



#### บทที่ 4

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้า  
หาบเร่แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อการก่อตัวของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่  
แผงลอย : ศึกษาในยุคของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 สมัย

จากผลการศึกษาในบทก่อน ได้ข้อสรุปว่า ผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลต่อการ  
กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ระบบการเมืองการปกครองปิดกั้นการมี  
ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และในยุคดังกล่าวบทบาทของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ที่มี  
ต่อการริเริ่มนโยบายจะมีอยู่ในระดับต่ำ และหากผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งจาก  
รัฐบาลกลางด้วยแล้ว การปฏิบัติงานมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล จึงไม่  
อาจชี้วัดบุคลิกภาพทางการเมืองในส่วนของผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้มากนัก ดังนั้น  
หากระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบเสรีประชาธิปไตยน่าจะเอื้ออำนวยให้ผู้นำทางการเมือง  
ท้องถิ่นมีบทบาทในการริเริ่มนโยบาย และสามารถชี้วัดบุคลิกภาพทางการเมืองของบุคคลดังกล่าว  
ได้หรือไม่ อย่างไร จะพิสูจน์ในบทนี้ โดยในบทนี้จะเน้นศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง  
ในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อการก่อตัวของนโยบาย  
เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย โดยจะให้น้ำหนักที่อิทธิพลของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดย  
จะศึกษาในยุคของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 สมัย ได้แก่

1. สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง ( พ.ศ. 2528 – 2535 )
2. สมัยร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ( พ.ศ. 2535 – 2539 )
3. สมัยดร.พิจิตต รัตตกุล ( พ.ศ. 2539 – 2543 )
4. สมัยนายสมัคร สุนทรเวช ( พ.ศ. 2543 – ปัจจุบัน )

**สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2528 –2535)**  
ยุคสมัยนี้ เป็นสมัยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พุทธศักราช 2528 เริ่มบังคับใช้ ซึ่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ...<sup>1</sup> โดยก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวใช้บังคับ กรุงเทพมหานครเคยมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2518 ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยในครั้งนั้นนายธรรมบุญ เทียนเงิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนน 99,247 คะแนน แต่บริหารราชการกรุงเทพมหานครอยู่ได้ไม่นาน ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ เมื่อตุลาคม 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ถอดถอนนายธรรมบุญ เทียนเงิน ออกจากตำแหน่ง เมื่อ 29 เมษายน 2520 แล้วแต่งตั้งให้นายชลอ ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทน เป็นอันยุติบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาตามวิถีทางประชาธิปไตยลง และรัฐบาลต่อจากนั้นก็ได้อาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเรื่อยมาอีกจำนวน 3 ยุค ได้แก่ นายเชาวน์วงศ์ สุตลาภา พล.ร.อ.เทียม มกรานนท์ และนายอาษา เมฆสวรรค์ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นครั้งที่ 2 ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528<sup>2</sup> ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยในสมัยดังกล่าวเป็นสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้ง และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทุกสมัยล้วนแต่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนกรุงเทพมหานคร และสอดคล้องกับรัฐบาลที่ปกครองบริหารประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน เว้นสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน และพลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ. 2534

<sup>1</sup> กรุงเทพมหานคร, รวมกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : กองปกครองและทะเบียน : 2544), หน้า 11 – 15.

<sup>2</sup> มติชนสุดสัปดาห์ 20 ฉบับ 1041 (31 กรกฎาคม 2543)

การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ของพลตรีจำลอง ศรีเมือง แบ่งเป็น 2 สมัย ได้แก่ สมัยแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ.2532 และสมัยหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2535

1. ยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง สมัยแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 - 2532

สืบเนื่องจากในยุคนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับ หมายเร่ง แผลงลอยมีลักษณะควบคุม จำกัด และวางเงื่อนไขในการประกอบกิจการค้าค่อนข้างมาก ไม่เปิดเสรี ซึ่งสถานการณ์หรือความจำเป็นแวดล้อมอาจมีอิทธิพลอยู่บ้าง เช่น ปี พ.ศ. 2525 มีการ จัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ครบ 200 ปี รัฐบาลมีความจำเป็นต้องควบคุม และขจัดปัญหา หมายเร่ง แผลงลอย ทั้งนี้เพื่อเตรียมจัดงานสมโภช เพื่อความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง แต่หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการจัดงานใด ๆ อีก แต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ยัง ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อผู้ค้าหมายเร่ง แผลงลอยอีกในยุคที่พลเอกสิทธิ จิระโรจน์ เป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศนโยบายให้กรุงเทพมหานคร แก้ไขปัญหาหมายเร่ง แผลงลอย ไม่ให้เกิดขวางการจราจรของประชาชน โดยนับตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม 2526 จะไม่ให้มีหมายเร่ง แผลงลอยบนทางเท้าอีก<sup>3</sup> ซึ่งนโยบายลักษณะนี้ก็มีการดำเนินติดต่อกันเรื่อยมา และผู้ค้าก็มีการ ประท้วงเรียกร้องให้มีการทบทวนและยกเลิกคำสั่งดังกล่าว อาทิ เมื่อ 19 กันยายน 2526 และ 13 ตุลาคม 2526 ผู้ค้าหมายเร่ง แผลงลอยได้ชุมนุมเรียกร้องขอให้ทบทวน และยกเลิกคำสั่งกระทรวง มหาดไทย ที่ห้ามค้าขายบนบาทวิถี<sup>4</sup> และเมื่อสิ้นปี 2526 ก็มีการฟ้องผู้ค้าหมายเร่ง แผลงลอยข้อหา ก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง ขณะประกาศใช้กฎอัยการศึก<sup>5</sup> ซึ่งต่อมาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2527 ศาลก็ได้มีคำสั่งยกฟ้อง เนื่องจากพิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ค้าหมายเร่ง แผลงลอย ( จำเลย ) ไปร่วม ชุมนุมกันที่หน้าทำเนียบรัฐบาลโดยต้องการให้รัฐบาลผ่อนผันให้ขายของในที่เดิม ไม่ใช่มาชุมนุมเพื่อ ก่อความวุ่นวายตามคำฟ้อง<sup>6</sup>

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับ 32 ( 5 -11 สิงหาคม 2526 ) : 873.

<sup>4</sup> สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับ 38 ( 16 -22 กันยายน 2526 ) : 1040.

<sup>5</sup> สยามจดหมายเหตุ 8 ฉบับ 50 ( 9 -15 ธันวาคม 2526 ) : 1377.

<sup>6</sup> สยามจดหมายเหตุ 9 ฉบับ 51 ( 14 - 20 ธันวาคม 2527 ) : 1405.

### ก. การก่อตัวของนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ก่อนที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสมัยแรกนั้น ได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในช่วงที่หาเสียงเลือกตั้ง โดยระบุว่า ในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หาบเร่ แผงลอยยังต้องมีอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่จะต้องอยู่ร่วมกับผู้ใช้ทางเท้า ใช้รถยนต์ และใช้ถนนในกฎเกณฑ์หนึ่ง ที่ทำให้เกิดความปลอดภัย สะอาด และเป็นระเบียบ แต่ไม่ได้ระบุว่า เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว จะให้สิทธิผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย สามารถค้าขายได้อย่างเสรี เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ไม่ใช่เป็นตัวแทนของผู้ค้าแต่เพียงกลุ่มเดียว<sup>7</sup> และภายหลังที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อมีการวางนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ได้แก่ กำหนดให้ผู้ค้าหยุดขายในทุกวันพุธ เพื่อร่วมกันทำความสะอาดทางเท้า และห้ามขายในจุดกวดขันพิเศษ อาทิ บริเวณป้ายหยุดรถประจำทาง ทางขึ้น-ลงสะพานลอย ตลอดจนทางเท้าที่มีบริเวณแคบ เป็นต้น<sup>8</sup> และมีการบังคับใช้นโยบายปรากฏว่าความสัมพันธ์ของผู้ค้าที่มีต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนแปลงไปในทางลบ เสียงสนับสนุนลดน้อยลง ทั้ง ๆ ที่ก่อนและหลังเลือกตั้งเสรีใหม่ ๆ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ไปที่ใด ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยจะทักทายอย่างเป็นกันเอง และใกล้ชิด แต่ภายหลังกลับตรงกันข้าม นั่นอาจเป็นเพราะผู้ค้าคาดหวังว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจะต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มตนไม่มากก็น้อย โดยลดความแข็งแกร่งในนโยบายที่จะปฏิบัติต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยลง แต่การกลับตรงกันข้าม จึงเกิดสภาวะผิดหวังตามความคิดของพลตรีจำลอง ศรีเมือง มองว่า การที่ประชาชนต้องลงมาเดินบนถนน รถรถประจำทางในถนน เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง คนที่ทำถูกกฎหมายจะต้องกลายเป็นคนทำผิดกฎหมาย เพราะทางเท้าไม่มีให้ใช้ ถูกหาบเร่ แผงลอยยึดครองหมด<sup>9</sup> หาบเร่ที่แท้จริงนั้นจะต้อง "เร่ขาย" ไม่ใช่ "ปักหลัก" แต่หาบเร่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นประเภทไม่มีทั้งเสาแหวก และไม้คาน มีแต่กระบุง กระจาดมาตั้ง แล้วพัฒนาขึ้นเป็นแผงออกมาตั้ง เอาโต๊ะออกมาวาง โดยไม่ต้องหาบ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้า และขณะเดียวกันก็ต้องให้ความยุติธรรมแก่ผู้ขายในจุดผ่อนผัน ทั้งสองอย่างนี้พลตรีจำลอง ศรีเมือง

<sup>7</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง, "หาบเร่กับผมคนชื่อจำลอง," สยามรัฐ ( 17 มกราคม 2530 ) : 10.

<sup>8</sup> "ปัญหาหาบเร่ แผงลอยกับความเป็นธรรมของสังคม," สยามรัฐ ( 9 มิถุนายน 2531 ) : 5.

<sup>9</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง, "หาบเร่กับผมคนชื่อจำลอง," สยามรัฐ: 10.

เห็นว่า ความปลอดภัยสำคัญกว่า จะต้องจัดให้มีก่อน ซึ่งขณะนั้นยังทำให้เกิดความปลอดภัยได้ไม่เต็มที่ จุดที่ไม่ผ่อนผัน คือจุดอันตราย เพราะผู้คนจะต้องลงไปเดิน หรือยืนรอรถประจำทางบนถนน จะต้องกวดขันไม่ให้หาบเร่ แฉงลอย มาวางเกะกะ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เพียงประการเดียวคือ ยึดของกลางให้ผู้ค้าไปเสียค่าปรับ การแย่งยึดของกลาง เป็นสิ่งที่ฝืนความรู้สึกอย่างมาก แก่ทั้งผู้ค้า เจ้าหน้าที่เทศกิจ ตำรวจ และประชาชนที่ได้พบเห็นโดยทั่วไป<sup>10</sup>

การจัดระเบียบหาบเร่ แฉงลอย โดยการจับผู้ค้านั้น ได้กระทำกันมานานแล้ว และล้มเหลวมาตลอด พลตรีจำลอง ศรีเมือง และคณะผู้บริหารได้ทดลองทำตามวิธีเดิมปีเศษ ปรากฏว่าล้มเหลวเช่นกัน ในทัศนะของพลตรีจำลอง ศรีเมือง วิธีที่ดีกว่า ละมุนละม่อมกว่า และน่าจะได้ผลกว่ามีวิธีเดียว คือ การป้องปราม และปรับผู้ซื้อ เมื่อดำเนินนโยบายดังกล่าวไปประมาณ 2 สัปดาห์ มีผู้ค้าเดินขบวนไปร้องเรียนที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครให้เพลาการประชาสัมพันธ์ที่จะจับและปรับผู้ซื้อลง เพราะจุดที่ไม่ผ่อนผันให้ตั้งวางแผงค้านั้น ค้าขายได้กำไรดี แต่เมื่อประชาสัมพันธ์นโยบายจะจับผู้ซื้อออกจุดผ่อนผัน ปรากฏว่าผู้ซื้อที่มีจำนวนน้อยลงเพราะเกรงจะถูกจับและปรับ<sup>11</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง มองว่า ในขณะนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลา เพราะไม่มีอำนาจไปผ่อนผันให้มีการค้าขายของบนทางเท้าได้ ไม่ว่าจะจุดใดและเวลาใด แต่ก็ยอมรับว่าในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่หาบเร่แฉงลอยจำเป็นที่จะต้องมียู่ จึงจำเป็นต้องยอมรับสภาพการละเว้นบังคับใช้กฎหมาย โดยผ่อนผันให้ตั้งวางในเวลากลางวัน 164 แห่ง ส่วนกลางคืนตั้งแต่เวลา 19.30 น. เป็นต้นไป ปล่อยให้ค้าขายอย่างค่อนข้างเสรี ไม่ว่าจะที่ใด เพราะในช่วงกลางคืนมีผู้ใช้ทางเท้าไม่มาก<sup>12</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง มองว่าเรื่องหาบเร่ แฉงลอย เป็นความผิดของเจ้าหน้าที่ มาตั้งแต่ต้น เพราะไม่พยายามหาที่ให้พอเพียงแก่ผู้ค้า<sup>13</sup> และหากว่าสามารถจัดหาที่ดังกล่าวที่ทำเลดีที่สุดให้ผู้ค้าย้ายไปขายที่อื่นอย่างเพียงพอ ผู้ค้าจากแหล่งอื่น ก็จะย้ายเข้ามาแทนที่เป็นวัฏจักร หากไม่เอาจริงเอาจ้คงควบคุมอย่างต่อเนื่อง

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

พลตรีจำลอง ศรีเมือง แสดงทัศนะว่า บ้านเมืองไม่ใช่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร และตำรวจ เท่านั้น แต่เป็นของทุกคน และเรียกร้องให้ประชาชนออกความเห็น หากประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นในทิศทางใด กรุงเทพมหานครก็จะดำเนินการตามนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย ถ้ามีความเห็นว่ากรุงเทพมหานคร และตำรวจกระทำผิดกฎหมายผ่อนผันให้มีการค้าขายบนทางเท้าได้ในบางจุด ทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ ก็ขอให้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อให้มีการดำเนินคดี แต่ถ้าเห็นว่าจะต้องจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ให้ได้ผล จะต้องสนับสนุนนโยบายป้องกันปราบ และปรับผู้ซื้อ และถ้าเห็นว่าควรจะให้ขายบนทางเท้าได้ทุกแห่ง ก็จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายเดิม<sup>14</sup> ซึ่งน่าจะเป็นพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503

จากการที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่ามีทั้งผู้คัดค้าน และสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ดังนี้

“คนกลาง” ได้แสดงความเห็นไว้ว่า ปัญหาหาบเร่ แผงลอย เป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรสิ่งที่มีมูลค่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ทางเท้าและที่สาธารณะต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่มีมูลค่า ซึ่งทุกคนในสังคมมีสิทธิใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน การใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดสรรให้คนกลุ่มต่าง ๆ เกิดความขัดแย้งกันน้อยที่สุด ในการได้รับผลประโยชน์จากสิ่งที่มีมูลค่านี้ ภายใต้กรอบกำหนดของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ภารกิจที่ผู้บริหารซึ่งใช้อำนาจรัฐจะพึงกระทำ ในกรณีของหาบเร่ แผงลอย ผลประโยชน์ที่ผู้ค้าได้รับจากทางเท้า หรือที่สาธารณะก็คือ เป็นสถานที่ตั้งขายสินค้าซึ่งมีทำเลดี ผู้คนพลุกพล่าน ไม่ต้องเสียทั้งค่าเช่า และภาษีอากร แต่ผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยได้รับนี้กระทบประโยชน์สุขของประชาชนอย่างน้อย 2 กลุ่มในสังคม คือ กลุ่มคนเดินถนน ซึ่งต้องสูญเสียทางเดินเท้าส่วนหนึ่งไป และกลุ่มผู้ค้าในตลาดหรือร้านค้า ซึ่งต้องเสียทั้งค่าเช่า ภาษี และเป็นพลเมืองดี ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่ประชาชนกลับนิยมซื้อหาสินค้าจากหาบเร่ แผงลอยมากกว่า เพราะมีทำเลค้าขายที่ดี และมีต้นทุนต่ำกว่า ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคมขึ้น ดังนั้นนโยบายในการจัดระเบียบหาบเร่

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนผังของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นความพยายามที่จะกระทำหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม<sup>15</sup>

เด่น ภูสุวรรณ อดีตปลัดกรุงเทพมหานคร ได้แสดงทัศนะไว้ว่า เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หาบเร่ แผงลอย มีมาแต่ดั้งเดิม บางครั้งลูกกลม บางครั้งสงบ สดแล้วแต่ยุคสมัยของผู้บริหารบ้านเมือง แต่ไม่เคยหายขาด แม้แต่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หาบเร่ แผงลอย ก็เพียงแค่สงบเป็นระเบียบ และมีความเชื่อว่าประชาชนกรุงเทพมหานครปรารถนาจะให้กรุงเทพมหานครดำเนินการในทางสายกลาง ลักษณะให้สงบเป็นระเบียบ ไม่อยากให้ลูกกลม เกะกะ ไม่เป็นระเบียบ และขณะเดียวกันไม่มีผู้ประสงค์จะให้ปราบปรามหาบเร่ แผงลอยให้หมดสิ้นไป เพราะในสองทางหลังย่อมมีผลกระทบ กล่าวคือหากปล่อยให้หาบเร่ แผงลอยลูกกลม เกะกะ ไม่เป็นระเบียบ ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนและทางเท้าย่อมเดือดร้อน หากปราบปรามให้หมดสิ้น ผู้มีรายได้น้อยทั้งในส่วนของผู้ซื้อและผู้ขายย่อมเดือดร้อน และมีข้อสังเกตว่า หาบเร่ แผงลอยเป็นปัญหาเรื้อรัง พร้อมทั้งจะเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อและทุกจุด เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครและพลตรีนจาลองศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กวดขันเอาจริงเอาจัง แต่ไม่น่าที่จะมาเดือดร้อนเรื่องหาบเร่ แผงลอยมากนัก เพราะยอมรบกวนกันอยู่แล้วว่าหาบเร่ แผงลอยวางขายบนทางเท้า เป็นการผิดกฎหมายจราจร แต่ไม่เห็นปฏิกิริยาของตำรวจจราจรว่าจะเดือดร้อนกับการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ทราบว่าพลตรีนจาลองศรีเมือง ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทย ออกกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ หรือตำรวจ มีอำนาจจับและปรับแต่ฝ่ายเดียว และขอให้มีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันด้วย เพราะเท่าที่กำหนดจุดผ่อนผันกันมานานนั้น เป็นการกระทำผิดกฎหมายมาเป็นเวลานานแล้ว<sup>16</sup>

ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชนขณะนั้น แสดงทัศนะว่าไม่ได้คัดค้านการปฏิบัติงานของพลตรีนจาลองศรีเมือง ที่ต้องการให้บ้านเมืองสะอาด แต่ต้องรู้ถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นด้วย วิธีการที่พลตรีนจาลองศรีเมือง ใช้แก้ปัญหา นั้นเป็นการมองปัญหาด้านเดียว (จับปรับผู้ซื้อ) และใช้มาตรการที่รุนแรงเกินไปด้วยวิธีการเผชิญหน้า ซึ่งน่าจะเดินทางสายกลาง

<sup>15</sup> “ปัญหาหาบเร่ แผงลอยกับความเป็นธรรมของสังคม,” สยามรัฐ, : 5.

<sup>16</sup> “หาบเร่แผงลอยควรหันหน้าเข้าหากันเพื่อแก้ปัญหา,” สยามรัฐ ( 17 กุมภาพันธ์ 2530 ) : 9.

และได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา 10 ข้อ และจะเจรจากับอธิบดีกรมตำรวจขอผ่อนผันช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อหาทางแก้ไขกฎหมาย<sup>17</sup>

โชคดี นาวิกมูล แสดงทัศนคติว่า ประเด็นเรื่องการจับกุมหาบเร่และผู้ซื้อสินค้าจากหาบเร่แผงลอย นอกจุดผ่อนผัน เพื่อให้บ้านเมืองสะอาดเกิดความน่าอยู่เป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพราะผู้ที่มีผลประโยชน์กับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนหนึ่งก็คือ เจ้าของกิจการตึกแถวริมถนนที่ให้ผู้ค้าเช่าที่วางหาบเร่ แผงลอย บนทางเท้าหน้าร้าน และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็มีทางออกให้กับผู้ค้า แต่ผู้ค้ายังตั้งต้นที่จะค้าขายในบริเวณดังกล่าวต่อไป<sup>18</sup>

ศุภรัตน์ เหมือนสังข์ ได้แสดงทัศนคติว่า หาบเร่เป็นอาชีพหาเช้ากินค่ำของผู้ด้อยโอกาสในสังคมกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีฐานะค่อนข้างลำบากขัดสน เป็นอาชีพที่สุจริตและบริสุทธิ์ แต่ผู้ค้าหาบเร่ในกรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการไล่ที่ เนื่องจากถูกมองว่าก่อผลกระทบต่อสังคมส่วนอื่น เช่น ปัญหาทางเท้า การจราจรติดขัด การขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และมีการจับกุมผู้ค้าเสมอมา ทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ดูเหมือนความพยายามปราบปรามผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยจะยิ่งหนักหน่วงขึ้นทุกที<sup>19</sup> การแก้ปัญหาหาบเร่ในทุกสมัย มักเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เป็นครั้งคราวเท่านั้น คำขูหรือคำตักเตือนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะมีผลต่อหาบเร่น้อยมาก ฝ่ายหนึ่งต้องการจะทำให้เป็นระเบียบ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด บางครั้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสายตาคูคณาทั้งหลายถูกมองว่าเกินกว่าเหตุ ขณะที่ผลกระทบต่อสังคมคือ ความระเกะระกะ ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย กีดขวางทางเดิน ทำให้การจราจรติดขัด และเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ<sup>20</sup>

วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ ได้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาหาบเร่ แผงลอย ไว้ว่า อาชีพหาบเร่ แผงลอย รถเข็น ล้วนแล้วแต่เป็นอาชีพที่สุจริต เป็นอาชีพที่พึ่งพาตนเองในท่ามกลางการไร้ที่พึ่งจากรัฐบาล เป็นอาชีพสุจริตที่ทำให้หลุดพ้นจากการยึดอาชีพที่ผิดกฎหมาย แม้อาจจะ

<sup>17</sup> “เฉลิมชมจำลอง เป็นคนบริสุทธิ์,” สยามรัฐ ( 25 มกราคม 2530 ) : 1,16.

