



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยภายใต้หัวข้อ “ อิทธิพลของผู้นำทางการเมือง ที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่
แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร “ นี้ ได้วางวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวิจัยไว้เพื่อตอบ
คำถามว่า นโยบายสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ประเด็นการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ถือ
กำเนิดขึ้นมาจากพื้นฐานอะไร ใครเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนด สอดคล้องกับความต้องการของ
สังคมมากหรือน้อยเพียงใด รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอย มี
ความสัมพันธ์กับบุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเพียงใด และนโยบายสาธารณะ
เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในแต่ละยุคสมัย สอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากน้อยเพียงใด
ซึ่งสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ของกรุงเทพมหานครถือ
กำเนิดขึ้นมาโดยอยู่บนรากฐานการเน้นระหว่างมิติความเป็นระเบียบเรียบร้อย กับมิติผลประโยชน์
ของผู้ค้าเป็นสำคัญ โดยในยุคสมัยที่ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทาง
การเมืองของประชาชนจะพบว่าหากผู้นำทางการเมืองระดับชาติ มีความสนใจในการจัดระเบียบ
หาบเร่ แผงลอยสูง ก็จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย หากมีความสนใจในระดับต่ำ กลุ่ม
อำนาจอื่น ๆ ที่อยู่ภายในระบบราชการก็จะมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ส่วนผู้นำทาง
การเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลกลาง มี
แนวโน้มที่จะมีลักษณะยอมรับเอานโยบายที่ผู้นำทางการเมืองในระดับชาติกำหนดมาปฏิบัติ
บทบาทในการริเริ่มนโยบายจะน้อย นโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยในยุคสมัยนี้จะมีลักษณะ
เข้มงวด สลับกับผ่อนคลายเป็นเห็นได้ชัด และถูกกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองของความพึงพอใจหรือ
ความคิด ความเชื่อของผู้นำทางการเมืองระดับชาติเป็นสำคัญ และมักมีวัตถุประสงค์อื่นแฝงอยู่
เบื้องหลังของการเน้นมิติความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น ความคิดชาตินิยมในสมัย
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความต้องการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศภายหลังการปฏิวัติ รัฐประหารในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร พลเอกเกรียงศักดิ์
ชมนันทน์ เป็นต้น รูปแบบและเนื้อหาของนโยบายที่แข็งแกร่ง และเน้นมิติความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยเพียงด้านเดียวเป็นหลัก จะไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่จะเป็นตัวชี้วัด
บุคลิกภาพทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ส่วนในยุคสมัยที่ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น กล่าวคือผู้นำทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีการแบ่งแยกภารกิจอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามวิถีทางประชาธิปไตย จะส่งผลเป็นการตัดสายการบังคับบัญชาสั่งการจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นในสมัยเดิม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายมากขึ้น แต่เมื่อมาพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่า ในยุคสมัยที่ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง บุคคลและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างมีอิทธิพลทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อนโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก ดังนั้นรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายจะสะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคมมากกว่าที่จะมีที่มาจากความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นแต่เพียงส่วนเดียว เริ่มตั้งแต่สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งเป็นคนแรก ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ใช้บังคับ ในยุคนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะมีอยู่หลายฉบับ และไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะออกมาบังคับใช้ และได้รับการโต้แย้งจากสาธารณะในบางมาตรการ จนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้นในที่สุด เมื่อเข้าสู่ยุคของร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะดังกล่าว จะพบว่าได้ให้อำนาจข้าราชการประจำ (เจ้าพนักงานจราจร) อยู่เหนือผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายจุดผ่อนผันอย่างแท้จริง ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอให้มีการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะต่อกองบัญชาการตำรวจนครบาล ปรากฏว่าได้รับความเห็นชอบเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ส่วนที่ไม่ได้รับความเห็นชอบก็มีการเสนอให้ทบพวนมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบ เช่นเดียวกับในสมัยของดร. พิจิตต รัตตกุล โดยทั้ง 2 สมัยนี้ต่างยึดถือ

นโยบายที่ปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหลัก มาโดยตลอด พอเข้าสู่ยุคที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะเป็นจำนวนมาก และมีการผลักดัน เรียกร้องให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลพิจารณาประกาศจุดผ่อนผันเพิ่มขึ้นใหม่ อีกเป็นจำนวนมากถึง 356 จุด เรียกว่า “จุดผ่อนผันใหม่” โดยมีสมมติฐานอยู่ที่ว่า การเพิ่มจำนวนจุดผ่อนผันให้สอดคล้องกับความต้องการค้าขายจะแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์ได้ แต่จากการประกาศนโยบายไปในทางผ่อนคลายการควบคุมการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการควบคุมจำนวนและการปฏิบัติตามระเบียบของผู้ค้าตามมา จนนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายในที่สุด แต่หากพิจารณาในภาพรวมจากการศึกษาจะพบว่าผู้ใช้ทางเดินเท้ากลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนระดับล่างของสังคมยอมรับว่าเคยซื้อสินค้าและมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยและเท่าที่ผ่านมาในยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง และร้อยเอก กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อมีการดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งต่อผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย มักจะได้รับการโต้แย้งจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน จนนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายในที่สุด ส่วนในยุคนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ดำเนินนโยบายผ่อนปรนและเอื้อต่อการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ตลอดจนนักวิชาการและสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่ได้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน ปรากฏการณ์เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการค้าในรูปแบบหาบเร่ แผงลอยยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบไทย ดังนั้นรูปแบบของนโยบายเกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยที่เน้นการให้โอกาสในการทำการค้าในที่หรือทางสาธารณะควบคู่ไปกับการจัดระเบียบเพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้าและยวดยานพาหนะน่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าในยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง และนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อนโยบายจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในระดับที่สูงในช่วงแรก แต่เมื่อมีการบังคับใช้นโยบายได้ระยะหนึ่ง หากนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งการที่ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อนโยบายค่อนข้างสูงดังกล่าว ได้เผยให้เห็นบุคลิกภาพทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายได้เป็นอย่างดี ส่วนในยุคของร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา และดร.พิจิตต รัตตกุล จะพบว่าข้าราชการประจำยังมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะในประเด็นการประกาศจุดอ่อนผันให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะ โดยที่ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นไม่ได้ใช้ความพยายามหรือการเมืองเข้ามาผลักดันให้นโยบายของตนเองบรรลุวัตถุประสงค์ เช่นในสมัยของนายสมัคร สุนทรเวช ปราบปรามการณอุปทานในที่หรือทางสาธารณะที่สามารถค้าขายได้ ไม่สอดคล้องกับอุปสงค์หรือความต้องการค้าขายของผู้ค้าจึงเกิดขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับหาบเร่ แผงลอยตามมา อาทิ การเรียกร้องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ความไม่เป็นระเบียบในการทำการค้า การค้าขายนอกจุดอ่อนผัน หรือในจุดกวดขันพิเศษ ซึ่งมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของระบบการเมือง การปกครองจะมีอิทธิพลสำคัญต่อโอกาสของผู้นำทางการเมืองที่จะแสดงบุคลิกภาพทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะตามมา ดังนั้นสมมุติฐานที่ว่า นโยบายหาบเร่ แผงลอยกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือประโยชน์ของผู้ค้า ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ ซึ่งรูปแบบของนโยบายจะเป็นไปตามลักษณะหรือบุคลิกภาพของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดเป็นสำคัญ นั่นคือ หากผู้มีอำนาจมีลักษณะเผด็จการ นโยบายอาจสนองความต้องการเฉพาะส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะอำนาจนิยม นโยบายอาจสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ด้วย แต่ควบคู่ไปกับการให้น้ำหนักที่ความต้องการส่วนตน หากผู้มีอำนาจมีลักษณะเสรีนิยม นโยบายอาจมีลักษณะเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน อย่างไรก็ตามการเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือประโยชน์ของผู้ค้า ยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอื่นด้วย จึงเป็นความจริงเพียงบางส่วน เพราะจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาจะพบว่า บุคลิกภาพของผู้นำทางการเมือง จะไม่สามารถมีอิทธิพลสำคัญต่อรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะได้เสมอไปในทุกระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองการปกครองแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นแนวความคิดนโยบายสาธารณะคือสิ่งที่สะท้อนถึงความพึงพอใจของผู้นำทางการเมือง จึงใช้อธิบายได้ในสังคม

การเมืองแบบปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ไม่สามารถใช้อธิบายได้เสมอไปในสังคมการเมืองแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังได้ข้อสรุปอีกว่า บุคลิกภาพของผู้นำทางการเมือง ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับรูปแบบระบบการเมืองการปกครองที่ใช้อยู่ในขณะนั้นอีกด้วย นั่นคือผู้นำทางการเมืองในระบบเผด็จการอาจมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ได้ หรือผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยอาจมีบุคลิกภาพทางการเมืองแบบเผด็จการ อำนาจนิยม หรือประชาธิปไตย ได้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาทั้งหมดจะพบข้อสังเกตเกี่ยวกับอิทธิพลสำคัญที่มีต่อที่มาของรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอย ตั้งแต่ยุคที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นต้นมา จำนวน 4 ประการ ได้แก่

1. ความพึงพอใจของผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น
2. อำนาจตามกฎหมายที่เหนือกว่าของข้าราชการประจำ
3. ทักษะของกลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ และสื่อมวลชน
4. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นโดย

ความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรในการกำหนดสถานที่ให้มีการค้าขายหาบเร่ แผงลอย ในที่หรือทางสาธารณะได้ ซึ่งประการนี้ได้มีส่วนสนับสนุนให้อิทธิพลประการที่ 1 สามารถกระทำได้ง่ายและชัดเจนขึ้น เท่ากับว่า เป็นการให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหารในการที่จะกำหนดเงื่อนไขให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะใด ๆ ตามความพึงพอใจของตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะจะทำให้มีนโยบายมีโอกาสเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาในแต่ละยุค ก่อให้เกิดความสับสนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามมา แต่ก็มีคามจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเช่นนั้น

ดังนั้นเมื่อระบบการเมือง การปกครองในปัจจุบันยึดถือแนวทางประชาธิปไตย และกระแสสังคมสนับสนุนเรียกร้องให้มีการใช้วิถีทางประชาธิปไตยแบบรากหญ้า หรือประชาธิปไตยทางตรง เพราะฉะนั้นการกำหนดจุดผ่อนผันหรือไม่ผ่อนผัน ให้มีการค้าขายในที่หรือทางสาธารณะในพื้นที่

ใด ๆ ควรจะจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และนักวิชาการในพื้นที่เขตนั้น ๆ เพื่อรับฟังความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนได้มีโอกาส กำหนดรูปแบบวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองในฐานะที่เป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะต้องรับผลจากการตัดสินใจนั้น ๆ หรืออย่างน้อยควรจะให้องค์กรผู้แทนประชาชน เช่น สภาเขต มีส่วนในการ พิจารณาตัดสินใจ ควบคู่ไปกับการจัดหาสถานที่รองรับการค้าขายในรูปแบบเร่ แผงลอย อย่างเป็นทางการโดยหลีกเลี่ยงการใช้ที่หรือทางสาธารณะโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจริง ๆ และจะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ในพื้นที่ที่มีทางเท้าแคบ ประชาชนใช้เส้นทางสัญจรหนาแน่นและการจราจรค่อนข้างติดขัด โดยมาตรการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสมัยใหม่รองรับชุมชนควรจะนำมาใช้เพื่อการนี้ ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ประสบปัญหาดังกล่าวสมควรให้สิทธิในการทำมาค้าขายแก่ผู้ที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น โดยเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินนำเข้าเป็นรายได้ของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์และการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐตามมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย