



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย มีลักษณะเป็นมหานคร (Metropolis) มีพื้นที่กว้างใหญ่ประมาณ 1,568 ตารางกิโลเมตร เป็นจุดศูนย์รวมของกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม มีประชาชนอยู่อาศัย และ/หรือประกอบกิจการงานเป็นจำนวนมากถึง 8-9 ล้านคน<sup>1</sup> จากการทำเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องจัดหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานเพื่อสนองตอบความต้องการของคนเมือง ซึ่งหากไม่สามารถจัดหาให้เพียงพอและทันต่อความต้องการ ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่มีอยู่กับการที่เพิ่มขึ้นก็จะยิ่งเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้การกระจุกตัวของความเจริญ ยังทำให้ราคาที่ดินขยับตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก มีการใช้ที่ดินทุกตารางนิ้วให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินเอกชนทำเลดีมีราคาสูงได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีเงินทุนค่อนข้างมาก ดังนั้นผู้ที่มีเงินทุนน้อยไม่สามารถหาที่ดินในทำเลที่ดีเหมาะสมกับการทำการค้าได้ จึงบุกกรุกอาศัยใช้ที่สาธารณะบริเวณริมทางเดินเท้าเป็นที่ประกอบกิจการค้าในลักษณะของหาบเร่แผงลอย รวมตลอดทั้งผู้ที่มีสถานประกอบการเป็นของตนเองแล้ว แต่พื้นที่ประกอบการมีอยู่ไม่เพียงพอ หรือ ไม่สามารถขยายออกไปได้ หรือ ขยายออกไปได้แต่ไม่ประสงค์จะขยายออกไป ทั้งนี้เพื่อต้องการลดต้นทุนในการประกอบกิจการลง อาทิ ผู้ประกอบการคามติกแถว อาคารพาณิชย์ริมถนน ตรอก ซอย ต่าง ๆ โดยมีการรุกที่หรือทางสาธารณะเพิ่มมากขึ้นทุกปี

ปัญหาหาบเร่แผงลอย เป็นปัญหาที่เก่าแก่อยู่คู่กับสังคมเมืองของไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยในช่วงแรกปัญหายังไม่ทวีความรุนแรง เนื่องจากประชากรยังมีไม่มาก ตามประวัติความเป็นมาของการกำหนดห้ามเกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ มีขึ้นครั้งแรกเป็นนัย ๆ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

<sup>1</sup> กรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540 – 2544) (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540), หน้า 34.

ของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อจัดให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น<sup>2</sup> โดยบัญญัติในเรื่องที่พลเมืองไม่ควรปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อเชิดชูวัฒนธรรมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศ<sup>3</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติสาธารณสุขซึ่งได้ประกาศใช้มาก่อนหน้านี้ตั้งแต่ปีพ.ศ.2484 สมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ได้บัญญัติห้ามเกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะในรูปแบบลอยไว้โดยสิ้นเชิง เว้นแต่ด้วยเหตุผลด้านสาธารณสุขจึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศระบุที่หรือทางสาธารณะใดที่ห้ามมิให้ตั้งแผงลอยได้<sup>4</sup> ส่วนหาบเร่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะค้าขายได้<sup>5</sup>

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2519 ได้มีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 19 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องการป้องกันโจรกรรม การจราจรในเขตชุมชนหนาแน่น การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผลักดันให้บรรดาหาบเร่แผงลอยที่ตั้งวางขายสินค้าเกะกะกีดขวางทางเท้าและทางจราจรเคลื่อนย้ายออกไป โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศนโยบายว่าโดยหลักการต้องการให้มีการคงหาบเร่ไว้ แต่หาบเร่จะต้องขายอาหารสำเร็จรูป ไม่วางขายจำใจให้เร่ขายไปเรื่อย ๆ<sup>6</sup> ทำให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเดือดร้อน มีการชุมนุมประท้วง และในที่สุดก็มีการประนีประนอมกัน ยินยอมให้ผู้ค้าสามารถค้าขายในที่หรือทางสาธารณะต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่จากการปฏิบัติงานในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกรุงเทพมหานครในขณะนั้นมีนายธรรมบุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งต้องการปฏิบัติตาม

<sup>2</sup> "พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 บังคับในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ จังหวัดพระนคร และเทศบาลนครธนบุรี จังหวัดธนบุรี พ.ศ.2503," ราชกิจจานุเบกษา 77 (3 พฤศจิกายน 2503) : 11.

<sup>3</sup> "คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503," อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ก.ชว. นาคธน (พระนคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 54.

<sup>4</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

<sup>5</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

<sup>6</sup> สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 50 (9 - 15 ธันวาคม 2519) : 1201.

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างเคร่งครัด แต่กระทรวงมหาดไทยเน้นการ  
ประนีประนอม<sup>7</sup>

ในระยะต่อมาเมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีการหลั่งไหลของแรงงาน  
ในชนบทเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองทั้งในและนอกฤดูการเกษตร โดยเป็นแรงงานตามโรงงาน  
อุตสาหกรรมหรือประกอบอาชีพค้าขายอิสระ ผสมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของระบอบ  
ทุนนิยม มีการเน้นการผลิตเพื่อส่งออก ทำให้เกิดการขยายตัวของกำลังการผลิตและระบบ  
เศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้เป็นแรงหนุนให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของ  
การค้าประเภทหาบเร่แผงลอย เพื่อตอบสนองความต้องการของคนชั้นกลางกับคนชั้นกรรมมาชีพ  
เสียเป็นส่วนใหญ่ การขยายตัวของหาบเร่แผงลอยได้ถึงระดับที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสาธารณะและ  
ยากที่จะควบคุมหรือขจัดให้หมดไป โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ  
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ  
ที่ชัดเจนโดยตรง เจ้าหน้าที่จึงต้องอาศัยการเทียบเคียงกับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติจราจร  
ทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 เพื่อควบคุมผู้ค้า และในระยะต่อมา  
ประมาณปี พ.ศ. 2526 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลก็ได้มีนโยบาย  
ให้กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดกวัดขั้นกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่วางสินค้าขายตามบาทวิถี กีดขวาง  
การสัญจรของประชาชน<sup>8</sup> โดยหลักก็คือ ให้ผู้ค้าทั้งหาบเร่และแผงลอยต้องถูกผลักดันให้ออกไป  
จากทางเดินเท้าสาธารณะทั้งหมด โดยกรุงเทพมหานครซึ่งขณะนั้นมีพลเรือเอกเทียน มกรานนท์  
เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากกาแต่งตั้งจะต้องจัดหาสถานที่ทำการค้าแห่งใหม่ให้กับ  
ผู้ค้า อาทิ ตลาดเอกราช ที่ว่างของหน่วยราชการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม บางท้องที่หากหา  
สถานที่ให้กับผู้ค้าหาบเร่ไม่ได้ ก็จะยินยอมให้มีการผ่อนคลายนเฉพาะจุด โดยให้เขตกำหนดสถานที่  
วัน เวลาที่อนุญาตให้ทำการค้าได้ที่แน่นอน เพื่อผ่อนผันให้กับผู้ค้าหาบเร่ที่ยากจน และจดทะเบียน  
ไว้กับเขตเข้าไปขายได้เป็นการชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เมื่อหาสถานที่ถาวรได้แล้วจะต้องเลิก  
จุดผ่อนคลายน สำหรับแผงลอยหรือรถเข็นทุกชนิดจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปค้าขายในจุด

<sup>7</sup> สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 51 ( 16 – 22 ธันวาคม 2519 ) : 1229.

<sup>8</sup> สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 27 ( 1 – 7 กรกฎาคม 2526 ) : 733.

ผ่อนคลายนี<sup>9</sup> ปรากฏว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยบางส่วนได้ประท้วงนโยบายของรัฐบาลและมีการใช้ความรุนแรงตามมา