<sup>18</sup> “สนับสนุนมหาจำลอง กรณีเข้มงวดหาบเร่,” มติชน ( 3 กุมภาพันธ์ 2530 ) : 6.

<sup>19</sup> “หาบเร่ถึงอย่างไรก็เพื่อนร่วมแผ่นดิน,” สยามรัฐ ( 1 กุมภาพันธ์ 2530 ) : 6.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.



มีปัญหาอยู่บ้าง เช่น กีดขวางหนทางสัญจรบนทางเท้า ก่อความรำคาญด้วยเสียงอึกทึก หรือ สกปรกรกรุงรังในบางส่วน เหล่านี้เป็นปัญหาเชิงพื้นฐาน ที่กำหนดมาตรการแก้ไขกันได้บนพื้นฐาน การทำข้อตกลงกันอย่างเท่าเทียม ระหว่างกรุงเทพมหานครกับตัวแทนชาวเร่ในแต่ละจุด แต่ มาตรการแก้ไขปัญหาเช่นนี้ เกิดขึ้นบนพื้นฐานแห่งความผิดพลาดและเต็มไปด้วยมิจฉาธิฐิ ทั้งนี้ก็ เพราะกรุงเทพมหานครสนใจมุ่งแก้ปัญหาชาวเร่ และความสะอาดเป็นจุดเริ่มแรก ทั้งที่มีปัญหา อื่นที่เร่งรีบ และสำคัญกว่ารอการแก้ไข ดังนั้นการหยิบยกเอาปัญหาผู้หากินบริสุทธ์มาเป็นปัญหา ที่ต้องปราบปรามนั้น จึงหนีไม่พ้นที่จะถูกมองว่านโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อสนองตอบชนชั้นกลาง และชั้นสูงที่สุขสบาย ซึ่งมีโลกทัศน์ต้องการความสะอาด มีระเบียบอันจะช่วยให้กลุ่มตนนั้น ดำรง อยู่ในสังคมสะอาดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครมุ่งหยิบยกมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2487 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 และพระราชบัญญัติจราจร พุทธศักราช 2522 มาใช้ในการจัดการกับชาวเร่ แผงลอย ซึ่งกล่าวได้ว่า กฎหมายดังกล่าวล้วนแล้วแต่ตอบสนอง ชนชั้นกลาง และเจ้าของรถยนต์เป็นหลัก หากยืนยันใช้มาตรการทางกฎหมายดังนี้เช่นเดิมแล้ว นับเป็นวิธีที่น่าเป็นห่วง นอกจากนี้กรุงเทพมหานครแก้ไขปัญหาลักษณะไม่เข้าใจหลักการทาง เศรษฐศาสตร์ เพราะชาวเร่แผงลอยมีวิธีการค้าที่เป็นการต่อสู้เพื่อเอาตัวรอด เป็นการตระเวนหา แหล่งตลาดมารองรับ นั่นคือจะต้องมีแหล่งชุมชน มีผู้คนสัญจรจึงจะขายได้ การไม่เข้าใจ ธรรมชาติเช่นนี้จะทำให้จุดกำหนดที่ผ่อนผันให้ขายได้ไม่บังเกิดผล<sup>21</sup>

“ ทหารเก่า ” ได้มีปฏิกริยาตอบโต้นโยบายจัดระเบียบชาวเร่ แผงลอยของ กรุงเทพมหานคร โดยได้แสดงความเห็นว่า เมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศสงครามชาวเร่ในกรุงเทพมหานครกับบรรดาผู้ค้าชาวเร่ แผงลอย ในพื้นที่ 164 จุด ซึ่งเป็นจุดใหญ่ในกรุงเทพมหานครที่มีชาวเร่ แผงลอยชุกชุม โดยระบุว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง ประกาศว่า จะยกเลิกจุดที่เคยผ่อนผันให้ผู้ค้าชาวเร่ แผงลอยทำมาหากินได้ และจะเริ่มทำลายชาวเร่ แผงลอยตามจุดนั้นให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้กรุงเทพมหานครสะอาด และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการจัดปีแห่งการท่องเที่ยวไทย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ไม่ได้มาจากการแต่งตั้ง

<sup>21</sup> “ชาวเร่ แผงลอย การแก้ปัญหาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานมิจฉาธิฐิ.” สยามรัฐ ( 7 กุมภาพันธ์ 2530 ) : 9.

แต่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนกรุงเทพมหานคร และควรแสวงหาหนทางอื่นในการแก้ไข ปัญหาหาบเร่ แผงลอย<sup>22</sup>

“ สทนทะเล ” ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัญหาหาบเร่ แผงลอย ไว้ว่า ในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อยู่ฝ่ายผู้ค้า และเคยขอร้องไม่ให้ปฏิบัติต่อผู้ค้าด้วยความรุนแรง แม้กาลเวลาล่วงเลยไปนานแล้ว ปัญหาที่จอมพลป. พิบูลสงครามได้ร้องขอก็ยังเป็นปัญหาเรื้อรัง อยู่ และนับวันจะบานปลายยิ่งขึ้น และหากคนเข้าใจและเห็นใจมากขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารประเทศ สมัยจอมพลป. พิบูลสงครามนั้นปัญหาเรื่องแผงลอยยังมีอยู่น้อยมาก แต่ผู้ค้าหาบเร่ก็เป็นปัญหา ของกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ยุคนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกีดขวางทางจราจร ทางเดินเท้า รวมไปถึง ความสกปรกไม่เป็นระเบียบ แต่ไม่ว่าจะเป็นเมื่อ 40 ปีก่อนหรือว่าในปัจจุบัน สิ่งที่เป็นความจริง ไม่เปลี่ยนแปลงคือ ผู้ค้าหาบเร่ยังเป็นคนหาเช้ากินค่ำเช่นเดิม การจับปรับผู้ค้าที่กระทำติดต่อกันมา 20 กว่าปี ไม่ได้แก้ปัญหามาให้หมดสิ้นไป ยิ่งเป็นการทับถมเอาความทุกข์เข้าสู่ผู้ค้ามากขึ้น การยึด ถือเอากฎหมายขึ้นเป็นข้ออ้าง จะต้องระลึกด้วยว่ากฎหมายนั้นร่างขึ้นด้วยคน ซึ่งเป็นคนไทยด้วยกัน กฎหมายร่างได้ก็ย่อมต้องแก้ไขได้ กฎหมายมีไว้เพื่อกำหนดความสงบให้แก่ส่วนรวม หากว่ากฎหมายมีเอาไว้กีดหน้าคนยากจนอย่างเดียวก็เป็นกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง หากไม่แก้ไขกฎหมาย ก็จะต้องหาทางผ่อนปรนให้คนด้อยโอกาสสามารถอยู่ต่อไปโดยไม่ทำความรำคาญแก่สาธารณชน มากนัก<sup>23</sup>

ปริญญา พลานดีวัฒน์ ได้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิกริยาที่มีต่อนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ว่า ความคิดหรือนโยบายที่จะแก้ปัญหาหาบเร่ แผงลอยของ กรุงเทพมหานครโดยพลตรีจำลอง ศรีเมือง ด้วยวิธีการป้องปรามนั้นคือ จับกุมทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย นั้นก่อให้เกิดเสียงวิพากวิจารณ์ในเรื่องนี้อย่างมากมาย โดยหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ให้ความสนใจ ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดสัมมนาเมื่อปี พ.ศ. 2530 ได้ข้อสรุปว่า ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย กับวิธีป้องปรามของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพราะรู้สึกรุนแรงจนเกินไป เนื่องจากทั้งหาบเร่ และผู้ซื้อต่างไม่ใช่อาชญากร นักวิชาการบางคนรู้สึกเสียตายหากหาบเร่ มีอันต้องหมดสิ้นไปจาก

<sup>22</sup> สงครามหาบเร่ในกทม.

<sup>23</sup> “กฎหมาย...กตหัว,” มติชน ( 30 มกราคม 2530 ) : 7.

สังคม เพราะหาบเร่เป็นสัญลักษณ์คู่กับวิถีชีวิตของคนไทย แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้เคยมีความพยายามใช้วิธีอื่นที่ละมุนละม่อมมามากแล้ว แต่ก็ไม่ได้ผล การป้องปรามโดยให้จับผู้ซื้อด้วยจึงเป็นวิธีการใหม่ซึ่งพลตรีจำลอง ศรีเมือง เห็นว่าน่าจะได้ผล จึงขอความร่วมมือจากตำรวจในเรื่องนี้ เพราะกรุงเทพมหานครยังไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้ซื้อ หาบเร่แผงลอยนอกจากจะกีดขวางการจราจรบนทางเท้า ยังก่อปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย การขจัดหาบเร่ แผงลอยหรือทำให้ลดจำนวนลงจนเหลือน้อยที่สุด นั่นคือ อนุญาตเฉพาะผู้ที่มีความจำเป็นจริง ๆ จะมีผลทำให้แก้ปัญหาเรื่องร้านค้าตึกแถวที่ขบถสิ่งของล้าออกมาในทางเท้าได้ การตั้งของล้าออกนอกร้านทำกันมาจนเป็นธรรมเนียม เกิดความเคยชินว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะเกิดการผสมผสานกันอยู่ระหว่างหาบเร่ แผงลอย และของที่ตั้งล้าออกมาจากร้านค้า ดังนั้นความคิดความเข้าใจที่ว่าหาบเร่ แผงลอยเกิดขึ้นเพราะความยากจนเศรษฐกิจบังคับ จึงไม่น่าเป็นจริงทั้งหมด<sup>24</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นประมวลออกมาได้ว่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ล้วนเกิดจากความพึงพอใจ และค่านิยมของตัวผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นเองโดยอาจจะได้รับอิทธิพลจากนโยบายของรัฐบาลบ้าง เช่น เมื่อปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศให้เป็นปีส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่จะเป็นตัวกำหนดให้กรุงเทพมหานครต้องกำหนดนโยบายออกมาตามนั้น และประการสำคัญคือ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยได้เกิดขึ้นเป็นข้อเสนอทางนโยบายตั้งแต่สมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง หาเสียงในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารกรุงเทพมหานครก็นำข้อเสนอทางนโยบายมากำหนดเป็นนโยบายหลัก ๆ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยหยุดขายในทุกวันพุธ เพื่อร่วมกันทำความสะอาดทางเท้า และห้ามขายในจุดกวดขันพิเศษ บริเวณป้ายหยุดรถประจำทาง ทางขึ้น-ลงสะพานลอย ตลอดจนทางเท้าที่มีบริเวณแคบ และการกวาดจับดำเนินคดีกับผู้ค้าออกจุดผ่อนผัน โดยในส่วนของ การจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ด้วยวิธีจับปรับผู้ค้านั้น พลตรีจำลอง ศรีเมือง และคณะผู้บริหารได้ทดลองทำตามวิธีการเดิม ๆ ประมาณ 13 เดือน พบว่าไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการปรับเปลี่ยนนโยบายโดยหันมาใช้วิธีจับปรับผู้ซื้อสินค้าจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยนอกจุดผ่อนผันแทน และมีการประชาสัมพันธ์นโยบายให้สาธารณชน

<sup>24</sup> “หาบเร่ แผงลอย ตัดความสงสารได้ก็ดี,” สยามรัฐ ( 11 กุมภาพันธ์ 2530 ) : 5.

ได้รับทราบ ซึ่งนโยบายจับปรับผู้ซื้อสินค้าจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยนี้ มาจากการตีความมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 และได้รับการโต้แย้งจากกรมตำรวจว่า ไม่สามารถกระทำได้ ในที่สุดมีการส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า ตำรวจมีอำนาจจับกุมได้ในกรณีที่ผู้ซื้อสิ่งของบนทางเท้ากีดขวางทางเท้า แต่ถ้าไม่กีดขวางทางเท้าก็ให้พิจารณาแล้วแต่กรณีและข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป โดยเรื่องนี้ศาลจะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน<sup>25</sup>

เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เปิดเผยต่อมาว่า แม้จะมีอำนาจจับกุมผู้ซื้อสิ่งของบนทางเท้าได้ แต่กรุงเทพมหานครจะยังไม่ดำเนินการจนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายตามที่กรุงเทพมหานครเสนอไปก่อน กล่าวคือ ขอให้ผู้แก้ปัญหาหาบเร่สามารถจับและปรับได้ โดยขอให้ให้อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ กรุงเทพมหานคร หรือ ตำรวจ ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว และขอให้ผู้เข้าไปแก้ปัญหาหาบเร่มีอำนาจให้เปิดจุดผ่อนผันได้<sup>26</sup>

ต่อประเด็นปัญหาหาบเร่ แผงลอยนี้ พลเอกประจวบ สุนทราวงกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้แสดงทัศนะว่า ปัญหาหาบเร่ แผงลอย ตำรวจและกรุงเทพมหานครจะต้องร่วมมือกันปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการแก้ไขกฎหมายจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ หากจำเป็นจะต้องแก้ จะได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ส่วนกรณีที่กรมการปกครองสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้ผ่อนผันต่อหาบเร่ แผงลอย คงจะกระทำไม่ได้ จะต้องทำตามกฎหมายไปก่อน จะกระทำการที่ค้านต่อกฎหมายไม่ได้<sup>27</sup> จุดนี้ เห็นได้ว่าบทบาทในส่วนของรัฐบาลเองในสมัยดังกล่าว เมื่อเทียบกับบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในประเด็นการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยดูจะล้าหน้ารัฐบาล รัฐบาลจะมีบทบาทเป็นแต่เพียงผู้เห็นชอบในข้อเสนอทางนโยบายตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เสนอกระทรวงมหาดไทยให้ออกกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับและปรับ

<sup>25</sup> “กฤษฎีกาตีความจับผู้ซื้อได้ จำลอง ขอเวลาเตรียมตัว,” สยามรัฐ ( 24 มกราคม 2530 ) : 1, 16.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

แต่ฝ่ายเดียว ถ้าเจ้าหน้าที่เทศกิจมีอำนาจจับได้ก็ควรให้อำนาจปรับด้วย และขอให้มีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันด้วย เพราะจุดผ่อนผันที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริง ไม่มีกฎหมายใด ๆ รองรับ

ส่วนประเด็นบุคลิกภาพทางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ในอดีตจะพบว่า บุคคลที่มีพื้นฐานความเป็นมาจากการประกอบอาชีพทหาร จะมีบุคลิกภาพที่เอนเอียงไปในทางเผด็จการ เช่น ในยุคสมัยของจอมพลป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และแม้แต่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีความสัมพันธ์กับแนวความคิดเรื่องความมีระเบียบวินัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้นนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในยุคสมัยดังกล่าวจึงมักจะแข็งกร้าวมากกว่าการประนีประนอม อาจอนุมานได้ว่าในยุคสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แม้ว่ารูปแบบการเมือง การปกครองประเทศจะเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งระบบราชการ แต่ก็มีความโน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตย จึงเปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นได้มีโอกาสวางนโยบายในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ นโยบายที่หลากหลายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยจึงเกิดขึ้น และรูปแบบรวมทั้งเนื้อหาของนโยบายดังกล่าวก็เป็นตัวแสดงให้เห็นถึงบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นด้วย

**ข. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้กล่าวไว้ว่า “สสารไม่สูญหายไปจากโลกฉันใด หาบเร่ย่อมไม่สูญหายไปจากกรุงเทพมหานครฉันนั้น”<sup>28</sup>

เด่น ภูสุวรรณ อดีตปลัดกรุงเทพมหานคร ได้กล่าวไว้ว่า “หาบเร่ แผงลอยมีมาแต่ดั้งเดิมบรรพ์เป็นของคู่บ้าน คู่เมือง ไม่เคยหายขาดบางครั้งเป็นประเด็นลูกกลม บางครั้งก็สงบ”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง, “หาบเร่กับผมคนชื่อจำลอง,” สยามรัฐ, : 10.

<sup>29</sup> “หาบเร่ แผงลอย ควรหันหน้าเข้าหากันเพื่อแก้ปัญหา,” สยามรัฐ, : 9.

“ทหารเก่า” ได้กล่าวไว้ว่า “เรื่องหาบเร่ แผลงลอยของประเทศไทยนั้น ไม่มีวันที่จะหมดสิ้นไป โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ผู้ใดก็ตามจะมีอำนาจวาสนา มีอิทธิฤทธิ์ยิ่งใหญ่ หากอาจเอื้อมมาแตะต้องกับประเด็นปัญหาหาบเร่ แผลงลอยแล้ว จะต้องมียันเป็นไปทุกรายไป”<sup>30</sup>

ปริญญา พลาบดีวัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดสัมมนาเรื่องหาบเร่ แผลงลอย : ทางออกอยู่ที่ไหน ที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปี พ.ศ. 2530 นักวิชาการที่เข้าร่วมสัมมนาไม่เห็นด้วยกับแนวทางแก้ไขปัญหาหาบเร่ แผลงลอยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่จะใช้วิธีการป้องปราม และยอมรับว่า หาบเร่ แผลงลอย เป็นสัญลักษณ์ที่คู่กับวิถีชีวิตของคนไทย<sup>31</sup>

จากคำกล่าวของบุคคลดังกล่าวข้างต้นพอจะสื่อได้ว่า ตราบโดที่สังคมไทยยังไม่สามารถขจัดเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการค้าในรูปของหาบเร่ แผลงลอยออกไปได้ ไม่ว่าจะเป็ในเรืองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ศักยภาพในการเก็บภาษีอากรหรือการจัดการปัญหาของภาครัฐค่อนข้างต่ำ หรือแม้แต่นโยบายในเรื่องวิถีการดำรงชีวิตของคนในสังคมออกไปได้ การค้าในรูปของหาบเร่ แผลงลอยก็จะคงอยู่ต่อไป และมีจำนวนที่เพิ่มขึ้น หรือลดลงตามแต่เหตุปัจจัยดังกล่าว

ดังนั้นในหัวข้อนี้จะนำทฤษฎีว่าด้วยอุปสงค์กับอุปทานขึ้นพื้นฐานมาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ผู้ค้าหาบเร่ แผลงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมัยแรกนี้ มองว่าตามกฎหมายแล้ว การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะจะกระทำไม่ได้ และไม่สามารผ่นผันได้ด้วย แต่ด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ จึงต้องยอมละเว้นไม่บังคับใช้กฎหมาย ในบางจุดในช่วงเวลากลางวัน จำนวน 164 แห่ง ส่วนกลางคืนตั้งแต่ 19.30 น. เป็นต้นไป จะเปิดโอกาสให้ขายสินค้าตามทางเท้าได้ค่อนข้างเสรีทุกแห่ง และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนค้าขายนอกจุดผ่อนผันในช่วงเวลาบังคับอยู่ทั่วไป จะเห็นได้ว่าอุปสงค์ในที่หรือทางสาธารณะ (ความต้องการค้าขายของผู้ค้า) มีอยู่สูงกว่าอุปทานในที่หรือทางสาธารณะ (พื้นที่หรือจุดที่ผ่อนผันให้ทำการค้าได้) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น และผู้นำทาง

<sup>30</sup> สงครามหาบเร่ในกทม.

<sup>31</sup> “หาบเร่ แผลงลอย – ตัดความสงสารได้ก็ดี”, สยามรัฐ, : 5.

การเมืองระดับชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยจึงออกมาในแง่ลบ แต่ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็อาจพัฒนาไปเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวกได้ในภายหลังในรูปของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อแลกกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะนอกจุดผ่อนผัน หรือแม้แต่การแทรกพื้นที่ค้าในจุดผ่อนผัน ดังนั้นนโยบายการจับกุมผู้ค้าจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่ และนำไปสู่การเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาในที่สุด

#### ค. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยแรกและมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยที่แข็งแกร่งนั้น ปรากฏว่าได้รับการโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์จากบรรดาผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย นักการเมืองฝ่ายค้าน นักวิชาการ และประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุผลทางด้านสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หาเช้ากินค่ำ มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ป้องปรามการค้าหาบเร่ แผงลอยนอกจุดผ่อนผัน แม้ว่าจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วก็สามารถทำได้ แต่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ไม่ได้ตัดสินใจที่จะบังคับใช้ในทันทีทันใด และมีการเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อที่จะให้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีการผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลยังได้กำหนดให้เป็นปีส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการกวาดล้างในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อต้อนรับชาวต่างชาติ ดังนั้นเมื่อผนวกปัจจัยทั้งสองประการเข้าด้วยกัน นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยจึงมีความเข้มงวด และส่งผลกระทบต่อผู้ค้าเป็นอย่างมากในช่วงต้น และเริ่มผ่อนคลายเป็นระยะหลัง เมื่อมีกระแสคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2530

#### 2. ยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง สมัยที่สองตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2535

##### ก. การก่อตัวของนโยบายหาบเร่ แผงลอย

สืบเนื่องจากในช่วงที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยแรก มีการประกาศนโยบายที่แข็งแกร่งต่อหาบเร่ แผงลอยหลายประการ โดยมาตรการ

ป้อมปราบผู้ซื้อได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลต่าง ๆ และสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก ทำให้มีการขลอ  
 การปฏิบัตินโยบายดังกล่าวไว้ และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายใน  
 ประเด็นที่ให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจจับและปรับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และให้  
 กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในรูปของหาบเร่ แผงลอยด้วย  
 ปรากฏว่าในช่วงที่มีการรอกการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น  
 ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่นั้น ก็มีการปฏิบัติตามนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยเดิม  
 ไปพลาง กล่าวคือ จุดที่ได้รับอนุญาตให้ค้าขายได้มีอยู่จำนวน 164 จุด ส่วนจุดที่อยู่นอกจุดผ่อน  
 ผัน ให้ค้าขายได้หลัง 19.30 น. ดังนั้นสถานการณ์เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในช่วงนี้ได้ผ่อนคลาย  
 ลง จะเห็นได้จากการเปรียบเทียบสถิติการจับกุมหาบเร่ แผงลอยเมื่อปี พ.ศ. 2529 จับกุมจำนวน  
 28,976 ราย เปรียบเทียบปรับเป็นเงิน 2,576,535 บาท<sup>32</sup> แต่ในปี พ.ศ. 2534 มีการจับกุมผู้  
 กระทำผิดพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ( ซึ่ง  
 ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่กระทำความผิดกรณีค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ) จำนวน 22,961 ราย  
 เปรียบเทียบปรับเป็นเงิน 3,114,820 บาท ซึ่งเห็นได้ชัดว่า สถิติการจับกุมได้ลดลง<sup>33</sup> และการ  
 วิพากษ์วิจารณ์นโยบายโดยผ่านสื่อต่าง ๆ แทบจะไม่ปรากฏ เว้นแต่กรณีที่มีการเปิดประเด็นในเรื่อง  
 ของปัญหาการรีดไถของเจ้าหน้าที่เทศกิจ

#### ข. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมือง เมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในยุคนี้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ผู้นำทางการเมืองระดับ  
 ชาติ กับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย จะออกมาในแง่ลบเช่นเดิม แต่ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่าง  
 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่น้อยได้พัฒนาไปเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวกได้อย่าง  
 เต็มรูป ในรูปแบบของการให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ  
 นอกจุดผ่อนผัน ในประเด็นนี้ เยาวนิต เพชรจันทร์ ได้มีความเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างของ  
 ข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะเน้นส่วนยอดมากกว่าในส่วนของพนักงานเทศกิจ ซึ่งเป็น

<sup>32</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2529 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์, 2529 ) : 130.

