



บทที่ 5

การวิเคราะห์และตรวจสอบสมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครนั้น มีจุดเน้นอยู่ที่อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีสมมติฐานการวิจัยคือ นโยบายหาบเร่ แผงลอย กำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือประโยชน์ของผู้ค้า ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ ซึ่งรูปแบบของนโยบายจะเป็นไปตามลักษณะหรือบุคลิกภาพของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดเป็นสำคัญ นั่นคือ หากผู้มีอำนาจมีลักษณะเผด็จการ นโยบายอาจสนองความต้องการเฉพาะส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะอำนาจนิยม นโยบายอาจสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ แต่ควบคุมไปกับการให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะเสรีนิยม นโยบายอาจมีลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน อย่างไรก็ตามการเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือประโยชน์ของผู้ค้ายังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

จากสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกประเด็นที่จะพิจารณาออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ประการแรก ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของนโยบายหาบเร่ แผงลอย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ปัจจัยหลัก ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง
2. ปัจจัยรอง ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ประการที่สอง ปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของนโยบาย ซึ่งก็คือ บุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำ 3 แบบ คือ

1. บุคลิกภาพแบบเผด็จการ
2. บุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม
3. บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย

ประการที่สาม ลักษณะของรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายหาบเร่ แผงลอย แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะสนองความต้องการเฉพาะส่วนตน
2. ลักษณะให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตน
3. ลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน

โดยในบทนี้จะนำผลการศึกษานโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในแต่ละยุคสมัยที่ได้ในบทก่อน ๆ มาวิเคราะห์ และพิสูจน์สมมุติฐานที่วางไว้ตามประเด็นทั้ง 3 หัวข้อที่กำหนดไว้ข้างต้น

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ปัจจัยหลัก : ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง

ก. สมัยที่รูปแบบการเมือง การปกครอง เป็นแบบเผด็จการ หรือกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ

เป็นยุคสมัยที่ผู้นำทางการเมืองในระดับชาติเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยวิถีทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น มาจากการปฏิวัติ รัฐประหาร ยึดอำนาจ หรือตามที่คณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร แต่งตั้งให้ขึ้นปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นในยุคนี้เกือบทั้งหมด มาจากการแต่งตั้งของผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศ จากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า ในช่วงที่ระบบการเมืองการปกครอง เป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (เผด็จการ อำนาจนิยม หรือกึ่งประชาธิปไตยกึ่งระบบราชการ) บทบาทของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นโดยรวมในเขตกรุงเทพมหานคร (นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ต่อการริเริ่มนโยบายจะไม่โดดเด่น และไม่อาจชี้วัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ที่มีต่อรูปแบบ และเนื้อหาของนโยบายได้ชัดเจนนัก แต่ในทางกลับกัน จะเป็นตัวชี้วัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองในระดับชาติที่มีต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยได้เป็นอย่างดี ประจักษ์พยานในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้แก่ เหตุการณ์ในยุคสมัยต่าง ๆ ดังนี้

สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่มีมาก่อนหน้า และถือปฏิบัติอยู่ในยุคสมัยดังกล่าวช่วงเริ่มต้น

ยึดหลักการค้าขายค่อนข้างเสรี และต่อมามีการสั่งห้ามและสั่งรื้อแผงลอย โดยเหตุผลทางด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสะอาดของบ้านเมือง มีความพยายามจัดตลาดให้สามารถรองรับหาบเร่ แผงลอย บริเวณถนนสายสำคัญ และชุมชนหนาแน่น ควบคู่ไปกับการจับกุมหาบเร่ แผงลอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกรัฐมนตรี จนผู้ค้ายกขบวนเดินทางไปพบจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เพื่อร้องทุกข์ ซึ่งจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้สั่งให้ระงับการจับกุมหาบเร่ แผงลอย¹ ทำให้หาบเร่ แผงลอย วางขายไม่เป็นระเบียบ จนนำไปสู่การคืนอำนาจการจับกุมให้กับพลเอกมังกร พรหมโยธี อีกครั้งในที่สุด²

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งเลิกหาบเร่ แผงลอย ทั้งหมดในเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ – ธนบุรี โดยให้เหตุผลว่า หาบเร่ แผงลอยสกปรก และเกะกะกีดขวางทางจราจรเป็นอย่างมาก ต้องการให้เข้าไปอยู่ตามร้านในตึกแถวทั้งหมด³ และภายหลังจากนั้น เทศบาลนครหลวงกรุงเทพ – ธนบุรี ก็ได้ออกคำสั่งเลิกรถเข็นขายของตามทางสาธารณะภายในสิ้นปี พ.ศ. 2504 ตามมา⁴ โดยนายชำนาญ ยุวบูรณ์ นายกรัฐมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ได้ชี้แจงว่า ก่อนออกประกาศคำสั่งดังกล่าวได้ใคร่ครวญอยู่ 3 วัน 3 คืน จึงตัดสินใจทำลงไป อย่างไรก็ตามจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้สัมภาษณ์ชื่อว่า ความคิดในเรื่องการห้ามหาบเร่ แผงลอยนี้เป็นของนายกรัฐมนตรีเอง ทั้งนี้เพื่อรักษาความสะอาดและป้องกันคนต่างด้าว ส่วนคนไทยประเภทขายของสวนจะไม่ให้กระทบกระเทือน⁵

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายหาบเร่ แผงลอยมีลักษณะผ่อนปรนขึ้นกว่าในยุคก่อน แต่ก็ยังกำหนดหลักเกณฑ์การค้าขายที่เข้มงวดกล่าวคือ เทศบาลนคร

¹ “พวกหาบเร่ตั้งสมาคมหาบเร่ต่อสู้กับเทศบาล,” สยามรัฐ (31 ตุลาคม 2498) : 1, อ้างถึงในสุรพล สุตารา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพมหานคร : โครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 5.3.5 – 4.

² “จะโอนอำนาจปราบหาบเร่จากชลไปให้มังกรอีก,” สยามรัฐ (29 มีนาคม 2499) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

³ แม้นศรี, “เสนอให้คิด,” ชาวไทย (30 มีนาคม 2504) : 3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴ สยามนิกร (10 พฤษภาคม 2504) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁵ ประเทสสาม, “รอบสภา,” ชาวไทย 11 ฉบับที่ 3279 (29 มีนาคม 2504) : 4, 11.

กรุงเทพออกคำสั่งห้ามตั้งแผงลอยขายอาหาร โดยใช้เตาไฟปรุงอาหารตามตรอก ซอย ส่วนผู้ขายหาบเร่ ยังอนุญาตต่อไป ต่อมาตำรวจยอมผ่อนผันให้หาบเร่ขายตามตรอก ซอย ส่วนถนนใหญ่ และบาทวิถีที่ห้ามตั้งวางโดยเด็ดขาด⁶ แสดงให้เห็นว่านโยบายหาบเร่ แผงลอย เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นคุณต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยมากกว่าเดิม และบทบาทของข้าราชการประจำไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือตำรวจ จะเด่นชัดมากขึ้น เมื่อใดก็ตามที่ประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่อยู่ในความสนใจของผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ

สมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 19 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจราจร การจราจรในเขตชุมชน ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กวดขันในเรื่องดังกล่าวอย่างเร่งด่วน กรุงเทพมหานครได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าวจนเกิดความขัดแย้งกับกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยต้องการอะลูมิเนียมล้อให้กับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขณะที่กรุงเทพมหานครต้องการใช้มาตรการเด็ดขาด⁷

สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมือง การปกครองมีรูปแบบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการประจำสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งได้ ในสมัยนี้นายกรัฐมนตรีพยายามแก้ไขปัญหานหาบเร่ แผงลอย โดยการสร้างตลาดนัดชานเมือง ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายแข็งกร้าว ไม่อนุญาตให้หาบเร่ แผงลอยตั้งของบนทางเท้า เช่นเดียวกับในยุคก่อน⁸

⁶ “มนต์ชัยไม่ยอมผ่อนผันหาบเร่ เผยได้จัดที่ขายให้หลายแห่ง,” สยามรัฐ (29 ธันวาคม 2514) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

⁷ สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 50 (9 – 15 ธันวาคม 2519) : 1201 – 1202.

⁸ “ไม่อนุมัติหาบเร่ แผงลอยขายบนทางเท้า,” สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2522) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 7.

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมือง การปกครอง มีรูปแบบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ เช่นกัน นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในช่วงแรก สมัยที่นายประเทือง กิริติบุตร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมีลักษณะผ่อนคลายน้อย⁹ แต่เมื่อเข้าสู่ยุคที่พลเอกสฤษดิ์ จิระโรจน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นโยบายจะมีลักษณะแข็งกร้าว¹⁰ ซึ่งกรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

จากเหตุการณ์ในยุคสมัยต่าง ๆ ข้างต้น จะสังเกตเห็นได้ว่า ในยุคสมัยที่รูปแบบการเมือง การปกครองเป็นแบบเผด็จการ หรือกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ หากผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ มีความสนใจในนโยบายหาบเร่ แผงลอยอย่างจริงจัง จะกลบบทบาทของผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีต่อการริเริ่มนโยบายดังกล่าวลง เว้นเสียแต่ว่าผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นนั้นมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยม มีความเป็นตัวตนสูง จึงจะต่อรองให้นโยบายออกมาในรูปแบบที่ตนเองต้องการ ปรากฏการณ์แบบแรกได้แก่ ในยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ปรากฏการณ์แบบหลังมีปรากฏในยุคนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี กรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ที่ต้องการให้อะลุ่มอล่วยกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย แต่นายธรรมบุญเทียนเงิน ต้องการปฏิบัติตามนโยบายของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างเคร่งครัด โดยปฏิบัติต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยอย่างแข็งกร้าว และหากผู้นำทางการเมืองในระดับชาติมีความสนใจในนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับต่ำ จะเพิ่มโอกาสให้กับผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีต่อการริเริ่มนโยบายให้มากขึ้น เช่นในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร และหากผู้นำทางการเมืองในระดับชาติมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการ อำนาจนิยม ในระดับต่ำ แต่มีความสนใจในนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นอาจต่อรองให้นโยบายออกมาในรูปแบบที่ตนเองต้องการได้ด้วย เช่น ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) พลเอกมังกร พรหมโยธี นายกรัฐมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง โดยใช้วิธีการที่แข็งกร้าวและนำไปสู่การ

⁹ สยามจดหมายเหตุ 5 ฉบับที่ 16 (11 - 17 เมษายน 2523) : 423.

¹⁰ สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 43 (21 - 27 ตุลาคม 2526) : 1177 - 1181.

ร้องเรียน ซึ่งจอมพลแปลก พิบูลสงครามไม่เห็นด้วย¹¹ จนมีการเดินขบวนประท้วง ทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ออกคำสั่งระงับการจับกุมผู้ค้าในช่วงต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้มีการคืนอำนาจการจับกุมให้กับพลเอกมังกร พรหมโยธี นายกรัฐมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ในภายหลัง

ข. สมัยที่รูปแบบการเมือง การปกครอง เป็นแบบประชาธิปไตย

เป็นยุคสมัยที่ผู้นำทางการเมืองในระดับชาติเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยวิถีทางที่เป็นประชาธิปไตย หรือวิถีทางที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป เช่น มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งโดยเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเหมาะสมที่จะเข้าปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นในยุคนี้มีทั้งมาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้งโดยประชาชน จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่า ในช่วงที่ระบบการเมือง การปกครอง เป็นแบบเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง (ประชาธิปไตย) การริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในระดับผู้นำทางการเมืองระดับชาติ แทบจะไม่ปรากฏ ขณะที่บทบาทของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น (นายเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) จะเด่นชัดมากโดยเฉพาะในช่วงที่ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสามารถชี้วัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายได้ ประจักษ์พยานในเรื่องดังกล่าวนี้คือ เหตุการณ์ในยุคสมัยต่าง ๆ ดังนี้

สมัย นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะค่อนข้างจะเสรี กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบการรักษาที่หรือทางสาธารณะ สามารถอนุญาตให้เอกชนเช่าที่หรือทางสาธารณะ เพื่อค้าขายในลักษณะของแผงลอยได้ และนโยบายที่ค่อนข้างเปิดให้กับการค้าประเภทหาบเร่ แผงลอย ทำให้การค้าในบางบริเวณได้รับการร้องเรียนจากประชาชน¹²

¹¹ "กฎหมาย...กดหัว," มติชน (30 มกราคม 2530) : 7.

¹² พิมพ์ไทย (30 มีนาคม 2490), อ้างถึงในสุรพล สุตารา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์ , หน้า 5.3.5 - 1.

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ปรากฏว่ามีนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่
แผงลอยเกิดขึ้น และไม่พบประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย

สมัย มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในยุค
สมัยนี้ มีลักษณะผ่อนคลายนในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยสามารถมีที่ทาง
ทำมาหากิน โดยการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ซึ่งมีมากกว่า 30,000 ราย ในพื้นที่ประมาณ 200
จุด และสภากรุงเทพมหานคร ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมหาบเร่ที่ขายอาหาร และเครื่องดื่ม และ
แผงลอยซึ่งสื่อให้เห็นเป็นนัยว่า การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่เคยถูกมองว่าผิดกฎหมาย
หรือเป็นการกระทำที่ไม่สมควร กลับกลายเป็นสิ่งชอบธรรม ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย¹³

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อเนื่องกับสมัยพลตรีชาติชาย
ชูนหะวัฒน์ และนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2528 – 2535) ในช่วงนี้การ
เมือง การปกครอง มีพัฒนาการไปในทางบวกในช่วงต้น กล่าวคือ เป็นการสิ้นสุดแห่งยุคนายก
รัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นคนแรกในยุคนั้น มาจากผู้
ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายหลังสิ้นสุดรัฐบาล
ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานคร
ก็มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ-
มหานคร พ.ศ.2528 และมีการจัดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่
14 พฤศจิกายน 2528 โดยก่อนหน้านั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งถึง 3
สมัย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ที่รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่ง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ถอดถอนนายธรรมนูญ เทียนเงิน ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกออกจากตำแหน่ง¹⁴ จึงกล่าวได้ว่า การเมือง การ
ปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นโยบายหาบเร่ แผงลอยใน
ยุคนี้ที่มีที่มาจากข้อเสนอทางนโยบายก่อนได้รับเลือกตั้งของพลตรีจำลอง ศรีเมือง โดยมีสาระ

¹³ “ออกใบอนุญาตหาบเร่ แผงลอย,” สยามรัฐ (26 มีนาคม 2519) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า
5.3.5 – 6.

¹⁴ มติชนสุดสัปดาห์ 20 ฉบับที่ 1041 (31 กรกฎาคม 2543)

สำคัญคือ ในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้นหาบเร่ แผงลอยยังต้องมีอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่จะต้องอยู่ร่วมกับผู้ใช้ทางเดินเท้า ใช้รถยนต์ และใช้ถนน ในกฎเกณฑ์หนึ่งที่ทำให้เกิดความปลอดภัย สะอาด และเป็นระเบียบ แต่ถ้ามองกันในแง่กฎหมายแล้ว พลตรีจำลอง ศรีเมือง เห็นว่าในขณะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลา เพราะไม่มีอำนาจไปผ่อนผันให้มีการค้าขายของบนทางเท้าได้ ไม่ว่าจะจุดใด และเวลาใด¹⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้กำหนดจุดผ่อนผันจำนวนหนึ่งที่ยินยอมให้ค้าขายได้และกำหนดห้ามขายในวันพุธของสัปดาห์โดยไม่ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริง และเพื่อเป็นการป้องปรามการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน พลตรีจำลอง ศรีเมือง จึงได้เสนอนโยบายการป้องปราม และปรับผู้ซื้อ ซึ่งได้รับการโต้แย้งจากผู้ค้าเป็นจำนวนมาก โดยเดินขบวนไปร้องเรียนที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และในที่สุดก็ไม่ได้นำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้แต่อย่างใด พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เรียกร้องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น หากเห็นว่า ควรจะให้ค้าขายบนทางเท้าได้ทุกแห่ง ก็จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายเดิม¹⁶ ซึ่งภายหลังพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เสนอกระทรวงมหาดไทยให้ออกกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจจับและปรับผู้กระทำผิดแต่ฝ่ายเดียว รวมทั้งให้มีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันด้วย เพราะจุดผ่อนผันที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงไม่มีกฎหมายใครรองรับ¹⁷ ซึ่งพลเอกประจวบ สุนทรางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นแสดงทัศนคติว่า การแก้ไขกฎหมายจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ และหากจำเป็น จะได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรต่อไป จะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ เมื่อเทียบกับบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในประเด็นการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยจะล้ำหน้ารัฐบาล ซึ่งจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้เห็นชอบในข้อเสนอทางนโยบายตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น และภายหลังจากที่มีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และจัดตั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน รักษาการนั้น ปรากฏว่ามีการยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 และประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ฉบับปี

¹⁵ พลตรีจำลอง ศรีเมือง, "หาบเร่กับผม คนชื่อจำลอง," สยามรัฐ (17 มกราคม 2530) : 10.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

พ.ศ.2535 แทน โดยมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อเสนอของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการประกาศจุดผ่อนผันของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่

สมัยพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี (ช่วงสั้น) ต่อเนื่องกับสมัยนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539) มีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2535 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยไม่ปรากฏ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในช่วงนี้คือ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ปรากฏเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2537 – 2538 เมื่อมีการผลักดันผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย บริเวณท่าพระจันทร์ ทำข้าง เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ของเกาะรัตนโกสินทร์ ตามมติของคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งกรุงเทพมหานครมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน และได้รับการวิพากวิจารณ์เป็นอย่างมากจากบรรดาสื่อมวลชนและนักวิชาการ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ในยุคสมัยนี้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับหนึ่ง

สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อเนื่องกับสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) ตรงกับในยุคที่ ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2543) ไม่ปรากฏนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย และในส่วนของกรุงเทพมหานครเอง นโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยก็ไม่แตกต่างไปจากสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มากนัก กล่าวคือ จะเน้นในเรื่องการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย และอนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยค้าขายในจุดผ่อนผันและจุดทบทวนเท่านั้น โดยยึดถือพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติ และมีเป้าหมายที่จะควบคุมจำนวนจุดผ่อนผันและจุดทบทวนไม่ให้มีเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ทำให้อุปทานกับอุปสงค์ของการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะไม่สมดุลกัน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาหาบเร่ แผงลอย เกะกะกีดขวางการจราจร การค้าขายนอกจุดผ่อนผัน ซึ่งผิดพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และปัญหาเจ้าหน้าที่เทศกิจเรียกเก็บเงินหรือผลประโยชน์

ตอบแทน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศกิจ เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ขณะที่อุปสงค์ความต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะมีมากกว่าอุปทานจำนวนที่หรือทางสาธารณะที่สามารถค้าขายได้ ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อละเว้นไม่บังคับใช้กฎหมาย แลกกับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้ค้า ซึ่งจุดนี้แสดงให้เห็นว่าในยุคนี้รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยเกิดขึ้นจากความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่ยึดถือแนวทางเดิมมาปรับปรุงขึ้นใหม่เล็กน้อย โดยเป็นตัวสะท้อนถึงทัศนคติ ค่านิยม ความคิด และความเชื่อของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ค่อนข้างผิดพลาด และก่อให้เกิดผลกระทบอื่นตามมา กล่าวคือไม่สามารถจัดการกับปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของการค้าประเภทหาบเร่ แผงลอยได้เท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาส่วย ซึ่งเป็นการตอกย้ำปัญหาเดิมให้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ตรงกับสมัยที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2544 ถึง ปัจจุบัน) ในยุคนี้ไม่ปรากฏนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย เช่นเดียวกับในสมัยก่อน ๆ นับตั้งแต่สมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้นมา แต่ในส่วนของกรุงเทพมหานคร มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยอย่างขนานใหญ่ ตามแนวนโยบายของนายสมัคร สุนทรเวช ในหลักการแล้วยังคงนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยเอาไว้ แต่ในรายละเอียดมีการผ่อนคลายความเข้มงวดในการบังคับลงกล่าวคือ ในพื้นที่ที่เป็นตลาดหรือชุมชนจะอนุญาตให้มีการค้าประเภทหาบเร่แผงลอยได้โดยรอบตลาด ยกเว้นสถานที่สำคัญ สถานที่ราชการ บางแห่ง กรุงเทพมหานครจะต้องหาสถานที่รองรับหาบเร่ แผงลอย¹⁸ ผู้ค้าที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ผู้ค้าในจุดผ่อนผัน ผู้ค้าในจุดทบทวน และผู้ค้าในที่ห้ามขาย โดยผู้ค้าในจุดผ่อนผัน กรุงเทพมหานครจะเข้าไปขีดสีตีเส้น ทำทะเบียนและติดรูปผู้ค้าให้ชัดเจน ส่วนผู้ค้าในจุดทบทวนและในที่ห้ามขายจะหาพื้นที่ให้ขายใหม่ในจุดอื่นที่เป็นจุดที่มีทำเลเหมาะสมแก่การค้า จะเห็นได้ว่าผู้ค้าในจุดทบทวน และในบริเวณที่ห้ามขาย จะได้รับการคุ้มครองตามนโยบายใหม่¹⁹ นอกจากนี้นายสมัคร สุนทรเวช ยังได้ประกาศยกเลิกคำสั่งห้ามค้าขายหาบเร่ แผงลอย

¹⁸ "สมัครคุมหาบเร่ขายพุดหุดอาทิตย์," เดลินิวส์ (22 มิถุนายน 2543) : 32.

¹⁹ "สมัครเอาใจหาบเร่ แผงลอยเต็มที่," เดลินิวส์ 18571 (17 สิงหาคม 2543) : 34.

ในที่หรือทางสาธารณะในวันพุธ ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกด้วย ทำให้ผู้ค้าสามารถค้าขายได้ตลอดทั้งสัปดาห์²⁰ ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดีว่านโยบายมีที่มาจากความพึงพอใจ ซึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปัจจัยรอง : สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ในระบบการเมือง การปกครองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้นำทางการเมืองในระดับชาติมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ค่อนข้างสูง แต่ในระบบการเมือง การปกครองแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง จะพบว่า แม้ว่าผู้นำทางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านโยบายจะต้องมีรูปแบบและเนื้อหาตรงตามความคิดของผู้นำทางการเมืองเสมอไป เพราะระบบการเมือง การปกครองแบบเปิด จะมีกลไกเปิดรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อนำมาประมวล และกำหนดออกมาเป็นนโยบายเช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ดังนั้น สภาพแวดล้อมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น วัฒนธรรมทางการเมืองที่คนส่วนใหญ่ยึดถือ มีผลต่อรูปแบบการเมือง การปกครอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะตามมา ในยุคที่มีการปกครองในระบบเผด็จการ หรือกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการได้แก่ สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร นายธานินทร์ กรัยวิเชียร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยค่อนข้างจะแตกต่างจากในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายชวน หลีกภัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายบรรหาร ศิลปอาชา และพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งในแง่ผู้ริเริ่มนโยบาย และรูปแบบ เนื้อหาของนโยบาย ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ยึดถือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้าเป็นวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม ทำให้ระบบการเมืองการปกครองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป

²⁰ "สมัครฮ่อมหาบเร่ขายพุดหุดคาพิศย์," เดลินิวส์ : 32.

นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ เช่น การทำประเทศให้เป็นสมัยใหม่ ทัดเทียมนานาอารยประเทศ โดยเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยแบบตะวันตกในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม รวมตลอดทั้ง ค่านิยมในเรื่องชาตินิยมต่อต้านบุคคลต่างด้าวในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ (วิกฤติเศรษฐกิจ) ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี การพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ เช่น การก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และ ดร.พิจิตต รัตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงภูมิทัศน์ของเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณท่าพระจันทร์ และท่าช้าง สมัยที่นายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ แม้กระทั่งการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ 200 ปี หรือการกำหนดให้ปี พ.ศ.2540 เป็น ปีส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายจัดระเบียบ หาบเร่ แผงลอยทั้งสิ้นไม่มากนักน้อย โดยอาจจะเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อความชอบธรรมของนโยบาย หรือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายโดยตรงก็ได้

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาหัวข้อข้างต้น โดยพิจารณาในส่วนของพฤติกรรมการตัดสินใจ และความคิด ความเชื่อ ของนายสมักร สุนทรเวช เมื่อครั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสมัยที่นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2519 กับ ปัจจุบันที่ดำรง ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว จะพบว่ามียุคยืนไม่เปลี่ยนแปลง นั่นคือ ให้ความสำคัญ กับปากท้องผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยมากกว่าความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาโดยตลอด แม้ว่าบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้วก็ตาม ดังนั้นจึงอาจสรุป ได้ว่า ทั้งความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ต่างมีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายหาบเร่ แผงลอย แต่ผู้นำทางการเมืองนำ จะมีน้ำหนักมากกว่าหรือไม่ อย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพทางการเมือง ความคิด ความเชื่อ และ ค่านิยมของผู้นำทางการเมืองแต่ละคนเป็นสำคัญ

ปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง

บุคลิกภาพทางการเมือง หมายถึง ลักษณะหรือพฤติกรรมที่แสดงออกของบุคคล ซึ่งได้รับ อิทธิพลจากค่านิยม ความคิด ความเชื่อทางการเมืองที่บุคคลนั้น ๆ ยึดถือ แบ่งเป็น 3 ประการ คือ

บุคลิกภาพแบบเผด็จการ จะมีการแสดงออกที่เน้นความต้องการเฉพาะส่วนตนเท่านั้น
 บุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม จะมีการแสดงออกที่แสดงถึงความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ
 แต่ควบคู่ไปกับการให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตนเป็นสำคัญ

บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย จะมีการแสดงออกในลักษณะเป็นการประสานประโยชน์
 ระหว่างกลุ่มชน

การศึกษาในบทที่ 3 ซึ่งเป็นการศึกษาในยุคที่ระบบการเมือง การปกครองมีลักษณะปิดกั้น
 การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศมีบทบาทที่โดดเด่นในการ
 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย พบว่า

**ก. ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็น
 ระบอบประชาธิปไตย**

ผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศส่วนใหญ่ มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ แต่ไม่ชัดเจนมาก
 นัก เนื่องจากมีหลักฐานที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นจำนวนน้อย และไม่มีรายละเอียดมาก
 นัก

**ข. ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็น
 การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475**

ในยุคสมัยนี้มีปรากฏการณ์ที่แสดงถึงบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อ
 รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยที่เด่นชัด ได้แก่

สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่เทศบาลมีอิทธิพลใน
 ระดับสูงต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ชุนเลิศดำริการ
 และพลเอกมังกร พรหมโยธี ได้ดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวต่อผู้ค้า จนนำไปสู่การตั้งสมาคม
 หาบเร่ แผงลอยขึ้นต่อสู้กับเทศบาลในสมัยที่พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่ง
 จอมพลแปลก พิบูลสงครามได้สั่งให้ระงับการจับกุมผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยในขั้นต้น แต่ต่อมาได้คืน
 อำนาจการจับกุมให้กับพลเอกมังกร พรหมโยธี อีกครั้ง แสดงให้เห็นว่าชุนเลิศดำริการ และ
 พลเอกมังกร พรหมโยธี มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ ขณะที่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม มี
 บุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่นายกรัฐมนตรีมีบทบาทสูงสุดใน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มีการสั่งยกเลิกการค้าในลักษณะหาบเร่ แผงลอย ทั้งหมดในเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ - ธนบุรี และสั่งเลิกรถเข็นขายของตามสาธารณะภายใน ปี พ.ศ.2504 แสดงให้เห็นว่าในยุคนี้ ผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการ นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความพึงพอใจส่วนตัวของ นายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ค่อนข้างน้อย ทำให้ดูเหมือนว่านโยบายมีลักษณะ ผ่อนคลายเมื่อเปรียบเทียบกับในยุคก่อน เทศบาลนครกรุงเทพและตำรวจมีบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยมากขึ้น แต่นโยบายมีลักษณะผ่อนคลายน้อยกว่าในยุคของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาก และเริ่มมีการร้องเรียนจากประชาชนในเรื่องหาบเร่ แผงลอย ทำให้เกิดความสับสน และมีการเสนอให้จัดทำทะเบียนคุมหาบเร่ แผงลอย แต่ร้อยโทถวิล ระวังภัย นายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพขณะนั้น กล่าวประกาศยอมรับว่าไม่อาจจัดการกับปัญหา หาบเร่ แผงลอยได้เต็มที่ เนื่องจากมีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชน แสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ขณะที่นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร กรุงเทพ มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับปัญหาปากท้องของ ประชาชนส่วนใหญ่ ควบคู่ไปกับการเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของส่วนรวม

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรี และนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ มีบทบาทใด ๆ เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย เป็นยุคแห่ง เสรีภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรี และนายกเทศมนตรี มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาประกอบในภาพรวมของรูปแบบการเมือง การปกครองขณะนั้น

สมัย มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ค่อนข้างน้อย โดยรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีอิสระในการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย อย่างเต็มที่ ซึ่งนโยบายจะมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย ให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย สามารถ มีที่ทางทำมาหากินภายใต้เงื่อนไขการจัดระเบียบของเทศบาล นั่นก็คือ ให้สามารถค้าขายได้อย่าง

เป็นระเบียบ เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน แสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรี และ นายกเทศมนตรี มีบุคลิกภาพทางการเมือง ไน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตย

สมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายในเรื่องดังกล่าวโดยเร่งด่วน ตรงกับสมัยที่นายธรรมนูญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งต่อสู้ค้าหาบเร่ แผงลอยเช่นกัน และนำไปสู่การเกิดกรณีพิพาทระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทย โดยกรุงเทพมหานครต้องการให้ใช้มาตรการแข็งแกร่งต่อสู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขณะที่กระทรวงมหาดไทยต้องการให้ประนีประนอมเพื่อให้ผู้ค้าได้มีที่ทางทำมาหากินบ้าง แสดงให้เห็นว่า ในยุคนี้เป็นยุคที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีบทบาททางการเมืองเหนือรัฐบาล และผู้นำมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการไม่รับฟังปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเช่นกัน แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนก็ตาม

สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่มีการดำเนินนโยบายหาบเร่ แผงลอย ที่แข็งแกร่ง เช่นเดียวกับในยุคก่อน โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ห้ามตั้งวางหาบเร่ แผงลอย บริเวณทางเท้า แต่ได้พยายามจัดหาสถานที่ค้าขายให้กับผู้ค้า โดยนายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ย้ายตลาดนัดออกไปตามชานเมืองทั้ง 4 มุมเมือง และให้กระทรวงมหาดไทย จัดที่ขายบริเวณย่านสินค้าพลโยธิน จะเห็นได้ว่าในยุคนี้ นายกรัฐมนตรี มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยม มีความพยายามกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ควบคู่ไปกับการให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตนเป็นสำคัญ แต่ไม่ถึงระดับที่เพิกเฉยต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นผลประโยชน์ของผู้ค้าจึงได้รับการคุ้มครองในระดับหนึ่ง

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยอย่างแท้จริง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอยู่ 2 ช่วงที่นโยบายมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ สมัยที่นายประเทือง กীরติบุตร เป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย จะมีลักษณะผ่อนคลาย ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยสามารถขายสินค้าบริเวณทางเดินเท้าได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ขณะที่สมัยพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยจะมีลักษณะ แข็งกร้าว โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งห้ามค้าขายบนบาทวิถี โดยกำหนดว่า นับตั้งแต่ 19 กรกฎาคม 2526 จะไม่ให้มีหาบเร่ แผงลอยบนทางเท้าอีก โดยจะจัดให้ผู้ที่ไม่มีร้านค้าไปขาย สินค้าใต้ทางด่วน แพลตของการเคหะแห่งชาติ หมู่บ้าน และตรอก ซอยต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรี มีบุคลิกภาพทางการเมืองโน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตย มีการเปิดโอกาสหรือ กระจายอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ภายใต้ระบบ การเมือง การปกครอง แบบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งระบบราชการ ในขณะที่นายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในช่วงแรก มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตย นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย สะท้อนถึงการประสานประโยชน์ระหว่างผู้ใช้ทางเดินเท้า กับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ ส่วนพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยช่วงหลัง มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการ นโยบายหาบเร่ แผงลอย มีลักษณะมองปัญหาเพียงด้านเดียว มุ่งเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยละทิ้ง ประเด็นสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย

สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในยุคสมัยนี้ระบบการเมือง การปกครอง มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนกรุงเทพมหานครเช่นกัน ในยุคนี้จะมีความแตกต่างจากยุคก่อน เพราะ มีการแบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจนว่าภารกิจใดเป็นของรัฐบาล และภารกิจใดเป็นของท้องถิ่น ซึ่ง สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่เน้นการกระจายอำนาจทางการเมือง และการบริหารให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรทางการเมือง บทบาทของ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย จึงไม่ปรากฏ แต่ในส่วนของพลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง มีบทบาทในการกำหนด นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง โดยมีความคิดความเชื่ออยู่ที่ว่าในยุคสมัยก่อนที่ตน จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ได้ กระทำผิดกฎหมายมาโดยตลอด เพราะไม่มีอำนาจผ่อนผันให้มีการค้าขายของบนทางเดินเท้าได้

ไม่ว่าจุดใดและเวลาใด แต่ก็ยอมรับความจริงที่ว่าภาวะทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ทำให้หาบเร่
 แผงลอยจำเป็นต้องมีอยู่ แต่จะต้องอยู่ร่วมกับผู้ใช้ทางเดินเท้า ใช้รถยนต์ และใช้ถนนในกฎเกณฑ์
 หนึ่งที่ทำให้เกิดความปลอดภัย สะอาด และเป็นระเบียบ หากประชาชนเห็นว่าควรจะให้ชายของ
 บนทางเท้าได้ทุกแห่งไม่มีบริเวณที่ยกเว้น ก็จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขกฎหมาย หรือ
 ยกเลิกกฎหมายเดิมก่อน แต่เมื่อยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย ก็ได้กำหนดจุดผ่อนผันที่อนุญาตให้มี
 การค้าขายในลักษณะหาบเร่ แผงลอย ได้ในเวลากลางวันจำนวน 164 แห่ง และกำหนดให้มีการ
 หยุดค้าขายในวันพุธของสัปดาห์ นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการจับและปรับผู้ที่ซื้อสินค้าจากผู้ค้า
 หาบเร่ แผงลอยนอกจุดผ่อนผันอีกด้วย ซึ่งภายหลังปรากฏว่าเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ และยากแก่การ
 นำไปปฏิบัติ จึงมีการยกเลิกไป ต่อประเด็นที่กรุงเทพมหานครและตำรวจผ่อนผันให้มีการค้าขาย
 ในที่หรือทางสาธารณะในจุดผ่อนผัน ทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้เช่นนั้น หากมีผู้เห็นว่าการ
 กระทำดังกล่าวไม่ถูกต้อง พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เรียกร้องให้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อให้มี
 การดำเนินคดี จึงเห็นได้ว่า ในยุคนี้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย
 หาบเร่ แผงลอย ในระดับสูง การกำหนดนโยบายอยู่บนพื้นฐานของค่านิยม ความคิด ความเชื่อ
 ของตนเอง โดยสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพทางการเมืองโดยรวมแบบอำนาจนิยม กล่าวคือ
 กำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญกับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในระดับหนึ่ง ควบคู่ไปกับ
 การให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตนเป็นสำคัญ ซึ่งความต้องการนั้นอาจจะไม่ใช่ความต้องการ
 ส่วนตน แต่เป็นความต้องการของส่วนรวมที่เกิดจากการวัดความต้องการโดยผู้นำทางการเมือง
 ท้องถิ่นโดยมีรากฐานอยู่ที่ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ ที่ตนเองยึดถือ ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ 4
 พบว่า ทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้า และผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ส่วนใหญ่เห็นว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง มี
 บทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ในระดับสูง ผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่
 แผงลอยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบุคลิกภาพ ค่านิยม ความคิด ความเชื่อของพลตรีจำลอง ศรีเมือง
 มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า
 พลตรีจำลอง ศรีเมือง มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ เน้นงาน (อำนาจนิยม) ขณะที่ผู้ค้าหาบเร่
 แผงลอย มีความเห็นว่า มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว ดังนั้นจากผลการ
 ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ ผนวกกับผลการศึกษาในเชิงประจักษ์พอประมวลได้ว่า พลตรีจำลอง
 ศรีเมือง มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

สมัยนายชวน หลีกภัย ต่อเนื่องกับนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ตรงกับสมัยที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในสมัยนี้ นายกรัฐมนตรีมีบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหาเร่ แผงลอยน้อยมาก เช่นเดียวกับในยุคก่อน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก มีพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งประกาศใช้ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ใช้บังคับอยู่ แต่ในส่วนของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จะมีบทบาทค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2537 – 2538 ซึ่งมีเหตุการณ์ผลักดันผู้ค้าหาเร่ แผงลอย บริเวณท่าช้าง ท่าพระจันทร์ และวัดมหาธาตุ เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ตามมติของคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ ทำให้ได้รับการวิพากวิจารณ์จากนักวิชาการเป็นอย่างมาก อาทิ อมรรรัตน์ เกรียงขจร มีความเห็นว่านโยบายจัดระเบียบหาเร่ แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร เป็นผลพวงมาจากกระแสความสมัยใหม่ เน้นเรื่องความเป็นระเบียบมากกว่าอิสระของปัจเจกชน ความเป็นแบบแผนทางการเข้ามาแทนที่ความหลากหลายโดยธรรมชาติของชุมชน และที่เป็นปัญหาใหญ่คือ ภายใต้อำนาจของรัฐ ทุกตารางนิ้ว รัฐเป็นเจ้าของในทางกฎหมายและนโยบาย ประชาชนในตลาดจึงไม่มีสิทธิถามหาความเป็นชุมชนหรือร้องขอการได้สวนสาธารณะจากวัดกรณีขับไล่ผู้ค้าในวัดมหาธาตุ หรือจากเทศกาล หรือกรุงเทพมหานคร และแม้แต่การตัดสินใจสาธารณะชน การที่กรุงเทพมหานครด่วนสรุปถึงการแก้ปัญหา โดยขีดเส้นตายห้ามขายเด็ดขาดย่อมมีผลกระทบต่อคนจนจำนวนมากที่มีทางเลือกในสังคมน้อยอยู่แล้วให้หมดโอกาสพึ่งตนเอง สะท้อนให้เห็นว่า ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพทางการเมืองโดยรวมแบบเผด็จการ

และจากการศึกษาเพื่อวัดความคิดเห็นของผู้ค้าหาเร่ แผงลอย และผู้ใช้ทางเดินเท้าในบทที่ 4 พบว่าทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้า และผู้ค้าหาเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบทบาทเกี่ยวกับหาเร่ แผงลอย ในระดับปานกลาง ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาเร่ แผงลอยในระดับต่ำ ขณะที่ผู้ค้าหาเร่ แผงลอยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวในระดับปานกลาง ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า บุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อ ของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาเร่ แผงลอย มากกว่าปัจจัยอื่น ขณะที่ผู้ค้าหาเร่ แผงลอย มีความเห็นว่า ปัจจัย

สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่
แผงลอย นอกจากนี้ ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์
ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเน้นงาน (อำนาจนิยม) ขณะที่ผู้ค้าหาบเร่
แผงลอย มองว่า มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว ดังนั้นจากผลการศึกษา
ในเชิงประวัติศาสตร์ ผนวกกับผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ ประมวลได้ว่า ร้อยเอกกฤษฎา
อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเน้นความพึงพอใจส่วนตัว

สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต่อเนื่องกับ นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) เป็น
นายกรัฐมนตรี ในสมัยนี้ นายกรัฐมนตรีมีบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย
น้อยมากเช่นเดียวกับในยุคก่อน ตรงกับสมัยที่ ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ-
มหานคร ในยุคนี้มีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการรักษา
ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่อง
มาจาก การควบคุมอุปทานที่หรือทางสาธารณะ ที่ประกาศเป็นจุดผ่อนผัน มาตั้งแต่สมัยร้อยเอก
กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานคร เนื้อหาของนโยบายจัดระเบียบ
หาบเร่ แผงลอยในยุคนี้ไม่แตกต่างไปจากยุคก่อน ๆ มีการยึดถือแนวนโยบายเดิมและปรับแต่ง
เพื่อความเหมาะสมเพียงเล็กน้อย แต่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็น เรื่องร้องเรียน และร้องทุกข์จาก
ประชาชนมากขึ้นกว่าทุกยุคสมัย ทำให้ปริมาณเรื่องร้องเรียนมีเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมี
ข้อสังเกตอีกว่า แม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานครจะเน้นย้ำนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย
ตามแนวทางเดิม แต่การประกาศนโยบายพัฒนาการสุขาภิบาลอาหารริมบาทวิถี ซึ่งมีกลุ่มผู้ค้า
เป้าหมายทั้งในจุดผ่อนผัน จุดเอกชน และนอกจุดผ่อนผันแล้ว การมอบดาวเขียว ซึ่งแสดงถึงการ
เป็นแผงค้าที่พัฒนาอย่างถูกสุขลักษณะให้กับผู้ค้านอกจุดผ่อนผันย่อมมีผลเท่ากับยอมรับว่าผู้ค้า
ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ถูกต้อง เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว อาจกล่าวได้ว่า โดยแท้
จริงแล้วนโยบายจะโน้มเอียงไปในทางส่งเสริมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ สะท้อนให้เห็น
บุคลิกภาพทางการเมืองโดยรวมของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯมหานคร ที่เน้นงานควบคู่กับการรักษา
สัมพันธ์ภาพระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เป็นผู้นำทางการเมืองแบบประชาธิปไตย คำนึงถึง
ผลประโยชน์ของประชาชนในภาพรวมมากกว่าความพึงพอใจส่วนบุคคล

และจากการศึกษาเพื่อวัดความคิดเห็นของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และผู้ใช้ทางเดินเท้าใน
 บทที่ 4 พบว่าทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ดร.พิจิตต
 รัตตกุล มีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า
 ดร.พิจิตต รัตตกุล มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยเด่นชัดที่สุด ขณะที่ผู้ค้า
 หาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัด ผู้ใช้ทาง
 เดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า บุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อของ ดร.พิจิตต รัตตกุล มีอิทธิพล
 ต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ในระดับที่ใกล้เคียงกับสภาพการณ์ทางการเมือง
 เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะที่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า สภาพการณ์ทาง
 การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในยุคดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ใน
 ยุคนี้เปิดรับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในการนำมาเป็นข้อมูลตัดสินใจ
 กำหนดนโยบายมากกว่ายุคก่อน ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อลักษณะของ
 บุคลิกภาพทางการเมืองของ ดร.พิจิตต รัตตกุล โดยผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย
 ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเน้นการรักษาสัมพันธไมตรี
 นั่นคือให้ความสำคัญกับทุกกลุ่มในสังคมในการกำหนดนโยบายออกมาบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิด
 บูรณาการร่วมกัน จึงทำให้เห็นประหนึ่งว่าสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มี
 อิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าผู้นำทางการเมือง

สมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ในสมัยนี้ นายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็น
 ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ มีบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยน้อยมาก
 เช่นเดียวกับในยุคก่อน ๆ ตรงกับสมัยที่นายสมคิด สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ยุคนี้มีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยที่
 ชัดเจน โดยมีลักษณะผ่อนคลายน้อยกว่าควบคุม แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบอยู่
 ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการรีดไถโดยเจ้าหน้าที่เทศกิจ และการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน โดยนายสมคิด
 สุนทรเวช ได้ยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ค้าหยุดค้าขายในวันพุธ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยพลตรีจำลอง
 ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่
 แผงลอย แบ่งผู้ค้าเป็น 3 ประเภท คือผู้ค้าในจุดผ่อนผัน ผู้ค้าในจุดทบทวน และผู้ค้าในจุดห้าม
 ขาย มีการขึ้นทะเบียนผู้ค้าที่ค้าขายอยู่เดิม และห้ามเพิ่มจำนวนเด็ดขาด เป็นการให้สิทธิกับผู้ค้า
 ขายอยู่เดิมให้มีโอกาสทำการค้าอย่างถูกต้อง ป้องกันการถูกรีดไถ สำหรับผู้ค้าในจุดทบทวนและ

ในที่ห้ามขาย กรุงเทพมหานครจะหาพื้นที่ให้ขายใหม่ในจุดอื่นที่ไม่เป็นจุดอับ ระหว่างที่ยังหาไม่ได้ ขอความร่วมมือผู้ค้าในการจัดระเบียบ ห้ามฝ่าฝืน จึงกล่าวได้ว่า ในยุคนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ค้าในจุดทบทวนและจุดห้ามขายได้รับการคุ้มครองตามนโยบายใหม่ และนโยบายมีลักษณะเป็นคุณแก่ผู้ค้ามากกว่าในยุคสมัยใด ๆ สะท้อนให้เห็นว่านโยบายเกิดขึ้นจากความพึงพอใจของนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหลัก โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ค่านิยม มุมมองในปัญหา ทางออกของปัญหา ตลอดจนบุคลิกภาพทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะอำนาจนิยม กล่าวคือ รั้งบังปัญหาความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ แต่ถึงที่สุดแล้ว การให้น้ำหนักกับข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายสมัคร สุนทรเวช เป็นสำคัญ ซึ่งจากการศึกษาเพื่อวัดความคิดเห็นของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และผู้ใช้ทางเดินเท้าในบทที่ 4 พบว่า ผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ มีความเห็นว่านายสมัคร สุนทรเวช มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ในระดับเด่นชัดที่สุด และบุคลิกภาพ ค่านิยม และความเชื่อของนายสมัคร สุนทรเวช มีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายหาบเร่ แผงลอยมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ เช่น สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นายสมัคร สุนทรเวช มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ เน้นความต้องการส่วนตัว ขณะที่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย มองว่ามีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ เน้นงาน (อำนาจนิยม) ดังนั้น จากผลการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ ผนวกกับผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ พอประมวลได้ว่า นายสมัคร สุนทรเวช มีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาหัวข้อข้างต้นคือ บุคลิกภาพ ความคิด ความเชื่อ และค่านิยมของผู้นำทางการเมือง ล้วนมีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย กล่าวคือ หากผู้นำทางการเมือง มีบุคลิกภาพ ความคิด ความเชื่อโน้มเอียงไปในทางเผด็จการ หรืออำนาจนิยม ภาพของนโยบายที่ออกมาจะมีลักษณะแข็งกร้าว หากผู้นำทางการเมืองมีบุคลิกภาพ ความคิด ความเชื่อ โนมเอียงไปในทางประชาธิปไตย ภาพของนโยบายที่ออกมาจะมีลักษณะผ่อนคลาย ประสานประโยชน์ จนดูเหมือนว่า ผู้นำทางการเมืองไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ลักษณะของรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ก. ลักษณะสนองความต้องการเฉพาะส่วนตน

นโยบายในลักษณะนี้ จะสะท้อนบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำแบบเผด็จการ ที่มาของนโยบายจะปรากฏชัดว่ามาจากความต้องการ หรือความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะมีเนื้อหาที่มุ่งตอบสนองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จะโดยบังเอิญหรือโดยเจตนาก็ตาม แต่จุดริเริ่มอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้มีบทบาท หรือไม่สามารถมีบทบาทใด ๆ ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งหากนโยบายดังกล่าวมีลักษณะที่ตอบสนองต่อการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะในวงกว้าง มีกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ที่หลากหลาย สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ไม่เพ้อฝัน อาจสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองนั้นมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเน้นงาน นั่นคือ มีความคิดแบบเผด็จการในการสงวนสิทธิมองปัญหา และแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามความพึงพอใจของตนเอง แต่ผลที่ได้รับสามารถวัดค่าได้ว่า เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่หลากหลาย และสามารถยอมรับได้ แต่หากการณ์เป็นตรงกันข้าม นโยบายมุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของผู้นำทางการเมือง ซึ่งตรงกันข้ามหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำทางการเมืองดังกล่าวมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว เช่น ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ชุนเลิศดำรงการ และพลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ และร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข. ลักษณะให้เจ้าหน้าที่ความต้องการส่วนตน (อำนาจนิยมหรือเผด็จการเน้นงาน)

นโยบายในลักษณะนี้จะสะท้อนบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำแบบอำนาจนิยม ที่มาของนโยบายจะปรากฏชัดว่าเกิดจากบูรณาการระหว่างความต้องการหรือความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง กับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ที่ให้เจ้าหน้าที่ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองในสัดส่วนที่มากกว่าเป็นสำคัญ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ตอบสนองต่อการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะในวงกว้างกว่าลักษณะแรก มีกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ที่หลากหลาย ขึ้นใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง ไม่ค่อยเพ้อฝัน อาจสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองนั้นมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการเน้นงาน นั่นคือมีความคิดโน้มเอียงไปในทางเผด็จการในการสงวนสิทธิมองปัญหา และแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามความพึงพอใจของตนเองเป็นหลัก

ควบคู่ไปกับเปิดรับฟังความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมด้วย ผลที่ได้รับสามารถวัดค่าได้ว่า เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่หลากหลายขึ้น และสามารถยอมรับได้ในระดับหนึ่ง เช่นยุคของ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, จอมพลถนอม กิตติขจร, พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็น นายกรัฐมนตรี พลตรีจำลอง ศรีเมือง นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ค. ลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน

นโยบายลักษณะนี้จะสะท้อนบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำแบบประชาธิปไตย ที่มาของนโยบายจะปรากฏชัดว่าเกิดจากบูรณาการอันหลากหลายระหว่างความต้องการของบุคคล และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ตอบสนองต่อการแก้ไขประเด็นปัญหา สาธารณะในวงกว้างกว่าสองลักษณะแรก กล่าวคือ เมื่อมีการแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ต่อประเด็นปัญหาสาธารณะเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ผู้นำทางการเมืองจะต้องนำความต้องการเหล่านั้นมาประมวลและกำหนดออกมาเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการประสาน ประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน แล้วนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล มีกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ที่หลากหลายขึ้น สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ไม่เพ้อฝันหรือเป็นอุดมคติ เช่น นโยบายสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยร้อยโทถวิล ระวังภัย เป็น นายกรัฐมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

บทสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ และตรวจสอบสมมติฐานการวิจัย

ผลที่ได้จากการศึกษา สอดรับกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้ตั้งไว้เป็นบางส่วน กล่าวคือ เป็น ความจริงส่วนหนึ่งที่ว่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครถูกกำหนดขึ้น บนพื้นฐานของความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือประโยชน์ของผู้ค้า โดยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของ ผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่จากผลการศึกษาพบว่าไม่เสมอไป โดยอาจขึ้นอยู่กับการ แวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอื่นเป็นสำคัญได้ด้วยเช่นกัน ขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละยุค สมัยปัจจัยใดจะมีอิทธิพลมากกว่ากัน รูปแบบของระบบการเมือง การปกครองก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะ เชื้ออำนวยให้ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองมีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบาย มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองระดับประเทศ จะมีอิทธิพลสำคัญต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบาย ส่วนผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นจะมีอิทธิพล

สำคัญต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายก็ต่อเมื่อผู้นำทางการเมืองระดับประเทศมีความสนใจในนโยบายนั้น ๆ ในระดับต่ำ ปราบกฏขัดในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และ ร้อยโทถวิล ระวังภัย เป็นนายกเทศมนตรี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นเองด้วยว่ามีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบใด และสนใจในนโยบายนั้น ๆ หรือไม่ เพียงใด ในทางกลับกัน หากรูปแบบของระบบการเมือง การปกครอง เป็นแบบเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อาจมีอิทธิพลสำคัญต่อรูปแบบ และเนื้อหาของนโยบายในช่วงเริ่มแรก แต่จะเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงปัจจัยองค์ประกอบหนึ่งของการก่อกำเนิดนโยบายในภายหลัง หากปรากฏว่าความพึงพอใจนั้น ไม่สอดคล้องกับกระแสความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมการเมืองนั้น และยังเป็นในระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐบาลกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชัดแจ้งแล้ว ภารกิจหนึ่งที่มอบหมายให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอิสระที่จะดำเนินการอย่างเต็มที่ เท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบกฎหมาย หรือแนวนโยบายแห่งรัฐ

ภาพลักษณ์ของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเด่นชัดขึ้น เช่น ภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมคิด สุนทรเวช ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน จะพบว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับที่สูง โดยได้ประกาศจุดยืนเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยออกมามากมาย จนทำให้เกิดการประท้วง และนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายให้ลดความตึงลงที่สุดในที่สุด โดยกล่าวได้ว่า แนวทางในการกำหนดนโยบายของพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นแบบ Incrementalism มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยยึดถือนโยบายเดิมที่ปฏิบัติมาเป็นหลัก และปรับแต่งให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือความคิด ความเชื่อของตน ซึ่งปรากฏว่าส่งผลเป็นการลดอุปทานในที่หรือทางสาธารณะและเพิ่มเงื่อนไขในการทำการค้าขึ้นมากมาย จึงเกิดการประท้วง ร้องเรียนและปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด ส่วนในยุคของ

นายสมัคร สุนทรเวช นั้น มีความแตกต่างจากในยุคของพลตรีจำลอง ศรีเมือง กล่าวคือ ในสมัย พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายเกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทาง สาธารณะ ยังไม่มีความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ แต่ในสมัยนายสมัคร สุนทรเวช กฎหมายมีความชัดเจน และให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร (กองบัญชาการตำรวจนครบาล) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำก่อน นั่นคือ ให้อำนาจข้าราชการประจำอยู่เหนือการเมือง หลักเกณฑ์เช่นนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยที่ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้นมา โดยสมัยของ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ได้มีการเสนอให้มีการประกาศจุดผ่อนผัน จำนวน 360 จุด แต่กองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นชอบ 285 จุด ที่เหลือไม่เห็นชอบจำนวน 75 จุด ซึ่งก็ได้มีความพยายามเสนอจุดที่ไม่เห็นชอบดังกล่าวเพื่อให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นชอบโดยไม่เพิ่มจุดใหม่มาโดยตลอด แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณา ทั้งในยุคที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่พอเข้าสู่ยุคของ นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้พยายามกดดัน และผลักดันให้กองบัญชาการตำรวจนครบาล เห็นชอบประกาศจุดผ่อนผันเดิมที่เคยมีการเสนอขอตั้งแต่สมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ พร้อมทั้งกำหนดจุดผ่อนผันใหม่เพิ่มเติม เสนอให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นชอบเป็นจำนวนมาก โดยมีความเชื่อที่ว่าหากมีการประกาศจุดผ่อนผันเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับปริมาณความต้องการค้าขายจะสามารถแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่เทศกิจจรดได้ จะเห็นได้ว่า นายสมัคร สุนทรเวช จะมีความแตกต่างจากร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล ในแง่ที่ว่า มีอิทธิพลสำคัญต่อการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย แม้ว่าตามกฎหมายแล้ว จะไม่มีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จก็ตาม ต่างกับ 2 ฝ่ายหลัง ซึ่งข้าราชการประจำ (ตำรวจ) มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างยอมรับผลการตัดสินใจของข้าราชการประจำ และไม่พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างเต็มที่เสมอมา แต่ถึงอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งนโยบายแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้ง 4 คน ต่างก็เลือกใช้วิธีการกำหนดนโยบายในแนวทาง Incrementalism ทั้งสิ้น เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีมาแต่เดิมให้เหมาะสมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามความเชื่อของตน โดยหลีกเลี่ยงให้เกิดการต่อต้านหรือคัดค้านน้อยที่สุด

สำหรับกรณีที่มีความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย หมายเร่ แผงลอยนั้น ปัจจัยความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองนี้ จะเป็นตัวชี้วัดบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ดังนั้นหากบริบททางการเมือง การปกครอง เช่น รูปแบบระบบการเมือง การปกครองเปลี่ยนแปลงไป จากระบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นระบบเปิดให้มีส่วนร่วมทางการเมือง แต่รูปแบบของความพึงพอใจ หรือค่านิยม หรือทัศนคติของผู้นำทางการเมืองไม่เปลี่ยนแปลงตาม ย่อมเป็นเครื่องยืนยันในขั้นต้นว่าบุคลิกภาพทางการเมืองซึ่งอยู่เบื้องหลังความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง มีอิทธิพลอย่างแท้จริงต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากนโยบายดังกล่าวสอดคล้องและเป็นที่ยอมรับของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็จะดำรงอยู่ต่อไป หากไม่เป็นที่ยอมรับก็อาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น นโยบายการจัดระเบียบหมายเร่ แผงลอย ในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมักร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้นสมมติฐานที่ว่า หากผู้นำทางการเมือง มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายอาจสนองตอบความต้องการส่วนตน ซึ่งอาจสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมหรือไม่ ก็ได้ หากผู้นำทางการเมืองมีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายอาจตอบสนองและประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่ถึงที่สุดแล้วได้ให้น้ำหนักที่ความต้องการหรือค่านิยม ความคิด ความเชื่อของผู้นำทางการเมืองเองเป็นสำคัญ และหากผู้นำทางการเมือง มีบุคลิกภาพแบบเสรีนิยม รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายอาจมีลักษณะเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ยังไม่สมบูรณ์และไม่อาจสรุปเช่นนั้นได้โดยสิ้นเชิง เพราะย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองที่ใช้อยู่ในขณะนั้นด้วย กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แม้ผู้นำทางการเมืองจะมีบุคลิกภาพทางการเมืองเหมือนกัน ย่อมให้ผลที่แตกต่างกัน ในระบบการเมืองการปกครองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการริเริ่มนโยบายค่อนข้างน้อย จึงวัดบุคลิกภาพได้ยาก หากเป็นระบบการเมืองการปกครองแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้นำทางการเมือง

ท้องถิ่นจะมีอิสระในการริเริ่มนโยบายค่อนข้างมาก จึงวัดบุคลิกภาพได้ง่ายขึ้น แต่ก็ไม่จำเป็นต้องออกมาในรูปแบบนั้นเสมอไป ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจและการให้ความสำคัญในการเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะของผู้นำทางการเมืองเองด้วย ดังนั้นจึงกล่าวเป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ได้ว่า เมื่อระบบการเมือง การปกครองต่างกัน ความสามารถในการวัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองในแต่ละระดับย่อมแตกต่างกันไปด้วย โดยในระบบการเมืองการปกครองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจมองได้ว่า ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น มีบุคลิกภาพแบบเพิกเฉยทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว อาจมีบุคลิกภาพแบบใดแบบหนึ่งใน 3 ลักษณะที่กล่าวมาแล้ว แต่กลไกของระบบไม่เปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวเผยบุคลิกภาพทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ส่วนในระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การวัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองทำได้ง่าย แต่จะวัดได้ก็ต่อเมื่อผู้นำทางการเมืองได้ให้ความสนใจในประเด็นปัญหานั้นในฐานะเป็นปัญหาสาธารณะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย