



บทที่ 3

ประวัติความเป็นมาของการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ และพัฒนาการของการกำเนิด เป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ

การถือกำเนิดของหาบเร่แผงลอยและลักษณะการประกอบกิจการหาบเร่ แผงลอย

วิถีชีวิตของคนไทยสมัยก่อน ไม่ลำบากจนวุ่นวายเหมือนปัจจุบัน โดยเฉพาะในพื้นที่ กรุงเทพมหานครประชากรก็ไม่มากมาย กรุงเทพมหานครนั้นเต็มไปด้วยถนน ตรอก ซอย มากมาย ดังนั้นหาบเร่จึงเป็นอาชีพที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากชาวบ้านไม่ชอบออกจากบ้านไปไหนบ่อยครั้ง แม้แต่การออกไปจับจ่ายซื้อของกินของใช้ที่ตลาด คอยรอหาบเร่ซึ่งจะมาให้บริการถึงหน้าอาคาร บ้านเรือน ยกตัวอย่างเช่น ช่วงเช้ามีด จะมีเงินติดจักรยานบีบแตรเป็นสัญญาณว่าขนมปังใหม่ ๆ จากเตาอบมาแล้ว ขนมปังนี้มีลักษณะผิวนอกกรอบแข็ง แต่เนื้อข้างในนุ่ม จะมีแซกส่งนมสด และ จันทานแข่งบรรจุกาแฟหอมๆ ช่วงรุ่งสางก็จะมีแผงลอยมารวมตัวกันบริเวณหัวตลาด ปูผ้าน้ำมัน หรือเสื่อลาด แล้ววางผัก ผลไม้ ขนม อาหารนานาชนิด ขายส่งให้แม่ค้าหาบเร่รับไปเดินเร่ขายปลีก ต่อ พอสายก็สลายตัวไป¹

ในสมัยก่อนที่เรียกว่า “แม่ค้าหาบเร่” นั้นก็เพราะหาบเร่คนไทยมีแต่ผู้หญิงล้วน ๆ ต่างกับหาบเร่จีน ซึ่งเป็นเพศชายล้วน ๆ เป็นสิ่งที่เห็นความแตกต่างกันได้ชัดเจน เพราะวิถีชีวิตของไทยและจีนแตกต่างกัน กล่าวคือหญิงไทยหาเลี้ยงหาสามีและบุตร ผู้ชายจีนหาเลี้ยงบุตรและภรรยาหาบเร่แม่ค้าขนมมีหลากหลายชนิด ช่วงสายจะมีเงินปอแงงหาบของเบ็ดเตล็ดมาขาย แม้แต่ประเภทถ้วยน้ำ จานชาม แจกัน ก็มีหาบมาขายในเชิงใหญ่ ๆ มีอาชีพเร่ประหม้อปะกะทะ และแซกเร่ขายผ้า ช่วงกลางวันพวกหาบเร่ของกินมีทั้งอาหารไทย (ข้าวแกง ขนมจีน ขนมหวาน) และอาหารจีนประเภทก๋วยเตี๋ยว เวลาเย็นจะมีของกินเล่นมาขาย อาทิ ดังเม ผลไม้ดอง เวลาค่ำจะมีอาหารประเภทข้าวต้ม ก๋วยเตี๋ยว เกี้ยว บะหมี่ หาบเร่ขายไปทั่ว ทั้งหมดเป็นภาพรวมของหาบเร่ขนานแท้ดั้งเดิม ซึ่งไม่มีปัญหาใด ๆ พวกจีนหาบเร่สมัยก่อน บัดนี้เป็นเจ้าของกิจการไปหมดแล้ว แต่แม่ค้าหาบเร่ยังคงขัดสนต่อไป²

¹ ชันส์ “หาบเร่ขนานแท้,” นิตยสารฟ้าเมืองไทย, ฉบับที่ 937 (2530) : 18.

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 42 - 43.

อาจกล่าวได้ว่า หาบเร่ แผงลอย ถือกำเนิดมาพร้อมกับความเป็นสังคมสมัยใหม่โดยเฉพาะในสังคมเมือง ที่มีการแบ่งงานกันทำมากขึ้นตามระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยี และการทำให้สังคมเป็นแบบสมัยใหม่ (Westernization) เช่น มีการตัดถนน ตรอก ซอย เปลี่ยนแปลงวิถีทางการคมนาคมจากแม่น้ำลำคลอง มาสู่การใช้ถนนหนทาง เป็นเส้นทางคมนาคมหลัก การประกอบอาชีพซึ่งในสังคมชนบทผลิตเพื่อใช้ในครัวเรือน และแลกเปลี่ยนสินค้าที่ตนเองไม่สามารถผลิตได้กับเพื่อนบ้าน หรือพ่อค้าเร่ โดยไม่ใช่เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสังคมจากชนบทมาเป็นรูปแบบเมือง เปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานจากการผลิตเพื่อบริโภคและแลกเปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้แรงงานเข้าสู่ระบบการผลิต ก็เกิดเป็นอาชีพรับจ้างใช้แรงงานขึ้นมา ซึ่งบุคคลประเภทนี้จะไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและผลผลิต ดังนั้นเงินตราจึงเข้ามามีบทบาทเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ การค้าขายในระดับรากหญ้าจึงเกิดขึ้น นั่นก็คือ การค้าในลักษณะของการเร่ขาย (หาบเร่) และการตั้งแผงลอย การค้าในลักษณะนี้จะเห็นเด่นชัดมากในสังคมเมือง ชุมชนเมืองทั้งสมัยดั้งเดิม และสมัยใหม่ โดยลักษณะที่เป็นตัวบ่งชี้ความเป็นการค้าหาบเร่ แผงลอยจะเหมือนกัน คือ มีลักษณะเป็นการค้าในระดับรากหญ้า ใกล้ชิดกับผู้บริโภคโดยตรง (ระดับจุลภาค) แต่ประเภทของการค้าและชนิดของสินค้าจะมีความหลากหลายขึ้นไปตามระดับความเจริญทางด้านเทคโนโลยี และเศรษฐกิจ นอกจากนี้สิ่งที่เหมือนกันอีกประการหนึ่งก็คือมีการเร่ขายหรือตั้งวางแผงขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อได้อย่างสะดวก แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างตรงที่ในอดีต มีลักษณะของการเร่ขายไปเรื่อย หรือการตั้งแผงลอยเฉพาะช่วงเวลา หลังจากนั้นจึงจะสลายตัวไปเมื่อขายเสร็จ แต่เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้ประกอบการอาชีพในสังคมสมัยใหม่มีมากขึ้น กล่าวคือ เป็นแรงงานในระบบการผลิตและบริการ แทนการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และผลผลิตโดยตรง แต่ได้รับผลตอบแทนจากการใช้แรงงานในรูปของเงินตรา การเกิดขึ้นของการค้าในรูปหาบเร่ แผงลอย ก็ยังเกิดขึ้นมากตามไปด้วย เพราะผู้คนที่ต้องซื้อสินค้า บริการ เพื่อการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจ และลักษณะของการประกอบกิจการที่เป็นไปในรูปของธุรกิจนอกระบบ ซึ่งก็คือ ค่อนข้างเป็นอิสระจากการควบคุมของภาครัฐ ปลอดภัยจากการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ โดยรัฐก็จะยังทำให้การค้าในลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การประกอบการมีลักษณะต่อเนื่องถาวร และยากต่อการควบคุม รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาการจราจร และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมีวินัยให้กับพลเมือง

หากพิจารณาในสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิมในวิถีชีวิตไทยก็จะพบว่า มีการประกอบกิจการในลักษณะของการเร่ขาย และแผงลอยแทรกอยู่ตามวิถีชีวิตของชาวชนบทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่การคมนาคมยังใช้เส้นทาง แม่น้ำ ลำคลอง เป็นหลัก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ตลาดน้ำตามท้องที่ต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายไปทั่วตามชุมชนเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่แถบภาคกลางของประเทศไทย ที่มีลักษณะราบลุ่ม เช่นตลาดน้ำดำเนินสะดวก อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี หรือแม้แต่ตลาดต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่มีทำเลที่ตั้งอยู่ติดกับแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมหลักในการขนส่งพืชผลทางการเกษตรจากแหล่งผลิตไปยังที่ต่าง ๆ เช่น ตลาดปากคลอง (ปากคลองตลาด) ตลาดท่าเตียน ตลาดมหานาค ตลาดบางแค เป็นต้น ซึ่งบริเวณโดยรอบตลาดนั้น ก็มีหาบเร่ แผงลอย ตั้งวางขายสินค้าเป็นจำนวนมาก และมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ชุมชนโดยรอบตลาดเหล่านั้นก็พัฒนามาเป็นตลาดที่มีสภาพดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปตามความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงการคมนาคมจากทางน้ำ มาสู่ทางบก มีการตัดถนนหนทางเพิ่มมากขึ้นที่ใดชุมชนก็เกิดขึ้นที่นั่น และสิ่งที่จะสนองความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของชุมชน ก็คือปัจจัยสี่ นอกเหนือจากที่อยู่ก็คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค และรวมทั้งสิ่งอื่นที่จะตอบสนองให้ดำรงชีพอยู่อย่างมีความสุข ตามแรงผลักดันทางจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก เช่น สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่บันเทิงเริงรมย์ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ หาบเร่แผงลอย ก็สามารถที่จะตอบสนองให้กับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

ดังนั้นจึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ชุมชนสมัยใหม่ที่ไม่ใช่ลักษณะของชุมชนเกษตรกรรมดั้งเดิมเกิดขึ้นในสังคมทุนนิยมที่ใด การค้าขายย่อมเกิดขึ้นที่นั่น และในสังคมดังกล่าวที่ใดที่มีความแตกต่างในด้านการกระจายรายได้ และคนส่วนใหญ่มีรายได้ปานกลาง หรือพอใช้ ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐ ไม่มีความสามารถที่จะทำให้การค้ำชองระบบโดยปราศจากการเสียภาษีอากรให้กับรัฐหมดไป และมาตรการจัดระเบียบการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะในรูปของหาบเร่แผงลอยไม่เป็นผล หรือ ทำได้ไม่เต็มที่ การค้าขายในรูปของหาบเร่แผงลอยนับวันจะเพิ่มมากขึ้น และ

อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา แต่หากพิจารณาตามประวัติความเป็นมาของการค้าขายในรูปแบบนี้ ประกอบกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ จะพบว่าไม่น่าเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ และสามารถคงอยู่กับวิถีชีวิตแบบไทย ๆ ต่อไปได้ หากรัฐสามารถจัดดุลยภาพระหว่างความจำเป็นที่จะต้องมีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ และความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบการค้าเพื่อมิให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา บนรากฐานของความจำเป็นที่เกิดขึ้นจริง นั่นก็คือ ผู้ค้าจะต้องไม่มีทางเลือกอื่นใดในการประกอบอาชีพจริง มิใช่ปล่อยให้มีการจับจองใช้ประโยชน์จากที่หรือทางสาธารณะ เพียงเพื่อต้องการหลบเลี่ยงการเสียภาษีในระบบของบรรดาห้างร้าน ผู้ประกอบการต่าง ๆ และจุดทำการค้าดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปจัดระเบียบจริง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาสิทธิของผู้เดินถนน รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติในทางบวกต่อการค้าในลักษณะหาบเร่ แผงลอย ในจุดดังกล่าว

พัฒนาการของการประกอบกิจการหาบเร่ แผงลอยสู่การเป็นปัญหาสาธารณะ

จุดพิจารณาสำคัญของหัวข้อนี้คือ ปัญหาหาบเร่แผงลอย เป็นปัญหาสาธารณะจริงหรือไม่ จะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นตัวพิจารณา

คำถามที่เกิดขึ้นกับผู้วิจัย คือ ปัญหาที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาสาธารณะ จะเป็นปัญหาสาธารณะจริงหรือไม่ น่าจะต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่บริบททางการเมืองมีความแตกต่างกัน นั่นก็คือ

ก. ในยุคที่การเมือง การปกครอง เป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาสาธารณะนั้น ถูกระบุโดยความรู้สึกนึกคิด หรือ ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองใช่หรือไม่ และเป็นปัญหาสาธารณะจริงหรือไม่

ข. ในยุคที่การเมือง การปกครอง เป็นแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครองของตนเองนั้น ปัญหาที่เคยถูกระบุว่าเป็นปัญหาสาธารณะ ในยุคที่การเมือง การปกครอง เป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จะได้รับการพิจารณาให้ความสนใจว่าเป็นปัญหาสาธารณะต่อไปหรือไม่

หากผลที่ได้จากการพิจารณาทั้ง 2 ข้อดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน น่าจะอนุมานได้ว่า มีความเป็นไปได้สูงที่ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาสาธารณะ หากผลการพิจารณาเป็นไปใน

ทิศทางตรงกันข้ามกัน น่าจะอนุมานได้ว่า มีความเป็นไปได้สูงที่ว่าในระบบการเมืองการปกครองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดโดยความพึงพอใจหรือตามความรู้สึกนึกคิด ความต้องการของผู้นำทางการเมือง ซึ่งประเด็นปัญหาหาบเร่แผงลอย เป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ จะต้องมาพิจารณาต่อไปตามช่วงเวลาดังนี้

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475

ปัญหาหาบเร่ แผงลอย เป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นควบคู่มากับการเกิดของท้องถนน และเป็นปัญหาหนึ่งในปัญหาเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่ง “ คลอง ” และ “ ถนน ” เป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบการขยายตัวของกรุงรัตนโกสินทร์³ นโยบายเกี่ยวกับแม่น้ำลำคลองของรัฐนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากการคมนาคมทางบกได้ทวีความสำคัญขึ้นแทนที่การคมนาคมทางน้ำสำหรับในกรุงเทพฯ ฯ รัฐเห็นความสำคัญของถนนมากกว่าคลอง จึงมีการถมคลองเพื่อก่อสร้างถนนเป็นจำนวนมาก⁴ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นสิ่งที่รองรับการขยายตัวของการค้าประเภทหาบเร่ แผงลอย ตัวอย่างของเหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยตามที่มีหลักฐานบันทึกไว้ อาทิ

เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2435 มีคดีความของขุนผดุงศรี ตลาอาศน์ ว่าที่เจ้ากรมโยธา แจ่งความมายังพระประชากรกิจวิจารณ์ เจ้ากรมกองตระเวนฝ่ายกองไต่สวน ความว่า เจ้าพนักงานถนนสนามที่ริมศาลสถิตยุติธรรม ได้ให้พลตระเวนท้องที่จับไทยจีนมีชื่อ จำนวน 14 คน ที่ห้ามปรามไม่เชื่อ มาตั้งร้านขายของในสนามบนถนนส่งมายังศาลโบริสภาเพื่อทำโทษให้เช็ดหลาบ แต่ด้วยเห็นว่าเป็นความผิดครั้งแรกจึงเพียงแต่ภาคทัณฑ์ไว้ หากครั้งหน้าทำผิดอีก จะตัดสินปรับตามประกาศมิให้ตั้งร้านบนถนน⁵

³ สุรพล สุดารา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพมหานคร : โครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; 2525), หน้า 16.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁵ กข., ร. 5 หนังสือที่ 30/116. 5 ก.ย. รศ. 111, อ้างถึงในสุรพล สุดารา และคณะ. เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 5.3.5 - 1.

สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วันที่ 6 – 10 กันยายน 2443 เจ้าพนักงานกองถนนรายงานว่ามีคนตั้งของขายบนถนนบำรุงเมือง นายงานให้พลตระเวน ไปห้ามปราม พลตระเวน บอกว่า นายไม่ได้สั่งให้ไล่ และตนชี้แจงขอให้นครบาลจัดการให้เด็ดขาด⁶

วันที่ 12 – 23 กันยายน 2445 จีนไม่ขอทำสัญญาเช่าที่ฟุตบอลสนามหลวง ขวงษถึงริมถนนลำเพ็ง เพื่อเป็นร้านสำหรับขายของ และจะเสียค่าเช่าให้เดือนละ 12 บาท เรื่องนี้ผู้บังคับบัญชากรมสุขาภิบาลและเสนาบดีกระทรวงนครบาลเห็นชอบด้วย เพราะจีนไม่สัญญาจะไม่ให้เกิดการโสโครก และจะให้ถอนเมื่อใดก็จะรื้อทันที นอกจากนี้ ที่นั้นก็เป็นที่ว่างเปล่าไม่มีประโยชน์อะไร เนื่องจากทางเดินเท้ายังทำได้ไม่ตลอด⁷

ปี พ.ศ. 2448 ปลัดทูลฉลองมีหนังสือแสดงความเห็นว่าไม่สมควรให้มีหาบเร่แผงลอยบริเวณหน้าตลาดบางรัก แต่ก็ไม่ได้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงใด ๆ

สมัยรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว

วันที่ 5 มกราคม 2470 มีการร้องเรียนตลาดสดสี่แยกกวรจักร ของเจ้าพระยาอภัยราชา มหายุติธรรมธร ตลาดตั้งอยู่ริมฟุตบอลสนามหลวง คนเดินถนนต้องออกไปเดินกลางถนน เสี่ยงกับการถูกรถยนต์ชน⁸

วันที่ 23 เมษายน 2471 มีคำร้องเรียนว่า กรมนคราทร ควรไปดูแลตลาดสดสี่แยกกวรจักร จะพบว่าคนขายของริมบาทวิถี และในตลาดโยนเศษผัก กากอาหาร และน้ำเหม็นควาวไว้ตามถนน มีถึงก็ไม่ทิ้งลงถัง กรมนคราทร ควรจัดการว่ากล่าว⁹

⁶ กจข., ร.5 น.5.1/30 กล่อง 3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

⁷ กจข., ร.5 น.5.1/51 กล่อง 4 (กรมสุขาภิบาล ราชการทั่วไป), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

⁸ กจข., ร.7 ม.26.6/9 (หนังสือพิมพ์หลักเมือง), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

⁹ กจข., ร.7 ม.26.5/27 เล่ม 2, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

จากเหตุการณ์ทั้งหมดประมวลได้ว่าในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยหลักแล้วการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ กระทำไม่ได้เนื่องจากมีประกาศมิให้ตั้งร้านบนถนนให้บังคับอยู่ แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่สามารถค้าขายได้โดยสิ้นเชิง ซึ่งสิทธิที่จะค้าขายย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจ(รัฐ) เป็นสำคัญ โดยการพิจารณาอนุญาตจะขึ้นอยู่กับประเด็น ค่าตอบแทนจากการเช่า การรักษาความสะอาดในการประกอบกิจการ และการไม่เกะกะกีดขวางทางเดินเท้าเป็นสำคัญ โดยในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปในยุคสมัยดังกล่าวอาจให้ความสำคัญกับความสกปรกที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ และการกีดขวางทางเดินเท้าเป็นสำคัญ แต่หากผู้มีอำนาจในขณะนั้นไม่ให้ความสนใจ ข้อร้องเรียนหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการก็เป็นอันไม่มีผลใด ๆ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475

ในยุคดังกล่าวนี้ จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ผู้แทนราษฎรได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองโดยตรง สภาพปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ตามหลักฐานสถานการณ์เกี่ยวกับปัญหาหาบเร่แผงลอยยิ่งทวีความรุนแรง และภาครัฐได้มีบทบาทเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างกว้างขวางและก้าวล่วงลงลึกขึ้น เหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยที่มีหลักฐานบันทึกไว้ ได้แก่

สมัยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี

กุมภาพันธ์ 2490 มีข่าวว่ามีผู้วิ่งเต้นให้กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเช่าที่สาธารณะ เพื่อค้าขายในลักษณะแผงลอย เช่น หน้าไอเดียน¹⁰

มกราคม 2490 ราษฎรร้องเรียนให้จัดการแก้ไขที่มีหาบเร่หน้าวัดสามปลื้ม (วัดจักรวรรดิราชาวาส)¹¹

¹⁰ พิมพ์ไทย (30 มีนาคม 2490), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

¹¹ พิมพ์ไทย (30 มีนาคม 2490) : 2, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

สมัยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมือง การปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สูง ผู้นำรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งในวิถีทางประชาธิปไตย และเป็นพลเรือน แม้จะมีอายุการดำรงตำแหน่งไม่นาน จากเหตุการณ์ข้างต้นที่มีหลักฐานบันทึกไว้ ทำให้ทราบว่ นโยบายการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะในยุคสมัยดังกล่าวค่อนข้างจะเสรี หน่วยงานที่รับผิดชอบการรักษาในที่หรือทางสาธารณะ คือกระทรวงมหาดไทย สามารถอนุญาตให้เอกชนเช่าในที่หรือทางสาธารณะเพื่อค้าขายในลักษณะแผงลอยได้ และจากการที่นโยบายค่อนข้างเปิดให้กับการค้าประเภทหาบเร่แผงลอย ทำให้บางจุด บางบริเวณ ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน

สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

สิงหาคม 2491 กรมตำรวจสั่งจับกุมหาบเร่ 10 แห่ง¹²

พ.ศ. 2492 มีการตอบกระทู้ถามของนายเพทาย โชติชูชีพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกระทรวงมหาดไทย ถึงสาเหตุที่ข้าหลวงประจำจังหวัดธนบุรีสั่งให้รื้อแผงลอยในเขตเทศบาลนครธนบุรี ว่าเป็นมาอย่างไร ผ่อนปรนหรือเลิกคำสั่งได้หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า การสั่งรื้อนั้นได้อาศัยเหตุผล และประโยชน์ส่วนรวมอยู่เป็นอย่างมากที่จำเป็นต้องรื้อนั้นก็เพื่อต้องการปรับปรุงแก้ไขความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาด และความสวยงามของบ้านเมือง ประกอบกับผู้สร้างแผงลอยดังกล่าว ไม่ได้ก่อสร้างในลักษณะโยกย้ายไปมาได้ แต่เป็นการสร้างถาวรอยู่ประจำมากขึ้น การสั่งการก็ได้พิจารณาวางระเบียบเพื่อบรรเทา ความเดือดร้อน เช่นบรรดาแผงลอยเฉพาะที่อยู่ตามสี่แยก และตามวงเวียนนั้น ก็ดขวางทางจราจร จึงให้รื้อถอนเมื่อหมดสัญญาเช่าหรือในโอกาสแรกที่ทำได้ ไม่ได้สั่งรื้อถอนในทันที ส่วนแผงลอยอื่น ถ้าอยู่ในเขตถนน บังหน้าห้องแถว ก็จะมีการพิจารณาให้รื้อถอนไปตามโอกาส การพิจารณาสั่งทำแผงลอยนี้ ได้มีการพิจารณาอนุญาตติดต่อกันมาหลายสมัยคณะเทศมนตรี ดังนี้

พ.ศ. 2483 สร้างในบริเวณคลองถม ตรอกพญาไม้ 120 หลัง

พ.ศ. 2484 บริเวณสี่แยกอิสรภาพ 1 หลัง

พ.ศ. 2485 บริเวณท่าดินแดง ถนนพระเจ้าตากสิน ปลายถนนมไหสวรรย์
วงเวียนเล็ก 46 หลัง

¹² สยามนิกร (13 สิงหาคม 2491), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

พ.ศ. 2490 บริเวณทำดินแดง ถนนประชาธิปไตย บริเวณทางรถไฟสายมหาชัย
บริเวณถนนพรานนก ถนนอิสรภาพ 27 หลัง

พ.ศ. 2491 บริเวณถนนประชาธิปไตย บริเวณวงเวียนใหญ่ ถนนสมเด็จพระเจ้าพระยา
114 หลัง

พ.ศ. 2492 บริเวณถนนสมเด็จพระเจ้าพระยา 25 หลัง บริเวณถนนเจริญนคร 5 หลัง
และบริเวณสี่แยกบ้านแขก

โดยเดิมเทศบาลนครธนบุรีได้สร้างแผงลอยในที่สาธารณะเพื่อให้เอกชนเช่า ต่อมา
พ.ศ.2490 กระทรวงมหาดไทยทราบเรื่องและเห็นว่าไม่สมควร จึงได้สั่งห้ามเมื่อ 14 กุมภาพันธ์
2490 แต่ในระหว่างปีพ.ศ.2491 – เมษายน 2492 นายเพทาย โชตินุชิต เป็นนายกเทศมนตรีเทศ
บาลนครธนบุรี ได้พยายามให้มีการเช่าอีก แต่เปลี่ยนรูปแบบให้เอกชนสร้างแผงลอย แล้วยกแผง
ลอยให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาล เทศบาลจึงให้ผู้นั้นเช่าต่อไป แผงลอยเหล่านี้บางแห่งรุกล้ำเข้า
ไปในเขตถนน หรือสี่แยก ¹³

กันยายน 2492 สั่งจับกุมหาบเร่บริเวณถนนราชดำเนิน เจริญกรุง และบำรุงเมือง ห้าม
วางแผงลอยเด็ดขาด ¹⁴

พฤษภาคม 2493 หลวงยุกตะเสวีวิวัฒน์ นายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ แถลงจะ
สร้างตลาดสดเทศบาลให้เพียงพอ ¹⁵

¹³ หจข., มท.1.1/29 เพิ่มกระทู้ถามที่ จ.103/2492 เรื่องการสั่งให้รื้อแผงลอยในเขตเทศบาลนครธนบุรี
ของนายเพทาย โชตินุชิต สส. (ตอบในที่ประชุม) พ.ศ.2492, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 2-3.

¹⁴ “สั่งกวาดล้าง 4 ถนน ห้ามวางแผงลอยเด็ดขาด,” สยามนิกร (18 กันยายน 2492) : 1.

¹⁵ “เทศบาลนครกรุงเทพ วางแผนช่วยคนจนครั้งใหญ่ จัดตลาดและที่อาศัยก่อน,” สยามนิกร (20
พฤษภาคม 2493) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 3.

มีนาคม 2495 ขุนเลิศดำรงการ นายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ สั่งจับแผงลอยหน้าตลาดสำเพ็ง สั่งปรับ 20 บาท¹⁶

มีนาคม 2496 นายกเทศมนตรี สั่งย้ายร้านค้า และโรงเก็บของในตลาดให้ย้ายออกไป และให้หาบเร่เข้ามาอยู่แทน¹⁷

มีนาคม 2496 เทศบาลจับกุมหาบเร่บริเวณกระทรวงยุติธรรม ศาลหลักเมือง ให้ไปอยู่ริมกำแพงวัดมหาธาตุชั่วคราว เฉพาะในฤดูหนาว¹⁸

พฤษภาคม 2496 ราษฎรขอให้ห้ามตั้งแผงลอยที่วัดโพธิ์ ท่าเตียน เนื่องจากอยู่ติดวัด และพระบรมมหาราชวัง ซึ่งมีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจำนวนมาก¹⁹

กันยายน 2496 เทศบาลชี้แจงว่าจะเข้มงวดจับกุมหาบเร่ที่ไม่มีใบอนุญาต แม้ว่าจะมีการจัดสถานที่แล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตาม²⁰

มกราคม 2497 เทศบาลสั่งรื้อแผงลอยหน้าตลาดเจริญผล ซึ่งได้จัดให้ขายด้านหลังสนามกีฬาแห่งชาติแทน²¹

¹⁶ "ขุนเลิศ ออกกวาดร้านค้าแผงลอย," สยามรัฐ (4 มีนาคม 2495) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

¹⁷ "ให้เลิกร้านค้าผ้า กุดังเก็บสินค้า เปิดทางให้หาบเร่เข้าไปวางขาย," ธรรมาธิปไตย (27 มีนาคม 2496) : 3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

¹⁸ "งานใหม่ เทศบาลไล่หาบเร่สนามหลวง," สยามนิกร (28 มีนาคม 2496) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

¹⁹ "กรุณาเหลียวแลแผงลอยวัดโพธิ์บ้าง," หลักเมือง (7 พฤษภาคม 2496) : 2, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

²⁰ "เทศบาลแถลงกรณีจับหาบเร่," เกียรติศักดิ์รายวัน (8 กันยายน 2496) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

²¹ "เทศบาลกรุงเทพสั่งรื้อแผงลอยเจริญผลกลางดึก ห้ามขายโดยเด็ดขาด สั่งพนักงานควบคุม," สยามนิกร (6 มกราคม 2497) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5-3.

กุมภาพันธ์ 2497 เทศบาลร้อยแฉงลอยบริเวณยศเส เชียงสะพานกษัตริย์ศึกใกล้ตึกพิบูลธรรม ซึ่งเป็นที่รับรองแขกต่างประเทศ โดยเทศบาลจะปลูกต้นไม้แทน²²

กุมภาพันธ์ 2497 นายกเทศมนตรีขอความร่วมมือตำรวจให้จับกุมร้านค้าที่ให้ผู้ค้าหาบเร่หลบหลีกเลี่ยงเจ้าหน้าที่เทศบาลและตำรวจ²³

กุมภาพันธ์ 2497 เทศบาลกำหนดเขตเร่ขายโดยปักป้าย ชิดเส้นตอกหมุด รวม 90 แห่ง ในพระนคร และยกเลิกประกาศกำหนดตั้งหาบเร่ ฉบับลงวันที่ 19 ตุลาคม 2496²⁴

มิถุนายน 2497 แฉงลอยค้าลอตเตอรี่ถูกจับกุม เป็นเหตุกระทบกระเทือนรายได้รัฐ จากสลากกินแบ่งรัฐบาล²⁵

กรกฎาคม 2497 กองสลากกินแบ่งรัฐบาล แจ้งขอผ่อนผันเทศบาล ขอให้ตั้งวางหาบเร่ขายสลากบนทางเท้าได้ เนื่องจากเป็นรายได้ของรัฐ และเทศบาลตอบผ่อนผัน²⁶

²² "สั่งร้อยดอนหาบเร่ที่ตั้งอยู่ใกล้ตึกพิบูลธรรมเป็นการด่วน จะปลูกต้นไม้แทน," สยามนิกร (12 กุมภาพันธ์ 2497) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 3.

²³ "เทศบาลขอให้ตำรวจร่วมมือด้วย ปรามผู้ค้าหาบเร่แฉงลอยที่ฝ่าฝืน," สยามรัฐ (17 กุมภาพันธ์ 2497) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 3.

²⁴ "กำหนดสถานที่สำหรับเร่ขายในกรุงเทพฯ," สยามนิกร (3 เมษายน 2497) : 2, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 4.

²⁵ "จับพวกแฉงลอยขายลอตเตอรี่ เฉพาะที่วางขายเกะกะบนทางเท้า," สยามนิกร (6 มิถุนายน 2497) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 4.

²⁶ "ฟ้องกองสลากว่าทางเทศบาลยังจับกุมหนัก," เกียรติศักดิ์ ราชวัน (9 กรกฎาคม 2497) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 4.

ตุลาคม 2497 พ่อค้า แม่ค้า หาบเร่บริเวณสะพานหันหัวเม็ด 80 – 90 ราย ยกขบวนไปพบจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรียื่นหนังสือร้องทุกข์กรณีถูกเทศบาลและตำรวจจับกุมอย่างรุนแรง²⁷

กุมภาพันธ์ 2498 ไส้หรือร้านค้าแผงลอย และถ่ายรูปหน้าสวนสัตว์ดุสิต หลังกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อสร้างที่พักข้าราชการ และสโมสรวัฒนธรรมหญิง²⁸

เมษายน 2498 เทศบาลแถลงจะจัดป้อมแบบตำรวจ เพื่อปราบหาบเร่ตามย่านการค้า²⁹

มิถุนายน 2498 แม่ค้าหาบเร่เข้าพบ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ขอด่วนแผนการจับกุม³⁰

สิงหาคม 2498 พลเอกมังกร พรหมโยธี มีหนังสือถึงพล.ต.ต. จำเนียร วาสนสมสิทธิ์ ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรณีที่ตำรวจลดความเข้มแข็งในการจับกุมแม่ค้าเร่เร่ในคลองผดุงกรุงเกษมที่นำของมาวางริมทาง³¹

ตุลาคม 2498 จอมพลป. พิบูลสงครามจะจัดบริเวณคลองเตยให้ขายของ ใช้งบประมาณ 6 แสนบาท³²

²⁷ “แม่ค้าหาบเร่ นำขบวนเข้าพบ จอมพลป. พิบูลสงคราม,” เกียรติศักดิ์ วิทยุวัน (29 ตุลาคม 2497) : 5, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

²⁸ สยามรัฐ (15 กุมภาพันธ์ 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

²⁹ “เทศบาลดำริตั้งป้อมแบบตำรวจ เพื่อปราบผู้ค้าหาบเร่ให้ได้ผล”, สยามรัฐ (1 เมษายน 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³⁰ “มังกรขมตำรวจว่า ร่วมมือปราบพวกหาบเร่แข็งแรงดี,” สยามรัฐ (10 มิถุนายน 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³¹ “มังกรร้องตำรวจพละมมือปราบหาบเร่จับแม่ค้า,” สยามนิกร (18 สิงหาคม 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³² “สร้างที่ขายของสำหรับหาบเร่ใหม่ในย่านชุมชน,” สยามรัฐ (7 ตุลาคม 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

ตุลาคม 2498 เทศบาลให้หาบเร่วางของชิดขอบด้านในไม่เกิน 60 เซนติเมตร ให้ขายเฉพาะอาหารเท่านั้น³³

ตุลาคม 2498 มีการตั้งสมาคมหาบเร่ต่อสู้กับเทศบาล ในขณะที่นายกเทศมนตรี พลเอก มังกร พรหมโยธี ไปราชการที่ต่างประเทศ และเป็นช่วงที่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ให้ระงับการจับกุมหาบเร่ แผงลอย³⁴

พฤศจิกายน 2498 กระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าจะจัดสถานที่ให้หาบเร่ 9 แห่ง และจัดสร้างตลาด 12 แห่ง³⁵

พฤศจิกายน 2498 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม สั่งผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร แก้วไขววางระเบียบหาบเร่เสียใหม่ เนื่องจากระงับจับกุม ทำให้หาบเร่ แผงลอยวางขายจนไม่เป็นระเบียบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร แถลงว่าระเบียบเก่ามีอยู่แล้ว แต่เมื่อห้ามจับกุมก็ไม่สามารถจัดให้เป็นระเบียบได้³⁶

ตุลาคม 2498 เทศบาลเตือนผู้ค้าอุปโภคบริโภค บนทางเท้า เป็นการหลีกเลี่ยงภาษีอากร และภาษีการค้า³⁷

³³ “ชี้แจงหาบเร่ให้วางของชิดขอบทางเท้าด้านใน,” สยามรัฐ (14 ตุลาคม 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³⁴ “พวกหาบเร่ตั้งสมาคมหาบเร่ต่อสู้กับเทศบาล,” สยามรัฐ (31 ตุลาคม 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³⁵ “มหาดไทย ขอเงินล้านเศษ ขยายตลาดนัดที่ตั้งหาบเร่,” สยามรัฐ (18 พฤศจิกายน 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³⁶ “จอมพลสั่งวางระเบียบหาบเร่ใหม่ ว่าใช้สิทธิมากเกินไป,” สยามรัฐ (30 พฤศจิกายน 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 4.

³⁷ “ห้ามผู้ค้าเครื่องอุปโภคตั้งขายบนทางเท้า ถ้าไม่เชื่อจะจับ,” สยามรัฐ (8 ธันวาคม 2498) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

มีนาคม 2499 กระทรวงมหาดไทย จะคืนอำนาจจับกุมหาบเร่ให้แก่นายกเทศมนตรี พลเอกมังกร พรหมโยธี ซึ่งมีเจตนาดีที่จะปรับปรุงกรุงเทพให้เป็นเมืองสวรรค์³⁸

เมษายน 2499 พล.อ. มังกร ห้ามหาบเร่บริเวณสนามหลวง และด้านตรงข้ามโดยรอบ ยกเว้นหน้าศาลอาญา³⁹

มิถุนายน 2499 แม่ค้าเชิงสะพานพุทธ ผังธนบุรี ยกขบวนร้องทุกข์ต่อนายปานจิตร เอนกวนิชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดธนบุรีว่าถูกไล่ที่ แม้ว่าจะไม่ทำความเดือดร้อนและขายมาหลายปี⁴⁰

ธันวาคม 2499 กำหนดจัดระเบียบวางขายสินค้าจำแนกตามประเภทสินค้าในตลาดนัด บริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์⁴¹

สมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมืองการปกครอง มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับต่ำ ผู้นำรัฐบาลเข้าสู่วิถีทางการเมืองด้วยการรัฐประหาร ซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย บุคลิกลักษณะส่วนตัวนิยมในอำนาจเผด็จการ สังเกตได้จากคติพจน์ประจำตัวคือ “ขอให้ประชาชนเชื่อมั่นในตัวผู้นำ จะทำให้ชาติพ้นจากภัย” ในยุคนี้มีเหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เท่าที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมีประมาณ 30 เหตุการณ์ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่มีมาก่อนหน้าและถือปฏิบัติอยู่ในยุคสมัยดังกล่าวช่วงเริ่มต้น ยึดหลักค้าขายค่อนข้างเสรี เพราะมีหลักฐานปรากฏว่า

³⁸ “จะโอนอำนาจปราบหาบเร่จากชลอไปให้มังกรอีก,” สยามรัฐ (29 มีนาคม 2499) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

³⁹ “มังกรห้ามแผงลอยตั้งขายที่สนามหลวง ฝ่าฝืนจะเอาผิด,” สยามรัฐ (1 เมษายน 2499) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴⁰ “แม่ค้าหาบเร่เชิงสะพานพุทธยกพวกร้องทุกข์ ผู้ว่าการ ฯ ธนบุรี,” สยามนิกร (27 มิถุนายน 2499) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴¹ “ผู้ว่าการพระนครให้วางระเบียบขายสินค้าตลาดนัดใหม่,” สยามรัฐ (5 ธันวาคม 2499) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

เทศบาลได้มีการก่อสร้างแผงลอยในที่สาธารณะให้เอกชนเช่า มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 จนถึงปี พ.ศ. 2490 กระทรวงมหาดไทยได้สั่งห้าม และมีการสั่งรื้อแผงลอย โดยเหตุผลทางด้านความต้องการปรับปรุง แก้ไขความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาด และความสวยงามของบ้านเมือง

เทศบาลในยุคนี้มีความพยายามที่จะจัดสร้างตลาดของเทศบาลให้เพียงพอ ควบคู่ไปกับการสั่งจับกุมหาบเร่ แผงลอย บริเวณถนนสายสำคัญ และที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่น มีความพยายามที่จะจัดตลาดให้สามารถรองรับหาบเร่ แผงลอย นอกจากนี้ในบางจุดที่มีนักท่องเที่ยว ประชาชนได้ร้องเรียนให้มีการปราบปรามหาบเร่ แผงลอย ในบริเวณดังกล่าว แผงลอยค้าสดเตอริ์ถูกจับกุมก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและผู้นำทางการเมืองระดับประเทศ ซึ่งในที่สุดมีการผ่อนผันให้มีการตั้งวางหาบเร่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนทางเท้าได้ ในจุดที่มีการค้าหนาแน่น เช่น บริเวณสะพานหัน หัวเมียด ถูกเทศบาลและตำรวจจับกุมอย่างรุนแรง มีการยกขบวนไปพบจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเพื่อร้องทุกข์ และเข้าพบพล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เพื่อให้ผ่อนผันการจับกุม โดยเฉพาะในสมัยที่ขุนเลิศดำริการ และพลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ มีการตั้งสมาคมหาบเร่ ต่อสู้กับเทศบาลในช่วงที่พลเอกมังกร พรหมโยธี เดินทางไปราชการที่ต่างประเทศ ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม สั่งระงับการจับกุมหาบเร่ แผงลอย ส่งผลทำให้หาบเร่ แผงลอยวางขายจนไม่เป็นระเบียบ จึงสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร แก้ไขวางระเบียบหาบเร่ใหม่ และคืนอำนาจจับกุมหาบเร่ แผงลอยให้แก่พลเอกมังกร พรหมโยธี นายกเทศมนตรีในที่สุด แสดงให้เห็นว่านโยบายหาบเร่ แผงลอย ในยุคนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลร่วมกับความพึงพอใจ ได้แก่ ค่านิยมในเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามกระแสตะวันตกนิยมที่มีอยู่ในความคิดของจอมพล ป. พิบูลสงครามในขณะนั้น และบุคลิกภาพ ความคิด ความเชื่อ และค่านิยมของนายกเทศมนตรีแต่ละยุคสมัยด้วย โดยละทิ้งประเด็นสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจที่คนส่วนใหญ่ยังมีความเป็นอยู่ที่ยากจน และจำเป็นต้องประกอบอาชีพในลักษณะหาบเร่ แผงลอย

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ธันวาคม 2500 แม่ค้าปากคลองตลาด 200 คน ร้องเรียน พลโท ประภาส จารุเสถียร ให้
ผ่อนผันการเข้มงวดของตำรวจ⁴²

ตุลาคม 2501 เทศบาลสร้างแผงลอยบริเวณคลองโอง่าง ตั้งแต่หน้าคุก จนถึง
สะพานหัน⁴³

มีนาคม 2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สั่งเลิกหาบเร่ แผงลอย ทั้งหมดในเขตเทศบาล
นครหลวง กรุงเทพฯ – ธนบุรี⁴⁴

พฤษภาคม 2504 เทศบาลจะสั่งเลิกรถเข็นขายของตามสาธารณะ ภายในสิ้นปี พ.ศ.
2504⁴⁵

มกราคม 2505 ตำรวจเรือแผงลอยวัดจันทาราม และปรับรายละ 5 บาท⁴⁶

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมืองการปกครอง มีความ
เป็นเผด็จการवादสูงสุด ผู้นำทางการเมืองเข้าสู่วิถีทางการเมืองด้วยการรัฐประหาร ซึ่งไม่เป็น
ไปตามวิถีทางประชาธิปไตย บุคลิกลักษณะส่วนตัว มีความเป็นเผด็จการสุดโต่ง มีการออก
กฎหมายมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจเผด็จการสูงสุดของตนเอง (มาตรา 17) ในยุคนั้นนโยบาย
หาบเร่ แผงลอย มีลักษณะแข็งกร้าว ไม่เน้นการประนีประนอม มีการเข้มงวดในการปราบปราม
ของตำรวจ ควบคู่ไปกับการก่อสร้างแผงลอยในจุดที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย
เช่น พื้นที่บริเวณเหนือคลองโอง่าง ตั้งแต่หน้าเรือนจำกรุงเทพ ถึงสะพานหัน เพื่อรองรับหาบเร่

⁴² “ผู้ค้าหาบเร่ร้องมหาเดไทยช่วยสั่งตำรวจผ่อนผัน,” สยามรัฐ (4 ธันวาคม 2500) : 1, อ้างถึงใน
เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴³ สยามรัฐ (3 ตุลาคม 2501) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴⁴ แมนศรี, “เสนอให้คิด,” ชาวไทย (30 มีนาคม 2504) : 3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴⁵ สยามนิกร (10 พฤษภาคม 2504) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

⁴⁶ กรุงเทพ (10 มกราคม 2505) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 5.

แฝงลอย แต่ไม่เพียงพอกับปริมาณของผู้ค้าหาบเร่ แฝงลอย เป็นยุคที่แสดงให้เห็นถึง ที่มาของ นโยบายหาบเร่ แฝงลอย ว่า เป็นไปตามความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะนั้น (นายกรัฐมนตรี) ที่เด่นชัดที่สุด เหตุการณ์สำคัญคือ เมื่อเดือนมีนาคม 2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ออกคำสั่งเลิกหาบเร่แฝงลอยทั้งหมดในเขตเทศบาลนครหลวง กรุงเทพฯ - ธนบุรี หลังจากนั้นเดือนพฤษภาคม 2504 เทศบาลนครกรุงเทพสั่งเลิกรถเข็นขายของตาม สาธารณะภายในสิ้นปี พ.ศ. 2504 และมีการรื้อแฝงลอยที่สร้างในที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น บริเวณ วัดจันทาราม เหตุผลที่จอมพลสฤษดิ์ ออกคำสั่งยกเลิกหาบเร่แฝงลอยทั้งหมดในเขตเทศบาล นครหลวงกรุงเทพฯ - ธนบุรี ก็คือหาบเร่แฝงลอยสกปรก และเกะกะกีดขวางทางจราจรเป็นอย่างยิ่ง ต้องการให้เข้าไปอยู่ตามร้านในตึกแถวทั้งหมด และส่วนมากเป็นพวกคนจีน ชายก๋วยเตี๋ยว เกี้ยว บะหมี่ หรือข้าวต้ม และโจ๊ก “ พวกนี้สกปรกจะตายไปคุณ นี่จะทะเลาะอะไรก็ตามใจชอบ แถม ยังมีรถเข็นค้อย ๆ ไล่ไปตามถนนหลวงซ้ำยิ่งกว่าเกวียน รถคนอื่นเขาจะไปข้างกิติติงค์ด่าซ้ำ ผม จึงบอกคุณชำนาญ ยุวบูรณ์ เขาว่าให้เลิกให้หมด พอสั่งเลิกแล้วพวกนี้ก็เข้าไปอยู่ในร้านกันได้ อย่างที่บางลำภู ถนนสิบล้านห้างนั่นไง ” จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้สัมภาษณ์⁴⁷ ส่วนเหตุผลที่ เทศบาลนครกรุงเทพออกประกาศเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2504 ว่า จะยกเลิกสถานที่วางหาบเร่ใน เขตเทศบาลทั้งหมดภายในสิ้นปีนั้น เพราะการวางหาบเร่บนท้องถนน ที่สาธารณะที่เป็นอยู่ใน ขณะนั้น กีดขวางต่อการสัญจรไปมาของประชาชน มีบุคคลบางพวกถือโอกาสเอาเปรียบ โดยใช้ ถนนหนทางซึ่งเป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเป็นที่ประกอบการค้าเป็นประจำ พฤติการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สมกับเป็นชุมชนใน ประเทศที่เจริญแล้ว ประกาศเทศบาลยังแจ้งด้วยว่า ในการปรับปรุงความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะอาดของบ้านเมืองตามนโยบายของรัฐบาล เทศบาลได้แนะนำและชี้แจงให้ผู้ค้าหาบเร่ หาสถานที่ค้าขายให้เป็นหลักแหล่งโดยตลอดมา ปรากฏว่าผู้ค้าหาบเร่จำนวนมากได้ปฏิบัติตาม จะมีเหลืออยู่เพียงส่วนน้อยเท่านั้น จึงเห็นว่าส่วนที่เหลืออยู่สมควรจะให้ความร่วมมือกับเทศบาล ตามนโยบายของรัฐบาลโดยพร้อมเพรียงกัน โดยหาที่ค้าให้เป็นหลักแหล่ง นายชำนาญ ยุวบูรณ์ นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ ชี้แจงว่า ก่อนประกาศนี้ได้คิดมาแล้ว จึงตัดสินใจทำลงไป ซึ่งก็แสดงให้เห็นแล้วว่า คำสั่งของเทศบาลฉบับนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่ นายก

⁴⁷ แม้นศรี, "เสนอให้คิด," ชาวไทย 11 ฉบับ 3280 (30 มีนาคม 2504) : 3, 11.

เทศมนตรี จึงต้องคิดใคร่ครวญอยู่ 3 วัน 3 คืน อย่างไรก็ตามในวันต่อมา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ให้สัมภาษณ์ซ้ำว่า ความคิดในเรื่องการห้ามหาบเร่ เป็นของนายรัฐมนตรีเอง เพื่อรักษาความสะอาดและป้องกันคนต่างด้าวประเภทขอเงินชายฝรั่งตอง และอื่น ๆ ให้หมดไป ส่วนคนไทยประเภทขายของสวน นายกรัฐมนตรีรับรองว่าจะไม่ให้กระทบกระเทือน ซึ่งก็สอดคล้องกับคำริของเทศบาลที่ว่า เมื่อเลิกสถานที่วางหาบเร่แล้ว เทศบาลจะหาที่ค้าขายเป็นหลักแหล่งให้เข้าในราคาถูก ทั้งจะคุ้มครองไม่ให้เสียเงินกินเปล่า และค่าเช่าที่แพงเกินไป⁴⁸ ซึ่งประเด็นนี้ผู้ใช้นามแฝง “ประภทสาม” มีความเห็นว่า ในเรื่องของการหาบเร่ไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วน เพราะเท่าที่เป็นอยู่หาบเร่ก็ถูกกำหนดสถานที่ให้เหลือน้อยมาก และส่วนใหญ่อยู่ตามตรอก ซอย ลึก บริเวณริมถนนใหญ่หมดไปแล้ว การที่จะอ้างว่า เพราะหาบเร่ แฉงลอยเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของบ้านเมือง จึงมองไม่เห็น และก็เชื่อว่าจะมีประเทศไทยเท่านั้น ที่ยังมีหาบเร่ แฉงลอยกันอยู่ ส่วนข้ออ้างที่ว่าเพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น คงไม่มีผู้ใดโต้แย้ง เพราะเมื่อมองไป ถนน ตรอก ซอย ว่างเปล่า ก็เป็นที่แน่นอนว่าสะอาด แต่ในเวลาเดียวกัน เมื่อคำนึงถึงว่า การค้าหาบเร่ส่วนใหญ่เป็นอาชีพของคนไทยที่มีรายได้น้อย ไม่มีทุนรอนพอที่จะทำการค้าในตลาด หรือในตึกแถวร้านค้าได้ก็เป็นเรื่องที่ควรเห็นใจ ความเป็นจริงทางการต้องการกำจัดบุคคลต่างด้าวที่แย่งอาชีพคนไทย แต่ในลักษณะการค้าประเภทเดียวกัน หากห้ามแล้วก็ต้องห้ามกันหมดทั้งคนไทยและคนต่างด้าว และถ้าจะสงวนอาชีพกันให้ได้ผลก็จะต้องออกเป็นกฎหมายห้ามบุคคลต่างด้าวทำการค้าประเภทหาบเร่ แฉงลอย มิเช่นนั้นแล้วก็จะหลีกเลี่ยงความเดือดร้อนไปไม่พ้นแน่⁴⁹

จากข้อเท็จจริง พอประมวลได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่แฉงลอยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีที่มาจากความพึงพอใจของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ โดยมีรากฐานอยู่ที่ความต้องการ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่นโยบายดังกล่าวมีลักษณะทวิมาตรฐาน (Double Standard) หรือเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยกับคนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพหาบเร่แฉงลอย โดยแสดงให้เห็นถึงบุคลิกภาพ และค่านิยมในเรื่องชาตินิยมที่ นายกรัฐมนตรียึดถืออยู่เป็นสำคัญ

⁴⁸ ประภทสาม, "รอบสภา," ชาวไทย 11 ฉบับ 3279 (29 มีนาคม 2504) : 4, 11.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4, 11.

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

มีนาคม 2507 เทศบาลจะพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้ล้อเลื่อน หรือห้ามใช้ล้อเลื่อนในกรณีเร่ขายสินค้าและอาหาร⁵⁰

กุมภาพันธ์ 2509 เทศบาลสั่งห้ามตั้งแผงขายอาหารโดยใช้เตาไฟปรุงอาหาร ตามตรอกซอย ซึ่งมีนั้บพิเศษ ส่วนผู้ขายหาบเร่ยังอนุญาตต่อไป⁵¹

สิงหาคม 2510 ราษฎรร้องเรียนที่ผู้ขายหาบเร่ทำความสกปรก และเสนอให้มีการจดทะเบียนหาบเร่ เพื่อควบคุมความสะอาด⁵²

เมษายน 2512 อธิบดีกรมตำรวจ แถลงว่า จะปฏิบัติต่อหาบเร่ ด้วยความละมุนละม่อม หากไม่เชื่อฟังและทำสกปรก ชั้นแรกจะตักเตือน ปรับ และจับกุมในที่สุด⁵³

กุมภาพันธ์ 2514 ร้อยโทถวิล ระวังภัย นายกเทศมนตรี ยอมรับว่าไม่กล้าจัดการกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่รูกลำที่สาธารณะวางของขายบนทางเท้า เพราะเป็นปัญหาปากท้องของประชาชน⁵⁴

⁵⁰ "กำหนดเงื่อนไขควบคุมล้อเลื่อน กำจัดการเร่ขายสินค้า," สยามนิกร (4 มีนาคม 2507) : 1, อ้างถึงในสุรพล สุดารา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 5.3.5 -5.

⁵¹ "เทศบาลชี้แจงไล่หาบเร่ แผงลอย เฉพาะที่ตั้งเตาไฟในตรอกแคบ," สยามรัฐ (1 กุมภาพันธ์ 2509) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 5.

⁵² สมบูรณ์ คนฉลาด, "ความเห็นชาวบ้าน," สยามรัฐ (17 ตุลาคม 2509) : 7, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 6.

⁵³ "อ.ตร. สั่งกำชับตำรวจนครบาลปฏิบัติต่อหาบเร่ละมุนละม่อม," สยามรัฐ (26 เมษายน 2512) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 6.

⁵⁴ หาบเร่เกะกะ. เดลินิวส์ (18 กุมภาพันธ์ 2514) : 3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 - 6.

พฤศจิกายน 2514 คณะเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ พิจารณาย้ายผู้ค้าสนามหลวงไป
 ชานเมือง เพื่อปรับปรุงสนามหลวงให้เป็นที่สาธารณะ⁵⁵

ธันวาคม 2514 พันตำรวจโทมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น ยอมผ่อนผันให้หาบเร่ ขายตามตรอก
 ซอย ส่วนถนนใหญ่ และฟุตบอลห้ามวางเด็ดขาด⁵⁶

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมือง การปกครอง มีความ
 เป็นเผด็จการขจัด ผู้นำทางการเมืองเข้าสู่อำนาจด้วยการสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อจาก
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ บุคลิกลักษณะส่วนตัวนิยมในอำนาจเผด็จการ นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่
 แผงลอยในยุคนี้มีลักษณะผ่อนปรนกว่าในยุคก่อน แต่ก็ยังกำหนดหลักเกณฑ์การค้าขายที่เข้มงวด
 กล่าวคือ เทศบาลนครกรุงเทพ ออกคำสั่งห้ามตั้งแผงลอยขายอาหาร โดยใช้เตาไฟปรุงอาหารตาม
 ตรอก ซอย ส่วนถนนใหญ่และฟุตบอล ห้ามตั้งวางโดยเด็ดขาด ในส่วนของประชาชนมีการร้อง
 เรียนกรณีหาบเร่ ทำพื้นที่สกปรก มีการเสนอให้จดทะเบียนหาบเร่เพื่อควบคุมในเรื่องความ
 สะอาด กรมตำรวจแถลงว่าจะปฏิบัติต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยด้วยความละมุนละม่อม ในขั้นต้น
 หากมีผู้ฝ่าฝืนจะตักเตือน ถ้าไม่เชื่อฟังจะปรับและจับกุม ขณะที่ร้อยโทถวิล ระวังภัย นายก
 เทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ยอมรับว่าไม่กล้าจัดการกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ที่รुकล้ำที่
 สาธารณะ วางขายของบนทางเท้า เพราะเป็นปัญหาปากท้องของประชาชน แสดงให้เห็นว่า
 นโยบายหาบเร่ แผงลอยในยุคดังกล่าวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ค้าหาบเร่
 แผงลอย มากขึ้นกว่าในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ก็ยังมีมาตรการจำกัดประเภทและเขต
 ประกอบการ โดยเน้นในเรื่องของความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่
 เช่นเดียวกับในยุคก่อน และบทบาทของข้าราชการประจำไม่ว่าจะเป็นเทศบาล และตำรวจ มี
 ความเด่นชัดกว่า นายกรัฐมนตรี ในด้านการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอย

⁵⁵ “เทศบาลกรุงเทพเตรียมจัดที่สนามหลวงย้ายไปที่อื่น,” สยามรัฐ (10 พฤศจิกายน 2514) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

⁵⁶ “มนต์ชัยไม่ยอมผ่อนผันหาบเร่ เผยได้จัดที่ขายให้หลายแห่ง,” สยามรัฐ (29 ธันวาคม 2514) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

มกราคม 2517 สนามหลวง ทрудโทรม ต้นไม้ตาย เทศบาลนครกรุงเทพ จะปรับปรุง จึงงัดใช้สนามหลวงชั่วคราว⁵⁷

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคสมัยที่ระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งบาน ภายหลังจากที่ระบอบการปกครองแบบเผด็จการได้ถูกโค่นลงโดยกลุ่มพลังนิสิต นักศึกษา และประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ในยุคสมัยนี้ไม่ปรากฏว่ามีนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอยเกิดขึ้น และไม่ปรากฏประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

สมัย มรว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

มกราคม 2519 นายแพทย์โสภาส ธรรมวานิช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ซึ่งมีมากกว่า 30,000 รายในที่ตั้งกว่า 200 จุด จุดสำคัญ คือ สะพานควาย บางซื่อ วงเวียนใหญ่ ประตูนํ้า บางลำพู และพานุรัต⁵⁸

มีนาคม 2519 ที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร กำหนดข้อบัญญัติควบคุมหาบเร่ที่ขายอาหาร เครื่องดื่ม ให้ไปขอใบอนุญาตภายใน 90 วัน ส่วนแผงลอยต้องขอใบอนุญาตภายใน 90 วัน เช่นกัน ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี⁵⁹

สมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคสมัยที่ระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งบานในระดับที่สูง รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นายกรัฐมนตรีมาจากพลเรือน นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในยุคสมัยนี้มีลักษณะผ่อนคลายน

⁵⁷ “จะย้ายตลาดนัดสนามหลวงไปเชิงสะพานพระปิ่นเกล้า ผังธนบุรี,” สยามรัฐ (6 มกราคม 2517) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

⁵⁸ “กรุงเทพมหานคร จัดระเบียบหาบเร่ไม่ให้กีดขวางทางเดินเท้า,” สยามรัฐ (8 มกราคม 2519) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

⁵⁹ “ออกใบอนุญาตหาบเร่ แผงลอย,” สยามรัฐ (26 มีนาคม 2519) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

ลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย สามารถมีที่ทางทำมาหากิน โดย นพ.โสภาส ธรรมวานิช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ซึ่งมีมากกว่า 30,000 ราย ในพื้นที่ประมาณ 200 จุด โดยจุดที่สำคัญ ได้แก่ สะพานควาย บางซื่อ วงเวียนใหญ่ ประตูนํ้า บางลำพู และพาหุรัด และสภากรุงเทพมหานคร ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมหาบเร่ที่ขายอาหาร และเครื่องดื่ม และแผงลอยโดยผู้ค้าต้องขอใบอนุญาตภายใน 30 วัน และใบอนุญาตมีกำหนด 1 ปี ข้อบัญญัติดังกล่าวสื่อให้เห็นเป็นนัยว่า การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่เคยถูกมองว่า ผิดกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่ไม่สมควร กลับกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ได้รับการรับรองโดย กฎหมายในยุคที่ระบอบประชาธิปไตยเบ่งบาน

สมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

8 เมษายน 2519 มีการเผยแพร่ข่าวว่า กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองสกปรก ติดอันดับ 6 ของโลก เตรียมเร่งปรับปรุงความสะอาด และเตรียมจัดตั้งตำรวจหน่วยเทศกิจของตนเอง เพื่อ กวดขันจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด จะเสนอขออนุมัติจากรัฐบาล ชุดใหม่⁶⁰

29 เมษายน 2519 กวดขันประชาชนปฏิบัติตาม พรบ. รักษาความสะอาด และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ว่ากล่าวตักเตือน) และจะจับกุมผู้กระทำผิดทันทีต่อไป⁶¹

12 พฤษภาคม 2519 มีพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่หลายร้อยคนยกขบวนมาพบนายธรรมนุญ เทียนเงิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีนางพรทิพา วัชรโรบล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ นำมา พ่อค้า แม่ค้าเหล่านี้มาจากดาวคนอง และแจ้งความ ประสงค์ว่าถูกตำรวจจะจับจนไม่เป็นอันทำมาหากิน ขอให้นายธรรมนุญ ช่วยเหลือ นาย ธรรมนุญชี้แจงว่า ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ไว้ 3 ข้อ เพื่อระงับปัญหาต่าง ๆ แล้ว ดังนี้
ประการแรก จะกวดขันไม่ให้เจ้าของร้านที่มีตึกแถวยื่นสินค้าของตนออกมาวางขายบน แผงลอยริมทางเท้าโดยเด็ดขาด

⁶⁰ สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 14 (18 เมษายน 2519) : 328.

⁶¹ สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 18 (29 เมษายน 2519) : 418.

ประการที่สอง จะสกัดสินค้าจากร้านค้าที่ใส่รถเข็น แล้วจ้างลูกจ้างของตนให้เหมาออกไปขายในที่สาธารณะบนทางเท้าหน้าร้าน เป็นการกั้นพื้นที่ไม่ให้ผู้อื่นมาขาย

ประการที่สาม จะจัดหาที่ให้ผู้ค้าหาบเร่ มีที่ขายเป็นสัดส่วนอย่างสะดวก⁶²

9 – 15 ธันวาคม 2545 สืบเนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 19 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในเรื่องการจราจร การจราจรในเขตชุมชน ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวโดยด่วน (คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยึดอำนาจ ปีที่ 1 ฉบับที่ 41 หน้า 983)

นายแพทย์ โภภาส ธรรมวานิช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งให้บรรดาหาบเร่ที่ตั้งขายเกะกะกีดขวางทางจราจรเคลื่อนย้ายออกไป แต่ก็ต้องผ่อนผันกันเรื่อยมา จนในที่สุด กรุงเทพมหานครยืนยันว่า ให้บรรดาหาบเร่และแผงลอยย้ายออกจากทางเท้าที่ตั้งขายภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2519

นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องหาบเร่ และแผงลอยว่า กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการทั่วทั้ง 70 จังหวัด ที่มีปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่ และแผงลอย ในต่างจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ส่วนในกรุงเทพมหานครให้ตั้งคณะกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีคณะกรรมการอีก 3 ชุด ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จะออกไปหาข้อมูล เรื่องหาบเร่ แผงลอยว่ามีจำนวนเท่าใด ส่วนนโยบายหาบเร่ แผงลอยนั้น ในหลักการต้องการให้มีหาบเร่คงไว้ ซึ่งหาบเร่หมายถึง พวกที่เร่ขาย หรือขายตามจุดต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้ในเนื้อที่ประมาณรายละเอียด 2 ตารางเมตร สำหรับวางขาย และหาบเร่จะต้องขายอาหารสำเร็จรูป ไม่วางขายจำเจ ให้เร่ขายไปเรื่อย ๆ

นายสงสุข ภักเกษม เลขาธิการคณะกรรมการแก้ปัญหาหาบเร่ แผงลอยของกระทรวงมหาดไทย แถลงว่ามีหาบเร่ แผงลอยในกรุงเทพ ฯ 20 แห่งและในต่างจังหวัด 18 แห่ง มาร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย ขอให้ช่วยเหลือ เนื่องจากถูกขับไล่จับกุม เพราะค้าขายในที่สาธารณะ

⁶² สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 19 (12 พฤษภาคม 2519) : 452.

คณะกรรมการแก้ไขปัญหามหาห่าเร่ได้แจ้งให้ที่ประชุม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะได้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และตำรวจท้องที่ให้ดำเนินการจับกุมด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ พร้อมทั้งจะพิจารณา คำขอผ่อนผันของบรรดาห่าเร่ แฉงลอยด้วย

กรุงเทพมหานคร ได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหามหาห่าเร่ แฉงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี โดยมีตัวแทนจากฝ่ายตำรวจ สำนักผังเมือง และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งนายแพทย์โอภาส ธรรมวานิช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายรักษาความสะอาดชี้แจงว่า จะแก้ไขปัญหามหาห่าเร่และแฉงลอย โดย

1. หาดลาดใกล้เคียงให้ห่าเร่ และแฉงลอยเข้าไปชาย
2. ถ้าลาดที่อยู่ใกล้เต็ม ก็จะหาดลาดที่ถัดไปให้เข้าไปชาย
3. ให้เจ้าของตลาดเก็บค่าวางห่าเร่ และแฉงลอยได้ไม่เกินวันละ 3 บาท
4. ถ้าข้อ 1 – 2 ยังแก้ปัญหาไม่ได้ ก็จะปิดถนนบางสายให้ห่าเร่ และแฉงลอยวางชาย

นอกจากนี้ นายแพทย์โอภาส ยังรู้สึกไม่สบายใจที่กระทรวงมหาดไทย ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาแก้ปัญหามหาห่าเร่ และแฉงลอย เพราะเท่ากับไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ต่อมา นายแพทย์ โอภาส ได้ประกาศให้ห่าเร่ และแฉงลอยบริเวณถนนสิบลำห้าง เคลื่อนย้ายออกไป ภายในวันที่ 12 ธันวาคม 2519 ให้ไปชายบริเวณตลาดพานถม ซึ่งมีหลังคาบริการอย่างเรียบร้อย และผู้เข้าไปชายจะได้สิทธิพิเศษหลายประการ

หลังจากนั้นกรุงเทพมหานคร ได้นำคำสั่งลงนามโดย นายธรรมนุญ เทียนเงิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แจกให้แก่บรรดาผู้ค้าห่าเร่ แฉงลอย บริเวณถนนสิบลำห้าง มีสาระสำคัญคือ บรรดาห่าเร่ แฉงลอยได้ปลูกเพิงเป็นแฉงลอย บุกรุกสถานที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน ฉะนั้นอาศัยอำนาจคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 ข้อ 1 จึงมีคำสั่งให้จัดการรื้อถอนอาคารที่ปลูกออกไปภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะให้เจ้าพนักงานจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น

นายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแจงถึงความขัดแย้งระหว่าง กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานครว่ามีความขัดแย้งกันอยู่บ้าง คือ เรื่องการขับไล่หาบเร่ บริเวณถนนสีปสามห้าง ซึ่งกรุงเทพมหานครจะใช้สร้างเป็นสวนหย่อม และยื่นคำขาดให้หาบเร่ แฉงลอยย้ายออกไปในเวลาที่กำหนด ในขณะที่เดียวกัน กระทรวงมหาดไทยก็ได้ตั้งคณะกรรมการ พิจารณาถึงปัญหานี้ ซึ่งคณะกรรมการเห็นด้วยกับกรุงเทพมหานครในการสร้างสวนหย่อมที่ บริเวณสีปสามห้าง แต่คณะกรรมการเห็นว่าควรจะให้ที่เหลือไว้สำหรับผู้ค้าหาบเร่ได้มีโอกาสทำ มาหากินบ้าง ซึ่งได้กำหนดวิธีการโดยขั้นแรกให้ผู้ค้าออกไปทั้งหมดแล้วจัดการขึ้นทะเบียนผู้ค้าไว้ เมื่อก่อสร้างสวนเสร็จ ก็ให้ผู้ค้ากลับเข้ามาค้าขายในสถานที่ที่จัดไว้ให้ ส่วนผู้ค้าแฉงลอย ก็ให้ไป ขายในตลาดใกล้เคียง ๆ กัน สำหรับผู้ค้าหาบเร่ ตลาดบางลำภู จะระบายให้มาขายอยู่ที่บริเวณ สวนหย่อม⁶³

16 – 22 ธันวาคม 2519 เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวง มหาดไทย เนื่องจากกรุงเทพมหานครออกประกาศให้ชาวเรือที่จอดอยู่ตามคลองสายต่าง ๆ ใน กรุงเทพฯ เคลื่อนย้ายออกไป และให้บรรดาหาบเร่ที่ตั้งขายตามทางเดินริมถนนให้ไปขายตาม ซอยหรือในตลาดเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครอง แฉ่นดิน แต่คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาหาบเร่ และแฉงลอยซึ่งกระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้น ได้ผ่อนผันคำสั่งของกรุงเทพมหานคร จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น

นายแพทย์ โสภาส ธรรมวานิช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เข้าพบนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยนายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของกรุงเทพมหานคร และทำความเข้าใจกันในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งได้ตกลงกันว่า เมื่อผู้ค้าหาบเร่ แฉงลอยร้องเรียนต่อเขตแล้ว ยังไม่ได้รับความพอใจให้ร้องเรียน ต่อกรุงเทพมหานคร และหากยังไม่ได้รับความพอใจให้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยเป็น ขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ถ้ากระทรวงมหาดไทยสั่งการอะไร กรุงเทพมหานครพร้อมที่จะปฏิบัติตาม ทุกกรณี แต่ขอให้กระทรวงมหาดไทยรับฟังความคิดเห็นของกรุงเทพมหานครบ้าง และได้ชี้แจง เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายหาบเร่แฉงลอยว่า ในฐานะที่รับผิดชอบโดยตรง เกิดความกังวลที่กระทรวง

⁶³ สยามจดหมายเหตุ1 ฉบับที่ 50 (9 – 15 ธันวาคม 2519) : 1201 – 1202.

มหาดไทย ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นทำงานชั่วคราวที่กรุงเทพมหานคร และได้สั่งการให้ กรุงเทพมหานครปฏิบัติงานโดยที่ไม่ตรงกับแผนงานที่กรุงเทพมหานครวางไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังปฏิบัติไม่ถูกต้องนัก คือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มาร้องเรียนแต่เพียง ฝ่ายเดียว โดยไม่สอบถามหรือขอความเห็นจากกรุงเทพมหานคร

นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่แจ้งถึงความขัดแย้งระหว่าง กรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทย ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ว่า กรุงเทพมหานครได้ทำ ความสะอาดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการรักษาความสะอาดของ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงต้องให้บรรดาหาบเร่แผงลอยออกไปขายในพื้นที่ที่จัดไว้ให้ ซึ่ง หาบเร่ไม่กระทำตามจะถูกจับกุม หาบเร่จึงมาร้องทุกข์ที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงได้ มอบหมายให้นายสงสุข ภัคเกษม รับผิดชอบอยู่ นายสงสุขได้ผ่อนผันไม่ให้ตำรวจจับกุม แต่ให้ ดำเนินการด้วยความนุ่มนวล จึงเกิดปัญหาขึ้น เพราะกรุงเทพมหานครให้จับ ขณะที่กระทรวง มหาดไทยผ่อนผัน อย่างไรก็ตามเรื่องนี้กรุงเทพมหานคร และกระทรวงมหาดไทย ได้ตกลงกัน เรียบร้อยแล้วว่า ให้กรุงเทพมหานครจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับความอุทธรณ์ หรือเรื่อง ร้องเรียนของหาบเร่ แผงลอย หากตกลงกันไม่ได้ให้เสนอเรื่องมายังกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง จะทำหน้าที่เสมือนหนึ่งศาลฎีกา ตัดสินให้⁶⁴

มกราคม 2520 นายชลอ ธรรมศิริ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขอร้องให้หาบเร่ ไปขายยังสถานที่ที่จัดไว้⁶⁵

6 มกราคม 2520 มีการผ่อนผันหาบเร่ แผงลอย สำนักนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ พิจารณาจัดหาที่สำหรับหาบเร่ แผงลอยให้เหมาะสม หากยังหาไม่ได้ให้ผ่อนผันลดการจับกุม และ ให้ขายในที่เดิมไปก่อน⁶⁶

⁶⁴ สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับ 51 (16 - 22 ธันวาคม 2519) : 1229 - 1230.

⁶⁵ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขอร้องหาบเร่ แผงลอยที่เกาะกะให้เข้าไปขายในที่ที่จัดไว้,” สยามรัฐ (10 พฤษภาคม 2520) : 1 อ้างถึงใน สุรพล สุตรา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาพแวดล้อมในสมัย รัตนโกสินทร์, หน้า 5 - 6.

⁶⁶ สยามจดหมายเหตุ 1 ฉบับที่ 1 (6 มกราคม 2520) : 4.

13 มกราคม 2520 ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และอนุกรรมการ แก้ปัญหาสถานที่ตั้งหาบเร่ แผงลอย⁶⁷

10 กุมภาพันธ์ 2520 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ชุมนุมหน้าทำเนียบให้พิจารณาเรื่องสถานที่ขายของ ภายหลังจากเดินทางมาที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร แต่ตกลงกันไม่ได้ โดยกรุงเทพมหานคร ระบุว่า บรรดาหาบเร่ แผงลอยที่ชุมนุมประท้วงเป็นพวกนายทุนที่มีแผงลอยขายเป็นหลักแหล่งในตลาดแล้ว และมีผู้ปลุกปั่น ยุยง⁶⁸

17 กุมภาพันธ์ 2520 กรุงเทพมหานคร ดำเนินการปราบปรามหาบเร่ แผงลอย โดยการจับกุมหาบเร่ แผงลอยที่วางขายตามทางเดิน ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ประท้วงของบรรดาผู้ค้าตามมา⁶⁹

สมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เคยแบ่งบาน ต้องจบสิ้นลง โดยการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งนำโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ภายหลังจากที่ได้เกิดเหตุการณ์ต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมขวาจัดกับนิสิต นักศึกษา และประชาชน หลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเข้ายึดกุมอำนาจทางการเมือง และแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 19 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในเรื่องการโจรกรรม การจราจรในเขตชุมชน ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย โดยด่วน กรุงเทพมหานครในสมัยที่นายธรรมนูญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ยื่นคำขาดให้บรรดาหาบเร่ และแผงลอย ย้ายออกจากทางเท้าที่ตั้งขายภายใน 31 ธันวาคม 2519 และบรรดาแผงลอยที่ได้ปลุกเฟิงเป็นแผงลอยถาวรในที่หรือทางสาธารณะ ถือเป็นกรบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะ

⁶⁷ สยามจดหมายเหตุ 2 ฉบับที่ 2 (13 พฤษภาคม 2520) : 34.

⁶⁸ สยามจดหมายเหตุ 2 ฉบับที่ 6 (10 กุมภาพันธ์ 2520) : 145.

⁶⁹ สยามจดหมายเหตุ 2 ฉบับที่ 7 (17 กุมภาพันธ์ 2520) : 177.

ปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 (ข้อ 1) ทำให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมากและพากันมาร้องเรียนกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหาบเร่ แผงลอยขึ้นมา โดยมีนายสงสุข ภัคเกษม เป็นเลขานุการ แนวทางการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทยมีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน โดยนายธรรมนุญ เทียนเงิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยึดถือนโยบายแข็งกร้าวต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย เพราะต้องการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยเคร่งครัด ขณะที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนายสมิคร สุนทรเวช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอยู่ในขณะนั้น ต้องการประนีประนอม โดยให้จัดหาที่เหลื่อไว้ให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยได้มีโอกาสมำหากินบ้าง ความขัดแย้งในจุดนี้ แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงบุคลิกภาพ และอิทธิพลของชนชั้นนำ ไม่ว่าจะในระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่น ที่มีต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอย กล่าวคือ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กำหนดนโยบายกว้าง ๆ ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยเร่งด่วน กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ได้แปลงนโยบายดังกล่าวมาเป็นนโยบายย่อยในรายละเอียด เพื่อปฏิบัติให้บังเกิดผล แต่ปรากฏว่ามาตรฐานการปฏิบัติต่างกัน และกรุงเทพมหานครซึ่งจะต้อง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ยืนยันที่จะปฏิบัติตามแนวนโยบายของตนเองจึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้น เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า นโยบายนั้นเกิดจากความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง ซึ่งอาจจะมีทัศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ที่แตกต่างกันไป ทำให้นโยบายกำหนดออกมา มีมาตรฐานแตกต่างกัน ในยุคสมัยนี้มีเหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่ง ล้วนแล้วแต่เป็นผลพวงจากความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนนโยบายที่แตกต่างกันนั่นเอง

สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

มกราคม 2521 กรุงเทพมหานคร จะจัดตั้งตำรวจเทศกิจอัตรากำลัง 300 คน เพื่อให้ในกิจการตรวจตรา ควบคุมดูแลความสะอาดเฉลี่ยโรงพักละ 10 คน⁷⁰

⁷⁰ "ตั้งหน่วยตำรวจเทศกิจอัตรากำลัง 300 คน," สยามรัฐ (11 มกราคม 2521) : 1 อ้างถึงในสุรพล สุตารา และคณะ, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 5.3.5-6.

มิถุนายน 2521 นายกรัฐมนตรี ให้ย้ายตลาดนัดออกไปตามชานเมือง 4 มุมเมือง ⁷¹

กรกฎาคม 2522 คณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติให้หาบเร่ แผงลอยตามทางเท้า และให้กระทรวงมหาดไทยจัดที่ขายบริเวณย่านสินค้าพลโยธินประมาณ 100 ไร่เศษ ⁷²

18-24 สิงหาคม 2521 คณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย เชิญเจ้าของตลาดสดทั่วกรุงเทพมหานครประชุม เนื่องจากพ่อค้า แม่ค้าร้องเรียน และขอผ่อนผันวางขายตามถนนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ที่ประชุมมีแนวโน้มไม่ผ่อนผันให้กับผู้ค้า ⁷³

สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมืองการปกครองเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งระบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทในการเมือง ทำหน้าที่ในการเมืองและการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยนั้น นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ย้ายตลาดนัดออกไปตามชานเมืองทั้ง 4 มุมเมือง และให้กระทรวงมหาดไทยจัดที่ขายบริเวณย่านสินค้าพลโยธิน โดยคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติให้หาบเร่ แผงลอยตั้งตามทางเท้า เมื่อมาสู่การปฏิบัติปรากฏว่า มีการฝ่าฝืนตั้งหาบเร่ แผงลอยเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยจัดประชุมเจ้าของตลาดสดทั่วกรุงเทพมหานคร เนื่องจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยร้องเรียน และขอผ่อนผันวางขายตามถนนต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งที่ประชุมมีมติไม่ผ่อนผันให้กับผู้ค้าแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าในยุคนี้นายกรัฐมนตรีพยายามแก้ไขปัญหามาโดยการสร้างตลาดนัดตามชานเมือง ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายเชิงกร้าว ไม่อนุญาติให้หาบเร่ แผงลอยตั้งบนทางเท้าเช่นเดียวกับในยุคก่อน

⁷¹ “กรุงเทพมหานครว่าเป็นแผนนายกให้เลิกตลาดนัดท้องสนามหลวง,” สยามรัฐ (13 มิถุนายน 2521) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 6.

⁷² “ไม่อนุมัติหาบเร่แผงลอยขายบนทางเท้า,” สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2522) : 1, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 5.3.5 – 7.

⁷³ สยามจดหมายเหตุ 3 ฉบับที่ 34 (18 – 24 สิงหาคม 2521) : 930.

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

เมษายน 2523 กรุงเทพมหานครห้ามตั้งหาบเร่ แผงลอยในถนนสายสำคัญที่การจราจรคับคั่ง ส่วนถนนที่การจราจรเบาบางให้วางขายได้ห่างจากทางเข้าตลาด 100 หลา เพื่อมิให้ผู้อื่นเสียกิจการค้าที่มีอยู่แล้ว⁷⁴

11 เมษายน 2523 นายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการแต่ละเขต เพื่อกำหนดพื้นที่ให้หาบเร่ได้ขาย โดยจะอนุญาตเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น และจะตีเส้นให้ขายอย่างเป็นระเบียบ ตามเวลาที่กำหนดโดยจะเรียกเก็บค่ารักษาความสะอาดด้วย⁷⁵

15 เมษายน 2523 พล.ต.ต. มานะ วงศ์สมบุรณ์ รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และผู้อำนวยการสำนักตำรวจเทศกิจ แดงกรณี กรุงเทพมหานคร และกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายอนุญาตให้พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ ชายของบริเวณริมถนนได้ว่า ตำรวจพร้อมสนงนโยบายดังกล่าว โดยจะควบคุม และดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ แต่ควรเสนอการจัดระเบียบหาบเร่ต่อคณะรัฐมนตรี และแก้ไขให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับนโยบาย เพื่อให้มีมาตรการในทางปฏิบัติที่แน่นอน ป้องกันปัญหาอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต⁷⁶

19 มิถุนายน 2523 ผู้ค้าหาบเร่ประมาณ 500 คน ชุมนุมที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ขอให้กรุงเทพมหานคร ผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบนบาทวิถีของถนน จนกว่ากรุงเทพมหานครจะจัดที่จำหน่ายให้ใหม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากตำรวจเทศกิจจะเริ่มจับกุมผู้ค้าหาบเร่ตั้งแต่ 20 มิถุนายน 2523 ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร⁷⁷

⁷⁴ "กรุงเทพมหานครพบกันครึ่งทาง," สยามรัฐ (16 เมษายน 2523) : 1, อ้างถึงในสุรพล สุดาราว และคณะ, เอกสารวิจัยปัญหาสภาพแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 5.3.5-7.

⁷⁵ สยามจดหมายเหตุ 5 ฉบับที่ 16 (11-17 เมษายน 2523) : 423.

⁷⁶ สยามจดหมายเหตุ 5 ฉบับที่ 16 (11-17 เมษายน 2523) : 425.

⁷⁷ สยามจดหมายเหตุ 5 ฉบับที่ 25 (13-19 มิถุนายน 2523) : 678.

23 มิถุนายน 2523 ผู้ค้าหาบเร่ในกรุงเทพมหานคร จำนวนประมาณ 300 คน ชุมนุมหน้าบ้านพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เพื่อยื่นข้อเรียกร้อง 5 ข้อ⁷⁸ คือ

1. ให้รัฐบาลจัดสถานที่ให้หาบเร่ขายในตลาดสดได้
2. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งแผงลอยสี่เหลี่ยมผืนผ้าที่ริมสุดของทางเท้า กว้าง 30 เซนติเมตร ยาว 150 เซนติเมตร สูง 60 เซนติเมตร พร้อมทั้งจัดตั้งถังขยะ ในระบบเงินผ่อนให้ด้วย
3. ให้รัฐบาลพิจารณาเก็บค่าเช่าแผงแทนการประเมินภาษี
4. ให้รัฐบาลทำบัตรทะเบียนติดรูปถ่ายผู้ที่มีสิทธิขาย และให้มีผู้ช่วยได้ไม่เกิน 2 คนต่อแผง
5. ให้จัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจ หรือตั้งหัวหน้าพ่อค้า แม่ค้า คอยดูแลตักเตือน เพื่อความเป็นระเบียบ ใครฝ่าฝืนมีสิทธิยึดใบอนุญาตทันที

15-21 กรกฎาคม 2526 กระทรวงมหาดไทย แกลงปัญหาหาบเร่ แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ผลการสำรวจพบว่า หาบเร่ แผงลอยที่วางขายในขณะนั้น ร้อยละ 84 เป็นแผงลอยที่มีร้านค้าอยู่แล้ว ส่วนอีกร้อยละ 16 เป็นหาบเร่จริง ซึ่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการกวาดล้างให้แผงลอยที่มีร้านค้าอยู่แล้ว เข้าไปขายสินค้าในร้านของตน ส่วนหาบเร่จริง ๆ จะจัดที่ค้าขายให้⁷⁹

6 สิงหาคม 2526 มีการสำรวจหาบเร่ แผงลอยกรุงเทพมหานคร 18,088 ราย เป็นของผู้มีร้านค้าอยู่แล้ว 4,527 ราย ไม่มีร้านค้า 13,561 ราย เขตที่มีหาบเร่ที่ไม่มีร้านค้าตนเองมากที่สุดคือพระนคร นับตั้งแต่ 19 กรกฎาคม 2526 จะไม่ให้มีหาบเร่ แผงลอยบนทางเท้าอีก โดยจะจัดให้ผู้ที่ไม่มียี่ห้อขายสินค้าได้ทางด่วน แพลตของการเคหะฯ หมู่บ้านและชอยต่าง ๆ⁸⁰

19 กันยายน 2526 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยชุมนุมประท้วง ขอให้ทบทวน และยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ห้ามค้าขายบนบาทวิถี⁸¹

⁷⁸ สยามจดหมายเหตุ 5 ฉบับที่ 26 (20 - 26 มิถุนายน 2523) : 705.

⁷⁹ สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 8 (15 -21 กรกฎาคม 2526) : 787.

⁸⁰ สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 8 (5 - 11 สิงหาคม 2526) : 873.

⁸¹ สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 38 (16 - 22 กันยายน 2526) : 1040.

13 ตุลาคม 2526 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยชุมนุมเรียกร้องขอขายในที่เดิม ให้รัฐบาลทบทวนนโยบายที่จะกวาดล้างจับกุมในวันที่ 19 ตุลาคม 2526⁸²

21 – 27 ตุลาคม 2526 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยชุมนุมประท้วงหลังจากที่พลเอกสิทธิ จิระโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศนโยบายให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการแก้ไข ปัญหาหาบเร่ แผงลอยมิให้ขวางการจราจรของประชาชนให้เรียบร้อยภายใน 19 ตุลาคม 2526 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ต้องการให้ยกเลิกคำสั่ง และไม่ออกไปทำมาหากินที่ใหม่ กลุ่มผู้ประท้วงแบ่ง เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหน้าทำเนียบเป็นกลุ่มการเมือง ส่วนกลุ่มหน้ากระทรวงมหาดไทย เป็นกลุ่มที่ เดือดร้อนไม่มีที่ทำมาหากินจริง ๆ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแถลงว่า การรักษาความสะอาด และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นมติคณะรัฐมนตรี การจะให้นายกรัฐมนตรี ทบทวนอีกกระทำไม่ได้ ขณะที่นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ชี้แจงว่านโยบายกวาดล้าง หาบเร่ แผงลอย ไม่ใช่มติคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ พร้อมทั้งแจ้งว่าพรรค ประชาธิปัตย์ได้ร่างระเบียบการผ่อนผันให้พ่อค้าแม่ค้าขายของได้ต่อไปไว้เสนอนายกรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งภายหลังข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง มหาดไทยยืนยันว่า กรุงเทพมหานครได้เตรียมสถานที่ไว้ให้หาบเร่ที่ประสงค์จะเข้าไปขายแล้ว อย่างเพียงพอ⁸³

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่การเมืองและการปกครอง เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ ข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ทำหน้าที่ ในทางการเมือง การบริหารประเทศ เช่นเดียวกับในยุคก่อน ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในช่วงแรกสมัยที่นายประเทือง กิริติบุตร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มี ลักษณะผ่อนคลายนั่นคือ ห้ามตั้งหาบเร่ แผงลอยในถนนสายสำคัญที่การจราจรคับคั่ง ส่วนถนนที่ การจราจรเบาบางให้วางขายได้ โดยห่างจากทางเข้าตลาด 100 หลา เพื่อมิให้กระทบต่อผู้ที่ ประกอบการค้าในตลาด มีการอนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการแต่ละเขต เพื่อกำหนดพื้นที่ให้หาบเร่ได้

⁸² สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 41 (7 – 13 ตุลาคม 2526) : 1126.

⁸³ สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับที่ 43 (21 – 27 ตุลาคม 2526) : 1177 – 1181.

ชาย เฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น และจะตีเส้นให้ขายอย่างเป็นระเบียบ ตามเวลาที่กำหนด โดยจะเรียกเก็บค่ารักษาความสะอาดด้วย แสดงว่า จะทำให้การค้าขายหาบเร่แผงลอยมีความถูกต้องชอบธรรมขึ้นมาในระดับหนึ่ง ในภาพรวมของนโยบายก็คือ ผู้ค้าหาบเร่สามารถขายของบริเวณริมถนนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด แต่พล.ต.ต. มานะ วงศ์สมบูรณ์ ผู้อำนวยการสำนักตำรวจเทศกิจ แสดงความเห็น ว่า ควรเสนอการจัดระเบียบหาบเร่ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบาย เพื่อให้มีมาตรการในทางปฏิบัติที่แน่นอน จุดนี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีผู้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นในหัวข้อต่อไป ต่อมา มีการชุมนุมประท้วงของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยขอให้ผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบนบาทวิถีของถนนจนกว่ากรุงเทพมหานครจะจัดที่จำหน่ายให้ใหม่ได้ เนื่องจากตำรวจเทศกิจจะเริ่มจับกุมผู้ค้าหาบเร่ ตั้งแต่ 20 มิถุนายน 2523 ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร และมีการชุมนุมประท้วงหน้าบ้านพักนายกรัฐมนตรี เพื่อยื่นข้อเรียกร้องให้สามารถทำการค้าบนทางเท้าต่อไปได้ ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2526 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งห้ามค้าขายบนบาทวิถี โดยกำหนดว่า นับตั้งแต่ 19 กรกฎาคม 2526 จะไม่ให้มีหาบเร่ แผงลอยบนทางเท้าอีก โดยจะจัดให้ผู้ที่ไม่มียานพาหนะไปขายสินค้าได้ทางด่วน แพลตของการเคหะ หมู่บ้าน และตรอก ซอยต่าง ๆ ซึ่งผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ได้ชุมนุมประท้วง ขอให้ทบทวน และยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามค้าขายบนบาทวิถี ซึ่งประกาศโดย พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น และมีความพยายามของนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ที่จะร่างระเบียบการผ่อนผันให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยขายของได้ต่อไปเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย ข้อสังเกตคือ นายพิชัย รัตตกุล เป็นนักการเมือง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น ขณะที่พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นข้าราชการประจำที่มาดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความรับผิดชอบต่างกัน คือ พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ รับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ที่แต่งตั้งตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่ง แต่นายพิชัย รัตตกุล รับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมีหน้าที่ในการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ นโยบายที่แต่ละบุคคลกำหนดขึ้นจึงมีความแตกต่างกัน อาจกล่าวได้ว่า ขนชั้นนำทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยยึดถือ ทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และสถานะของ

ตนเองเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย สภาพแวดล้อมอื่น ๆ น่าจะเป็นเพียงปัจจัยที่จะเอื้อให้นโยบายเกิดขึ้นเท่านั้น โดยในยุคสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่างบุคคลกัน ได้แก่ นายประเทือง กิริติบุตร และพลเอกสิทธิ จิโรจน์ นโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย

การวิเคราะห์จากเหตุการณ์ตามลำดับข้างต้น นำมาสู่ข้อสังเกต ดังนี้

ประการแรก นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น แม้ว่าจะมีการอ้างว่ามีรูปแบบเป็นประชาธิปไตย คือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่หากพิจารณาเนื้อหาแล้ว จะพบว่า มีลักษณะอนุรักษนิยมอยู่เป็นอย่างมาก กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการประจำยังคงยึดกุมอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ กระบวนการในการเลือกตั้งเป็นเพียงเครื่องมือที่จะสร้างความชอบธรรมในการยึดกุมอำนาจทางการเมืองของบรรดาข้าราชการประจำ แม้จะมีบางช่วงที่รูปแบบและเนื้อหาของการเมืองการปกครองจะเป็นแบบประชาธิปไตย แต่ก็มีระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เช่น สมัยนายปรีดี พนมยงค์, นายสัญญา ธรรมศักดิ์, มรว. เส็นีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนในยุคสมัยอื่น ก็เป็นไปในรูปของระบอบเผด็จการ สลับกับกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ

ประการที่สอง ในเกือบทุกยุคสมัยที่กล่าวถึงข้างต้น ปัญหาหาบเร่ แผงลอย จะมีความสัมพันธ์กับปัญหาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนปัญหาปากท้องของประชาชน

ประการที่สาม การเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมือง และที่มาของชนชั้นนำทางการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย ตลอดจนบุคลิกภาพของบุคคลเหล่านั้นน่าจะมีอิทธิพลต่อการเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะของหาบเร่ แผงลอย และมีอิทธิพลต่อรูปแบบเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยเช่นกัน กล่าวคือ ในยุคสมัยที่มีการปกครองในรูปแบบเผด็จการ เผด็จการสุดโต่ง และกึ่งประชาธิปไตยกึ่งระบบราชการ เช่น ในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม จอมพลถนอม กิตติขจร

จอมพลสุชาติ ธีระราชดี ตลอดจนสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี หาบเร่ แผงลอยจะเป็นประเด็นปัญหา สาธารณะที่มีผลกระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถือเป็นอุดมคติของทุกรัฐ ที่จะต้องดำเนินนโยบายเพื่อให้เข้าถึง หรือเข้าไปใกล้ขีดให้มากที่สุด ดังนั้นนโยบายหรือมาตรการ เกี่ยวกับการควบคุมหาบเร่ แผงลอย จึงเกิดขึ้นมาก และมีระดับความเข้มของการควบคุมที่ แตกต่างกันไป แต่ในยุคสมัยที่มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เช่น สมัย นายปรีดี พนมยงค์ หรือ มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี หาบเร่ แผงลอย มักจะไม่ได้ รับ การพิจารณาว่าเป็นปัญหาสาธารณะ และการจัดการกับหาบเร่ แผงลอย ก็มีลักษณะผ่อนคลาย ให้ผู้ค้าสามารถมีโอกาสใช้ที่หรือทางสาธารณะในการทำมาหากินต่อไปได้ โดยเน้นการจัดระเบียบ ในการประกอบการค้าขาย เพื่อมิให้สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้เดินเท้าหรือใช้เส้นทาง ตลอดจนเกิด ปัญหาอื่น ๆ ตามมา เป็นสำคัญ

ดังนั้น ความเป็นปัญหาสาธารณะ จึงขึ้นอยู่กับมุมมอง และค่านิยมของชนชั้นนำทาง การเมืองเป็นสำคัญ นั่นคือ มุมมอง และค่านิยม ที่อิงอยู่กับสิ่งที่เป็นอุดมคติ หรือมุมมอง และ ค่านิยมที่อิงอยู่กับความเป็นจริง

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับชาติ กับผู้บริหารท้องถิ่น ในประเด็น ปัญหาหาบเร่ แผงลอย

จากการศึกษาในหัวข้อก่อน จะพบว่า ชนชั้นนำทางการเมือง และรูปแบบการปกครองจะ มีความสัมพันธ์กับรูปแบบของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย แต่หัวข้อนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นว่า ผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นปัญหาหาบเร่ แผงลอย ในทิศทางใด เมื่อพิจารณาในแต่ละยุคสมัยที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองแตกต่างกัน โดยวิเคราะห์เฉพาะยุคสมัยที่มีเหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย เกิดขึ้น และมีการบันทึกไว้เท่า นั้น ทั้งนี้เพื่อวัดว่าบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย หรือไม่เพียงใด มีข้อสังเกต ดังนี้

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สืบเนื่องจากในสมัยดังกล่าว บ้านเมืองยังไม่เจริญ จำนวนประชากรยังมีไม่มาก ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะยังมีจำนวนน้อย แต่ได้มีประกาศของทางราชการ ห้ามตั้งร้านบนถนนใช้บังคับอยู่ แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็มีอิสระที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ใดตั้งหาบเร่ แผงลอยในที่หรือทางสาธารณะได้ตามความเหมาะสม ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 กรณีจีนไม่ขอทำสัญญาเช่าฟุตบาทสาธารณะสำหรับตั้งร้านขายของที่ได้กล่าวไปแล้ว อาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับชาติ กับผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปอย่างหลวม ๆ ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจผ่อนผันกฎระเบียบได้ด้วยตนเอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 1) และพระยาประชาภิจักรจักร เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2481 – 2486)

มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ซึ่งหลักการคือ ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย สามารถค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้อย่างเสรี เว้นแต่ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีประกาศห้าม จะต้องขออนุญาตก่อนจึงจะค้าขายได้ ในยุคนี้นี้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้กวดขันการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีความขัดแย้งใด ๆ หรือไม่

สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) และขุนเลิศดำรงการ, พระยารามราชภักดี, พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2493 – 2496, พ.ศ. 2496 และพ.ศ. 2496 – 2500)

ในสมัยที่ขุนเลิศดำรงการ เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ ได้ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศ กล่าวคือ มีการจับกุมหาบเร่ แผงลอยหน้าจุดที่เป็นชุมชนหนาแน่น เช่น ตลาดสำเพ็ง และหาที่ว่างในตลาดให้หาบเร่ แผงลอยเข้าไปอยู่แทนที่

ในสมัยที่พระยารามราชภักดี เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ ได้ดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับสมัยขุนเลิศดำรงการ

ในสมัยที่พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นนายกรัฐมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ ได้ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเน้นการปราบปรามอย่างรุนแรงมากกว่าสมัยขุนเลิศดำริการ จนถึงขนาดผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยตั้งสมาคมหาบเร่ แผงลอย ขึ้นต่อสู้กับเทศบาล ขณะที่พลเอกมังกร พรหมโยธี เดินทางไปราชการที่ต่างประเทศ ทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ขอให้ระงับการจับกุมผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย แต่ในที่สุดก็มีการคืนอำนาจจับกุมหาบเร่ แผงลอย ให้แก่พลเอกมังกร พรหมโยธี ในภายหลัง

อาจกล่าวได้ว่าในยุคสมัยนี้ นายเทศมนตรีแต่ละคนดังกล่าว มีการตอบสนองนโยบายของนายกรัฐมนตรีในทิศทางเช่นเดียวกัน แต่อาจต่างกันตรงความถี่ และความรุนแรงในการจัดการกับปัญหา ซึ่งน่าจะสะท้อนถึงบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นแต่ละคนที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะได้เป็นอย่างดี

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2501 – 2505)

ยุคนี้เทศบาลนครกรุงเทพได้มีการตอบสนองนโยบายของนายกรัฐมนตรีในทิศทางเดียวกัน โดยนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งยกเลิกหาบเร่ แผงลอยทั้งหมดในเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ – ธนบุรี ส่วนเทศบาลซึ่งมีนายชำนาญ ยุวบูรณ์เป็นนายกเทศมนตรี ได้ออกประกาศยกเลิกสถานที่วางหาบเร่ในเขตเทศบาลทั้งหมดภายในสิ้นปี 2504 ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันว่า นายกรัฐมนตรี และนายกเทศมนตรี มีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อกัน

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และนายชำนาญ ยุวบูรณ์, พลเรือตรี ชลิต กุลกำธร และร้อยโทถวิล ระวังภัย เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2506 – 2511, พ.ศ. 2511 – 2513 และพ.ศ. 2513 – 2515)

ในสมัยที่นายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลมีการพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้ล้อเลื่อน หรือห้ามใช้ล้อเลื่อนในกรณีเร่ขายสินค้า และอาหาร และมีการออกคำสั่งห้ามตั้งแผงขายอาหาร โดยให้เตาไฟ ปรุงอาหาร ตามตรอก ซอย ซึ่งมีจำนวนนับพันแผง ส่วนผู้ขายหาบเร่ยังอนุญาตต่อไป

ในสมัยที่พลเรือตรีชาติ กุลกำธร เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาล มีการเคลื่อนไหวใด ๆ เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยน้อย ตำรวจจะมีบทบาทในการควบคุมหาบเร่ แผงลอย ค่อนข้างมาก

ในสมัยที่ร้อยโทถวิล ระวังภัย เป็นนายกเทศมนตรี ยอมรับว่าไม่กล้าจัดการกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยที่รูกล้าที่สาธารณะ วางของขายบนทางเท้า เพราะเป็นปัญหาปากท้องของประชาชน

อาจกล่าวได้ว่าในยุคที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในลักษณะที่ผ่อนคลาย และมีการอนุโลมมากยิ่งขึ้น อาทิในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ออกคำสั่งยกเลิกหาบเร่ แผงลอยทั้งหมด ในเขตนครหลวงกรุงเทพ – ธนบุรี แต่ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีการผ่อนผันให้หาบเร่ แผงลอยขายตามตรอก ซอย ส่วนถนนใหญ่ และฟุตบอล ห้ามวางขาย และเริ่มมีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยทำสกปรก ในส่วนของนายชำนาญ ยุวบูรณ์ นายกเทศมนตรี มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ซึ่งเคยเข้มงวดเป็นผ่อนคลาย โดยอาจกล่าวได้ว่า จุดยืนของนายชำนาญ ยุวบูรณ์ คือ นโยบายอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามค่านิยม หรือทัศนคติของผู้นำทางการเมืองในระดับสูงกว่าที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อผู้นำทางการเมืองในระดับสูงมีบุคลิกภาพที่ผ่อนคลายลงกว่าผู้นำในยุคสมัยก่อน ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นก็สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นได้มากขึ้น

สมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และนายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2519 – 2520)

ในสมัยนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 19 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบเรื่องการโจรกรรม การจลาจลในเขตชุมชน ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวโดยด่วน ในยุคนี้ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานคร กับกระทรวงมหาดไทย ระหว่างนายธรรมนุญ เทียนเงิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ นายธรรมนุญ เทียนเงิน ต้องการที่จะปฏิบัติตามนโยบายของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยเคร่งครัด แม้ว่าตนเองจะมาจาก

เลือกตั้งของประชาชน นั่นก็คือ ยื่นคำขาดให้หาบเร่ แผงลอย จะต้องย้ายออกจากทางเท้าที่ตั้ง ขยายภายใน 31 ธันวาคม 2519 แต่นายสมัคร สุนทรเวช ต้องการประนีประนอม และอนุโลมให้ หาบเร่ แผงลอย ได้มีที่ทางทำมาหากินบ้าง จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้น อาจกล่าวได้ว่านาย ธรรมบุญ เทียนเงิน มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในประเด็น เกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ซึ่งเป็นจุดที่แสดงให้เห็นว่า เนื้อหาของนโยบายน่าจะ สะท้อนถึงความพึงพอใจหรือค่านิยมของชนชั้นนำในทางการเมือง

สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายชลอ ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2520 – 2522)

ในสมัยนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้สั่งให้ย้ายตลาดนัดออกไปตาม ขานเมืองทั้ง 4 มุมเมือง และคณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติให้หาบเร่ แผงลอย ตั้งวาง แผงขายตามทางเท้า แต่ให้กระทรวงมหาดไทยจัดที่ให้ขายบริเวณย่านสินค้าพหลโยธิน ประมาณ 100 ไร่เศษ ซึ่งในยุคสมัยนั้นนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ไม่ได้แตกต่างไปจากยุคก่อนนัก และ ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ไม่มีความขัดแย้งใด ๆ เกิดขึ้น

สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายเชาวน์วัศ สุตลา ภา, พลเรือเอกเทียม มกรานนท์, นายอาษา เมฆสวรรค์ และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2523 – 2531)

ในช่วงที่นายเชาวน์วัศ สุตลาภา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นโยบายเกี่ยวกับ หาบเร่ แผงลอย มีการผ่อนปรนมากกว่าในยุคก่อน โดยกรุงเทพมหานครห้ามตั้งหาบเร่ แผงลอย ในถนนสายสำคัญที่การจราจรคับคั่ง ส่วนถนนที่การจราจรเบาบางให้วางขายได้ โดยเฉพาะผู้ค้า ที่ยากจนจริง ๆ แต่จะต้องตั้งวางห่างจากทางเข้าตลาด 100 หลา เพื่อมิให้ผู้อื่นเสียกิจการค้าที่มี อยู่แล้ว นอกจากนี้ยังได้จัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยใหม่ หากทางเท้ากว้างถึง 3 เมตร 50 เซนติเมตร จะให้วางขายได้ครึ่งหนึ่ง มีการผ่อนผันให้หาบเร่ แผงลอย วางขายได้ ยกเว้นถนนสาย

สำคัญ 106 สาย โดยนโยบายหาบเร่ แผงลอยในช่วงนี้ กรุงเทพมหานครได้มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดขึ้นตามแนวนโยบายของนายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในช่วงที่พลเรือเอกเทียม มกรานนท์ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศนโยบายหาบเร่ แผงลอย ที่แข็งแกร่ง โดยให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการแก้ไขปัญหาหาบเร่ แผงลอย มิให้ขวางการจราจรของประชาชน ให้เรียบร้อยภายใน 19 ตุลาคม 2526 ซึ่งผู้ค้าต้องการให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยไม่ยอมไปค้าขายที่ใหม่ จึงชุมนุมประท้วงคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ให้กรุงเทพมหานครและตำรวจกดดันจับกุมผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยตามบาทวิถี ซึ่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแถลงว่า การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นมติคณะรัฐมนตรี จะให้นายกรัฐมนตรี ทบทวนอีกไม่ได้ ขณะที่นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ได้แย้งว่า ไม่เป็นมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้ผ่อนผัน ซึ่งภายหลังข้อเสนอให้ผ่อนผันไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย

ในช่วงที่นายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สถานการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ได้ลดความตึงเครียดลง และไม่ค่อยปรากฏความขัดแย้งใด ๆ

ในช่วงที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร(สมัยแรกที่มีการเลือกตั้ง) ในยุคสมัยนี้มีการกำหนดมาตรการออกมาเพื่อจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยอย่างเข้มแข็ง เช่น มีความพยายามที่จะใช้มาตรการป้องปราม และปรับผู้ซื้อสิ่งของบนทางเท้าในจุดและช่วงเวลาที่ไม่ผ่อนผัน มีการนำกฎหมายด้านการรักษาความสะอาดมาบังคับใช้อย่างจริงจัง มีการจับปรับผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความหลาบจำ เป็นยุคที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีบทบาทที่เด่นชัดมากในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย

อาจสรุปได้ว่า ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยมีลักษณะผ่อนคลายเป็นผลสืบเนื่องจากการเข้มงวดกลับไปกลับมา บุคคลที่มีบทบาทเด่นชัดในการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยในยุคนี้ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ นายประเทือง กิริติบุตร และพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้น่าจะเป็นผลมาจากบุคลิกภาพทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่มีความโน้มเอียงไปในแนวทางประชาธิปไตยมากกว่าเผด็จการ จึงทำให้นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มีความหลากหลายขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

บทสรุปซึ่งเป็นข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาหัวข้อนี้ คือ

ประการแรก ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2528 พบว่าความสัมพันธ์ในเชิงนโยบายระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับชาติ กับในระดับท้องถิ่น ในภาพรวมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีลักษณะสอดคล้องกัน มาตรฐานการปฏิบัติใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เนื่องจากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2528 นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนกรุงเทพมหานคร ยกเว้นในปี พ.ศ. 2518 – 2519 ที่นายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นยุคที่ระบอบประชาธิปไตยเบ่งบาน ดังนั้น ภาพลักษณ์ของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2475 – 2528 ในประเด็นการริเริ่มก่อทำเนิदनโยบายจึงไม่เด่นชัด มีลักษณะเป็นการดำเนินการตามที่รัฐบาลสั่งการหรือในกรอบที่รัฐบาลกำหนดมากกว่าที่จะริเริ่มด้วยตนเอง และมีลักษณะเปลี่ยนกลับไปมาตามสถานการณ์หรือ ความพึงพอใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับชาติในขณะนั้น (มาจากการแต่งตั้ง จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้แต่งตั้งโดยการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่แต่งตั้งตนมา) เช่น

สมัยนายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ ในยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายแข็งกร้าวต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ก็ประกาศนโยบายของเทศบาลแข็งกร้าวตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาล เป็นจอมพลถนอม กิตติขจร มีการปรับเปลี่ยนนโยบายจากแข็งกร้าวเป็นผ่อนคลายนายชำนาญ ยุวบูรณ์ ก็ประกาศนโยบายของเทศบาลในทิศทางที่ผ่อนคลายนลง

สมัยร้อยโทถวิล ระวังภัย กล่าวที่จะประกาศว่าไม่กล้าจัดการกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยที่รูกล้าที่สาธารณะวางขายบนทางเท้า เพราะเป็นปัญหาปากท้องของประชาชน ก็เพราะรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่ผ่อนคลายนต่อหาบเร่ แผงลอยลง

สมัยนายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในช่วงต้น เป็นช่วงที่ การเมืองการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง เป็นยุคแห่งเสรีภาพ มีรัฐบาลพลเรือน มาจากการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยไม่ปรากฏถึงขั้นกำหนดออกมาเป็น นโยบาย บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดการหาบเร่ แผงลอย จึงไม่ เด่นชัด แต่เมื่อมีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ และ ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ใหม่ในลักษณะแข็งกร้าว นายธรรมนุญ เทียนเงิน ก็ลี้ภัยตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน ทั้งนี้อาจจะเพื่อความอยู่รอดของตนเอง โดยออกคำสั่งที่แข็งกร้าวต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย แม้ว่าตนเองจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนก็ตาม

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงที่ระบบการเมืองการปกครอง เป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (เผด็จการอำนาจนิยมหรือกึ่งประชาธิปไตยกึ่งระบบราชการ) บทบาทของผู้นำทาง การเมืองท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ต่อการริเริ่มนโยบายจะไม่ โดดเด่น เหมือนในยุคที่ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบเปิด (เสรีประชาธิปไตย) ดังนั้นจึง อาจสรุปได้ว่า ระบบการเมืองการปกครองของประเทศมีผลต่อการริเริ่มนโยบายของผู้นำทาง การเมืองท้องถิ่น ซึ่งข้อสรุปนี้จะนำไปสู่การศึกษาในบทต่อไปที่ว่าด้วยเรื่อง การก่อตัวของ นโยบายหาบเร่ แผงลอย ใน 4 ยุคของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ที่บริบททางการเมืองการปกครอง ระดับประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป และในบทนี้ยังได้ข้อสรุปอีกว่าการเมืองการปกครองระดับ ประเทศในระบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่อาจชี้วัดบุคลิกภาพของผู้นำ ทางการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายได้อย่างชัดเจน ในทางกลับกันจะเป็น ตัวชี้วัดบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองระดับชาติที่มีต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายได้เป็น อย่างดี นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยที่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน แสดงถึง ความเป็นจริงที่ว่า นโยบายน่าจะเกิดจากความพึงพอใจของชนชั้นนำทางการเมืองตามที่ ธอมัส ดาย ได้ศึกษาไว้

ตารางที่ 3.1

สรุปบทบาทในการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ของผู้นำทางการเมืองระดับชาติ และผู้นำทางการเมือง หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ยุคสมัย	บทบาทในการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย					
	ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ			ผู้นำทางการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่น		
	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ
ก. ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 - <u>ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์</u> สมัยรัชกาลที่ 4 - 7			/	/		
ข. ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 - <u>ระบอบเผด็จการ</u> จอมพลป.พิบูลสงคราม (สมัยแรก)	/					/
จอมพลป.พิบูลสงคราม (สมัยหลัง)		/		/		
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	/					/
จอมพลถนอม กิตติขจร		/			/	
- <u>ระบอบกึ่งประชาธิปไตย</u> กึ่งระบบราชการ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร		/				/
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	/					/
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยแรก)		/			/	
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยที่ 5)		/		/		

ยุคสมัย	บทบาทในการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย					
	ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ			ผู้นำทางการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่น		
	สูง	กลาง	ต่ำ	สูง	กลาง	ต่ำ
- ระบอบประชาธิปไตย						
นายปรีดี พนมยงค์			/			/
นายสัญญา ธรรมศักดิ์			/			/
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช			/			/

พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับ การควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะเท่าที่ปรากฏ มีอยู่ด้วยกันจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ซึ่งประกาศใช้ บังคับในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งประกาศใช้บังคับในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราช บัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งประกาศ ใช้บังคับในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ สำคัญที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ.2484 จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ. 2519 ซึ่งข้อบัญญัติทั้ง 2 ฉบับหลังนี้ประกาศใช้บังคับในสมัยที่นายธรรมานุ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีเหตุผลคือ เนื่องจากมีกฎหมายเรื่องควบคุม แผงลอย และผู้เร่ขายหลายฉบับ แยกใช้บังคับ อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับในแนวเดียวกันทั่วทั้งพื้นที่ของ กรุงเทพมหานคร จึงตราข้อบัญญัติดังกล่าวขึ้น ในที่นี้จะศึกษาพัฒนาการของกฎหมายตั้งแต่ เริ่มต้น จนถึงปัจจุบัน ในเชิงเปรียบเทียบ ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยต่อไป

ก. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ปรากฏอยู่ในหมวด 5 เรื่อง การค้าอาหาร น้ำแข็ง และสิ่งของอย่างอื่น ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง แผงลอย และว่าด้วยเรื่องผู้เร่ขาย แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 โดยมาตรา 47 บัญญัติว่า เมื่อได้รับคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศระบุงถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะ ซึ่งห้ามมิให้ตั้งแผงลอย ในประกาศนั้นจะห้ามเด็ดขาด หรือโดยมีเงื่อนไขว่าเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตก็ได้ และให้ปิดประกาศนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผยในเขตที่ประสงค์จะห้ามไม่น้อยกว่า 3 แห่ง และต้องกำหนดวันที่จะบังคับการตามประกาศ มิให้น้อยกว่า 15 วัน นับแต่วันประกาศ

มาตรา 48 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมแผงลอยตามมาตรา 47 ดังต่อไปนี้

1. วางระเบียบการขอ และออกใบอนุญาตให้ตั้งแผงลอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
2. กำหนดเงื่อนไขอันเกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของที่ตั้ง และการสร้างแผงลอย
3. วางระเบียบการรักษาแผงลอย ตลอดจนของใช้ทั้งหมดให้สะอาดและเรียบร้อย รวมทั้งการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลออกจากสถานที่นั้น
4. วางระเบียบหรือกำหนดวิธีซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามในการขาย ทำ ประกอบ ปรง หรือสะสมอาหารและน้ำแข็ง รวมทั้งภาชนะน้ำใช้และของใช้อื่น ๆ ให้ต้องด้วยสุขลักษณะ
5. ห้ามผู้รับใบอนุญาต ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าตนเป็นโรคติดต่อซึ่งระบุไว้ หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ตรวจ ปรากฏว่าเป็นพาหะและได้รับแจ้งความเป็นหนังสือแล้วว่าตนเป็นพาหะของโรคติดต่อ ซึ่งระบุไว้มิให้ขาย ทำ ประกอบ ปรง หรือสะสมอาหาร น้ำแข็ง และสิ่งของอย่างอื่นที่แผงลอย
6. กำหนดเวลาขาย ของแผงลอย
7. กำหนดเงื่อนไขในการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 49 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมผู้เร่ขาย ดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้เร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต
2. จำแนกประเภทผู้เร่ขายตามลักษณะของสินค้า หรือตามลักษณะอื่นใดที่เห็นสมควร
3. วางระเบียบการขอและออกใบอนุญาตให้เป็นผู้เร่ขาย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
4. กำหนดเงื่อนไขอันเกี่ยวข้องกับ殊ลักษณะ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม
5. วางระเบียบหรือกำหนดวิธี ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามในการขาย ทำประกอบ บรุง หรือสะสมอาหารและน้ำแข็ง รวมทั้งภาชนะน้ำใช้ และของใช้อื่น ๆ ให้ต้องด้วย殊ลักษณะ
6. ห้ามผู้รับใบอนุญาต ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าตนเป็นโรคติดต่อ ซึ่งระบุไว้ หรือซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ตรวจปรากฏว่าเป็นพาหะ และได้รับแจ้งความเป็นหนังสือแล้วว่าตนเป็นพาหะของโรคติดต่อ ซึ่งระบุไว้มิให้เป็นผู้เร่ขาย
7. กำหนดเขตส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดในท้องถิ่น ในเขตอำนาจของตน ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปีแล้ว ห้ามมิให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดทำการเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
8. กำหนดเวลาซึ่งผู้เร่ขายจะขายอาหารบางประเภทไม่ได้
9. กำหนดเงื่อนไขในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า โดยหลักแล้วการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะสามารถที่จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีเจ้าพนักงานสาธารณสุข (เจ้าพนักงานซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสาธารณสุขในจังหวัดหรือท้องถิ่นใด) แนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจประกาศให้ที่หรือทางสาธารณะใดห้ามตั้งแผงลอยก็ได้ ประกาศดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการห้ามเด็ดขาด หรือมีเงื่อนไขว่าแม้ว่าจะมีการห้ามแต่ก็อาจตั้งได้หากได้รับใบอนุญาต ก็ได้ นั่นคือเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ต้องการจะจำกัดเสรีภาพในการใช้ที่หรือทางสาธารณะในการทำมาหากินมากนัก จึงมีบทบัญญัติที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถมีอำนาจประกาศห้ามตั้งแผงลอยในที่หรือทางสาธารณะได้บ้างด้วยเหตุผลทางด้านสาธารณสุข แต่การห้ามดังกล่าวยังมีการผ่อนผันให้มีการตั้งแผงลอยในบริเวณที่ห้ามนั้นได้อีก หากได้รับใบอนุญาต อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นคุณต่อผู้ค้าแผงลอยเป็นอย่างมาก

โดยในส่วนของผู้เร่ขาย ไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามการเร่ขายในที่หรือทางสาธารณะบัญญัติไว้ การค้าขายในลักษณะดังกล่าวจึงกระทำได้อย่างเสรี จะมีความคุมก็แต่เฉพาะในส่วนของสุขอนามัยของผู้ประกอบการเท่านั้น

ข. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ปรากฏอยู่เป็นนัย ๆ ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดโดยมิบังควรติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ หรือติดตั้ง ตาก วาง หรือ แขวนสิ่งใด ๆ ณ ที่ที่เห็นได้จากที่สาธารณะด้วยวิธีอันไม่สมควร ทำให้เห็นเป็นที่ไม่เรียบร้อยน่ารังเกียจ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า หากผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ หรือในที่ที่เห็นได้จากที่สาธารณะ (จะเป็นที่สาธารณะหรือที่เอกชนก็ได้) ด้วยวิธีอันไม่สมควรย่อมมีความผิดต้องได้รับโทษ ซึ่งการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะก็เป็นสิ่งที่ไม่สมควรตามนัยแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังจะเห็นได้จากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งให้ยกเลิกการค้าหาบเร่ แผงลอย ทั้งหมดในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2504 โดยให้เหตุผลว่าการค้าในลักษณะหาบเร่ แผงลอย ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย สร้างความสกปรกให้กับถนนหนทาง และยังเป็นอุปสรรคต่อการจราจรอีกด้วย

ค. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ได้แก่

ข้อ 4 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แผงลอย หมายความว่า ที่ซึ่งจัดไว้ในถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะ รวมตลอดถึง อาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เรือ หรือแพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็ง หรือสิ่งของอย่างอื่น

ข้อ 5 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งแผงลอยในถนนสาธารณะ หรือที่สาธารณะ ซึ่งได้ประกาศ ระบุห้ามมิให้ตั้งแผงลอย เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

ง. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ. 2519

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ได้แก่

ข้อ 4 ผู้เร่ขาย หมายถึง ผู้นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขายในที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางบกหรือทางน้ำ

ข้อ 5 ห้ามมิให้เป็นผู้เร่ขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้ง 2 เรื่อง ออกบังคับใช้ในสมัยที่นายธรรมบุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีเนื้อหาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

จ. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ มีบัญญัติอยู่ในหมวด 9 ว่าด้วยการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มาตรา 41 บัญญัติว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในการออกใบอนุญาตดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้าเพื่อจำหน่าย ในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้ การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว

มาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยา มีอำนาจออกประกาศ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าว เป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด

2. กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น

ในการดำเนินการตามข้อ 1 หรือ 2 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของราชการส่วนท้องถิ่น และบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขต ตามข้อ 1 หรือ 2 แล้วแต่กรณี และจะต้องกำหนดวันที่จะบังคับตามประกาศนั้นมีให้น้อยกว่าสิบห้าวัน นับแต่วันประกาศ

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า โดยหลักแล้วการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจออกประกาศเขตห้ามจำหน่าย หรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด หรือบางประเภท หรือบางช่วงเวลา หรือบางลักษณะ อาจกล่าวได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะอย่างเข้มงวด ในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับกฎหมายเดิม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางด้านการรักษาความสะอาด การป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ และการป้องกันโรคติดต่อ และที่สำคัญคือ ป้องกันปัญหาการจราจรเป็นสำคัญ

จ. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะปรากฏอยู่ในหมวด 1 ว่าด้วยการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังนี้

1. ปรงอาหารขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ
2. ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหาร เพื่อขาย หรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

3. ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหาร หรือการขายสินค้า ตามข้อ 1 หรือ 2 ในถนนส่วนบุคคล หรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผัน ให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้อยู่ในรถยนต์ หรือผู้ขับขี่ หรือผู้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ ซื่อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถานสาธารณะหรือบนถนน ยกเว้นถนนส่วนบุคคล

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า โดยหลักแล้ว การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะกระทำไม่ได้ เว้นแต่ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้กระทำการได้ จึงจะค้าขายได้ นอกจากนี้ยัง บังคับไปถึงผู้ที่โดยสารยานพาหนะต่าง ๆ ไม่ให้ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการลักษณะดังกล่าวในที่หรือทางสาธารณะด้วย โดยน่าจะเกิดจากเหตุผลทางด้านการจราจรเป็นสำคัญ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับปัจจุบันยังมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 กล่าวคือตามกฎหมายเดิม ถนนหรือที่ส่วนบุคคลก็อยู่ในบังคับของกฎหมายด้วย แต่ปัจจุบันไม่ใช่บังคับถึงถนนหรือที่ส่วนบุคคล

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ

ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 มีความขัดแย้งไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมาย และเป็นช่องทางให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และการทุจริตตามมา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกัน ทำให้นโยบายของผู้นำทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาอาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นตัวที่ทำให้บุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองโดดเด่นออกมาอย่างเห็นได้ชัดและชี้วัดได้ว่ามีบุคลิกภาพเช่นใด

ประการที่สอง การที่พระราชบัญญัติสาธารณสุขฉบับปีพุทธศักราช 2484 และฉบับปีพุทธศักราช 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นหรือค่านิยมในแต่ละช่วงเวลาที่ยื่นเปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และผู้นำทางการเมืองที่มีต่อการผลักดันนโยบาย ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้น้ำหนักในการผลักดันแตกต่างกันไปด้วย

ประการที่สาม จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์หาบเร่ แผงลอยที่ทราบมาแล้วจากหัวข้อก่อน เมื่อมาศึกษาในหัวข้อนี้ จะพบว่าคำกล่าวที่ว่านโยบายเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจของผู้นำทางการเมืองนั้น มีส่วนที่เป็นความจริงอยู่บ้าง โดยมีเหตุการณ์ในสมัยนายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นเครื่องยืนยัน กล่าวคือ ในช่วงก่อนการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2519 นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครมีลักษณะผ่อนปรน และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 แต่เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกระทำรัฐประหารขึ้นสู่อำนาจได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 โดยเคร่งครัด นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยของนายธรรมนุญ เทียนเงิน จึงมีเนื้อหาที่แข็งกร้าวตามไปด้วย

ประการที่สี่ เดิมนโยบายเกี่ยวกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ มีลักษณะโดยหลักแล้วสามารถค้าขายได้อย่างเสรี การควบคุมเป็นข้อยกเว้น ต่อมา มีลักษณะเป็นข้อห้าม และต่อมามีพัฒนาการมาสู่ลักษณะ โดยหลักแล้วการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะไม่สามารถกระทำได้ การผ่อนผันเป็นข้อยกเว้น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการเมืองการปกครองในแต่ละยุค

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและเหตุการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย

จากการวิจัยของสุรพล สุदारพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหาบเร่แผงลอยดังนี้⁸⁴

1. ความไม่ต้องการหาบเร่ แผงลอย เนื่องจากหาบเร่ แผงลอยสร้างความสกปรก

⁸⁴ สุรพล สุदार, เอกสารวิจัยประวัติปัญหาสาธารณะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 47 - 50.

กีดขวางทางจราจร โดยมีหลักฐานคือในปี พ.ศ. 2471 ราษฎรร้องเรียนเรื่องหาบเร่ แผงลอย บริเวณสี่แยกวรจักร ปี พ.ศ. 2490 ขอให้จัดการหาบเร่หน้าวัดจักรวรรดิราชาวาส ปีพ.ศ. 2496 ขอให้ห้ามหาบเร่ แผงลอยหน้าวัดโพธิ์ และปี พ.ศ. 2510 เสนอความเห็นให้มีการจดทะเบียนหาบเร่ แผงลอย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หาบเร่ แผงลอยได้แพร่กระจายออกไปมากจนไม่สามารถหยุดยั้งหรือห้ามหาบเร่ แผงลอยได้

2. มาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา กล่าวคือ การดำเนินการจับกุมและลงโทษปรับอย่างจริงจัง ขึ้นอยู่กับผู้บริหารในแต่ละช่วง และอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนหาบเร่ แผงลอยให้มีมากขึ้นคือผู้ซื้อสินค้าจากหาบเร่ แผงลอย

3. หากภาครัฐมีความพยายามที่จะยกเลิกการค้าหาบเร่ แผงลอยในบริเวณใด จะต้องมีการศึกษาสภาพในการจัดพื้นที่ที่เป็นทำเลการค้าตัดเทียบกับบริเวณเดิม และจะต้องใช้กลุโบายในการโน้มน้าว ชักจูง หรือบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ค้าเป็นอย่างมาก

ข้อเท็จจริงทั้งหมดข้างต้น พอที่จะชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร เปลี่ยนแปลงนโยบายในแต่ละยุคสมัย แต่หาบเร่ แผงลอยไม่เคยหมดไปจากสังคมไทย มีแต่เพียงซบเซากับเฟื่องฟูเป็นวัฏจักร ปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนหาบเร่ แผงลอย ก็คือผู้ซื้อสินค้าจากหาบเร่ แผงลอยนั่นเอง จึงอาจนำไปสู่ข้อสังเกตที่ว่า หาบเร่ แผงลอยน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตไทยที่ขาดไม่ได้ ซึ่งในยุคที่ระบบการเมืองการปกครองมีรูปแบบเผด็จการหรือกึ่งประชาธิปไตยก็ระบบราชการ ได้ข้อสรุปจากการศึกษาแล้วว่านโยบายหาบเร่ แผงลอยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของชนชั้นนำทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อระบบการเมืองการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะก็น่าจะได้รับการพิจารณาให้โอกาสมากขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็น่าจะหมายความว่า เมื่อสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยน ตัวนโยบายเปลี่ยน สิ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายก็คือสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม หากสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยน แต่นโยบายยังไม่เปลี่ยน สิ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายก็น่าจะเป็นบุคลิกภาพ ค่านิยม ความคิด ความเชื่อของผู้นำ ที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้ชี้ให้เห็นในบทต่อไป

และข้อสังเกตอีกข้อหนึ่งที่ได้จากข้อเท็จจริงข้างต้นที่จะนำไปสู่การเป็นประเด็นหนึ่งในการศึกษาในบทต่อไปคือมีผู้วิจัยไว้ว่าปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยให้มีมากขึ้นคือผู้ที่ซื้อสินค้าจากหาบเร่ แผงลอย เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าการค้าในลักษณะหาบเร่ แผงลอยเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตไทย ซึ่งจำเป็นจะต้องคงอยู่ จริงหรือไม่

บทสรุป

ในบทที่ 3 นี้ ได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ และพัฒนาการของการกำเนิดเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะตั้งแต่ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงยุคสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงที่มีระบบการเมือง การปกครองเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เผด็จการ กึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ และประชาธิปไตย จะพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ไม่มีความชัดเจน ทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามมา และระบอบการเมืองการปกครองก็มีอิทธิพลต่อโอกาสในการแสดงออกซึ่งบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะตามมาเช่นกัน กล่าวคือในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติจะมีบทบาทน้อยกว่าผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย

ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับที่สูง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง ส่วนใหญ่ก็จะปฏิบัติภายในกรอบของนโยบายของผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ในระดับที่เข้มงวดแตกต่างกันไป ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง มีสถานะเสมือนข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่แต่งตั้งมา

ในยุคสมัยที่มีการปกครองในรูปแบบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ หากผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับที่สูง ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทและอิทธิพลค่อนข้างน้อย หากผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลหรือความสนใจต่อนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับต่ำ และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลางด้วยแล้ว จะมีอิทธิพลมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ

และความสนใจของบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ ถ้าผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โอกาสที่ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย จะมีอยู่ในระดับสูง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย และนอกเหนือจากผู้นำทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี และ นายกเทศมนตรี หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ก็ยังพบว่าในบางยุค ข้าราชการประจำหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่างก็มีอิทธิพลต่อนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยเช่นกัน หากผู้นำทางการเมืองระดับชาติไม่ให้ความสนใจในนโยบายดังกล่าว

ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ช่วงแรก ๆ จะพบว่าผู้นำทางการเมืองระดับชาติและผู้บริหารท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับต่ำ ทั้งนี้จะเนื่องมาจากผู้นำทางการเมืองระดับชาติและผู้บริหารท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้น และผู้นำหรือผู้บริหารในระบอบประชาธิปไตย จะมองผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นอยู่ จึงไม่ดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวต่อบรรดาหาบเร่ แผงลอยผู้หาเช้ากินค่ำ อิทธิพลของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอยจะมาเด่นชัดในยุคที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีการจัดการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2528 ซึ่งพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคนแรก ภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ส่งผลให้สถานะของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างจากในยุคก่อนที่นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ส่งผลเป็นการตัดสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลที่มีมาแต่เดิม ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนขึ้นมา และเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่าง ๆ ตามวิถีทางประชาธิปไตย ภาพลักษณ์ของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครต่อประเด็นการริเริ่มนโยบายจึงมีความเด่นชัดขึ้น ประกอบกับพลตรีจำลอง ศรีเมือง มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ ยิ่งเป็นตัวเสริมให้บทบาทในการริเริ่มนโยบายโดดเด่นยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในทัศนะของพลตรีจำลอง ศรีเมือง มองว่า การค้าขายในที่สาธารณะกระทำไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายอนุญาต และตามสภาพความเป็นจริงที่มีการตั้งวางหาบเร่ แผงลอย ค้าขายในที่หรือทางสาธารณะอยู่นั้น เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง หากเจ้าหน้าที่ไม่กวดขันจะเป็นการละเว้นบังคับ

ใช้กฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจแล้วก็จำเป็นต้องผ่อนผันในบางพื้นที่ และกวดขันอย่างเด็ดขาดในพื้นที่ที่ไม่ได้ผ่อนผันและมีการฝ่าฝืน มีการนำมาตราการเชิงกร้าวมาใช้ ทำให้ผู้ค้าเกิดความไม่พอใจเป็นระยะ ๆ ในที่สุดเมื่อมีการประท้วงมากขึ้น จำต้องดำเนินนโยบาย ในลักษณะผ่อนคลายลง และเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงแรกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่เมื่อ ดำเนินไปได้ระยะหนึ่งจะถูกกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย ทำให้ต้องปรับเปลี่ยน นโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาในบางส่วนว่า ชนชั้นนำทางการเมืองมีอิทธิพล สำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และผู้นำทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงนโยบายที่มีมาแต่เดิม ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นแทนการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง ดังเช่นกรณีพลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่จำต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงของความจำเป็นที่จะต้องผ่อนผันให้มีการค้าขายใน ที่หรือทางสาธารณะในระดับหนึ่ง เจกเช่นในยุคที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของระบอบการเมือง การปกครองมีอิทธิพลสำคัญต่อการแสดงออกซึ่ง บุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในแต่ละระดับ และบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำ ทางการเมืองก็มีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายในระดับหนึ่งเช่นกัน กล่าวคือ หาก ผู้นำทางการเมืองมีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ก็มีแนวโน้มที่จะมี ลักษณะตอบสนองความต้องการส่วนตัว หรือให้เจ้าหน้าที่ความต้องการส่วนตัว หากผู้นำทาง การเมืองมีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย นโยบายก็มีแนวโน้มที่จะประสานประโยชน์ระหว่าง กลุ่มชน นอกจากนี้ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอื่น ๆ ต่างก็มีอิทธิพล ต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายได้เช่นกัน อาทิ หากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะมีความขัดแย้งกัน จะทำให้เกิดช่องโหว่เป็นปัญหาใน ทางปฏิบัติตามมา หรืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น