



พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนคร  
พิษณุโลก



เกียรติศักดิ์ แสนสิทธิ์

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนคร  
พิษณุโลก



วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2565  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

วิทยานิพนธ์ เรื่อง "พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขต  
เทศบาลนครพิษณุโลก"  
ของ เกียรติศักดิ์ แสนสิทธิ์  
ได้รับการพิจารณาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

**คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์**

..... ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธานี สุขเกษม)

..... ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ หวังสัจจะโชค)

อนุมัติ

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กรรองกาญจน์ ชูทิพย์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

<b>ชื่อเรื่อง</b>	พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก
<b>ผู้วิจัย</b>	เกียรติศักดิ์ แสนสิทธิ์
<b>ประธานที่ปรึกษา</b>	รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา
<b>ประเภทสารนิพนธ์</b>	วิทยานิพนธ์ ร.ม., มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2565
<b>คำสำคัญ</b>	เครือข่ายนโยบาย, พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า, นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ

### บทคัดย่อ

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ผู้เขียนได้นำแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิด การบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาใช้ในวิพากษ์และสร้างความเข้าใจพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าและการต่อรองกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ดังนั้น ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว มีลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายจะอยู่ในแนวระนาบ โดยตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในส่วนของการทำหน้าที่ของตน มักอยู่ในลักษณะของความเป็นเอกเทศตัวแสดงที่ปรากฏในเครือข่าย คือ รัฐ (Public) เอกชน (Private) ภาคประชาสังคม (Semi-public) ด้วยเหตุนี้ ตัวแสดงต่าง ๆ ต้องพึ่งพาสังกันและกัน ในเรื่องของอำนาจทรัพยากร โดยจะไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นๆและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นกลุ่มเครือข่ายนโยบายที่มีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องของนโยบายที่มีการต่อรอง พึ่งพาสังกันและกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายกับรัฐ

<b>Title</b>	TRADE LENIENCY AREAS: NETWORK POLICY AND ACTORS' INTERACTION IN PHITSANULOK MUNICIPALITY
<b>Author</b>	Kiattisak Saensit
<b>Advisor</b>	Associate Professor Watcharabon Buddharaksa, Ph.D.
<b>Academic Paper</b>	M.Pol.Sc. Thesis in Political Science, Naresuan University, 2022
<b>Keywords</b>	Policy Network, Traed Relief Area, Public Space Organization Policy

### ABSTRACT

The study the interactions of different actors under the policy of organizing public spaces in the trade relief point in Phitsanulok municipality. To suggest management guidelines for Phitsanulok Municipality In this study, the authors have applied the policy network concept and network governance to criticize and create an understanding of trade relief areas and negotiations between government officials and street hawkers. Therefore, such interactions are characterized by network relationships that are in the plane. The actors in the network are dependent on each other. But in terms of their functions, they are often in the nature of the individuality in which the actors appearing in the network are public, private, or semi-public. The actors are dependent on each other in terms of resources and power. With no party dominating other actors and hawkers, it is a policy network group with state ties in terms of policy. There is negotiation and interdependence between network groups and the state. The study the interactions of different actors under the policy of organizing public spaces in the trade relief point in Phitsanulok municipality. To suggest management guidelines for Phitsanulok Municipality In this study, the authors have applied the policy network concept and network governance to criticize and create an understanding of trade relief areas and negotiations between government officials and street hawkers. Therefore, such interactions are characterized by network relationships that are in the plane. The actors in the network are dependent on each other. But in terms of their functions, they are often in the nature of the

individuality in which the actors appearing in the network are public, private, or semi-public. The actors are dependent on each other in terms of resources and power. With no party dominating other actors and hawkers, it is a policy network group with state ties in terms of policy. There is negotiation and interdependence between network groups and the state.



## ประกาศคุณูปการ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความเมตตาของ รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำชี้แนะแนวทางการดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไขจนทำให้เกิดวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนแล้วเสร็จสมประสงค์ ตามมโนปรารถนา สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณเทศบาลนครพิษณุโลก สถานีตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ที่สนับสนุน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย แนวทางการปฏิบัติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่พุ่มพันทนาการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก และต้องขอขอบคุณ ขอบใจ พี่น้องคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรทุกท่านที่เป็นกัลยาณมิตร ที่ดีเสมอมา เหนือสิ่งอื่นใดผู้วิจัย ต้องกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา อุปัชฌาย์ ผู้เลิศคุณและอาจารย์ ผู้เกื้อหนุน ในส่วนของกำลังใจและปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ที่จนแล้วเสร็จสมบูรณ์ ด้วยคุณประโยชน์อันจะเป็นคุณ จงก่อให้เกิดเป็นบุญอุทิศให้ปวงสัตว์ ขอให้สุขสานต์ทุกทั่วหน้า อย่าทุกข์ทน บุญผองที่ข้าทำจงอำนวยผล พลันได้ ซึ่งการตัดตัวตัดมหา อุปาทาน สิ่งชั่วในดวงใจ กว่าเราจะถึงนิพพานทุก ๆ ท่าน ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทางวิชาการในการก้าวไปสู่ความขยายตัวของพรมแดนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายสาธารณะต่อไป

เกียรติศักดิ์ แสนสิทธิ์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
ประกาศคุณูปการ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญ.....	1
คำถามงานวิจัย.....	4
วัตถุประสงค์งานวิจัย.....	4
ขอบเขตการวิจัย.....	4
ระเบียบวิธีวิจัย.....	5
คำสำคัญ.....	5
บทที่ 2.....	6
ทบทวนวรรณกรรม.....	6
ส่วนที่ 2.1 การจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ก่อนการประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่ สาธารณะของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	7
2.1.1 วิทยานิพนธ์ (thesis).....	7
2.1.2 งานวิจัย (research report).....	8
2.1.3 บทความวิชาการ (academic articles).....	9

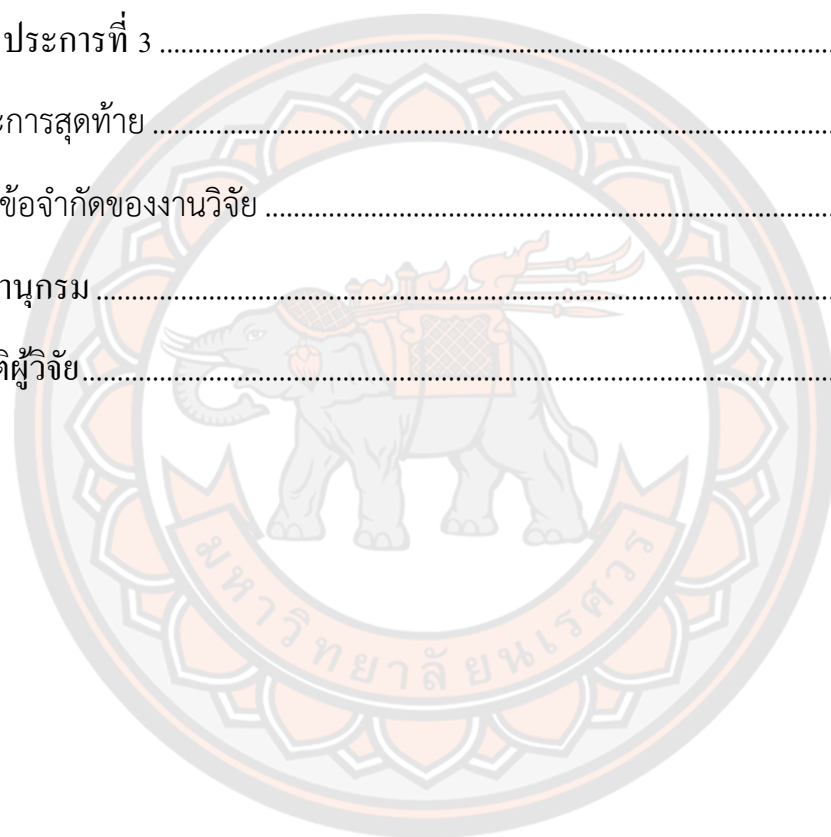


ส่วนที่ 2.2 การนำนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะไปปฏิบัติ .....	10
2.2.1 วิทยานิพนธ์ (thesis) .....	10
2.2.2 งานวิจัย (research report).....	11
2.2.3 บทความวิชาการ (academic articles) .....	12
ส่วนที่ 2.3 นโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ ได้รับการแก้ไขปัญหามาในอดีต.....	13
2.3.1 วิทยานิพนธ์ (thesis) .....	13
2.3.2 งานวิจัย (research report).....	14
2.3.3 บทความวิชาการ (academic articles) .....	15
ส่วนที่ 2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่ สาธารณะของ (คสช.).....	16
2.4.1 วิทยานิพนธ์ (thesis) .....	16
2.4.2 งานวิจัย (research report).....	16
2.4.3 บทความวิชาการ (academic articles) .....	17
2.5 สรุป .....	17
บทที่ 3 .....	20
กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .....	20
3.1 การนำเอาแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหาร จัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ใน พื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในของเทศบาลนครพิษณุโลก.....	20
3.2 ที่มาและลักษณะสำคัญของเครือข่ายนโยบาย (policy network) .....	22

3.3 ที่มาและลักษณะสำคัญการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance).....	29
บทที่ 4 .....	32
วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย .....	32
4.1 ประวัติศาสตร์วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ประกอบการ และการเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในเขต เทศบาลนครพิษณุโลก .....	32
4.1.1 ประวัติศาสตร์วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ประกอบการ .....	32
4.1.2 นโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในเขต เทศบาลนครพิษณุโลก .....	35
1.ด้านสมาชิก (Member).....	36
2. ด้านความต่อเนื่อง .....	38
3. ด้านความถี่ในการพบปะ .....	39
4. ด้านเป้าหมายร่วมกัน .....	39
5. ด้านความสัมพันธ์ .....	40
6. ด้านการเจรจาต่อรอง .....	40
7. ด้านผลประโยชน์.....	41
8. ด้านความร่วมมือ .....	42
บทที่ 5 .....	47
บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง .....	47
5.1 บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง.....	47
ประการที่หนึ่ง .....	47

ประการที่สอง.....	48
ประการที่สาม.....	48
ประการที่สี่.....	49
ประการสุดท้าย.....	49
5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามโดยวิธีการ สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) .....	49
กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ในสังกัดเทศบาลนครพิษณุโลก .....	50
กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่งานจราจร สถานีตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก .....	51
กลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่การรถไฟ ทหาร อนุรักษ์พื้นที่ พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลก.....	51
กลุ่มที่ 4 ผู้ประกอบการร้านค้า หาบเร่แผงลอย และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้ จัดตลาด .....	53
5.3 สรุป .....	54
บทที่ 6 .....	55
สรุปผลการวิจัย ข้อเสนอแนะ ข้อจำกัดของงานวิจัย .....	55
6.1 สรุปผลการวิจัย .....	55
1.ด้านสมาชิก (Member).....	55
2. ด้านความต่อเนื่อง .....	56
3. ด้านความถี่ในการพบปะ .....	56
4. ด้านเป้าหมายร่วมกันรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community).....	57
5. ด้านความสัมพันธ์ รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community).....	57
6. ด้านการเจรจาต่อรองรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) .....	58

7. ด้านผลประโยชน์ รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community).....	59
8. ด้านความร่วมมือ จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล .....	59
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	60
ประการที่ 1 .....	60
ประการที่ 2 .....	60
ประการที่ 3 .....	61
ประการสุดท้าย .....	61
6.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย .....	61
บรรณานุกรม .....	62
ประวัติผู้วิจัย.....	68



# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญ

จากการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ทำการรัฐประหารรัฐบาลรักษาการของนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะก่อ การ ร่วมกับผู้นำเหล่าทัพต่างๆ อันประกอบไปด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอ้างถึงความขัดแย้งทางการเมือง ที่ก่อให้เกิดความแตกแยกทางการเมืองของคนในชาติ จนทำให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ จึงเป็นเหตุให้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้าควบคุมอำนาจการปกครอง ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2557 เพื่อให้เกิดความรักความสามัคคีของคนในชาติ ตลอดจนเพื่อปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนทุกฝ่าย โดยมีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 11 ด้าน ในวันที่ 12 กันยายน 2557 อาทิ เช่น 1.นโยบายการป้องกันและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์

- 2.นโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ
- 3.นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการเพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ
- 4.การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
- 5.นโยบายการยกระดับคุณภาพการบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน
- 6.นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

โดยนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปนั้น ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างแก่ประชาชน ทั้งด้านบวกและด้านลบ และข้อถกเถียงในวงกว้างจากบุคคลากรในแวดวงการศึกษาซึ่งทำให้เกิดความน่าสนใจในการศึกษาอย่างมาก

จากนโยบายในด้านที่ 6.นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ในประเด็นที่ 6.6. ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดโครงการจัดระเบียบสังคม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่องการสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบงานหลักในการดำเนินนโยบาย คือ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินนโยบาย มีการบูรณาการร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหาร ภายใต้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในจังหวัด (รมน.จว.) และ ชุดป้องกันและปราบปรามรักษาความสงบ (ชป.ร.ส.) การควบคุมสถานบริการหรือสถานประกอบการลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งรถยนต์และ

จักรยานยนต์ในทาง และการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ประกอบด้วย การจัดระเบียบทางเท้า การจัดระเบียบตลาดและร้านค้า การจัดระเบียบชายหาด การจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยว

จากโครงการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นได้กำหนดขอบเขต การจัดระเบียบพื้นที่หลัก 4 ส่วนด้วยกัน คือ การจัดระเบียบทางเท้า การจัดระเบียบตลาดนัด/ร้านค้า การจัดระเบียบชายหาด และการจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยว โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินมาตรการสร้างความสะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมุ่งจัดการพื้นที่ให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ของส่วนรวมได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายการจัดการพื้นที่สาธารณะของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ดำเนินการ หลังจากการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองจากนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ.2557 ได้ในมาตรการที่แข็งแกร่ง ในการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ โดยมีการยกเลิกจุดผ่อนผันที่มีการอนุญาตให้มีการค้าขาย ในรูปแบบหาบเร่แผงลอย ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการดำเนินนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะดังกล่าว มิได้สร้างผลกระทบในเชิงบวกแต่เพียงด้านเดียว แต่ยังได้สร้างผลกระทบในเชิงลบ กับผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายทั้งในเชิง คุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มนต์เสน่ห์แห่งวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน

โดยนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ที่ได้เริ่มดำเนินการในช่วง เดือน ธันวาคม 2557 ที่เริ่มการปฏิบัติในส่วนของพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ได้ดำเนินการประสบความสำเร็จไปแล้วในบางส่วน รัฐบาลได้ส่งมอบนโยบายผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยการดำเนินการขยายผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 มีการบูรณาการร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินนโยบายภายใต้แผนปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทยในด้านที่ 3 ด้านสังคมและการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งมีแผนการดำเนินงานด้านที่ดินทำกิน การจัดระเบียบสังคมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่กำหนดบทบาทหน่วยงานของรัฐให้เข้าไปมีส่วนการในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ ทั้งในพื้นที่ชุมชนเมืองและพื้นที่ป่าสงวนที่มีการสะสมของปัญหาเป็นเวลายาวนาน โดยเทศบาลนครพิษณุโลกก็ได้รับเอานโยบาย ดังกล่าวมาปฏิบัติ ในห้วงเดือนตุลาคม 2559 – กันยายน 2560 มีการบูรณาการร่วมกันของส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลก อาทิ เช่น กองทัพภาคที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก อนุรักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงทางหลวงพิษณุโลก และภาคเอกชน ประชาชน ดำเนินการโครงการจัดระเบียบทางเท้า ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกโดยกำหนดเป้าหมายไว้ในพื้นที่ 12 เส้นทาง ดังนี้

- |                                     |                                  |
|-------------------------------------|----------------------------------|
| 1. ถนนบรมไตรโลกนารถ - สามแยกแม่โคโร | 7. ถนนธรรมบูชา - แยกวัดโพธิ์     |
| 2. ถนนนเรศวร - แยกเอกาทศรถ          | 8. ถนนเรียบทางรถไฟ - แยกวัดโพธิ์ |



- |                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 3.ถนนเอกาทศรถ - สำนักงานเกษตรจังหวัด | 9. ถนนสนามบิน - กองบิน 46            |
| 4.ถนนพิชัยสงคราม - ห้าแยกโคกมะตูม    | 10.ถนนประชาอุทิศ - แยกวัดจันทร์      |
| 5.ถนนพระองค์ดำ - ห้าแยกโคกมะตูม      | 11. ถนนสิงห์วัฒน์ -สุดเขตเทศบาลฯ     |
| 6.ถนนไชยานุภาพ - แยกถนนสีหราชเดโชชัย | 12. ถนนสีหราชเดโชชัย - สุดเขตเทศบาลฯ |

มาตรการที่มีการบูรณาการร่วมกัน กองทัพอากาศที่ 3 อัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรพิษณุโลก ธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก และภาคเอกชนที่ได้ดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม 2559 – กันยายน 2560 ซึ่งเป็นเพียงการจัดโครงการในช่วงเวลาสั้นๆ ที่มีการกวดขันอย่างเข้มงวด โดยแบ่งการดำเนินการ เป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ การดำเนินการในช่วงที่ 1 ดำเนินการประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือ เจ้าของอาคาร ร้านค้า ผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอย ตามเส้นทางที่ได้กำหนดไว้ จำนวน 12 เส้นทาง ช่วงที่ 2 เริ่มการกวดขันตรวจตราว่ากล่าวตักเตือนผู้ที่ฝ่าฝืน ไม่ให้ความร่วมมือ โดยการบังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และช่วงที่ 3 มีการกวดขันตรวจตราดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย การดำเนินการจับปรับและการริบสิ่งของที่วางกีดขวางทางเท้า ไปไว้ที่เทศบาลนครพิษณุโลก

หน้าที่หลักในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะเป็นของเทศบาลนครพิษณุโลก ที่ได้ดำเนินการบูรณาการร่วมกับเครือข่ายส่วนราชการในพื้นที่เทศบาลได้ปฏิบัติมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งมีการดำเนินนโยบายในลักษณะผ่อนผันให้มีการค้าขายในพื้นที่สาธารณะ หรือที่เรียกว่าพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า โดยการกำหนดจุดพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าให้มีการจำหน่ายสินค้าในบางพื้นที่ โดยกำหนดช่วงวัน เวลา และพื้นที่ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะร่วมกันอย่างเป็นระบบโดยใช้เครือข่ายส่วนราชการในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก ร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย และประชาชน

นโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นนโยบายที่มีมาตรการเชิงกร้าว ที่สามารถดำเนินการได้เพียงชั่วคราว ซึ่งได้รับการต่อต้านจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยในพื้นที่ ถูกมองว่าเป็นนโยบาย top-down ที่ไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คงเป็นการอยากที่จะดำเนินการในระยะยาวได้ ซึ่งการดำเนินการในมาตรการเชิงกร้าวนั้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลฯ เนื่องจากเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งกลุ่มผู้ค้า หาบเร่ แผงลอย แม่ค้าร้านตลาด เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมาก และเป็นผู้มีสิทธิ์ ออกเสียงเลือกตั้งให้นายกเทศมนตรีเข้ามาทำหน้าที่บริหารเทศบาล ซึ่งการทะเลาะหรือสร้างความขัดแย้งกับกลุ่มผู้ค้าที่มีจำนวนมากในพื้นที่

เทศบาลคงไม่สร้างผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของคณะผู้บริหารที่จะลงป้องกันตำแหน่งในศึกการเลือกตั้งในสมัยต่อ ๆ ไป

งานวิจัยในครั้งนี้จะมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก โดยการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลกเนื่องจาก มีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ประกอบด้วย ประการที่ 1 เทศบาลนครพิษณุโลก ออกประกาศ เรื่องยกเลิกพื้นที่ผ่อนผันเดิมและกำหนดพื้นที่ผ่อนผันใหม่ ให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเพิ่มเติม ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดพื้นที่ผ่อนผัน ตามความเห็นของเจ้าพนักงานจราจรเพิ่มเติมสองแห่ง ได้แก่ ถนนข้ามมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามและถนนหน้าตลาดเทศบาล 6 (ตลาดร่วมใจ) (เทศบาลนครพิษณุโลก, 30 มิถุนายน 2547) ประการที่ 2 ตามเทศบัญญัติเทศบาลนครพิษณุโลก พ.ศ. 2543 ตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ที่อาจมีผลต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตามเทศบัญญัติข้างต้น (สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 29 กรกฎาคม 2557)

### คำถามงานวิจัย

1. ตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก นั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร

### วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก ในส่วนชองนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

### ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการศึกษา นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” ก่อนการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะของ คสช. ในช่วงเดือนกันยายน 2557 ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนถึงเดือนมิถุนายน 2562



## ระเบียบวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” โดยมีแนวทางการศึกษา 2 แนวทางดังนี้

1. ศึกษาการดำเนินนโยบายพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลกผ่านเอกสารของทางราชการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว เช่น ประเภทเอกสารชั้นต้น (Primary Documents) ยุทธศาสตร์ชาติ หนังสือสั่งการ ประกาศเทศบาลนครพิษณุโลก และข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และประเภทของเอกสารชั้นรอง (Secondary Documents) เช่น บทความ วารสาร แนวคิดทฤษฎี งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์สร้างความเข้าใจเครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก

2. การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ โดยเก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า ในพื้นที่เขตเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายดังต่อไปนี้ ภาครัฐ (public sector) ทั้งหมด 6 ราย อาทิเช่น นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, รอง ผอ.รมน.จว.พล.(ท.), เจ้าหน้าที่เทศกิจ และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ภาคเอกชน (private sector) ทั้งหมด 9 ราย รวมไปถึงภาคประชาชน (citizen sector) อาทิเช่นผู้ประกอบการร้านค้า หาบเร่แผงลอย เป็นต้น ทั้งหมด 15 ราย โดยแต่ละกลุ่มจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) **โดยไม่มีการบันทึกเสียงหรือถ่ายภาพอาสาสมัคร**

### คำสำคัญ

1. จุดผ่อนผัน จุดผ่อนผันหมายถึง บริเวณที่หรือทางสาธารณะซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้ทำการขายหรือจำหน่ายสินค้าได้ระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

2. เครือข่ายนโยบาย เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรที่แตกต่างกัน ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นองค์กรของรัฐอย่างเดียว ดังเช่น เครือข่ายภาครัฐ แต่เป็นความเชื่อมโยงกันขององค์กรที่มีความหลากหลาย โดยมีประเด็นร่วมกันหรือมีนโยบายหรือพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง (Specific Area of Public Policy) หรือมีความสนใจและมีความเชี่ยวชาญพิเศษในประเด็นนั้น ๆ

3. พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า หมายถึง เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดระเบียบการหาบเร่-แผงลอย

4. นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในที่นี้ หมายถึงการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะในพิษณุโลกในช่วง

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

ตามที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศนโยบายเพื่อเป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งได้ให้ความสำคัญในการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย จึงทำให้เกิดโครงการจัดระเบียบสังคมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งในวันที่ 26 ธันวาคม 2557 ในการประชุมศูนย์แก้ไขปัญหามันคงแบบบูรณาการ (ศมบ.) โดยมี พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม/ผู้อำนวยการ ศมบ. มีข้อสั่งการ ให้ดำเนินการจัดระเบียบทางเท้าเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้สัญจร ที่ได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จแล้วในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยนำไปขยายผลในจังหวัดใหญ่ๆ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่มีปัญหาเรื่องทางเท้าเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดยงบประมาณที่มีการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนในการดำเนินโครงการจัดระเบียบการค้าในพื้นที่สาธารณะ จำนวน 27 จังหวัด มีการใช้งบประมาณถึง 426,696,00 (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 390,959,160 บาท และเงินอุดหนุนทั่วไป 35,736,840) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งการดำเนินโครงการจัดระเบียบการค้าในพื้นที่สาธารณะ

ทั้งนี้ ตามนโยบายของรัฐบาล คสช. นี้ได้สร้างผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยมีทั้ง ผู้ที่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่สนับสนุน ผู้ได้รับและเสียผลประโยชน์ จนเกิดข้อถกเถียงกันในแวดวงวิชาการจนเป็นที่สนใจในการศึกษาจากนักวิจัยในศาสตร์วิชาต่างๆ ที่ได้สะท้อนแนวความคิดหรืออธิบายปรากฏการณ์เป็นผลงานทางวิชาการอย่างมากมายทั้งในส่วนของผลงานวิทยานิพนธ์ (thesis) งานวิจัย (research report) และบทความทางวิชาการ (academic articles) ซึ่งผลงานทางวิชาการส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในด้านการสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่ใช้แนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการจัดระเบียบการค้าในพื้นที่สาธารณะ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้ต้นนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่านพ้นทางการค้าและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก ในหัวข้อเรื่อง **“พื้นที่ผ่านพ้นทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก”**

ผู้วิจัยจะทำการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วนประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ก่อนประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่วนที่ 2 การนำนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะไปปฏิบัติ ส่วนที่ 3 นโยบาย

การจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการแก้ไขปัญหาในอดีตและ ส่วนที่ 4 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะของ (คสช.) มีรายละเอียดดังนี้

## ส่วนที่ 2.1 การจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ก่อนการประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.)

### 2.1.1 วิทยานิพนธ์ (thesis)

จากการทบทวนวรรณกรรมงานวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่ สาธารณะและการจัดระเบียบทางเท้าส่วนใหญ่พบว่ามีการศึกษาอยู่ 3 ส่วนใหญ่ๆ ที่มีความนิยมใน การทำการศึกษานโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะมุ่งศึกษา คือ 1.ในส่วนของการจัดสรรพื้นที่ แบ่งพื้นที่ใช้สอยภายในพื้นที่สาธารณะ และการออกแบบภูมิสถาปัตยกรรมและ 2.การศึกษาที่มุ่งเน้น กระบวนการหรือประสิทธิภาพของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัติ 3.กลุ่มงาน ที่มุ่งเน้นศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในส่วนของความสะอาดและความ ไร้ระเบียบที่เกิดจากการค้าขายบนทางเท้า ของกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ดังนี้

ในส่วนของงานวิทยานิพนธ์ที่มุ่งเน้นศึกษาการจัดสรรพื้นที่ แบ่งพื้นที่ใช้สอยภายในพื้นที่ สาธารณะ และการออกแบบภูมิสถาปัตยกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มีผลงานที่ น่าสนใจดังนี้ ภควดี ศรีอ่อน (2555) เรื่อง “พฤติกรรมการใช้สวนสาธารณะและสภาพแวดล้อมทาง ภูมิทัศน์ กรณีศึกษา สวนรมณีนาถ” กำแพง อติโพธิ (2552) เรื่อง “มิติการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะของ เมือง กรณีศึกษาเมืองนครนายก” ณรงค์ ซองทุมมินทร์ (2551) เรื่อง “ความคิดเห็นต่อการพัฒนา สวนสาธารณะทุ่งศรีเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี” จากการทบทวนวรรณกรรมนี้ จะพบว่าวิทยานิพนธ์ทั้งสามเรื่องนี้จะมุ่งให้ความสนใจศึกษาไปที่ การออกแบบภูมิสถาปัตยกรรม เพื่อให้ประชาชนได้ใช้พื้นที่สวนสาธารณะดังกล่าวเป็นลานกิจกรรม ตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของ สังคมที่ใช้สอยพื้นที่สาธารณะนั้นๆ เช่นว่า กลุ่มประชาชนเชื้อสายจีน อยากให้มีการจัดสร้างลาน กิจกรรมสำหรับ การออกกำลังกาย รำฟัด และ โทเก๊ก ที่ต้องใช้ลานกว้างในการทำกิจกรรม หรือใช้ พื้นที่สาธารณะให้การพักผ่อนหย่อนใจ หรือกิจกรรมการวิ่งเพื่อออกกำลังกาย ฯลฯ ซึ่งงานทั้งสามชิ้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะแตกต่างกันไป ตามฐานะทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมักผลักดัน นโยบาย หรือการออกแบบจัดสรรพื้นที่ใช้สอยในสวนสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม ตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะจะได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรม สภาพสังคม สภาพ ทางเศรษฐกิจ และค่านิยมในแต่ละพื้นที่ แตกต่างกันไป โดยหากมีการบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไป

ตามความต้องการของประชาชน ก็จะทำให้พื้นที่นั้นได้รับความสนใจจากกลุ่มประชาชนในการใช้สอยพื้นที่นั้นๆ

อย่างไรก็ตามความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของการบริหารจัดการพื้นที่ที่สาธารณชนมองไปที่การวางผังเมืองที่ไม่เป็นระบบ จนมีการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยความเห็นของทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเป็นกรอบแนวทางการพัฒนา จากการศึกษาของ นพเก้า หัตถจุมล (2552) เรื่อง “บทบาทของสวนสาธารณะต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต : กรณีศึกษาสวนสาธารณะหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่าสวนสาธารณะหนองบัวที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้ประชาชนทุกส่วนได้รับผลประโยชน์ตามสิ่งที่ตนเองต้องการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม สุขภาพ และสังคม

แนวทางการศึกษานโยบายการจักระเบียบพื้นที่สาธารณะส่วนใหญ่ในการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าแนวทางการศึกษามุ่งประเด็นการศึกษา พื้นที่สาธารณะในเชิงกายภาพ เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ซึ่งความพยายามสร้างความรู้ส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาและความหวงแหน ร่วมช่วยกันดูแลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยแนวทางการพัฒนาที่ได้รับส่วนร่วมจากประชาชน จะสะท้อนความต้องการที่ทับซ้อนกับกิจกรรมทางวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ในแต่ละท้องที่ ที่สร้างมนต์เสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าสัมผัสกับวัฒนธรรมพื้นบ้านของแต่ละละภูมิภาค

### 2.1.2 งานวิจัย (research report)

ในการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่ได้รับการศึกษาค้นคว้าในระดับงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมา จะพบได้ว่า งานวิจัย (research report) ส่วนใหญ่มุ่งทำการศึกษาระบบการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ หรือกิจกรรมที่ชุมชน เข้าบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะร่วมกัน เพื่ออนุรักษ์ พื้นฟู หรือร่วมกันใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ดังเช่น สุวิทย์ วรรณศรี (2553) เรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในเขตลุ่มน้ำป่าสักตอนบน” ประพนอม ต้นสุขานันท์ (2550) เรื่อง “พื้นที่สาธารณะในเมือง :ชีวิตเมืองขอนแก่น” ทองจันทร์ หอมเนตร (2532) เรื่อง “การใช้พื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านราษฎร์สามัคคี” ซึ่งงานวิจัยทั้งสามเรื่องมุ่งศึกษาในกระบวนการพัฒนาและการจัดสรรพื้นที่สาธารณะร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของประชาชนในการเข้าใช้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้พื้นที่สาธารณะนั้นสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชน โดยงานวิจัยที่งานวิจัยทั้งสามเรื่องนั้น ยังมุ่งศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนและนำเสนอแนวทางการวางแผนการใช้พื้นที่สาธารณะให้เกิดประโยชน์กับประชาชนทุกระดับ

จะเห็นได้ว่างานวิจัยทั้งสามเรื่องที่ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาพื้นที่และการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ



พื้นที่สาธารณะให้มีประโยชน์กับประชาชนในทุกฝ่าย โดยการขอความคิดเห็นถึงทิศทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน โดยให้ประชาชนทุกระดับแสดงความต้องการที่ใช้พื้นที่สาธารณะนั้นให้เกิดประโยชน์กับตนในด้านใด เช่น ในด้านเศรษฐกิจ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษาอนุรักษ์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตดั้งเดิมในชุมชน เพื่อสร้างจุดยืนและการสร้างความมีตัวตนในพื้นที่สาธารณะนั้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุกัญญา พรหมนารท (2548) เรื่อง “พื้นที่สาธารณะในชุมชนไทย-เลย การศึกษาทางด้านกระบวนการขอพื้นที่และสังคม : กรณีศึกษาหมู่บ้านนาอ้อ จังหวัดเลย” ที่ได้ทำการศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรม เป็นปัจจัยกำหนดขอบเขตการใช้สอยพื้นที่สาธารณะหรือกระบวนการอนุรักษ์ พื้นที่โดยใช้วัฒนธรรม ความเชื่อพิธีกรรมเป็นอุปายในการควบคุมจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย โดยประชาชนทุกระดับสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งความต้องการที่ดีเหล่านั้นกลับมิได้ถูกสร้างขึ้นมาจากนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

### 2.1.3 บทความวิชาการ (academic articles)

จากการค้นคว้าข้อมูลงานการศึกษาตอนนโยบายการจัดการพื้นที่สาธารณะ พบว่า มีการศึกษาในมุมมองและการใช้เครื่องมือแสวงหาองค์ความรู้ที่หลากหลายอย่างมาก ดังเช่น งานการศึกษาของ สุภาวดี เชื้อพรหมณ์และอรศิริ ปาณินท์ (2557) เรื่อง “ความเป็นอื่นของพื้นที่สาธารณะในวิถีชาวบ้านชุมชนทะเลน้อย” ซึ่งเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต ที่ได้สะท้อนถึงปัญหาของนโยบายการพัฒนาของรัฐที่เข้าไปกระทบ หรือทำลายวิถีชีวิตของประชาชนสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการเข้าไปพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างความเจริญ โดยมีได้มองถึงผลเสียที่เกิดขึ้นกับชุมชน กล่าวคือ รัฐบาลใช้ “ถนน” เป็นเครื่องมือในการนำพาความเจริญของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดการไหลทะลักของสัญลักษณ์ที่สะท้อนความเจริญตามแนวคิดของรัฐบาลเข้าไปทำลายมนต์เสน่ห์ของวิถีชีวิตของชนบท ที่ใช้การสัญจรทางน้ำเป็นหลักกลับถูกแทนที่ด้วยถนนสาธารณะที่ได้ตัดกลางผ่านชุมชนจนกลายเป็นสัญลักษณ์ของการแบ่งพื้นที่หมู่บ้านออกเป็นสองส่วน การไหลทะลักเข้าไปของ ร้านค้า และหน่วยงานราชการที่เข้าไปปลงหลักปักฐานในพื้นที่แบ่งเขต กันพื้นที่โดยใช้เหตุผล แห่งการอนุรักษ์ มาเบียดขับประชาชนออกจากพื้นที่ทะเลสาบ “ทำให้ทะเลสาบเป็นเพียงทรัพยากรและกลายเป็นพื้นที่อนุรักษ์ในความหมายของรัฐ ความเป็นพื้นที่สาธารณะเดิมลดลงจนเกือบกลายเป็นสัญลักษณ์” (สุภาวดี เชื้อพรหมณ์ และอรศิริ ปาณินท์. 2557, หน้า 130-150)

การขยายวงกว้างของการศึกษาที่เริ่มให้ความสนใจในการศึกษานโยบายสาธารณะของรัฐที่สร้างผลกระทบกับพื้นที่สาธารณะในเชิงทางกายภาพเพิ่มมากขึ้น โดยการศึกษามุ่งศึกษาถึงพฤติกรรม การรวมกลุ่มของประชาชน โดยการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ ที่กว้างขวางและเกี่ยวพันกับแขนงวิชาอื่นๆ ที่ประกอบด้วยประเด็นทางเศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ การเมืองระหว่างประเทศ โดยบทความที่ทำการศึกษาที่น่าสนใจนี้คือการศึกษาของ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2561) เรื่อง “พื้นที่

สาธารณะ:สามเหลี่ยมทองคำฝั่งไทย”ที่ได้ตีพิมพ์ในวารสาร มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปีที่ 34 ฉบับที่ 14 ที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ของ เยอร์เก็น ฮาเบอร์มาส (ความรู้สึกร่วม) ใช้เป็นเครื่องมือในการจำแนกพื้นที่เป็นประเภท 3 ประเภท ด้วยกันคือ พื้นที่ส่วนรวมหรือพื้นที่ของภาครัฐ พื้นที่ของเอกชนหรือพื้นที่ของปัจเจก และ พื้นที่สาธารณะ โดยพื้นที่ทั้งสามประเภทนี้จะมีความเป็น “พื้นที่สาธารณะ” ทับซ้อนอยู่เสมอ (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. 2561, หน้า 2-11)

จากการทบทวนวรรณกรรมการศึกษาในรูปแบบของผลงานบทความวิชาการ (academic articles) ที่ได้ทำการศึกษา การศึกษานโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในอดีต พบว่า ข้อสรุปของการศึกษาส่วนใหญ่มักสะท้อนถึงปัญหาของนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐ ที่มุ่งเป้าหมายในการพัฒนาโครงสร้าง และขยายพื้นที่ความเจริญเข้าทำลาย วิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน กิจกรรมประเพณี ท้องถิ่นของชาวบ้าน ด้วยกันผลักดันประชาชน ให้ห่างออกจาก “พื้นที่สาธารณะ” โดยการใช้เหตุแห่งการพัฒนาเป็นโจทย์หลัก ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเข้าไปควบคุมหรือบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ และกำหนดพื้นที่แห่งการอนุรักษ์ ที่เบียดขับประชาชนออกจากพื้นที่สาธารณะเชิงกายภาพ

## ส่วนที่ 2.2 การน่านโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะไปปฏิบัติ

### 2.2.1 วิทยานิพนธ์ (thesis)

สำหรับกลุ่มงานที่มุ่งเน้นศึกษากระบวนการหรือประสิทธิภาพของการน่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่งแผงลอยไปปฏิบัติ นักวิจัยพบว่างานส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ การศึกษาด้านความพร้อมความรู้ความสามารถและความเข้าใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการน่านโยบายน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังเช่นงานวิทยานิพนธ์ของ นภัสวรรณ สุภาวรรณ (2559)เรื่อง “ประสิทธิผลของการน่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่งแผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษา พื้นที่ปากคลองตลาด” พรรณิลาญ นิติโรจน์ (2551) เรื่อง “การน่านโยบายการจัดระเบียบหาบเร่งแผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า งานศึกษาทั้งสามเรื่องนี้จะให้ความสนใจในมิติของการน่านโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งการศึกษาไปที่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการน่านโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นจากผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ที่มีกำหนดตัวชีวิต ในเรื่องของความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือกระบวนการจัดการปัญหาหาบเร่งแผงลอย ของงานการศึกษาทั้งสามชิ้นนี้มีข้อสรุปที่ใกล้เคียงกันคือ กำหนดระยะเวลาการผ่อนผัน เพื่อให้ผู้ค้าหาบเร่งแผงลอย ได้มีเวลาในการปรับตัว และย้ายจุดขายไปยังพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่ทางเท้า โดยความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้น่านโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ มองว่าผู้ค้าหาบเร่งแผงลอยเป็นผู้ที่ชอบทำผิดกฎหมาย สร้างความเดือดร้อนรำคาญ ให้แก่ประชาชนผู้ใช้ทางเท้า

จากการทบทวนวรรณกรรมงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการพื้นที่สาธารณะทางเท้าและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่แนวทางที่ได้รับการศึกษาของงานการศึกษาในรูปแบบวิทยานิพนธ์ ส่วนมากจะมุ่งศึกษาในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ และให้กระบวนการหรือวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้อสรุปของงานวิทยานิพนธ์ ส่วนใหญ่มุ่งสะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยมักสะท้อนว่าปัญหาหลักของการปฏิบัติเพื่อให้ นโยบายการจัดการระเบียบทางเท้า มักสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นตัวปัญหาหลัก ซึ่งการสร้างชุดความรู้ที่ชี้ให้กลุ่มกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย คือกลุ่มที่สร้างปัญหาและความไร้ระเบียบ และเป็นต้นตอของความไร้ความสงบของพื้นที่สาธารณะ ซึ่งงานการศึกษาส่วนใหญ่มักเบียดขับให้ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาการพัฒนามาตรฐานของอาหารและการส่งเสริมท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาในเชิงระบบของประเทศ

### 2.2.2 งานวิจัย (research report)

จากการทบทวนวรรณกรรมในกลุ่มงานวิจัย (research report) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการทางเท้าและพื้นที่สาธารณะไปปฏิบัติ มีข้อค้นพบที่มีความเหมือนกัน คือ นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานระดับท้องถิ่น เป็นปัญหาอุปสรรค ต่อกลุ่มประชาชนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่มีรายได้ทางเศรษฐกิจต่ำ บทบาทของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นมีสูง จนกลายเป็นปัญหาของความขัดแย้งและการกระทบกระทั่งกัน ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่มุ่งแสวงหาทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยความพยายามสร้างความมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดมาตรการ จุดผ่อนผัน อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย คือ การย้ายการขายออกจากพื้นที่ ซึ่งการสร้างความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการอ้างอิง กฎระเบียบ กฎหมาย เพื่อควบคุมและผลักดันให้ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยออกจากพื้นที่ และการดึงมวลชนเพื่อร่วมสนับสนุนเหตุแห่งความจำเป็น เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้สะท้อนภาพความไร้ระเบียบ และความสะอาด และการเวนคืน พื้นที่สาธารณะ จากการกีดขวางที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม การปรุงอาหาร การตั้งแผงลอย การจอดรถเข็น ที่ก่อความรำคาญ ต่อผู้คนที่สัญจรบนบาทวิถี ซึ่งมีงานที่มีข้อค้นพบ ในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ นฤมล นิราทร (2560) “การบริหารจัดการการค้าข้างทาง (Street Vending) ในประเทศไทย : สถานการณ์และทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น” ดวงฤทัย พรธเนศ (2552) เรื่อง “วิเคราะห์รายได้ รายจ่าย หนี้สินและการออม ของครัวเรือนหาบเร่แผงลอย : กรณีศึกษาชุมชนท่าพระจันทร์” สมนึก แผงนคร (2546) เรื่อง “ความยากจนของกลุ่มหาบเร่แผงลอย จังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ซึ่งงานทั้งสามเรื่องนี้ได้สะท้อนปัญหาความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของชีวิต เพื่อความอยู่รอดของครอบครัว เนื่องจากการค้าบนทางเท้าเป็นอาชีพหลักที่หล่อเลี้ยงชีวิตของครอบครัว ความ

พยายามในการพึ่งพาตนเองเพื่อความอยู่รอดจากการหารายได้ ด้วยความรู้ความสามารถและข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การศึกษา ที่คำตอบหลักคือการค้าขายบนทางเท้า เป็นเหตุแห่งการ “ขัดขึ้น” ที่ควรได้รับการดูแลจากรัฐ

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบทางการศึกษาในส่วนของความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือปัญหาความยากจนและความหิวโหย ถูกโต้แย้งจาก งานการศึกษาวิจัยของ สุจิตรา สามัคคีธรรม (2555) เรื่อง “พฤติกรรมทางเศรษฐกิจหาบเร่แผงลอย : กรณีศึกษาเขตบางเขน” ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการศึกษาด้วยแนวทางการศึกษาเชิงปริมาณ จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตบางเขน จำนวน 256 ราย พบว่า รายได้เฉลี่ยของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้ง 256 รายมีจำนวนสูงถึง 26,334 บาท/เดือน และมีเงินออมจากการประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยสูงถึง 144,090 บาท/ราย โดยรายจ่ายหลักมิใช่ค่าอาหาร เพื่อประทังชีวิตไปวันๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีสถานภาพทางเศรษฐกิจสูง และมีช่องทางในการประกอบอาชีพอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่งว่าพฤติกรรมต่อต้าน ขัดขึ้น ที่กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย แสดงออกนั้นมีมูลเหตุใดที่ทำให้เขายืนหยัดบนทางเท้า

### 2.2.3 บทความวิชาการ (academic articles)

บทหลักการแห่งเสรีภาพทางการศึกษาที่ถูกสร้างและพัฒนาเป็นระดับจนเกิด องค์ความรู้ที่หลากหลายและมีมุมมองในข้อค้นพบทางการศึกษาในหลายทิศทาง จากผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านต่างๆ ได้สะท้อนแนวคิดผลการศึกษาที่มีการใช้เครื่องมือที่แตกต่างกันในการแสวงหาความรู้ในเรื่องนโยบายการน่านโยบายการจัดการทางเท้าและพื้นที่สาธารณะไปปฏิบัติ ไว้หลากหลายแง่มุมที่มีแนวทางในการสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐ หรือให้ข้อคิดเพื่อให้เกิดการไตร่ตรองและชี้ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ ดังนี้ อติศักดิ์ กันทะเมืองลี (2561) ตัวแทนศูนย์การออกแบบและพัฒนาผังเมือง ได้แสดงความคิดเห็นผ่านเวที การประชุมวิชาการของ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในหัวข้อเรื่อง “จัดระเบียบหาบเร่แผงลอยร่วมกันคิดสู่แนวทางการปฏิบัติ” ที่ได้สะท้อนแนวคิด เรื่องความเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อส่งเสริมให้เกิดภูมิสถาปัตยกรรมที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ของทุกฝ่าย ซึ่งนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าที่รัฐบาลกำลังผลักดัน จะทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในชุมชน ที่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวที่อยากเข้ามาสัมผัสวิถีชีวิตริมทาง และจะทำให้เกิดความอันตรายเนื่องจากเป็นพื้นที่นั้นจะเปลี่ยว โดยมีการชี้ให้เห็นว่า “เจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นมืออาชีพ ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะพื้นที่ทางเท้ามีความกว้าง 1.5 เมตร ซึ่งควรขยายพื้นที่ให้กว้างขึ้น” (ฉัตรมงคล ขุนนางจำ, ออนไลน์, 2562)



## ส่วนที่ 2.3 นโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการแก้ไขปัญหามาในอดีต

### 2.3.1 วิทยานิพนธ์ (thesis)

การศึกษาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบในกลุ่มงานวิทยานิพนธ์มีความหลากหลายแนวทางของผลการศึกษาที่น่าสนใจอย่างยิ่งทั้งฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการดำรงอยู่ของการค้าหาบเร่แผงลอย แสดงให้เห็นถึงคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นมากมายหรือฝ่ายที่ต่อต้านคัดค้านก็มีความพยายามชี้ให้เห็นถึงโยชน์แห่งการทำท่ากินบนทางเท้าของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไว้หลายหลายดังนี้ พีร แพรวพนิต (2537) เรื่อง “งานเทศกิจกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีหาบเร่-แผงลอย” สุรเดช อำนวยสาร (2539) เรื่อง “การแก้ไขปัญหาขายเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร (2535-2539)” มธุรส หาญสกุล (2554) เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร” ซึ่งทั้งสามงานเป็นกลุ่มงานที่ชี้ให้เห็นถึงโทษภัยที่เกิดขึ้นจากการมีอยู่ของการค้าหาบเร่แผงลอย ที่เป็นล้งของปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบหลายด้าน คือ ปัญหาการจราจรและความแออัดในเขตพื้นที่เมือง เนื่องจากอาชีพการค้า หาบเร่ แผงลอย เป็นอาชีพที่ใช้ทักษะทางความรู้ และต้นทุนในการประกอบกิจการต่ำ จึงทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจำนวนมากขึ้นอย่างทวีคูณ โดยกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่เป็นคนต่างจังหวัด “ที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเกษตรกรรม ที่มีวิถีการผลิตไม่เร่งรีบ หรือถูกบังคับ ด้วยระเบียบ (สุรเดช อำนวยสาร, 2539)

โดยมองว่าเป็นกลุ่มที่ไม่เคารพกฎหมาย สร้างความปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกมองว่าเป็นผู้ร้าย จากการบังคับใช้กฎหมาย เป็นกลุ่มอาชีพที่สร้างปัญหาความสกปรกและเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข และเป็นกลุ่มที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหการจราจร ซึ่งถูกสะท้อนผ่านงานการศึกษาของ นฤมล วิศวรุ่งโรจน์ (2540) เรื่อง “ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เกี่ยวกับปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้าน ไม่ยอมรับในมาตรการของรัฐที่พยายามแก้ไขปัญหการจราจร โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีผู้ที่มีค่านิยมที่รักความอิสระและความสะดวกสบาย และขาดวินัยและไม่ยอมรับต่อนโยบายของรัฐ จนเกิดความขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา ปัญหาของความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รักษากฎหมาย (เจ้าหน้าที่เทศกิจ) กับกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ถูกมองว่าเป็นเพราะการไม่ยอมรับหรือเคารพในกฎระเบียบของบ้านเมือง ซึ่งแนวความคิดนี้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ วรณกร เลขนายนต์ (2547) เรื่อง “การศึกษาปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร : ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน” ซึ่งมีผลการศึกษาที่ระบุว่าจำนวนของปัญหาของที่เกิดจากการค้าหาบเร่แผงลอยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของประชากรในชนบท ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย ในภาคเกษตรกรรม และอาชีพรับจ้าง มีระดับการศึกษาต่ำ โดยเฉลี่ยเป็นกลุ่มที่มีอายุสูงและร่างกายอ่อนแอ

ไม่สามารถทำงานหนักในอาชีพอื่นได้และมีจำนวนเงินทุนทำกินน้อย โดยผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าการค้าหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพที่ไม่ต้องใช้ทักษะความรู้สูง และเป็นอาชีพที่สบาย สามารถสร้างรายได้ดีกว่าอาชีพเดิมซึ่งเป็นอาชีพ ที่สุดจืด ซึ่งตามความเห็นของการศึกษาชิ้นนี้กลับมองว่าอาชีพค้าหาบเร่แผงลอยเป็นอาชีพที่ก่อปัญหาเพราะ ฝ่าฝืนกฎหมาย สร้างปัญหาในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย และต้องได้รับการควบคุมให้เกิดความเรียบร้อย เพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดการรบกวนสร้างความรำคาญให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

จากผลการศึกษาที่มีการผลิตซ้ำจากผลการศึกษาในรอบหลายปีที่ผ่านมา ได้ต่อยุ่ถึงระดับการศึกษาและ กลุ่มของประชาชนที่มีอาชีพหาบเร่แผงลอย ส่วนใหญ่เป็นประชาชนจากต่างจังหวัด ที่มีชีวิตคุ้นเคย อยู่กับภาคเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในหลายๆ เรื่องที่น่าสนใจ ดังนี้ ปณิธิ สุขสมบูรณ์ (2545) เรื่อง “เครือข่ายทางสังคมและการแสวงหาทางเลือกของแม่ค้าหาบเร่แผงลอย : กรณีศึกษาแม่ค้าหาบเร่แผงลอยชาวอีสานที่อาศัยอยู่ในชุมชนนางเลิ้ง” กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นผู้หญิง ที่มีการย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพมหานครโดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมคือ ญาติพี่น้องในละแวกบ้านเดียวกัน โดย กลุ่มแม่ค้าจะมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการเรื่องการเงินภายในครอบครัว รายได้ของสามี จะกำหนดบทบาทการทำหน้าที่ของภรรยา

### 2.3.2 งานวิจัย (research report)

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิถีชีวิตการค้าหาบเร่แผงลอยเป็นปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน ที่ไม่ได้รับการแก้อย่างเป็นระบบ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขาดความเข้าใจและความเป็นมืออาชีพการออกกฎระเบียบ หรือการกำหนดนโยบายด้วยมาตรการหักด้ามพร้าด้วยเข่า เป็นวิธีที่จะทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าและผลเสียที่ตามมาในอีกหลายมิติ ซึ่งการกำหนดนโยบายที่ไม่เป็นเหตุเป็นผลนี้เอง ทำให้ผู้ที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือนโยบายนั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ ซึ่งความมีมนเสน่ห์ในตัวของการค้าหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าที่ก่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยว ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่จะสูญเสียไปจากการกำหนดนโยบายเช่นนี้ จากการศึกษาของ อมร ศรีวรกุล (2545) เรื่อง “ธุรกิจบนทางเท้าย่านไนท์บาร์ซ่ากับการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่” จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ไนท์บาร์ซ่าที่มีที่ตั้งอยู่บนถนนช้างคลานที่มีจุดเริ่มต้นจากวัดอุปกุตุ-แยกแสงตะวัน ระยะทาง 1 กิโลเมตร ตามริมทางเท้า ที่มีผู้ค้าหาบเร่แผงลอย จำนวน 600 แผงขาย เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่สร้างรายได้ให้แก่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจำนวนเงินถึง 3,361,764 ล้านบาท

การต่อยุ่ถึงปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้น จากการปนเปื้อนของอาหารจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชน กลับเป็นสิ่งตรงกันข้ามที่ได้รับจากผลการศึกษาอย่างเป็นระบบในการตรวจสอบสารปนเปื้อนในอาหารของสถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ด้วยงานการศึกษาของ เนตรนภัส วัฒนสุชาติ (2537) เรื่อง “สาร

ปนเปื้อนในอาหารหาบเร่แผงลอย” ที่ได้ทำการตรวจสอบคุณภาพของอาหารที่เสี่ยงต่อการปนเปื้อนสูง เช่น เครื่องดื่ม อาหารว่าง และอาหารหลักจำนวน 74 ตัวอย่าง ในการตรวจสอบ อาหารว่าง และเครื่องดื่ม พบว่าปริมาณของสีสังเคราะห์ที่ได้อนุญาตตามกฎหมาย อยู่ในปริมาณที่ไม่เกิดผลเสียต่อร่างกาย ในส่วนของอาหารหลัก พบการตกค้างของสารเคมีที่มีผลเสียต่อร่างกายในระดับต่ำ ซึ่งไม่ก่ออันตรายต่อร่างกาย จากผลการศึกษาที่เกิดขึ้นทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่าการผลิตซ้ำซึ่งชุดความคิดต่างๆ ที่ส่งผลเสียต่อการประกอบอาชีพการค้าหาบเร่แผงลอยจะทำให้กลุ่มบุคคลใดได้รับผลประโยชน์จากเรื่องนี้

ความสอดคล้องที่เกิดขึ้นจากการศึกษาในส่วนของคุณภาพของอาหาร ของกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในเรื่องของความสะอาดและถูกสุขอนามัย ได้รับเสียงสะท้อนที่ตรงกันจากผลการศึกษาของมาลัย บุญรัตนกรกิจ และคณะ (2535) เรื่อง “คุณภาพทางจุลชีววิทยาของอาหารหาบเร่แผงลอยที่จำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานคร” ซึ่งปรากฏผลการสำรวจ จากการสุ่มตัวอย่าง 216 รายการ โดยได้ทำการวิเคราะห์จุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษ หรือสารตกค้างที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย พบว่าอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจากผลการศึกษาที่ปรากฏส่งผลให้จุดอ่อนที่ได้รับการโจมตีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ จึงทำให้เกิดการเบี่ยงประเด็นความพยายามในการสร้างความไร้ระเบียบ จากความเป็นคนชนบทในการควบคุมกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มอาชีพหนีภาษี

### 2.3.3 บทความวิชาการ (academic articles)

ความสอดคล้องกันของผลการศึกษาในรอบหลายปีที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยปรากฏเป็นงานการศึกษา ซึ่งมีเรื่องที่น่าสนใจ ดังนี้ วิชัย สังข์ประไพ เรื่อง “หลักประชาธิปไตยกับการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยของกรุงเทพมหานคร” โดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย คือการกีดขวางการใช้ทางเท้าของประชาชน เป็นกลุ่มอาชีพของผู้เห็นแก่ตัว เนื่องจากมีการใช้เงินการลงทุนน้อย ไม่ต้องเสียเงินค่าเช่าพื้นที่ขายและไม่เสียภาษีให้แก่รัฐ เข้าครอบครองพื้นที่ทางเท้าและพื้นที่สาธารณะกีดขวางการสัญจรไปมาของประชาชน คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยสะท้อนให้เห็นถึงความไร้จิตสำนึกของความเป็นไทย ที่ปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง (วิชัย สังข์ประไพ. 2559)

ในมุมมองที่แตกต่างออกไปจากความเห็นในเรื่องดังกล่าวถูกสะท้อนผ่านนักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สะท้อนผ่านบทความของ ชาคร เลิศนิทัศน์ และสมชัย จิตสุชน (2561) เรื่อง “หาบเร่แผงลอย : วิถีชีวิตที่รัฐมองข้าม” ที่มุมมองว่า “มหานครแห่ง Street food” เป็นเสน่ห์ที่นักท่องเที่ยวชื่นชอบ แต่ทว่าภาครัฐ มีนโยบายจัดระเบียบ เรื่องหาบเร่แผงลอยริมถนนและทางเท้า ค่อนข้างเด็ดขาด คือ การยกเลิกจุดผ่อนผันการค้าในรอบ 2-3 ปีนี้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างทั้งตัวผู้ค้าและประชาชนทั่วไป (ลูกค้า) ทุกภาคส่วน ที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาค่าของชีพ

ของกลุ่มคนเหล่านี้ (ชาคร เลิศนิทัศน์ และสมชัย จิตสุชน. ออนไลน์, 2561) โดยสรุปได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมา คือ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ปัญหานี้ในระบบ และปัญหาอาชญากรรม

## ส่วนที่ 2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะของ (คสช.)

### 2.4.1 วิทยานิพนธ์ (thesis)

ความพยายามค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เป็นปัญหาสะสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีความพยายามในการแก้ไข ด้วยวิธีที่น่าสนใจจากการศึกษาอย่างเป็นระบบ ดังนี้ ธีรวิวัฒน์ โอฬารรัตน์มณี (2555) เรื่อง “การใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนนคนเดินแบบตลาดนัดในเมืองไทย” ได้สะท้อนผลการศึกษาให้เห็นว่าสามารถช่วยลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย โดยการใช้ถนนที่ถูกมองว่าเป็นพื้นที่สาธารณะในการประกอบอาชีพ ซึ่งการจัดตลาดในรูปแบบของถนนคนเดินนี้จะสะท้อนลักษณะเฉพาะของ สังคม วัฒนธรรม การตั้งร้านการจัดวางพื้นที่ และช่วยส่งเสริมสุขภาพและสิทธิเสรีภาพของการใช้ประโยชน์ “พื้นที่สาธารณะ” เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้กับชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ อีกด้วย

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการนำเสนอจากผลการศึกษาที่น่าสนใจอีกประเด็น คือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามหน้าที่ทางกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อสังคมจากผลการกระทำของตนเองที่เกิดขึ้น คือ สมฤดี เกิดภู (2552) เรื่อง “แนวทางการจัดระบบหาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการ” โดยผลการศึกษาที่เกิดขึ้นจากการเก็บข้อมูลจากประชาชนทั่วไป ในเขตบริการเทศบาลนครสมุทรปราการ โดย ผลการศึกษาพบว่าประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่นิยมที่จะจับจ่ายใช้สอยสินค้าจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยทำให้เกิดการสะพัดของเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ แต่ก็มักได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการตั้งแผงขายที่กีดขวางการสัญจรไปมาของประชาชนซึ่งทางเทศบาลนครสมุทรปราการ ได้ดำเนินการแก้ไข ด้วยการจัดการตั้งร้านค้า และจัดเก็บขยะจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย จำนวน 10 บาทต่อแผงขาย โดยแผนระยะยาวในการบริหารจัดการของเทศบาลนครสมุทรปราการ คือ การก่อสร้างตลาดสดเทศบาล เพื่อให้เกิดการดูแลความสะอาดและปัญหาอื่นๆ ที่จะตามในภายหลัง

### 2.4.2 งานวิจัย (research report)

การศึกษานโยบายแนวทางการแก้ไขที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบจากงานการศึกษาของ นฤมล นิราทร (2560) เรื่อง “การบริหารจัดการการค้าข้างทาง (Street Vending) ในประเทศไทย : สถานการณ์และทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น” ที่ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ผู้ซื้อ) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สามารถสรุปได้ใจความดังนี้ คือสร้างความเป็นกลางและทำความเข้าใจอย่างเป็นธรรม เพื่อวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสีย บทบาท เพื่อ



หาแนวทางสร้างผลประโยชน์เข้าสู่รัฐ ส่งเสริมการปรุงอาหารให้ถูกสุขอนามัย สร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของทุกภาคส่วน สนับสนุนความสามารถทางการแข่งขันในมิติทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับผู้ค้าที่ต้นทุนต่ำ ยากจน ส่งเสริมและพัฒนาผู้ค้าให้เกิดการเจริญเติบโตทางธุรกิจ เป็นต้น

#### 2.4.3 บทความวิชาการ (academic articles)

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการและจำเป็นอย่างยิ่งในส่วนของคุณร่วมมือในการบูรณาการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีงานศึกษาที่น่าสนใจจาก ญัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์ และจาตุรงค์ โภคะรัตน์ศิริ (2561) เรื่อง “การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการค้าหาบเร่แผงลอยกับลักษณะเชิงพื้นที่ของเมือง กรณีศึกษา : ย่านรามคำแหง กรุงเทพมหานคร” ที่ได้ทำการสำรวจพื้นที่ถนนรามคำแหงซึ่งเป็นพื้นที่การค้าขายของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่มีความหนาแน่น โดยสรุปใจความได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ คือ มีเพียงการประกาศจุดผ่อนผันให้มีการขาย โดยไม่มีการจัดแผนผังควบคุมพื้นที่การขายอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งพื้นที่การขาย จากชนิดของสินค้า ขนาดของแผงขาย โดยที่ผ่านมาไม่มีการจัดการอย่างจริงจังปล่อยให้มีการตั้งแผงขายตามอำเภอใจจนทำให้เกิดปัญหาการกีดขวางการจราจร

#### 2.5 สรุป

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะกรณีปัญหาที่เกิดจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ผ่านมาในอดีตพบว่า การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะส่วนใหญ่มุ่งประเด็นการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่อยู่ในรูปแบบสวนสาธารณะ โดยปัจจัยในการบริหารจัดการหรือการปลูกสร้างถาวรวัตถุจะได้รับอิทธิพลจากความเชื่อ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับประโยชน์ใช้สอยในกิจกรรมกลุ่ม ในการส่งเสริมสุขภาพเป็นหลัก ซึ่งความสอดคล้องของผลการศึกษาในส่วนของการแก้ไขปัญหา หาบเร่แผงลอยจะมุ่งให้ความสำคัญในการศึกษาในส่วนของการนำนโยบายหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัติ โดยทิศทางของผลการศึกษาส่วนใหญ่มักชี้ให้เห็นถึงปัญหาจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เป็นปัญหาที่มีการสะสมมาเป็นเวลาหลายสิบปี ที่มีการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุโดยไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนของการละเมิดกฎหมายจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และปัญหาความสกปรก หรือการสร้างควมรำคาญต่อประชาชนที่สัญจรไปมาบนทางเท้า และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นหลัก

การกำหนดนโยบาย หรือการออกกฎหมายเพื่อควบคุม กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ไม่มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยไม่ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ ในการกำหนดผลกระทบ เพียงเพื่อที่จะควบคุม จำนวนของการขยายตัวของเพิ่มขึ้นของจำนวน

ผู้ค้าหรือการควบคุมยอดการขายด้วยกฎหมายระเบียบต่างๆ เท่าที่จะทำได้ ซึ่งความพยายามควบคุมด้วยมาตรการรักษาความสะอาด ด้วยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 หรือ การควบคุมคุณภาพอาหารและการปรุงอาหารให้สุขอนามัย และควบคุมไม่ให้มีการค้าขายเพราะถูกมองว่ากระบวนการผลิตไม่มีมาตรฐานและไม่สะอาด โดยการออกกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยที่มีการสุ่มตรวจสอบเงื่อนป็นที่เป็นพิษหรือจุลินทรีย์ จากการสุ่มตัวอย่างจากอาหารที่มีการผลิตจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย กลับพบว่า ไม่พบการเงื่อนป็นจากสารพิษที่มีผลเสียต่อร่างกาย หรือการใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 โดยเจ้าพนักงานจราจรจะกำหนดเขต ห้ามจอดรถบริเวณที่มีการตั้งแผงค้าขาย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ที่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ ถูกมองว่าไม่มีการคำนึงถึงความเป็นเหตุเป็นผล ทำให้สะท้อนถึงความไม่เป็นมืออาชีพของผู้ถืออำนาจในการปกครอง ของรัฐ มักสร้างความแครงใจให้กับประชาชนโดย ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือชนชั้นนายทุน ที่ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือการทำความเข้าใจในการตีความหมายหรือการให้นิยามของพื้นที่สาธารณะของ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย หรือพฤติกรรมการต่อรองของผู้ค้ากับผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีวิธีการเช่นไรในการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด เพื่อปากท้องและครอบครัวในการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ อย่างทางเท้า ที่เป็นของประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวที่ประชาชน ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยแสดงออกเพื่อรับมือกับผู้ใช้อำนาจการปกครอง โดยการออกกฎหมายระเบียบขอบังคับเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเบียดขับสมาชิกผู้มีส่วนในการได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐได้กับกลุ่มนายทุนที่สนับสนุนกระบวนการสร้างความชอบธรรมผ่านวาทะกรรมต่างๆ ที่ผลักให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยตกเป็นจำเลยทางสังคม เป็นตัวปัญหาในการสร้างความสกปรก เป็นผู้ไร้ระเบียบ ไม่มีระเบียบวินัย ซึ่งการผลิตซ้ำ แนวคิดดังกล่าวนี้ทำให้ ปัจเจกบุคคล คล้อยตามและปฏิบัติตามมรดกแห่งวาทะกรรม ทำให้ปัจเจกบุคคลไม่รู้ตัวว่ากำลังตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งวาทะกรรมที่ชนชั้นปกครองผลิตสร้างเพื่อควบคุม พฤติกรรมและจิตสำนึก จนกลายเป็นกฎของสังคมหรือ ปทัณฐฐาน (Norm) ที่ปัจเจกบุคคลนิยาม การกระทำตามกฎระเบียบนั้นเป็นสิ่งที่ดีและจะพยายามควบคุมตนเองและผู้อื่นให้อยู่ในกฎระเบียบนั้น ซึ่งเป็นการสร้างความเคยชินที่จะปฏิบัติตามผู้มีอำนาจปกครองจนกลายเป็นเรื่องปกติ ซึ่งในสังคมเช่นนี้จะเป็นสังคมที่ควบคุมได้ง่ายไม่มีการตั้งคำถามและต่อต้านผู้ปกครอง

จากข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรมที่ผู้วิจัยได้เรียบเรียงและจัดกลุ่มและจำแนกกลุ่มการศึกษาไว้ 3 ระดับ คือ กลุ่มงานจาก วิทยานิพนธ์ (thesis) งานวิจัย (research report) บทความวิชาการ (academic articles) ส่วนใหญ่มีมุมมองแนวทางการศึกษาที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยส่วนมากมีวัตถุประสงค์ไปในทางสะท้อนปัญหาของการดำเนินนโยบายโดย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทำให้เกิดช่องว่างทางการศึกษาที่ไม่ได้มีการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งให้ความสนใจ ศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบัน พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ในเขตพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ยังขาดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐและตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยมองว่า ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมเป็นสิ่งสำคัญต่อการอยู่ร่วมกัน ซึ่งเป็นประเด็นนี้ที่ถูกมองข้ามไป รวมถึงผู้เขียนเห็นว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะสามารถเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลกได้



### บทที่ 3

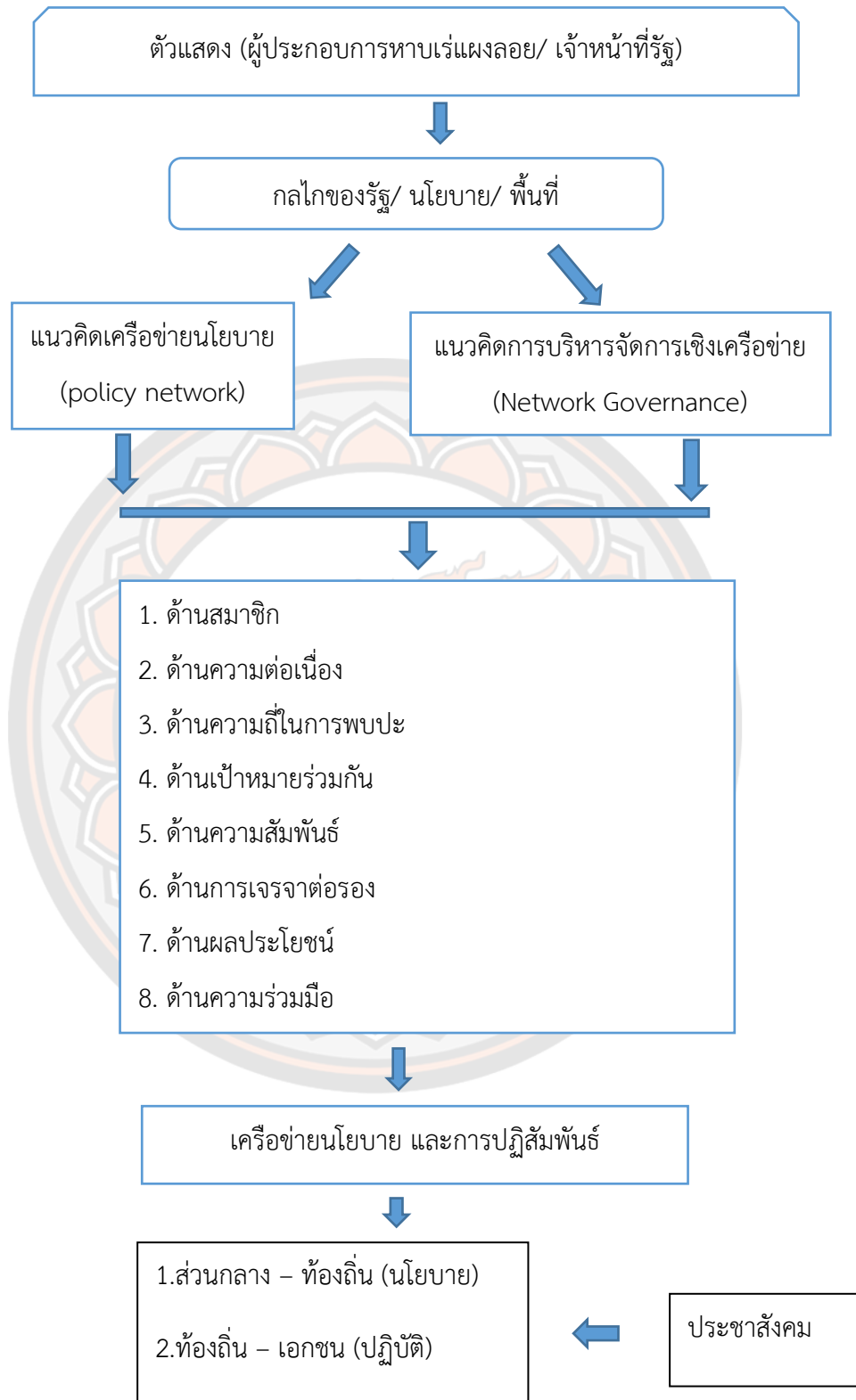
#### กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานการศึกษาในเรื่อง “พื้นที่ผ่นผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” ในบทที่ 3 นี้ผู้วิจัย ได้แบ่งเนื้อหาในส่วนกรอบแนวคิดและทฤษฎีออกเป็น 3 ส่วนที่สำคัญ คือ ในส่วนแรก คือการนำเอาแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่นผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ส่วนที่สอง ที่มาและลักษณะสำคัญของเครือข่ายนโยบาย (policy network) และส่วนที่สาม ที่มาและลักษณะสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance)

**3.1 การนำเอาแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่นผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก**

การนำเสนอกรอบเพื่อช่วยอธิบายการวิธีการศึกษานโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะในพื้นที่ผ่นผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ที่ได้นำแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาใช้ในการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่นผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก เพื่อสร้างภาพของการรับรู้เรื่องราวของงานศึกษานี้อย่างเป็นระบบ ดังนี้





ภาพ 1 กรอบแนวคิดทฤษฎี

แนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยพิจารณาตัวแสดงที่สำคัญเหล่านั้นเปรียบเสมือนกุญแจสำคัญในการสร้างความเข้าใจการศึกษานโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี ซึ่งตัวแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายจุดอ่อนผันทางการเมืองการค้ำ ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิเช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาล นครพิชณูโลก เทศกิจ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่การรถไฟ และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดการตลาด เจ้าของแผงลอย ผู้ค้า โดยในส่วนของแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) จะเป็นเครื่องมือในการจำแนก แยกประเภทของกลุ่มเครือข่ายที่อยู่ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะในจุดอ่อนผันทางการเมืองการค้ำอย่างไร

### 3.2 ที่มาและลักษณะสำคัญของเครือข่ายนโยบาย (policy network)

ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ที่ผลักดันให้เกิดการปรับตัวของภาคการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จึงเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในภาครัฐ หรือส่วนราชการทั้งในส่วนกลางหรือในส่วนภูมิภาคก็จำเป็นต้อง ปรับตัวเองเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการบริหารจัดการ ที่ทันต่อเหตุการณ์โดยไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เครือข่ายนโยบาย (policy network) ได้รับอิทธิพลจากแบบความคิดอเมริกัน เป็นการอธิบายการผลิตนโยบายสาธารณะ ของตัวแบบสหการ จึงมุ่งเน้นไปที่การชี้ให้เห็นถึง ความร่วมมือและลักษณะผูกขาด ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ (เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2554, หน้า 756-759)

โดยความเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ใช่เรื่องที่จะเกี่ยวกับภาครัฐภาครัฐอีกต่อไป กล่าวคือ มีตัวแสดงอื่นที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างระหว่างรัฐและสังคม ซึ่งเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (network of power relation) โดยองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่าย คือ ตัวแสดงหลักหรือผู้มีบทบาทภายในสังคม (social actors) โดยมีความสัมพันธ์กับส่วนต่าง ๆ (relationships) ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งตัวแสดงดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็น ปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือกลุ่มคนในลักษณะอื่น ๆ เช่น ชนชั้น หรือชนชั้นนำ ในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยมีการติดต่อสัมพันธ์กันในเชิงอำนาจ ขอผู้มีบทบาทในสังคมหรือเครือข่ายต่าง ๆ

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของผู้ที่เกี่ยวข้อง จะมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในส่วนของ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ข้อมูลข่าวสาร คະแนนเสียง หรือช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ หรือการทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน เช่น การร่วมมือกันระหว่างปัจเจกบุคคล คณะบุคคล กับภาครัฐ

ซึ่งในส่วนของความร่วมมือหรือบทบาทในสังคมนี้จะเป็นตัวกำหนด บ่งชี้ว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะ เช่นไร ซึ่งในแต่ละเครือข่ายจะมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกันในหลายบทบาท (position) หรือมีบทบาททางสังคมที่ต่างกัน ๆ โดยมีการพูดคุยต่อรอง หรือใช้อิทธิพล (influence) หรือครอบงำ (domination) ซึ่งวิธีการกระทำที่จะทำให้บรรลุเป้า จะถูกกำหนดด้วยระดับชั้นความต่างของบทบาทในสังคม

การพิจารณาผ่านกรอบความคิดแบบมาร์กซิสต์ ก็จะมองว่าบทบาทความสัมพันธ์ในความเชื่อมโยงกันจะอยู่ในลักษณะที่มีการครอบงำ ระหว่างชนชั้นนายทุน และชนชั้นกรรมมาชีพ โดยจะมีรัฐหรือกลไกของรัฐ เป็นตัวแสดงบทบาท ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งหากพิจารณาในสายตาของมาร์กซิสต์ก็จะให้ถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้น โดยที่ชนชั้นนายทุนก็จะมีอำนาจ หรืออิทธิพลในการครอบงำชนชั้นต่าง ๆ และเป็นผู้กำหนดทิศทางทางการกำหนดนโยบายของรัฐ แต่หากพิจารณาผ่านกรอบความคิดแบบพหุนิยม จะพิจารณาตัวแสดงต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การต่อรองผลประโยชน์ มีการพูดคุย วิธีการประนีประนอม โดยมีความเชื่อถือว่าไม่ว่าตัวแสดงจะอยู่ในลักษณะปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลก็ตาม

การพิจารณาตามคิดพื้นฐานของทฤษฎีแต่ละสำนัก ก็จะทำให้ข้อสรุปของการพิจารณาตีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งการพิจารณาผ่านกรอบความคิดของพหุนิยม จะมุ่งพิจารณาไปที่ความสัมพันธ์ของตัวแสดงหลักในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เหมือนกัน หรือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ ซึ่งจะถูกมองว่าความสัมพันธ์ ของกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้นที่กล่าวมานั้น มักมีลักษณะประนีประนอม ต่อกันซึ่งกันและกัน ซึ่งในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม กลุ่มคนหรือปัจเจกชน กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก็ถูกมองว่าเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน เป็นต้น ทั้งนี้ ด้วยบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกทางการบริหารจากการเป็นรัฐรวมศูนย์เป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจสู่สังคมเพื่อร่วมกันจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นในหลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่าย ซึ่งแนวคิดการจัดการเครือข่ายนับเป็นกลยุทธ์ทางการจัดการความร่วมมือเพื่อการจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ (นนธิดา จันทร์ศิริ, 2558 หน้า 1)

หากมองย้อนกลับไปในอดีต แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) เป็นเรื่องที่ได้รับ ความนิยมการถกเถียงกันอย่างเป็นวงกว้างในแวดวงนักวิชาการ ในช่วงปี ค.ศ. 1997 จากหนังสือ เรื่อ ง “Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability.” ซึ่งเป็นงานเขียนของ รอดส์ (R.A.W. Rhodes) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ก้าวข้ามข้อจำกัด ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคม ที่ถูกแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ คือ ตัวแบบรัฐนิยม ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ ตัวแบบพหุนิยม ตัวแบบเชิงสหการ ตัวแบบชนชั้นนำ และตัวแบบการตัดสินใจเลือกสาธารณะ ซึ่งการพิจารณาความสัมพันธ์ตามตัวแบบทั้ง 6 รูปแบบข้างต้นที่กล่าวมานั้น ไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบันให้เกิด

ความชัดเจนได้ ซึ่งปัจจุบันกระบวนการของนโยบายสาธารณะมี องค์ประกอบอื่น ๆ ที่เป็นตัวแสดงหลัก ๆ สำคัญที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เช่น กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร กลุ่มองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องในสังคมและการรวมตัวประท้วงของประชาชน ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายมีการพัฒนา เพื่อช่วยในการศึกษาหรืออธิบายปรากฏการณ์เครือข่ายการบริหารรัฐกิจ อย่างเป็นระบบและครอบคลุมมากขึ้น เป็นต้น

R.A.W. Rhodes (2017) ได้เสนอแนวทางการพิจารณาเครือข่ายนโยบาย ออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนของเครือข่ายนโยบายที่เป็นทางการและส่วนของเครือข่ายนโยบายที่ไม่เป็นทางการ โดยองค์กรต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากลักษณะเดิม โดยที่องค์กรเหล่านี้ไม่สามารถที่จะคงอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จึงจำเป็นต้องแสวงหาพันธมิตร เพื่อการครอบครองข้อมูล เพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และร่วมมือกันระหว่างกลุ่มหรือองค์กร การวัดความแข็งแกร่งขององค์กรจะพิจารณาได้จากความสามารถในการต่อรองและขึ้นเชิง เพื่อเป้าหมายสูงสุด คือ ผลประโยชน์จำนวนมากที่สุดในกรณีของ รัฐบาล Margaret Thatcher ที่ได้ลดบทบาทของการให้บริการสาธารณะ (public services) โดยใช้กลไกของเครือข่ายที่มีอยู่ในระบบเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลส่วนกลาง จึงทำให้เกิดความร่วมมือแบบเครือข่ายขององค์กรใหม่ ๆ พร้อมทั้งก่อให้เกิดเครือข่ายที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ที่มีอิทธิพลในเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ แต่เครือข่ายเหล่านี้ก็จำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพา

Adam Douglas Henry (2011) ได้อธิบายความหมายของ อุดมการณ์ อำนาจ และโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย ว่าเป็นกลุ่มคนในสังคมที่เข้าสู่อำนาจโดยการกำหนดนโยบาย โดยมีองค์ประกอบของโครงสร้างเป็นบุคคล ในหลายหลายวิชาชีพมารวมตัวกัน และมีความเห็นหรือแนวคิดที่เป็นไปในทางเดียวกัน โดยโครงสร้างเครือข่าย จะมีระดับชั้นของความสัมพันธ์ โดยจะใช้ความร่วมมือ การเจรจาพูดคุย เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันของกลุ่มเครือข่าย และร่วมนำข้อสรุปในเรื่องนั้น ๆ ผลักดันให้เกิดการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการผลักดันให้เกิดการกำหนดนโยบาย จะขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรอง ซึ่ง Adam Douglas Henry ตั้งข้อสังเกตว่า เครือข่ายองค์กรขนาดเล็กมักไม่มีอำนาจในการต่อรองเท่ากับองค์กรเครือข่ายขนาดใหญ่ ซึ่งเบื้องหลังของเครือข่ายมักมีการสนับสนุนจากนักการเมือง เพื่อผลักดันนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การกำหนดนโยบาย รวมไปถึงการชักจูงเครือข่ายให้มีปฏิสัมพันธ์ทางความคิด เพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองและความสนับสนุนจากเครือข่าย

Annica Sandstrom and Lars Carisson (2008) กล่าวถึงความสัมพันธ์ของโครงสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ โดยเครือข่ายหรือองค์กรในปัจจุบัน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย เครือข่ายแต่ละประเภทจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแตกต่างกันออกไป โดยสามารถแยกประเภทของเครือข่ายออกเป็น 2 ประเภท

คือ ประเภทเครือข่ายปิดกั้นและประเภทเครือข่ายเปิดกว้าง โดยสามารถขยายความเพื่อสร้างความเข้าใจในแต่ละประเภทของเครือข่ายได้ ดังนี้ ประเภทเครือข่ายปิดกั้น โดยเครือข่ายประเภทนี้จะให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย โดยเครือข่ายประเภทนี้มีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือการจำกัดสมาชิกของเครือข่ายซึ่งส่งผลให้เป้าหมายของข้อสรุปเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดนวัตกรรมหรือแนวคิดใหม่ ๆ ที่หลากหลาย ส่วนของเครือข่ายเปิดกว้างจะมีลักษณะที่แตกต่างจากเครือข่ายปิดกั้น คือจะให้ความสำคัญต่อการระดมทรัพยากรต่าง ๆ มักมีการปรับตัวอยู่เสมอ ทั้งในส่วนของพัฒนาและปรับปรุงเครือข่าย สร้างสิ่งใหม่ ๆ จึงทำให้มีความหลากหลายของความคิดที่เกิดจากสมาชิกที่มีแนวคิดแตกต่างหลากหลาย โดยมีการเปิดรับแนวคิดของสมาชิกจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความแน่นอนในทิศทางการตัดสินใจ

Klijn Erik-Hans , et.al (1995) อธิบายความหมายของเครือข่ายนโยบายว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องของนโยบาย ที่มีการต่อรอง ฟังหาซึ่งกันและกัน ระหว่างกลุ่มเครือข่ายกับรัฐ โดยที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะต้องฟังหารัฐในเรื่องของการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ซึ่งรัฐเองก็จำเป็นที่จะต้องฟังหากลุ่มบุคคลเหล่านี้ในส่วนของความร่วมมือกับรัฐในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งการแยกประเภทของกลุ่มเครือข่ายนั้นจะพิจารณาได้จากเรื่องที่ว่ากลุ่มนั้น ๆ ผลักดัน ซึ่งการกำหนดนโยบายจากรัฐจะก่อให้เกิดการร่วมตัวของเครือข่ายนโยบาย

คำอธิบายการกำหนดนโยบายในอดีตไม่สามารถสร้างความกระจ่างชัดในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายของสังคมที่มีพลวัตและความซับซ้อนได้อีกต่อไป ซึ่งการพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายในอดีตที่มุ่งให้ความสนใจ ไปที่สายการปกครอง บังคับบัญชา และการกำหนดนโยบายในแนวตั้ง (Top Down) ซึ่งในปัจจุบัน การกำหนดนโยบายต่าง ๆ จะมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์กับภาครัฐ ในลักษณะการฟังหา ต่อรอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบาย ก็มีทั้งที่ไม่ผ่านการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ที่เป็นตัวแสดงหลักของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งเราสามารถจำแนกประเภทของรูปแบบเครือข่ายนโยบาย ออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่ 1.รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) และ 2.รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) โดยการแยกประเภทของรูปแบบเครือข่ายนโยบายมีความแตกต่างกัน ประกอบด้วยประเด็นจำนวน 8 ประการ ต่อไปนี้ คือ

- |                        |                       |                   |
|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 1.ด้านสมาชิก           | 4.ด้านเป้าหมายร่วมกัน | 7.ด้านผลประโยชน์  |
| 2.ด้านความต่อเนื่อง    | 5.ด้านความสัมพันธ์    | 8.ด้านความร่วมมือ |
| 3.ด้านความถี่ในการพบปะ | 6.ด้านการเจรจาต่อรอง  |                   |



โดยจะสามารถพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังตาราง ต่อไปนี้  
 ตารางที่ 1 รูปแบบชุมชนนโยบาย

องค์ประกอบ	รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)	รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)
1.ด้านสมาชิก	ปิดกั้นด้านสมาชิก	เปิดกว้างด้านสมาชิก
2.ด้านความต่อเนื่อง	มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรม	ไม่มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรม
3.ด้านความถี่ในการพบปะ	มีการพบปะและการประชุมบ่อยครั้ง	ไม่มีความต่อเนื่องในการพบปะและการประชุม
4.ด้านเป้าหมายร่วมกัน	มีทัศนคติไปในแนวทางเดียวกัน	มีทัศนคติแตกต่างหลากหลาย
5.ด้านความสัมพันธ์	ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกัน	ความสัมพันธ์กันของสมาชิกจะเกิดขึ้น ในรูปแบบการเดินขบวนและการประท้วง
6.ด้านการเจรจาต่อรอง	มีอำนาจในการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับรัฐ	ขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับรัฐ
7.ด้านผลประโยชน์	ความเหลื่อมของการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มมีน้อย	มีความเหลื่อมของการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มมาก
8.ด้านความร่วมมือ	ความร่วมมือของสมาชิกกลุ่มอยู่ภายใต้ กฎระเบียบข้อบังคับ	ความร่วมมือของสมาชิกกลุ่มมิได้อยู่ภายใต้ กฎระเบียบ ข้อบังคับ

ที่มา: ทศพล ชื่นจ้อหอ, บัณฑิตวารสารแห่งรัฐ: เครือข่ายนโยบายและการเมืองนครในจังหวัดพิษณุโลก, 2562.

ผู้เขียนจะอธิบายโดยสรุปตามองค์ประกอบ 8 ประการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง โดยจะถอยความด้วยการอธิบายองค์ประกอบทั้ง 8 ประการที่ระประเด็น ดังต่อไปนี้ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558: 154 -160)

### 1. ด้านสมาชิก

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) การรับเข้าของสมาชิกจะอยู่ในลักษณะที่ปิดกัน โดยจะสงวนสิทธิ์การเป็นสมาชิกไว้เพียงกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐที่เป็นตัวแสดงหลักหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ นอกจากนี้อาจปรากฏ เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) มีรูปแบบในการเข้าสู่เครือข่ายแบบเปิดกว้าง โดยมักมีหน่วยงานของภาครัฐ ในแต่ละภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับจำนวนมาก จึงส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายได้ง่าย อาทิเช่น ปัญหาในเรื่องของค่าแรงขั้นต่ำ และปัญหาของเกษตรกร ในด้านของราคาสินค้าทางการเกษตร

### 2. ด้านความต่อเนื่อง

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) จะมีความต่อเนื่องของการรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ บ่อยครั้ง อาทิเช่น การประชุมและการพบปะพูดคุยระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย อยู่เป็นนิจ ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของสมาชิกที่มีลักษณะจำกัด จึงส่งผลให้เกิดความราบรื่นของความสัมพันธ์

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) มักไม่มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมหรือความก้าวหน้าของนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากความหลายหลายของสมาชิกกลุ่ม ที่มีความเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนของสมาชิก จึงส่งผลถึงความไม่ต่อเนื่องของตัวบุคคลหรือสมาชิกในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งความหลายหลายของสมาชิกย่อมก่อให้เกิดความหลายหลายทางความคิด ซึ่งยากต่อการหาข้อยุติของแนวทางการดำเนินงานหรือแนวทางของการแก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

### 3. ด้านความถี่ในการพบปะ

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) จะมีความถี่ของการพบปะพูดคุยปรึกษาหารือ ระหว่างสมาชิกอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งการพูดคุยกันของตัวแสดงหลัก ของชุมชนนโยบายที่มีรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นตัวแสดงหลัก จะเจรจาต่อรองกันในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) การเจรจาพบปะพูดคุย ของตัวแสดงหลักคือหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มเครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลมาจากความเปิดกว้างของสมาชิกที่มีจำนวนมาก จึงไม่สามารถ ที่จะสร้างความแน่นอนในเรื่องของประเด็นที่จะเจรจา หรือกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องแท้จริงในเรื่องนั้น ๆ ได้

#### 4. ด้านเป้าหมายร่วมกัน

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) สมาชิกในของเครือข่ายส่วนใหญ่ มีแนวทางในการที่จะพิจารณาปัญหาและทางออกของปัญหาไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีทัศนคติและโลกทัศน์เกี่ยวกับเรื่องของนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ในส่วนของกระบวนการปฏิบัตินโยบาย เป็นไปตามข้อกำหนดที่มีการพูดคุยเจรจาต่อรองกันมาอย่างสม่ำเสมอ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยรายลื่น

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) มีความแตกต่างกับรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) โดยสิ้นเชิง เพราะเนื่องด้วยมิได้มีการเจรจาต่อรองพูดคุย เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย โดยมีความสามารถทางออกร่วมกันหรือมีการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายร่วมกัน โดยเป็นผลสืบเนื่องอันเกี่ยวข้องกับความคิดของสมาชิกที่มีจำนวนมากหลากหลาย ทางความคิดความเชื่อ ซึ่งการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายอาจส่งผลให้เกิดการสนับสนุนหรือต่อต้าน จากสมาชิกกลุ่มได้

#### 5. ด้านความสัมพันธ์

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐจะเป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายระหว่างกัน ซึ่งอำนาจในการเจรจาต่อรองของตัวแสดงต่าง ๆ จะแตกต่างกันออกไปตามความสำคัญของทรัพยากร ซึ่งสมาชิกบางท่านอาจแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร หรือความชอบธรรมหรืออื่น ๆ จะส่งผลต่อความเป็นสมาชิกภาพ

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) ตัวแสดงในเครือข่ายไม่มีอำนาจของทรัพยากรมากพอที่จะต่อรองหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย จึงทำให้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงทั้งสองฝ่าย คือ รัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ เป็นไปในทางการวิ่งเต้นจ่ายเงินอย่างเปิดเผย ซึ่งในส่วนของเครือข่ายที่เป็นขนาดใหญ่ ก็จะสร้างอำนาจในการต่อรองด้วยวิธีการประท้วง เดินขบวนหรือปิดศูนย์ราชการ ซึ่งมักจบด้วยการเจรจายกข้อเรียกร้องที่ไม่เกิดการปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐผูกขาดความรับผิดชอบนโยบายนั้นโดยตรง

#### 6. ด้านการเจรจาต่อรอง

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) มีรูปแบบไปในแนวทางของการเจรจาต่อรอง เพื่อให้มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติ หรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของเครือข่ายนโยบาย โดยจะมีการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันของตัวแสดงภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างเช่น กลุ่มนักธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ต่อรองกับรัฐบาลเรื่องการลงทุนการเก็บภาษีส่งออกข้าว เพื่อให้เกิดการระบายข้าวส่งออกได้



ขายต่างประเทศมากขึ้น และช่วยให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของข้าวล้นโกดังและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรที่ได้รับเงินจากรัฐบาลล่าช้า

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) มักเกิดขึ้นในลักษณะการติดตาม ทารือเรื่องราวของนโยบายหรือขั้นตอนในการปฏิบัติ ว่าได้ดำเนินนโยบายไปในขั้นตอนใด เพราะสมาชิกเครือข่ายประเด็นปัญหา ไม่มีอำนาจทางทรัพยากรที่จะต่อรองแลกเปลี่ยนกับรัฐ

#### 7. ด้านผลประโยชน์

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) หากพิจารณาจากประเด็นด้านผลประโยชน์ จะมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีฝ่ายใดได้ผลประโยชน์มากกว่ากันมากนัก ซึ่งอาจมีบางฝ่ายได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยต่างกันบ้าง ซึ่งก็สามารถสร้างความพอใจได้ทุกฝ่าย

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) จะมีการเสียเปรียบอย่างมากต่อการผลของการดำเนินนโยบาย กรณีตัวอย่างเช่น การเวียนคืนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพื่อการสร้างเขื่อน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวียนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นฝ่ายที่ต่อต้านนโยบายการสร้างเขื่อนย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ ในทางกลับกันผู้ที่เห็นด้วยกับนโยบายการสร้างเขื่อนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการสร้างเขื่อนนั้น ๆ

#### 8. ด้านความร่วมมือ

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) จะมีความร่วมมือกันผ่านข้อตกลง ข้อบังคับที่มีการพูดคุยตกลงกันไว้ โดยที่องค์กรจะดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้กับหน่วยงานของรัฐ จะนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมตามข้อตกลงที่ได้พูดคุยกันอย่างตลกผลึกแล้ว

รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) จะมีความแตกต่างจากรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) โดยสิ้นเชิง คือ กลุ่มเครือข่ายจะมองว่ากฎระเบียบข้อบังคับ จะนำไปสู่การได้เปรียบเสียเปรียบและผูกมัดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อภาครัฐ ซึ่งความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกเครือข่ายประเด็นปัญหากับรัฐมักเป็นไปในแนวทางที่ไม่ราบรื่น ซึ่งจะพบว่ากฎระเบียบต่าง ๆ มักไม่ได้รับการปฏิบัติหรือการยอมรับ ตัวอย่างเช่น กรณีการเจรจาตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกับเกษตรกรจากการได้รับผลกระทบจากราคาการเกษตรตกต่ำ

### 3.3 ที่มาและลักษณะสำคัญการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance)

แนวคิดของการศึกษาเครือข่ายนโยบาย (Policy network) และแนวคิดของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการศึกษาไปยังบทบาทของเครือข่าย ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการศึกษานโยบายภาครัฐ ที่ได้รับ อิทธิพล จากงานเขียน เรื่อง “Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability.” ซึ่งเป็นงานเขียนของ รอดส์ (R.A.W. Rhodes) ในปี 1997 ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงทางความคิด เพื่อจัดระบบ

ของความคิดการปฏิบัติงานของรัฐที่มุ่งเน้นเพียงการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งไม่สามารถที่จะแก้ไข ปัญหาหรือก้าวตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความซับซ้อนของตัวแสดง ๆ ต่างที่เกิดขึ้นใหม่ อย่างเช่นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีบทบาทมากขึ้นภายในสังคม การก้าวข้ามการศึกษาระบบ ราชการแนวตั้ง (Top - Down) ที่มุ่งเน้นวิเคราะห์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตามสายการบังคับ บัญชา ซึ่งเป็น การมองข้ามอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีส่วนผลักดันให้มีการกำหนดหรือตัวแสดงที่ขับเคลื่อนนโยบายนั้น ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายใน ระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่น ซึ่งล้วนพบว่ามีตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐ (ปิยพงษ์ บุขบงก์ และพบสุข ชำชอง, 2561: 112-118)

ลักษณะสำคัญการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็น มอบหมายอำนาจการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปบริหาร จัดการโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งตัวแสดงอาจมีลักษณะปัจเจกบุคคล คณะ หรือกลุ่มผลประโยชน์ผู้ มีส่วนได้เสียหรือมีความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ โดยการกระทำการ แทนรัฐนี้ตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอาจได้รับการสนับสนุนจากรัฐ รูปแบบของอำนาจหรืองบประมาณ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้อาจเรียกเก็บจากผู้รับบริการ ในเชิงค่าทำเนียม เงินบำรุงองค์กร ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่ เพียงกำกับดูแล ตัวแสดงเหล่านี้อย่างห่าง ๆ โดยปล่อยภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นของ เครือข่าย

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) ได้ให้นิยามความหมายของ การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบ เครือข่าย (Network Governance) ว่าเป็นการจัดการกระบวนการทางนโยบายของภาครัฐ ในส่วน ของนโยบายสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายว่ามีบทบาทในเรื่องใด อย่างไร ว่ามีการดำเนินนโยบายกันอย่างไร และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด เช่น การแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ ทรัพยากรหรือข้อมูลข่าวสาร เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องของปฏิสัมพันธ์ (Multiplicity) ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) แบ่งการพิจารณาแนวความคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบ เครือข่าย (Network Governance) ไว้ 5 ประการ คือ

1. ลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายจะอยู่ในแนวระนาบ โดยตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่าย จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในส่วนของการทำงานที่ของตน มักอยู่ใน ลักษณะของความเป็นเอกเทศ ซึ่งตัวแสดงที่ปรากฏในเครือข่าย คือ รัฐ (Public) เอกชน (Private) ภาคประชาสังคม (Semi-public) ซึ่งตัวแสดงต่าง ๆ ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในเรื่องของอำนาจ ทรัพยากร โดยจะไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่น ๆ ในลักษณะของการบังคับบัญชาแนวตั้ง (Top-Down) ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพของเครือข่ายจะขึ้นอยู่กับความพอใจของตัวแสดงต่าง ๆ โดยที่ สามารถออกจากเครือข่ายได้ตลอดเวลา

2. ให้ความสำคัญในการเจรจาพูดคุยเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน ในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของเครือข่าย การเจรจาในเรื่องต่าง ๆ มักทำให้เกิดการยอมรับของตัวแสดงทุก ๆ ฝ่าย โดยมีหลักเลี่ยงการใช้อำนาจในการบังคับ ชื่นใจตัวแสดงในเครือข่าย

3. การเจรจาตกลงจะดำเนินไปตามกรอบของบรรทัดฐาน ระเบียบกฎเกณฑ์ ที่ทุกภาคส่วนปฏิบัติร่วมกัน ในการปฏิบัติงานจะดำเนินการไปตามกรอบการทำงาน (Institutionalize framework) ที่มีการระบุหน้าที่ (Roles) ขั้นตอนการปฏิบัติ ที่เกิดจากการหลอมรวมแนวคิด อุดมคติ ข้อกำหนด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความฝันถึงความสำเร็จของเครือข่ายร่วมกัน

4. เครือข่ายนโยบายมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจทางความคิดของตัวแสดงอื่น ๆ ที่อยู่นอกเครือข่าย โดยจะไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบกลไกทางการตลาด ซึ่งการดำเนินการจะขึ้นอยู่กับความคิดและทรัพยากรของเครือข่ายเอง ความสัมพันธ์เกิดขึ้นภายใต้การทำงานร่วมกัน ซึ่งมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดภายใต้การเจรจาต่อรอง ลักษณะของเครือข่ายมีความใกล้เคียงกับความเป็นสถาบัน ที่สามารถดำเนินงานไปด้วยความราบรื่น

5. การดำเนินงานของเครือข่ายจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนโดยรวม เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ หรือการเข้าร่วมผลักดันให้เกิดการกำหนดนโยบายที่สร้างประโยชน์ต่อสังคม โดยหากการดำเนินการใดที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ก็ไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย

ทวิดา กมลเวชช (2554) อธิบายว่าการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นการบริหารงานของภาครัฐในทุกระดับ ที่มีเครือข่ายขยายเพิ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงจะมีลักษณะสมาชิกหน่วยอาสาสมัคร องค์กรเอกชน หน่วยงานอิสระอื่น มีปฏิสัมพันธ์กันในแนวระนาบ สถานะความสัมพันธ์เหนียวแน่น มีการติดต่อเป็นระยะ

ณิชาดา วิเศษกาศ (2561) ได้ให้ความหมายของความหมายของการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) ว่า เป็นการบริหารจัดการเครือข่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยได้แบ่งองค์ประกอบการพิจารณาเครือข่ายไว้ 5 ประการ ดังนี้ **ประการที่หนึ่ง** มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม **ประการที่สอง** การปฏิบัติของเครือข่ายจะมีความสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ **ประการที่สาม** สามารถตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติอย่างเป็นระบบได้หลังจากการดำเนินการจบกระบวนการ **ประการที่สี่** ต้องมีการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอกเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคม **ประการสุดท้าย** ตัวแสดงภายในการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายต้องมีความรู้ความสามารถ บุคลิกภาพที่ดีและมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานของรัฐ

## บทที่ 4

### วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในจังหวัดพิษณุโลกนั้น เริ่มเกิดขึ้นจากกลุ่มประชาชนจากภาคเกษตรกรรม เข้ามาค้าขายสินค้า ในจตุรรมสินค้าในบริเวณสถานีรถไฟ พิษณุโลก ที่เป็นเสมือนจตุรรมการคมนาคม ที่มีความเป็นมายาวนานถึง 100 กว่าปี นับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน นับจากการเริ่มเดินรถไฟ ในปี พ.ศ.2450 การขับเคลื่อนหัวรถจักรไอน้ำ จากพิษณุโลกสู่กรุงเทพมหานคร ได้ขนส่งผู้โดยสารและสินค้าภาคการเกษตรจำนวนมาก (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดพิษณุโลก, 2563), ทำให้พิษณุโลกเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง จากการเชื่อมต่อทางการคมนาคมจากจังหวัดใกล้เคียง ได้แลกเปลี่ยนสินค้ากันอย่างเสรี ในพื้นที่สาธารณะใจกลางเมืองพิษณุโลก ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ค้าที่เป็นกลุ่มผู้คนจากภาคเกษตรกรรมและกลุ่มชาวจีนที่อพยพเข้ามาสร้างครอบครัว ย้ายถิ่นที่อยู่มาในประเทศไทย ซึ่งผู้ค้าชาวจีนได้เริ่มต้นค้าขาย ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย

#### 4.1 ประวัติศาสตร์วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ประกอบการ และการเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในเขต เทศบาลนครพิษณุโลก

##### 4.1.1 ประวัติศาสตร์วิถีชีวิตของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ประกอบการ

การประกอบอาชีพผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีประวัติศสตร์ยาวนาน โดยเริ่มจากการเดินรถไฟและการคมนาคมที่สะดวก ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของผู้คนที่มองเห็นโอกาส ในการทำกินจากกลุ่มชาวจีน ที่อพยพเข้ามาในพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพค้าขายในช่วงต้น นำไปสู่กลุ่มประชาชนในพื้นที่ผู้มีอาชีพในภาคการเกษตร เมื่อว่างเว้นจากการสร้างรายได้ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งผู้คนเหล่านี้มองเห็นโอกาส ที่จะสร้างรายได้ในธุรกิจการค้า ในพื้นที่เขตเมือง ซึ่งเป็นการสร้างรายได้จำนวนมากหากเทียบจากจำนวนเงิน ที่ใช้ในการลงทุน โดยส่วนใหญ่กลุ่มผู้คนเหล่านี้จะนำผลผลิตจากภาคการเกษตรของตนมาแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรี

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเจริญเติบโตของ ความเป็นเมืองของจังหวัดพิษณุโลก ที่มีการขยายตัวของจำนวนประชากรได้รับการจัดตั้ง สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก ในปี พ.ศ.2458 ใจความหนึ่งในพระราชกิจจานุเบกษาดอนหนึ่งว่า “เมืองซึ่งเป็นที่ตั้งมณฑลในเวลานี้เป็นที่ประชุมชนมาก มีบ้านเรือนราษฎรหนาแน่น และมีตลาดเป็นที่ประกอบการค้าขายเจริญขึ้นมาก การที่มีผู้คนพลเมืองตั้งบ้าน เรือนโรงร้านประชุมกันทำมาหาเลี้ยงชีพ” จะเห็นได้ว่าเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจการค้า มาเป็นเวลาช้านานจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดความแออัดมากขึ้นของจำนวนผู้คนที่เข้ามาค้าขายในเมืองพิษณุโลก จึงต้องมีการขยายพื้นที่ความเป็นเมืองออกไปเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ ตำบลในเมืองและและตำบลบ้านคลอง เพื่อส่งเสริมสุขาภิบาลและ



ความสะอาดและลดความแออัดของพื้นที่เมืองออกไป ทั้งสองฝั่งแม่น้ำน่าน โดยกำหนดเขตพื้นที่ 4 ด้าน ดังนี้

1.ด้านเหนือฝั่งตะวันออกตำบลในเมือง ถึงเขตตำบลหัวรอตรงไปถึงทางรถไฟ ฝั่งตะวันตกตำบลบ้านคลองจذبบริเวณกรมทหารกองพลที่ 7 (ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช) ตรงไปตามแนวเขตของกรมทหารถึงกำแพงเมืองเก่า

2.ด้านใต้ฝั่งตะวันออกตำบลในเมืองจดเขตวัดท่ามะปรางตรงไปถึงริมถนน วัดจุฬามณีข้างตะวันตก ฝั่งตะวันตกตำบลบ้านคลองจذبกำแพงเมืองเก่าตรงไปตามแนวกำแพง

3.ด้านตะวันออกจดริมถนนวัดจุฬามณีข้างตะวันตกเลียบบไปตามแนวถนนข้างตะวันตกตลอดไปตามถนนหลังโรงพักตำรวจภูธร ถึงสี่แยกถนนวัดใหม่เลียวออกไปตามถนนวัดใหม่ตรงไปข้างตะวันออกจดทางรถไฟ เลี้ยวขึ้นเหนือไปตามทางรถไฟ

4.ด้านตะวันตกจดกำแพงเมืองเก่าไปตามแนวกำแพงเมือง

โดยมีการเก็บภาษี โรงเรือน ร้านค้า ยานพาหนะ ค่าท่าเรือจ้าง ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง (ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก, 2458) การขยายตัวของการค้าในเขตเมืองพิษณุโลก มีความหนาแน่นขึ้นจนได้รับการยกฐานะจากสุขภิบาลเมืองพิษณุโลก ให้มีฐานะเทศบาลเมือง ในปี พ.ศ.2478 (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก, 2478)และถูกยกฐานะเป็นเทศบาลนครพิษณุโลก ในปี พ.ศ.2542 (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก,2542)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ นอกเหนือจาก กลุ่มชาวจีนและกลุ่มผู้คนจากภาคการเกษตร มองเห็นโอกาสสร้างรายได้ในการประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยมากขึ้น ส่งผลให้ผู้คนจากกลุ่มอาชีพอื่นหันมาค้าขายมากขึ้น เนื่องจากการประกอบอาชีพค้าขาย หาบเร่แผงลอย เป็นอาชีพที่จะสร้างรายได้มากพอที่จะหาเลี้ยงครอบครัว ลงทุนต่ำ ซึ่งเป็นอาชีพที่ตอบสนองความเรียบง่ายเข้ากับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย โดยที่ผู้ค้าที่เป็นกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย สามารถดำรงชีวิตหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว ได้ดีในสังคมเมือง จากการขายสินค้าเพื่ออุปโภคเสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อได้กำไรจากการค้าขายจากการหาบเร่ ด้วยการเดินขายสินค้าจนหมด ก็เริ่มมีการตั้งแผงลอย บนทางเท้าหรือข้างทาง เป็นร้านค้าเพิ่มการจำหน่ายสินค้า จากมีแค่สินค้าเพื่อบริโภคอย่างเดียว ก็ได้ขยายเป็นสินค้าเพื่ออุปโภค อาทิเช่น เสื้อผ้า เครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ มิได้เกิดจากผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยผู้มีรายได้น้อย

ข้อกล่าวหาต่าง ๆ จากประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มองว่ากลุ่มผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ผู้มีรายได้น้อยสร้างความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นอาชีพที่สร้างความไม่เจริญหูเจริญตา ของภูมิทัศน์ในตัวเมือง และเป็นอาชีพที่เห็นแก่ตัว การค้าขายในพื้นที่ทางเท้าที่เป็นพื้นที่สาธารณะ ทำให้ไม่ต้องจ่าย



ค่าเช่าพื้นที่ หลีกเลียงภาษี จากคำกล่าวหาต่าง ๆ เหล่านี้ มันเป็นความจริงดังนั้นจริงหรือ จึงทำให้เกิดคำถามขึ้นมา

ซึ่งจากการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกพบว่า กลุ่มผู้ประกอบการร้านค้าในเขตตัวเมืองที่เป็นเจ้าของกิจการค้าขาย จากเจ้าของอาคารพาณิชย์ ร้านค้าที่ประกอบอาชีพค้าขาย ได้ขยายพื้นที่ตั้งสินค้าราคาถูก ทางเท้าในบริเวณหน้าร้านของตนเอง เพื่อกันผู้ค้าหาบเร่แผงลอยรายอื่นตั้งสินค้าขายหน้าร้านของตนเอง แต่ผู้ประกอบการธุรกิจบางราย กลับฉวยโอกาสด้วยความสมยอมกับผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยด้วยการใช้พื้นที่ทางเท้าหน้าร้านค้า ของตนปล่อยให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเช่าพื้นที่ค้าขาย โดยใช้พื้นที่สาธารณะสร้างรายได้ ทำให้พื้นที่ทางเท้าเป็นสถานที่ทำธุรกิจของตนโดยปริยาย

ที่มาของผู้ประกอบการร้านค้าเหล่านี้ เป็นกลุ่มชาวจีนและกลุ่มคนท้องถิ่น เริ่มเข้ามาปลูกบ้านตั้งร้านค้าเป็นอาคารไม้ ในบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้คนที่เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตน ตามเส้นทางการคมนาคม ซึ่งสมัยก่อนมีการอยู่อาศัยในเรือนแพ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ได้อาศัยแม่น้ำน่านในการติดต่อค้าขาย เดินทางได้เปลี่ยนวิถีชีวิตขึ้นมาสร้างบ้านเรือนโดยรอบสถานีรถไฟ ซึ่งในสมัยนั้นมีความหนาแน่นอย่างมาก มีทางเดินแคบ ๆ มีข่าวการเกิดเพลิงไหม้อยู่เป็นประจำ ซึ่งในวันที่ 2 มกราคม 2500 ได้เกิดอัคคีภัยครั้งใหญ่ของจังหวัดพิษณุโลก จากต้นเพลิงที่มาจากบ้านผู้ประกอบการอาชีพเย็บผ้า โดยเด็กชายผู้มีอายุประมาณ 4 ขวบ เล่นไม่ซิดไฟบนชั้นสอง ทำให้เกิดความเสียหาย มีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุนี้ถึง 6,000 คน ต้องขาดที่อยู่อาศัย สิ้นเนื้อประดาตัว ซึ่ง จอมพล ป.พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช พระราชทานเงินเยียวยา จำนวน 100,000 บาทในสมัยนั้น และพระราชทานที่ดินอนุญาตให้สร้างอาคารปูนตามแบบตะวันตก ทำธุรกิจการค้า มีการวางผังเมืองใหม่ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองฝั่ง คือ ฝั่งย่านการค้าและฝั่งหน่วยงานราชการ (กล้าณรงค์ ภัคดีประไพ, 2556)

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นจำนวนของกลุ่มผู้ค้าและความแออัดของสังคมเมือง ส่งผลให้การตั้งแผงลอยขายของส่งผลต่อปัญหาการรुकล้ำพื้นที่ผิวจราจร ทางเท้าและส่งผลต่อความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมเมือง สภาพภูมิทัศน์เสื่อมโทรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนมากขึ้นจากประชาชนจึงก่อให้เกิดพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของผู้เกี่ยวข้องก็มีได้จริงจัง ซึ่งเป็นผลจากมิติทางการเมืองและอื่น ๆ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกมีมากขึ้น จะเห็นได้จากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ขึ้นทะเบียนขออนุญาตค้าขาย ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก สามารถแบ่งจำนวนร้านค้า ในแต่ละสถานที่ ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 2 จุดผ่อนผัน

รายชื่อจุดผ่อนผัน	จำนวนร้าน
ถนนพระองค์ดำ	120
ถนนพุทธบูชา	10
ถนนเอกาทศรถ	20
ถนนหน้าตลาดเทศบาล 6	120
ถนนข้างสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม	10
รวม	280

**ที่มา:** เทศบาลนครพิษณุโลกสรุปผลการบูรณาการร่วมจัดระเบียบทางเท้า ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2560

4.1.2 นโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในเขต เทศบาลนครพิษณุโลก

การเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า ที่เกิดขึ้นอาจปฏิเสธได้ยากกว่าเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น เพื่อประนีประนอมกันระหว่างผู้บริหารของเทศบาลนครพิษณุโลกกับผู้ค้า ซึ่งเป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง การประนีประนอมด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมส่งผลดีกว่าทุกฝ่าย ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีต่อทุกฝ่าย เนื่องจากอำนาจที่ได้รับนั้นเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชน

การออกประกาศเทศบาลนครพิษณุโลก ในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2545 เรื่อง การกำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ที่มีการประสานการทำงานกับพนักงานจราจรเพื่อออกประกาศจุดห้าม และจุดผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งในขณะนั้น รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน

เทศบาลนครพิษณุโลกมีการดำเนินนโยบายร่วมกับเจ้าพนักงานจราจรและอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมไปตามสภาพพื้นที่ ความแออัดให้เกิดความสะดวกต่อประชาชนผู้สัญจรไปมาบนท้องถนนและพื้นที่ทางเท้า ซึ่งจะเห็นได้จาก ประกาศยกเลิกพื้นที่ผ่อนผันเดิมและกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเพิ่มเติม ที่ประกาศ ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2547 โดยให้ยกเลิก พื้นที่ผ่อนผันเดิมบริเวณถนนวังจันทร์และกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเพิ่มเติม 2 แห่ง ได้แก่ 1.ถนนข้างสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม ตั้งแต่แยกถนนพระร่วงถึงแยกถนนวังจันทร์ ในเวลาเวลา 17.00 –

07.00 น. ของวันถัดไป และ 2.ถนนหน้าตลาดเทศบาล 6 (ตลาดร่วมใจ) ตั้งแต่หน้าอาคาร 1 ถึงหน้าอาคาร 2 ในเวลา 17.00 – 24.00 น.

โดยการประสานการทำงานระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลกกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพิษณุโลก จะเห็นได้จาก หนังสือ ที่ พล.52010/6375 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 เรื่องการแจ้งพื้นที่ผ่อนผัน

ซึ่งในห้วงเดือนตุลาคม 2559 – กันยายน 2560 เทศบาลนครพิษณุโลกมีการบูรณาการร่วมกันของส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลก อาทิ เช่น กองทัพภาคที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ธารักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลก และภาคเอกชน ประชาชน ดำเนินการโครงการจัดระเบียบทางเท้า ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกโดยกำหนดเป้าหมายไว้ในพื้นที่ 12 เส้นทาง ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ซึ่งจะเห็นการทำงานร่วมกันตามนโยบายของรัฐ โดยคณะทำงานของส่วนราชการจังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินนโยบายจากเบาไปหาหนัก โดยเริ่มต้นจากการประกาศเตือนไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมายและการยึดทรัพย์ เช่น รถเข็นขายสินค้า ต้นไม้ ไม่ประดับที่ตั้งกีดขวางทางเท้า ที่เข้าเงื่อนไขความผิดตามนโยบายที่ประกาศโดยรัฐบาล คสช. โดยประชาชนสามารถชำระค่าปรับเพื่อนำของเหล่านั้นคืนได้

#### 4.2 วิเคราะห์ข้อมูล ผ่านกรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy network)

การศึกษาเรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูล และจำแนกประเภทของความสัมพันธ์ของเครือข่ายว่ามีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร โดยการพิจารณาผ่านองค์ ประกอบ 8 ประการ คือ ด้านสมาชิก (Member),ด้านความร่วมมือ (Continuity), ด้านความถี่ในการพบปะ (Contact), ด้านเป้าหมายร่วมกัน (Goal),ด้านความสัมพันธ์ (relationship), ด้านการเจรจาต่อรอง (Negotiation),ด้านผลประโยชน์ (Benefits),และด้านความร่วมมือ (Cooperation) ซึ่งมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

##### 1.ด้านสมาชิก (Member)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎี จะเห็นได้ว่าสมาชิกจะอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบายแบบปิดกั้นด้านสมาชิก ซึ่งสมาชิกในพื้นที่ศึกษา ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า จากเทศบาลนครพิษณุโลกมีเพียง 270 คน ซึ่งถูกจำกัดการเข้าสู่เครือข่ายจากกลไกของภาครัฐ กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งผู้ค้าจะต้องยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายสินค้าจากเทศบาลนครพิษณุโลก โดยต้องระบุประเภทสินค้าในการขออนุญาต อาทิเช่น จำหน่ายเสื้อผ้า,น้ำผลไม้ปั่น, อาหาร ฯลฯ สถานที่จำหน่ายสินค้าด้วยการระบุที่ตั้งอย่างชัดเจน และต้องจ่ายค่าธรรมเนียมจำนวน 500 บาทต่อปี ซึ่งสมาชิกจะถูกปิดกั้นเพียงบางกลุ่มเท่านั้น โดยที่กลุ่มผู้ค้าจะถูกมองว่าเป็นกลุ่มผู้สร้างปัญหาสาธารณะ

จากการสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว มีประเด็นสำคัญ ดังนี้ “จริง ๆ แล้วต้องใจก่อนว่า ที่เราอยู่ร่วมกันต้องมีกติกา กติกาใหญ่ ก็คือรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ถึงได้อยู่ร่วมกันได้ ทีนี้คนทั่วไปเขาจะคุยกันในกรณีพวก พื้นที่ผ่อนผัน ก็มันเป็นถนน เป็นทางเท้า เป็นพื้นที่สาธารณะ คุณจะมาขายของวุ่นวาย คนเขาเดือดร้อน ทีนี้ มันไม่มีอะไรที่ ร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งจริง ๆ แล้วควรจะร้อยเปอร์เซ็นต์ คือขายแล้วจับดำเนินคดีเลย แต่ทีนี้ ความเห็นของคนในสังคม ก็คล้าย ๆ กันว่า ก็คนมันเดือดร้อน ให้ขายนิดหน่อยให้ขายไม่ได้หรือไง จึงมีทางออกไปในทางที่ว่า โดยการเปิดช่องให้สามารถผ่อนผันได้ คือไม่ได้ห้ามทั้งหมด โดยมองว่าถ้าหากชาวบ้านเดือดร้อนจำเป็น ก็สามารถผ่อนผันได้ และผ่อนผันหากให้อำนาจนายกเทศมนตรีคนเดียว นายกฯ อาจใช้อำนาจผ่อนผันตามอำเภอใจ จึงต้องมีการคานอำนาจกันที่ว่า เขาใช้คำว่าเทศบาลถ้าจะผ่อนผันต้องให้พนักงานจราจร คือ ให้ตำรวจยินยอมด้วย เช่น ผมบอกผมจะผ่อนผันตรงสี่แยกเลย ตำรวจก็บอกว่า ตรงสี่แยกรถก็ติดสิ ซึ่งตรงนี้เป็นเหตุให้เกิดที่มาของการเปิดช่องให้สามารถผ่อนผันได้ หากได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งในยุคนี้ สังคม ก็เราขับรถ รถมันติด เราก็ร้องได้เรามีสิทธิโวย ว่าแบบนี้ผ่อนผันได้เดือดร้อน แต่คนค้าคนขายเขาก็มีสิทธิ ถ้าไปยกเลิกจะเอาอะไรกิน สังคมจะเป็นแบบนี้สุดท้ายแล้วจะอยู่ที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เช่น เมื่อ 5 ปีก่อน 10 ปีก่อนผ่อนผันไว้ มันไม่มีปัญหาอะไรตอนนี้การจราจรมันคับคั่งมาก ก็ต้องยกเลิกจุดผ่อนผัน หรืออาจเพิ่มจุดผ่อนผัน เพราะเศรษฐกิจไม่ดีซึ่งบ้านเรามันไม่แน่นอน นโยบายกลับไปกลับมา เช่น กรณีการบุงกรุกน้ำ แนวตลิ่ง เทศบาลต้องจัดการให้หมด เทศบาลก็ต้องไปบังคับใช้กฎหมาย ขนแพในแม่น้ำขึ้น พอมาถึงอีกยุคหนึ่ง บอกประชาชนเดือดร้อนต้องผ่อนผัน คนที่อยู่ ต้องทำทางขึ้นทางลงให้สะดวก บางครั้งส่งผ่านกองทัพมา กองทัพเอาคนมาช่วย พอทำเสร็จปูนไม่ทันแห้งเลย บากบุงลูก ต้องรื้อถอนอีก โดยองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจเท่าที่กฎหมายใด ๆ อนุญาตไว้

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า รัฐบาลสั่งเป็นนโยบายก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย แต่การทำตามนโยบายใด ๆ จะต้องไม่ขัดกับระเบียบกฎหมาย เช่นหากให้มีการผ่อนผัน ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบ ในเชิงของการทำงาน การอนุญาตให้เอาของมาขาย ไม่เหมือนกับการอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคาร เพราะสามารถขนย้ายแผงขายของได้ ซึ่งจะเอาผิดเทศบาลได้ไม่เต็มที่ เพราะอ้างได้ว่าไม่เห็น เพราะการอนุญาตในบางพื้นที่ ก็ไม่ขอความเห็นจากเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งหากในพื้นที่ขายไม่เหมาะสมแล้วก็ค่อยไปบีบไปกำหนดพื้นที่ให้แคบลงไป ซึ่งในกรณีนี้จะไม่รวมกับ การพวกที่กระทำด้วยการเรียกผลประโยชน์ ซึ่งการร้องเรียนของชาวบ้าน จะร้องเทศบาล ร้องผู้ว่าราชการจังหวัดร้องไปที่รัฐบาลกลาง ร้องไปที่ผู้ตรวจการรัฐสภา หากเทศบาลไม่ดำเนินการ ผู้ว่าราชการก็กดดัน ซึ่งการร้องจะมีการร้องทั้งสองฝ่าย ซึ่งก็จำเป็นต้องยึดกฎหมายกับระเบียบเป็นหลัก ถ้าหากมีการร้องเรียนจำเป็นที่จะต้องยึดกติกา ซึ่งถ้าไม่มีการร้องเรียน ก็สามารถที่จะอ้างว่าไม่รับรู้ได้ ซึ่งการจัดระเบียบการค้าขายของเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถที่จะจัดการไม่ได้สักอย่าง ซึ่งการให้เอกชนมาจัด ก็ไม่สามารถ ทำได้ โดย



สมมุติว่ามีใบอนุญาต 20 ราย แต่มีเพิ่มมา เป็น 21 ราย ก็คือ สิ่งที่เกิดขึ้น คือไม่สามารถดูแลได้ ก็จะมีเพิ่ม 30 ราย โดยมีการสมยอมกันระหว่างผู้ค้าขาย คือ อ้างว่าที่มาขายเป็นลูกจ้างของผู้ที่ได้รับการอนุญาต ซึ่งการบังคับใช้กฎหมาย โดยตรงไปตรงมาก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากจะมีผลต่อ ผลการเลือกตั้งในครั้งต่อไป”

ทั้งนี้เทศบาลนครพิษณุโลก ร่วมกับเจ้าพนักงานจรจร ประกาศกำหนดพื้นที่ผ่อนผันไว้จำนวน 6 จุดซึ่งการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันนั้น เป็นการปิดกั้นด้านสมาชิก ซึ่งสมาชิกในพื้นที่ศึกษา ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า จากเทศบาลนครพิษณุโลกมีเพียง 270 คน ซึ่งถูกจำกัดการเข้าสู่เครือข่ายจากกลไกของภาครัฐ กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และมีกลไกตามกฎหมายที่จะควบคุม สมาชิกให้อยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบายแบบปิดกั้นด้านสมาชิก โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การควบคุมคุณภาพอาหารและการปรุงอาหารให้สุขอนามัย

## 2. ด้านความต่อเนื่อง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎีจะเห็นได้ว่าสมาชิกจะอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบายแบบปิดกั้นด้านสมาชิก ซึ่งหากวิเคราะห์ตามข้อมูลแล้ว ด้านความต่อเนื่องกับอยู่ในรูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) มักไม่มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมหรือความก้าวหน้าของนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากความหลายหลายของสมาชิกกลุ่ม ที่มีความเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนของสมาชิก จึงส่งผลถึงความไม่ต่อเนื่องของตัวบุคคลหรือสมาชิกในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งความหลายหลายของสมาชิกย่อมก่อให้เกิดความหลายหลายทางความคิด ซึ่งยากต่อการหาข้อยุติของแนวทางการดำเนินงานหรือแนวทางของการแก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่เปลี่ยนไปตามกระแสของสังคม จากนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง ที่ต้องการส่งเสริมการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในทุกระดับ การบังคับใช้กฎหมาย หรือจำกัดกรอบการปฏิบัติให้มีความเข้มงวด ในเรื่องสมาชิกมากเกินไป ไม่สามารถที่จะควบคุมจัดการได้จากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียน เรื่อง ความสะอาด และปัญหาการจราจรที่หนาแน่นขึ้น ซึ่งนำมาสู่การร้องเรียน ถึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือเรียกสมาชิกหรือผู้ค้า ร่วมปรึกษาหารือ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในแต่ละเรื่อง ซึ่งการพบปะกันก็เป็นเพียงการตั้งร้านค้า ในช่วงเวลาที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น การพูดคุย หรือปรึกษาหารือ หรือการเรียกประชุม ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมหรือความก้าวหน้าของนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากความหลายหลายของสมาชิกกลุ่ม ที่มีความเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนของสมาชิก โดยที่การเพิ่มขึ้นของสมาชิก ที่มีความหลากหลายของผู้ค้า ก็มักได้รับความยินยอมพร้อมใจของสมาชิกหรือผู้ว่า ที่มีการแบ่งพื้นที่การขายที่ได้รับอนุญาตจากทางเทศบาลให้กับผู้ค้ารายอื่น ซึ่งไม่สามารถควบคุมจำนวนสมาชิกและความหลาย



หลายทางความคิดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปได้ในแนวทางเดียวกันได้ โดยประเด็นที่มักเกิดขึ้น จาก การเจรจาต่อรองกันเรื่องขนาดพื้นที่ตั้งร้านค้า ว่าควรมีขนาดร้านเท่าไร มักถูกละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตาม ข้อตกลงที่มี ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้ค้า ซึ่งเป็นลักษณะ รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)

### 3. ด้านความถี่ในการพบปะ

จะเห็นว่า รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) การเจรจาพบปะพูดคุยของ ตัวแสดงหลัก คือหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มเครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลมาจากความเปิดกว้าง ของสมาชิกที่มีจำนวนมาก จึงไม่สามารถ ที่จะสร้างความแน่นอนในเรื่องของประเด็นที่จะเจรจา หรือ กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องแท้จริงในเรื่องนั้น ๆ ได้ กล่าว คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทางนิตินัยและพฤตินัย มี จำนวนมากหากพิจารณาจากผู้อำนวยการที่ตามกฎหมายแล้ว ประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหา เรื่อง การค้าขายเร่แผงลอยนั้น เป็นปัญหาระดับชาติ จึงทำให้มี ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น เทศบาล นครพิษณุโลก สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพิษณุโลก ส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลก อาทิ เช่น กองทัพภาคที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ธนารักษ์พื้นที่ พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงทางหลวงพิษณุโลก และภาคเอกชน ประชาชน ที่จะร่วมกัน ดำเนินการโครงการจัดระเบียบทางเท้า ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยคณะกรรมการของส่วนราชการจังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินนโยบายจากเบาไปหาหนัก โดยเริ่มต้น จากการประกาศเตือนไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมายและการยึดทรัพย์ การฟ้องร้องบังคับคดี ในทาง ปฏิบัติแล้วการกระทำดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากฐานที่มาของอำนาจ ของเจ้าหน้าที่หลัก อย่างเช่น เทศบาลได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การจะบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรง ย่อมส่งผลต่อ คะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งหน้าได้

### 4. ด้านเป้าหมายร่วมกัน

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) สมาชิกในของเครือข่ายส่วนใหญ่ มีแนวทางใน การที่จะพิจารณาปัญหาและทางออกของปัญหาไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มี ทักษะคิดและโลกทัศน์เกี่ยวกับเรื่องของนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ในส่วนของกระบวนการ ปฏิบัตินโยบาย เป็นไปตามข้อกำหนดที่มีการพูดคุยเจรจาต่อรองกันมาอย่างสม่ำเสมอ เป็นไปด้วย ความเรียบร้อยยวดยลื่นจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน การกวดขันให้ เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปได้ตามหลักเกณฑ์ ที่ได้ตกลง ร่วมกัน ในเรื่องของขนาดพื้นที่ เวลาในการตั้ง ร้านค้าและการเก็บ ขนาดการตั้งร้านจะกำหนดโดยขอบเขต เช่น ในส่วนพื้นที่ถนนพระองค์ดำ จะมี การตีเส้นที่บดลวดพื้นที่แนวถนนไม่ให้เกิดการลुक้าเพื่อให้คนในสังคมใช้ชีวิตเป็นปกติ โดยการ กำหนดจำนวน พื้นที่ร้าน จะจัดตามสัดส่วนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่ผู้ค้ามักมี การตกลงกันโดย หลักการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน เมื่อเข้าไปตรวจสอบมักจะอ้างว่าเป็นลูกจ้าง นายจ้าง ซึ่งเป็น

ช่องว่างในการควบคุมดูแล ซึ่งการแอบขายในพื้นที่ของผู้ได้รับอนุญาตในแต่ละล็อกจะมีรายชื่อผู้ได้รับการอนุญาต จากสาธารณสุขสังกัดเทศบาล ที่จะผลักดันให้ออกจากพื้นที่ขาย ซึ่งในการต่อสัญญาแต่ละครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนสิทธิจะถูกเพิกเฉย เนื่องจากการตกลง และเพื่อให้อยู่ร่วมกันได้ แต่ถ้าหาก มีการฝ่าฝืน กฎระเบียบมากเกินไป ก็จะใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด โดยการปรับเป็นเงินไม่เกิน 2,000 บาท

#### 5. ด้านความสัมพันธ์

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับหน่วยงานของรัฐจะเป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายระหว่างกัน ซึ่งอำนาจในการเจรจาต่อรองของตัวแสดงต่าง ๆ จะแตกต่างกันออกไปตามความสำคัญของทรัพยากร ซึ่งสมาชิกบางท่านอาจแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร หรือความชอบธรรมหรืออื่น ๆ จะส่งผลต่อความเป็นสมาชิกภาพ จากการเก็บข้อมูล จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะมีการต่อรองกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่จะต้องคำนึงถึงการอยู่กันของคนในสังคม โดยอำนาจการต่อรองจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ คือทำเลการขาย ซึ่งในบางพื้นที่ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจ สามารถบังคับให้ผู้ค้า ตั้งสินค้า กีดขวางเส้นทางการจราจร ซึ่งการปฏิบัติที่ผิดระเบียบจะส่งผล ต่อการจอดรถเพื่อซื้อขายสินค้า ถ้าหากไม่มีความร่วมมือกันผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากปัญหาการจราจร เจ้าหน้าที่จราจร ก็จะได้รับปัญหาเพราะถูกร้องเรียน ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็จะได้จัดเก็บรายได้เข้ารัฐ โดยการออกใบอนุญาต ให้มีการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นเงินจำนวน 500 บาท และสามารถเก็บชดเชยกับแต่ละร้าน วันละ 5 บาท

#### 6. ด้านการเจรจาต่อรอง

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) มีรูปแบบไปในแนวทางของการเจรจาต่อรอง เพื่อให้มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติ หรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของเครือข่ายนโยบาย โดยจะมีการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันของตัวแสดงภาครัฐและเอกชน อาจแบ่งแนวทางปฏิบัติออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

- การเจรจาต่อรอง ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในพื้นที่ ที่อนุญาตให้มีการตั้งแผงลอยค้าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ก็จะควบคุมจำนวนของผู้ค้าให้มีจำนวนที่กำหนดไว้ เพื่อไม่ให้กระทบต่อประชาชนทั่วไปที่ใช้เส้นทางสัญจรไปมา โดยเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข เทศบาลจะลงไปควบคุม สุขอนามัย การปรุงอาหาร ให้คำแนะนำวิธีการเก็บรักษาวัตถุดิบ เพื่อให้เกิดความสะอาด เพื่อลดปัญหาการร้องเรียน ของประชาชน ซึ่งการถูกร้องเรียนนั้นเป็นปัญหา หลักของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากจะได้รับผลกระทบในชีวิต การทำงาน เนื่องจากการร้องเรียนสามารถ ทำได้ง่ายมากขึ้นทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นผลจาก ประกาศ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่อง

ร้องเรียนร้องทุกข์ ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วม ตามกฎหมายมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

- การเจรจาต่อรอง ด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในพื้นที่ ที่ไม่ได้อนุญาตให้มีการตั้งแผงลอย ค้าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มักมีการเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นรายวัน โดยจำนวน โดยการใช้ศาลเตี้ยในการปรับหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ค้าโดยการตกลงยินยอมจากทั้งสองฝ่าย โดยการต่อรองจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ ที่มีการฝ่าฝืนว่าเป็นพื้นที่ทำเลทองหรือไม่ เมื่อมีการปล่อยให้ค้าขาย ย่อมเกิดผลกระทบต่ออาการจราจรของพี่น้องประชาชน ซึ่งอาจถูกร้องเรียน จากผู้ที่ได้รับผลกระทบ มักจะมีการแก้ปัญหาด้วยการเวียนกันไปถูกจับ กล่าวคือในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มี การค้าขายมักต้องมีผู้แทนของผู้ค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เข้าไปถูกจับเพื่อสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะแก้ไขข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐปล่อยปะละเลยให้มีการลักลอบค้าขายจนทำให้เกิดปัญหาการจราจรของพี่น้องประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัตินี้มักมอบหมายอำนาจการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปบริหารจัดการโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งตัวแสดงอาจมีลักษณะปัจเจกบุคคล คณะ หรือกลุ่มผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีความชำนาญในการจัดตลาดเพื่อให้ไม่กระทบต่อนโยบายของรัฐ โดยการกระทำการแทนรัฐนี้ตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอาจได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางลับ ๆ ในรูปแบบของอำนาจ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้อาจเรียกเก็บส่วนของผลประโยชน์จากผู้ค้า ในเชิงค่าทำเนียม เงินบำรุงองค์กร ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ตัวแสดงเหล่านี้อย่างห่าง ๆ โดยปล่อยภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นของเครือข่ายลับ

#### 7. ด้านผลประโยชน์

รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) หากพิจารณาจากประเด็นด้านผลประโยชน์จะมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีฝ่ายใดได้ผลประโยชน์มากกว่ากันมากนัก ซึ่งอาจมีบางฝ่ายได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยต่างกันบ้าง ซึ่งก็สามารถสร้างความพอใจได้ทุกฝ่าย กล่าวคือ จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในงานวิจัย เรื่อง พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก นั้นจะเห็นได้ว่า การค้าขายของพ่อค้า แม่ค้าในลักษณะ การหาบเร่ แผงลอย ที่พื้นที่ทางเท้า ถนน ตรอก ซอย ในการตั้งแผงค้าขายสามารถสร้างรายได้ให้กับผู้มีรายได้น้อยในสังคม โดยในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้สัญจรไปมา หรือบริเวณสถานีรถไฟพิษณุโลก มักมีการค้าขาย ตั้งร้านแผงลอย จากผู้ค้ามากมาย ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตของคนพิษณุโลก ในวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต ในด้านการบริโภคอาหาร ความเรียบง่ายในการรับประทานอาหารส่งผล รูปแบบการค้าขายหาบเร่แผงลอยสามารถสร้างผลกำไรทางเศรษฐกิจ ทั้งในระบบและนอกระบบให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อมได้ เช่น กรณีการจัดเก็บรายได้ เข้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการเก็บเงินค่าใบอนุญาต ผู้ค้าให้สามารถ

ค้าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะได้ หรือการเก็บค่าทำเนียบค่ารักษาความสะอาด ที่เงินเหล่านี้จะเป็นเงินที่ จะใช้ในการขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการตนเอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุแห่งความสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ระหว่างผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเกิดผลความชัดเจน เป็นที่ประจักษ์ โดยจะเห็นจากผลการเลือกตั้ง ซึ่งการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาย่อมส่งผลเสียต่อการรักษาโต๊ะอีของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ยกตัวอย่างกรณีการเก็บค่าทำเนียบการเก็บขยะ ซึ่งอาจได้รับความร่วมมือบ้างไม่ได้รับความร่วมมือบ้างจากประชาชนหรือผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ว่าการชำระค่าทำเนียบหรือไม่ หากมีการดำเนินคดีอย่างจริงจังด้วยการยื่นฟ้องเพื่อบังคับคดีจะเกิดผลกระทบกว้างต่อคนส่วนใหญ่ย่อมส่งผลต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ ไป

#### 8. ด้านความร่วมมือ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล สามารถพิจารณาได้ว่าความร่วมมือกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community) จะมีความร่วมมือกันผ่านข้อตกลง ข้อบังคับที่มีการพูดคุยตกลงกันได้ โดยที่องค์กรจะดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้กับหน่วยงานของรัฐ จะนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมตามข้อตกลงที่ได้พูดคุยกันอย่างตกลงใจแล้ว จะกล่าวได้ว่ามีขั้นตอน หรือการบวนการในการตกลงกันเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ การเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า เพื่อประนีประนอมกันระหว่างผู้บริหารของเทศบาลนครพิษณุโลกกับผู้ค้า ซึ่งเป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง และการกำหนดจำนวนผู้ทะเบียนขออนุญาตค้าขาย ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ทั่วๆ ทั้งเขตเทศบาลนครพิษณุโลก อาทิ เช่น ถนนพระองค์ดำ 120 ร้านค้าถนนพุทธบูชา 10 ร้านค้า ถนนเอกาทศรถ 20 ร้านค้า ถนนหน้าตลาดเทศบาล 6 120 ร้านค้า สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือกัน ระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่มีการกำหนดกติกาการอยู่ร่วมกันได้อย่างลงตัว ที่สะท้อนให้เห็นได้จาก กำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

กำหนดจุดห้ามตั้ง วาง จำหน่ายสินค้าโดยเด็ดขาด ในพื้นที่ ดังนี้

##### ถนนสายสนามบิน

ตั้งแต่ถนนสายสนามบินถึงห้าแยกโคกมะตูมทั้งสองฝั่ง (ซ้าย,ขวา)

##### ถนนบรมไตรฯ

ตั้งแต่สามแยกพุทธบูชา (ฝั่งริมน้ำ) ถึงห้างสรรพสินค้าแม็คโคร (ทั้งสองฝั่งถนน)

##### ถนนพุทธบูชา

ด้านสวนชมน่าน (ตลอดสาย)



กำหนดจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ ดังนี้

ถนนมหาธรรมราชา

ตั้งแต่ทางแยกจรดถนนเอกาฯ ถึงทางแยกจรดถนนบรมไตรฯ (ทั้งสองฝั่งถนน)

ถนนเอกาทศรถ

จุดที่ 1 ตั้งแต่วงเวียนสถานีรถไฟถึงสี่แยกบ้านแขก (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 18.00 – 07.00 น. ของวันถัดไป

จุดที่ 2 ตั้งแต่บริเวณหลังวัดใหญ่ถึงบริเวณโรงเรียนเทศบาล 1 (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 17.00 -07.00 น. (ของวันถัดไป)

ถนนพระองค์ดำ

ตั้งแต่ร้านแลนมอเตอร์ไซด์ถึงโรงพยาบาลรัตนเวช 2 (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป)

ถนนวังจันทร์

ตั้งแต่แพฟ้าไทยถึงบริเวณหน้าสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป)

ตั้งแต่บริเวณหน้าวิทยาลัยอาชีวะถึงหน้าสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป)

ถนนพุทธบูชา

ตั้งแต่เชิงสะพานเอกาฯ ถึงหน้าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 07.00 – 15.30 น. และเวลา 16.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป)

ถนนหน้าอาคารตลาดสดเทศบาล 1 (กิตติกร) และซอยข้างศาลเจ้า

ตั้งแต่เวลา 05.00 -09.00 น. และเวลา 15.00 – 22.00 น.

หากพิจารณาแนวทางการปฏิบัติ หรือพฤติกรรมการค้าขาย จะเกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยตั้งได้รับใบอนุญาตจากเทศบาล ถึงสามารถตั้งร้าน วางจำหน่ายสินค้าและต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ/ข้อกำหนดของเทศบาล ที่สร้างอำนาจการควบคุมสมาชิก ซึ่งผลของการใช้อำนาจในการควบคุมกลุ่มผู้ค้านี้ ก็ไม่ได้สร้างปัญหา หรือเป็นอุปสรรค หรือความลำบากในการดำเนินกิจกรรมการค้าขาย แต่กลับสร้างโอกาสในการอยู่ร่วมกันกับประชาชน ที่เดินทางสรรจรในพื้นที่นั้น ๆ ทำให้ลดปัญหาความขัดแย้ง กับผู้ที่มีส่วนได้เสียกับการแบ่งปันทรัพยากรสาธารณะ อย่างทางเท้าและถนนสาธารณะจากการศึกษาวิจัย เรื่อง พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้วิจัยพบว่า นโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง มีอิทธิต่อการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งการดำเนินนโยบายของ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะลือตามนโยบายของส่วนกลาง ที่ได้รับคำสั่งผ่าน หนังสือสั่งการ มาทางหน่วยราชการในภูมิภาค เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในภูมิภาค เป็นกระบวนการกำหนดนโยบาย ไปที่สายการปกครอง บังคับบัญชา ในแนวตั้ง (Top Down) อย่างไรก็ตาม บริบทในพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน แนวทางการบริหารจัดการของแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดเรื่องร้องเรียน เรื่องปัญหาการจราจร ปัญหาเรื่องสุขอนามัย ย่อมต้องอาศัยสมาชิกเครือข่ายนโยบาย ที่มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน เพื่อประสานการปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ดังที่ผู้วิจัยลงพื้นที่ดังต่อไปนี้



## ภาพการลงพื้นที่เก็บข้อมูล

ภาพที่ 1 การลงพื้นที่เก็บข้อมูล



ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายกวยเตี๋ยว เก็บข้อมูลโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

ภาพที่ 2 การลงพื้นที่เก็บข้อมูล



ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยขายกากมัน กากหมู เก็บข้อมูลโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

ภาพที่ 3 การลงพื้นที่เก็บข้อมูล



เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (เทศบาลพิษณุโลก) เก็บข้อมูลโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2563

ภาพที่ 4 การลงพื้นที่เก็บข้อมูล



เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (เทศบาลพิษณุโลก) เก็บข้อมูลโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2563

## บทที่ 5

### บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง

#### 5.1 บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง

บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกตัวแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายจุดผ่อนผันทางการค้า ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิเช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครพิษณุโลก เทศกิจ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่การรถไฟ และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดการตลาด เจ้าของแผงลอย ผู้ค้า โดยในส่วนของแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) นิชาดา วิเศษภาส (2561) ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการเครือข่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยได้แบ่งองค์ประกอบการพิจารณาเครือข่ายไว้ 5 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า เพื่อประนีประนอมกันระหว่างผู้บริหารของเทศบาลนครพิษณุโลกกับผู้ค้า ซึ่งเป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง และการกำหนดจำนวนผู้ทะเบียนขออนุญาตค้าขาย ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ทัว ๆ ทั้งเขตเทศบาลนครพิษณุโลก อาทิ เช่น ถนนพระองค์ดำ 120 ร้านค้าถนนพุทธบูชา 10 ร้านค้า ถนนเอกาทศรถ 20 ร้านค้า ถนนหน้าตลาดเทศบาล 6 120 ร้านค้า สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือกัน ระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ค้าหาบแห่แผงลอยที่มีการกำหนดกติกา การอยู่ร่วมกันได้อย่างลงตัว ที่สะท้อนให้เห็นได้จาก กำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะกำหนดจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ ต่าง ๆ เช่น ถนนมหาธรรมราชา ตั้งแต่ทางแยกจรดถนนเอกาฯ ถึงทางแยกจรดถนนบรมไตรฯ (ทั้งสองฝั่งถนน) ถนนเอกาทศรถจุดที่ 1 ตั้งแต่วงเวียนสถานีรถไฟถึงสี่แยกบ้านแขก (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 18.00 – 07.00 น. ของวันถัดไป จุดที่ 2 ตั้งแต่บริเวณหลังวัดใหญ่ถึงบริเวณโรงเรียนเทศบาล 1 (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 17.00 -07.00 น. (ของวันถัดไป) ถนนพระองค์ดำ ตั้งแต่ร้านแลนมอเตอร์ไซด์ถึงโรงพยาบาลรัตนเวช 2 (ทั้งสองฝั่งถนน) เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป) ถนนวังจันทร์ ตั้งแต่แพฟ้าไทยถึงบริเวณหน้าสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป) ตั้งแต่บริเวณหน้าวิทยาลัยอาชีวศึกษาถึงหน้าสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 17.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป) ถนนพุทธบูชาตั้งแต่เชิงสะพานเอกาฯ ถึงหน้าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฝั่งริมแม่น้ำน่าน เวลา 07.00 – 15.30 น. และเวลา 16.30 – 07.00 น. (ของวันถัดไป) ถนนหน้าอาคารตลาดสดเทศบาล 1 (กิตติกร) และซอยข้างศาลเจ้าตั้งแต่เวลา 05.00 -09.00 น. และเวลา 15.00 – 22.00 น. ซึ่งการ



ปฏิบัติที่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรสาธารณสุขที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ราบรื่นลดความขัดแย้งภายในสังคม

ประการที่สอง การปฏิบัติของเครือข่ายจะมีความสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดที่ออกมานั้น อำนาจหน้าที่หลัก จะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เทศบาลนครพิษณุโลก ที่เป็นเจ้าภาพหลักประสานงานกับสถานีตำรวจภูธรพิษณุโลก โดยที่ บทบาทหน้าที่ของเทศบาลนครพิษณุโลกจะต้องดำเนินนโยบายการบริหารจัดการที่ได้รับอำนาจจากกฎหมาย หลัก ๆ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวดที่ 9 มาตรา 42 และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดที่ 1 มาตรา 20 การห้ามและการผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานจราจรในการออกประกาศกำหนดจุดจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้า

โดยเทศบาลนครพิษณุโลก จะต้องเป็นผู้เสนอความเห็นไปยังผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลกเพื่อให้พิจารณากำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยที่เจ้าพนักงานจราจร ภายใต้การอำนวยการของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จะต้องพิจารณา จุดที่จะอนุญาตและเวลาที่จะอนุญาตเพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ใช้เส้นทางจราจรผ่านจุดที่มีการผ่อนผัน จึงย้อนกลับมาในเรื่องของผู้มีสิทธิที่จะจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะต้องได้รับการอนุญาตจากสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครพิษณุโลก ในการออกใบอนุญาต รวมทั้ง การดูแล เรื่องสุขาภิบาลอาหาร คือ มีอำนาจในการจัดการและควบคุมปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้อาหารสะอาดปลอดภัยจากเชื้อโรค และสารเคมีที่เป็นพิษซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค เช่น อาหาร สถานที่ทำ ประกอบปรุง และจำหน่ายอาหาร ภาชนะ อุปกรณ์ สัตว์ และแมลงที่เป็นพาหะนำโรค เมื่อผ่านขั้นตอนกระบวนการกำหนดจุดพื้นที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ ของเจ้าพนักงานเทศกิจ สังกัดเทศบาลนครพิษณุโลก ที่จะทำหน้าที่ควบคุมกำหนดขนาดของร้านค้า เพื่อบังคับใช้ข้อกำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกำหนดขึ้น

ประการที่สาม สามารถตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติอย่างเป็นระบบได้หลังจากการดำเนินการจบกระบวนการกล่าวคือ เทศบาลนครพิษณุโลก ดำเนินการจัดระเบียบทางเท้า ในช่วง ปี 2559-2560 ตามการประกาศเป็นนโยบาย ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี โดยเทศบาลนครพิษณุโลก ดำเนินการจัดระเบียบทางเท้าบนถนน 12 เส้นทาง (1.ถนนบรมไตรโลกนารถ – สามแยกแม่โคโคร, ถนนธรรมบูชา – แยกวัดโพธิ์, ถนนนเรศวร – แยกเอกาทศรถ, ถนนเรียบทางรถไฟ – แยกวัดโพธิ์, ถนนเอกาทศรถ – สำนักงานเกษตรจังหวัด, ถนน



สนามบิน - กองบิน 46 ,ถนนพิชัยสงคราม – ห้าแยกโคกมะตูม, ถนนประชาอุทิศ – แยกวัดจันทร์, ถนนพระองค์ดำ – ห้าแยกโคกมะตูม, ถนนสิงห์วัฒน์ – สุดเขตเทศบาลฯ, ถนนไชยานุภาพ – แยกถนนสีหราชเดโชชัย, ถนนสีหราชเดโชชัย – สุดเขตเทศบาลฯ) ซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้า เกิดผลสำเร็จได้ประมาณ 80-90 เปอร์เซ็นต์

**ประการที่สี่** ต้องมีการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอกเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคม กล่าวคือ การจัดระเบียบทางเท้าที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการบูรณาการร่วมกันของหน่วยภาคส่วน อาทิเช่น กองทัพอากาศที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงทางหลวงพิษณุโลก และภาคเอกชน ประชาชน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานย่อมมีการประเมินผลการปฏิบัติ เพื่อสรุป ผลการปฏิบัติให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของ ๆ ตนทราบ

**ประการสุดท้าย** ตัวแสดงภายในการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายต้องมีความรู้ความสามารถ บุคลิกภาพที่ดีและมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ การประสานการปฏิบัติในรูปแบบของเครือข่าย เป็นการดำเนินงานตามบทบาทภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติมาด้วยความชำนาญ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นที่สนใจของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น ๆ ลงมาปฏิบัติเอง ย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพของงาน เนื่องจากได้รับอำนาจจากกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างชำนาญ ย่อมส่งผลต่อการอธิบายสร้างความรับรู้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบให้ปฏิบัติได้

## 5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

กลุ่มเป้าหมายจากภาครัฐ (public sector) ทั้งหมด 6 ราย อาทิเช่น นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, รอง ผอ.รมน.จว.พล.(ท.), เจ้าหน้าที่เทศกิจ และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก และภาคเอกชน (private sector) ทั้งหมด 9 ราย รวมไปถึงภาคประชาชน (citizen sector) อาทิเช่น ผู้ประกอบการร้านค้า หาบเร่แผงลอย เป็นต้น ทั้งหมด 15 ราย ผ่านกรอบแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance)

แนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) ช่วยพิจารณาตัวแสดงที่สำคัญเหล่านั้นเปรียบเสมือนกุญแจสำคัญในการสร้างความเข้าใจการศึกษานโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี ซึ่งตัวแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายจุดอ่อนผันทางการค้า ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิเช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครพิษณุโลก เทศกิจ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่การรถไฟ และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดการตลาด เจ้าของแผงลอย ผู้ค้า โดยในส่วนของแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) จะเป็นเครื่องมือในการจำแนก แยก

ประเภทของกลุ่มเครือข่ายที่อยู่ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะในจุดผ่อนผันทางการค้า  
อย่างไร ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยจะแบ่งกลุ่มตัวแสดง ออกเป็น 4 กลุ่ม เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาทำความเข้าใจ  
ในการศึกษานโยบายสาธารณะ เรื่อง พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์  
ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ในสังกัดเทศบาลนครพิษณุโลก

กลุ่มที่ 2 เจ้าพนักงานจรรยาจร สถานีตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

กลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่การรถไฟ ทหาร ธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก  
สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลก

กลุ่มที่ 4 ผู้ประกอบการร้านค้า หาบเร่แผงลอย และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดตลาด

กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ในสังกัดเทศบาลนครพิษณุโลก

จากการลงพื้นที่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) กลุ่มผู้บริหาร  
เทศบาลนครพิษณุโลกและเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติ สามารถมองเห็นแนวทางการปฏิบัติได้ดังนี้ คือ  
“การจัดระเบียบพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า จำเป็นที่จะต้องผ่อนผันไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่การ  
กำหนดพื้นที่ผ่อนผันนั้นจะใช้อำนาจนายกเทศมนตรีคนเดียว นายฯ อาจใช้อำนาจผ่อนผันตาม  
อำเภอใจ จึงต้องมีการคานอำนาจกันที่ว่า เขาใช้คำว่าเทศบาลถ้าจะผ่อนผันต้องให้พนักงานจรรยาจร คือ  
ให้ตำรวจยินยอมด้วย เช่น ผมบอกผมจะผ่อนผันตรงสี่แยกเลย ตำรวจก็บอกว่า ตรงสี่แยกรถก็ติดสิ ซึ่ง  
ตรงนี้เป็นเหตุให้เกิดที่มาของการเปิดช่องให้สามารถผ่อนผันได้ หากได้รับความเห็นชอบจากเจ้า  
พนักงานจรรยาจร” ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกฎหมายกฎหมาย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ  
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535  
หมวดที่ 9 มาตรา 42 ซึ่งกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมงานสุขาภิบาลอนามัยสิ่งแวดล้อม เทศบาล  
นครพิษณุโลก จะทำหน้าที่ควบคุมด้านสุขาภิบาลอนามัยสิ่งแวดล้อม งานสุขาภิบาลอาหารและ  
โภชนาการ ซึ่งเป็นการควบคุม คุณภาพสินค้าของกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และงานติดตามใบอนุญาต  
จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยกำหนด ระยะเวลา ของอายุใบอนุญาต เป็นเวลาจำนวน 1  
ปี ซึ่งมีค่าธรรมเนียมฉบับละ 300 - 500 บาท พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น  
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดที่ 1 มาตรา 20 การห้ามและการผ่อนผันจำหน่าย  
สินค้าในที่หรือทางสาธารณะ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงาน  
จรรยาจรในการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้า หากเมื่อเกิดปัญหาการ  
ร้องเรียน เรื่องการรुक้าพื้นผิวจราจร ตำรวจจราจรและเจ้าหน้าที่เทศกิจพิษณุโลก จะบูรณาการ  
ร่วมกันปฏิบัติ โดย เจ้าหน้าที่เทศกิจพิษณุโลก จะลงพื้นที่จัดระเบียบร้านค้า แผงลอยโดยการวาง  
กีดกันด้วยวาจา ให้ตั้งร้านและโต๊ะเก้าอี้ในเขตเดิมที่กำหนด หากมีผู้ค้าหาบเร่แผงลอยไม่ยอม  
ดำเนินการตามการขอความร่วมมือ การตักเตือนจะใช้อำนาจตามกฎหมายพิจารณายกเลิกใบอนุญาต

จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยเจ้าพนักงานจราจร จะทำหน้าที่กันพื้นที่สำหรับจอดรถจักรยานยนต์ หรือรถยนต์ของประชาชนผู้มาซื้อสินค้า ไม่ให้เกิดขวางทางจราจร โดยการประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือให้ประชาชนผู้มาซื้อของ จอดรถให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่จอดรถซ้อนคัน ซึ่งจะปฏิบัติร่วมกับการบังคับใช้กฎหมายโดยการจัดกำลังเจ้าพนักงานจราจรลงไปกวาดขันวินัยจราจร ด้วยการออกไปสั่งซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจทางกฎหมาย

กลุ่มที่ 2 เจ้าพนักงานจราจร สถานีตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

โดยการประสานการทำงานของตัวเองแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายจุดอ่อนผันทางการค้า ของเจ้าพนักงานจราจรและเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมงานสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครพิษณุโลก จะดำเนินการผ่านกลไกอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดที่ 1 มาตรา 20 การห้ามและการผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานจราจรในการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้า ซึ่งเจ้าพนักงานจราจรภายใต้การอำนวยการของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก จะใช้อำนาจของ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในการจัดการ การใช้เส้นทางเดินรถของผู้ขับขี่หรือคนเดินเท้า เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ลดการเกิดอุบัติเหตุ หรือปัญหาการจราจรติดขัดในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจุดผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้า ซึ่งเวลาในการผ่อนผันที่เทศบาลนครพิษณุโลกขอความเห็นชอบในการกำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานจราจร สามารถใช้อำนาจกำหนดเป็นทางเท้า เพื่อให้เป็นพื้นที่สำหรับประชาชน เพื่อให้การแบ่งปันทรัพยากรพื้นที่สาธารณะให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานการประสานการปฏิบัติมุ่งสู่การเจรจาตกลงจะดำเนินไปตามกรอบของบรรทัดฐาน ระเบียบกฎหมาย ที่ทุกภาคส่วนปฏิบัติร่วมกัน ในการปฏิบัติงานจะดำเนินการไปตามกรอบการงาน (Institutionalize framework) ที่มีการระบุหน้าที่ (Roles) ขั้นตอนการปฏิบัติ ที่เกิดจากการหลอมรวมแนวคิด อุดมคติข้อกำหนด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความฝันถึงความสำเร็จของเครือข่ายร่วมกัน

กลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่การรถไฟ ทหาร อนุรักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลก

การปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่ ของตัวเองแสดงในเครือข่ายนโยบายเพื่อประสานการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเป็นรูปธรรมได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นชุดปฏิบัติการบูรณาการร่วม ซึ่งการประสานการปฏิบัติที่เกิดขึ้นระหว่าง ส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลก อาทิ เช่น เทศบาลนครพิษณุโลก กองทัพอากาศที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก อนุรักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลกนายเทศมนตรีนครพิษณุโลก กล่าวว่าการดำเนิน

โครงการจัดระเบียบทางเท้าเทศบาลนครพิษณุโลกได้ดำเนินการกวาดชั้นมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอทำให้การจัดระเบียบไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จากปัญหาดังกล่าวจึงมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินโครงการจัดระเบียบทางเท้าอย่างยั่งยืนขึ้น โดยจัดชุดปฏิบัติการจัดระเบียบมีการแบ่งออกเป็น 4 ทีม ๆ ละ 12 คนสำหรับโดยมีแผนการปฏิบัติการจัดระเบียบทางเท้า ดังนี้

- สร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ช่วงเดือน กันยายน- ตุลาคม 2559 เป็นการประชาสัมพันธ์ การดำเนินโครงการจัดระเบียบทางเท้าเพื่อให้ประชาชนได้ทราบกันอย่างทั่วถึงและขอความร่วมมือกับเจ้าของอาคาร ร้านค้า หาบเร่ แผงลอยตามถนนสายต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและมีให้นำสิ่งของ สัมภาระหรือสิ่งใดๆมาติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ บนถนนและทางเท้า

- ปฏิบัติการ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ช่วงเดือน พฤศจิกายน 2559 จัดชุดบูรณาการร่วมออกตรวจตรา กวาดชั้น แจ้งเตือนผู้ที่ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ช่วงเดือน ธันวาคม 2559 จัดชุดบูรณาการร่วมดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ครั้งที่ 1 และจะเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนเงิน 500 บาท

ช่วงเดือน มกราคม – กันยายน 2560 จัดชุดบูรณาการร่วมดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ครั้งที่ 2 และจะเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนเงิน 2,000 บาท

- ประเมินผลและประกวดแข่งขันถนนสวยงาม ช่วงเดือนมิถุนายน – กันยายน 2560 จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือจัดให้มีการประกวดถนนตัวอย่าง ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยอาจจะมีการขึ้นป้ายขอบคุณหรือมอบรางวัลให้กับบุคคลที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการนำสินค้าเข้ามาขายรุกล้ำทางเท้าไม่ได้เกิดจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเท่านั้น เจ้าของอาคารพาณิชย์ อาคารร้านค้าในตึกของราชพัสดุที่ทำการค้าขายในพื้นที่ร้านตนเอง ซึ่งพื้นที่หน้าร้านกับขายสิทธิพื้นที่บริเวณหน้าร้านค้าของตนเองให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ตั้งสินค้าขายของเกินขอบเขตที่ดินเองมีกรรมสิทธิ์ ล้ำออกมาที่ทางเท้าสาธารณะ ซึ่งบางรายก่อสร้างต่อเติมร้านค้าถาวรเข้ามาในทางพื้นผิวจราจร เช่น ในพื้นที่เศรษฐกิจ บริเวณโดยรอบวงเวียนสถานีรถไฟ ตลอดเส้นทาง ซึ่งเป็นพฤติกรรมร่วมกระทำผิด จึงจำเป็นต้องประสานเจ้าหน้าที่การรถไฟ ทหาร



ธนากรักษ์พื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงการทางพิษณุโลก เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาจากเบาไปหาหนัก

กลุ่มที่ 4 ผู้ประกอบการร้านค้า หาบเร่แผงลอย และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดตลาด

พฤติกรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มที่เอื้อประโยชน์ หรือเรียกรับผลประโยชน์ หรือมีเทคนิคการทำงานที่ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มักเกิด การเจรจาต่อรอง ด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในพื้นที่ ที่ไม่ได้อนุญาตให้มีการตั้งแผงลอย ค้าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มักมีการเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นรายวัน โดยจำนวน โดยการใช้ศาลเตี้ยในการปรับหรือเรียกรับผลประโยชน์ จากผู้ค้าโดยการตกลงยินยอมจากทั้งสองฝ่าย โดยการต่อรองจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ ที่มีการฝ่าฝืนว่าเป็นพื้นที่ทำเลทองหรือไม่ เมื่อมีการปล่อยให้ผู้ค้าขาย ย่อมเกิดผลกระทบต่อ การจราจรของพี่น้องประชาชน ซึ่งอาจถูกร้องเรียน จากผู้ที่ได้รับผลกระทบ มักจะมีการแก้ปัญหาด้วยการเวียนกันไปถูกจับ กล่าวคือ ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มี การค้าขายมักต้องมีผู้แทนของผู้ค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เข้าไปถูกจับเพื่อสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะแก้ไขข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐปล่อยปละละเลยให้มีการลักลอบค้าขาย จนทำให้เกิดปัญหาการจราจรของพี่น้องประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัตินี้มีกมอหมายอำนาจการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปบริหารจัดการโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งตัวแสดงอาจมีลักษณะปัจเจกบุคคล คณะ หรือกลุ่มผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีความชำนาญในการจัดตลาดเพื่อให้ไม่กระทบต่อนโยบายของรัฐ โดยการกระทำการแทนรัฐนี้ตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอาจได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางลับ ๆ ในรูปแบบของอำนาจ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ อาจเรียกเก็บส่วนของผลประโยชน์จากผู้ค้า ในเชิงค่าทำเนียม เงินบำรุงองค์กร ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ตัวแสดงเหล่านี้ อย่างห่าง ๆ โดยปล่อยภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นของเครือข่ายลับ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลาหลายสิบปีต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มักมีการยื่นหนังสือร้องเรียนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เช่นกรณี “ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2562 พ่อค้าแม่ค้าตลาดพิษณุโลกร้องผู้ว่าฯ ขอพื้นที่ค้าขายทำกินจุดเดิม หลังถูกเทศกิจไล่” กลุ่มพ่อค้าแม่ค้าตลาดพิษณุโลกร่วมใจอาคาร 1 และอาคาร 2 อ.เมืองพิษณุโลก กว่า 30 คน นำโดย ร้องเรียนต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เพื่อร้องขอพื้นที่ค้าขายทำกิน ในจุดเดิมที่ทหารผ่อนปรนไว้ หลังจากเมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่เทศกิจ เทศบาลนครพิษณุโลก ได้นำป้ายมาปิดประกาศห้ามวางขายของในพื้นที่ดังกล่าวเด็ดขาด ส่งผลทำให้พ่อค้าแม่ค้าเดือดร้อน เนื่องจากจุดที่ทางเทศบาลนครพิษณุโลก จัดไว้เป็นพื้นที่มุมอับ อยู่บริเวณด้านหลังอาคาร 2 เกรงว่าจะไม่สามารถขายสินค้าได้ อีกทั้งจะกระทบกับพื้นที่จอดรถของกลุ่มลูกค้า



### 5.3 สรุป

จะเห็นได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก มีลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายจะอยู่กับนโยบายส่วนกลางที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลใช้ตัดสินใจโดยตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในส่วนของการทำงานที่ของตน มักอยู่ในลักษณะของความเป็นเอกเทศ ซึ่งตัวแสดงที่ปรากฏในเครือข่าย คือ รัฐ (Public) เอกชน (Private) ภาคประชาสังคม (Semi-public) ซึ่งตัวแสดงต่าง ๆ ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในเรื่องของอำนาจทรัพยากร โดยจะไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่น ๆ และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นกลุ่มเครือข่ายนโยบายที่มีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องของนโยบาย ที่มีการต่อรอง พึ่งพาซึ่งกันและกัน ระหว่างกลุ่มเครือข่ายกับรัฐ โดยที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะต้องพึ่งพารัฐในเรื่องของการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ซึ่งรัฐเองก็จำเป็นที่จะต้องพึ่งพากลุ่มบุคคลเหล่านี้ในส่วนของความร่วมมือกับรัฐในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งการแยกประเภทของกลุ่มเครื่อข่ายนั้นจะพิจารณาได้จากเรื่องในกลุ่มนั้น ๆ ผลักดัน ซึ่งการกำหนดนโยบายจากรัฐจะก่อให้เกิดการร่วมตัวของเครือข่ายนโยบาย ซึ่งการเจรจาต่อรองมักประสบผลสำเร็จในช่วงที่ทำการเลือกตั้ง หรือในพื้นที่ที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูง

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัย ข้อเสนอแนะ ข้อจำกัดของงานวิจัย

การวิจัยเรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” ที่มุ่งเน้นศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก โดยผู้วิจัยได้แบ่ง เนื้อหาในบทที่ 6 นี้ ออกเป็น สามส่วน คือ สรุปผลการวิจัย ข้อเสนอแนะ ข้อจำกัดของงานวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 6.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” 1.เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก 2.เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก ในส่วนของนโยบายจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก ที่ได้้นำแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาใช้ในการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในจุดผ่อนผันทางการค้าในพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก เพื่อสร้างภาพของการรับรู้เรื่องราวของงานศึกษานี้อย่างเป็นระบบ แนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยพิจารณาตัวแสดงที่สำคัญเหล่านั้นเปรียบเสมือนกุญแจสำคัญในการสร้างความเข้าใจการศึกษานโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี ซึ่งตัวแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายจุดผ่อนผันทางการค้า ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิเช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครพิษณุโลก เทศกิจ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่การรถไฟ และในส่วนของภาคเอกชน คือ ผู้จัดตลาด เจ้าของแผงลอย ผู้ค้า โดยในส่วนของแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network)

##### 1.ด้านสมาชิก (Member)

จะเห็นได้ว่าสมาชิกจะอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบายแบบปิดกั้นด้านสมาชิก ซึ่งสมาชิกในพื้นที่ศึกษา ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าจากเทศบาลนครพิษณุโลกมีเพียง 270 คน ซึ่งถูกจำกัดการเข้าสู่เครือข่ายจากกลไกของภาครัฐ กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งผู้ค้าจะต้องยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายสินค้าจาก

เทศบาลนครพิษณุโลก โดยต้องระบุประเภทสินค้าในการขออนุญาต อาทิเช่น จำหน่ายเสื้อผ้า, น้ำผลไม้ปั่น, อาหาร ฯลฯ สถานที่จำหน่ายสินค้าด้วยการระบุที่ตั้งอย่างชัดเจน และต้องจ่ายค่าธรรมเนียมจำนวน 500 บาทต่อปี ซึ่งสมาชิกจะถูกปิดกั้นเพียงบางกลุ่มเท่านั้น โดยที่กลุ่มผู้ค้าจะถูกมองว่าเป็นกลุ่มผู้สร้างปัญหาสาธารณะ

2. ด้านความต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าสมาชิกจะอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบายแบบปิดกั้นด้านสมาชิกซึ่งหากวิเคราะห์ตามข้อมูลแล้ว ด้านความต่อเนื่องกับอยู่ในรูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)

มักไม่มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมหรือความก้าวหน้าของนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากความหลากหลายของสมาชิกกลุ่ม ที่มีความเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนของสมาชิก จึงส่งผลถึงความไม่ต่อเนื่องของตัวบุคคลหรือสมาชิกในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งความหลากหลายของสมาชิกย่อมก่อให้เกิดความหลากหลายทางความคิด ซึ่งยากต่อการหาข้อยุติของแนวทางการดำเนินงานหรือแนวทางของการแก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าใน การดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่เปลี่ยนไปตามกระแสของสังคม จากนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง ที่ต้องการส่งเสริมการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในทุกระดับ การบังคับใช้กฎหมาย หรือจำกัดกรอบการปฏิบัติให้มีความเข้มงวด ในเรื่องสมาชิกมากเกินไป ไม่สามารถที่จะควบคุมจัดการได้ จากเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียน เรื่อง ความสะอาด และปัญหาการจราจร ที่หนาแน่นขึ้น ซึ่งนำมาสู่การร้องเรียนถึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือเรียกสมาชิกหรือผู้ค้า ร่วมปรึกษาหารือ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในแต่ละเรื่อง ซึ่งการพบปะกันก็เป็นเพียงการตั้งร้านค้า ในช่วงเวลาที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น การพูดคุย หรือปรึกษาหารือ หรือการเรียกประชุม ย่อมเกิดขึ้นได้ยากความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมหรือความก้าวหน้าของนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากความหลากหลายของสมาชิกกลุ่มที่มีความเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนของสมาชิก โดยที่การเพิ่มขึ้นของสมาชิก ที่มีความหลากหลายของผู้ค้า ก็มักได้รับความยินยอมพร้อมใจของสมาชิกหรือผู้ว่า ที่มีการแบ่งพื้นที่การขายที่ได้รับอนุญาตจากทางเทศบาลให้กับผู้ค้ารายอื่น ซึ่งไม่สามารถควบคุมจำนวนสมาชิกและความหลากหลายทางความคิดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ โดยประเด็นที่มักเกิดขึ้น จากการเจรจาต่อรองกันเรื่องขนาดพื้นที่ตั้งร้านค้า ว่าควรมีขนาดร้านเท่าไร? มักถูกละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่มี ระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้ค้า ซึ่งเป็นลักษณะ รูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)

3. ด้านความถี่ในการพบปะ ที่อยู่ในรูปแบบเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)

การเจรจาพบปะพูดคุย ของตัวแสดงหลัก คือหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มเครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลมาจากความเปิดกว้างของสมาชิกที่มีจำนวนมาก จึงไม่สามารถ ที่จะสร้างความแน่นอนในเรื่องของประเด็นที่จะเจรจา หรือกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องแท้จริงในเรื่องนั้น ๆ ได้ กล่าว คือ ผู้มี

ส่วนเกี่ยวข้องในทางนิตินัยและพฤตินัย มีจำนวนมาก หากพิจารณาจากผู้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาค่าเช่ารถเช่าสาธารณะเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจมากที่สุด เป็นปัญหาในระดับชาติ จึงทำให้มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น เทศบาลนครพิษณุโลก สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพิษณุโลก ส่วนราชการในจังหวัดพิษณุโลก อาทิ เช่น กองทัพอากาศที่ 3 สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ธนาคารในพื้นที่พิษณุโลก สถานีรถไฟพิษณุโลก แขวงทางหลวงพิษณุโลก และภาคเอกชน ประชาชน ที่จะร่วมกันดำเนินการโครงการจัดระเบียบทางเท้า ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยคณะทำงานของส่วนราชการจังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินนโยบายจากเขาไปหาหมอก โดยเริ่มต้นจากการประกาศเดือนไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมายและการยึดทรัพย์ การฟ้องร้องบังคับคดี ในทางปฏิบัติแล้วการกระทำดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากฐานที่มาของอำนาจ ของเจ้าหน้าที่หลัก อย่างเช่น เทศบาลได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การจะบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรง ย่อมส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งหน้าได้

#### 4. ด้านเป้าหมายร่วมกันรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)

สมาชิกในของเครือข่ายส่วนใหญ่ มีแนวทางในการที่จะพิจารณาปัญหาและทางออกของปัญหาไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีทัศนคติและโลกทัศน์เกี่ยวกับเรื่องของนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ในส่วนของกระบวนการปฏิบัตินโยบาย เป็นไปตามข้อกำหนดที่มีการพูดคุยเจรจาดูแลอย่างสม่ำเสมอ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยรายสัปดาห์ จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกวดขันให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่ได้ตกลง ร่วมกัน ในเรื่องของขนาดพื้นที่ เวลาในการตั้งร้านค้าและการเก็บขนาดการตั้งร้านจะกำหนดโดยขอบเขต เช่น ในส่วนพื้นที่ถนนพระองค์ดำ จะมีการตีเส้นทึบตลอดพื้นที่แนวถนนไม่ให้เกิดการลุก ล้ำเพื่อให้คนในสังคมใช้ชีวิตเป็นปกติ โดยการกำหนดจำนวน พื้นที่ร้าน จะจัดตามสัดส่วนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่ผู้ค้ามักมี การตกลงกันโดยหลักการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน เมื่อเข้าไปตรวจสอบ มักจะอ้างว่าเป็นลูกจ้าง นายจ้าง ซึ่งเป็นช่องว่างในการควบคุมดูแล ซึ่งการแอบขายในพื้นที่ของผู้ได้รับ อนุญาตในแต่ละล็อกจะมีรายชื่อผู้ได้รับการอนุญาต จากสาธารณสุขสังกัดเทศบาล ที่จะผลักดันให้ ออกจากพื้นที่ขาย ซึ่งในการต่อสัญญาแต่ละครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนสิทธิจะถูกเพิกเฉย เนื่องจากการตกลง และเพื่อให้อยู่ร่วมกันได้ แต่ถ้าหาก มีการฝ่าฝืน กฎระเบียบมากเกินไป ก็จะใช้ พระราชบัญญัติรักษา ความสะอาด โดยการปรับเป็นเงินไม่เกิน 2,000 บาท

#### 5. ด้านความสัมพันธ์ รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)

ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐจะเป็นไปในลักษณะของการ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายระหว่างกัน ซึ่งอำนาจในการเจรจาต่อรองของตัวแสดงต่าง ๆ จะแตกต่างกันออกไปตามความสำคัญของทรัพยากร ซึ่งสมาชิกบางท่านอาจแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร หรือความชอบธรรมหรืออื่น ๆ จะส่งผลกระทบต่อความเป็นสมาชิกภาพ จากการเก็บข้อมูล จากผู้



มีส่วนเกี่ยวข้อง จะมีการต่อรองกันระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่จะต้องคำนึงถึงการอยู่กันของคนในสังคม โดยอำนาจการต่อรอง จะขึ้นอยู่กับพื้นที่ คือทำเลการขาย ซึ่งในบางพื้นที่ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจ สามารถบังคับให้ผู้ค้า ตั้งสินค้ากีดขวางเส้นทางการจราจร ซึ่งการปฏิบัติที่ผิดระเบียบจะส่งผล ต่อการจอดรถเพื่อซื้อขายสินค้า ถ้าหากไม่มีความร่วมมือกันผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากปัญหาการจราจร เจ้าพนักงานจราจร ก็จะได้รับปัญหาเพราะถูกร้องเรียน ซึ่งในส่วนของเทศบาลนคร ก็จะได้จัดเก็บรายได้เข้ารัฐ โดยการออกใบอนุญาต ให้มีการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นเงินจำนวน 500 บาท และสามารถเก็บชดเชยกับแต่ละร้าน วันละ 5 บาท

#### 6. ด้านการเจรจาต่อรองรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)

มีรูปแบบไปในแนวทางของการเจรจาต่อรอง เพื่อให้มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติ หรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของเครือข่ายนโยบาย โดยจะมีการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันของตัวแสดงภาครัฐ และเอกชน อาจแบ่งแนวทางปฏิบัติออกเป็น 2 แนวทาง คือ การเจรจาต่อรอง ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในพื้นที่ ที่อนุญาตให้มีการตั้งแผงลอย ค่าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ก็จะควบคุมจำนวนของผู้ค้าให้มีจำนวนที่กำหนดไว้ เพื่อไม่ให้กระทบต่อประชาชนทั่วไปที่ใช้เส้นทางสัญจรไปมา โดยเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข เทศบาลจะลงไปควบคุม สุขอนามัย การปรุงอาหาร ให้คำแนะนำวิธีการเก็บรักษาวัตถุดิบ เพื่อให้เกิดความสะอาด เพื่อลดปัญหาการร้องเรียนของประชาชน ซึ่งการถูกร้องเรียนนั้นเป็นปัญหา หลักของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากจะได้รับผลกระทบในชีวิต การทำงาน เนื่องจากการร้องเรียนสามารถ ทำได้ง่ายมากขึ้นทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นผลจากประกาศ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วม ตามกฎหมายมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และการเจรจาต่อรอง ด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในพื้นที่ที่ไม่ได้อนุญาตให้มีการตั้งแผงลอย ค่าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มักมีการเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นรายวัน โดยจำนวน โดยการใช้ศาลเตี้ยในการปรับหรือเรียกรับผลประโยชน์ จากผู้ค้าโดยการตกลงยินยอมจากทั้งสองฝ่าย โดยการต่อรองจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ ที่มีการฝ่าฝืนว่าเป็นพื้นที่ทำเลทองหรือไม่ เมื่อมีการปล่อยให้ผู้ค้าขาย ย่อมเกิดผลกระทบต่อการจราจรของพี่น้องประชาชน ซึ่งอาจถูกร้องเรียน จากผู้ที่ได้รับผลกระทบ มักจะมี การแก้ปัญหาด้วยการเวียนกันไปถูกจับ กล่าวคือ ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มี การค้าขายมักต้องมีผู้แทนของผู้ค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เข้าไปถูกจับเพื่อสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะแก้ไขข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐปล่อยปะละเลยให้มีการลักลอบค้าขายจนทำให้เกิดปัญหาการจราจรของพี่น้องประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัตินี้ มักมอบหมายอำนาจการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปบริหารจัดการโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งตัวแสดงอาจมีลักษณะปัจเจกบุคคล คณะ หรือกลุ่ม



ผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีความชำนาญในการจัดตลาดเพื่อให้ไม่กระทบต่อนโยบายของรัฐ โดยการกระทำการแทนรัฐนี้ตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอาจได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางกลับ ๆ ในรูปแบบของอำนาจ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้อาจเรียกเก็บส่วนของผลประโยชน์จากผู้ค้า ในเชิงค่าทำเนียม เงินบำรุงองค์กร ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ตัวแสดงเหล่านี้อย่างห่าง ๆ โดยปล่อยให้ภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นของเครือข่ายลับ

#### 7. ด้านผลประโยชน์ รูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)

หากพิจารณาจากประเด็นด้านผลประโยชน์จะมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีฝ่ายใดได้ผลประโยชน์มากกว่ากันมากนัก ซึ่งอาจมีบางฝ่ายได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยต่างกันบ้าง ซึ่งก็สามารถสร้างความพอใจได้ทุกฝ่าย กล่าวคือ จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในงานวิจัยเรื่อง พื้นที่ผ่นผ้นทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก นั้นจะเห็นได้ว่า การค้าขายของ พ่อค้า แม่ค้าในลักษณะ การหาบเร่ แผงลอย ที่พื้นที่ทางเท้า ถนน ตรอก ซอย ในการตั้งแผงค้าขาย สามารถสร้างรายได้ให้กับผู้มีรายได้น้อยในสังคม โดยในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้สัญจรไปมา หรือบริเวณสถานีรถไฟพิษณุโลก มักมีการค้าขาย ตั้งร้านแผงลอย จากผู้ค้ามากมาย ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตของคนพิษณุโลก ในวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต ในด้านการบริโภคอาหาร ความเรียบง่ายในการรับประทานอาหารส่งผลรูปแบบการค้าขายหาบเร่แผงลอยสามารถสร้างผลกำไรทางเศรษฐกิจ ทั้งในระบบและนอกระบบให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อมได้ เช่น กรณีการจัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการเก็บเงินค่าใบอนุญาต ผู้ค้าให้สามารถ ค่าขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะได้ หรือการเก็บค่าทำเนียบการรักษาความสะอาด ที่เงินเหล่านี้จะเป็นเงินที่ จะใช้ในการขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการตนเอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุแห่งความสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเกิดผลความชัดเจน เป็นที่ประจักษ์ โดยจะเห็นจากผลการเลือกตั้ง ซึ่งการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ย่อมส่งผลเสียต่อการรักษาโต๊ะอิฐของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ยกตัวอย่างกรณีการเก็บค่าทำเนียบการเก็บขยะ ซึ่งอาจได้รับความร่วมมือบ้างไม่ได้รับความร่วมมือบ้างจากประชาชนหรือผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ว่า มีการชำระค่าทำเนียบหรือไม่ หากมีการดำเนินคดีอย่างจริงจังด้วยการยื่นฟ้องเพื่อบังคับคดีจะเกิดผลกระทบวงกว้างต่อคนส่วนใหญ่ย่อมส่งผลต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ ไป

8. ด้านความร่วมมือ จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล สามารถพิจารณาได้ว่า ความร่วมมือกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในรูปแบบชุมชนนโยบาย (policy community)

จะมีความร่วมมือกันผ่านข้อตกลง ข้อบังคับที่มีการพูดคุยตกลงกันไว้ โดยที่องค์กรจะดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้กับหน่วยงานของรัฐ จะนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์อย่าง

เป็นธรรมตามข้อตกลงที่ได้พูดคุยกันอย่างตกลงแล้ว จะกล่าวได้ว่ามีขั้นตอน หรือกระบวนการในการตกลงกัน เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ การเกิดขึ้นของนโยบายกำหนดพื้นที่ผ่อนผันทางการค้า เพื่อประนีประนอมกันระหว่างผู้บริหารของเทศบาลนครพิษณุโลกกับผู้ค้า ซึ่งเป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง และการกำหนดจำนวนผู้ทะเบียนขออนุญาตค้าขาย ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ทั้งทั้งเขตเทศบาลนครพิษณุโลก อาทิ เช่น ถนนพระองค์ดำ 120 ร้านค้า ถนนพุทธบูชา 10 ร้านค้า ถนนเอกาทศรถ 20 ร้านค้า ถนนหน้าตลาดเทศบาล 6 120 ร้านค้า สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือกัน ระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ค้าหาบห่แผงลอยที่มีการกำหนดกติกา การอยู่ร่วมกันได้อย่างลงตัว ที่สะท้อนให้เห็นได้จาก กำหนดจุดห้ามและจุดผ่อนผันจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า : เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

ประการที่ 1 กลุ่มผู้ค้าหาบห่แผงลอย ที่ตั้งร้านค้า รุกล้ำพื้นผิวจราจรและทางเท้า ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งเทศบาลนครพิษณุโลก มีความพยายามที่จะจัดการกับหาที่เกิดขึ้นของการตั้งแผงลอย หาบห่ ด้วยการกำหนดพื้นที่ กำหนดเวลา การอนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้าได้ แต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ค้าบางราย ซึ่งเกิดจากกลุ่มเป้าหมายที่จับจ่ายใช้สอยสินค้าบางชนิด มักออกมาจับจ่ายสินค้าในช่วงเวลาที่เทศบาลนครพิษณุโลกไม่ได้อนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้า เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ซื้อ กลุ่มผู้ค้าหาบห่ แผงลอยมักจะฝ่าฝืนคำสั่งและตั้งแผงค้าขายสินค้าจนทำให้เกิดปัญหา ทั้งการจราจรและการใช้ทางเท้าของคนในสังคม ซึ่งเทศบาลนครพิษณุโลก ควรปรับเปลี่ยนเวลาการอนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้าที่ตรงต่อความต้องการของผู้บริโภค และกำหนดบทลงโทษผู้ค้าหาบห่แผงลอยที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของเทศบาลนครพิษณุโลกอย่างเด็ดขาดจริงจัง เช่น กรณีการคำนวณการต่อใบอนุญาตให้ผู้ค้าหาบห่แผงลอย 500 บาท ต่อปี อาจนำเอาอัตรา ค่าบริการดังกล่าวมาเป็นค่าปรับผู้ค้าหาบห่แผงลอย ที่ฝ่าฝืนคำสั่ง เป็นรายวัน ซึ่งหากกระทำผิดซ้ำซาก ก็ต้องพิจารณาตัดใบอนุญาตที่ทางเทศบาลนครพิษณุโลกออกให้ และควรจริงจังกับการเรียกปรับผลประโยชน์ ของข้าราชการบางกลุ่ม ที่ทำการละเลย เรียกปรับผลประโยชน์โดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมายหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง

ประการที่ 2 เทศบาลนครพิษณุโลก ควรทำงานบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อจัดสรรงบประมาณในการศึกษา อบรมความรู้การสร้างอาชีพอื่น ๆ ให้ผู้ค้าหาบห่ แผงลอยได้สร้างรายได้สร้างอาชีพ ด้วยการอบรมเพิ่มทักษะการทำงานอื่น ๆ ที่ตลาดแรงงานกำลังขาดแคลน ซึ่งสามารถสร้างรายได้และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการประกอบอาชีพที่มั่นคง ต่อไป

**ประการที่ 3** เทศบาลนครพิษณุโลกควรจัดการปัญหาไฟส่องสว่างในเวลากลางคืนให้เพียงพอเท่าที่จำเป็น เพราะสาเหตุที่ทำให้เกิดการตั้งแผงค้า หาบแร่แผงลอย นั้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เทศบาลนครพิษณุโลกอำนวยความสะดวก เรื่องกระแสไฟฟ้า ให้กลุ่มผู้ค้าหาบแร่แผงลอย ได้ใช้ประโยชน์ เช่น พัดลม เครื่องเสียง เต้าไฟฟ้า อุปกรณ์ไฟฟ้าอื่น ๆ หลอดไฟ โดยไม่ได้กำหนดเวลาการใช้ไฟฟ้า ซึ่งควรตัดกระแสไฟฟ้า ที่ได้รับอนุญาต ในขอบเขตเวลาที่มีการอนุญาตให้ค้าขาย

**ประการสุดท้าย** เทศบาลนครพิษณุโลก ควรดำเนินการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก บนทางเท้า ให้แก่ผู้ใช้ทางเท้า ให้เกิดสะดวก สะอาดและปลอดภัย เพื่อให้สมกับจังหวัดพิษณุโลก เป็นเมืองท่องเที่ยวเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่จังหวัดพิษณุโลก

### 6.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย

การวิจัยเรื่อง “พื้นที่ผ่อนผันทางการค้า: เครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก” โดยใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network Governance) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ ในพื้นที่ผ่อนผันทางการค้าในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก นั้นผู้วิจัยต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบอย่างมากในการลงพื้นที่หาข้อมูล เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐ และการบริหารจัดการผลประโยชน์ของหลากหลายกลุ่ม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล หรือผู้วิจัยเอง ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลก็มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในบริบทของการบริหารจัดการที่มีการต่อรอง ทางด้านผลประโยชน์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือนำข้อมูลการวิจัยนี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

# บรรณานุกรม



กล้าณรงค์ รักดีประไพ. (2556). “56 ปี อาคารราชพัสดุ” เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2563, เข้าถึงจาก <https://www.phitsanulokhotnews.com/2013/01/17/30659>.

กำแพง อติโพธิ. (2552). “มติการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะของเมือง กรณีศึกษาเมืองนครนายก”.

วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและการเมืองมหาบัณฑิต.

ฉัตรมงคล ขุนนางจำ, “นักวิชาการ-ผู้ค้า” เรียกร้องรัฐบาลฟังเสียงหาบเร่แผงลอย. เข้าถึงเมื่อ 10 เมษายน 2562, เข้าถึงได้จาก <http://www.77kaoded.com>.

ชาคร เลิศนิทัศน์ และสมชัย จิตสุชน. (23 เมษายน 2561). “หาบเร่แผงลอย: วิถีชีวิตที่รัฐมองข้าม” เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2562, เข้าถึงได้จาก, <https://tdri.or.th>.

ณรงค์ ชองทุมมินทร์. (2551). “ความคิดเห็นต่อการพัฒนาสวนสาธารณะทุ่งศรีเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี”. วารสารการวิจัยสถาบันวิจัยและพัฒนา, ปีที่ 16 ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2553)

ณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์ และ จาตุรงค์ โภคะรัตน์ศิริ. (2561). “การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการค้าหาบเร่แผงลอยกับลักษณะเชิงพื้นที่ของเมือง กรณีศึกษา: ย่านรามคำแหง กรุงเทพมหานคร” JARS, ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 เข้าถึงได้จาก <https://www.tcithaijo.org/index.php/jars/article/>

ณิชาดา วิเศษภาศ. (2561). “การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาบ้านนาต้นจันท์ตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย”. การค้นคว้าด้วยตนเองรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยพะเยา.

ดวงฤทัย พรธเนศ. (2552). “วิเคราะห์รายได้ รายจ่าย หนี้สินและการออมของครัวเรือนหาบเร่แผงลอย: กรณีศึกษาชุมชนท่าพระจันทร์”. งานวิจัยเฉพาะเรื่อง, สำนักหอสมุด, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทองจันทร์ หอมเนตร. (2532). “การใช้พื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านราษฎร์สามัคคี”. รายงานการศึกษา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ทวีดา กมลเวชช. (2554). “คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส.



เทศบาลนครพิษณุโลก. (30 มิถุนายน 2547). **ประกาศเทศบาลนครพิษณุโลก เรื่อง การกำหนดจุด**

**ห้ามและจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ.**

เทศบาลนครพิษณุโลก. (5 ส.ค. 2559). **ภาพกิจกรรม.** เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2565, เข้าถึงได้จาก

[https://www.phsmun.go.th/gallery.php?gal\\_id=610](https://www.phsmun.go.th/gallery.php?gal_id=610)

นภัสวรรณ สุภาวรรณ. (2559). **“ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษา พื้นที่ปากคลองตลาด”.** การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นันธิดา จันทร์ศิริ. (2015). **การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.** *Asian Journal of Arts and Culture*, 15(1), 145-153.

นฤมล นิราทร. (2560). **“การบริหารจัดการการค้าข้างทาง (Street Vending) ในประเทศไทย: สถานการณ์และทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น”** สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).

นฤมล วิศว์รุ่งโรจน์. (2540). **“ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เกี่ยวกับปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร”.** วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมวิทยา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปณิธิ สุขสมบูรณ์. (2545). **“เครือข่ายทางสังคมและการแสวงหาทางเลือกของแม่ค้าหาบเร่แผงลอย: กรณีศึกษาแม่ค้าหาบเร่แผงลอยชาวอีสานที่อาศัยอยู่ในชุมชนนางเลิ้ง”.** วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาบัณฑิต, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก. (2458, 3, ตุลาคม). พระราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 32, หน้า 281

ประนอม ต้นสุขานันท์. (2550). **“พื้นที่สาธารณะในเมือง: ชีวิตเมืองขอนแก่น”.** คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น

- ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และพบสุข ชำชอง. (2561). “การให้ความสำคัญกับเครือข่ายในทางนโยบาย  
 สาธารณะและการบริหารจัดการ: มุมมองเชิงวิพากษ์และกรอบการวิเคราะห์ สำหรับข้าม  
 พันสัญญาที่กลวงเปล่า”. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรัตนนคร, 14(2), 113 - 136.
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ.2542. (2542, 8, มีนาคม).  
 ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 14 ก หน้า 5
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พุทธศักราช 2478. (2478, 10,  
 ธันวาคม). พระราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 52 หน้า 1703
- พรรณิลัย นิติโรจน์. (2551). “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไป  
 ปฏิบัติ”. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิษณุโลกฮอตนิวส์. (2562). “พ่อค้าแม่ค้าตลาดรวมใจร้องเรียนผู้ว่าฯขอพื้นที่ค้าขายทำกินจุดเดิม  
 หลังเทศกิจแจ้งให้ย้ายไปขายจุดใหม่” เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2565, เข้าถึงได้จาก  
<https://www.phitsanulokhotnews.com/2019/11/13/136505>
- พีร แพรวพนิต. (2537). “งานเทศกิจกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีหาบเร่-แผงลอย”. วิทยานิพนธ์  
 ศิลปะศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, (2254), **ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไขปัญหาวิสาหกิจอริบขายเชิง  
 โครงสร้างผู้กระทำการ (Structure-agency)**, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตร์  
 มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2554)
- ภควดี ศรีอ่อน. (2555). “พฤติกรรมการใช้สวนสาธารณะและสภาพแวดล้อมทางภูมิทัศน์  
 กรณีศึกษา สวนรมณีนาถ”.วิทยานิพนธ์ภูมิสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย  
 ศิลปากร.
- มธุรส หาญสกุล. (2554). “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ: ศึกษาเฉพาะ  
 กรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต,  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). “การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการ

ดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่”.

สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.).

วิชัย สังข์ประไพ. “หลักประชาธิปไตยกับการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยของ

กรุงเทพมหานคร”, เอกสารวิชาการ. (วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ,สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ).

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). “นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน

กองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ระวีวรรณ โอฬารรัตน์มณี. (2555). “การใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนนคนเดินแบบตลาดนัดใน

เมืองไทย”. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สมนึก แฝงนคร. (2546). “ความยากจนของกลุ่มหาบเร่แผงลอย จังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา)

โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย”. รายงาน  
การวิจัย,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพมหานคร.

สมฤดี เกิดภู. (2552). “แนวทางการจัดระบบหาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการ”.

สำนักวิทยบริการ, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุกัญญา พรหมนารท. (2548). “พื้นที่สาธารณะในชุมชนไทย-เลย การศึกษาทางด้านกระบวนการ

ขอพื้นที่และสังคม: กรณีศึกษา หมู่บ้านนาอ้อ จังหวัดเลย”. วารสารวิจัยวิจัย

มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2548) : 79 - 84.

สุจิตรา สามัคคีธรรม. (2555). “พฤติกรรมทางเศรษฐกิจหาบเร่แผงลอย: กรณีศึกษาเขตบางเขน”.

วารสาร ร่มพฤกษ์ มหาวิทยาลัยเกริก. ปีที่ 35 ฉบับที่3 (กันยายน – ธันวาคม 2560) : 158 - 176.

สุวิทย์ วรรณศรี. (2553). “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรและ

สิ่งแวดล้อมในเขตลุ่มน้ำป่าสักตอนบน”. รายงานแผนการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏ

เพชรบูรณ์.

สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก. (29 กรกฎาคม 2557). ที่ พล 52010/ว 5437. เรื่อง **ให้ยื่นคำ**

**ขอรับ/ขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการตามบัญญัติเทศบาลนครพิษณุโลก.)**

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดพิษณุโลก. (2563). สถานีรถไฟพิษณุโลก. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 25563 เข้าถึงจาก [https://phitsanulok.mots.go.th/news\\_view](https://phitsanulok.mots.go.th/news_view).

วรรณกร เลขานายนต์. (2547). “การศึกษาปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร: ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, การบริหารทั่วไป, มหาวิทยาลัยบูรพา.

อมร ศรีวรกุล. (2545). “ธุรกิจบนทางเท้าย่านไนท์บาร์ซ่ากับการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

Adam Douglas Henry. (2011). **Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks**. The Policy Studies Journal, 39(3), 361 - 383.

Annica Sandstrom and Lars Carisson. (2008). **The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance**. The Policy Studies Journal, 36(4), 497 - 524.

Klijn, Erik-Hans, et.al. (1995). "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks" Public Administration. 3: 437- 454.

R.A.W. Rhodes. (2007). **Peripheral Vision Understanding Governance: Ten Years On**. Organization Studies, 28(8), 1 - 22.