<sup>33</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2534 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์, 2534 ) : 141.



ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานภาคสนามไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการ จึงเป็นช่องทางให้เกิดทุจริต มีการเรียกเก็บเงินจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยมาเสริมรายได้ วิวัฒนาการเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินได้พัฒนามาจนเกิดระบบการส่งส่วยเช่นเดียวกับตำรวจ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันในส่วนที่ทุกฝ่ายพอใจ นอกจากนี้ยังมีการแทรกซ้อนของกลุ่มอิทธิพลที่ถือโอกาสแผ่มาในรูปของสายเก็บค่าหัวคิว ซึ่งมีแพร่หลายทั่วไป และการกระทำดังกล่าวเกิดในทุกระดับทุกสมัย จนผู้ค้าถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา และถ้าจะแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่เทศกิจรีดไถ ผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบทุกระดับชั้นจะต้องไม่มีผลประโยชน์<sup>34</sup>

#### ค. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ในช่วงนี้เป็นช่วงแห่งสูญญากาศทางนโยบายเพราะนโยบายใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยแทบจะไม่ปรากฏ ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ระหว่างการรอลงการเสนอแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และในสมัยที่สองนี้ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ครบวาระ 4 ปี

**สมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ( พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539 )**

#### ก. การก่อตัวของนโยบายหาบเร่ แผงลอย

มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 และประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 แทน ในยุคที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้จุดที่มีการผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะแต่เดิมมีโอกาสถูกกฎหมายขึ้น เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของ

<sup>34</sup> "หาบเร่ แผงลอย ต้องล้างภาพมาเปียให้ได้," มติชน ( 27 มิถุนายน 2535 ) : 20.

เจ้าพนักงานจรรยา สามารถประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้<sup>35</sup> ดังนั้นปัญหาความสับสนเนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหาบเร่ แผงลอย มีความขัดแย้งกัน หรือปัญหาความลำบากใจของผู้บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจ บังคับให้ต้องผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยก่อน และในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร น่าจะหมดสิ้นไป แต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่จะบัญญัติให้สามารถมีการผ่อนผันให้ทำการค้าในที่หรือทางสาธารณะได้ แต่การผ่อนผันดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ค่านิยมหรือการประเมินสถานการณ์ของตัวเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และประการที่สอง ค่านิยมหรือการประเมินสถานการณ์ของตัวเจ้าพนักงานจรรยา ซึ่งก็คือ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ดังนั้นหากติดขัดในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง การประกาศจุดผ่อนผันก็ย่อมเกิดขึ้นโดยยาก การให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานจรรยา ก็ส่งผลเท่ากับให้อำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย แก่บุคคลดังกล่าวในระดับหนึ่งนั่นเอง

จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับจุดทำการค้าในช่วงก่อนและหลังจากที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บังคับใช้ ซึ่งคาบเกี่ยวกันระหว่างสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปรากฏข้อมูลที่มีการสำรวจไว้คือ ในปี พ.ศ.2525 มีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยจำนวน 18,088 ราย<sup>36</sup> ในปี พ.ศ. 2530 มีจุดค้าที่ได้รับอนุญาตจำนวน 164 จุด<sup>37</sup> ในปี พ.ศ. 2534 มีจุดค้าจำนวน 440 จุด จำนวนผู้ค้า 21,237 ราย<sup>38</sup> ในปี พ.ศ. 2536 มีจุดค้า

<sup>35</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>36</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2526 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น : 2528 ), หน้า 66.

<sup>37</sup> พลตรีจำลอง ศรีเมือง, "หาบเร่กับผมคนชื่อจำลอง," สยามรัฐ, :10.

<sup>38</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2534 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 ), หน้า139.

จำนวน 512 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผัน 299 จุด จุดทบทวน ( จุดที่เสนอขอความเห็นชอบจากกองบัญชาการตำรวจนครบาลให้ประกาศเป็นจุดผ่อนผันแล้ว แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ ) 75 จุด และการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน / ทบทวนอีก 138 จุด จำนวนผู้ค้า 24,696 ราย<sup>39</sup> ในปี พ.ศ. 2537 มีจุดค้าจำนวน 372 จุด จำนวนผู้ค้า 23,332 ราย แยกเป็นจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน จำนวน 75 จุด และการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน / ทบทวนอีก 12 จุด<sup>40</sup> ในปี พ.ศ. 2538 มีจุดค้าจำนวน 607 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน / ทบทวน อีก 47 จุด รวมผู้ค้าทั้งสิ้น 27,266 คน<sup>41</sup> ในปี พ.ศ. 2539 มีจุดค้าจำนวน 657 จุด จำนวนผู้ค้า 26,367 ราย แยกเป็นจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขายนอกจุดผ่อนผัน / ทบทวน อีก 297 จุด<sup>42</sup> วิเคราะห์ได้ว่าในสมัยที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น อุปสงค์ในส่วนของความต้องการการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ จะเพิ่มขึ้นโดยตลอดในภาพรวม ในขณะที่อุปทานในส่วนจุดผ่อนผันให้ทำการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ มีอยู่จำกัดและส่วนหนึ่งถูกกีดจำนวนโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งสังเกตได้จากจำนวนจุดทบทวนและการค้าออกจุดที่เพิ่มขึ้นมากในช่วงปี พ.ศ. 2537 – 2539 ประกอบกับในปี พ.ศ. 2537 – 2538 มีนักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์การจัดการกับหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์หลายรายได้แก่

อมรรัตน์ เกรียงขจร ได้แสดงทัศนะว่า นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานคร เป็นผลพวงมาจากกระแสความสมัยใหม่ เป็นคลื่นประดังเข้ามาสร้างความคิดในเรื่องความเป็นระบบระเบียบมากกว่าความอิสระของปัจเจกชน ความเป็นแบบแผนทางการมาแทนที่ความหลากหลายโดยธรรมชาติของชุมชน และที่เป็นปัญหาใหญ่คือภายใต้การดูแลของรัฐ ทุก

<sup>39</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2536 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536 ), หน้า 151.

<sup>40</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2537 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537 ), หน้า 143.

<sup>41</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2539 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539 ), หน้า 137. (สถิติปี 2538)

<sup>42</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2540 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540 ), หน้า 163. (สถิติปี 2539)

ตารางนี้รัฐเป็นเจ้าของในทางกฎหมายและนโยบาย กิจกรรมใดที่ออกนอกกรอบความเป็น  
อารยะ จะต้องถูกกำจัดไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นประชาชนในตลาดจึงไม่มีสิทธิถามหาความเป็น  
ชุมชน หรือร้องขอการไต่สวนสาธารณะจากวัดกรณีขับไล่ผู้ค้าในวัดมหาธาตุ หรือจากเทศกิจ หรือ  
กรุงเทพมหานคร และแม้แต่การตัดสินจากสาธารณชน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นปัญหาน่า  
วิตกเพราะสังคมไทยภายใต้ความเจริญ ความทันสมัยได้พยายามกลืนกินชีวิตจิตวิญญาณของ  
ตนเอง โดยมองข้ามคุณค่าของความสัมพันธ์ภายในสังคม และหันไปหลงเชื่อต่อบทกฏเกณฑ์ที่ไม่  
สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทย การจำกัดจำนวนผู้ขายสินค้าเป็นทางออกของปัญหาช่องว่างด้าน  
คุณภาพชีวิตระหว่างคนรวยกับคนจนโดยคนรวยเป็นผู้ได้ประโยชน์ กรุงเทพมหานครเป็นเพียง  
กระจกเงาของสังคมสมัยใหม่ซึ่งต้องปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ใช่แต่เพียงเทศกิจที่เป็นปรปักษ์กับหาบเร่  
แผงลอย แต่ปัญหาใหญ่คือมีการแพร่หลายของความคิดนี้ในแวดวงของนักวิชาการ และชนชั้น  
กลางทั่วไป ดังที่พบในกรณีพื้นที่ท่าพระจันทร์ ในการแถลงความจำเป็นของมาตรการเด็ดขาดกับ  
ตลาดนอกระบบเหล่านี้ รัฐจะใช้คำพูดอย่างระมัดระวังอย่างไรก็ไม่เป็นประโยชน์ เพราะว่าโดย  
อุดมการณ์ของนโยบายแล้ว ที่มาก็คือการมองว่าหาบเร่ แผงลอยเป็นขยะสังคม ปัญหาที่เกิดขึ้น  
เป็นเพียงการมองปรากฏการณ์โดยรัฐ ซึ่งวางตัวเองว่าเป็นผู้รักษากฎหมาย ซึ่งควรจะเกิดการ  
ถกเถียงและทำความเข้าใจในสภาพที่เป็นจริงของหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ ในขณะที่  
กรุงเทพมหานครได้ด่วนสรุปโดยชี้ดเส้นตายห้ามขายเด็ดขาดย่อมมีผลกระทบต่อคนจนอีกจำนวน  
มากที่มีทางเลือกในสังคมน้อยอยู่แล้วให้หมดโอกาสพึ่งตนเอง และไม่รู้ว่หลังจากความสะอาด  
เกิดขึ้น อาจพบการฆาตกรรมหมู่ในวันพรุ่งนี้เพราะผู้ค้าจนตรอกหมดปัญญาที่จะมีชีวิตอยู่<sup>43</sup>

อนันต์ ศิริภัสสรภรณ์ แสดงทัศนะว่า ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีโอกาส  
ในการทำมาหากินด้านอื่น ๆ น้อย หรือมีโอกาสในสังคมน้อย การลงทุนเช่าแผงก็ไม่มีปัจจัยมาก  
พอ อีกทั้งการเสี่ยงต่อการถูกจับเล็กน้อย แต่มีผู้ซื้อจำนวนมาก เพราะเป็นจุดที่มีประชาชนสัญจร  
ไปมา นับว่าพอคุ้ม หรือเสียค่าปิดตาเจ้าหน้าที่เล็กน้อยก็ไม่หนักหนา ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา  
หลายแนวทางแก้ไขที่มีผู้คิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็มาตรการจับกุมโดยเด็ดขาดของเจ้าหน้าที่ การจัดหา  
สถานที่หรือตลาดให้ขายเป็นสัดส่วน แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาจึงได้มีการใช้มาตรการ  
ใหม่แทนที่จะจับกุมอย่างเดียว ก็เปลี่ยนไปเป็นกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายได้ เมื่ออยู่ในจุด

<sup>43</sup> อมรรัตน์ เกริญขจร, หาบเร่ แผงลอย ขยะของสังคมไทย ?

ผ่นผ้นถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย จะมีบัตรประจำตัวผู้ค้า แล้วไม่ต้องเสียเงินให้กับผู้ใดเพราะ  
 ทางการรับรองให้ว่าถูกต้อง โครงการที่เป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาแบบประนีประนอม  
 ได้แก่ โครงการทางสายสายท่าพระจันทร์ ของสำนักงานเขตพระนคร โดยได้มีการขีดเส้นสี  
 เหลืองให้ผู้ค้าที่จดทะเบียนไว้กับสำนักงานเขตวางขายอย่างเป็นสัดส่วน และมีการเว้นที่ให้เดิน  
 เป็นระยะ ๆ ด้วย โดยก่อนหน้านี้มีการประกาศถึงมาตรการที่เด็ดขาดในการจับกุมผู้ค้าที่ไม่ได้อยู่  
 ในจุดผ่นผ้นโดยมีการตักเตือน การห้ามขาย การจับและปรับ ซึ่งมาตรการเช่นนี้เพื่อเป็นการลด  
 จำนวนผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยให้มีจำนวนลดลง จะให้สิทธิกับผู้ที่ยื่นไว้กับสำนักงานเขต  
 เท่านั้น และไม่มีการจดทะเบียนเพิ่ม จะมีแต่การลดลง นับเป็นการแก้ไขปัญหาคือ เป็นมาตรการ  
 ที่มีการประนีประนอม กำหนดจุดให้ขายเป็นสัดส่วน มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสะอาด  
 ถูกสุขอนามัย<sup>44</sup>

นิธิ เอียวศรีวงศ์ แสดงทัศนะเกี่ยวกับการขับไล่หาบเร่ แผงลอย บริเวณท่าพระจันทร์ตาม  
 มติของคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ว่า ถ้ากรุงเทพมหานครขับไล่หาบเร่ แผงลอยเหล่านี้ไปให้  
 หมด การสัญจรไปมาทั้งโดยการเดินบนทางเท้าหรือการสัญจรบนท้องถนนย่อมจะคล่องตัวขึ้น  
 อย่างแน่นอน แต่ชีวิตไม่ใช่การสัญจรไปมาเพียงอย่างเดียว การสัญจรไปมาเป็นเพียงส่วนเล็ว  
 หนึ่งของการดำเนินชีวิตของผู้คน โดยเฉพาะการสัญจรด้วยรถยนต์ยังเป็นส่วนเล็วที่น้อยลงไป  
 ชีวิตของคนขึ้นไปใหญ่ การทำมาหากินของผู้คนบนทางเท้าก็เป็นกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตของเขา  
 ไม่น้อยไปกว่าการสัญจรไปมา น่าจะมีหนทางประนีประนอมกิจกรรมหลาย ๆ ด้านในชีวิตของผู้คน  
 เข้าด้วยกัน กล่าวคือ ทำให้การสัญจรไปมาก็พอเป็นไปได้อย่างสะดวกมากขึ้นเล็กน้อย และ  
 กิจกรรมค้าขายและซื้อขายตลอดจนเที่ยวชมสินค้าก็ยังคงดำเนินต่อไปได้ การจัดระเบียบและ  
 วางผังให้แก่การเติบโตของเมืองมีวิธีการ 2 ประการ ได้แก่ การวางผังเมืองแบบหยาบ จะมองแต่  
 ระเบียบ ความสวยงามหรือสะอาดที่วัตถุ โดยไม่มีความสัมพันธ์กับชีวิตของผู้คน การวางผังเมือง  
 แบบนี้ชอบขับไล่ผู้คนออกไปเพราะมองไม่เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของชีวิตผู้คนนับถือแต่วัตถุ การวาง  
 ผังเมืองแบบนุ่มนวล จะถือเอาชีวิตและกิจกรรมในชีวิตของผู้คนเป็นศูนย์กลาง ระเบียบเกิดขึ้นจาก  
 การประกอบกิจกรรมได้หลากหลาย ไม่ขัดแย้งกัน และเอื้อต่อความสุขของคนหมู่มาก ในทางตรง

<sup>44</sup> วัฏจักร ( 6 มีนาคม 2537 ) : 4.

กันข้ามระเบียบที่เกิดจากการจับทุกสิ่งให้เข้าแถวให้เรียบร้อย โดยขัดแย้งกับการดำเนินชีวิตจริงของผู้คน นักผังเมืองฝ่ายอนุมนวลจะเห็นเป็นความวุ่นวายหรือระเบียบที่เสแสร้ง การวางผังเมืองแบบอนุมนวลนี้หมดพลังในประเทศไทยลงไปทุกที ขณะที่นักผังเมืองแบบหยาบคายเถลิงอำนาจเหนือผู้บริหารเมืองระดับต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>45</sup>

สุนัย เศรษฐบุญสร้าง ให้ความเห็นว่า ถ้ายอมรับให้มีhaber แฉงลอยบริเวณรอบวัดมหาธาตุ ท่าช้าง และท่าพระจันทร์ เพื่อรักษาวัฒนธรรมแบบไทย ๆ ของเกาะรัตนโกสินทร์ ก็ต้องยอมรับความไม่มีระเบียบวินัยของผู้ค้าที่เป็นวัฒนธรรมไทย ๆ ส่วนหนึ่งด้วย Haber แฉงลอยไม่ใช่อาชญากรรมของสังคม การจัดระเบียบhaber แฉงลอยจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และยากต่อการปฏิบัติให้มีความพอเหมาะพอดี ถ้าเจ้าหน้าที่ประนีประนอมมากเกินไปจะจัดระเบียบไม่ได้ผล และถูกเพ่งเล็งได้ว่าคงมีการรับผลประโยชน์ในทางมิชอบจากผู้ค้า แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติรุนแรงเกินไป ก็จะถูกตำหนิได้อีกว่ารังแกคนยากจนที่ประกอบอาชีพสุจริต หากเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้รับผลประโยชน์จากส่วนแบ่งของมูลค่าส่วนเกินของค่าเช่าที่สาธารณะบริเวณนี้ ก็คงจะไม่แข็งขันย้ายผู้ค้าเข้าไปในตลาดที่จัดไว้ให้ อาทิ ตลาดพญาไม้ และหากการย้ายผู้ค้าเข้าไปขายในตลาดซึ่งอยู่ในทำเลที่ค้าขายได้ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด กลับไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม กรุงเทพมหานครก็คงถึงทางตันที่จะสามารถหาวิธีแก้ไขปัญหahaber แฉงลอยได้ดีกว่านี้<sup>46</sup>

จากข้อมูลและทัศนะของบุคคลดังกล่าวข้างต้นพอจะวิเคราะห์ได้ว่าในสมัยที่ร้อยเอก กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบhaber แฉงลอย จะผูกติดอยู่กับเหตุผลทางด้านการจัดระเบียบและวางผังให้กับการเติบโตของเมือง ถึงแม้จะมีอำนาจประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยา ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่การประกาศจุดผ่อนผันกระทำไม่ได้ไม่สมดุลงกับความต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะของผู้ค้า โดยมีสาเหตุมาจากการประเมินความ

<sup>45</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "จากท่าพระจันทร์ยันบาร์โค้ด," มติชน (6 มีนาคม 2538) : 31.

<sup>46</sup> สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, "haber แฉงลอยที่ไปอยู่ไหน ? ยังไร้คำตอบ," สยามโพสต์ (31 มีนาคม 2538)

เหมาะสมโดยกรุงเทพมหานครเอง และอีกส่วนหนึ่งมาจากการไม่เห็นชอบในการประกาศ จุดผ่อนผันของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ดังจะเห็นได้จากสถิติของการประกาศจุดผ่อนผัน จุดทบทวน และการค้าขนออกจุด เปรียบเทียบในปี 2536, 2537, 2538 และ 2539 ดังนี้

ในปี 2536 จำนวนจุดผ่อนผัน 299 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน 138 จุด

ในปี 2537 จำนวนจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน 12 จุด

ในปี 2538 จำนวนจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน 247 จุด

ในปี 2539 จำนวนจุดผ่อนผัน 285 จุด จุดทบทวน 75 จุด และการค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน 297 จุด

จากข้อมูลข้างต้น เปรียบเทียบจำนวนจุดผ่อนผันและการค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน ในปี พ.ศ. 2536 และ 2537 พบว่า มีจำนวนลดลงทั้งสองประเภทในปี พ.ศ. 2537 แสดงว่ามีการผลักดันให้มีการยกเลิกจุดผ่อนผันบางจุด และมีการสลายผู้ค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน ในหลาย ๆ จุด แต่เมื่อมาถึงปี พ.ศ. 2538 และ 2539 พบว่า การค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน ได้เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2537 เป็นอย่างมาก และเพิ่มขึ้นทุกปี ส่วนจำนวนจุดผ่อนผันและจุดทบทวน มีจำนวนค่อนข้างคงที่มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 – 2539 จุดนี้ น่าจะแสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครและกองบัญชาการตำรวจนครบาลพิจารณาแล้วว่าในช่วง 3 ปีดังกล่าวไม่มีความจำเป็นที่จะเพิ่มจำนวนจุดผ่อนผัน ในขณะที่การค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก น่าจะสื่อให้เห็นว่าผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ตระหนักในสถานะของตนเองว่า ตามกฎหมายแล้ว การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะอาจกระทำได้เสมอโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานจราจร และการที่กฎหมายมีบทบัญญัติเช่นนั้น น่าจะบัญญัติในทางที่เป็นคุณต่อผู้ค้า จึงมีการเปิดพื้นที่ค้าขายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และการที่จำนวนจุดผ่อนผันและจุดทบทวน มีแนวโน้มที่จะคงที่ ขณะที่การค้าขนออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ น่าจะแสดงถึงอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำที่มีต่อการกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี เพราะถึงแม้ว่าสาธารณชนจะต้องการ

เพิ่มพื้นที่ค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานจรรยาภิยังยืนยันตามจุดยืนเดิมของตน ดังที่อนันต์ ศิริภัสราภรณ์ กล่าวไว้ว่า ได้มีการประกาศมาตรการที่เด็ดขาดในการจับกุมผู้ค้าที่ไม่ได้อยู่ในจุดผ่อนผัน โดยมีการตักเตือน การห้ามขาย การจับและปรับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยให้มีจำนวนลดลง จะให้สิทธิกับผู้จดทะเบียนไว้กับสำนักงานเขตเท่านั้น และไม่มีการจดทะเบียนเพิ่ม จะมีแต่การลดลง ดังนั้นบุคลิกภาพทางการเมืองของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา น่าจะเป็นแบบเผด็จการ มากกว่า แบบประชาธิปไตย เพราะในการประกาศยกเลิกจุดค้าบริเวณท่าช้าง, ท่าพระจันทร์ และวัดมหาธาตุ ไม่ได้มีการเปิดใต้สวนสาธารณะ เพื่อให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ทั้ง ๆ ที่ได้รับการโต้แย้งและเสนอแนะจากบรรดานักวิชาการ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

#### ข. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามข้อสรุปที่ได้พบว่าในสมัยที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นคุณแก่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยาภิสามารถประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า ในสมัยดังกล่าว มีการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้จำนวนหนึ่ง ซึ่งมีทั้งที่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจรรยาภิ และไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจรรยาภิ (จุดทบทวน) แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ยังมีผู้ค้าต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะอีกเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากการค้านอกจุดผ่อนผัน / ทบทวนที่เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี ( ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 - 2539 ) จึงวิเคราะห์ได้ว่าในยุคสมัยนี้มีอุปสงค์หรือความต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ภาครัฐหรือกรุงเทพมหานคร ได้กีดจำนวนอุปทานในที่หรือทางสาธารณะที่สามารถค้าขายได้ลงหรือให้อยู่คงที่ ทำให้ผู้ค้าได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากการค้าขายนอกจุดผ่อนผันย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษ ดังนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจึงออกมาในทิศทางลบ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่เทศกิจ ) จะออกมาในทิศทางลบ และพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในทางบวก



ภายหลัง ในรูปของการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนเพื่อแลกกับการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ส่วนต่อผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ไม่ปรากฏว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางใด ๆ กับบุคคลดังกล่าว โดยอาจกล่าวได้ว่า ในยุคสมัยที่ระบอบ การเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตย ปัญหาหาบเร่ แฉงลอยมักจะไม่เป็นประเด็นปัญหาในระดับชาติ แต่อาจเป็นประเด็นปัญหาที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่น ในการจัดการเองภายใต้กรอบของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น

#### ค. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย หาบเร่ แฉงลอย

ในช่วงนี้อิทธิพลในเรื่องความมีระเบียบวินัยของผู้ค้า และแนวความคิดในเรื่องการอนุรักษ์ พื้นที่ประวัติศาสตร์ โดยการปฏิสังขรณ์และฟื้นฟูภูมิทัศน์ โดยเฉพาะในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ โดยรอบพระบรมมหาราชวัง มีความพยายามที่จะผลักดันผู้ค้าที่ประกอบกิจการอยู่บริเวณ ดังกล่าวให้ไปค้าขายในที่ที่กรุงเทพมหานครจัดเอาไว้ให้ค้าขายโดยเฉพาะ และจับกุมดำเนินคดีกับ ผู้ที่ฝ่าฝืนนอกจุดผ่อนผันอย่างต่อเนื่อง เมื่อมาพิจารณาภูมิหลังของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้ว พบว่าเป็นสถาปนิก ซึ่งอาชีพน่าจะมีความสำคัญต่อบุคลิกภาพ หรือความคิด ความเชื่อ ตลอดจนค่านิยมบางประการ และส่งผลกระทบต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบาย สาธารณะที่กำหนดออกมาด้วย โดยจะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แฉงลอย ที่กำหนดขึ้น ส่วนหนึ่งล้วนตอบสนองต่อเป้าหมายของการปฏิสังขรณ์และฟื้นฟูภูมิทัศน์ของเกาะรัตนโกสินทร์ โดยรอบพระบรมมหาราชวังให้ดูสะอาด โดดเด่น และเป็นระเบียบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้นอย่างเด่นชัด

**สมัย ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ( พ.ศ. 2539 – 2543 )**

ก. การก่อตัวของนโยบายหาบเร่ แฉงลอย

นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แฉงลอย ในสมัยที่ดร. พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ไม่แตกต่างไปจากยุคสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ ออยุธยา มากนัก กล่าวคือ จะเน้นในเรื่องการจัดระเบียบหาบเร่ แฉงลอย และ อนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่ แฉงลอย ค้าขายในจุดผ่อนผัน และจุดทบทวนเท่านั้น โดยยึดถือพระราช บัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นบรรทัด ฐาน แต่ในยุคสมัยของดร. พิจิตต รัตตกุล จะเน้นการรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

โดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ มากกว่าในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จึงทำให้มีสถิติเรื่องร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย เป็นจำนวนมาก ในประเด็น หาบเร่ แผงลอย เกะกะ กีดขวางการจราจร และเจ้าหน้าที่เทศกิจเรียกเก็บเงิน ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวพบว่าผู้ร้องมีทั้งฝ่ายประชาชนคนเดินถนน และในส่วนของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยเอง อาจกล่าวได้ว่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ในยุคของดร. พิชิต รัตตกุล มีฐานมาจากสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง เช่นเดียวกับในสมัยของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดและความถี่ในการบังคับใช้นโยบาย ตลอดจนการรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยนโยบายจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

#### ข. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการตรวจสอบข้อมูลจำนวนจุดผ่อนผัน จุดทบทวน และการค้าออกจุดผ่อนผัน ในสมัยที่ดร.พิชิต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2539 มีจุดค้าจำนวน 657 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผันจำนวน 285 จุด จุดทบทวนจำนวน 75 จุด และการค้าออกจุดผ่อนผัน / ทบทวนจำนวน 297 จุด รวมผู้ค้าทั้งสิ้น 26,367 คน<sup>47</sup> ในปี พ.ศ. 2540 มีจุดค้าจำนวน 656 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผันจำนวน 284 จุด จุดทบทวนจำนวน 75 จุด และการค้าออกจุดผ่อนผัน / ทบทวนจำนวน 297 จุด รวมผู้ค้าทั้งสิ้น 26,270 คน<sup>48</sup> ในปี พ.ศ. 2541 มีจุดค้าจำนวน 600 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผันจำนวน 285 จุด จุดทบทวนจำนวน 75 จุด และการค้าออกจุดผ่อนผัน / ทบทวน จำนวน 240 จุด รวมผู้ค้าทั้งสิ้น 27,265 คน<sup>49</sup> ในปี พ.ศ. 2542 มีจุดค้าจำนวน 669 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผันจำนวน 287 จุด จุดทบทวนจำนวน 76 จุด และการค้าออกจุดผ่อนผัน / จุด

<sup>47</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2540, อ้างแล้ว, หน้า163.

<sup>48</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2541 ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541 ), หน้า166.( สถิติปี 2540 )

<sup>49</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2542 ( นนทบุรี : สหมิตรพรินติ้ง : 2542 ), หน้า171. (สถิติปี 2541)

ทบทวน จำนวน 306 จุด รวมผู้ค้าทั้งสิ้น 26,459 คน<sup>50</sup> และในปี พ.ศ. 2543 มีจุดค้าจำนวน 1,053 จุด แยกเป็นจุดผ่อนผันจำนวน 267 จุด จุดทบทวน 73 จุด และการค้านอกจุดผ่อนผัน / จุดทบทวน จำนวน 713 จุด มีผู้ค้ารวมทั้งสิ้น 34,267 คน<sup>51</sup> จะเห็นได้ว่าในช่วง 2 ปีแรก มีการเพิ่มขึ้นของการค้านอกจุดผ่อนผัน / จุดทบทวน ทุกปี เมื่อเทียบกับในสมัยที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่จำนวนจุดผ่อนผัน และจุดทบทวนมีจำนวนค่อนข้างคงที่ ส่วนในปี พ.ศ. 2541 การค้านอกจุดผ่อนผันได้ลดจำนวนลง ซึ่งอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ มีการล่มสลายของธุรกิจเอกชนในระบบ พอเข้าสู่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป ปรากฏว่า มีการค้าขายในลักษณะหาบเร่ แผงลอย เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2543 มีผู้ค้าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 29.5 และมีจุดค้านอกจุดผ่อนผัน / จุดทบทวนเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึงหนึ่งเท่ากว่า และมีการกระทำผิดกฎเกณฑ์การค้าที่กรุงเทพมหานคร กำหนดซึ่งนำไปสู่การร้องเรียนและเหตุการณ์สำคัญ ได้แก่

15 ตุลาคม 2542 มีผู้ร้องเรียนว่า บริเวณสะพานลอยบางจุดซึ่งเป็นจุดกวดขันพิเศษห้ามตั้งวางหาบเร่ แผงลอยเด็ดขาด มีแผงขายอาหารเกะกะ และร้านค้าแผงลอย ตลอดจนมีแผงเหล็กของกรุงเทพมหานครตั้งไว้ตลอดแนว ประชาชนต้องลัดเลาะลงไปเดินบนผิวการจราจรเพื่อไปขึ้นรถประจำทาง เมื่อลงจากรถก็ไม่สามารถเดินบนทางเท้าได้ เพราะมีร้านค้าแผงลอยตั้งอยู่<sup>52</sup>

18 ตุลาคม 2542 มีผู้ร้องเรียนว่า บริเวณลานพระบรมรูปรัชกาลที่ 6 สวนลุมพินี เป็นจุดห้ามตั้งหาบเร่-แผงลอยเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ได้พยายามกวดขันอย่างจริงจังมาโดยตลอด แต่ก็ยังมีผู้ค้าลักลอบ ผ่าฝืนอยู่เป็นประจำ<sup>53</sup>

<sup>50</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2543 ( ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543 ), หน้า 183. ( สถิติปี 2542 )

<sup>51</sup> กรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานครปี 2544 ( ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544 ), หน้า 116. ( สถิติปี 2543 )

<sup>52</sup> “ป้ายชชะกทม.” ไทยรัฐ 50 ฉบับที่ 15242 ( 15 ตุลาคม 2542 ) : 6.

<sup>53</sup> ไทยรัฐ 50 ฉบับที่ 15245 ( 18 ตุลาคม 2542 ) : 6.

10 พฤศจิกายน 2542 ถนนพระรามสี่บริเวณหัวลำโพง แต่เดิมไม่มีปัญหา แต่ปัจจุบันมีการสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน มีการกั้น และทำเป็นทางเดินกว้างประมาณ 2 เมตร ให้ประชาชนเดินพอสวนกันได้ แต่ปัจจุบันมีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ตั้งขายของเป็นจำนวนมาก ทำให้เดินสวนกันลำบาก และเทศกิจก็ไม่ดูแล เมื่อประมาณเดือนกันยายน 2542 ดร.พิจิตต รัตตกุล ได้ให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ว่า จะจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ให้ขายของในที่ทางที่เทศกิจจัดให้ หากฝ่าฝืนจะจับปรับ และห้ามขายวันพุธโดยเด็ดขาด จะเริ่มจับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป ปราบกฏให้มีการตีเส้นสีเหลืองสีเขียวโดยเจ้าหน้าที่เทศกิจ เพื่อไม่ให้ผู้ค้าตั้งของขายล้ำเส้น แต่ผู้ค้าไม่ปฏิบัติตามแม้แต่รายเดียว และในวันพุธก็ยังมีผู้ค้าฝ่าฝืนตั้งวางแผงค้าขายสินค้า โดยผู้ค้าแจ้งว่าหากมีเงินจ่ายให้เทศกิจก็ขายได้ตลอด 24 ชั่วโมง และจะต่อเติมตามทางเท้าก็ได้<sup>54</sup>

12 พฤศจิกายน 2542 มีผู้ร้องเรียนว่าโครงการหน้าบ้านน้อมองของกรุงเทพมหานคร กำหนดไม่ให้ร้านค้าตั้งของล้ำออกบนผิวถนน แต่เมื่อร้านค้าไม่ตั้งล้ำออก มีพวกผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยมายึดครองแทนโดยอ้างว่าตกลงกับเจ้าหน้าที่เทศกิจแล้ว อาทิ ถนนวณิช 1 ช่วงถนนจักรวรรดิ ถึงถนนมหาจักร ย่านคลองถม ช่วงถนนเยาวราชถึงถนนเจริญกรุง<sup>55</sup>

22 ธันวาคม 2542 กรุงเทพมหานคร ได้สั่งยกเลิกการตั้งแผงค้าหาบเร่ใต้สถานีรถไฟฟ้า และมีการจัดประชุมหาข้อยุติการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยใต้สถานีรถไฟฟ้า ร่วมกับตัวแทนผู้ค้าในเขตวัฒนา คลองเตย บางรัก และปทุมวัน โดยมีนายโสภณ วณิชชานันท์ นายกสมาคมผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยแห่งประเทศไทย เป็นแกนนำ โดยผู้ค้าขอผ่อนผันตั้งวางสินค้าใต้สถานีรถไฟฟ้า โดยระบุว่าหากกรุงเทพมหานครยกเลิกจะทำให้ผู้ค้าทั้งหมดเดือดร้อน กรุงเทพมหานคร และกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้เห็นตรงกันว่า หากปล่อยให้ตั้งวางสินค้า จะทำให้เกิดขวางทางสัญจรของผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า จึงจัดระเบียบภายใต้สถานีรถไฟฟ้าปลายบันไดขึ้น - ลง ในรัศมี 20 เมตร ห้ามตั้งวางสินค้าทุกชนิด ทำให้ผู้ค้าไม่พอใจ และจะไปร้องเรียนหน่วยงานที่ใหญ่กว่า กรุงเทพมหานคร เพื่อสั่งการให้อนุญาตให้ผู้ค้าวางสินค้าจำหน่ายได้ ซึ่งกรุงเทพมหานครยืนยันว่าพื้นที่ทางเท้าใต้สถานีจำเป็นต้องสงวนไว้ เพื่อให้ประชาชนเดินได้สะดวก หากพบฝ่าฝืนจะดำเนิน

<sup>54</sup> ไทยรัฐ 50 ฉบับที่ 15268 ( 10 พฤศจิกายน 2542 ) : 6.

<sup>55</sup> ไทยรัฐ 50 ฉบับที่ 15270 ( 12 พฤศจิกายน 2542 ) : 10.

คดีตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535<sup>56</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นไม่นาน ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ได้สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส ช่วงนานา ถนนสุขุมวิท จำนวนประมาณ 20 คน เข้าร้องเรียนต่อสื่อมวลชนประจำรัฐสภา ถึง โครงการรถไฟฟ้าบีทีเอส เนื่องจากไม่มีการจัดหาที่รองรับไว้ให้ผู้ค้าขายในจุดเดิม อีกทั้งส่งเสริมระบบการส่งส่วยต่อเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเก็บค่าแผง 200 – 400 บาท ต่อแผงต่อเดือน โดยหนึ่งในบรรดาผู้ค้าเป็นผู้เก็บส่วยจากผู้ค้าแผงลอยย่อยทั้งหมดประมาณ 20 ร้าน ทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน จะมีเจ้าหน้าที่เทศกิจมาเก็บเงิน จุดที่รับผิดชอบต้องส่งเงิน เดือนละ 4,000 – 5,000 บาท จึงจะสามารถวางของขายได้ ซึ่งกรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม จะตั้งคณะทำงานเพื่อประสานกับผู้บริหารของกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาผ่อนปรนจุดค้าแผงลอยใต้โครงการรถไฟฟ้าบีทีเอสในระหว่างที่หาข้อยุติไม่ได้<sup>57</sup>

28 ธันวาคม 2542 ตัวแทนกลุ่มผู้ค้าใหม่ริมถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายกว่า 20 คน ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขอผ่อนผันให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถตั้งวางขายสินค้าบริเวณด้านหน้าอาคารพาณิชย์ แต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถอนุมัติให้ได้ เพราะยากแก่การควบคุม หาบเร่แผงลอยจะเต็มเมือง ประชาชนไม่มีทางจะใช้เดิน ผู้ค้าอ้างว่า กรุงเทพมหานครเลือกปฏิบัติ เพราะอนุญาตให้กลุ่มผู้ค้าจำนวนมากกว่า 700 ราย ขายของในแนวถนนกรุงเกษม ด้านริมคลองผดุงกรุงเกษมได้ ทั้ง ๆ ที่บริเวณดังกล่าวเป็นทางเดินเท้าเช่นกัน สำนักงานเขตได้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการให้ผู้ค้าที่มาเรียกร้องดังกล่าวทำเรื่องขออนุญาตใช้พื้นที่ขายสินค้า โดยกำหนดคุณสมบัติว่าผู้ค้าทุกรายจะต้องมีคุณสมบัติ 3 ข้อ ได้แก่ เป็นผู้อยู่อาศัยตามทะเบียนบ้านในเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย จะต้องพิสูจน์ได้ว่ามีฐานะยากจน และห้ามให้มีการแข่ง หรือซื้อขายแผงใด ๆ ในภายหลัง เพื่อจะได้นำข้อมูลไปหารือกับสถานีตำรวจนครบาล พลับพลาไชยเขต 2 สำนักเทศกิจ และกองบัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อพิจารณา ปรากฏว่าไม่มีผู้ค้ายื่นความประสงค์ เพราะส่วนใหญ่ตั้งใจจะมาจับจองพื้นที่ขายเพื่อแข่งต่ออีกทอดหนึ่ง แต่ได้

<sup>56</sup> เกลนิวส์ ฉบับที่ 18333 ( 23 ธันวาคม 2542 ) : 34.

<sup>57</sup> "ส่วยกรุงเทพมหานครอีก - ใจจับเองจะจะ," ไทยรัฐ 51 ฉบับ 15327 ( 8 มกราคม 2543 ) : 11.

เข้าไปตีเส้นแบ่งแผงค้าบนทางเดินเท้าจะวางขายสินค้าทุกวัน โดยเจ้าหน้าที่เทศกิจทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น และไม่ได้เข้าไปจับปรับแต่อย่างใด<sup>58</sup>

8 มกราคม 2543 สถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆได้รับการร้องเรียนจากประชาชนจำนวนมากว่าได้รับความเดือดร้อนจากการสัญจรในซอยสี่ลม 5 ( ซอยละลายทรัพย์ ) เนื่องจากมีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ตั้งแผงล้ำบนผิวการจราจร ซึ่งพล.ต.ท.เสรี เตมียเวส ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้สั่งการให้จัดระเบียบผู้ค้าและคืนผิวจราจร โดยขอขอดังกล่าวมีผู้ค้าประมาณ 300 ราย เหตุที่มีผู้ค้ามากเพราะเป็นที่ตั้งของบริษัทห้างร้านจำนวนมาก พนักงานนิยมเดินจับจ่ายซื้อของ เวลาทำการค้ามี 2 กะ ระหว่าง 06.00 – 10.00 น. และ 10.00 – 15.00 น. สำนักงานเขตบางรักชี้แจงว่า ซอยดังกล่าวไม่ได้เป็นจุดผ่อนผันให้ตั้งแผงขายของ ตามระเบียบจุดที่ตั้งแผงขายของได้จะต้องมีทางเท้ากว้างไม่ต่ำกว่า 2 เมตร แต่ทางเท้าซอยนี้กว้างเพียง 50 เซนติเมตร ซึ่งแต่ละแผงขนาดแผงกว้าง 1.20 เมตร จึงล้ำลงบนผิวการจราจร ปัญหาดังกล่าวเรื้อรังมานาน หากผลักดันอาจมีปัญหากฎต่อต้านจะต้องค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดขนาดแผงค้าให้เล็กลง และกวดขันให้อยู่ในระเบียบ<sup>59</sup>

16 มกราคม 2543 กลุ่มผู้ค้าที่ยึดพื้นที่ริมคลองหลอด ด้านหลังศาลาอาญาสนามหลวง เขตพระนคร เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าในเวลาากลางคืนประมาณ 100 คน ร้องเรียนต่อผู้สื่อข่าวว่า ในวันที่ 19 มกราคม 2543 สำนักงานเขตพระนครจะนำกำลังเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตำรวจ และทหารประมาณ 500 คน ชับไล่บรรดาผู้ค้าที่ขายสินค้าในบริเวณริมคลองหลอด โดยให้เหตุผลว่ากลุ่มผู้ขาย และซื้อสินค้าทำให้พื้นที่สกปรก และเป็นแหล่งมั่วสุมของคนเร่ร่อน และมีอาชีพ ผู้บริหารระดับสูง จึงมีนโยบายขับไล่บุคคลเหล่านี้ไปทั้งหมด กลุ่มผู้ค้าได้อ้างว่า ผู้ที่มายึดพื้นที่ริมคลองหลอดเป็นสถานที่ขายสินค้า ส่วนใหญ่เป็นผู้ตงงาน ซึ่งเกิดจากปัญหาด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลบริหารงานผิดพลาด มีผู้ค้าประมาณ 500 ราย โดยอยากให้รัฐบาลหรือผู้บริหารกรุงเทพมหานครยึดเวลา หรือผ่อนผันให้ค้าขายบริเวณดังกล่าวระยะหนึ่ง<sup>60</sup>

<sup>58</sup> ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15316 ( 28 ธันวาคม 2542 ) : 10.

<sup>59</sup> ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15327 ( 8 มกราคม 2543 ) : 11.

<sup>60</sup> "พ่อค้าคลองหลอดครวญตงงานถูกไล่ที่ทำกิน," เดลินิวส์ ฉบับที่ 18358 ( 17 มกราคม 2543 ) : 19.

18 มกราคม 2543 สำนักงานเขตพระนครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกาศว่าตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 ห้ามค้าขายหาบเร่ แผงลอยริมคลองหลอด จะกวาดล้างไล่ภณี คนจรจัด และคนรับรถ เนื่องจากได้รับร้องเรียนจากศาลฎีกา กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ถึงปัญหาริมคลองหลอด และเห็นว่าบริเวณดังกล่าวอยู่ในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ ใกล้พระบรมมหาราชวัง ควรพัฒนาพื้นที่ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหา สำหรับปัญหาหาบเร่ริมคลองหลอด ซึ่งจะค้าขายในช่วงกลางคืน ก่อนหน้านี้อำนาจเขตได้จัดที่เชิงสะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกให้ค้าขายแล้ว แต่ก็ยังมีส่วนหนึ่งกลับมาขายเหมือนเดิม<sup>61</sup>

6 มกราคม 2543 ดร.พิจิตต รัตตกุล นำกำลังตำรวจไปจับกุมเจ้าหน้าที่เทศกิจที่เรียกเก็บเงินผู้ค้าบริเวณริมถนนพระเนียง หน้าวัดโสมนัสวิหาร เพื่อแลกกับการตั้งแผงขายของ<sup>62</sup>

31 มกราคม 2543 กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปิดถนนหลายสาย ตรึงกำลังสกัดหาบเร่ คนจรจัด และไล่ภณีริมคลองหลอด ตั้งแต่เวลา 18.00 – 04.00 น. โดยได้ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยไปขายในที่แห่งใหม่บริเวณใต้ทางด่วนรองเมือง<sup>63</sup>

14 กุมภาพันธ์ 2543 กรุงเทพมหานครประกาศนโยบายกวาดล้างในเรื่องความสะอาด โดยแจ้งให้ผู้ค้าหาบเร่ทราบ และทำความสะอาดพื้นที่ขายของตนเองให้เรียบร้อย เพราะตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไป ถ้าแผงค้าบริเวณใดมีปัญหาสกปรก จะถูกยกเลิกห้ามขายทันที จากเดิมที่กรุงเทพมหานครใช้มาตรการตักเตือน เช่น ทำมิด 1 ครั้ง ตักเตือน ทำมิดครั้งที่ 2 หยุดขาย 3 วัน ทำมิดครั้งที่ 3 หยุดขาย 7 วัน ไม่ทำให้ผู้ค้าเกรงกลัว จึงทำมิดหลายครั้ง เพื่อให้ปัญหาหมดไป กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องใช้มาตรการเข้มพบกระทำมิดสั่งห้ามขายทันที ส่วนปัญหาไร้ใดมีรายงานเข้ามาเป็นระยะ ส่วนใหญ่จะมีปัญหาที่กระบวนการตรวจสอบที่ไม่มีหลักฐานเอาผิด โดยตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ เป็นต้นไป จะเน้นให้ตรวจสอบเรื่องความสะอาดของแผงค้า เพราะ

<sup>61</sup>“1 กุมภาพันธ์ห้ามขายริมคลองหลอด กวาดล้างมีขนุนและคนจรจัด,” เดลินิวส์ ( 18 มกราคม 2543 ) : 32.

<sup>62</sup>“ช่วยกรุงเทพมหานครใจอีก – ใจจับเองจะจะ,” ไทยรัฐ, 51 :11.

<sup>63</sup>“ปิดถนนหลายสาย ตรึงพื้นที่ไล่มีขนุน,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18372 ( 31 มกราคม 2543 ) : 30.

ได้รับการร้องเรียนมากกว่าทางเท้าสกปรก อย่างไรก็ตามปัจจุบัน ปัญหาการตั้งวางแผงค้าล้ำเส้น  
เหลือง กีดขวางการสัญจรได้ลดลง<sup>64</sup>

19 เมษายน 2543 สำนักงานเขตพระนคร สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร ได้จัด  
ระเบียบผู้ค้าแผงลอยกลางคืนที่ได้สะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฝั่งพระนคร ให้มีความเป็น  
ระเบียบเรียบร้อยและไม่กีดขวางการจราจร ด้วยการจำกัดจำนวนแผงค้าที่แน่นอน รวมทั้งตีเส้น  
กำหนดขนาดของแผงค้าให้ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่เมื่อเดือนมิถุนายน 2540 แต่หลังจากนั้น กลุ่มผู้ค้า  
แผงลอยที่สะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ร้องเรียนผู้สื่อข่าวว่า เกิดความไม่ชอบมาพากลของ  
เจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีการอนุญาตให้ผู้ค้ารายใหม่มาตั้งแผงขายของทั้ง ๆ ที่เป็นจุดห้ามขาย โดย  
กลุ่มผู้ค้ารายใหม่ประมาณ 20 ราย เข้ามาตั้งของขายบริเวณเชิงสะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก  
ฝั่งขาขึ้นได้แนวต้นสน เนื่องจากจุดดังกล่าวเป็นจุดที่เขตพระนคร และสำนักเทศกิจ กำหนดเป็น  
จุดห้ามตั้งวางขาย และเคยมีคำสั่งผลักดันให้ผู้ค้าในจุดดังกล่าวกว่า 100 ราย ออกจากพื้นที่ไป  
เมื่อคราวจัดระเบียบเมื่อปี 2540 อย่างไรก็ตามการตั้งวางขายของกลุ่มผู้ค้าใหม่นี้กลับไม่มี  
เจ้าหน้าที่เข้าจับกุมหรือผลักดันแต่อย่างใด ซึ่งสำนักงานเขตพระนครได้แจ้งให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่  
เทศกิจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มแผงลอยใหม่นี้ สำหรับกลุ่มผู้ค้าแผงลอยใหม่ดังกล่าวนี้ มี  
ข้อมูลว่า มีนายตำรวจระดับสารวัตรของสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเรียก  
เก็บค่าแผงผู้ค้ารายละ 3,500 บาท / แผง / เดือน และอ้างกับเจ้าหน้าที่เทศกิจว่าขอวางขายของ  
เพื่อนำรายได้เป็นสวัสดิการของสถานี ซึ่งผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นญาติของตำรวจ<sup>65</sup>

26 เมษายน 2545 สำนักงานเขตพระนครตรวจสอบจากกรณีที่กลุ่มผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย  
รายใหม่จำนวนหนึ่งมาตั้งวางขายของบริเวณเชิงสะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฝั่งขาขึ้น ซึ่ง

<sup>64</sup> "21 กุมภาพันธ์ ดีเดย์จัดการพวกหาบเร่ สกปรกเลอะเทอะ ห้ามขายทันที," เดลินิวส์ ฉบับที่ 18386  
( 14 กุมภาพันธ์ 2543 ) : 34.

<sup>65</sup> "อ้างตำรวจขอตั้งแผงลอยเถื่อน," ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15429 ( 19 เมษายน 2543 ) : 10.



เป็นจุดห้ามตั้งวางขาย โดยอ้างว่ามีนายตำรวจระดับสารวัตรของสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง อนุญาตให้ตั้งแผงขายได้นั้น กลุ่มผู้ค้าดังกล่าวได้เลิกขายไปแล้วตั้งแต่ 21 เมษายน 2545 และหากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนจะจับปรับตามกฎหมาย<sup>66</sup>

19 พฤษภาคม 2543 กรุงเทพมหานครยอมรับ การแก้ไขปัญหาน้ำที่เทศกิจรีดไถไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากสาเหตุหลักคือ ผู้ค้าไม่ยอมให้ความร่วมมือเป็นพยานในการชี้ตัวผู้กระทำผิด เนื่องจากเกรงว่าอาจถูกกลั่นแกล้งในการค้าขาย จากสถิติมีการร้องเรียนเข้ามาเรื่อย ๆ แต่ไม่เพิ่มมากนัก กรุงเทพมหานครติดตามตรวจสอบมาโดยตลอด เป็นเรื่องที่ว่าราชการ กรุงเทพมหานครคนใหม่ต้องกระทำ วิธีหนึ่งที่จะเห็นว่าจะมีส่วนแก้ปัญหาให้ดีขึ้นคือต้องเพิ่มเงินเดือน และหากทำผิดพลาดจะต้องถูกลงโทษสถานหนัก การจะลงโทษกับเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นเรื่องยาก เพราะบางครั้งเป็นการกลั่นแกล้งกัน เมื่อผู้ค้าไม่สามารถค้าขายได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่เทศกิจเข้มงวดก็กลั่นแกล้ง แต่บางครั้งเรื่องที่ร้องเรียนก็เป็นเรื่องจริง<sup>67</sup>

24 พฤษภาคม 2543 ดร.พิจิตต รัตตกุล เปิดเผยว่า หลังจากได้เริ่มโครงการพัฒนาการสุขาภิบาลอาหารริมบาทวิถีมาตั้งแต่ 14 กุมภาพันธ์ 2540 นั้น ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาแผงลอยจำหน่ายอาหารทั้งในจุดผ่อนผัน จุดเอกชน และนอกจุดผ่อนผัน โดยมีการอบรมผู้ค้าแผงลอยให้มีความรู้ความเข้าใจด้านการสุขาภิบาลอาหาร และสุขวิथाส่วนบุคคลที่ดี อีกทั้งให้ผู้ค้าปรับปรุงแผงลอยจำหน่ายอาหารให้ถูกสุขลักษณะ 10 ประการ โดยแผงค้าที่พัฒนาอย่างถูกสุขลักษณะจะได้รับมอบ "ดาวเขียว" เป็นสัญลักษณ์ โดยมอบไปแล้วทั้งสิ้น 10,986 แผง<sup>68</sup>

<sup>66</sup> "แผงลอยเส้นตำรวจสลายตัวแล้ว," ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15438 (28 เมษายน 2543) : 10.

<sup>67</sup> "ยอมรับแก้เทศกิจรีดไถไม่ได้ ฝากผู้ว่าฯ คนใหม่จัดการ," เดลินิวส์ ฉบับที่ 18481 (19 พฤษภาคม 2543) : 32.

<sup>68</sup> เดลินิวส์ ฉบับที่ 18486 (24 พฤษภาคม 2543) : 34.

7 มิถุนายน 2543 ผู้ค้าริมบาทวิถีย่านบางซื่อ ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียเงินค่าปรับเดือนละ 500 บาท และยังต้องส่งส่วยทุกเดือน เดือนละ 300 บาท แต่ไม่มีการออกใบเสร็จใด ๆ เดือดร้อนกันทั้งบริเวณตลาดประจวบ – บางซื่อ และตลาดมณีพیمان<sup>69</sup>

12 มิถุนายน 2543 มีผู้ร้องเรียนกรณีแผงลอยในย่านประตูน้ำ มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมหลายเท่า ในอดีตมีเพียง 400 กว่าแผง ป้ายรถประจำทางก็ประสบปัญหาเพราะแผงลอยยัดพื้นที่ไปเกือบหมด มีการเรียกร้องให้รักษาสีทิวทัศน์ของคนเดินเท้าที่รอรถประจำทาง<sup>70</sup> ซึ่งในเรื่องนี้ กองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ขอความร่วมมือให้กรุงเทพมหานครผลักดันผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยที่ตั้งวางขายสินค้าบนทางเท้าบริเวณใกล้ป้ายรถประจำทาง ฝั่งตรงข้ามศูนย์การค้าเวสต์เทรต เซ็นเตอร์ ตลอดแนวถนนราชดำริ เนื่องจากบริเวณป้ายรถโดยสารประจำทางถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่กวดขันพิเศษ ไม่อนุญาตให้ทำการค้า และจำหน่ายสินค้าโดยเด็ดขาด ตามวิธีการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2536<sup>71</sup>

11 กรกฎาคม 2543 สมชัย เตชะภาส เจ้าของร้านค้าปากซอยสีลม 20 ถนนสีลม เขตบางรัก ร้องเรียนว่า มีร้านค้าอยู่ติดกับซอย มีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยนำสินค้ามาขายปิดประตูทางเข้าออกบริเวณด้านข้างร้าน ทำให้เข้า – ออก ไม่ได้ จึงได้ร้องเรียนเจ้าหน้าที่เทศกิจเขตบางรัก ปรากฏได้รับคำตอบว่า ผู้ค้าขายมานานแล้ว หลังจากนั้นร้านของตนกลับถูกปรับจำนวน 500 บาท ตั้งแต่ร้องทุกข์ยังถูกกั้นแกล้ง มีการยุยงผู้ค้าให้วางสินค้าปิดบังร้านค้ามากขึ้น และไม่มีการจับปรับผู้ค้า ต่อมาได้สอบถามผู้ค้าบริเวณสีลมถึงการตั้งวางขายสินค้าบนถนนและบาทวิถี ได้รับคำตอบว่า มีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่เทศกิจเดือนละ 200 – 500 บาท เป็นประจำ<sup>72</sup>

<sup>69</sup> เคนนิวส์ ฉบับที่ 18500 ( 7 มิถุนายน 2543 ) : 7.

<sup>70</sup> เคนนิวส์ ฉบับที่ 18505 ( 12 มิถุนายน 2543 ) : 7.

<sup>71</sup> หนังสือที่ตช. 0011.143 / 13227 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 .

<sup>72</sup> "เทศกิจ เทศเก็บ," ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15512 ( 11 กรกฎาคม 2543 ) : 6.

สถิติจำนวนจุดผ่อนผัน จุดทบทวน และการค้าขายนอกจุด และเรื่องร้องเรียนหรือเหตุการณ์สำคัญที่มีหลักฐานบันทึกไว้ข้างต้น สามารถนำมาวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ได้คือ ในสมัยที่ดร. พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวนจุดผ่อนผัน และจุดทบทวนโดยรวม มีจำนวนคงที่เช่นเดียวกับในสมัยที่ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขณะที่การค้าขายนอกจุดผ่อนผันมีแนวโน้มที่เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ แสดงถึงความต้องค้าขายในที่หรือทางสาธารณะของบรรดาผู้ค้าที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นเมื่ออุปสงค์หรือความต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะเพิ่มขึ้นสูงกว่าอุปทาน หรือความสามารถ (ความต้องการ) ในการอนุญาตให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย จึงออกมาในทิศทางลบ ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับชาติกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย อาจออกมาในทางบวก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวมจะออกมาในทิศทางบวกในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนเช่นกัน ส่งผลให้สถานการณ์การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะมีความรุนแรงขึ้น ประจักษ์พยานได้แก่ กรณีที่มีผู้ให้ข้อมูลว่าในวันพุธซึ่งตามนโยบายของกรุงเทพมหานครจะให้ผู้ค้าหยุดขาย แต่บริเวณถนนพระราม 4 ใกล้หัวลำโพง ผู้ค้าบางรายขายได้ บางรายขายไม่ได้ สอบถามผู้ค้าได้ความว่าหากมีเงินจ่ายให้เทศกก็จะขายได้ตลอด 24 ชั่วโมง จะต่อเติมตามทางเดินเท้าก็ได้ หรือกรณีที่มีตัวแทนกลุ่มผู้ค้าใหม่ริมถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ขอผ่อนผันตั้งวางขายสินค้าบริเวณด้านหน้าอาคารพาณิชย์ปากทางเข้าโรงแรมปรีณเชส โดยอ้างว่าไม่มีที่ดินทำกิน และมีภาระทางครอบครัว ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่อนุมัติ จากข้อมูลในเบื้องต้นพบว่าผู้ค้าดังกล่าวส่วนใหญ่ตั้งใจจะมาจับจองพื้นที่ขายเพื่อแข่งต่ออีกทอดหนึ่ง โดยได้เข้าไปตีเส้นแบ่งแผงค้าบนทางเดินเท้าจะวางขายสินค้าทุกวัน โดยเจ้าหน้าที่เทศกทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น และไม่ได้เข้าไปจับปรับแต่อย่างใด ซึ่งสื่อให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติอาจหุนการรุกพื้นที่สาธารณะ และอาจสร้างสถานการณ์ขึ้นมา ทำเป็นจัดการกับปัญหาไม่ได้ แต่ในความเป็นจริง เป็นผู้สนับสนุนให้ผู้ค้ากระทำในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน เป็นการจุดประเด็นเพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดทบทวน เปิดขยายแหล่งรายได้ต่อไป ส่วนกรณีที่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยได้รับผลกระทบจากนโยบายของกรุงเทพมหานคร และมีการเจรจาต่อรองแล้วไม่เป็นผลก็จะร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เหนือกว่าทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยได้สถานีรถไฟฟ้ามหานครช่วงนานา

ถนนสุขุมวิท ร้องเรียนกรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎรและสื่อมวลชน ประจำรัฐสภา เนื่องจากกรุงเทพมหานครสั่งยกเลิกจุดค้า และไม่มีเจ้าหน้าที่รองรับไว้ให้ผู้ค้าใน จุดเดิม ก่อให้เกิดปัญหาส่งส่วยแลกกับการตั้งวางของขาย ซึ่งกรมการแรงงานและสวัสดิการ สังคมได้ขอให้กรุงเทพมหานครผ่อนปรนให้กับผู้ค้า จึงอาจสรุปได้ว่า เหตุที่นโยบายการจัดระเบียบ หาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ล้วนเป็นเพราะผู้ปฏิบัตินโยบายมี พฤติกรรมเบี่ยงเบน และมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับผู้ค้าในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน

### ค. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย หาบเร่ แผงลอย

ในช่วงปลายสมัยที่ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นช่วงที่ เศรษฐกิจของประเทศไทยตกต่ำ และประชาชนจำนวนไม่น้อยต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ และ ว่างงาน การประกอบอาชีพอิสระจึงเกิดขึ้นมาก และกระจายไปในหลายพื้นที่ในรูปของการค้า แบบหาบเร่ แผงลอย ส่งผลให้เกิดปัญหาความสกปรกเพิ่มขึ้น ที่เห็นได้ชัดคือบริเวณประตูน้ำที่มี จำนวนแผงค้าเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย จึงมีการปรับ ตัว มีลักษณะเข้มงวดเด็ดขาดขึ้น อาทิ นโยบายกวดขันการทำมาหากินที่ขาย จากเดิมที่ กรุงเทพมหานครใช้มาตรการตักเตือน เช่น ทำผิด 1 ครั้ง ตักเตือน ทำผิดครั้งที่ 2 หยุดขาย 3 วัน ทำผิดครั้งที่ 3 หยุดขาย 7 วัน ไม่ทำให้ผู้ค้าเกรงกลัว เพื่อให้ปัญหาบรรเทาจำเป็นต้องใช้มาตรการ เข้มงวด หากพบกระทำผิดสั่งห้ามขายทันที โดยได้เปลี่ยนจุดเน้นจากปัญหาการรื้อไถเป็นให้เน้น ตรวจสอบเรื่องความสะอาดของแผงค้า เพราะได้รับร้องเรียนเป็นจำนวนมากว่าทางเท้าสกปรก โดยเฉพาะเขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่ายและสัมพันธวงศ์ นอกจากนี้การร้องเรียนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากศาลฎีกา กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ถึงปัญหาหาบเร่ริม คลองหลอด คนเร่ร่อน หญิงบริการ ทำให้กรุงเทพมหานครต้องดำเนินนโยบายเชิงกร้าว กวดขัน จับกุมไม่ให้มีการตั้งวางหาบเร่ แผงลอย คนเร่ร่อน หญิงบริการ และผู้แอบอ้างเก็บค่าจอดรถยนต์ ในบริเวณดังกล่าวอีก รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ค้าขายทางกายภาพยอมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ค้าขายของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยด้วย ดังกรณีของการก่อสร้างสถานีและเส้นทางรถไฟฟ้าทับพื้นที่

ค้าขายเดิมในพื้นที่เขตวัฒนา คลองเตย บางรัก และปทุมวัน ทำให้กรุงเทพมหานครสั่งยกเลิกจุด  
 ค้า แต่ผู้ค้าขอผ่อนผันตั้งวางสินค้าได้สถานีรถไฟฟ้า หากกรุงเทพมหานครยกเลิกจะทำให้ผู้ค้าทั้ง  
 หมดเดือดร้อน โดยกรุงเทพมหานครให้เหตุผลว่ากองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นตรงกันว่า  
 หากปล่อยให้ตั้งวางสินค้าจะทำให้กีดขวางทางเข้าออกของผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า จึงจัดระเบียบ  
 ภายใต้อาคารสถานีรถไฟฟ้า ปลายบันไดขึ้นลงในรัศมี 20 เมตรห้ามตั้งวางสินค้าทุกชนิด ซึ่งผู้ค้าไม่พอใจ  
 และไปร้องเรียนสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทน  
 ราษฎรขอให้กรุงเทพมหานครผ่อนผันให้กับผู้ค้าดังกล่าวจนกว่าจะได้ข้อยุติ ปัญหาอีกประการหนึ่ง  
 ที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายแต่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัตินโยบายก็คือ อิทธิพลของ  
 ตำรวจท้องที่ที่ทำให้การปฏิบัตินโยบายทำไม่ได้เต็มที่ เช่น ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง  
 อนุญาตให้ผู้ค้าตั้งวางหาบเร่ แผงลอย บนทางเท้าในจุดที่กรุงเทพมหานครไม่อนุญาต บริเวณเชิง  
 สะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ฝั่งขาขึ้น โดยอ้างว่าเป็นการหารายได้เข้าเป็นสวัสดิการสถานี  
 ตำรวจ ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะเกรงจะกระทบต่อการประสานงานใน  
 อนาคต ในส่วนของตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเอง ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่  
 แผงลอย อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ดร.พิจิตต รัตตกุล ได้ตอกย้ำผ่านสื่อมวลชนว่า จะจัด  
 ระเบียบให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขายของในที่ทางที่เทศกิจจัดให้ หากฝ่าฝืนจะจับปรับ และห้าม  
 ขายวันพุธเด็ดขาด แต่จากการเปรียบเทียบกับนโยบายพัฒนาการสุขาภิบาลอาหารริมบาทวิถี ซึ่ง  
 ได้ดำเนินการทั้งในจุดผ่อนผัน จุดเอกชน และนอกจุดผ่อนผันแล้ว จะพบว่าพื้นที่นอกจุดผ่อนผัน  
 หมายรวมถึง จุดทบทวน จุดกวดขันพิเศษ และจุดที่ไม่ได้รับอนุญาตด้วย ดังนั้นการมอบดาว  
 เขียว ซึ่งแสดงถึงการเป็นแผงค้าที่พัฒนาอย่างถูกสุขลักษณะให้กับผู้ค้านอกจุดผ่อนผัน ย่อมมีผล  
 เท่ากับยอมรับว่าผู้ค้าดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ถูกต้อง เพราะเป็นการสนับสนุนให้ผู้ค้า  
 กลุ่มดังกล่าวขายสินค้าได้ดีขึ้น โดยได้รับการรับรองเรื่องความสะอาดและคุณภาพ และเมื่อวันที่  
 6 มกราคม 2543 ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไป  
 วางแผนจับกุมเจ้าหน้าที่เทศกิจจำนวน 2 นาย ที่เรียกเก็บเงินจากผู้ค้าเดือนละ 500 บาท เพื่อแลก  
 กับการค้าขาย ซึ่งจุดดังกล่าวไม่ได้เป็นจุดผ่อนผัน แต่ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ กับผู้ค้า นอกจากนี้ใน  
 สมัยดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ทำ  
 หนังสือถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขอความร่วมมือให้กรุงเทพมหานครจัดระเบียบหาบเร่

แฝงลอย ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างน้อย 2 ครั้ง ได้แก่ กรณีแฝงลอย นอกจุดผ่อนผันในชอยละลายทรัพย์ เขตบางรักและบริเวณตรงข้ามศูนย์การค้าเวสต์เทรตเซ็นเตอร์ ตลอดแนวถนนราชดำริ เขตปทุมวัน และเมื่อตรวจสอบกับประเด็นการร้องเรียนเรื่องการค้าขาย นอกจุดผ่อนผัน และเทศกิจรื้อไถ ตามที่มีผู้ร้องเรียนเป็นจำนวนมากแล้ว นำไปสู่ข้อสังเกตที่ว่า ดร. พิจิตต รัตตกุล มีพื้นฐานวิชาชีพทางด้านสุขภาพ น่าจะมีนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แฝงลอย ที่เน้นไปในทิศทางของการควบคุมความสะอาดและคุณภาพมากกว่าความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือการควบคุมจำนวนการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ละทิ้งหลักการเดิมในเรื่องจำนวนจุดผ่อนผันที่มีการกำหนดไว้แต่เดิม แต่เมื่อเน้นในประเด็นหลังน้อย เจ้าหน้าที่เทศกิจจึงอาศัยช่องทางเลือกบังคับใช้กฎหมายเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้ค้า การค้าขาย นอกจุดผ่อนผัน / จุดทบทวน และการร้องเรียนเรื่องรื้อไถจึงมีปริมาณเพิ่มขึ้นตามมา และเมื่อพิจารณาบุคลิกภาพของดร. พิจิตต รัตตกุล แล้ว กล่าวได้ว่ามีลักษณะเน้นภารกิจควบคู่ไปกับการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคมและเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมมากกว่าความพึงพอใจส่วนบุคคล รูปแบบนโยบายจะมีลักษณะยึดถือนโยบายเดิม แต่ปรับปรุงบางส่วนให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับยุคสมัยมากยิ่งขึ้น

**สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ( พ.ศ. 2543 – ปัจจุบัน )**

เป็นสมัยที่ประเทศไทยยังประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ แต่เริ่มที่จะฟื้นตัวบ้าง การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ รวมทั้งที่ว่างของเอกชน หรือวัด หรือส่วนราชการ มีอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในลักษณะของตลาดนัดหมุนเวียนกันจัดไปตามสถานที่ต่าง ๆ และมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก

### ก. การก่อตัวของนโยบายหาบเร่ แฝงลอย

ในยุคนี้นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แฝงลอย ก่อตัวมาจากข้อเสนอทางนโยบายของนายสมัคร สุนทรเวช เมื่อครั้งหาเสียงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยชูนโยบายเอาใจหาบเร่ แฝงลอยให้ขายได้ทุกวัน โดยจะหาที่ขายให้ด้วย หากได้รับเลือกตั้งสิ่งแรกที่จะทำคือ แก้ปัญหาเทศกิจรื้อไถผู้ค้า<sup>73</sup> ส่วนนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แฝงลอย จะยังคงให้มีต่อไป โดย

<sup>73</sup> “สมัครเอาใจหาบเร่ รับปากให้ขายได้ทุกวัน,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18502 ( 9 มิถุนายน 2543 ) : 34.

เฉพาะในพื้นที่ที่เป็นตลาด หรือชุมชน จะต้องจัดให้มีหาบเร่ไว้โดยรอบตลาด ยกเว้นสถานที่สำคัญ สถานที่ราชการบางแห่ง ตามทัศนะของนายสมัคร สุนทรเวชมองว่า ในความเป็นจริงหาบเร่จะมีจำนวนมากขึ้นตามสภาวะเศรษฐกิจ กรุงเทพมหานครในฐานะที่ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย จะต้องหาสถานที่รองรับ เช่นบางพื้นที่ใกล้ชุมชนที่มีตึกแถวร้างปล่อยทิ้งไว้ กรุงเทพมหานครจะเข้าไปซื้อ 4-5 คูหา เพื่อทำเป็นตลาด โดยทะลุชั้นล่างให้โล่งทั้งหมดทำเป็นศูนย์อาหารขายราคา ถูกที่อยู่ในความควบคุมของกรุงเทพมหานคร และไม่เห็นด้วยกับนโยบายเดิมที่ให้หยุดขายวันพุธ เพราะไม่มีเหตุผลให้หยุดวันดังกล่าว เพราะเป็นวันที่ประชาชนต้องออกมาทำงานนอกบ้าน ต้องจับจ่ายสินค้า ควรจะหยุดวันอาทิตย์ แต่ถ้าไม่ประสงค์จะหยุดก็ไม่ต้องหยุด<sup>74</sup> เรื่องเจ้าหน้าที่เทศกิจรื้อได้ผู้ค้า ผู้ค้าเปรียบเสมือนหนูที่กลัวแมว จะต้องหามาตรการให้ผู้ค้าปลอดภัย โดยมีการจัดระเบียบ ตีตารางกำหนดเขตปรับพื้นที่ขาย จัดให้ผู้ค้ามาขึ้นทะเบียนในพื้นที่เดิม<sup>75</sup>

ภายหลังที่นายสมัคร สุนทรเวช ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2543 ได้ออกคำสั่งอนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขายของในวันพุธได้ถึง ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ และผู้อำนวยการเขตทั้ง 50 เขต มีสาระสำคัญคือ ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้สั่งการให้สำนักงานเขตควบคุมบังคับการ จัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย โดยกำหนดให้หยุดขายในวันพุธ แต่เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงยกเลิกการห้ามขายในวันพุธ แต่มีเงื่อนไขว่า ให้ผู้ค้าในจุดที่ขายอยู่เดิม ขายได้โดยไม่ต้องหยุดในวันพุธ และห้ามเพิ่มจำนวนผู้ค้าอย่างเด็ดขาด ห้ามนำผู้ค้ารายอื่นมาสวมลงพื้นที่แทนในวันพุธ รวมทั้งให้ผู้ค้าทำความสะอาดบริเวณที่ทำการค้าทุกวัน โดยกรุงเทพมหานครจะได้ดำเนินการจัดระเบียบ ทำทะเบียนผู้ค้า การอนุญาต ทำรั้วกัน เพื่อป้องกันผู้รुकล้ำผิวจราจร เท่ากับว่า ตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2543 ผู้ค้าที่เคยค้าขายในจุดใด ก็สามารถวางขายในวันพุธได้โดยไม่ต้องหยุดขายเหมือนแต่ก่อน นอกจากนี้กรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการเสนอข้อบัญญัติเรื่องการเก็บค่ารักษาความสะอาดจากผู้ค้าด้วย โดยผู้ค้ารายใดมีพื้นที่น้อยก็เสียน้อย ผู้ใดมีมากก็จ่ายมาก ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีผู้แสดงความเห็น ได้แก่

<sup>74</sup> "สมัครขู่หมอบเร่ขายพุธหยุดอาทิตย์," *เดลินิวส์* ( 22 มิถุนายน 2543 ) : 32.

<sup>75</sup> "สมัครประกาศตีทะเบียนแม่ค้าสก๊อตเทศกิจโต," *ไทยรัฐ* 51 ฉบับที่ 15526 ( 25 กรกฎาคม 2543 ) : 3.

“ ธร ” ให้ความเห็นว่า เมื่อนายสมักร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งอนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขายของได้ในวันพุธ ตามสัญญาที่ให้ไว้ในวงหาเสียง มองใกล้ ตัวเห็นจะได้ประโยชน์ทุกฝ่าย ตั้งแต่ผู้ค้ามีรายได้เพิ่มขึ้น ประชาชนสามารถจับจ่ายสินค้าได้ตลอด สัปดาห์ แต่เมื่อมองย้อนกลับไปที่เมื่อ 12 ปีก่อน สมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ได้ตัดสินใจประกาศให้แผงลอยหยุดขายวันพุธ ซึ่งเป็นการเปิดศึกกับคนหาเช้ากินค่ำ ที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2530 – 2531 หาบเร่ แผงลอย กำลังเฟื่องฟู คำสั่งหยุดขายวันพุธน่าจะมีแต่เสียคะแนน และเสี่ยงต่อการถูกโต้แย้ง ปรากฏว่าเมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 6 เดือน การห้ามขายวันพุธก่อให้เกิดผล 3 ข้อ ได้แก่ ทางเท้าโล่ง ประชาชนเดินได้โดยเสรี เจ้าหน้าที่มีโอกาสทำความสะอาดเต็มที่ และไม่มีขยะล้นกองท่วมทางเดินเท้า แต่วันนี้เรื่องปากท้องเป็นเรื่องสำคัญกว่า การค้าขายในวันพุธจึงกลับมาเช่นเดิม <sup>76</sup>

“ อนุภาพ ” ให้ความเห็นว่า การออกคำสั่งให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย สามารถค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ในวันพุธ เป็นการซื้อใจคนจน เป็นที่ชื่นชอบของคนทั่วไป การอนุญาตดังกล่าวเป็นเพราะนายสมักร สุนทรเวช เข้าใจดีว่าถ้าจะห้ามขายควรห้ามทุกวัน การห้ามเพียงวันพุธวันเดียว คงไม่ช่วยเรื่องการจัดระเบียบ การจราจร หรือการรักษาความสะอาดมากนัก โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศฟื้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ จะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่คนยากจนได้มากขึ้นบ้าง <sup>77</sup>

“ ไพเหลือง ” ให้ความเห็นว่า ปัญหาหาบเร่ แผงลอยกับคนเดินเท้าอยู่ที่การควบคุมการจัดระเบียบทำไม่ได้ตามที่กำหนดไว้ ถ้าทำได้ สาธารณชนส่วนใหญ่น่าจะยอมรับได้ เพราะต่างฝ่ายต่างพึ่งพากันอยู่แล้ว พื้นที่ผ่อนผันหรือจุดที่อนุญาตให้วางขายได้ มีหาบเร่ แผงลอยขึ้นทะเบียนอยู่ทั้งหมด 976 จุด มีผู้ค้า 28,979 ราย ระเบียบหลักเกณฑ์กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมเดือนละ 100 – 200 บาท เป็นค่าทำความสะอาด ค่าทะเบียนผู้ค้า ห้ามแข่ง ห้ามขายกรรมสิทธิ์ แต่สุดท้ายมีการสมยอมระหว่างผู้ค้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วยหาบเร่ แผงลอยจริง ๆ อยู่นอกพื้นที่ผ่อนผัน ในอดีตกรุงเทพมหานครเสนอให้ตำรวจพิจารณาว่าจะให้ตั้งวางขายได้ที่จุดทั่วพื้นที่ ตำรวจอนุญาตให้ที่จุด ที่เหลือไม่อนุญาต ก็พยายามเสนอไปอีกหลายครั้ง เรียกว่าจุดทบทวน จน

<sup>76</sup> “เลาะตะเข็บเมืองกรุง,” ไทยรัฐ ( 5 สิงหาคม 2543 ) : 10.

<sup>77</sup> “สมักรผู้เยี่ยมยุทธ,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18561 ( 7 สิงหาคม 2543 ) : 7.



ภายหลังจุดทบทวนกลายเป็นจุดนอกพื้นที่ผ่อนผัน และมีการเหมารวมว่าทางเท้าทุกจุดที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ผ่อนผันคือจุดทบทวน เข้าทางผู้ค้าเพราะต้องการขายอยู่แล้วต้องทำมาหากิน แต่ผู้ที่จะให้ขายหรือไม่ให้ขายต้องเจ้าหน้าที่เทศกิจเท่านั้น จึงเกิดการสมยอมกันระหว่างเจ้าหน้าที่เทศกิจกับผู้ค้า ดังนั้นหากจุดทบทวนเป็นจุดที่มีการแสวงหาผลประโยชน์จะต้องมีมาตรการดำเนินการ ถ้าห้ามขายไม่ได้ต้องให้ขาย เพราะตามสภาพความเป็นจริงขายกันอยู่แล้ว แต่จะต้องขึ้นทะเบียนเช่นเดียวกับจุดผ่อนผันให้หมด จัดระเบียบให้ดีไม่ให้ล้มผิวการจราจร ให้ตำรวจจับได้ด้วย<sup>78</sup>

จะเห็นได้ว่าผู้ที่แสดงความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายหาเร่ แผงลอย ของนายสมัคร์ สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ก็ยังเสียดายข้อดีของนโยบายเดิมที่ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเปิดโอกาสให้มีการทำความสะอาดทางเท้าตามสมควร แต่ข้อคิดเห็นของ “ไฟเหลือง” สอดคล้องกับนโยบายของนายสมัคร์ สุนทรเวช ที่ระบุว่า ผู้ค้าที่ขายอยู่ในปัจจุบันจะได้สิทธิขึ้นทะเบียนทั้งหมด แต่จะต้องไม่เพิ่มกว่าที่เป็นอยู่เด็ดขาด และผู้ค้าเหล่านี้ผู้ใดจะมาเรียกเก็บเงินไม่ได้<sup>79</sup> และภายหลังที่นายสมัคร์ สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ประมาณ 2 สัปดาห์ ได้ออกคำสั่งย้ายนายสุพจน์ ไพบูลย์ ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจไปประจำสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่เทศกิจไปเรียกเก็บเงินผู้ค้าหลังจากที่นายสมัคร์ สุนทรเวช ได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับหาเร่ แผงลอยใหม่ ซึ่งเหตุผลที่แท้จริงน่าจะมาจาก ก่อนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะประกาศนโยบายอนุญาตให้ค้าขายวันพุธ มีการเรียกประชุมผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร แต่นายสุพจน์ ไพบูลย์ ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจเสนอว่า การอนุญาตให้ขายวันพุธน่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่พอใจ<sup>80</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของนายประเสริฐ สมะลาภา ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่กล่าวว่า เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีนโยบายให้ขายวันพุธ เป็นข้าราชการก็ต้องทำตามนโยบาย<sup>81</sup> และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ค้า นายสมัคร์ สุนทรเวช ได้

<sup>78</sup> “เดินหน้าเลียวซ้าย,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18562 ( 8 สิงหาคม 2543 ) : 34.

<sup>79</sup> “ตั้งโยธินคุมหาเร่ แจกแหล่งสวยทุกพื้นที่,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18564 ( 10 สิงหาคม 2543 ) : 34.

<sup>80</sup> “เลาะตะเข็บเมืองกรุง,” ไทยรัฐ ( 12 สิงหาคม 2543 ) : 9.

<sup>81</sup> “เริ่มจัดหาเร่สัปดาห์หน้า สุพจน์มารายงานตัวแล้ว,” เดลินิวส์ ฉบับที่ 18565 ( 11 สิงหาคม 2543 )

ตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยขึ้น มีจำนวน 15 คน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ทั้ง 50 เขต โดยจะจัดทำทะเบียนผู้ค้า กำหนดมาตรการไม่ให้มีการรื้อได้ผู้ค้า มาตรการรักษาความสะอาด และประชาสัมพันธ์วัน เวลาขาย จากนั้นจะมอบให้แต่ละเขตนำไปปฏิบัติ ซึ่งในทางปฏิบัติตั้งแต่เดือนกันยายน 2543 สำนักเทศกิจ จะจัดกำลังเทศกิจออกตรวจหาบเร่ แผงลอยทุกชนิดที่ตั้งแผงขายในที่สาธารณะเวลากลางคืน ทุกจุดทั่วกรุงเทพมหานคร ทั้งในจุดผ่อนผัน จุดทบทวน และจุดอื่น ๆ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ค้าทั้งหมดที่ตั้งขายในบริเวณเดียวกันให้ง่ายแก่การตรวจสอบในภายหลัง โดยในส่วนของแผงค้าที่วางขายสินค้าช่วงกลางวันในพื้นที่สาธารณะนั้น ได้ดำเนินการสำรวจตรวจสอบเสร็จสิ้นไปก่อนแล้ว และข้อมูลทั้งหมดเสนอต่อคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย<sup>82</sup> ภายหลังการประชุมคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ได้แบ่งกลุ่มผู้ค้าใหม่เป็น 3 ประเภทคือ ผู้ค้าในจุดผ่อนผัน ซึ่งจะเข้าไปชิดสี่ตีเส้น ทำทะเบียน และติดรูปผู้ค้าให้ชัดเจน ผู้ค้าที่ขายในพื้นที่จุดทบทวน และผู้ค้าที่ขายในที่ห้ามขาย เช่น ตามป้ายรถประจำทาง คอสะพาน ซึ่งประเภทนี้กรุงเทพมหานครจะเข้าไปตีเส้นขาวแดง ห้ามขายเด็ดขาด หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกจับทันที สำหรับผู้ค้าในจุดทบทวนและในที่ห้ามขายนั้น กรุงเทพมหานครจะหาพื้นที่ให้ขายใหม่ในจุดอื่น แต่ยืนยันว่าจะเป็นที่ค้าขายได้ ไม่เป็นจุดอับ ระวังที่ยังหาที่ให้ไม่ได้ ขอให้ผู้ค้าให้ความร่วมมือในการจัดระเบียบ ห้ามฝ่าฝืน ส่วนจุดผ่อนผันห้ามเพิ่มจำนวนผู้ค้าให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และหากมีการรื้อได้ก็ขอให้แจ้งข้อมูลมาที่กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ผู้ค้าที่เป็นรถเข็น และที่ใช้หาบเร่ก็หาบขายไปได้เรื่อย ๆ โดยเทศกิจจะไม่จับกุม<sup>83</sup> จึงกล่าวได้ว่า ผู้ค้าในจุดทบทวนและในจุดห้ามขาย ได้รับการคุ้มครองตามนโยบายใหม่ของนายสมัคร สุนทรเวช เจ้าหน้าที่เทศกิจจึงเข้าผลักดันไม่ได้

นายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงความคิดเห็นต่อการห้ามค้าขายลักษณะหาบเร่ แผงลอย ในที่หรือทางสาธารณะบริเวณท่าพระจันทร์ว่า เห็นสมควรให้วางขายได้ เพราะเป็นท่าเรือมีคนขึ้น – ลงเรือ จำนวนมาก เป็นเอกลักษณ์มานาน แต่ไม่ควรขายบังหน้าร้าน ควรจัดที่ของลานคนเมือง และแบ่งช่องตรงกลางเป็นทางเดิน โดยจะให้เขตน้าแฉ่งมาตีตาราง และให้คณะกรรมการพิจารณาว่าควรจัดจุดใดให้วางขายได้ แต่ต้องดูแลความสะอาด โดยจะ

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>83</sup> "สมัครเอาใจหาบเร่ แผงลอยเต็มที่," เดลินิวส์ 18571 ( 17 สิงหาคม 2543 ) : 34.

หารื้อกับคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เพื่อขอใช้ลานดังกล่าว เห็นว่ามีหลายเรื่อง  
ที่คณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การขายของบริเวณนี้มีความ  
จำเป็น และพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ โดยจะจัดให้ผู้ค้าที่เคยขายอยู่ให้ขายได้ทุกคน น่าจะ  
แก้ไขปัญหาเทศกิจรีดไถได้ นายสมักร สุนทรเวช ได้ขอให้คณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่  
แผงลอยมีมติว่า ทุกเขตจะต้องสำรวจ และให้เทศกิจเข้ามามีส่วนร่วมดูว่า สถานที่ใดเหมาะสมที่  
จะให้ขาย และส่งผังการจัดระเบียบให้คณะกรรมการหาบเร่ แผงลอยพิจารณา ซึ่งจะส่งเจ้าหน้าที่  
ไปตรวจสอบพื้นที่จริงก่อนพิจารณา และส่งคืนเขตเพื่อตีเส้น จัดระเบียบให้เรียบร้อย หากพื้นที่  
ใดมีแผงค่าน้อยกว่าจำนวนผู้ค้ามาก อาจเปลี่ยนจากจุดทบทวนเป็นจุดผ่อนผันที่ถูกต้อง เพื่อ  
บรรเทาปัญหา คาดว่าจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ร้อยละ 80 – 90 <sup>84</sup>

ภายหลังจากที่นายสมักร สุนทรเวช ประกาศนโยบายผ่อนปรนต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย  
ปรากฏว่า มีเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ค้าถูกเทศกิจรีดไถเข้ามาเป็นจำนวนมาก จึงมีการเปิดเวที  
สาธารณะให้ผู้ค้าที่ร้องเรียนว่าถูกเทศกิจรีดไถ และเทศกิจมาชี้แจงต่อสาธารณะ กรณีของ น.ส.  
ม่วยยัง แซ่โจ้ว กับน้องสาว ผู้ค้าทำพระจันทร์ ชายของบังหน้าร้าน จ่ายเงินให้เทศกิจคนละ 300  
บาทต่อเดือน แต่โดนเทศกิจจับไม่เว้นแต่ละวัน ขณะที่ผู้ค้าอื่นไม่ถูกจับ กรณีของนายสมศักดิ์  
แซ่ลี ผู้ค้าย่านดอนเมือง ชายของบนสะพานลอยคนเดินข้ามหน้าวัดดอนเมือง หลังเวลา 20.00 น.  
มีบุคคลมาเรียกเก็บค่าแผง แต่ไม่ให้เพราะเป็นที่สาธารณะ และไปร้องเรียนที่เขต ปรากฏว่าต่อมา  
ถูกทำร้ายร่างกาย นายสมักร สุนทรเวช ได้วินิจฉัยว่า นายสมศักดิ์ กระทำผิดเพราะไปขายในที่  
ห้ามขายแต่จะหาที่ใหม่ให้ขาย และจะรอผลการสอบสวนว่า กรณีทำร้ายร่างกายเกี่ยวข้องกับ  
เจ้าหน้าที่เขตหรือไม่ ส่วนกรณี น.ส.ม่วยยัง นั้น จะให้ภูมิคุ้มกันด้วยการขีดเส้นในพื้นที่ที่เหมาะสม  
สมให้วางขาย จะได้ไม่มีผู้ใดมาเก็บเงินนอกระบบอีก และตั้งใจจะใช้พื้นที่ที่ทำพระจันทร์เป็น  
ตัวอย่างของการขีดเส้นให้ผู้ค้าได้ขาย พร้อมประกาศป้ายระยะเวลาให้ชัดเจน และจะเปลี่ยนให้  
จุดทบทวนเป็นจุดผ่อนผัน ซึ่งจะต้องประสานกับตำรวจต่อไป <sup>85</sup> นายสมักร สุนทรเวช ย้ำจุดยืน  
ของตนว่า ถ้าปล่อยให้พื้นที่ทำพระจันทร์ร้าง ไม่ให้ขายของ แต่ให้คนเดินขึ้นเดินลงเรือเป็นการผิด

<sup>84</sup> "เปิดเวทีถกกริดไถแม่ค้าปะทะเทศกิจ," *เดลินิวส์* 18578 ( 24 สิงหาคม 2543 ) : 2,19.

<sup>85</sup> "แอมมาเพียแผงลอยมีตำรวจหนุน," *ไทยรัฐ* ( 26 สิงหาคม 2543 ) : 12.

ธรรมเนียมไทย หาบเร่ แผงลอยเป็นเครื่องประดับชนิดหนึ่งของเมืองไทย ในประเทศที่เจริญแล้วมีกันทั้งนั้น โดยจะต่อสู้กับคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ ชื่ออ้าง "ลานคนเมือง" ไม่น่าจะเป็นคำศักดิ์สิทธิ์จนทำให้ผู้ค้าหมดทางทำมาหากิน ประเด็นเริ่มชัดว่าปัญหาความขัดแย้งมาจากนโยบายคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ที่อ้างความเป็นลานคนเมือง<sup>86</sup> ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สนับสนุนว่า แม้ว่าจะเป็นการเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ แต่ถือนายสมัคร สุนทรเวช ได้จุดประกายความต้องการสร้างความถูกต้องให้เกิดขึ้นในสังคม<sup>87</sup> ส่วนที่มีผู้โต้แย้งนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ให้เหตุผลว่านโยบายค้าขายหาบเร่ แผงลอยได้ตลอด 7 วัน เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้มีการใช้ที่ / ทางสาธารณะเป็นที่ทำมาหากินของคนบางกลุ่มอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการอนุญาตให้ผู้ค้าในจุดทบตวนทั่วกรุงเทพมหานครขายสินค้าได้ เพราะจุดทบตวนเป็นจุดที่กรุงเทพมหานครอนุโลมให้ขายสินค้า แต่ตำรวจไม่เห็นชอบ เพราะการวางขายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาจราจร<sup>88</sup> เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แสดงความคิดเห็นว่า การแก้ไขปัญหาหาบเร่ แผงลอยไม่สามารถใช้หลักกฎหมายแก้ไขได้ เพราะหาบเร่เกิดขึ้นมานาน การเปิดให้ขายของในที่หรือทางสาธารณะนั้น เพราะทราบดีว่าขณะนี้ประเทศมีปัญหาทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องกระตุ้น แต่ทุกอย่างจะต้องอยู่ในกรอบที่กรุงเทพมหานครวางไว้ให้<sup>89</sup> ถึงอย่างไรก็ตาม นายสมัคร สุนทรเวช ยืนยันว่า สำหรับการจัดระเบียบใหม่ จะให้สิทธิกับผู้ค้าจริง ไม่ใช่ผู้ที่ทำตัวเป็นเสมือนเสือนอนกิน ลงชื่อแล้วให้บุคคลอื่นเช่าร้าน จะให้สิทธิกับผู้ค้าอยู่เดิมเท่านั้น ไม่ใช่เปิดทางทำให้ใครเข้ามาขายก็ได้ ไม่เช่นนั้นจะวุ่นวายทั้งเมือง<sup>90</sup>

สำหรับการขีดสีตีเส้นกำหนดเขตทำการค้านั้น ในพื้นที่ที่มีการค้าขายมากกว่า 1 รอบ ในแต่ละวัน และแต่ละรอบมีเวลาขายไม่เท่ากัน จะกำหนดแนวแผงค้าในจุดผ่อนผันเป็นเส้นสีเหลืองให้ขายในกะแรก ส่วนกะที่ 2 ใช้เส้นสีขาวกำหนดแนวซ้อนลงไป ส่วนพื้นที่ทบตวนใช้เส้นสีเขียวเป็นหลักในกะแรกซ้อนด้วยเส้นสีขาวสำหรับกะที่ 2 สำหรับพื้นที่กวดขันพิเศษ เช่น บริเวณทางขึ้น-ลงสะพานลอย ทางม้าลาย ป้ายรถประจำทาง ทางแยกใต้แนวไฟฟ้าแรงสูง ฯลฯ ซึ่งมีคนสัญจร

<sup>86</sup> "สมัครล้างบางคลองถมช่วยแผงลอยเดือน 7 แสน," ไทยรัฐ ( 27 สิงหาคม 2543 ) : 1,5.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>88</sup> "ได้ข้อครหาขายทางเท้าให้แม่ค้า," ไทยรัฐ ( 22 สิงหาคม 2543 ) : 10.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>90</sup> "สมัครระอาเทศกิจ อมเหม็นโช่งกางเกงใน 20 ตัว," เดลินิวส์ ( 6 กันยายน 2543 ) : 1,19.

หนาแน่นได้มีการขีดเส้นแดง กำหนดให้เป็นจุดห้ามทำการค้าอย่างเด็ดขาด ส่วนพื้นที่นอกจุดผ่อนผันจำนวนมากที่กรุงเทพมหานครจะเสนอเป็นจุดผ่อนผันอยู่ระหว่างขอความเห็นชอบจากกองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อให้ผู้ค้าได้ค้าขายในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง<sup>91</sup> ซึ่งภายหลังจากการประกาศนโยบายใหม่เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มาได้ระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่า มีผู้ค้าหลายร้อยราย อ้างคำพูดของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อให้ตำรวจพ้นจากการถูกจับดำเนินคดี<sup>92</sup> ทำให้นายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องทบทวนการดำเนินนโยบาย เนื่องจากมีจำนวนผู้ค้าแผงลอยเพิ่มอีกจำนวนมาก โดยผู้ค้ารายใหม่จะฉวยโอกาสตั้งวางแผงค้า และอ้างว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุญาตให้ขายได้ ทำให้มีความรู้สึกว่ สิ่งที่ตั้งใจทำให้แก่คนหาเช้ากินค่ำ เปิดโอกาสให้มีรายได้กลายเป็นการกระทำลักษณะทำคุณบูชาโทษและรู้สึกไม่สบายใจมาก จึงขอให้ผู้ค้าเคารพกติกา และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ กวดขันอย่างจริงจัง อย่าสนใจคำขู่ และคำกล่าวอ้างใด<sup>93</sup>

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานครในยุคนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกิดจากความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น เป็นสำคัญ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ค่านิยม มุมมองในปัญหา ตลอดจนบุคลิกภาพทางการเมืองของนายสมัคร สุนทรเวช เป็นสำคัญที่มีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องสนับสนุนความถูกต้องชอบธรรมของการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้นำ และตัวเนื้อหาของนโยบายมีพื้นฐานมาจากนโยบายเดิม เพียงแต่เปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือผ่อนปรนความเข้มงวดของมาตรการตามนโยบายเดิมลงให้เหมาะสมกับค่านิยม ความคิด ความเชื่อของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ลักษณะการกำหนดนโยบายดังกล่าวสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบ ส่วนที่เพิ่มขึ้นของนโยบาย ( Incrementalism ) ที่กล่าวมาแล้ว

<sup>91</sup> "ตริงเทศกิจที่สึดม, หน้าจตุจักร ห้ามแผงลอยเพิ่ม," ไทยรัฐ 51 ฉบับที่ 15599 ( 6 ตุลาคม 2543 ) :

10.

<sup>92</sup> "นโยบายผู้ว่า ฯ สมัคร ทำแม่ค้าได้ใจ หน้าเก่า - ใหม่ ยึดทางเท้าวางขายมั่ว," เดลินิวส์ ( 28 กันยายน 2543 ) : 34.

<sup>93</sup> "กำชับเทศกิจลุยจับแผงลอยใหม่ เดือน," ข่าวสด 51 ฉบับที่ 15598 ( 5 ตุลาคม 2543 ) : 10.

**ค. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

จากข้อมูลในหัวข้อที่แล้ว นายสมักร สุนทรเวช ได้ประกาศนโยบายว่า ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยที่ขายอยู่ในปัจจุบันจะได้สิทธิขึ้นทะเบียนผู้ค้าทั้งหมด แต่จะต้องไม่เพิ่มกว่าที่เป็นอยู่เด็ดขาด โดยในจุดผ่อนผันจะเข้าไปขีดสีตีเส้น ทำทะเบียน และติดรูปถ่ายให้ชัดเจน ผู้ค้าที่ขายในพื้นที่จุดทบทวน และผู้ขายในที่ห้ามขาย จะหาพื้นที่ให้ขายใหม่ในจุดอื่นที่มีทำเลเหมาะสมแก่การค้าขาย และอนุญาตให้ค้าขายได้สัปดาห์ละ 7 วัน ไม่มีวันหยุด ทำให้ผู้ค้ามีปฏิภานในทางบวกกับนายสมักร สุนทรเวช อาทิ ผู้ค้าย่านสำเพ็ง ย่านหน้าพระลาน ย่านราชวัตร ให้สัมภาษณ์ในลักษณะที่ว่า ยุคของนายสมักร สุนทรเวช เป็นยุคที่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน สิ้นระบบการส่งส่วย<sup>94</sup> จึงอาจสรุปได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยเป็นไปในเชิงบวก ขณะที่กับผู้นำทางการเมืองระดับชาติไม่ปรากฏ ส่วนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกับเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นไปในทางลบ ทั้งนี้เนื่องมาจากในยุคนี้มีการเพิ่มอุปทาน ที่หรือทางสาธารณะที่สามารถทำการค้าได้หรือคาดหวังว่าจะทำการค้าได้เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ ความต้องการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ที่ถูกกตมาเป็นระยะเวลายาวนานนับสิบปีตั้งแต่สมัยก่อนพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการกตอุปทานนี้เป็นที่มาของปัญหาส่วยเทศกิจ และในความเป็นจริงมีความสัมพันธ์กับปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย เมื่อมีการเพิ่มอุปทาน (จุดค้า) ซึ่งเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับผู้ค้าโดยเป็นการจัดซื้ออ้างเรียกประโยชน์ตอบแทนของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ทำให้ผู้ค้าเกิดการแข็งข้อ และกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่เทศกิจในที่สุด

**ค. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย**

ในสมัยนี้เป็นช่วงที่เศรษฐกิจที่เคยวิกฤติกำลังฟื้นตัว แต่ก็มีประชาชนว่างงานเป็นจำนวนมาก อาชีพที่ได้รับความนิยมในช่วงนี้คือ การประกอบอาชีพอิสระประเภทการค้าขายตามที่หรือทางสาธารณะเป็นที่นิยมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าจุดค้าที่มีการสำรวจไว้มีมากถึง 1,053 จุด มีผู้ค้าจำนวน 34,267 คน สูงกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2541 ถึง 453 จุด ดังนั้นเมื่อพิจารณาสถานการณ์

<sup>94</sup> "ปลดแอกหาบเร่พื้นเทศกิจ สมักรพ่อพระในดวงใจ," ไทยรัฐ ( 13 กันยายน 2543 ) : 5.

ทางเศรษฐกิจแล้วน่าจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายหาบเร่ แผงลอยอยู่บ้าง ไม่มากก็น้อย และระบบการเมืองการปกครองที่เป็นแบบเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณะ และตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งบุคลิกภาพ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และค่านิยม ของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมีนัยสำคัญในสมัยสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นายสุพจน์ ไพบุลย์ ผู้อำนวยการสำนักเทคนิค ได้แย้งนโยบายอนุญาตให้ค้าขายหาบเร่ แผงลอยได้ทุกวันของนายสมัคร สุนทรเวช ทำให้ถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นฐานเป็นข้าราชการแต่ไม่ทำตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งบุคลิกภาพที่เด่นชัดจะเป็นแบบอำนาจนิยม ไม่ยอมรับการโต้แย้งหรือแสดงความเห็นของบุคคลอื่น ๆ

**การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ที่มีต่อประเด็น การก่อกำเนิดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย**

ในหัวข้อก่อน ได้ศึกษากระบวนการก่อกำเนิดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย โดยวิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่มีการบันทึกไว้ในแต่ละช่วงเวลา ต่างวัน เวลา และสถานที่ เพื่อที่จะรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่มาประมวล และวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการจะศึกษา ซึ่งก็ได้ข้อสรุปในระดับหนึ่งแล้วตามที่กล่าวมาในหัวข้อก่อน ๆ ส่วนในหัวข้อนี้จะศึกษากระบวนการก่อกำเนิดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยโดยวิธีการศึกษาแบบการวิจัยแบบสำรวจ ซึ่งได้จากการตั้งคำถามในประเด็นที่ต้องการจะทราบ และทอดแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการจะทราบข้อมูล ทักษะ ทักษะ ค่านิยม หรือความรู้สึกนึกคิด การตีค่า วัตถุประสงค์ ในเรื่องต่าง ๆ และนำมาประมวลและวิเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปแบบเชิงประจักษ์ แล้วจึงจะนำผลที่ได้จากการศึกษา ทั้ง 2 แบบ มาเปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าใจปัญหาหรือประเด็นที่ต้องการศึกษาอย่างแท้จริง

ในการศึกษาวิธีนี้ผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติสำคัญของกลุ่มเป้าหมายไว้อย่างน้อย 5 ข้อ ได้แก่

1. มีการแยกกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มเป้าหมายจะต้องเป็นผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และประชาชนผู้ใช้ทางเดินเท้าเท่านั้น
2. ช่วงอายุของกลุ่มเป้าหมาย จะต้องไม่ต่ำกว่า 20 ปี ในปี พ.ศ.2528 ซึ่งเป็นปีแรกที่กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นครั้งที่สอง นับตั้งแต่สมัยที่นายธรรมนูญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง นั่นก็คือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีอายุในปัจจุบันขณะดำเนินการวิจัยไม่ต่ำกว่า 36 ปี
3. กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย จะต้องประกอบอาชีพดังกล่าวในที่หรือทางสาธารณะมาตั้งแต่สมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยที่สองเป็นอย่างต่ำเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน
4. กลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนผู้ใช้ทางเดินเท้า จะต้องเป็นผู้ที่สัญจรไปมาโดยใช้การเดินเท้าหรือยานพาหนะรถยนต์ประจำทางเป็นหลักมาโดยตลอด
5. กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย จะต้องมีพื้นที่ประกอบการอยู่ในเขตของกรุงเทพมหานครมาโดยตลอดเท่านั้น

และได้กำหนดช่วงเวลาการศึกษาในช่วงที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเรื่อยมาจนถึงสมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นั่นคือระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2544 และพื้นที่ที่จะดำเนินการทดสอบสอบถามจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะมาเป็นเวลายาวนาน โดยได้เลือกพื้นที่ที่จะดำเนินการทดสอบสำรวจ ได้แก่ สำเพ็ง พานหฺรด วงเวียนใหญ่ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ บางลำพู สีแยกบ้านแขก ปากคลองตลาด ท่าพระจันทร์ रामคําแหง และตลาดบางแค รวมทั้งสิ้น 10 จุด โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 200 ฉบับ เฉลี่ยสอบถามแต่ละ 20 ฉบับ ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้ดำเนินการออกแบบสอบถามไปแล้ว ปรากฏผลจากการสำรวจดังนี้

**ประเภท กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ใช้ทางเดินเท้า**

**ข้อ 4.1** ท่านรู้จักผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีรายชื่อดังต่อไปนี้หรือไม่ เพียงไร



ตารางที่ 4.1 : ความเป็นที่รู้จักของผู้ใช้ทางเดินเท้า

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	รู้จัก มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	ไม่รู้จัก	ร้อยละ
1.	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	200	100	0	0	0	0	0	0
2.	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	55	27.5	100	50	39	19.5	6	3
3.	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	195	97.5	5	2.5	0	0	0	0
4.	นายสมัคร	200	200	100	0	0	0	0	0	0

ข้อนี้ชี้ให้เห็นว่า ทั้งพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช เป็นบุคคลที่ผู้ใช้ทางเดินเท้ากลุ่มเป้าหมายทุกคนรู้จักมากที่สุด ซึ่งน่าจะมาจากคุณลักษณะส่วนตัวซึ่งเป็นความเด่นของบุคคลทั้งสอง ส่วนดร.พิจิตต รัตตกุล ก็จัดได้ว่าเป็นบุคคลที่ผู้ใช้ทางเดินเท้ากลุ่มเป้าหมายทุกคนรู้จักดี ขณะที่ร้อยละกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นบุคคลที่ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่รู้จักปานกลาง

ข้อ 4.2 จากประสบการณ์ ท่านคิดว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนต่อไปนี้มีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในระดับใด

ตารางที่ 4.2 : บทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มีบทบาท มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	น้อยที่สุด	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	200	100	0	0	0	0	0	0
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	73	36.5	100	50	25	12.5	2	1
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	140	70	60	30	0	0	0	0
4	นายสมักร สุนทรเวช	200	200	100	0	0	0	0	0	0

อาจกล่าวได้ว่า ในสายตาของผู้ใช้ทางเดินเท้ากลุ่มเป้าหมายแล้ว ทั้งพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมักร สุนทรเวช ต่างมีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยมากที่สุดทั้งคู่ ขณะที่ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบทบาทปานกลาง ส่วนดร.พิจิตต รัตตกุลนั้น มีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยค่อนข้างมาก แต่ยังไม่อาจสรุปได้ว่า ในส่วนของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมักร สุนทรเวช จะมีความเหมือนกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งอาจจะมี ความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงในความเหมือนก็ได้

ข้อ 4.3 ตามความเห็นของท่าน คิดว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนสามารถจัดการปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับใด

ตารางที่ 4.3 : ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหาหอบเร่

แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	ดีมาก	ร้อยละ	ดี	ร้อยละ	พอใช้	ร้อยละ	ต่ำ	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	153	76.5	45	22.5	2	1	0	0
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	107	53.5	49	24.5	40	20	4	2
3	ดร.พิจิตต รัตกุล	200	80	40	40	20	80	40	0	0
4	นายสมักร สุนทรเวช	200	35	17.5	32	16	3	1.5	130	65

อาจกล่าวได้ว่า ในทัศนะของผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มองว่า ในสมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง สามารถจัดการกับปัญหาหอบเร่ แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดีมาก เช่นเดียวกับในสมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตกุล ตามลำดับ แต่ในสมัยของนายสมักร สุนทรเวช ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มองว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหาหอบเร่ แผงลอยต่ำที่สุด

ข้อ 4.4 ท่านเคยใช้บริการหรือซื้อสินค้าจากผู้ค้าหอบเร่ แผงลอย และมีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตารางที่ 4.4 : ความถี่ในการซื้อสินค้าและบริการจากห้างแห่ง แฉงลอย

จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	ไม่เคย	เคย					
		ทุกวัน	ร้อยละ	มากกว่า 2 ครั้ง / สัปดาห์	ร้อยละ	นานๆครั้ง	ร้อยละ
200	0	183	91.5	17	8.5	-	0
	ไม่จำเป็น	จำเป็น					
		มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
	0	150	75	35	17.5	15	7.5

ผู้ใช้งานเดินเท้าส่วนใหญ่เคยใช้บริการหรือซื้อสินค้าจากผู้ค้าห้างแห่ง แฉงลอย และเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้าจากผู้ค้าห้างแห่ง แฉงลอย

ข้อ 4.5 ท่านมีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบห้างแห่ง แฉงลอย ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร คนใดมากที่สุด โดยเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย

ตารางที่ 4.5 : ความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบห้างแห่ง แฉงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มากที่สุด	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	152	76	32	16	8	4	8	4
2	ร.อ.กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	99	49.5	62	31	30	15	9	4.5

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มากที่สุด	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
3	ดร. พิจิตต รัตกุล	200	78	39	83	41.5	22	11	17	8.5
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	53	26.5	42	21	100	50	5	2.5

ผู้ใช้ทางเดินเท้าร้อยละ 76 ให้ความสนใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง มากที่สุด รองลงมาร้อยละเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ร้อยละ 49.5 ดร.พิจิตต รัตกุล ร้อยละ 39 และนายสมัคร สุนทรเวช ร้อยละ 26.5 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่านโยบายของนายสมัคร สุนทรเวช จะมีผู้พึงพอใจสูงสุดเพียง ร้อยละ 26.5 แต่จำนวนผู้พึงพอใจปานกลางมีสูงถึงร้อยละ 50 แสดงให้เห็นว่า แม้ว่ำนโยบายของพลตรีจำลอง ศรีเมือง กับนายสมัคร สุนทรเวช จะมีความแตกต่างกันอย่างมาก และนโยบายของพลตรีจำลอง ศรีเมือง จะมีผู้พึงพอใจในระดับมากที่สุดถึงร้อยละ 76 แต่เมื่อพิจารณารายการของนายสมัคร สุนทรเวชแล้วเห็นว่าผู้ใช้ทางเดินเท้าถึงร้อยละ 50 มีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในระดับปานกลาง จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หาบเร่ แผงลอยไม่ได้เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจในหมู่ผู้ใช้ทางเดินเท้าเท่าใดนัก

ข้อ 4.6 ท่านคิดว่าผู้นำทางการเมือง ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ให้ออกมาในรูปแบบหรือลักษณะต่าง ๆ หรือไม่ ในระดับใด

ตารางที่ 4.6 : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) กับ การกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีต่อการกำหนดนโยบาย							
	ไม่มี	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	มากที่สุด	ร้อยละ
200	8	4	10	5	157	78.5	25	12.5

ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 200 คน มีร้อยละ 4 ที่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 78.5 เห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครน่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง

ข้อ 4.7 หากตอบว่า ผู้นำทางการเมือง (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ท่านคิดว่าในสมัยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใดที่มีปรากฏการณ์ดังกล่าวเด่นชัด ในระดับใด

ตารางที่ 4.7 : อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบาย โดยเปรียบเทียบ

ลำดับ	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	เด่นชัดที่สุด	ร้อยละ	เด่นชัด	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	192	181	94.3	11	5.7	0	0	0	0
2	ร.อ. กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	192	21	10.9	13	6.7	55	28.6	103	53.8
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	192	140	72.9	15	7.9	30	15.6	7	3.6
4	นายสมัคร สุนทรเวช	192	190	98.9	2	1.1	0	0	0	0

ในสมัยที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นสมัยที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ที่เด่นชัดที่สุด รองลงมาคือในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และดร.พิจิตต รัตตกุล ส่วนในสมัยร้อยละเอก กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ไม่เด่นชัดนัก

ข้อ 4.8 สืบเนื่องจากข้อ 4.7 ท่านคิดว่า ปัจจัยใดดังต่อไปนี้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย อย่างแท้จริงในแต่ละยุคสมัย

ตารางที่ 4.8 : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	บุคลิกภาพ ค่านิยม ความ เชื่อของผู้นำ	ร้อยละ	สภาพการณ์ทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	ร้อยละ	กลุ่มผลประโยชน์	ร้อยละ	อื่น ๆ	ร้อยละ
1	พลตรี จำลอง ศรีเมือง	200	190	95	7	3.5	3	1.5	0	0
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุรยา	200	122	61	70	35	8	4	0	0
3	ดร.พิจิตต รัตกุล	200	95	47.5	90	45	15	7.5	0	0
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	195	97.5	5	2.5	0	0	0	0

ผลการสำรวจ ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดเห็นว่าในทุกสมัย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับที่สูงกว่าปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ชัดในสมัยของนายสมัคร สุนทรเวช และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งสมัยที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีผู้ตอบว่าปัจจัยบุคลิกภาพ ค่านิยม และความเชื่อของผู้นำมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยมากกว่าปัจจัยอื่นสูงถึงร้อยละ 97.5 รองลงมาคือ สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 95

ข้อที่ 4.9 ขอให้ท่านพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนมีบุคลิกภาพที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย เช่นใดบ้าง

ตารางที่ 4.9 : บุคลิกภาพที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	ผู้ตอบแบบสอบถาม	จำแนกบุคลิกภาพ							
			เผด็จการ / เน้นความต้องการส่วนตัว	ร้อยละ 6	เผด็จการ เน้นงาน (อำนาจนิยม)	ร้อยละ 178	ร้อยละ 89	ประชาธิปไตย / เน้นการรักษาสัมพันธไมตรี (ยอมรับฟังเสียงส่วนน้อย)	ร้อยละ 10	ร้อยละ 5
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	12	6	178	89	10	5	0	0
2	ร.อ.กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	60	30	120	60	20	10	0	0
3	ดร. พิจิตต รัตตกุล	200	0	0	10	5	190	95	0	0
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	195	2.5	5	97.5	0	0	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่าในทัศนะของผู้ใช้ทางเดินเท้า พลตรีจำลอง ศรีเมือง กับนายสมัคร สุนทรเวช มีความเหมือนกันคือ มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ แต่ที่แตกต่างกันคือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นเผด็จการเน้นงาน ในขณะที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว ส่วนดร.พิจิตต รัตตกุล มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยเน้นการรักษาสัมพันธไมตรีกับทุกส่วนของสังคม ขณะที่ร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการเน้นงาน



**ประเภทกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ประกอบการหาบเร่ แผงลอย**

**ข้อ 4.10** ท่านรู้จักผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีรายชื่อดังต่อไปนี้หรือไม่ เพียงไร

**ตารางที่ 4.10** : ความเป็นที่รู้จักของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย

ลำดับที่	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	รู้จัก มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	ไม่รู้จัก	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	185	92.5	15	7.5	0	0	0	0
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุรยา	200	110	55	23	11.5	65	32.5	2	1
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	177	88.5	23	11.5	0	0	0	0
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	197	98.5	3	1.5	0	0	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้ง 4 คน เป็นผู้ที่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่รู้จักมาก โดยนายสมัคร สุนทรเวช รู้จักมากเป็นอันดับ 1 ถัดมาเป็นพลตรี จำลอง ศรีเมือง และดร.พิจิตต รัตตกุล ตามลำดับ ส่วนร้อยละกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุรยา มีผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยเพียงประมาณกึ่งหนึ่งที่รู้จักมาก และในเมื่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย เกือบร้อยละ 100 รู้จักผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะทำให้การตอบคำถามข้อต่อไปง่ายขึ้น

**ข้อ 4.11** จากประสบการณ์ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนต่อไปนี้ มีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย ในระดับใด

ตารางที่ 4.11 : บทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มีบทบาท มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	น้อยที่สุด	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	194	97	6	3	0	0	0	0
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	57	28.5	88	44	53	26.5	2	1
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	133	66.5	47	23.5	18	9	2	1
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	198	99	2	1	0	0	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่า ในสายตาของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กลุ่มเป้าหมายแล้ว ทั้ง พลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช ต่างมีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มากที่สุดทั้งคู่ รองลงมาได้แก่ ดร.พิจิตต รัตตกุล ส่วน ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่เห็นว่า มีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในระดับปานกลาง

ข้อที่ 4.12 ตามความเห็นของท่าน คิดว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนสามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอย ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในระดับใด

ตารางที่ 4.12 : ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหา

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	ดีมาก	ร้อยละ	ดี	ร้อยละ	พอใช้	ร้อยละ	ต่ำ	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	0	0	22	11	165	82.5	13	6.5
2	ร.อ.กฤษฎา	200	3	1.5	12	6	53	26.5	132	66

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	ดีมาก	ร้อยละ	ดี	ร้อยละ	พอใช้	ร้อยละ	ต่ำ	ร้อยละ
3	อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	19	9.5	53	26.5	120	60	8	4
4	นายสมักร สุนทรเวช	200	172	86	22	11	6	3	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่า ในทัศนะของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ส่วนใหญ่มองว่าในสมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง และดร.พิจิตต รัตตกุล สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับพอใช้ ส่วนในสมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำสุด แต่ในสมัยที่นายสมักร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยถึงร้อยละ 86 มองว่า สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้ดีมาก

ข้อ 4.13 ท่านมีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใดมากที่สุด โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

ตารางที่ 4.13 : ความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มากที่สุด	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
1	พลตรี จำลอง ศรีเมือง	200	1	0.5	2	1	14	7	183	91.5
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	10	5	5	2.5	99	49.5	86	43

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	มากที่สุด	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	20	10	37	18.5	42	21	101	50.5
4	นายสมักร สุนทรเวช	200	172	86	25	12.5	3	1.5	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่า ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยร้อยละ 86 พึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของนายสมักร สุนทรเวช มากที่สุด ขณะที่นโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง ดร.พิจิตต รัตตกุล และร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ได้รับความพึงพอใจในระดับต่ำสุดจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ โดยในยุคของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกลุ่มที่ศึกษาจำนวนถึงร้อยละ 91.5 มีความพึงพอใจในนโยบายยุคนั้นน้อยที่สุด และมีข้อสังเกตคือ ในยุคของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นสมัยแรกที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยาบรรณประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายหาบเร่ แผงลอยได้ ในยุคนี้อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกลุ่มที่ศึกษาจำนวนถึงร้อยละ 49.5 ได้ระบุว่ามีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ในระดับปานกลาง จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายน่าจะให้ผลดีแก่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยพอสมควร

ข้อ 4.14 ท่านคิดว่าผู้นำทางการเมือง ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยให้ออกมาในรูปแบบหรือลักษณะต่าง ๆ หรือไม่ ในระดับใด

ตารางที่ 4.14 : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) กับการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบาย							
	ไม่มี	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ	มาก	ร้อยละ	มากที่สุด	ร้อยละ
200	1	0.5	24	12	56	28	119	59.5

ผลการสำรวจปรากฏว่า ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกลุ่มเป้าหมายจำนวน 200 คน มีเพียงร้อยละ 0.5 ที่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ในขณะที่ร้อยละ 59.5 เห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครน่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับมากที่สุด ร้อยละ 28 เห็นว่า มีอิทธิพลมาก และที่เหลือร้อยละ 12 เห็นว่า มีอิทธิพลน้อย จึงอาจกล่าวได้ว่า ในทัศนะของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยแล้ว มองว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ไม่มากก็น้อย ซึ่งจะนำไปสู่คำถามต่อไปที่ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอยก็จริง แต่ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อ 4.15 หากตอบว่า ผู้นำทางการเมือง ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย ท่านคิดว่าในสมัยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใดที่มีปรากฏการณ์ดังกล่าวเด่นชัด ในระดับใด

ตารางที่ 4.15 : อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบาย  
โดยเปรียบเทียบ

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	เด่นชัดที่สุด	ร้อยละ	เด่นชัด	ร้อยละ	ปานกลาง	ร้อยละ	น้อย	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	199	161	80.9	32	16	4	2.01	2	1
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	199	2	1	40	20.2	152	76.3	5	2.5
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	199	55	27.6	70	35.2	60	30.1	14	7
4	นายสมัคร สุนทรเวช	199	183	91.9	16	8	0	0	0	0

ผลการสำรวจปรากฏว่า ในทัศนะของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กลุ่มเป้าหมายในสมัยที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นสมัยที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยเด่นชัดที่สุด รองลงมาคือในสมัยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และดร.พิจิตต รัตตกุล ส่วนในสมัยของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ถึงร้อยละ 76.3 มีความเห็นว่าอิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย อยู่ในระดับปานกลางไม่เด่นชัดนัก

ข้อ 4.16. สืบเนื่องจากข้อ 4.15 ท่านคิดว่าปัจจัยใดดังต่อไปนี้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย อย่างแท้จริงในแต่ละยุคสมัย

ตารางที่ 4.16 : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม	บุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อ ของผู้นำ	ร้อยละ	สภาพการณ์ทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	ร้อยละ	กลุ่ม ผลประโยชน์	ร้อยละ	อื่นๆ	ร้อยละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	163	81.5	30	15	4	2	3	1.5
2	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	63	31.5	101	50.5	31	15.5	5	25
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	85	42.5	105	52.5	10	5	0	0
4	นายสมัคร สุนทรเวช	200	150	75	47	23.5	0	0	3	1.5

ผลการสำรวจปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า ในสมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช บุคลิกภาพ ค่านิยม และความเชื่อของผู้นำทางการเมือง ท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอยมากที่สุด นั่นก็คือ ผู้นำทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะ กำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยไปตามความพึงพอใจของตนเอง ส่วนในสมัยของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม น่าจะมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของผู้นำทางการเมือง

ข้อ 4.17 ขอให้ท่านพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนมีบุคลิกภาพที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย เช่นใดบ้าง

ตารางที่ 4.17 : บุคลิกภาพที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

ลำดับ	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพ มหานคร	ผู้ตอบ แบบสอบถาม	จำแนกบุคลิกภาพ							
			เผด็จการ / เน้นความ ต้องการ ส่วนตัว	ร้อยละ ละ	เผด็จการ /เน้นงาน (อำนาจ นิยม)	ร้อยละ ละ	ประชาธิปไตย / เน้นการรัก ชาสัมพันธ์ ไมตรี	ร้อยละ ละ	ประชาธิปไตย /ไม่เน้นการ รักษาสัมพันธ ไมตรี	ร้อยละ ละ
1	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	200	165	82.5	30	15	0	0	5	2.5
2	ร.อ.กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	200	107	53.5	63	31.5	5	2.5	25	12.5
3	ดร.พิจิตต รัตตกุล	200	2	1	27	13.5	171	85.5	0	0
4	นายสมักร สุนทรเวช	200	5	2.5	190	95	0	0	5	2.5

ผลการสำรวจปรากฏว่า ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ มองว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว ขณะที่ ดร.พิจิตต รัตตกุล มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยเน้นการรักษาสัมพันธ์ไมตรี ส่วนนายสมักร สุนทรเวช นั้นมีบุคลิกภาพแบบเผด็จการเน้นงาน ( อำนาจนิยม )

ประมวลผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้ใช้ทางเดินเท้า และผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ที่มีต่อประเด็นการก่อกำเนิดของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย



จากการออกแบบสอบถามกลุ่มเป้าหมายที่มีสถานะต่างกัน 2 กลุ่ม โดยใช้คำถามที่คล้ายคลึงกันจำนวนกลุ่มละ 9 และ 8 ข้อ ตามลำดับ สามารถสรุปความเหมือนกันและความต่างกันของทัศนะแต่ละกลุ่มได้ดังนี้

**ก. ความเหมือนกันในทัศนะของผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย**

1. ทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่รู้จักผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้ง 4 คน เป็นอย่างดี
2. ทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ส่วนใหญ่เห็นว่า ทั้งพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมักร สุนทรเวช ต่างมีบทบาทเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มากที่สุดทั้งคู่
3. ทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่ เห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครน่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยในระดับสูง
4. ทั้งผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยต่างเห็นว่า ปรากฏการณ์ผู้นำทางการเมือง (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยอย่างมีนัยสำคัญ สังเกตเห็นได้ในสมัยของนายสมักร สุนทรเวช และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

**ข. ความแตกต่างกัน ในทัศนะของผู้ใช้ทางเดินเท้าและผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย**

1. ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่มองว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีมาก ขณะที่นายสมักร สุนทรเวช สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอย ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำสุด ในส่วนของผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่มองว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับพอใช้ ขณะที่นายสมักร สุนทรเวช สามารถจัดการกับปัญหาหาบเร่ แผงลอยได้ในระดับดีมาก
2. ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ในระดับมากที่สุดตามลำดับ ขณะที่มีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของนายสมักร สุนทรเวช ในระดับ

ปานกลาง ตรงกันข้ามกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบ  
 หาบเร่ แผงลอยของนายสมัคร สุนทรเวช ในระดับมากที่สุด ขณะที่มีความพึงพอใจในนโยบาย  
 ของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในระดับน้อย

3. ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า บุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อ ของผู้ว่า  
 ราชการกรุงเทพมหานครทั้ง 4 คน มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย มากกว่าปัจจัย  
 อื่น โดยเฉพาะในสมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช ขณะที่ผู้ค้าหาบเร่  
 แผงลอยมองว่าบุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียง 2 คน คือ  
 พลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช ที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่  
 แผงลอย ส่วนในสมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา กับ ดร.พิจิตต รัตตกุล ปัจจัย  
 สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่  
 แผงลอย

4. ผู้ใช้ทางเดินเท้าส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา  
 อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ เน้นงาน ( อำนาจนิยม ) ดร.พิจิตต รัตตกุล มี  
 บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย เน้นการรักษาสัมพันธไมตรี ส่วนนายสมัคร สุนทรเวช มีบุคลิกภาพ  
 แบบเผด็จการเน้นความต้องการส่วนตัว

ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอกกฤษฎา  
 อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ เน้นความต้องการส่วนตัว ดร.พิจิตต รัตตกุล มี  
 บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย เน้นการรักษาสัมพันธไมตรี ส่วนนายสมัคร สุนทรเวช มีบุคลิกภาพ  
 แบบเผด็จการ เน้นงาน ( อำนาจนิยม )

กล่าวโดยสรุป ข้อสังเกตที่ได้คือ การมองปัญหาต่างมุม ทำให้มองเห็นปัญหาต่างกัน  
 ทางออกคือการประสานประโยชน์เพื่อการคงอยู่ร่วมกันได้ของทุกฝ่าย ในการวิจัยแบบสำรวจนี้ได้  
 ข้อสังเกตสำคัญคือ ในการสอบถามผู้ใช้ทางเดินเท้าพบว่าร้อยละ 100 ตอบว่า เคยใช้บริการหรือ  
 ซื้อสินค้าจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ขณะที่ร้อยละ 75 ตอบว่า มีความจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากผู้ค้า

หาบเร่ แผงลอยมาก มีเพียงร้อยละ 7.5 เท่านั้นที่ตอบว่า ไม่ค่อยจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และได้สอบถามผู้ใช้ทางเดินเท้ากลุ่มเป้าหมายต่อประเด็นความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้ง 4 คน ปรากฏว่า ผู้ใช้ทางเดินเท้าถึง ร้อยละ 50 ตอบว่าพึงพอใจในระดับปานกลางในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยของนายสมัคร สุนทรเวช และหากพิจารณาในภาพรวมของความพึงพอใจในระดับมากที่สุด ระดับมาก และระดับปานกลางแล้ว พบว่า ผู้ใช้ทางเดินเท้าถึงร้อยละ 97.5 มีความพึงพอใจในนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ของนายสมัคร สุนทรเวช

ตารางที่ 4.18 : สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการศึกษา อิทธิพลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอย จำนวน 4 สมัย

รายการ	ยุคสมัยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร			
	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	ร.ท.เกษรภา อรุณวงษ์ ณ ออยุธยา	ดร. พิจิตต รัตตกุล	นายสมัคร สุนทรเวช
1. ระดับของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของนโยบาย				
1.1 ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองระดับประเทศ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ	ต่ำ
1.2 ความพึงพอใจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	สูง	สูง	ปานกลาง	สูง
1.3 ข้าราชการประจำ	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
1.4 กลุ่มผลประโยชน์	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง

รายการ	ยุคสมัยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร			
	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	ร.อ.เกษรภา อรุณวงษ์ ณ ออยุธยา	ดร. พิจิตต รัต ตกุล	นายสมัคร สุขนทรเวช
<b>2. รูปแบบความสัมพันธ์</b>				
2.1 ผู้นำทางการเมือง ระดับประเทศกับ ผู้นำทางการเมือง ระดับท้องถิ่น	+	+	+	+
2.2 ผู้นำทางการเมือง ระดับประเทศกับ ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย	0	0	+	0
2.3 ผู้นำทางการเมือง ระดับท้องถิ่นกับ ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย	-	-	+	+
2.4 ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ	- → +	- → +	- → +	-
<b>3. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม</b>	-สภาพ เศรษฐกิจ ตกต่ำ ว่างงาน เสริม การ ท่องเที่ยว ไทย (Visit Thailand year)	- แนวคิด การฟื้นฟู บูรณะ เกาะรัตน โกสินทร์	-สภาพ เศรษฐกิจ ตกต่ำ อัตราคน ว่างงาน เพิ่มขึ้น	- สภาพ เศรษฐกิจ ตกต่ำ อัตราคน ว่างงาน เพิ่มขึ้น
			-การพัฒนาทาง กายภาพ กรณี ก่อสร้างเส้นทาง รถไฟฟ้าที่จุดค้า ขายหาบเร่ แผงลอย	

### บทสรุป

ในบทที่ 4 นี้ ได้ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ ผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อการก่อตัวของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย เริ่มตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึง สมัยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาที่ยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง ร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดร.พิจิตต รัตตกุล และนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ( ตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 – 2544 ) มีเหตุการณ์สำคัญถือกำเนิดขึ้น คือ ปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แทนการแต่งตั้งของรัฐบาล ซึ่งพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และในปี พ.ศ. 2532 เป็นการเปิดเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน โดยมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ล้วนแต่มีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดเข้าใจอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ

**ก. สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** ในสมัยแรกที่มาจากการเลือกตั้ง นับตั้งแต่สมัยนายธรรมนุญ เทียนเงิน เป็นต้นมา และอยู่ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลขณะนั้นไม่ได้ดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งกับบรรดาผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และมีการแบ่งแยกภารกิจค่อนข้างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบกับ เป็นครั้งแรกที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับฉันทานุมติจากประชาชนในการใช้อำนาจบริหารกิจการของท้องถิ่น ผนวกกับบุคลิกภาพที่เผด็จการแบบทหาร ทำให้นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง มีลักษณะ

แข็งกร้าว เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยและพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ใช้ทางเดินเท้าเป็นสำคัญ จึงได้รับการโต้แย้งจากบรรดาผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยและนักวิชาการ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ไม่ได้มีลักษณะเป็นการยกเลิกแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนผันให้มีการตั้งวางหาบเร่ แผงลอยในที่หรือทางสาธารณะที่มีมาแต่เดิม แต่เป็นการปรับปรุงแนวทางเดิมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นตามความคิด ความเชื่อที่ยึดถือ โดยยอมรับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องผ่อนผันให้มีการค้าในลักษณะหาบเร่ แผงลอย พร้อมกับเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และเมื่อมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดได้รับการโต้แย้ง ในที่สุดพลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความผ่อนคลายลง

ข. สมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในสมัยนี้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ( ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ) ในการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ( กองบัญชาการตำรวจนครบาล ) การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว เป็นการบัญญัติโดยให้อำนาจ 2 ระดับ และให้ข้าราชการประจำ ( ตำรวจ ) มีอำนาจเหนือผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยอย่างเต็มที่ สะท้อนให้เห็นได้จากการเสนอให้ประกาศจุดผ่อนผันจำนวน 360 จุด แต่กองบัญชาการตำรวจนครบาล เห็นชอบเพียง 285 จุด ที่เหลืออีก 75 จุด กรุงเทพมหานครได้พยายามเสนอเป็นจุดผ่อนผัน แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบมาโดยตลอด ในสมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูเกาะรัตนโกสินทร์พิจารณาดำเนินการผลักดันผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยบริเวณท่าช้าง ท่าพระจันทร์ เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ ซึ่งได้รับการโต้แย้งคัดค้านจากบรรดาผู้ค้าและนักวิชาการเป็นอย่างมาก ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงถึงอิทธิพลของข้าราชการประจำที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ค. สมัยตร. พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในสมัยนี้ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยได้อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับสมัยของร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา สะท้อนให้เห็นจากจำนวนจุดผ่อนผัน และจุดทบทวนที่ค่อนข้างคงที่ โดยถูกกีดจำนวนจากกองบัญชาการตำรวจนครบาล ในขณะที่จุดค้านอกจุดผ่อนผันและจุดทบทวนมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยที่เน้นการประสานประโยชน์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และการคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการเคารพกติกาของบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่านโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในสมัยนี้มีลักษณะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ง. สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในสมัยนี้ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ใช้บังคับอยู่ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในรูปหาบเร่ แผงลอยในที่หรือทางสาธารณะ โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร แต่เมื่อนายสมัคร สุนทรเวช ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีความพยายามที่จะผลักดัน กดดันให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลประกาศจุดผ่อนผันเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก และออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งห้ามขายในวันพุธเพื่อให้ผู้ค้าได้มีโอกาสค้าขายได้อย่างเต็มที่ แสดงถึงบุคลิกภาพที่มีลักษณะเผด็จการเชื่อมั่นในความคิดของตนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า ถึงที่สุดแล้ว นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยของนายสมัคร สุนทรเวช มีลักษณะที่พัฒนามาจากยุคสมัยก่อน ๆ โดยการคลายความตึง หรือผ่อนคลายเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย มากขึ้นนั่นเอง

ทั้ง 4 สมัยข้างต้น อยู่ในยุคที่ระบบการเมืองการปกครองในระดับชาติเป็นแบบประชาธิปไตย และผู้บริหารท้องถิ่นต่างก็มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตยเช่นกัน จึงมีการแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน และจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน จึงมีอิสระในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ โดยบุคลิกภาพของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช มีลักษณะคล้ายคลึงกันในทางเผด็จการ จึงทำให้นโยบายมีความโดดเด่นเป็นตัวของตัวเอง แตกต่างจากผู้อื่น ในขณะที่

นโยบายของร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล มีลักษณะยึดถือนโยบายเดิม เพียงแต่ปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยเพียงเล็กน้อย แต่สืบเนื่องจากยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปเป็นประชาธิปไตยทั้ง 2 ระดับ หากผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ หรืออำนาจนิยม กำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับกระแสความต้องการของคนส่วนใหญ่ ก็มีแนวโน้มที่จะต้องปรับตัวภายหลัง ดังนั้นแนวความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง จึงไม่เป็นความจริงเสมอไปในทุกสังคมการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมการเมืองที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย