมีเงาอาคารบัง อาจจะเริ่มขายได้ประมาณสี่โมงเย็นแล้วเลิกขายตีหกหน่อย ตอนที่อากาศเย็นลง” (ผู้ค้าขายอาหารขาย)

ผู้ทำการผลิตที่บ้านบางรายยังกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนเวลาทำงานของตนเอง และแสดงความกังวลว่าการเปลี่ยนเวลาอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการส่งงานให้ทันตามกำหนดเวลา ผู้ทำการผลิตที่บ้านสูงอายุหลายคนกล่าวว่าการทำงานจนตีกส่งผลกระทบต่อสุขภาพของตน โดยเฉพาะสายตาและความเป็นอยู่โดยรวม

¹² ในบรรดาผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ร้อยละ 86 เป็นผู้หญิง โดยมีอายุระหว่าง 25 ถึง 75 ปี และมีอายุเฉลี่ย 58 ปี แรงงานรายงานว่าทำงานเฉลี่ย 5.4 วันต่อสัปดาห์

อากาศร้อนยังสร้างความเสียหายต่อวัสดุในการทำงาน โดยผู้ค้าหาบเร่แผงลอยร้อยละ 78 และผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 63 รายงานว่าสินค้าเสียหาย อุปกรณ์ชำรุด หรือวัตถุดิบเสื่อมสภาพ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยริมถนนมีอัตราความเสียหายสูงกว่าผู้ค้าในตลาด (ร้อยละ 85 เทียบกับร้อยละ 63) ซึ่งน่าจะเกิดจากความแตกต่างด้านโครงสร้างพื้นฐานในการทำงาน สำหรับผู้ทำการผลิตที่บ้าน กลุ่มที่ทำงานด้านการผลิตและแปรรูปอาหารรายงานอัตราความเสียหายสูงกว่ากลุ่มที่ผลิตเสื้อผ้า (ร้อยละ 71 เทียบกับร้อยละ 58)

ผู้ทำการผลิตที่บ้านเล่าว่าเครื่องจักรมักร้อนเกินไปหรือเสียหายจากความร้อน ระหว่างการสนทนากลุ่ม พวกเขาพูดถึงกรณีมอเตอร์ใหม่เสียหายขาด หรือเข็มจักรหัก ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการซ่อมหรือเปลี่ยนใหม่ แรงงานหญิงคนหนึ่งซึ่งทำงานให้กับแบรนด์เสื้อผ้ารายใหญ่กล่าวว่า “จักรเดี๋ยวนี้อีกก็ทำงานไม่ได้ตลอดเพราะมันร้อน โชคดีที่ยังมีจักรสำรอง แต่ค่าใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้มันน้อยลง ค่าแรงก็ไม่ได้เพิ่ม เพราะนายจ้างบอกว่าต้นทุนวัตถุดิบก็แพงอยู่แล้ว”

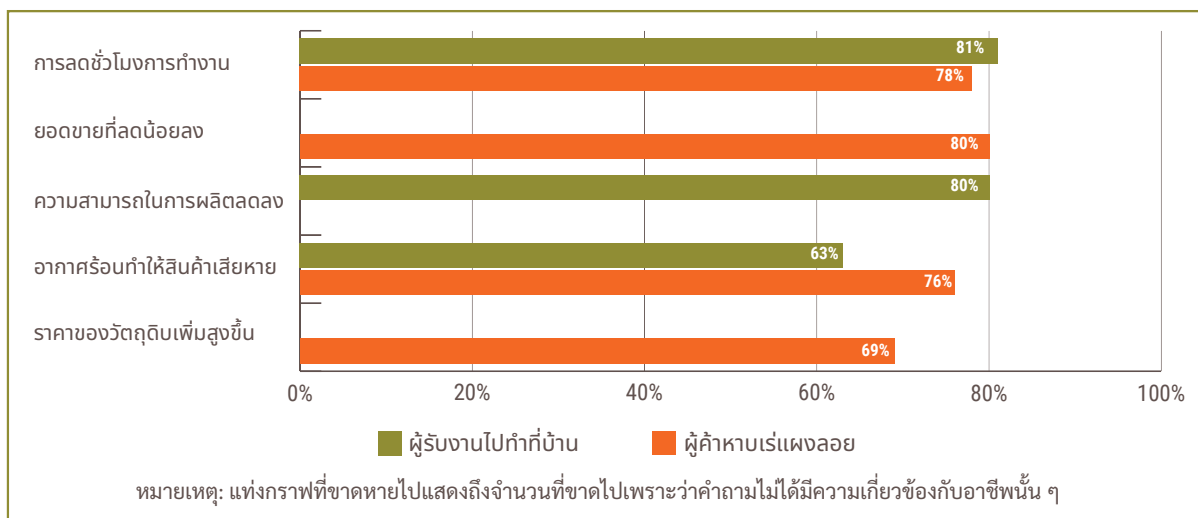
ผู้ทำการผลิตที่บ้านอีกรายหนึ่งซึ่งทำงานให้กับแบรนด์เสื้อผ้าเดียวกันกล่าวถึงความเสี่ยงจากการใช้เครื่องใช้ไฟฟ้าในช่วงที่อากาศร้อนมาก ๆ

“ครั้งหนึ่งที่ฉันกำลังทำงานอยู่ พัดลมมันร้อนมาก ส่งเสียงดัง และมันก็ระเบิด ไขพัดปลิวไปเลย ดินะที่นั่นก็แฉี่สูง มันเลยไม่ได้ปลิวมาโดนหน้า”

ผู้ทำการผลิตที่บ้านยังเล่าถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เสื่อมโทรมลงเองด้วย คนหนึ่งกล่าวว่า “ความร้อนจากงานกับอากาศมันรวมกัน ทำให้มีกลิ่นเหมือนเบรกของรถที่ใหม่” คำบอกเล่าเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าอากาศที่ร้อนจัดก่อให้เกิดปัญหาเชื่อมโยงกันหลายด้านสำหรับผู้ทำการผลิตที่บ้าน ตั้งแต่เครื่องมือชำรุด ต้นทุนวัตถุดิบเพิ่มขึ้น ไปจนถึงอันตรายด้านความปลอดภัยที่ร้ายแรง ปัจจัยทั้งหมดนี้บั่นทอนความสามารถของพวกเขาในการทำงานอย่างปลอดภัยและยั่งยืน

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ทำการผลิตที่บ้านต้องพึ่งพามาตรการรับมือแบบเฉพาะหน้า เช่น การใช้พัดลม ผ้าชุบน้ำ สเปรย์เย็น และการดื่มน้ำ บางรายกล่าวถึงการใส่ร่มบังแดดหรือเปิดผ้าใบระหว่างแผงค้าเพื่อบรรเทาความร้อนชั่วคราว สุดท้าย แรงงานต่างสะท้อนถึงข้อจำกัดในการรับมือกับความร้อนและแสดงความคิดเห็นที่จะเรียนรู้วิธีการปรับตัวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ภาพที่ 4 ผลกระทบต่อการทำงานในช่วงที่อากาศร้อน (แบ่งตามอาชีพ)



ผลกระทบต่อสุขภาพ

ผลการศึกษาด้านผลกระทบจากอากาศร้อนต่อสุขภาพ ซึ่งสรุปไว้ในภาพที่ 5 ชี้ให้เห็นว่ามีความรุนแรงอย่างมาก

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ — ผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 80 และผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยร้อยละ 73 — รายงานว่าตนเองหรือสมาชิกในครัวเรือนมีอาการเจ็บป่วยจากอากาศร้อน เช่น เวียนศีรษะ เหงื่อออกมาก มีไข้ อาเจียน และ/หรือหัวใจเต้นเร็ว โดยพบความแตกต่างระหว่างผู้ค้าชายและหญิงเพียงเล็กน้อย (ผู้ค้าชายร้อยละ 75 เทียบกับผู้ค้าหญิงร้อยละ 71)

ระหว่างการสนทนากลุ่ม ผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยที่มีโรคประจำตัว เช่น เบาหวานหรือความดันโลหิตสูง แสดงความกังวลว่าอากาศร้อนอาจทำให้อาการของพวกเขาแย่ลง ผู้ทำการผลิตที่บ้านหลายคนกล่าวถึงอาการความดันโลหิตสูง เห็น้อยล้า สายตาแยลง และอาการแพ้จากฝุ่นผ้าและสารเคมีที่รุนแรงขึ้น เมื่ออุณหภูมิสูงขึ้น อีกหนึ่งอาการที่พบได้บ่อยคืออาการปวดศีรษะที่เพิ่มขึ้น

แรงงานคนหนึ่งจากชุมชนแก้วประดับกล่าวว่า “เวลาร้อนจะปวดหัวมาก ๆ เหมือนเส้นเลือดฝอยจะแตก ระหว่างที่ขับมอเตอร์ไซค์ ตอนที่ไปตรวจเลือด อยู่ ๆ ก็หน้ามืด แทบจะมองอะไรไม่เห็นเลย” (ผู้ทำการผลิตที่บ้านหญิง ผลิตเสื้อผ้า)

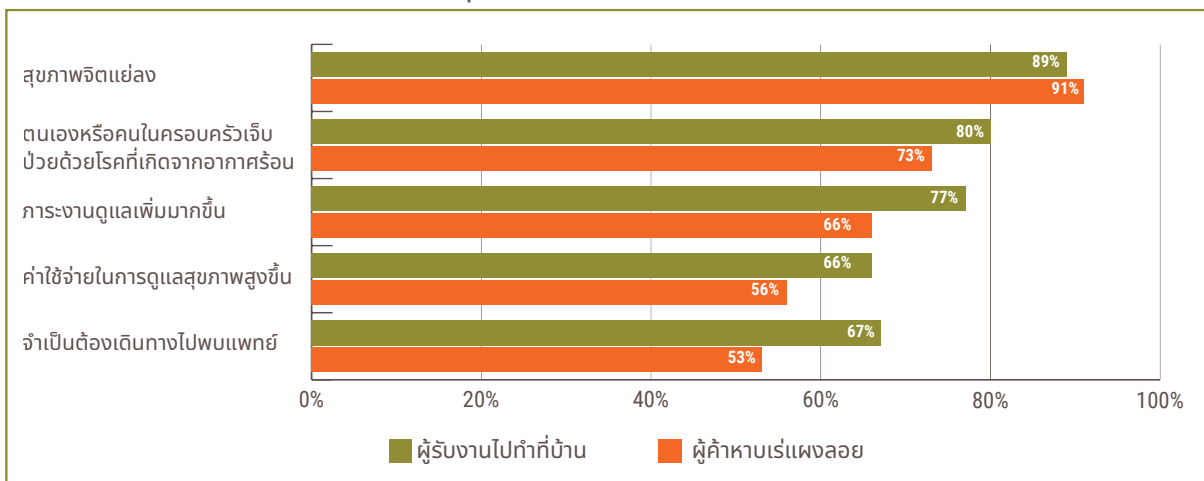
แรงงานอีกคนหนึ่งเล่าว่า “ช่วงเดือนมีนาคม ตอนเดือนรอมฎอน ฉันยังทำงานอยู่ [...] เหงื่อออกมากจนหน้ามืดเป็นลมเพราะอากาศมันร้อน” (ผู้ทำการผลิตที่บ้านหญิง ผลิตเสื้อผ้า)

เมื่อสอบถามเกี่ยวกับความรุนแรงของอาการเจ็บป่วย พบว่าผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 67 และผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยร้อยละ 53 ต้องได้รับการรักษาพยาบาลจากอาการเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับอากาศร้อน ในกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน ร้อยละ 75 สูญเสียวันทำงานอย่างน้อย 1 วันต่อเดือนเนื่องจากตนเองหรือสมาชิกในครัวเรือนเจ็บป่วยจากอากาศร้อน ผลการสำรวจยังชี้ให้เห็นว่าอายุเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดผลกระทบต่อสุขภาพจากอากาศร้อน เช่น ผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปรายงานอาการเจ็บป่วยจากความร้อนร้อยละ 79 เทียบกับเพียงร้อยละ 38 ในกลุ่มอายุต่ำกว่า 25 ปี

ผู้ทำการผลิตที่บ้าน 2 ใน 3 และผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยมากกว่าครึ่งรายงานว่าค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น เนื่องจากอาการเจ็บป่วยจากอากาศร้อน แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ครอบคลุม แต่แรงงานหลายคนยังคงประสบอุปสรรคในการเข้ารับการรักษาพยาบาลอย่างทันที่จากอาการเจ็บป่วยที่เกิดจากอากาศร้อน ผู้ค้าหีบเร่งแผงลอยรายหนึ่งซึ่งเคยมีอาการเวียนหัวและใจสั่นเล่าว่า “ต้องไปโรงพยาบาลที่อยู่นอกสิทธิ์ เพราะโรงพยาบาลที่มีสิทธิ์มันอยู่ไกลเกินไป เลยต้องเสียเงินเอง” (ผู้ค้าชายอาหารหญิง)

ผลกระทบต่อสุขภาพจิตยิ่งน่ากังวลมากขึ้น จาก 9 ใน 10 คนของผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 2 อาชีพรายงานว่ามีอาการหงุดหงิด วิตกกังวล หรือมีปัญหาด้านการรับรู้เพิ่มขึ้นเนื่องจากอากาศร้อน ซึ่งเชื่อมโยงกับการทำงานกลางแจ้งเป็นเวลานานและยอดขายที่ลดลง

ภาพที่ 5 ผลกระทบต่อสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับอากาศร้อน (แบ่งตามอาชีพ)



ผู้ค้าหญิงจากตลาดบางปะกอกกล่าวว่า “เดิมเราเป็นคนแข็งแรง แต่มาปีนี้ สมอเบลอบ่อย ๆ เพราะร้อน ฉันอายุ 62 ปีแล้ว ไม่เคยเป็นอะไรเลย แต่ปีนี้รู้สึกง่วง เพราะปีนี้น้ำร้อนมาก ๆ เลย”

การลดชั่วโมงการทำงานเพื่อหลีกเลี่ยงความเครียดจากอากาศร้อนยังส่งผลให้ระดับความเครียดสูงขึ้นอีกด้วย ผู้ทำการผลิตที่บ้านคนหนึ่งกล่าวว่า “หลาย ๆ อย่างก็สร้างความเครียดเหมือนกัน เพราะงานที่ทำยังเท่าเดิม แต่รายได้กลับลดลง”

ผู้ทำการผลิตที่บ้านกว่าร้อยละ 75 และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยประมาณ 2 ใน 3 รายงานว่าอากาศร้อนทำให้ภาระในการดูแลคนในครอบครัวเพิ่มขึ้น (เช่น การดูแลผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ป่วย) ในการสนทนากลุ่ม ผู้ค้าหญิงกล่าวว่าภาระการดูแลผู้อื่นทำให้พวกเขาแทบไม่มีเวลาพักผ่อนเลย ขณะที่ผู้ทำการผลิตที่บ้านสูงอายุหลายคนกล่าวว่าต้องให้ความสนใจต่อการดูแลครอบครัวมากขึ้นในช่วงอากาศร้อนจัด

แรงงานคนหนึ่งจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนเคหะชุมชนทุ่งสองห้องเล่าถึงผลกระทบของภาระการดูแลต่อการทำงานที่ได้รับค่าจ้างของเธอว่า “สามีของฉันเป็นอัมพาตครึ่งตัว ช่วงหน้าร้อนอาการเขาจะหนักขึ้น เขาเป็นคนที่ป่วยโรคหลอดเลือดสมอง ฉันต้องคอยให้เขาดื่มน้ำขนาดตัว และดูแลเขามากกว่าเดิม ขณะเดียวกันฉันก็ยังต้องทำงานของตัวเอง ซึ่งก็ทำไม่ได้ลดลงเพราะต้องดูแลเขา” (หญิง, ผู้ทำการผลิตที่บ้านผลิตเสื้อผ้า)

การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน

ความสามารถของแรงงานในการทนต่อสภาพอากาศที่ร้อนจัดขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ (hard infrastructure) ระบบและสิ่งปลูกสร้างทางกายภาพที่ช่วยให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานและได้รับบริการขั้นพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (soft infrastructure) ระบบและเครือข่ายทางสังคมที่ช่วยเสริมสร้างความยืดหยุ่นในการรับมือ

โครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ: พื้นที่ค้าขายและบ้านซึ่งถือเป็นสถานที่ทำงาน

ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยต้องพึ่งพาการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะ รวมถึงคุณภาพของที่พักอาศัยและบริการพื้นฐานในพื้นที่ที่ทำการค้า จากการสำรวจ พบว่ามีเพียงร้อยละ 33 ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่สามารถเข้าถึงน้ำดื่มในระหว่างทำงานได้ และแม้ว่าร้อยละ 80 จะรายงานว่าไม่มีที่พำนักหรือร่มเงา แต่ก็มีคนแตกต่างกันชัดเจนระหว่างผู้ค้าในตลาดและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่สาธารณะ เช่น ริมนถนน (ร้อยละ 93 เทียบกับร้อยละ 71) รวมถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่ทำการค้าแต่ละแห่ง

ข้อมูลจากการสำรวจแสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงไม่ถึงร่มเงา การระบายอากาศ และบริการพื้นฐาน จะส่งผลให้ผลกระทบจากอากาศร้อนรุนแรงขึ้นอย่างมาก พร้อมทั้งเป็นตัวกำหนดต้นทุนที่แรงงานต้องแบกรับเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ไม่มีที่พำนักหรือร่มเงามีแนวโน้มที่ลดชั่วโมงการทำงานมากกว่า (9%) และรายงานอัตราความเสียหายต่อสินค้าสูงกว่า (16%) เมื่อเทียบกับผู้ค้าที่มีร่มเงา นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายสูงกว่า โดยร้อยละ 76 ของผู้ค้าที่เข้าถึงร่มเงาได้น้อยต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อให้ร่างกายเย็นลง เมื่อเทียบกับผู้ค้าในตลาดที่มีเพียงร้อยละ 58 ที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่ม

แม้ว่าผู้ค้าส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) จะรายงานว่าสามารถเข้าถึงห้องน้ำได้ แต่การสนทนากลุ่มเผยให้เห็นถึงช่องว่างสำคัญ ตัวอย่างเช่น ที่ตลาดโบ๊เบ๊ ผู้ค้าบางรายต้องจ่ายเงินเพื่อใช้ห้องน้ำในสถานประกอบการใกล้เคียง ขณะที่บางคนต้องกลับไปใช้ห้องน้ำที่บ้าน ในบางกรณีผู้ค้ารายงานว่าต้องรอถึง 6 ชั่วโมงกว่าจะได้เข้าห้องน้ำ ผู้ค้ารายหนึ่งอธิบายว่า “ตอนอากาศร้อนก็แค่ทนเหงื่อออก แต่พอถึงหน้าหนาว ต้องระวังมากหน่อย”

¹³ รายงานเกี่ยวกับการมีที่พักอาศัยอาจมีความเอนเอียง เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68) มาจากผู้ตอบแบบสอบถามใน 3 ตลาด ได้แก่ ตลาดโบ๊เบ๊ หมู่บ้านนักกีฬา และตลาดศรียาน

สำหรับผู้ทำการผลิตที่บ้าน บ้านก็คือสถานที่ทำงาน ทำให้คุณภาพของบ้านกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถในการรับมือกับอากาศร้อน ที่อยู่อาศัยที่แออัดหรือมีการระบายอากาศไม่ดีจะกักเก็บความร้อน ส่งผลโดยตรงให้ประสิทธิภาพการทำงานของแรงงานลดลงและเพิ่มความเครียดต่อสุขภาพ

ในกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 86 รายงานว่าอาศัยอยู่ในบ้านที่มีหน้าต่างมากกว่า 1 บาน ขณะที่อีกร้อยละ 14 อยู่ในบ้านที่ไม่มีหน้าต่างหรือมีหน้าต่างเพียงบานเดียว พื้นที่ที่มีการระบายอากาศไม่ดี ได้แก่ จตุจักร หลักสี่ และลาดกระบัง ผู้ทำการผลิตที่บ้านรายหนึ่งในลำสาละเล้าถึงสภาพในบ้านของตนว่า “เราอาศัยอยู่ใกล้ถนน อากาศร้อนก็เลยเข้ามาในบ้านได้ บ้านมันอยู่ชิดกันหมด เมื่อบ้านหนึ่งก็ความร้อนไว้ ก็จะทำให้ทุกอย่างยิ่งร้อนขึ้น”

แรงงานที่ผลิตอาหารเป็นกลุ่มที่เปราะบางเป็นพิเศษ เนื่องจากอุณหภูมิภายในบ้านที่สูงทำให้วัตถุดิบเสียเร็วขึ้น (ร้อยละ 71 รายงานว่าวัตถุดิบเสียหาย เทียบกับร้อยละ 58 ของผู้ที่ผลิตเสื้อผ้าที่มีวัตถุดิบเสียหาย) ในการสนทนากลุ่ม แรงงานบางรายกล่าวว่าพวกเขาต้องเก็บผ้าและยางยืดไว้ในตู้เย็นเพื่อป้องกันความเสียหาย ในกรณีที่อยู่อาศัยไม่ได้มาตรฐาน แรงงานต้องเผชิญกับภาวะร้อนทับของความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและต่อสุขภาพความเป็นอยู่

ในการสนทนากลุ่ม แรงงานได้เน้นย้ำถึงปัญหาเชิงโครงสร้างในชุมชนของตน เช่น ระบบระบายน้ำที่ไม่เพียงพอ น้ำท่วมบ่อย และการจัดบริการพื้นฐานที่จำกัด “เราลงโพสต์ออนไลน์ [เรื่องน้ำท่วม] แต่ไม่มีหน่วยงานไหนสนใจ ถึงจะเห็นก็ไม่เข้ามาช่วย เพราะชุมชนของเราไม่มีส่วนกลางให้เข้าถึง ทำให้หน่วยงานเข้ามายาก” (ผู้ทำการผลิตที่บ้านหญิง ผลิตเสื้อผ้า)

โครงสร้างพื้นฐานด้านสังคม: การคุ้มครองทางสังคมและระบบการเตือนภัยล่วงหน้า

การคุ้มครองทางสังคมเป็นรากฐานสำคัญของการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ ช่วยให้เกิดความมั่นคงด้านรายได้ การดูแลสุขภาพ และจัดหาทรัพยากรที่แรงงานจำเป็นต้องใช้เพื่อรับมือกับวิกฤตและสร้างความยืดหยุ่นในระยะยาว (ILO, 2567) ในประเทศไทย มาตรการ 40 ของกองทุนประกันสังคมเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์บางประเภท เช่น เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และเสียชีวิตผ่านการส่งเงินสมทบโดยสมัครใจ

อย่างไรก็ตาม ความครอบคลุมยังอยู่ในระดับต่ำ โดยในปี พ.ศ. 2562 มีแรงงานนอกระบบเพียงร้อยละ 15 ที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน อุบัติเหตุสำคัญต่อการเข้าร่วม ได้แก่ เงินสมทบ การขาดความตระหนัก และสิทธิประโยชน์ที่ไม่จูงใจเพียงพอ (World Bank/ADB, 2564; Komin และคณะ, 2567)

มีเพียงร้อยละ 23 ของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ลงทะเบียนมาตรา 40 ของกองทุนประกันสังคม โดยอัตราการเข้าร่วมลดลงอย่างมากตามอายุ ซึ่งน่าจะเกิดจากข้อจำกัดด้านอายุในการสมัคร (แรงงานอายุ 25 ปีหรือน้อยกว่ามีอัตราการเข้าร่วมร้อยละ 63 เทียบกับเพียงร้อยละ 16 ของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป)

อัตราการเข้าร่วมของผู้ทำการผลิตที่บ้านสูงกว่า โดยอยู่ที่ร้อยละ 46 อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้ประกันตนไม่ได้หมายความว่าแรงงานจะสามารถส่งเงินสมทบได้อย่างสม่ำเสมอ การสนทนากลุ่มเผยให้เห็นว่า ข้อจำกัดทางการเงิน ความยุ่งยากด้านเอกสาร และสิทธิประโยชน์ที่จำกัด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานส่งเงินสมทบได้ไม่ต่อเนื่อง

เช่นเดียวกับการคุ้มครองทางสังคม ระบบเตือนภัยล่วงหน้าเป็นอีกหนึ่งความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เพราะช่วยให้แรงงานสามารถคาดการณ์และตอบสนองต่อความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศได้ก่อนที่จะลุกลามกลายเป็นวิกฤต

ระบบเตือนภัยจากอากาศร้อนของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันสามารถเข้าถึงประชาชนจำนวนมากผ่านแอปพลิเคชันบนสมาร์ตโฟนและการสื่อสารออนไลน์ อย่างไรก็ตาม แรงงานที่เข้าร่วมการสำรวจน้อยกว่าครึ่ง (ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยร้อยละ 43 และผู้ทำการผลิตที่บ้านร้อยละ 44) รายงานว่าได้รับการเตือนภัยอย่างทันทั่วถึง การสนทนากลุ่มชี้ให้เห็นว่าการเตือนภัยส่วนใหญ่ที่แรงงานได้รับมาจากแอปพลิเคชันพยากรณ์อากาศทั่วไป มากกว่าระบบอย่างเป็นทางการของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ ในการสนทนากลุ่มพบว่าสื่อ (โทรทัศน์ วิทยุ และสื่อสังคมออนไลน์) เป็นแหล่งข้อมูลหลักเกี่ยวกับอากาศร้อนสำหรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ทำการผลิตที่บ้าน รองลงมาคือครอบครัวและเพื่อนบ้าน และสุดท้ายคือการแจ้งเตือนจากหน่วยงานภาครัฐ

การขยายช่องทางการสื่อสารให้หลากหลายมากขึ้น เช่น วิทยุ เครื่องกระจายเสียงตามสาย และเครือข่ายชุมชน จะช่วยเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลและเสริมพลังให้กับระบบคุ้มครองทางสังคม โดยช่วยลดความเสี่ยงจากการเผชิญกับอันตรายโดยตรง (Rubinyi และคณะ, 2568) ความมั่นคงด้านรายได้และข้อมูลข่าวสารที่ทันเวลาจึงเป็นมาตรการร่วมที่จะช่วยให้แรงงานนอกระบบมีทั้ง “เครื่องมือ” และ “ความรู้” ในการปรับตัว เสริมสร้างความยืดหยุ่นให้กับครัวเรือนและชุมชน

ค่าใช้จ่ายในการปรับตัว

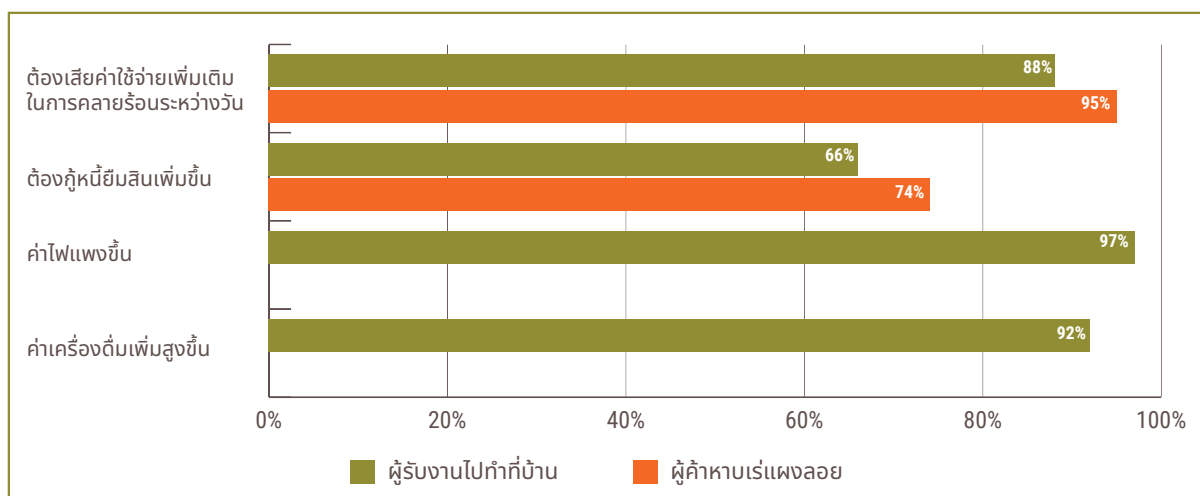
ภาพที่ 6 สะท้อนถึงวิธีการรับมือของผู้ทำการผลิตที่บ้านและผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95) รายงานว่ามีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเพื่อทำให้งานง่ายขึ้นและสามารถทำงานต่อได้ เช่น การซื้อพัดลม ร่ม เครื่องดื่ม หรือน้ำแข็ง โดยรวมแล้วแรงงาน 3 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่างต้องกั้มเงินเนื่องจากรายได้ลดลงหรือมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ค้าในตลาด (ร้อยละ 78 เทียบกับร้อยละ 68) และไม่พบความแตกต่างระหว่างเพศ จากการสนทนากลุ่ม ผู้ค้าขายอาหารหลายรายกล่าวว่าจำเป็นต้องซื้อวัตถุดิบในปริมาณที่น้อยลงเพื่อป้องกันการเน่าเสีย

แต่เนื่องจากค่าขนส่งยังคงเท่าเดิม ทำให้ค่าใช้จ่ายโดยรวมเพิ่มขึ้น ผู้ค้าปลารายหนึ่งจากบางชุมชนเขียนเล่าว่า “ของมันเสียตลอดเลย ปลาเส้นที่ขายเมื่อก่อนเก็บไว้ได้นานกว่านี้ เดียวนี้ถึงจะแช่ตู้เย็นก็เสียเร็วขึ้นเพราะอากาศร้อน ซื่อของทีละมาก ๆ ไม่ได้แล้ว ต้องซื้อบ่อยขึ้นแต่ซื้อน้อยลงในแต่ละครั้ง ซึ่งมันก็ทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้น”

ในบรรดาผู้ทำการผลิตที่บ้าน ร้อยละ 88 มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเพื่อทำให้งานง่ายขึ้นและสามารถทำงานต่อได้ และร้อยละ 66 ต้องกั้มเงินเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการซื้อเครื่องปรับอากาศ เกือบทั้งหมดรายงานว่าค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น โดยร้อยละ 97 จ่ายค่าไฟฟ้ามากขึ้น และร้อยละ 92 จ่ายค่าน้ำมากขึ้น

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการปรับตัวต่ออากาศร้อนของแรงงานมักเป็นเพียง “การรับมือชั่วคราวที่มีต้นทุนสูง” มากกว่าการสร้าง ความยืดหยุ่นในระยะยาว การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานทำให้มาตรการส่วนใหญ่เป็นมาตรการเชิงพฤติกรรม อาศัยเงินทุนของตนเอง และไม่ใช่วิธีที่เหมาะสม แรงงานต้องปรับเวลาการทำงาน ซื้ออุปกรณ์ระบายความร้อน หรือจ่ายค่าสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น แต่กลยุทธ์เหล่านี้ช่วยบรรเทาปัญหาได้เพียงชั่วคราวและเพิ่มภาระทางการเงิน

ภาพที่ 6 ค่าใช้จ่ายในการปรับตัว (แบ่งตามอาชีพ)



จุดแข็งของการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความยืดหยุ่น

WIEGO ได้บันทึกไว้ว่ากลุ่มองค์กรแรงงานมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาช่วยเหลือในยามวิกฤติเมื่อตลาดแรงงานและภาครัฐล้มเหลว โดยให้ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วน รมรณรงค์ให้ภาครัฐให้การสนับสนุน และรักษาสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (Vaux และ Lund 2546; Horn 2554; Chen และคณะ, 2565) การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการร่วมกันจึงเป็นเส้นทางที่เท่าเทียมและสำคัญ ในการปรับตัวต่อความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ รูปแบบนี้ทำให้องค์กรอย่างโฮมเน็ตประเทศไทย (HNT) กลายเป็นพันธมิตรที่ขาดไม่ได้ในการวางกลยุทธ์การปรับตัวอย่างครอบคลุม

การสร้างความยืดหยุ่นจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มที่มีการจัดตั้งและตัวกลางที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงหน่วยงานรัฐเข้ากับแรงงานได้ ดังที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายสำคัญจากกรมควบคุมโรคกล่าวว่า “นี่แหละคือสิ่งที่ทำให้องค์กรอย่างโฮมเน็ตมีความสำคัญ ความสัมพันธ์ที่พวกเขามีกับกลุ่มแรงงานและชุมชนต่าง ๆ ช่วยให้สามารถเข้าถึงแรงงานนอกระบบและเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

โดยรวมแล้ว แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความเปราะบางต่ออากาศร้อนจัดที่ทวีความรุนแรงขึ้นผ่าน 3 ช่องทางหลัก ได้แก่ **ความเปราะบางทางกายภาพ:** เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานในการทำงานที่ไม่เพียงพอหรือขาดแคลนในสถานที่ทำงาน **ความเปราะบางทางสังคม:** ซึ่งถูกกำหนดโดยปัจจัยต่าง ๆ เช่น เพศ อายุ และรายได้ **ความเปราะบางทางกฎหมาย:** ที่เกิดจากการได้รับการยอมรับในฐานะผู้มีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างจำกัด การคุ้มครองด้านแรงงานและสังคมที่อ่อนแอ รวมถึงกฎระเบียบเมืองที่เข้มงวด

การประกอบอาชีพนอกระบบมีบทบาทสำคัญต่อความยืดหยุ่นของเมือง ด้วยความสามารถและข้อจำกัดของแรงงานในการปรับตัวต่อความเสี่ยงจากอากาศร้อน ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการปรับตัวของกรุงเทพมหานคร การสนับสนุนการประกอบอาชีพนอกระบบ และดึงความรู้ และเครือข่ายองค์กรแรงงานมาใช้ จึงเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความยืดหยุ่นต่อสภาพภูมิอากาศอย่างครอบคลุม

การเสริมสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้าให้เข้าถึงแรงงานมากขึ้น

เนื่องจากข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและทันต่วงทีเป็นสิ่งสำคัญ หน่วยงานท้องถิ่นจึงควรจัดให้มีระบบการแจ้งเตือนอากาศร้อนจัดที่แม่นยำและเจาะจงเฉพาะพื้นที่ พร้อมคำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและระดับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยตระหนักว่าแรงงานมีความต้องการด้านการสื่อสารที่แตกต่างกัน การใช้รูปแบบการสื่อสารที่หลากหลายตั้งแต่วิดีโอเสียงไปจนถึงเวทีชุมชนจึงมีความสำคัญ การใช้วิธีการสื่อสารหลายรูปแบบนี้จะช่วยให้เข้าถึงแรงงานทุกกลุ่มได้ดีขึ้น เนื่องจากไม่ใช่ทุกคนที่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลหรือมีทักษะการอ่านออกเขียนได้ในระดับสูง ดังนั้น หน่วยงานท้องถิ่นควรพิจารณาใช้แพลตฟอร์มบนโทรศัพท์มือถือและช่องทางสื่อสารในชุมชนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง รัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงจำเป็นต้องสนับสนุนและเสริมพลังให้กับองค์กรแรงงานที่มีฐานสมาชิก ในการดำเนินงานเผยแพร่ข้อมูลและสร้างความตระหนักรู้ ซึ่งจะช่วยให้การเข้าถึงและการนำคำเตือน คำแนะนำไปใช้จริงเพิ่มขึ้น

ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่นต่อสภาพภูมิอากาศ

เพื่อรับมือกับผลกระทบทางกายภาพที่แรงงานในพื้นที่สาธารณะต้องเผชิญ หน่วยงานท้องถิ่นควรปรับปรุงระบบน้ำ สุขาภิบาล และสุขอนามัย สิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ควรเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ เพื่อป้องกันอาการเจ็บป่วยที่เกิดจากอากาศร้อน

นอกเหนือจากการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเหล่านี้แล้ว สิ่งสำคัญคือการรับประกันให้แรงงานที่ทำงานกลางแจ้งสามารถเข้าถึงพื้นที่ที่มีหลังคา จุดน้ำ และพื้นที่พักผ่อนได้อย่างทั่วถึง โดยอาศัยมาตรการพื้นฐานเหล่านี้ หน่วยงานท้องถิ่นและภาคเอกชนสามารถร่วมมือกันในการจัดให้มีพื้นที่ค้าขายที่มีร่มเงาและการระบายอากาศที่ดี ทั้งในตลาดและตามเส้นทางค้าขาย นอกจากนี้พวกเขายังสามารถสนับสนุนการเข้าถึงพื้นที่จัดเก็บสินค้าเพื่อลดการเน่าเสียของวัตถุดิบ และส่งเสริมการเข้าถึงพลังงานหมุนเวียน เช่น การใช้พัดลมพลังงานแสงอาทิตย์ หรือจุดคลายร้อนที่ใช้พลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่ค้าขายร่วมกัน

หน่วยงานท้องถิ่นควรรับประกันการจัดหาน้ำประปา ระบบระบายน้ำ และสุขาภิบาลที่มีประสิทธิภาพในชุมชนแออัด ควบคู่ไปกับการจัดให้มีบริการด้านสุขภาพชุมชนและศูนย์ดูแลเด็ก การบูรณาการสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้เข้าไปในนโยบายด้านที่อยู่อาศัย และนโยบายการพัฒนาเมืองที่ยึดหยุ่นต่อสภาพภูมิอากาศ จะช่วยลดภาระงานดูแลที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน ปกป้องสุขภาพ และทำให้ผู้ทำการผลิตที่บ้านสามารถประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน

โครงสร้างพื้นฐานของสถานที่ทำงานที่เหมาะสมและการเข้าถึงบริการสาธารณะจะช่วยให้เพิ่มการคุ้มครองแรงงานและป้องกันความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มาตรการเหล่านี้เกิดประสิทธิผล จำเป็นต้องมีความร่วมมือกับตัวแทนของแรงงานในการประเมินความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ และออกแบบแนวทางพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่คุ้มค่าและเหมาะสมร่วมกัน

สนับสนุนการวางผังเมืองที่ตอบสนองต่อสภาพภูมิอากาศ

สำนักงานกรุงเทพมหานคร ควรสร้างหลักประกันการเข้าถึงพื้นที่สีเขียวอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะกับผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ขาดการบริการพื้นฐาน ผู้ที่ไม่มีพำนักส่วนตัว และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ควบคู่กันนี้ สำนักงานกรุงเทพมหานครสามารถต่อยอดจากโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่มีอยู่แล้ว เช่น โรงเรียนและหน่วยบริการสาธารณสุข เพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการปกป้องแรงงานในช่วงที่เกิดอากาศจัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ต้องมีประสิทธิภาพ การเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญของหน่วยงานท้องถิ่น องค์กรแรงงานที่มีฐานสมาชิก สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาและดำเนินงานแผนการวางผังเมืองที่ตอบสนองต่อสภาพภูมิอากาศและเป็นไปตามความต้องการของแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ปรับปรุงการเข้าถึงการดูแลสุขภาพ และการตอบสนองต่ออากาศร้อน

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ควรแก้ไขปัญหาสุขภาพที่เกิดจากอากาศร้อนจัด โดยการแก้ไขกฎระเบียบภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ผู้ถือบัตรทองสามารถเข้ารับการรักษาฉุกเฉิน และเร่งด่วนได้ทุกสถานพยาบาลโดยไม่จำกัดสิทธิตามสถานที่ลงทะเบียนทำการปฏิรูปนี้ควรรวมถึงการปรับขั้นตอนการย้ายสิทธิการรักษาที่สะดวกและเข้าถึงสถานพยาบาลใกล้พื้นที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแนวปฏิบัติด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ โดยให้ความสำคัญกับการดูแลผู้ป่วยอย่างทันทั่วทั้งก่อนขั้นตอนทางเอกสาร เพื่อช่วยให้ประชาชนรับมือกับอากาศร้อนจัด สำนักงานกรุงเทพมหานครควรจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพในชุมชน และক্রีมกันแดดควรถูกจัดประเภทและแจกจ่ายให้เป็น “ยาป้องกัน” แทนที่จะเป็น “เครื่องสำอาง” นอกจากนี้ สปสช. ควรขยายงานบริการสำหรับผู้สูงอายุและผู้ป่วยโรคเรื้อรัง เพื่อลดภาระการดูแลที่ไม่เท่าเทียมที่มักจะตกอยู่กับแรงงานหญิง

เสริมสร้างความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานในการจ้างงานนอกระบบ

รัฐบาลควรขยายนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงานให้ครอบคลุมแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ โดยจัดทำแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับขีดจำกัดในการสัมผัสอากาศร้อน มาตรการป้องกัน และการเข้าถึงบริการสุขภาพเชิงป้องกัน ข้อบังคับด้านความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมถึงมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานของไทยได้มีการกำหนดเกณฑ์อุณหภูมิสูงสุดที่ควรหยุดหรือปรับการทำงาน และกำหนดให้มีมาตรการป้องกันสำหรับลูกจ้าง

¹⁴ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “บัตรทอง” เป็น 1 ใน 3 โครงการของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมที่สุด โดยให้บริการด้านสาธารณสุขฟรีโดยไม่คำนึงถึงระดับรายได้หรือสถานะการจ้างงาน เป็นระบบที่ไม่ต้องมีการสมทบเงิน (non-contributory) และอยู่ภายใต้การบริหารงานของ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเผชิญกับความท้าทายจากต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันแบบต่าง ๆ รวมถึงแรงกดดันจากโครงสร้างประชากรสูงวัย และรูปแบบโรคที่เปลี่ยนแปลงไป (Sumridetchkajorn และคณะ, 2562; WHO, 2562)

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานอิสระ ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศยังคงเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพจากอากาศร้อน ควรให้ความสนใจต่อโครงสร้างของสถานที่ทำงานที่คำนึงถึงเพศ วัย และความไวต่อสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงาน

เสริมสร้างการสื่อสารและการประสานงานระหว่างกระทรวง

กระทรวงที่เกี่ยวข้องควรจัดทำระเบียบการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าตอบสนองต่อการประสานความสามารถทางเทคนิคในช่วงที่มีเหตุการณ์อากาศร้อนจัด หน่วยงานหลักควรจัดหาความเชี่ยวชาญในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงด้านสุขภาพ แรงงาน การวางผังเมือง และการรับมือกับภาวะฉุกเฉิน ให้ความสนใจกับการบูรณาการสุขภาพของแรงงานไว้ในระเบียบปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสื่อสาร เข้าถึง และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

สร้างความมั่นใจว่านโยบายเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุน และมีทิศทางตรงกัน

เพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงินที่แรงงานต้องเผชิญ รัฐบาลควรปรับเกณฑ์การอุดหนุนค่าไฟฟ้าให้สะท้อนถึงความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นจากอากาศร้อนในปัจจุบัน เนื่องจากการอุดหนุนในปัจจุบันอาจละเลยกลุ่มเปราะบาง นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงาน เช่น การจัดอบรม และกิจกรรมให้ความรู้

สำนักงานประกันสังคมควรเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลการประกันสังคมตามมาตรา 40 และจัดสรรเงินทดแทนรายได้ในกรณีที่แรงงานเจ็บป่วยจากอากาศร้อน เพื่อให้การคุ้มครองครอบคลุมยิ่งขึ้น รัฐบาลควรขยายกองทุนช่วยเหลือภัยพิบัติและหลักประกันทางสังคมอื่น ๆ ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งปรับปรุงขั้นตอนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ให้ง่ายขึ้น

ในภาพรวม การเสริมสร้างการเข้าร่วมระบบประกันสังคม ซึ่งได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความยืดหยุ่น เนื่องจากระบบดังกล่าวให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมและต่อเนื่องมากกว่าความช่วยเหลือแบบเฉพาะเหตุการณ์

มุ่งเน้นจัดเวทีแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและต่อเนื่อง

รัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ควรส่งเสริมพื้นที่และช่องทางการสนทนาอย่างเป็นทางการและต่อเนื่อง โดยมีตัวแทนแรงงานนอกระบบเข้าร่วม แพลตฟอร์มหรือเวทีที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วนจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยยะสำคัญของผู้มีบทบาทหลากหลาย ทั้งจากสถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ควรให้ความสำคัญกับการมีตัวแทนที่คำนึงถึงเพศ และความหลากหลาย

แหล่งอ้างอิง

- AcclimeThailand.2025. Thailand Raises Minimum Wage and Tightens Visa Compliance Requirements. <https://www.wiego.org/research-library-publications/bangkoks-street-vending-ban-summary-research-social-and-economic-impacts/>
- Angsuthonsombat, Kannika. 2019. Bangkok’s Street Vending Ban: A Summary of the Research on the Social and Economic Impacts. WIEGO Resource Document 12. Manchester, UK: WIEGO. <https://www.wiego.org/research-library-publications/bangkoks-street-vending-ban-summary-research-social-and-economic-impacts/>
- Arifwidodo, S., O. Chandrasiri, R. Abdulharis and T. Kubota. 2019. Exploring the Effects of Urban Heat Island: A Case Study of Two Cities in Thailand and Indonesia. *APN Science Bulletin* 9(1). <https://doi.org/10.30852/sb.2019.539>
- Bangkok Metropolitan Administration. 2022. Executive Summary: Bangkok Master Plan on Climate Change 2021–2030. https://climatechange.bangkok.go.th/ccs-blog/wp-content/uploads/2022/08/Executive-Summary-Bangkok-MP-2021-2030_E-book_Eng-version.pdf
- Chen, M.A. and S. Sinha. 2016. Home-Based Workers and Cities. *Environment and Urbanization* 28(2): 395–412. <https://doi.org/10.1177/0956247816649865>
- Chen, M.A., E. Grapsa, G. Ismail, M. Rogan, M. Valdivia, L. Alfors, J. Harvey, A.C. Ogando, S.O. Reed and S. Roever. 2022. COVID-19 and Informal Work: Evidence from 11 Cities. *International Labour Review* 161(1): 29–58. <https://doi.org/10.1111/ilr.12221>
- Eckstein, D., V. Künzel and L. Schäfer. 2021. Global Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000–2019. Bonn: Germanwatch. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf
- Endo, T. 2022. Urban Redevelopment, Spatial Restructuring, and Displacement of Communities in Bangkok. Southeast Asia Working Paper Series (3). London: Saw Swee Hock Southeast Asia Centre, London School of Economics and Political Science. https://eprints.lse.ac.uk/115255/1/Endo_urban_redevelopment_spatial_restructuring_published.pdf
- Hang, N. 2025. Street Food – Thailand’s Soft Power in Attracting Tourists. *Việt Nam News*, June 28, 2025. <https://vietnamnews.vn/life-style/1720332/street-food-thailand-s-soft-power-in-attracting-tourists.html>
- HomeNet South Asia (HNSA). 2019. Home-based Workers in Thailand. HNSA Brief. <https://homenetsoutheastasia.org/wp-content/uploads/2019/01/thailand-final-brief-dec-1.pdf>
- Horn, Z. 2011. Coping with Crises: Lingering Recession, Rising Inflation, and the Informal Workforce. Manchester: WIEGO Publications. <https://www.wiego.org/research-library-publications/coping-crises-lingering-recession-rising-inflation-and-informal-workforce/>
- International Labour Organization (ILO). 2024. World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition. Geneva: International Labour Office. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>

- International Labour Organization (ILO), UNICEF, IOM, and UN Women. 2022. Thailand Social Protection Diagnostic Review. Bangkok: UNICEF. https://www.unicef.org/thailand/media/10826/file/Thailand%20Social%20Protection%20Diagnostic%20Review_EN.pdf
- Komin, W., B. Subsing, K. Deeburee, B. Namsomboon and F. Juergens-Grant. 2024. 'I Want to Be Protected': Experiences and Perspectives of Informal Workers on Social Security in Thailand. WIEGO Policy Brief No. 31, February 2024. Manchester: WIEGO. <https://www.wiego.org/research-library-publications/i-want-be-protected-experiences-and-perspectives-informal-workers-social-security>
- Marks, D. and J. Connell. 2024. Unequal and Unjust: The Political Ecology of Bangkok's Increasing Urban Heat Island. *Urban Studies* 61(15): 2887–2907. <https://doi.org/10.1177/00420980221140999>
- Ministry of Natural Resources and Environment. 2015. Climate Change Master Plan (2015–2050). Bangkok: The Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/tha203759.pdf>
- Moroz, H., Naddeo, J., Ariyapruhya, K., Jain, H., Glinskaya, E., Lamanna, F., Laowong, P., Nair, A., Palacios, R., Tansanguanwong, P., Viriyataveekul, S., Walker, T. and Yang, J. 2021. Aging and the Labor Market in Thailand: Labor Markets and Social Policy in a Rapidly Transforming and Aging Thailand. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/428491622713258312/Aging-and-the-LaborMarket-in-Thailand-Labor-Markets-and-Social-Policy-in-a-Rapidly-Transforming-andAging-Thailand>
- Moser, C. and A. Stein, A. 2011. Implementing urban participatory climate change adaptation appraisals: a methodological guideline. *Environment and Urbanization* 23(2), 463-485. <https://doi.org/10.1177/0956247811418739>
- Nirathron, N. and G. Yasmeen. 2019. Street Vending Management in Bangkok: The Need to Adapt to a Changing Environment. *The Journal of Public Space* 4(1): 15–32. <https://www.journalpublicspace.org/index.php/jps/article/view/562>
- Ober, K. and P. Sakdapolrak. 2020. Whose Climate Change Adaptation 'Barriers'? Exploring the Coloniality of Climate Change Adaptation Policy Assemblages in Thailand and Beyond. *Singapore Journal of Tropical Geography* 41 (1): 86–104. <https://doi.org/10.1111/sjtg.12309>
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP), Ministry of Natural Resources and Environment. 2023. Thailand's National Adaptation Plan (NAP). Bangkok: Department of Climate Change and Environment. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP_THAILAND_2024.pdf
- Paweenawat, S.W. and J. Vechbanyongratana, (forthcoming). Employment in Thailand, 2019–2024: Crisis, Recovery and Informality. WIEGO Statistical Brief.
- Phukamchanoad, P. 2025. The Role of Urban Food Street Stakeholders in Sustainable Tourism: Case Study of Bangkok, Thailand. *International Journal of Advanced and Applied Sciences* 12(1): 226–241. <https://doi.org/10.21833/ijaas.2025.01.022>

- Polakit, K. and D. Boontharm. 2008. Mobile Vendors: Persistence of Local Culture in the Changing Global Economy of Bangkok. In *Local Sustainable Urban Development in a Globalized World*, edited by Lauren C. Heberle and Susan M. Opp. Aldershot: Ashgate. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/45482/1/107.pdf#page=198>
- Poonsab, W., J. Vanek and F. Carré. 2019. Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. WIEGO Statistical Brief No. 20. Manchester: WIEGO. <https://www.wiego.org/research-library-publications/informal-workers-urban-thailand-statistical-snapshot/>
- Rubinyi, S., P.S. Wibisana, J. Park, N.K.W. Jones, J.A. Acero and P. Moeller. 2025. *Shaping a Cooler Bangkok: Tackling Urban Heat for a More Livable City*. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/shaping-a-cooler-bangkok-tackling-urban-heat-for-a-more-livable-city>
- Sumriddetchkajorn, K., K. Shimazaki, T. Ono, T. Kusaba, K. Sato and N. Kobayashi. 2019. Universal Health Coverage and Primary Care, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, 97(6): 415–422. <https://doi.org/10.2471/blt.18.223693>
- Suriyasarn, B. and P. Talerngsri. 2023. Integrating Climate Change (CC), Gender and Social Inclusion (GSI) into Planning and Budgeting in Thailand. Bangkok: UNDP. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-03/UNDP_CC-GSI%20Handbook_Eng_Final.pdf
- The Nation. 2025. Bangkok Streets: Crackdown on Vendors Intensifies for Cleaner Footpaths. The Nation, July 4, 2025. <https://www.nationthailand.com/thailand/bangkok/40052145>
- Tourism.co.th. 2023. Thailand Tourism Report. <https://tourismanalytics.com/uploads/1/2/0/4/120443739/thailand-tourism-report-2024.pdf>
- Valdivia, M., A. Ogando and P. Tulaphan. 2024. Shouldering the Burden: Impacts of the Cost-of-Living Crisis on Workers in Informal Employment in Bangkok, Thailand. WIEGO Policy Brief No. 30. Manchester: WIEGO. <https://www.wiego.org/research-library-publications/shouldering-burden-impacts-cost-living-crisis-workers-informal-employment-bangkok/>
- Vaux, T. and F. Lund. 2003. Working Women and Security: Self-Employed Women’s Association’s Response to Crisis. *Journal of Human Development* 4(2): 265–287. <https://doi.org/10.1080/1464988032000087587>
- WIEGO and HomeNet Thailand (HNT). 2017. Informal Workers in Bangkok: Considerations for Policymakers. Bangkok: WIEGO and HomeNet Thailand. <https://www.wiego.org/advocacy-worker-education-resources/informal-workers-bangkok-considerations-policymakers/>
- World Bank Group and Asian Development Bank. 2021. Climate Risk Country Profile: Thailand. Washington, DC: World Bank Group and Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/climate-risk-country-profile-thailand>
- World Health Organization (WHO). 2019. Legal Access Rights to Health Care: Country Profile – Thailand. Geneva: World Health Organization. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/0a110dbd-c49a-4bbb-b4b4-91bca3bc8b86/content>
- World Health Organization (WHO). 2023. Thailand’s leadership and innovations towards healthy ageing. 9 February. <https://www.who.int/southeastasia/news/feature-stories/detail/thailands-leadership-and-innovation-towards-healthy-ageing>

คณะผู้จัดทำ

มาร์เซลลา วัลดีเวีย เป็นนักวิจัยและผู้จัดการโครงการ Urban Policies Programme ของ WIEGO
อนา คาโรลินา โอกันโด เป็นผู้ประสานงานด้านการวิจัยของ WIEGO และเป็นนักวิจัยเชิงรณรงค์
ประจำเมืองเบโลโอริซอนซี ประเทศบราซิล

พลทรัพย์ สอนเมือง ตูลาพันธ์ เป็นกรรมการเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) และเป็น
ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (โฮมเน็ต ประเทศไทย)

นันทธร ศิลปวุฒิ เป็นผู้ประสานงานโครงการที่โฮมเน็ตประเทศไทย ทำงานกับแรงงานนอกระบบ
รศุภณ์ช พันธุ์สวัสดิ์ เป็นผู้ประสานงานโครงการที่โฮมเน็ตประเทศไทย ทำงานกับผู้ทำการผลิตที่
บ้านในกรุงเทพมหานคร

ชาพร จุลินทร เป็นผู้ประสานงานโครงการที่โฮมเน็ตประเทศไทย ทำงานกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย
ในกรุงเทพมหานคร

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการขนาดใหญ่ชื่อ *Climate Justice and the Urban Informal Economy: Understanding Impacts and Strengthening Resilience* ซึ่งร่วม
สนับสนุนจากศูนย์วิจัยการพัฒนาระหว่างประเทศของแคนาดา (International Development
Research Centre: IDRC) โดยมีการดำเนินการวิจัยในเมืองเดลี ประเทศอินเดีย และอีก 6 เมืองใน
ประเทศบราซิล

พวกเราขอขอบคุณตัวแทนแรงงานจากสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ที่สละเวลา
และแบ่งปันประสบการณ์อันมีค่าสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ นอกจากนี้ ยังขอขอบคุณ ดร. บวร
ทรัพย์สิงห์ และ ดร. กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล จากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สำหรับการดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเชิงลึก รวมถึง Caroline Skinner, Jenna Harvey และ
Kendra Hughes สำหรับข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าของพวกเขา

เกี่ยวกับ WIEGO



Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) เป็นเครือข่าย
ระดับโลกที่มุ่งเน้นการเสริมพลังให้แรงงานที่ยากจน โดยเฉพาะผู้หญิง ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ
เพื่อให้พวกเขามีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ เราเชื่อว่าคนทำงานทุกคนควรมีโอกาส
ทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม มีสิทธิ การคุ้มครอง และมีเสียงในการตัดสินใจ

WIEGO ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงผ่านการพัฒนาสถิติและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ
นอกระบบ การสร้างเครือข่ายและเสริมศักยภาพให้แก่องค์กรแรงงานนอกระบบ และร่วมกับ
เครือข่ายและองค์กรเหล่านั้นในการผลักดันนโยบายระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับ
นานาชาติ เยี่ยมชมเว็บไซต์เพิ่มเติมได้ที่ www.wiego.org