จากการที่รัฐบาลและกรุงเทพมหานคร มีการผ่อนผันให้ผู้ค้าบางพื้นที่ค้าขายในที่หรือทางสาธารณะต่อไปได้ ปรากฏว่ามีผู้ค้าจำนวนมากที่ฝ่าฝืนค้าขายนอกจุดผ่อนผันสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้ทางเดินเท้าอยู่ทั่วไปตลอดมา<sup>10</sup> พอเข้าสู่ยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อประมาณปี พ.ศ.2530 มีความพยายามนำมาตรการจับปรับผู้ซื้อสินค้าจากผู้ค้านอกจุดผ่อนผันมาใช้เพื่อกดดันผู้ค้า แต่ปรากฏว่าถูกท้วงติงจากกรมตำรวจและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากระทำได้ยาก มาตรการดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไป<sup>11</sup> โดยในทัศนะของพลตรีจำลอง ศรีเมือง มองว่าตามกฎหมายแล้ว กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจผ่อนผันให้ผู้ค้าขายบนทางเท้าได้ ไม่ว่าจะจุดใด และช่วงเวลาใด หากจะกระทำจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน<sup>12</sup> ต่อมาในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีการยกเลิกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และประกาศใช้ฉบับปี พ.ศ. 2535 แทน ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมตามสภาพการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปและให้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีเนื้อหาสอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน ซึ่งสาระสำคัญของการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 สรุปได้คือโดยหลักแล้วการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยาพิจารณาแล้วเห็นว่าพื้นที่หรือทางสาธารณะใดสามารถผ่อนผันให้มีการค้าขายได้ ก็ให้ประกาศผ่อนผันให้มีการค้าขายภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ใช้ทางสาธารณะในการสัญจรเป็นสำคัญ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ มีผลใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และถือเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในที่หรือทางสาธารณะ โดยในส่วนของกรุงเทพมหานคร

<sup>9</sup> สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 46 ( 11 – 17 พฤศจิกายน 2526 ) : 1264 – 1267.

<sup>10</sup> สยามจดหมายเหตุ 12 ฉบับที่ 1 ( 1 – 8 มกราคม 2530 ) : 3,4.

<sup>11</sup> พลตรี จำลอง ศรีเมือง, " หาบเร่กับผมคนชื่อจำลอง, " สยามรัฐ ( 17 มกราคม 2530 ) : 10 – 12.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ยึดถือบทบัญญัติหลัก ๆ ของกฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมาในฐานะที่เป็นอำนาจหน้าที่สำคัญ โดยมอบหมายให้สำนักเทศกิจ และสำนักงานเขตบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ค้าขายเร่แผงลอยถือปฏิบัติในการทำการค้าอย่างต่ำ 9 ข้อ<sup>13</sup> ได้แก่

1. ต้องไม่ตั้งวางอุปกรณ์การค้าขายยื่นล้ำออกนอกเขตแนวเส้นที่กำหนด
2. ต้องไม่ค้าขายล้ำออกนอกระยะขอบเขตที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้
3. ต้องไม่ค้าขายล้ำลงบนผิวจราจร ยกเว้นจุดที่เคยได้รับอนุญาต
4. ต้องจัดเก็บวัสดุอุปกรณ์การค้าออกจากบริเวณที่ค้าขายหลังการเลิกขายทุกวัน
5. ต้องรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ก่อสิ่งรกรุงรังรอบบริเวณที่จำหน่ายสินค้าทั้งในระหว่างค้าขายและเลิกค้าขาย
6. ต้องทำการค้าระหว่างเวลาที่กรุงเทพมหานครกำหนดให้
7. ต้องมีเครื่องป้องกันไม่ให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น กรณีเช่นการค้าขายที่มีการทอด ปิ้ง ย่าง เป็นต้น
8. ต้องไม่ก่อเสียงดัง หรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ใช้เครื่องขยายเสียงหรือติดเครื่องกำเนิดไฟฟ้า
9. ต้องไม่กระทำการใด ๆ กับคอกต้นไม้ ต้นไม้ เสา ป้ายของทางราชการ เช่น พาด ติดตั้ง วางแผงค้า หรือเกาะเกี่ยวสายไฟฟ้า การตอกตะปู ผูกเชือก หรือยึดสิ่งใดโดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามจากการที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจพิจารณาประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ผู้ค้าสามารถค้าขายในที่ทางสาธารณะได้นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับประเด็นปัญหาการค้าขายในที่สาธารณะที่เกิดขึ้นในอดีต น่าจะนำไปสู่การอนุมานได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเกิดจากการประนีประนอมระหว่างรัฐกับผู้ค้าขายเร่แผงลอย เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาสาธารณะได้ในระดับหนึ่ง และความจำเป็นที่ต้องให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่ทางสาธารณะได้นี้ ทำให้การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่เคยผิดกฎหมาย ( ในจุดผ่อนคลายน )

<sup>13</sup> กรุงเทพมหานคร, "เอกสารจัดสำเนาเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อประชาสัมพันธ์นโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย," 2543.

กลับกลายเป็นจุดที่ถูกกฎหมาย หรือมีโอกาสที่จะถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น แต่ก็เปรียบเสมือนการเปิดช่อง เปิดโอกาสให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นนำที่หรือทางสาธารณะไปแสวงหาผลประโยชน์เข้าตนเองหรือแสวงหาฐานสนับสนุนทางการเมือง มีการสถาปนารูปแบบความสัมพันธ์แบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างผู้ค้ากับเจ้าหน้าที่เทศกิจได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม ปัญหาการค้าขายในที่ ทางสาธารณะแทนที่จะบรรเทาลงเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีความชัดเจน จึงกลับกลายเป็นว่ามีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้เที่ยวชวยานพาหนะและทางเดินเท้า รวมทั้งในส่วนของผู้ค้าเองซึ่งจะต้องจ่ายส่วยให้กับเจ้าหน้าที่เทศกิจเพื่อแลกกับการค้าขายในที่ ทางสาธารณะและความสะดวกอื่น ๆ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ทั้งในยุคสมัยที่กฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยไม่มีความชัดเจน มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกันกับในยุคสมัยที่มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องต่อกัน แต่ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ ส่งผลไม่แตกต่างกัน เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวางนโยบายผ่อนผัน หรือไม่ผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นหากตัวแปรอื่น ๆ คงที่ นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุคสมัย อาจอนุมานได้ว่าเกิดจากความพึงพอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) เป็นสำคัญ

สรุปปัญหาหาบเร่แผงลอยกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมเมืองของไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันแบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นว่า หาบเร่แผงลอยเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกฝ่ายเห็นว่า หาบเร่แผงลอยเป็นตัวสะท้อนสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ และควรให้ความสำคัญกับปากท้องมากกว่าเรื่องของความเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการกับสภาพความขัดแย้งให้เข้าสู่จุดดุลยภาพ เพื่อให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสงบสุข มาตรการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพที่เกิดขึ้นในช่วงหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันกำลังจะเสียไปด้วยอำนาจของเงินตราและอิทธิพลทางการเมืองและจะส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ความไร้ระเบียบในการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ การคอร์รัปชัน เป็นต้น

ดังนั้นการศึกษาประวัติความเป็นมาของการถือกำเนิดของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับ หาบเร่แผงลอยในแต่ละยุคสมัยที่เด่นชัด จะทำให้สามารถตรวจสอบและวัดค่าความต้องการหรือทัศนคติของคนส่วนใหญ่ในสังคมว่าจะประเมินค่าและให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของหาบเร่แผงลอยไปในทิศทางใด อันจะนำไปสู่ความเข้าใจสถานการณ์และสถานะของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ตลอดจนสามารถนำมาปรับปรุงนโยบายในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับกระแสดemand ของสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งในการศึกษานี้จะศึกษาบทบาทของผู้นำทางการเมืองคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอย และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในเชิงเปรียบเทียบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 – 2544 ในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดร. พิจิตต รัตตกุล และนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามลำดับ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเด็นปัญหาหาบเร่แผงลอยมีความเด่นชัด อยู่ในความสนใจของสาธารณชน และ เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยฉบับเก่าและฉบับใหม่ ดังนั้นคำถามในการวิจัยในที่นี้คือผู้นำทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครหรือไม่ เพียงไร และอย่างไร

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นที วัชรศิริธรรม ศึกษาเรื่องการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรมกรรมการบริหาร มีข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตำรวจเทศกิจในอดีตคือนโยบายของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายมักเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของผู้บริหารไม่มีความแน่นอนชัดเจน กลับไปกลับมาจนทำให้ตำรวจเทศกิจเกิดความสับสน การปฏิบัติงานจึงไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอย เป็นต้น<sup>14</sup>

<sup>14</sup> นที วัชรศิริธรรม, "การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรมกรรมการบริหาร, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 162 – 165.

### สมมุติฐานการศึกษา

นโยบายหาบเร่งแผงลอยกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือ ประโยชน์ของผู้ค้า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจซึ่งรูปแบบของนโยบายจะเป็นไปตามลักษณะหรือ บุคลิกภาพของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดเป็นสำคัญ นั่นคือ หากผู้มีอำนาจมีลักษณะ เผด็จการ นโยบายอาจสนองความต้องการเฉพาะส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะอำนาจนิยม นโยบายอาจสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ด้วย แต่ควบคู่ไปกับการให้น้ำหนักที่ความ ต้องการส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะเสรีนิยม นโยบายอาจมีลักษณะเป็นการประสาน ประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน อย่างไรก็ตามการเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือประโยชน์ของผู้ค้า ยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อื่นด้วย

### กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้แนวความคิดหรือทฤษฎีดังนี้

1. ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory) : นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่สะท้อนถึงความพึงพอใจ และค่านิยมของชนชั้นปกครอง มีสมมุติฐานว่า ประชาชนโดยทั่วไปมีลักษณะแปลกแยก เชื่อยชา และด้อยในเรื่องข้อมูลข่าวสาร ผลประโยชน์ของมหาชนจัดการโดยชนชั้นนำ มหาชนย่่างดีที่สุด มีเพียงแค่อิทธิพลโดยอ้อมต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำ ชนชั้นนำมีความเห็นชอบในบรรทัดฐานที่ ยึดถืออยู่ในระบบสังคมหนึ่ง ๆ ร่วมกัน และเสถียรภาพความอยู่รอดของระบบขึ้นอยู่กับความ เห็นชอบร่วมกันของชนชั้นนำในค่านิยมพื้นฐานของระบบ<sup>15</sup>

2. ทฤษฎีบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมือง : ทฤษฎีตามแบบฉบับ (Style Theory) เป็น การกำหนดความต่อเนื่องระหว่างแบบฉบับของพฤติกรรม 2 แบบคือประชาธิปไตยและเผด็จการ ความต่อเนื่องของแบบฉบับทั้งสองจำแนกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ ระบบเผด็จการแบบทรราชย์ ระบบเผด็จการแบบมีศีลปะ ระบบการปรึกษาหารือ ระบบการให้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสามารถจัด แบ่งพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ มิติผู้นำด้านงาน และมิติผู้นำด้านการรักษา

<sup>15</sup> Thomas R.Dye, Understanding public policy. ( Englewood cliffs NJ. : Prentice Hall, 1987 ), pp. 28 – 30.



สัมพันธไมตรี และแตกลักษณะของผู้นำออกเป็น 5 กลุ่มย่อย คือ ผู้นำมุ่งทั้งงานและคน ผู้นำมุ่งงานอย่างเดียว ผู้นำมุ่งคนอย่างเดียว ผู้นำมุ่งทั้งงานและคนในระดับปานกลางเท่ากัน ผู้นำมุ่งทั้งงานและคนในระดับสูง<sup>16</sup>

3. ทฤษฎีส่วนเพิ่มขึ้น ( Incremental Theory ) นโยบายสาธารณะ มีพัฒนาการมาจากอดีต เป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความต่อเนื่องมาจากอดีต มีลักษณะเป็นเพียงการปรับแต่งของเดิมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แนวคิดนี้มองว่า ข้อจำกัดในเรื่องเวลา สถิติปัญหา และต้นทุนค่าใช้จ่าย เป็นอุปสรรคกีดกันผู้กำหนดนโยบายจากการระบุนหรือคาดการณ์ข้อบ่งชี้ของทางเลือกนโยบายและผลที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งข้อจำกัดทางการเมือง เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดเป้าหมายทางสังคมที่ชัดเจน และการคิดคำนวณต้นทุนผลประโยชน์ที่แม่นยำ ดังนั้น ตัวแบบ Incremental ยอมรับธรรมชาติของการไม่สามารถปฏิบัติได้จริงของการกำหนดนโยบายในรูปแบบของเหตุผลนิยม ( Rethicalism ) เพราะฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายในแนวทางนี้จะยอมรับในความชอบธรรมของนโยบายหรือโครงการที่กำหนดขึ้นมาก่อนและเห็นด้วยที่จะดำเนินนโยบายหรือโครงการเก่าดังกล่าวต่อไปอย่างเสียบ ๆ ซึ่งอาจปรับแต่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกว่าเดิมเพียงเล็กน้อย โดยคงสาระหรือหลักการเดิม ๆ ไว้ แนวคิดนี้จึงมีความสำคัญในแง่ลดความขัดแย้ง สร้างและรักษาไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง<sup>17</sup>

4. ทฤษฎีความสมเหตุสมผล ( Rational Theory ) นโยบายสาธารณะ คือ ประโยชน์สูงสุดที่สังคมจะได้รับ ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานอยู่ที่ว่ารัฐบาลหรือผู้ปกครองควรที่จะเลือกนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมสูงสุด เมื่อเทียบกับต้นทุนที่เสียไป และเชื่อว่าค่านิยมหรือคุณค่าของสังคมโดยรวม สามารถหยั่งรู้และให้น้ำหนักได้<sup>18</sup>

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถนำแนวความคิดหรือทฤษฎีต่าง ๆ มาใช้กล่าวคือ ชี้ให้เห็นว่า สิทธิการค้าขายในรูปหาบเร่แผงลอยตามที่หรือทางสาธารณะในประเทศไทยเป็นประเด็นทางการเมือง เกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งทีคนในสังคมเห็นว่ามีคุณค่านั้นก็คืหรือทางสาธารณะ โดยใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านกระบวนการทางนโยบายของระบบการเมืองออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่ง

<sup>16</sup> ธงชัย สันติวงษ์ และคณะ, พฤติกรรมบุคคลในองค์การ ( กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, 2535 ), หน้า 133 – 145.

<sup>17</sup> Thomas R.dye, Understanding Public Policy, pp. 35 – 37.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 30 – 35.

เป็นผลลัพธ์ของระบบการเมือง บุคคลที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวอย่างแท้จริงก็คือชนชั้นนำทางการเมืองเป็นกลุ่มคนที่อยู่ด้านบนของ Model Pyramid มีอิทธิพลต่อนโยบายและเป็นผู้กุมทรัพยากรทางการเมืองแตกต่างจากคนโดยทั่วไป โดยในการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของควมมีเหตุมีผลในระดับหนึ่ง ความเชื่อหรือความพอใจส่วนตัว และยึดหลักการพัฒนาปรับแตงนโยบายที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นและสามารถจัดการกับปัญหาได้ดีกว่าเดิมตามลำดับ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบว่านโยบายสาธารณะของกรุงเทพมหานครประเด็นหาบเร่งแวงลอยถือกำเนิดขึ้นมาจากพื้นฐานอะไร ใครเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนด สอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจะได้แสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับแตงนโยบายต่อไป
2. เพื่อตรวจสอบว่านโยบายสาธารณะเกี่ยวกับหาบเร่งแวงลอยมีความสัมพันธ์กับบุคลิกภาพหรือลักษณะของผู้นำทางการเมืองหรือไม่ เพียงใด

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาประเด็นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับหาบเร่งแวงลอย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 – 2544 ในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา ดร.พิจิตต รัตตกุล และนายสมักร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยใช้แนวทางการศึกษาแบบวิเคราะห์บทบาทของผู้นำทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นหลัก

### วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร ( Documentary Research ) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา ( Descriptive Analysis ) การวิจัยแบบสำรวจ ( Survey Research ) และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ( Perception Indicator ) เป็นสำคัญ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ เอกสารระเบียบวาระการประชุม หนังสือสั่งการของทางราชการเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่งแวงลอย พระราชบัญญัติ ขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ข้อมูลสถิติต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เทปบันทึกเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร เอกสารอัดสำเนา หนังสือพิมพ์ จุลสาร แผ่นพับเผยแพร่ รายงานการประชุม

3. การสัมภาษณ์ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ตลอดจนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อดีตปลัดกรุงเทพมหานคร อดีตผู้อำนวยการสำนักเทคนิค อดีตข้าราชการและลูกจ้างฝ่ายเทคนิค ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย นายกสมาคมผู้ค้าหาบเร่แผงลอยแห่งประเทศไทย อาสาสมัครองค์กรพัฒนาเอกชน ประชาชนทั่วไป เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถทำความเข้าใจบทบาทและอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร
2. สามารถแสวงหาความเป็นจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ สถานะของหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครว่าได้รับปฏิกิริยาต่อต้านหรือสนับสนุนจากสาธารณชนมากน้อยกว่ากัน เป็นประเด็นสาธารณะจริงหรือไม่ และสามารถที่จะดำรงอยู่โดยร่วมใช้ทรัพยากรร่วมกับคนกลุ่มอื่นอย่างไรจึงจะสมประโยชน์ และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุขได้
3. สามารถทำความเข้าใจในสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะดีกว่าการตัดสินด้วยสามัญสำนึกของแต่ละบุคคลที่มักจะพบว่าไม่ตรงกับความเป็นจริงเสมอไป

### นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

ผู้นำทางการเมือง หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีและใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ<sup>19</sup> คือ

- ก. ผู้นำที่เป็นชนชั้นปกครอง ( Governing Elite ) หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศในขณะนั้น เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น
- ข. ผู้นำที่ไม่ได้เป็นชนชั้นปกครอง ( Non – Governing Elite ) ซึ่งได้แก่ ผู้นำทางการเมืองที่มีได้ออยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในการปกครองประเทศขณะนั้น เช่น ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน แต่

<sup>19</sup> Vifredo Parcto, *The Mind and Society* ( London : Jonathan Corp, 1935 ), pp. 1422 –14 23.

ผู้นำจำพวกนี้อาจกลับกลายเป็นผู้นำที่เป็นชนชั้นปกครองได้ ถ้าปรากฏว่าสามารถเข้าดำรงตำแหน่ง หรือมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศภายหลัง

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ

การเมือง หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการจัดสรรปันส่วนสิ่งของต่าง ๆ ที่มีคุณค่าในสังคมหนึ่ง ๆ อาทิ ตำแหน่งหน้าที่ สถานะทางสังคม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น<sup>20</sup>

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่หรือทางสาธารณะก็ถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะต้องจัดสรรแบ่งปันการใช้ประโยชน์ให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเมือง

หาบเร่ หมายถึง ผู้ที่หาบของไปเร่ขาย<sup>21</sup>

แผงลอย หมายถึง ที่ขายของเคลื่อนที่ได้ที่จัดไว้ในถนนหรือที่สาธารณะสำหรับขายอาหารหรือสิ่งของอย่างอื่น<sup>22</sup>

ส่วย หมายถึง ผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมอบให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับความสะดวกหรือเป็นหลักประกันที่จะใช้พื้นที่หรือทางสาธารณะทำการค้า

อำนาจดุลยพินิจ หมายถึง อำนาจในการวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายบริหารที่องค์กรนิติบัญญัติกำหนดให้ใช้ภายใต้มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออำนาจในการวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหารที่ใช้โดยเสรี ไม่มีมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้<sup>23</sup>

<sup>20</sup> David Easton, The Political System : An Inquiry into the State of Political Science ( New York : Alfred A. Knopf, 1953 ) , p. 129.

<sup>21</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับปี พุทธศักราช 2525, ( กรุงเทพมหานคร, บริษัท อักษรเจริญทัศน์ จำกัด, 2538 ), หน้า 891.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 565.

<sup>23</sup> รองพล เจริญพันธุ์, นิติปรัชญา ( กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529 ), หน้า 24.

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างหนึ่ง

ที่สาธารณะ หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึง ถนนและทางน้ำด้วย<sup>24</sup>

ถนน หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทางไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจร<sup>25</sup>

เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>26</sup>

พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต<sup>27</sup>

เจ้าพนักงานจราจร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล จุดผ่อนผัน หมายถึง บริเวณที่หรือทางสาธารณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรกำหนดให้มีการค้าขายประเภทหาบเร่แผงลอยได้

จุดทบทวน หมายถึง บริเวณที่หรือทางสาธารณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอขอความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรให้กำหนดให้มีการค้าขายประเภทหาบเร่แผงลอยได้ แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรและไม่สามารถผลักดันผู้ค้าหาบเร่แผงลอยให้เลิกประกอบกิจการในบริเวณดังกล่าวได้

<sup>24</sup> กรุงเทพมหานคร, คู่มือประชาชนช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร : พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ( กรุงเทพมหานคร : กองประชาสัมพันธ์, 2536 ), หน้า 1.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

**การนำเสนอ**

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 ทฤษฎีหรือแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของ กรุงเทพมหานคร

บทที่ 3 ประวัติความเป็นมาของการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ และพัฒนาการของการกำเนิดเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ

บทที่ 4 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อการก่อตัวของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย : ศึกษาในยุคของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 สมัย

สมัย พลตรีจำลอง ศรีเมือง (พ.ศ. 2528 - 2535)

สมัย ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา (พ.ศ. 2535 – 2539)

สมัย ดร. พิจิตต รัตตกุล (พ.ศ. 2539 - 2543)

สมัย นายสมัคร สุนทรเวช (พ.ศ. 2543 - ปัจจุบัน)

บทที่ 5 การวิเคราะห์และตรวจสอบสมมุติฐานการวิจัย

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย