

กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองดุขฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MECHANISMS AND INSTITUTIONS OF STREET MARKETS ON PUBLIC SPACE IN BANGKOK



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Urban and Regional Planning

Department of Urban and Regional Planning

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะใน กรุงเทพมหานคร
โดย	น.ส.ปาริษา มุสิกคามะ
สาขาวิชา	การวางแผนภาคและเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองดุชะฎิบัณฑิต

..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎิ กายจันษฎิ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชศรฎิ ภูักดีสุขเจริญ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรมล ภูลศรฎิสมบัติ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สิริรัตน์ เสริรัตน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร)

ปาริชา มูลิกะคามะ : กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร. (MECHANISMS AND INSTITUTIONS OF STREET MARKETS ON PUBLIC SPACE IN BANGKOK) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะกรุงเทพมหานครที่ได้รับอิทธิพลจากการท่องเที่ยวจำนวน 2 พื้นที่ ได้แก่ ถนนข้าวสารและถนนเยาวราช เพื่อ (1) เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน (2) วิเคราะห์ผลลัพธ์ของการกำกับดูแลผ่านแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม และ (3) วิเคราะห์บทบาทของนโยบายและการบังคับใช้นโยบายที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานราก การรวบรวมข้อมูลแบ่งเป็น 3 วิธี ได้แก่ การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสืบค้นเอกสาร วิธีการหลักในการวิเคราะห์ข้อมูลคือการให้รหัส ซึ่งจะนำมาตรวจสอบสามเข้ากับข้อมูลการสำรวจและวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ การดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกิดขึ้นในระหว่างเดือนธันวาคม 2558 – กันยายน 2562

ผลการศึกษาสะท้อนว่าการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารและเยาวราชล้วนสะท้อนปรากฏการณ์การทำให้พื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน ที่การกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สามารถเกิดขึ้นได้ผ่านกลไก 3 ประเภท ได้แก่ ราคา อำนาจ และนโยบาย บทบาทหน้าที่ของทั้งสามกลไกกีดกัน ตลอดจนรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลจะแตกต่างกันตามปัจจัย 2 ประการ คือ (1) บรรทัดฐานของสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ และ (2) โครงสร้างอำนาจของชุมชน การกำกับดูแลถนนข้าวสารมีรูปแบบแบบหุ้นส่วน ที่กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีโครงสร้างอำนาจไม่แตกต่างกันสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อพัฒนาถนนและสถาบัน ในขณะที่การกำกับดูแลบนถนนเยาวราชเป็นแบบงอสี่ ที่มีรัฐเป็นเจ้าแห่งกอสี่ที่ทำหน้าที่กำหนดและบังคับใช้กฎกติกาเพื่อการจัดสรรสิทธิ กระจายผลประโยชน์ และลดปัญหาขัดแย้ง ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนจึงถูกขีดกรอบไว้อย่างชัดเจน การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะทั้งสองรูปแบบนำไปสู่ผลลัพธ์และกระบวนการที่ขาดความเป็นธรรมในลักษณะที่ต่างกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา การวางแผนภาคและเมือง
ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5773802025 : MAJOR URBAN AND REGIONAL PLANNING

KEYWORD: street vending, governance, public space, common resource, Bangkok

Parisa Musigakama : MECHANISMS AND INSTITUTIONS OF STREET MARKETS ON PUBLIC SPACE IN BANGKOK. Advisor: Assoc. Prof. APIWAT RATANAWARAHHA, Ph.D.

The objective of the dissertation is to make a comparative study of the governance of public spaces which is located street vending that is influenced by tourism. The study areas are Khao San Road and Yaowarat Road, the world-known street markets in Bangkok. The study aimed to (1) analyzing factors affecting the model and outcome of the governance (2) analyzing the results of governance through the framework of justice and fairness, and (3) analyzing the role of policies and the enforcements that affect justice and fairness.

The study uses grounded theory as a methodology. Data collection is divided into 3 methods which are non-participatory observation, in-depth interviews, and document analysis. The main method of data analysis is coding, in which validation is carried out using a triangular method. Data collection and analysis took place between December 2015 - September 2019.

In conclusion, the governance of public spaces in 2 study areas is reflecting the phenomenon of commodification. The rights to access and use of public spaces as a commodity could be deprived through 3 types of mechanisms: price, power, and policy. The function of these 3 mechanisms, including the form and outcome of governance, will vary according to 2 factors: (1) the informal norms of personal rights on public spaces and (2) the power structure of the community. The governance of Khao San Road has a form of partnership in which interest groups with no different power can participate in the negotiation process in order to develop mechanisms and institutions. While the governance on Yaowarat Road is like a cartel. The state is the right holder, responsible for determining and enforcing rules for the allocation of rights and benefits and reduce conflicts. The level of participation of community members is therefore clearly defined. Both forms of governance can lead to unfairness outcomes in a different way.

Field of Study: Urban and Regional Planning

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทศศาสตราจารย์ อัน นิมมานเหมินท์ที่ได้สนับสนุนทุนการศึกษาในหลักสูตรดุขุภีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ระยะเวลา 3 ปีตั้งแต่พ.ศ. 2557-2560 และขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้วิจัย โดยเฉพาะ รศ.ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่เป็นแบบอย่างและผู้สร้างแรงบันดาลใจในการทำวิจัยโดยใช้ความรู้แบบสหวิทยา และการเป็นผู้สอนและผู้ผลักดันที่ดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน อันได้แก่ ผศ.ดร. ไชศรี ภักดิ์สุขเจริญ รศ.ดร.นฤมล นิราทร ผศ.ดร.นิรมล เสรีสกุล และดร.สิริรัตน์ เสรีรัตน์ ที่กรุณาใช้เวลาอ่านเล่มวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ ความรู้ทุกประการที่ทุกท่านกรุณาอมให้มีคุณค่าต่อผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยภาคสนาม 2 ท่าน ได้แก่ คุณวิชชาภรณ์ พรกำเนิดทรัพย์ และคุณชฎานนท์ กันเกิดแก้ว รวมถึงคุณวัชรินทร์ ขวัญไผ่ ที่ได้ช่วยดำเนินการด้านเอกสารและการส่งวิทยานิพนธ์ในระบบ I-Thesis หากปราศจากความช่วยเหลือของทั้งสามท่านนี้ การดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านๆ ที่สละเวลา และเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะคุณญาติา พรเพชรธรรมา ประธานชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร หากปราศจากข้อมูลเชิงลึกจำนวนมากเหล่านี้ งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่สามารถนำข้อมูลและประเด็นต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนเช่นนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนๆ รุ่นพี่ และรุ่นน้องทุกท่านในหลักสูตรที่ได้ช่วยกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตลอดมา และขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัยที่คอยสนับสนุน ให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นได้จากแรงสนับสนุนของทุกท่าน ทั้งที่เอ่ยนามและไม่เอ่ยนาม หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสร้างประโยชน์สืบสู่สังคมได้ ผู้วิจัยขอมอบความดีทั้งหมดให้กับทุกท่านที่ได้ร่วมสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมตลอดมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปาริชา มุสิกคามะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ	ฎ
สารบัญตาราง.....	ต
สารบัญแผนที่.....	ท
บทที่ 1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.1 ความสำคัญของงานวิจัย.....	2
1.2 คำถามและกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย	9
1.3 วัตถุประสงค์	11
1.4 การออกแบบการวิจัย.....	11
1.4.1 หลักการและกระบวนการเบื้องต้น.....	12
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	14
1.5.1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา.....	14
1.5.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่.....	14
1) ตลาดริมทางบนถนนข้าวสาร	15
2) ตลาดริมทางบนถนนเยาวราช	15
1.5.3 ขอบเขตเชิงเวลา.....	16
1.6 คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	20
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	22

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....	23
2.1 คำอธิบายทางทฤษฎี พัฒนาการ และบทบาทของการค้าริมทาง	23
2.1.1 คำอธิบายทางทฤษฎี.....	23
2.2 กรอบแนวคิดเรื่องการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม.....	25
2.2.1 บทบาทของสถาบันในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม	23
2.2.2 องค์ความรู้ดั้งเดิมในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม	24
2.2.3 ข้อโต้แย้งต่อองค์ความรู้ดั้งเดิม	27
2.3 กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม	30
2.3.1 กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน	30
2.3.2 ตัวละครที่เกี่ยวข้อง.....	32
2.3.3 กฎและกติกาในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม.....	33
2.3.4 สิทธิในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม	35
2.3.5 หลักการออกแบบกติกาในการการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม	36
2.4 กรอบแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบสังคม.....	40
2.4.1 องค์ประกอบของการจัดระเบียบทางสังคม	40
2.4.2 บรรทัดฐานกับการควบคุมทางสังคม.....	43
2.5 กรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม	46
2.5.1 พัฒนาการของแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม	46
2.5.2 หลักความยุติธรรมตามความคิดเชิงปรัชญา	51
2.5.3 กระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรม.....	53
2.6 กรอบแนวคิดในการการค้ากับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม	60
2.6.1 ปัญหาการค้ากับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม	60
2.6.2 สิทธิและความเป็นธรรมในการการค้ากับดูแลพื้นที่สาธารณะ	64
2.7 บทบาทของรัฐในการการค้ากับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร	67

2.7.1	นโยบายของกรุงเทพมหานครที่สัมพันธ์กับปัจจัยการเมือง	67
2.7.2	กลุ่มผลประโยชน์ในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร	72
2.8	สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม	77
2.8.1	กรอบความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่น กฎกติกา สิทธิ และหลักการออกแบบกติกา.....	78
2.8.2	ปัจจัยเชิงวัฒนธรรมในการกำกับดูแล.....	80
2.8.3	ปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำกับดูแล.....	81
2.8.4	บทบาท ผู้เล่น และคุณค่าของการค้าริมทางในบริบทเมืองกรุงเทพมหานครปัจจุบัน..	85
2.8.5	นโยบายรัฐกับปัจจัยการเมืองและผลประโยชน์.....	87
บทที่ 3	ระเบียบวิธีวิจัย	106
3.1	หลักการของทฤษฎีฐานราก	107
3.2	กระบวนการวิจัย.....	109
3.2.1	การตั้งคำถามการวิจัย.....	109
3.2.2	การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่อง	110
3.2.3	จุดอ้อมตัวทางทฤษฎี.....	111
3.3	การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล.....	111
3.3.1	การรวบรวมข้อมูล	111
3.3.2	การวิเคราะห์ข้อมูล	117
3.4	การสร้างข้อสรุปและพิสูจน์ข้อสรุป.....	122
3.5	สรุปผลการดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย.....	124
3.5.1	ความเหมาะสมของระเบียบวิจัยแบบทฤษฎีฐานราก	124
3.5.2	ขั้นตอนการดำเนินการศึกษา	125
3.5.3	การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	129
3.5.4	การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	137
3.5.5	ความน่าเชื่อถือและจริยธรรมในงานวิจัย.....	138

3.5.6	ข้อจำกัดและความท้าทายในการศึกษา.....	138
บทที่ 4	การกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี.....	140
4.1	บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี.....	141
4.2	การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน.....	148
4.2.1	บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร.....	148
4.2.2	กลไกการใช้สิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะ.....	149
4.2.3	กลไกการรับรองสิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะ.....	158
4.3	ผลประโยชน์ ผลกระทบ กับความเป็นธรรม.....	165
4.3.1	การไหลรินของการพัฒนาและกระบวนการทำซ้ำบนถนนรามบุตรี.....	165
4.3.2	การสร้างสิทธิของผู้ค้าที่ไม่มีสิทธิ.....	172
4.3.3	มูลค่าของพื้นที่สาธารณะกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม.....	177
4.3.4	ความไม่เป็นธรรมผ่านปรากฏการณ์ผู้ค้ารถเข็นต่างด้าว.....	183
4.3.5	การเพิ่มมูลค่าของสินค้าในระดับนโยบาย.....	186
4.4	ความขัดแย้ง ความร่วมมือ กับกลไกการรวมกลุ่ม.....	191
4.4.1	ความขัดแย้งระหว่างหน่วยบุคคล กับกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหา.....	191
4.4.2	ความขัดแย้ง การต่อรอง กับกลไกการรวมกลุ่ม.....	200
4.4.3	การปรับตัวของกลุ่มผู้ค้าริมทาง ปัญหา และความท้าทาย.....	207
4.5	ข้อสรุป.....	216
4.5.1	คุณลักษณะของพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน.....	216
4.5.2	ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์และกติกา.....	217
4.5.3	การพัฒนาเป็นสังคมผลประโยชน์ร่วม.....	219
บทที่ 5	การกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนเยาวราช.....	222
5.1	บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนเยาวราช.....	223
5.1.1	จากย่านชาวจีนอพยพสู่พื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม.....	223

5.1.2 การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร.....	228
5.1.3 การเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวบนต้นทุนทางวัฒนธรรมที่สั้นคลอน	230
5.2 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน	235
5.2.1 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร.....	235
5.2.2 การใช้สิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร	236
5.2.3 กลไกการรับรองสิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะ	245
5.3 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง	254
5.4 ผลประโยชน์ ผลกระทบ และกลไกกำกับดูแล	265
5.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในอาคารและภายนอกอาคาร	265
5.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทาง	269
5.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับเจ้าหน้าที่รัฐ	271
5.5 สรุปผลการศึกษา	274
5.5.1 การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่ขึ้นำโดยรัฐ.....	274
5.5.2 การพัฒนาเป็นสังคมกึ่งสมัยใหม่.....	276
บทที่ 6 การสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	280
6.1 การอภิปรายผลการศึกษาเปรียบเทียบ.....	281
6.1.1 การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับหน่วยอาคาร.....	281
6.1.2 การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับภาพรวม	286
6.1.3 กลไกกีดกันการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง	293
6.2 ข้อสรุปเชิงทฤษฎี	301
6.2.1 การแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชน.....	301
6.2.2 การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้า เอกชน	302
6.2.3 ตัวแปรที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ	304
6.2.4 องค์กรความรู้ที่นำไปสู่การต่อยอดทางทฤษฎี.....	306

6.3 ข้อเสนอแนะ	308
6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	308
6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงการวิจัย.....	311
บรรณานุกรม.....	312
ภาคผนวก.....	318
ภาคผนวก ก สถานการณ์การจัดระเบียบตลาดริมทางบนถนนข้าวสารระหว่าง พ.ศ.2557-2561	319
ภาคผนวก ข โครงสร้างคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ค้าริมทาง.....	328
ภาคผนวก ค รายการผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช	331
ภาคผนวก ง คุณลักษณะของตัวอย่างกลุ่มผู้ค้าริมทาง	333
ภาคผนวก ฉ รายการร้านค้าริมทางบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช	341
ประวัติผู้เขียน.....	352

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1- 1 สมมติฐานของการเลือกที่ตั้งของผู้ค้าริมทางสองกลุ่มที่จะนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร.....	8
ภาพที่ 1- 2 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา.....	10
ภาพที่ 1- 3 กระบวนการวิจัยในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก (ขวา) เปรียบเทียบกับกระบวนการวิจัยมาตรฐาน (ซ้าย).....	13
ภาพที่ 1- 4 พัฒนาการของเหตุการณ์การจัดระเบียบถนนข้าวสารและถนนเยาวราชในระหว่าง พ.ศ. 2557-2562.....	19
ภาพที่ 2- 1 การจัดการทรัพยากรร่วมแบบดั้งเดิม.....	26
ภาพที่ 2- 2 กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน.....	28
ภาพที่ 2- 3 สถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า.....	29
ภาพที่ 2- 4 โครงสร้างกรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน.....	31
ภาพที่ 2- 5 โครงสร้างภายในของสถานการณ์การกระทำ.....	32
ภาพที่ 2- 6 กติกาที่ส่งผลต่อปัจจัยภายในของสถานการณ์การกระทำ.....	35
ภาพที่ 2- 7 ความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐาน วัฒนธรรม และการควบคุมสังคมในการจัดระเบียบทางสังคม.....	45
ภาพที่ 2- 8 หลักการประเมินความเป็นธรรมและยุติธรรม 3 แนวทาง.....	59
ภาพที่ 2- 9 วัฏจักรของปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองของภาครัฐ.....	63
ภาพที่ 2- 10 กรอบแนวคิดในการศึกษาการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ.....	77
ภาพที่ 2- 11 กรอบความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่น กฎกติกา สิทธิ และหลักการออกแบบกติกา.....	79
ภาพที่ 2- 12 บทบาทของปัจจัยเชิงวัฒนธรรมด้านค่านิยมระดับสังคมกับการจัดระเบียบสังคม.....	81
ภาพที่ 2- 13 ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การปฏิบัติในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม (8DP) กับ.....	81

ภาพที่ 2- 14 กลไกในการสร้างค่านิยมระดับสังคมซึ่งส่งผลทำให้เกิดการกำกับดูแลแบบรวมอำนาจ โดยรัฐ.....	84
ภาพที่ 2- 15 บทบาทและผู้เล่นฝั่งอุปทานที่หลากหลายตามการเปลี่ยนแปลงของบริษัท.....	86
ภาพที่ 2- 16 ความต้องการฝั่งอุปสงค์ที่หลากหลายตามการเปลี่ยนแปลงของบริษัท	86
ภาพที่ 2- 17 คุณค่าของการค้าริมทางในบริษัทปัจจุบัน	87
ภาพที่ 2- 18 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐกับปัจจัยการเมืองและผลประโยชน์	88
ภาพที่ 3- 1 กระบวนการวิจัยในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก.....	110
ภาพที่ 3- 2 การสร้างแก่นรหัสตามกระบวนการทัศน์การให้รหัส.....	121
ภาพที่ 3- 3 ขั้นตอนการสร้างบทสรุปในเชิงทฤษฎี	122
ภาพที่ 3- 4 ขั้นตอนการดำเนินการศึกษา.....	128
ภาพที่ 3- 5 ตัวอย่างการวิเคราะห์รูปแบบการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ	130
ภาพที่ 4- 1 กลไกการตลาดเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยช่วง พ.ศ.2525	142
ภาพที่ 4- 2 พัฒนาการของถนนข้าวสาร เปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ. 2540 (บน) พ.ศ. 2543 (กลาง) และ พ.ศ. 2560 (ล่าง).....	146
ภาพที่ 4- 3 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี.....	147
ภาพที่ 4- 4 การใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร 2 ประเภท: การถ่ายโอนสิทธิให้ ผู้อื่น (บน) และ การใช้สิทธิโดยเจ้าของที่ดิน/อาคารในรูปแบบส่วนต่อขยาย (ล่าง).....	152
ภาพที่ 4- 5 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารในลักษณะส่วนต่อขยายจากภายในอาคาร ตามประเภทของสินค้า	154
ภาพที่ 4- 6 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารของผู้ค้าแผงลอยตามประเภทของสินค้า	155
ภาพที่ 4- 7 สิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารที่แตกออกเป็นหน่วยย่อย	156
ภาพที่ 4- 8 สรุปกลไกการเข้าถึงสิทธิเชิงพุดินบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าแผงลอยบนถนนข้าวสาร	157

ภาพที่ 4- 9 ตัวอย่างใบเสร็จรับเงินค่าปรับซึ่งทำหน้าที่เป็นเอกสารยืนยันผู้ครอบครองสิทธิ.....	159
ภาพที่ 4- 10 การเข้าถึงสิทธิด้วยการติดต่อผ่านผู้ค้าเจ้าถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐไปที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร	161
ภาพที่ 4- 11 กระบวนการตัดสินใจเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือนของผู้ค้าแผงลอย	162
ภาพที่ 4- 12 การแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนชั่วคราวเป็นสินค้าเอกชน	163
ภาพที่ 4- 13 ร้านค้าแผงลอยบนถนนรามบุตรีตั้งอยู่บนแนวทางเดินเท้าริมกำแพงวัด	166
ภาพที่ 4- 14 กระบวนการตัดสินใจเรื่องการให้เช่าพื้นที่ของผู้จับจองสิทธิบนถนนรามบุตรี	170
ภาพที่ 4- 15 การไหลรินของการพัฒนาและกระบวนการทำซ้ำบนถนนรามบุตรี.....	171
ภาพที่ 4- 16 กระบวนการตัดสินใจเพื่อเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยและระบบทรัพยากรของผู้ค้ารถเข็น	176
ภาพที่ 4- 17 สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางบนถนนชั่วคราว-รามบุตรี.....	182
ภาพที่ 4- 18 ผู้ค้ารถเข็นต่างชาติที่ขายสินค้าลักษณะซ้ำ ๆ กันบนถนนชั่วคราว	184
ภาพที่ 4- 19 การถูกแทรกแซงด้วยกลไกอำนาจจากภายนอกเพื่อคุ้มครองผู้ค้ารถเข็นต่างด้าว	185
ภาพที่ 4- 20 บรรยายภาควินิจฉัยคดีที่เขตพระนครบังคับใช้นโยบายลดเวลาทำการค้าบนถนนชั่วคราว	189
ภาพที่ 4- 21 ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสิทธิการเข้าถึงการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน	190
ภาพที่ 4- 22 การเลือกใช้กลไกเชิงสัญลักษณ์เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้ง	192
ภาพที่ 4- 23 พื้นที่สาธารณะหน้าโรงเรียนพินานวิทย์ได้รับการกำกับดูแลผ่านกลไกทางสังคม.....	193
ภาพที่ 4- 24 กรณีความขัดแย้งที่ผู้ค้าในอาคารและหน้าอาคารมีสถานะเป็นผู้เช่าทั้งคู่.....	195
ภาพที่ 4- 25 กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อาคารและที่ดิน....	196
ภาพที่ 4- 26 ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นธรรมในกติกา ปัญหาความขัดแย้ง กับการตัดสินใจเรื่องสิทธิระดับรายบุคคล.....	198
ภาพที่ 4- 27 ปัญหาความขัดแย้งกับกลไกการป้องกันและแก้ไขระดับรายบุคคล.....	199

ภาพที่ 4- 28 บรรยายภาพการจัดงานเทศกาลสงกรานต์บนถนนข้าวสาร โดยสมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสาร.....	201
ภาพที่ 4- 29 บรรยายภาพการประชุมจัดระเบียบถนนข้าวสาร เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2560.....	203
ภาพที่ 4- 30 การรวมกลุ่มบนถนนข้าวสาร	205
ภาพที่ 4- 31 การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในช่วงสถานการณ์วิกฤติ.....	206
ภาพที่ 4- 32 การใช้สื่อชมรมฯ เป็นเครื่องมือเพื่อคัดแยกสมาชิกและสื่อสารสู่สาธารณะ	212
ภาพที่ 4- 33 การปรับตัวและปัญหาการรวมกลุ่มของชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร	215
ภาพที่ 4- 34 กลไกการกีดกันสิทธิและกระบวนการตัดสินใจของผู้ต้องการใช้สิทธิระดับบุคคลและกลุ่ม.....	218
ภาพที่ 4- 35 ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ในฐานะตัวแปรที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้นโยบาย	220
ภาพที่ 4- 36 ข้อสรุปเรื่องกลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร	221
ภาพที่ 5- 1 ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารตามยุคสมัย โรงภาพยนตร์เทียนแก้วเทียนในอดีตตนเปลี่ยนเป็นห้างขายทองเล่งหงษ์ในปัจจุบัน.....	225
ภาพที่ 5- 2 ร้านอาหารเก่าแก่อยานเยาวราชที่ยังคงเปิดกิจการในปัจจุบัน.....	227
ภาพที่ 5- 3 ธุรกิจใอาคารบนถนนเยาวราชกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบที่ทันสมัยขึ้นโดยนำ	233
ภาพที่ 5- 4 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนเยาวราช	234
ภาพที่ 5- 5 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชในลักษณะส่วนต่อขยายจากภายในอาคารตามประเภทของสินค้า	239
ภาพที่ 5- 6 ตัวอย่างร้านค้าบนถนนเยาวราชที่ใช้พื้นที่บางส่วนบนทางเดินเท้าเป็นส่วนต่อขยาย ...	240
ภาพที่ 5- 7 การซื้อไฟฟ้าจากอาคารข้างเคียงเพื่อประกอบกิจการเกาลัดของผู้ค้าแผงลอย	242
ภาพที่ 5- 8 การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารที่ปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน.....	242
ภาพที่ 5- 9 ภาพถ่ายการค้าริมทางบนถนนเยาวราชเมื่อ พ.ศ. 2503.....	243

ภาพที่ 5- 10 กลไกการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์..	246
ภาพที่ 5- 11 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะที่แตกต่างกันระหว่างถนน ข้าวสารและถนนเยาวราช	249
ภาพที่ 5- 12 กระบวนการตัดสินใจของผู้ค้ากาแฟที่เพิกเฉยกลไกการกำกับดูแลของภาครัฐ	252
ภาพที่ 5- 13 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนบนถนนเยาวราช.....	253
ภาพที่ 5- 14 การใช้พื้นที่ของร้านค้าแผงลอยขายอาหารที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่บนถนนเยาวราช.....	256
ภาพที่ 5- 15 รูปแบบการใช้พื้นที่ของร้านค้าแผงลอยขายอาหารที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่บนถนนเยาวราช	258
ภาพที่ 5- 16 การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันตกของถนนเยาวราชที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ	261
ภาพที่ 5- 17 การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันออกของถนนเยาวราชที่เป็นไปตามพฤติกรรมจับจอง	261
ภาพที่ 5- 18 บรรยากาศการพลัดเปลี่ยนการใช้พื้นที่ระหว่างผู้ค้าริมทางช่วงเวลากลางวันและกลางคืน	262
ภาพที่ 5- 19 รถเข็นและอุปกรณ์ที่ถูกจอดไว้ตามตรอกซอยที่แยกออกไปจากถนนเยาวราช ...	262
ภาพที่ 5- 20 กลุ่มร้านค้าริมทางที่ใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารที่ยังคงเปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน	264
ภาพที่ 5- 21 บทบาทของภาครัฐในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคาร	268
ภาพที่ 5- 22 กลไกการบังคับพฤติกรรมและต่อรองในการกำกับดูแลระหว่างรัฐกับผู้ค้าริมทาง	274
ภาพที่ 5- 23 ข้อเสนอเรื่องกลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนน เยาวราช	278
ภาพที่ 6- 1 กลไกการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสาร	283
ภาพที่ 6- 2 กลไกการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนเยาวราช	284
ภาพที่ 6- 3 ปัจจัยเรื่องบรรทัดฐานที่มีผลต่อการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร.....	285

ภาพที่ 6- 4 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการรวมกลุ่ม โครงสร้างอำนาจ กับการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารและเยาวราช	291
ภาพที่ 6- 5 กลไกการกีดกันระดับนโยบายที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและกลุ่มทุนบนถนน ข้าวสาร	300
ภาพที่ 6- 6 กลไกและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้า	301
ภาพที่ 6- 7 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้า เอกชน.....	303
ภาพที่ 6- 8 ตัวแปรที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ	305
ภาพที่ 6- 9 ลักษณะของความเป็นสาธารณะบนพื้นที่สาธารณะที่มีกายภาพแตกต่างกัน	307
ภาพที่ 6- 10 แนวเขตพื้นที่ส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์ที่แตกต่างกันตาม	307



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1- 1 การเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์.....	3
ตารางที่ 1- 2 มาตรการจัดระเบียบและผลการบังคับใช้ในพื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบ ร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์)	5
ตารางที่ 2- 1 การแบ่งประเภทของสินค้าตามคุณลักษณะความเป็นสาธารณะ	23
ตารางที่ 2-2 บทบาทของสถาบันที่มีต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรร ทรัพยากร.....	23
ตารางที่ 2- 3 บรรทัดฐานกับกลไกการควบคุมทางสังคม.....	44
ตารางที่ 2- 4 กรอบทฤษฎีที่แตกต่างกันระหว่างกระบวนการยุติธรรม 2 รูปแบบ	55
ตารางที่ 2- 5 จำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ.2547-2558 (เฉพาะที่จัด ทะเบียน).....	71
ตารางที่ 3- 1 ข้อดีและข้อเสียของการรวบรวมข้อมูลผ่านการสังเกตการณ์.....	112
ตารางที่ 3- 2 ตัวอย่างการแปลงรหัสให้เป็นหมวดคำ.....	120
ตารางที่ 3- 3 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียด้วยปัจจัยบทบาทและอำนาจหน้าที่กับผลกระทบ.....	134
ตารางที่ 3- 4 สูตรวิธีการรวบรวมข้อมูล.....	136
ตารางที่ 4- 1 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ	149
ตารางที่ 4- 2 กลไกการใช้สิทธิส่วนบุคคล (เชิงพฤตินัย) บนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์บน ถนนข้าวสาร.....	151
ตารางที่ 4- 3 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องค่าปรับ	160
ตารางที่ 4- 4 องค์ประกอบของสถาบันและกลไกที่สัมพันธ์กับกระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็น สินค้าเอกชน.....	164
ตารางที่ 4- 5 กลไกการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้ารถเข็นที่สัมพันธ์กับกลไกการจ่ายเงิน.....	174

ตารางที่ 4- 6 กติกาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี	178
ตารางที่ 4- 7 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าแผงลอย.....	179
ตารางที่ 4- 8 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้ารถเข็น	180
ตารางที่ 4- 9 เปรียบเทียบกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระดับหน่วยอาคาร.....	197
ตารางที่ 4- 10 ระเบียบชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร.....	209
ตารางที่ 5- 1 ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการใช้สิทธิบนพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ ครอบครองอาคารบนถนนเยาวราชกับกลไกการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง	245
ตารางที่ 5- 2 ความสำคัญของทะเบียนรายชื่อและการยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่รัฐ	247
ตารางที่ 5- 3 ประเภทของร้านค้าริมทางบนถนนข้าวสาร กำหนดตามประเภทของสินค้าและ ลักษณะการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ	257
ตารางที่ 5- 4 ความสัมพันธ์ระหว่างร้านค้าในอาคารกับร้านค้าริมทางในช่วงเวลากลางคืน.....	264
ตารางที่ 5- 5 บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคาร	267
ตารางที่ 6- 1 เปรียบเทียบการกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช.....	292
ตารางที่ 6- 2 ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของสิทธิและกลไกการกีดกัน.....	293
ตารางที่ 6- 3 ประเภทของสิทธิและกลไกการตอบแทนเพื่อการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้าริมทางบนถนน ข้าวสาร-รามบุตรี.....	295

สารบัญแผนที่

หน้า

แผนที่ 1- 1 พื้นที่ศึกษา ตลาดริมทางถนนข้าวสาร-รามบุตรี.....	17
แผนที่ 1- 2 พื้นที่ศึกษา ตลาดริมทางบนถนนเยาวราช	18
แผนที่ 4- 1 การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารเพื่อการค้าริมทาง (กลางคืน)	153
แผนที่ 4- 2 ตำแหน่งที่ตั้งที่ผู้ค้ากระจุกตัวหนาแน่นสูงบนถนนรามบุตรี.....	169
แผนที่ 5- 1 การกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงเวลากลาง.....	237
แผนที่ 5- 2 การกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงกลางวัน.....	238
แผนที่ 5- 3 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงกลางคืน.....	259
แผนที่ 5- 4 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงกลางคืน ที่ใช้พื้นที่ ขนาดใหญ่.....	260

บทที่ 1

หลักการและเหตุผล

บทที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอหลักการและเหตุผลของงานวิจัย แบ่งเนื้อหาเป็น 6 ส่วน
ได้แก่

- 1.1 ความสำคัญของงานวิจัย
- 1.2 คำถามการวิจัย
- 1.3 วัตถุประสงค์
- 1.4 การออกแบบการวิจัย
- 1.5 ขอบเขตการวิจัย
- 1.6 คำนียามเชิงปฏิบัติการ
- 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.1 ความสำคัญของงานวิจัย

การค้าริมทางคือกิจกรรมนอกระบบหรือกิจกรรมที่อยู่ในเศรษฐกิจภาคนอกทางการที่สะท้อนปัญหามิติต่างๆ ทั้งในระดับสังคมและปัจเจกบุคคล และมีบทบาทร่วมพัฒนาเมืองกับการพัฒนาภาคทางการมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในอดีต การค้าริมทางเคยได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลลัพธ์ของนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่เน้นส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และการบริการในเมือง และละเลยการส่งเสริมภาคเกษตรกรรมในชนบท จนทำให้แรงงานภาคชนบทจำนวนมากต้องอพยพสู่เมืองเพื่อแสวงหาอาชีพ ส่วนหนึ่งของแรงงานเหล่านั้นต้องผันตัวเองเข้าสู่การทำงานในระบบเศรษฐกิจภาคนอกทางการ และเลือกอาชีพค้าริมทางเพื่อการสร้างรายได้ กล่าวกันว่าสินค้าและบริการราคาถูกที่ผู้ค้าริมทางกลุ่มนี้นำเสนอได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานในระบบเศรษฐกิจภาคทางการดำเนินไปได้อย่างดี อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเมืองกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไป บทบาทของการค้าริมทางก็เปลี่ยนแปลงตาม จากการเป็นการค้าเพื่อสนับสนุนความต้องการภายในระดับท้องถิ่น (Domestic Demand) สู่การเป็นการค้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายนอกในรูปแบบของกิจกรรมการท่องเที่ยว (External Demand) รวมถึงคุณลักษณะของผู้ค้าก็มีความแตกต่างไปจากอดีต เกิดการปรากฏตัวของผู้ค้าริมทางกลุ่มใหม่ที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระดับชนชั้นกลางทับซ้อนควบคู่ไปกับผู้ค้าริมทางกลุ่มดั้งเดิมที่เป็นชนชั้นแรงงาน คุณลักษณะของผู้ค้าที่แตกต่างไปจากอดีตนี้สะท้อนให้เห็นว่าการค้าริมทางได้พัฒนาไปสู่การเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพของแรงงานรุ่นใหม่ในสังคมเมืองกรุงเทพมหานคร (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557; กัญญกฤษณ์ ฤกษ์สิริพัฒน์, 2558; ดวงฤทัย พรธเนศ และปัทมาวดี ชูชุกิ, 2552; นฤมล นิราทร, 2557; พรรษิษฐ์ ต่อสุวรรณ, 2553)

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของกิจกรรมและคุณลักษณะของผู้ค้า ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ค้าริมทางกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในสังคมวงกว้างจากการขยายตัวของกิจกรรมการค้าริมทางส่งผลทำให้กระบวนการตัดสินใจในการกำกับดูแลตลาดริมทางที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะเมืองของเจ้าหน้าที่รัฐเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต จากเดิมที่เคยพิจารณาว่าผู้ค้าริมทางคือกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสในเมืองที่รัฐควรจะสนับสนุนให้ประกอบอาชีพสุจริตด้วยการกำหนดนโยบายเชิงผ่อนผัน กลายเป็นพิจารณาแบบเหมารวมยกย่องว่าผู้ค้าริมทางคือผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและเอาเปรียบสังคมจากการประพฤติตนเป็นฟรีไรเดอร์ (Free-Rider) จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการปราบปรามอย่างเข้มงวดเพื่อกำจัดคนกลุ่มนี้ให้หมดสิ้นไปจากพื้นที่สาธารณะเมือง กระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้ถูกสะท้อนให้เห็นในเชิงรูปธรรมผ่านนโยบายจัดระเบียบพื้นที่ทางเดินเท้าของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลระดับท้องถิ่นซึ่งก็คือกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบันเรื่อยมา

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐบาล คสช. และกรุงเทพมหานครดำเนินการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบทางเดินเท้าอย่างเข้มงวดจนทำให้เกิดการยกเลิกจุดผ่อนผันจำนวนหลายร้อยจุดทั่วกรุงเทพมหานครและสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อผู้ค้าริมทางหลายหมื่นคน ทั้งยังมีประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการว่าการค้าแผงลอยในพื้นที่ 50 เขตของกรุงเทพมหานครจะถูกยกเลิกทั้งหมดภายในสิ้นปี พ.ศ. 2560 สำนักข่าวข่าวซีเอ็นเอ็น (CNN) ก็ได้ประกาศให้รางวัลกรุงเทพมหานครเป็น World Street Food อันดับ 1 ของโลกสองสมัย (พ.ศ. 2559-2560) ปัจจัยดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานครกำหนดท่าทีในการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบทางเดินเท้าใหม่ โดยประกาศนโยบายผ่อนปรนให้ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชเป็นพื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์) เมื่อ พ.ศ. 2560 การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเหมาะสมที่กรุงเทพฯ ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมการท่องเที่ยวและรายได้ของประเทศมากกว่าการมีงานทำของกลุ่มคนยากจนในเมือง และต้นทุนทางเศรษฐกิจของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นจากการยกเลิกกิจกรรมการค้าริมทางที่ตอบสนองต่อความต้องการระดับท้องถิ่นของเมือง ข้อมูลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีปัจจัยและตัวแปรที่ซับซ้อนกว่าในอดีต ในขณะที่รัฐยอมรับคุณค่าทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังให้ความสำคัญต่อการค้าริมทางว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่หาผลประโยชน์จากสังคมและกระทำการผิดกฎหมาย กระบวนทัศน์ดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาเป็นนโยบายเลือกปฏิบัติที่ทำให้เกิดการตั้งคำถามในวงกว้างถึงความถูกต้องและเป็นธรรม

ตารางที่ 1- 1 การเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์

กระบวนทัศน์ของรัฐต่อการค้าริมทาง		นโยบายการกำกับดูแลการค้าริมทางของรัฐ
อดีต	การค้าริมทางคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพของคนยากจน	นโยบายเชิงผ่อนผัน
ปัจจุบัน	การค้าริมทางคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของคนที่ไม่เอื้อเปรียบสังคมและกระทำการผิดกฎหมาย	
	- พื้นที่ที่ไม่มีบทบาทด้านการท่องเที่ยว	นโยบายปราบปราม
	- พื้นที่ที่มีบทบาทด้านการท่องเที่ยว	นโยบายควบคุม

ในขณะที่รัฐบาล คสช. และกรุงเทพมหานครดำเนินการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบพื้นที่ทางเดินเท้าอย่างเข้มงวดจนทำให้เกิดการยกเลิกจุดผ่อนผันจำนวนหลายร้อยจุดทั่วกรุงเทพมหานครและสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อผู้ค้าริมทางหลายหมื่นคน กรุงเทพมหานครกลับประกาศนโยบายผ่อนปรนให้ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชเป็นพื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริม

ทาง (สตรีทฟู้ดส์) เมื่อ พ.ศ. 2560 การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเหมาะสมที่กรุงเทพฯ ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมการท่องเที่ยวและรายได้ของประเทศมากกว่าการมีงานทำของกลุ่มคนยากจนในเมือง และต้นทุนทางเศรษฐกิจของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นจากการยกเลิกกิจกรรมการค้าริมทางที่ตอบสนองต่อความต้องการระดับท้องถิ่นของเมือง ข้อมูลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีปัจจัยและตัวแปรที่ซับซ้อนกว่าในอดีต ในขณะที่รัฐยอมรับคุณค่าทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังให้ความสำคัญต่อการค้าริมทางว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่หาผลประโยชน์จากสังคมและกระทำการผิดกฎหมาย กระบวนทัศน์ดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาเป็นนโยบายเลือกปฏิบัติที่ทำให้เกิดการตั้งคำถามในวงกว้างถึงความถูกต้องและเป็นธรรม

ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยพบว่าภาครัฐได้ริเริ่มนำกระบวนทัศน์ใหม่ในการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบการค้าริมทางมาปฏิบัติบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราชซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์) นั่นคือการพัฒนารูปแบบการจัดระเบียบตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังปรากฏเป็น “เยาวราชโมเดล” และ “ข้าวสารโมเดล” (ตารางที่ 1-2) สะท้อนให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีความพยายามที่จะออกแบบแนวทางการจัดระเบียบพื้นที่ให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมและประเด็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ นับว่าเป็นความก้าวหน้าประการหนึ่งจากเดิมที่แนวทางการจัดระเบียบพื้นที่จะมีลักษณะเดียวกันหมดทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามด้วยปัจจัยและตัวแปรที่เกี่ยวข้องมีความซับซ้อนแตกต่างกัน ความก้าวหน้าในการดำเนินการบังคับใช้นโยบายการจัดระเบียบบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราชโดยกรุงเทพมหานครจึงมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ ในขณะที่การบังคับใช้นโยบายบนถนนเยาวราชนั้นสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในช่วงเวลาไม่กี่สัปดาห์ การบังคับใช้นโยบายบนถนนข้าวสารกลับยังอยู่ในระหว่างกระบวนการเจรจาต่อรองอย่างต่อเนื่องแม้กระทั่งปัจจุบัน

ตารางที่ 1-2 มาตรการจัดระเบียบและผลการบังคับใช้ในพื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์)

พื้นที่นำร่องภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์)	มาตรการจัดระเบียบ	ผลการบังคับใช้
ถนนข้าวสาร	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ถูกสุขอนามัย ด้วยมาตรฐานเดียวกับย่านเยาวราช - อนุญาตให้นำแผงขายของบนทางเท้าเด็ดขาด แต่ให้ผู้ประกอบการลงขายบริเวณถนน เพื่อให้ประชาชนสัญจรบนทางเท้าได้อย่างสะดวก - กำหนดความกว้างของแผงค้า 1 เมตร ยาว 2 เมตร และเฉลี่ยความกว้างของแผงอย่างเป็นธรรม - ห้ามจำหน่ายสุราบนทางเท้า อนุญาตให้จำหน่ายภายในร้านค้าที่มีใบอนุญาตให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น - กำหนดเวลาจำหน่ายแอลกอฮอล์และสิ้นค้าตั้งแต่เวลา 18.00-24.00น. 	<p>อยู่ในระหว่างกระบวนการเจรจาต่อรอง เพื่อไปสู่การสร้างข้อตกลงใหม่ในรายละเอียดของมาตรการ</p>
ถนนเยาวราช	<ul style="list-style-type: none"> - ยกระดับคุณภาพด้านความสะอาด ความปลอดภัย และแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด - ห้ามล้างจานบนถนนและทางเดินเท้า - กำหนดพื้นที่การค้าบนทางเดินเท้า และปิดผิวการจราจร 1 ช่องทางเพื่อเป็นทางคนเดิน - กำหนดจุดตั้งขยะ และระบบจัดการขยะที่แยกส่วนกันระหว่างขยะบ้านและขยะจากผู้ค้าหรือนักท่องเที่ยว - ผู้ค้าต้องแต่งกายถูกสุภาพ สะอาด สวมหมวก ผ้ากันเปื้อน และถุงมือ - ผู้ค้าต้องปิดป้ายราคาอาหารให้ชัดเจนด้วย 3 ภาษา ได้แก่ ไทย จีน และอังกฤษ และต้องกำหนดราคาที่เป็นธรรม 	<p>ดำเนินการแล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือน</p>

ในขณะที่การค้าริมทางในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครมีปัจจัยที่ซับซ้อนมากขึ้นจากอดีต และปัจจัยดังกล่าวก็เริ่มปรากฏให้เห็นในนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาปัจจุบัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 แนวทางสำคัญ ได้แก่ การปราบปราม และการควบคุม ผู้วิจัยพบว่าภายใต้ประเด็นการค้าริมทางซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจภาคนอกทางการนี้ ความเคลื่อนไหวทางวิชาการที่สำคัญในระดับนานาชาติในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาคือการพิจารณาว่าภาคนอกกระบบคือรูปแบบหนึ่งของกระบวนการเป็นเมือง (Informality as a mode of urbanization) ที่แม้ว่าอดีตจะเคยได้รับการประเมินคุณค่าว่าเป็นลบเมื่อพิจารณาด้วยมาตรฐานการพัฒนาเมืองแบบตะวันตก แต่กระบวนการพัฒนาเมืองที่เปลี่ยนแปลงก็ทำให้เกิดการทบทวนคุณค่าของกระบวนการพัฒนาพื้นที่แบบนอกระบบในมิติต่างๆ (De Soto & Diaz, 2002; Design, 2010; Hernández, Kellett, Allen, & Allen, 2010; Kaplan & Woodhouse, 2004; Roy, 2005; Schwarz & Elffers, 2011) ได้แก่

- เป็นกระบวนการหรือกลไกที่ทำให้เกิดการสอดประสานและเชื่อมต่อระหว่างรอยต่อส่วนต่างๆ ของพื้นที่เมือง
- ทำให้พื้นที่เมืองเกิดการใช้งานอย่างมีพลวัตและมีชีวิตชีวา สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเมืองร่วมสมัย
- เป็นกระบวนการพัฒนาพื้นที่เมืองในลักษณะล่างขึ้นบนเพื่อต่อรองรับการใช้พื้นที่เมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานที่การพัฒนาพื้นที่ตามระบบไม่สามารถเติมเต็ม
- มีกระบวนการและแบบแผนในการจัดการพื้นที่ตนเอง

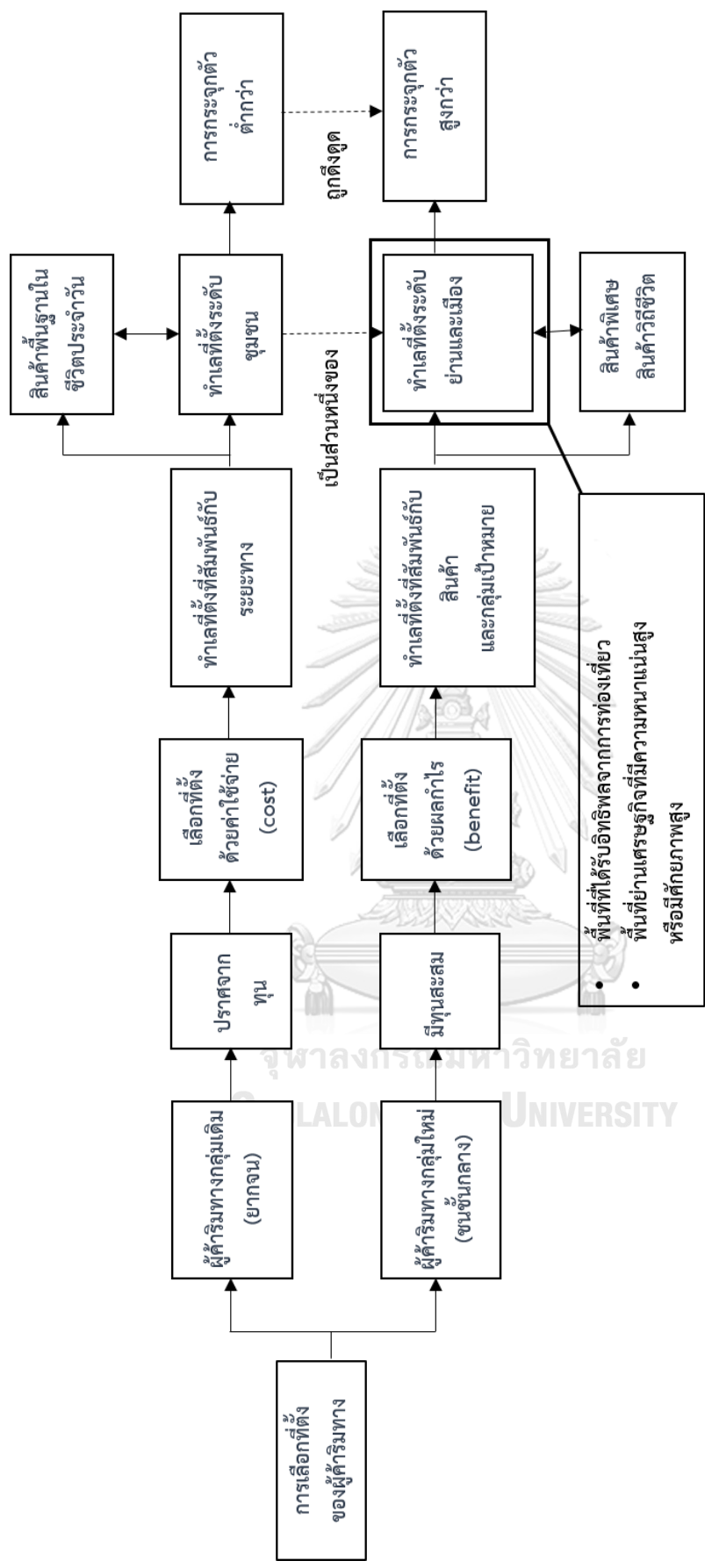
แนวคิดสำคัญของนักวิชาการกลุ่มนี้คือการสนับสนุนให้กระบวนการพัฒนาพื้นที่แบบนอกระบบได้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการพัฒนาเมืองที่ทำงานคู่ขนานและส่งเสริมกระบวนการพัฒนาพื้นที่รูปแบบปกติ แนวคิดดังกล่าวนี้แม้จะมีความน่าสนใจและมีความเป็นไปได้ที่จะนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร ด้วยมีบริบทของการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบที่ผ่านการวางแผนและเป็นไปตามกรอบกฎหมาย และไม่ผ่านการวางแผนทั้งไม่เป็นไปตามกรอบกฎหมาย แต่ยังไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงแนวคิดดังกล่าวนี้อย่างชัดเจนนักในบริบทการพัฒนาเมืองของประเทศไทย การศึกษาเพิ่มเติมเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับปัจจัยและตัวแปรในบริบทสังคมเมืองไทยตามหลักแนวคิดดังกล่าวจึงมีความจำเป็น

เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่องการค้าริมทางซึ่งเป็นหัวข้อที่งานวิจัยนี้ให้ความสนใจโดยตรง ผู้วิจัยพบว่าการศึกษาเรื่องการค้าริมทางจำนวนมากในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังคงให้ความสนใจกับปัจจัยและตัวแปรในกระบวนการที่เดิมที่พิจารณาว่าการค้าริมทางคืออาชีพของคนยากจนเพื่อตอบสนองความต้องการระดับภายในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ การศึกษาที่

เกี่ยวข้องกับการค้าริมทางจำนวนมากเป็นการศึกษาจากมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง โดยแบ่งเนื้อหาได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- การศึกษาบทบาทหน้าที่ของกิจกรรมการค้าริมทางในฐานะส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจภาค
นอกระบบ
- การศึกษาคุณลักษณะของผู้ค้า กิจกรรมการค้า และประเภทสินค้า
- การศึกษาพฤติกรรมการใช้พื้นที่ทั้งในระดับพื้นที่ย่านและระดับเมือง
- การศึกษาเรื่องการค้ากับดูแลพื้นที่สาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจำนวนมากจะเน้นไป
ที่การศึกษาปัจจัยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

การศึกษาทั้ง 4 กลุ่มข้างต้นนี้ส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญต่อปัจจัยและตัวแปรภายใต้
กระบวนการทัศน์เดิม ในขณะที่การศึกษาที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การค้าริมทางที่เปลี่ยนแปลงไป
ทั้งในเชิงอุปสงค์และอุปทานผ่านการศึกษาเชิงประจักษ์ยังมีจำนวนไม่มากนัก ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อน
ให้เห็นว่าการศึกษาเรื่องการค้าริมทางในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครยังคงมีช่องว่างทาง
วรรณกรรม และยังคงต้องการการต่อยอดและเติมเต็มองค์ความรู้ที่สอดคล้องไปกับพลวัตการ
เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ที่นโยบายการจัดระเบียบของกรุงเทพมหานครภายใต้
รัฐบาล คสช. ได้สะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการกำหนดนโยบายการค้ากับ
ดูแลการค้าริมทางที่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างพื้นที่การท่องเที่ยวและพื้นที่ทั่วไป ความเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าวนี้ทำให้การค้ากับดูแลตลาดริมทางที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะเมืองมีปัจจัยและตัวแปรที่
ซับซ้อนขึ้น และยังมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดประเด็นปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมจากการการค้ากับ
ดูแล ด้วยพื้นที่ตลาดริมทางที่ได้รับอิทธิพลจากการท่องเที่ยวมักจะเป็นพื้นที่ที่เกิดการปรากฏตัว
ซ้อนทับกันระหว่างผู้ค้าริมทางกลุ่มดั้งเดิมและกลุ่มใหม่ ในเชิงสมมติฐานจึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะ
เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์บนพื้นที่สาธารณะจากความเหลื่อมล้ำ
ของทุนและโอกาสที่ผู้ค้าริมทางทั้งสองกลุ่มมี (ภาพที่ 1-1)



ภาพที่ 1- 1 สมมติฐานของการเลือกที่ตั้งของผู้ศรัทธมทางสองกลุ่มที่จะนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร

ในเชิงกรอบแนวคิด การศึกษานี้จะอยู่ที่กลุ่มทฤษฎีและแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource) โดยพิจารณาว่าพื้นที่สาธารณะเมืองคือทรัพยากรร่วมของชุมชน ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ พื้นที่สาธารณะเมืองคือสาธารณะสมบัติที่บุคคลใดๆ ก็ตามสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ถูกกีดกัน และการใช้งานของบุคคลนั้นๆ จะต้องไม่ก่อให้เกิดการลดทอนอรรถประโยชน์ของผู้ใช้ประโยชน์คนอื่น คำนิยามนี้สะท้อนให้เห็นถึงอุดมคติของการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในฐานะทรัพยากรร่วมว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์อย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของการไม่ลดทอนอรรถประโยชน์ของผู้ใช้ประโยชน์คนอื่นๆ และสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม เรามักพบว่าในสถานการณ์ความเป็นจริงนั้นมักจะมีกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเกินขอบเขตของสิทธิจนทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งหนึ่งในปัญหาที่พบได้ทั่วไปในบริบทเมืองกำลังพัฒนาเช่นกรุงเทพมหานครก็คือการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของกลุ่มผู้ค้าริมทาง การนำแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะจึงเป็นโอกาสสำคัญที่จะช่วยเปิดมุมมองใหม่ให้กับการศึกษาเรื่องการค้าริมทาง และเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กลุ่มตัวแปรใหม่ อาทิ สถาบัน กลไก สิทธิ ผู้เล่น ซึ่งผลการศึกษาในอดีตไม่ได้มีการกล่าวถึงมากนัก

กล่าวในเชิงสรุป การศึกษาสถาบันและกลไกในการกำกับดูแลตลาดริมทางที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานครผ่านกรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมเป็นหัวข้อการศึกษาที่มีความสำคัญ และมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาเป็นหัวข้อการวิจัยที่จะทำให้เกิดการต่อยอดองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานครต่อไป

1.2 คำถามและกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

ประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาคือการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะที่ได้รับอิทธิพลจากการท่องเที่ยว โดยเหตุการณ์ที่เป็นจุดสนใจของผู้วิจัยคือการบังคับใช้นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์) เมื่อ พ.ศ. 2560 โดยกรุงเทพมหานคร ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล คสช. การบังคับใช้นโยบายดังกล่าวปรากฏผลในเวลาต่อมาว่าเกิดความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยตั้งคำถามว่าปัจจัยใดในการกำกับดูแลระดับพื้นที่ที่ส่งผลต่อผลสำเร็จที่ต่างกันของการดำเนินการจัดระเบียบพื้นที่ตลาดริมทางทั้งสองแห่ง และการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวของรัฐสะท้อนประเด็นปัญหาเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะอย่างไร

คำถามดังกล่าวนำไปสู่การทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติมในกลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 3 ด้าน ได้แก่ การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วม กรอบแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบสังคม และกรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำมาสู่กรอบแนวคิดเบื้องต้นสำหรับการศึกษาที่ว่า ภายใต้บริบทระดับนโยบายที่กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกำหนดโดยรัฐ และมีรูปแบบการบังคับใช้ผ่านกลไกอำนาจและกฎหมายแบบบนลงล่างในลักษณะเดียวกันในทุกพื้นที่นั้น ยังมีกลไกและสถาบันอื่นๆ ในระดับพื้นที่ ที่เกิดขึ้นผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำหน้าที่สนับสนุนหรือคัดค้านการบังคับใช้อำนาจรัฐ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกลไกทั้งสองระดับนี้คือตัวแปรสำคัญที่ส่งต่อความสามารถในการเจรจาต่อรองของกลุ่มผู้ค้าและความสำเร็จในการบังคับใช้นโยบายของภาครัฐ (ภาพที่ 1-2)



ภาพที่ 1- 2 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา

1.3 วัตถุประสงค์

จากคำถามและกรอบแนวคิดเบื้องต้น สามารถสรุปเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกและสถาบันระดับพื้นที่ในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร และถนนเยาวราช
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการกำกับดูแลระดับพื้นที่อันนำมาสู่ผลลัพธ์ของการบังคับใช้นโยบายที่แตกต่างกันของสองพื้นที่กรณีศึกษา
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร และถนนเยาวราช ผ่านกรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร
- 4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของนโยบายและการบังคับใช้นโยบายของภาครัฐที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร และถนนเยาวราช

1.4 การออกแบบการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เริ่มต้นจากช่องว่างทางวรรณกรรมของการศึกษาเรื่องการค้าริมทางที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะเมืองในอดีตที่ผ่านมา ที่ไม่พบว่ามีการศึกษาเชิงลึกใดๆ ที่สามารถอธิบายพลวัตความเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์การค้าริมทางในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครได้อย่างร่วมสมัย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับต่างๆ และไม่พบว่ามีการศึกษาใดในอดีตที่นำแนวคิดเรื่องทรัพยากรรวมมาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อศึกษาเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในบริบทสังคมเมืองไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการค้าริมทางเป็นกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบที่ดำเนินการผิดกฎหมายเรื่องที่ตั้งบนพื้นที่สาธารณะ และมักถูกมองจากสังคมว่าเป็นเศรษฐกิจสีเทาที่เต็มไปด้วยผลประโยชน์แอบแฝงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ อีกทั้งการนำกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรรวมมาใช้ในการศึกษายังเป็นสิ่งใหม่ เงื่อนไขเชิงบริบทดังกล่าวทำให้ประเมินได้เบื้องต้นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัจจัยหรือตัวแปรที่ผู้วิจัยไม่สามารถคาดเดาได้ปรากฏขึ้นระหว่างการศึกษา เหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้ผู้วิจัยพิจารณาว่าระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) คือระเบียบวิธีวิจัยที่มีความเหมาะสมต่อการศึกษารุ่นนี้มากที่สุด เพราะจะเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์และสร้างองค์ความรู้เชิงทฤษฎีจากการศึกษาภาคสนามและข้อมูลได้อย่างแท้จริง

1.4.1 หลักการและกระบวนการเบื้องต้น

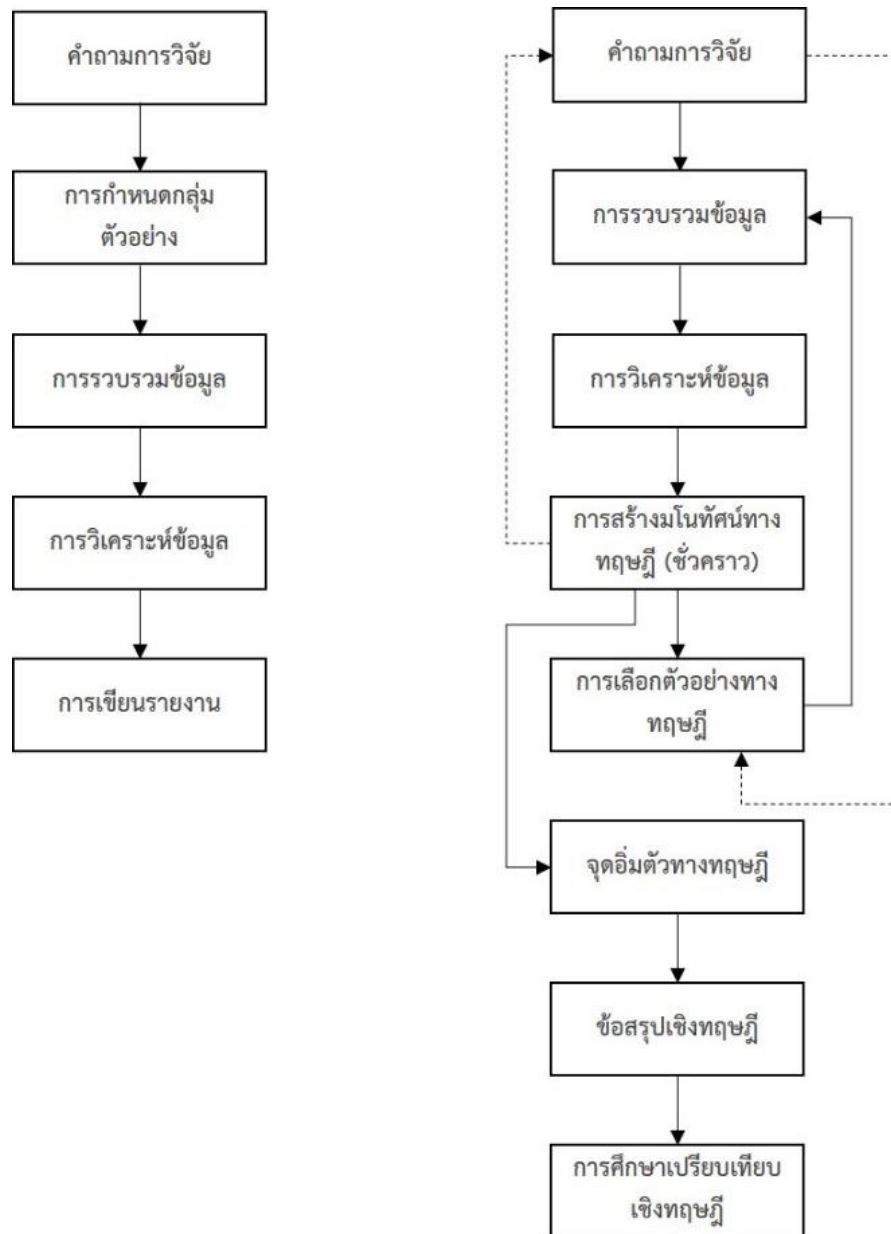
ทฤษฎีฐานรากเป็นระเบียบวิธีวิจัยแบบอุปนัย (Inductive) ที่ตั้งอยู่บนปรัชญาที่ว่าทฤษฎีจะปรากฏจากการศึกษา และมีรากฐานมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามอย่างเป็นระบบมากกว่าการถูกชี้แนะโดยทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดที่มีอยู่เดิม เป็นระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมต่อการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้เชิงทฤษฎีจากปรากฏการณ์ โดยเฉพาะเมื่อปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำหรือปฏิสัมพันธ์ที่ยาวนานต่อเนื่องในลักษณะกระบวนการภายใต้บริบทหรือสถานการณ์หนึ่งๆ (Creswell, 2007)

ในเชิงหลักการและกระบวนการ ระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ข้อ ได้แก่

- การดำเนินการศึกษาข้อมูลโดยปราศจากการชี้นำของแนวคิดและทฤษฎีที่มีอยู่เดิม
- การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมกันอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่อง
- การเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกของการวิเคราะห์จนกระทั่งการศึกษาดำเนินไปถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี
- การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี

หลักการดังกล่าวทำให้กระบวนการวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากแตกต่างหลักจากระเบียบวิธีวิจัยอื่นๆ ตรงที่กระบวนการวิจัยไม่ได้ดำเนินไปเป็นเส้นตรงตามแบบแผนมาตรฐาน ที่เริ่มต้นจากการตั้งคำถามการวิจัย การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการเขียนรายงาน แต่มีขั้นตอนการดำเนินการกลับไปกลับมาอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่องระหว่างขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

กระบวนการวิจัยภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากยังมีความแตกต่างจากระเบียบวิธีวิจัยอื่นๆ ตรงที่มีการผนวกขั้นตอนการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลไว้ด้วยกัน ซึ่งนักวิจัยจะดำเนินการศึกษาในระหว่างสองขั้นตอนนี้แบบเดินหน้าและถอยหลังอยู่ตลอดเวลา โดยทันทีที่ข้อมูลถูกรวบรวมได้จะเกิดกระบวนการวิเคราะห์เพื่อสร้างมโนทัศน์ทางทฤษฎีและเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีสำหรับการรวบรวมข้อมูลในลำดับต่อไป จากนั้นนักวิจัยจะย้อนกลับไปที่สนามวิจัยอีกครั้งเพื่อรวบรวมข้อมูลและนำข้อมูลกลับมาวิเคราะห์อีกครั้ง นักวิจัยจะทำเช่นนี้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งข้อมูลและมโนทัศน์ทางทฤษฎีที่ถูกพัฒนาขึ้นนั้นถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจึงจะถือว่าถึงจุดสิ้นสุด โดยมีผลลัพธ์สุดท้ายคือบทสรุปเชิงทฤษฎีที่สร้างขึ้นจากข้อมูลที่เป็นไปตามปรากฏการณ์จริงซึ่งนักวิจัยจะต้องนำบทสรุปที่พัฒนาได้นี้ไปศึกษาเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ที่มีอยู่แต่เดิมอีกครั้ง จึงจะถือว่าสิ้นสุดกระบวนการวิจัย (ภาพที่ 1-3)



ภาพที่ 1- 3 กระบวนการวิจัยในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก (ขวา) เปรียบเทียบกับ กระบวนการวิจัยมาตรฐาน (ซ้าย)

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ขอบเขตเชิงเนื้อหา ขอบเขตเชิงพื้นที่ และ ขอบเขตเชิงเวลา

1.5.1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา

ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการวิจัยแบ่งตามหน่วยการวิเคราะห์ 2 ระดับ ได้แก่ ระดับรายบุคคล และระดับกลุ่มคน/องค์กร ได้ดังนี้

- 1) ขอบเขตเชิงเนื้อหาในระดับหน่วยวิเคราะห์รายบุคคล ได้แก่
 - ข้อมูลพื้นฐานของผู้ค้าริมทาง
 - พฤติกรรมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากร โดยรอบของผู้ค้าริมทาง
 - สถาบันและกลไกในการกำกับดูแลตลาดริมทางที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง
 - ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ
 - ผลกระทบที่รับรู้จากการดำเนินนโยบายของภาครัฐ
- 2) ขอบเขตเชิงเนื้อหาในระดับหน่วยวิเคราะห์กลุ่มคน/องค์กร ได้แก่
 - ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคน / องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีอิทธิพลในการกำกับดูแลตลาดริมทาง
 - การมีส่วนร่วมกำหนดกลไกและสถาบันเพื่อการกำกับดูแลตลาดริมทาง
 - ผลประโยชน์และข้อขัดแย้งที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลตลาดริมทาง
 - ผลประโยชน์และผลกระทบจากการบังคับใช้นโยบายของรัฐ และอำนาจการต่อรองกับรัฐ
 - ความเป็นธรรมจากการถูกบังคับใช้นโยบายโดยรัฐ

1.5.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่

พื้นที่ศึกษาของการวิจัยนี้คือตลาดริมทางที่ตั้งอยู่บนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศในเชิงนโยบายว่าเป็นพื้นที่ที่ยังคงมีกิจกรรมการค้าริมทางต่อไปภายใต้โครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์) เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ ขอบเขตเชิงพื้นที่ในการศึกษาตลาดริมทางทั้งสองแห่งเป็นดังนี้

1) ตลาดริมทางบนถนนข้าวสาร

ครอบคลุมถนนข้าวสารและถนนรามบุตรี (แผนที่ 1-1) ลักษณะพื้นฐานเชิงกายภาพเป็นดังนี้

ถนนข้าวสารเป็นถนนที่มีความยาวประมาณ 400 เมตร ตั้งอยู่ในพื้นที่แขวงตลาดยอด เขตพระนคร มีจุดเริ่มต้นที่ถนนจักรพงษ์หน้าวัดชนะสงคราม ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้จนถึงถนนตะนาว ไกลสี่แยกคอกวัว ถนนข้าวสารมีลำดับศักดิ์เป็นถนนซอยที่ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างถนนจักรพงษ์และถนนตะนาว มีผิวการจราจรจำนวน 2 ช่องทางซึ่งปัจจุบันจัดให้เดินรถทางเดียว มีพื้นที่ทางเดินเท้าทั้ง 2 ฝั่งของถนน กว้างโดยเฉลี่ย 3.2-3.6 เมตร สองฝั่งของถนนมีตรอกซอกซอยแยกออกไปทั้ง 2 ฝั่งทำหน้าที่เชื่อมต่อกับถนนซอยที่ตั้งอยู่บริเวณข้างเคียงกัน อาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่คืออาคารพาณิชย์ซึ่งถูกใช้ประโยชน์เพื่อการค้าบริการ และการเป็นที่พักค้างคืนสำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ส่วนถนนรามบุตรีนั้นคือถนนซอยที่ตั้งอยู่คู่ขนานกับถนนข้าวสาร แบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่ พื้นที่ถนนรามบุตรีฝั่งตลาดสี่สามห้าง และฝั่งวัดชนะสงคราม ถนนทั้งสองช่วงมีลักษณะเชิงกายภาพที่แตกต่างกัน ถนนรามบุตรีฝั่งตลาดสี่สามห้างจะมีลักษณะเชิงกายภาพที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกับถนนข้าวสาร กล่าวคือ มีผิวการจราจรสำหรับการเดินรถทางเดียวจำนวน 2 เลน และมีทางเดินเท้า 2 ฝั่ง กว้างประมาณ 3-4 เมตร ถนนรามบุตรีฝั่งนี้สามารถเชื่อมต่อกับถนนข้าวสารกับถนนอื่นๆ ผ่านตรอกขนาดเล็กหรือพื้นที่การค้าของภาคเอกชนได้ ส่วนถนนรามบุตรีฝั่งวัดชนะสงครามนั้นได้ปัจจุบันได้ถูกปรับให้มีลักษณะเป็นถนนคนเดินตลอดทั้งวัน ฝั่งหนึ่งของถนนคืออาคารตึกแถว และอีกฝั่งหนึ่งคือแนวกำแพงวัดชนะสงคราม ถนนนี้ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างถนนจักรพงษ์กับถนนพระอาทิตย์ซึ่งเป็นที่ตั้งของร้านค้า ร้านอาหาร และท่าเรือริมแม่น้ำเจ้าพระยา จึงมีคนเดินผ่านไปมาคึกคักตลอดทั้งวัน

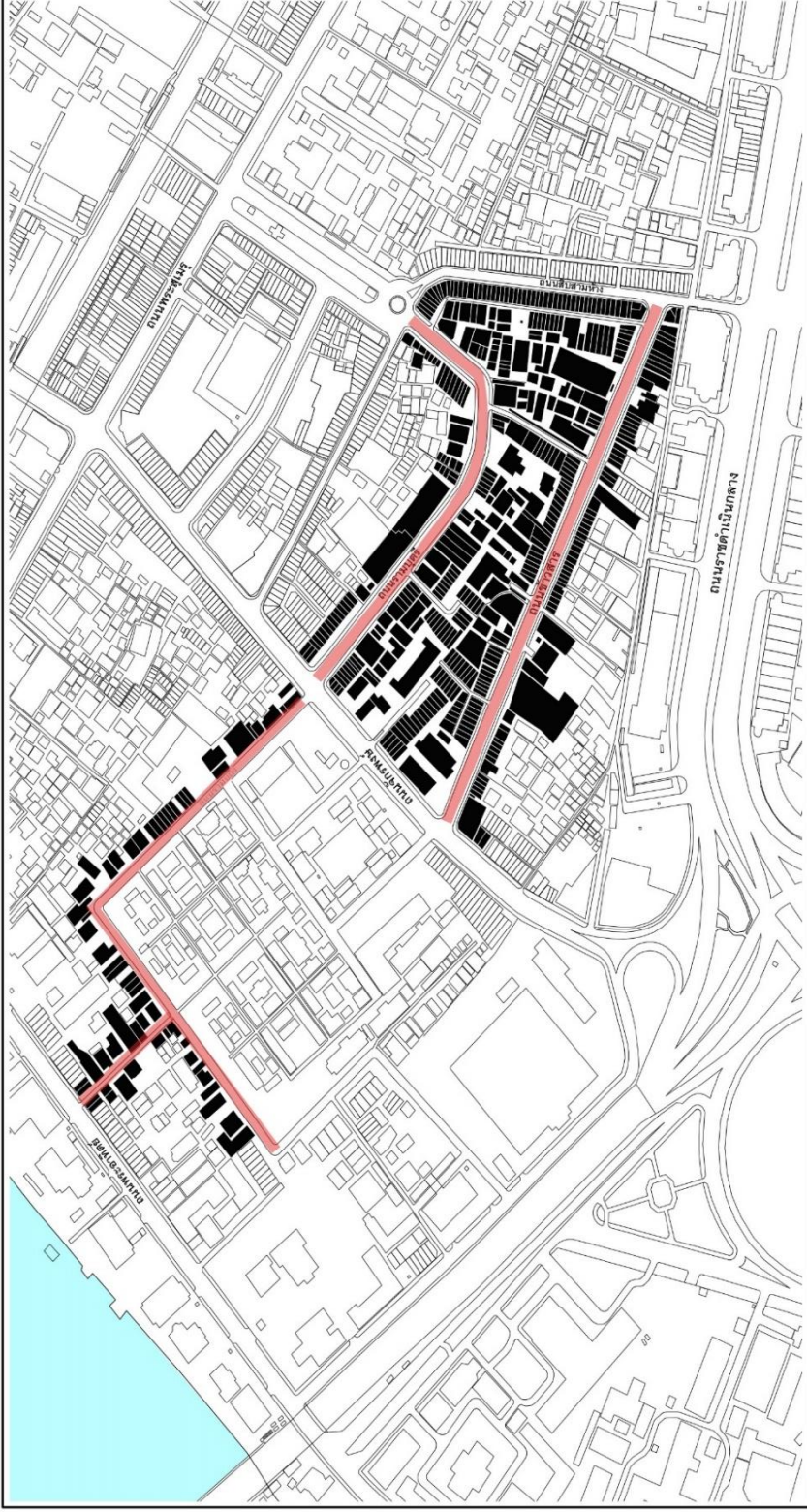
2) ตลาดริมทางบนถนนเยาวราช



พื้นที่ศึกษาครอบคลุมถนนเยาวราช ตั้งแต่บริเวณสี่แยกราชวงศ์ไปจรดที่สี่แยกเฉลิมบุรี คิดเป็นระยะทางประมาณ 600 เมตร (แผนที่ 1-02) พื้นที่บริเวณนี้เป็นที่ตำแหน่งที่ตั้งที่มีการกระจุกตัวของร้านค้าแผงลอยขายอาหารในช่วงเวลากลางวันแน่นอน และเป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินการจัดระเบียบถนนเยาวราช ถนนเยาวราชบริเวณนี้เป็นช่วงที่เรียกว่าท้องมังกร มีเส้นทางที่โค้ง และมีขนาดความกว้างไม่สม่ำเสมอ โดยมีพื้นผิวการจราจรเพื่อการเดินรถทางเดียวประมาณ 5-6 เลน และมีทางเดินเท้ากว้างประมาณ 0.5-3 เมตร อาคารที่ตั้งอยู่บริเวณนี้ส่วนใหญ่คืออาคารพาณิชย์ที่ประกอบกิจการค้าประเภทต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินกิจการโดยลูกหลานคนไทยเชื้อสายจีนในพื้นที่เยาวราช

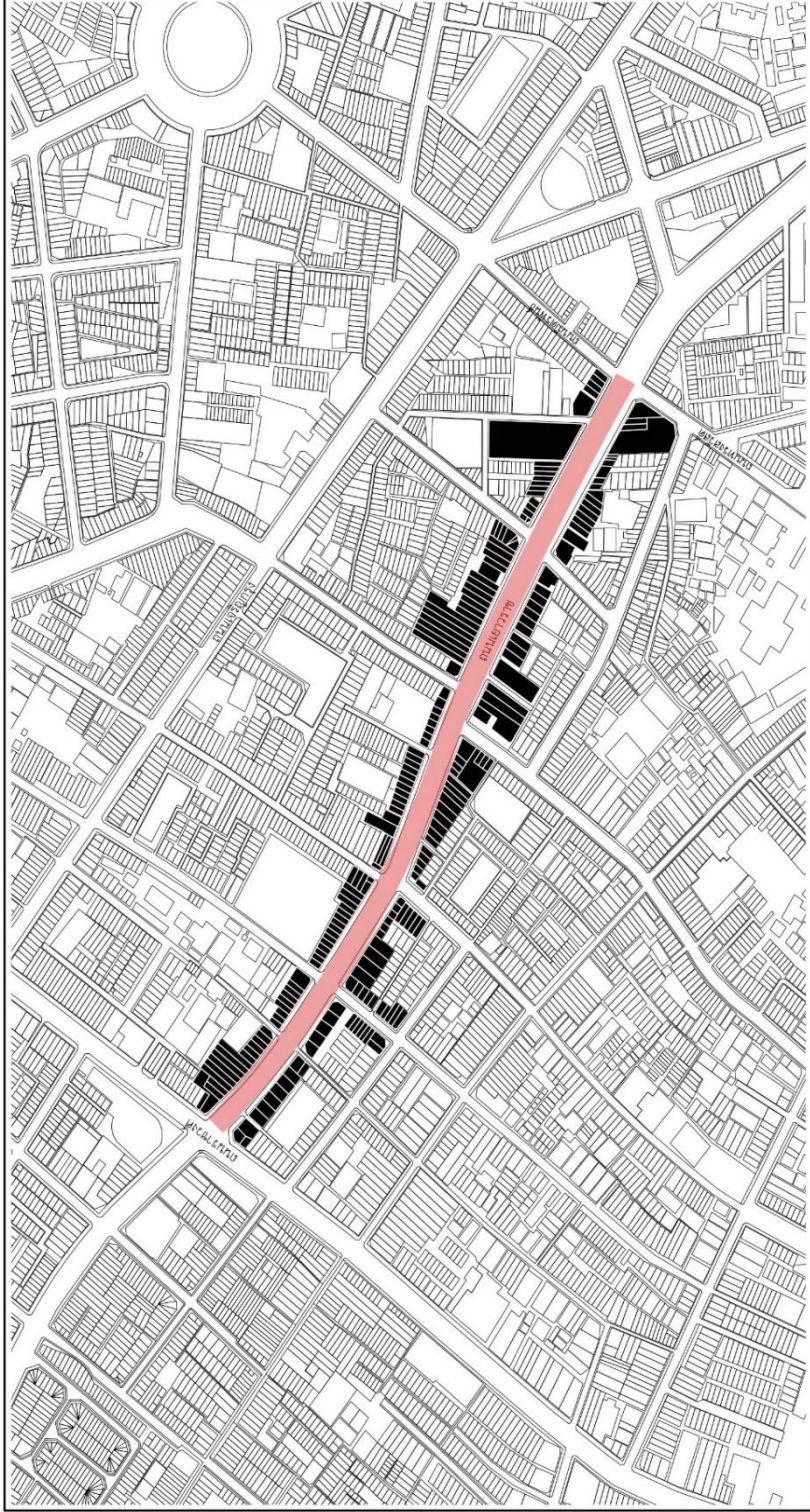
1.5.3 ขอบเขตเชิงเวลา

เนื่องจากการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การกำกับดูแลตลาดริมทาง 2 แห่งที่ได้รับอิทธิพลจากโครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (สตรีทฟู้ดส์) เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ และนโยบายจัดระเบียบทางเดินเท้าของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงกำหนดขอบเขตเชิงเวลา (ภาพที่ 1-4 และดูภาคผนวก ก สำหรับข้อมูลเชิงรายละเอียดของสถานการณ์การจัดระเบียบตลาดริมทางบนถนนข้าวสารระหว่าง พ.ศ.2557-2562)

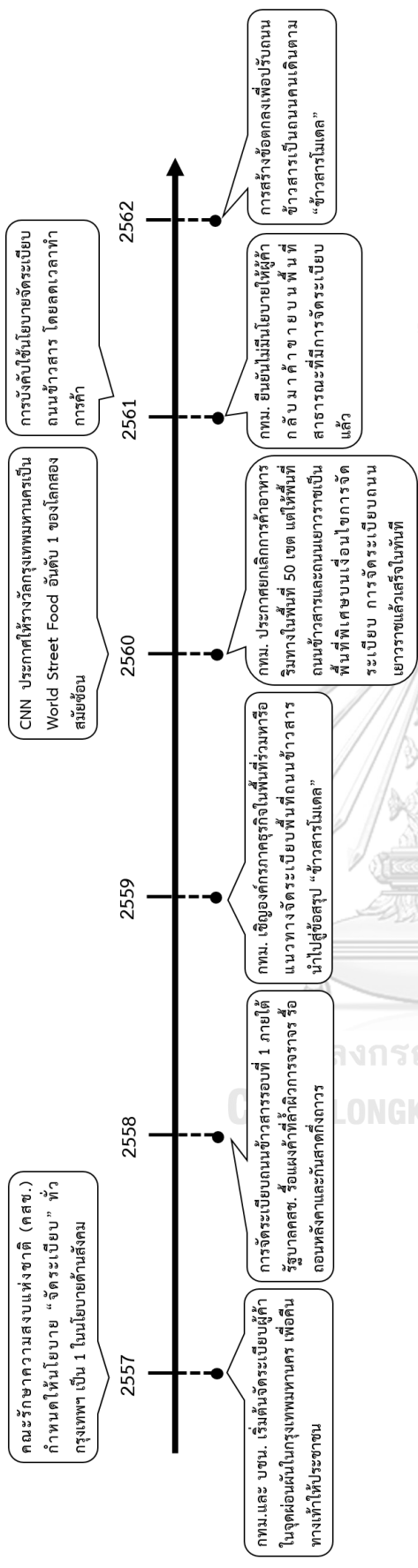




<p>แผนที่ 1- 1 พื้นที่ศึกษา ตลาดริมทางถนนเข้าสู่สาร-รามบุตรี</p>	 
<p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> ถนนเข้าสู่สาร-รามบุตรี กลุ่มอาคารบริเวณถนนเข้าสู่สาร-รามบุตรี 	<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>



<p>10 50 100 150 200 METRES</p>	<p>แผนที่ 1-2 พื้นที่ศึกษา ตลาดริมทางบนถนนเยาวราช</p>
<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาคีวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none">ถนนเยาวราชกลุ่มอาคารบริเวณถนนเยาวราช



ภาพที่ 1- 4 พัฒนาการของเหตุการณ์การจัดระเบียบถนนข้าวสารและถนนเยาวราชในระหว่าง พ.ศ. 2557-2562



1.6 คำนินยามเชิงปฏิบัติการ

ค่านินยามเชิงปฏิบัติการของคำศัพท์สำคัญที่ใช้ในงานวิจัยเป็นดังนี้

- 1) **การค้าริมทาง (Street Vending)** หมายถึง กิจกรรมการค้าที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ถนนหรือทางเดินเท้าที่เป็นสาธารณะ คลอบคลุมวิธีการค้าทั้งแบบกะดิน หาบเร่ แผงลอย รถเข็น รถเคลื่อนที่ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของการรวมกลุ่มกิจกรรมแบบถาวรและชั่วคราว
- 2) **พื้นที่สาธารณะ (Public Space)** งานวิจัยฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อค่านินยามของคำว่าพื้นที่สาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วม หมายถึง พื้นที่ส่วนรวมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยอิสระในลักษณะสมบัติร่วมของคนในสังคมนั้นโดยปราศจากการกีดกันที่ไม่จำเป็น เป็นพื้นที่ที่ต้องการความสมดุลระหว่างการถูกใช้ประโยชน์อย่างหลากหลายกับการถูกรักษาอย่างแออัดในวิถีทางที่ไม่เหมาะสม
- 3) **ผู้ค้ากลุ่มใหม่ (New Vendors)** หมายถึง ผู้ประกอบการค้าริมทางที่เป็นกลุ่มคนระดับกลางในโครงสร้างทางสังคม เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และการศึกษาเพียงพอที่จะเข้าสู่ระบบการทำงานในเศรษฐกิจภาคทางการ เป็นกลุ่มคนที่ใช้ความรู้มากกว่าแรงงานในการประกอบอาชีพ มีรายได้มากกว่ารายจ่าย และมีเงินเก็บเพียงพอต่อการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยในชีวิตประจำวัน แต่ไม่มีสินทรัพย์และรายได้มากพอต่อการดำรงชีพโดยไม่ต้องประกอบอาชีพ
- 4) **ผู้ค้ากลุ่มเดิม (Traditional Vendors)** หมายถึง ผู้ที่ประกอบกิจกรรมการค้าริมทางที่เป็นกลุ่มระดับล่างในโครงสร้างสังคม เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยกว่าหรือเพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีต้นทุนทางการเงินหรือการศึกษาต่ำ จึงไม่สามารถเข้าสู่ระบบการทำงานในเศรษฐกิจภาคทางการ การประกอบอาชีพเน้นที่ใช้แรงงานมากกว่าความรู้ จำนวนมากเป็นผู้อพยพจากภาคชนบทสู่เมือง และเป็นแรงงานต่างชาติไร้ทักษะ
- 5) **ผู้ค้าแผงลอย (Stall Vendors)** หมายถึง ผู้ค้าที่ขายสินค้าที่บนถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะในลักษณะอยู่ติดกับที่ ไม่เคลื่อนไหว โดยมีอุปกรณ์ เช่น แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ ฯลฯ เพื่อขายสินค้า
- 6) **ผู้ค้ารถเข็น (Mobile Vendors)** หมายถึง ผู้ค้าที่เร่ขายสินค้าไปบนถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ เป็นการในพื้นที่ในลักษณะที่เคลื่อนที่สลับกับหยุดนิ่ง โดยมีอุปกรณ์ เช่น หาบรถเข็น รถพ่วงมอเตอร์ไซด์ ฯลฯ เพื่อขายสินค้า

- 7) **การกำกับดูแล (Governance)** หมายถึง การกำหนดกลไกและสถาบันเพื่อการติดตามอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการใดๆ ของกลุ่มคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล กลไกดังกล่าวนี้ครอบคลุมมิติของการปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลาย อาทิ ความสร้างความเจริญรุ่งเรือง การรักษาสมดุลของอำนาจและความรับผิดชอบ การตรวจสอบพฤติกรรม การติดตามผล การบังคับโทษ การเจรจาต่อรอง
- 8) **กลไก (Mechanism)** หมายถึง องค์ประกอบที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้ระบบสามารถดำเนินการอยู่ได้ กลไกเชิงสังคมมีความหมายถึงระบบต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมที่จะช่วยบูรณาการให้คนในสังคมสามารถดำรงอยู่ร่วมกัน และสามารถดำเนินกิจกรรมทางสังคมต่อไปได้
- 9) **สถาบัน (Institution)** หมายถึง กฎและกติกากำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและองค์กร ประกอบด้วย กติกาที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมาย และกติกามากกว่าที่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ เป็นต้น
- 10) **สิทธิเชิงนิรนัย (De Jure Right)** หมายถึง ถึงอำนาจตามกฎหมายที่บุคคลได้รับจากกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งซึ่งจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดกระทำการหรือใช้ยันให้บุคคลอื่นต้องยอมรับ
- 11) **สิทธิเชิงพฤตินัย (De Facto Right)** หมายถึง สิทธิในทางปฏิบัติหรือตามความเป็นจริงที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายที่วางไว้
- 12) **ระบบทรัพยากร (Resource System)** หมายถึง สต็อก (Stock) ของทรัพยากรที่จะต้องดำรงอยู่เพื่อให้เกิดการผลิตหน่วยทรัพยากร ในการศึกษานี้หมายถึงความถึงองค์ประกอบต่างๆ ของพื้นที่ในระดับภาพรวม เช่น อาคาร ถนน เป็นต้น
- 13) **หน่วยทรัพยากร (Resource Unit)** หมายถึง หน่วยทรัพยากรที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะเก็บเกี่ยวเพื่อใช้ผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นโฟล (Flow) ที่มาจากระบบทรัพยากร สามารถคำนวณนับเป็นหน่วยได้ ในการศึกษานี้หมายถึงความถึงหน่วยพื้นที่สาธารณะที่ถูกครอบครองและใช้ประโยชน์โดยผู้ใช้

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) องค์ความรู้เชิงทฤษฎีเกี่ยวกับกิจกรรมการค้าริมทางและพื้นที่สาธารณะที่สะท้อนบริบทท้องถิ่นและมีความร่วมสมัยในเชิงปรากฏการณ์
- 2) องค์ความรู้ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ของปัญหาอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการผังเมืองในด้านการวางแผนการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการพื้นที่
- 3) องค์ความรู้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ อาทิ เศรษฐกิจนอกระบบ พื้นที่สาธารณะ ฯลฯ



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ เพื่อสร้างพื้นฐานองค์ความรู้เชิงทฤษฎี เพื่อกำหนดขอบเขตเชิงเนื้อหาในการศึกษาข้อมูล เพื่อเป็นกรอบเนื้อหาสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบเชิงทฤษฎี และเพื่อเป็นองค์ความรู้พื้นฐานก่อนการศึกษาภาคสนาม แบ่งเนื้อหาเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผลการศึกษาเรื่องนโยบายรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาหัวข้อที่ 2.1-2.5 จะเป็นการสรุปกรอบแนวคิดหลัก 4 เรื่องที่สำคัญต่อการวิจัย ได้แก่ คำอธิบายทางทฤษฎีของการค้าริมทาง การกำกับดูแลทรัพยากรร่วม การจัดระเบียบสังคม และความเป็นธรรม การศึกษากรอบแนวคิดทั้ง 4 เรื่องนี้จะเป็นการศึกษาในระดับภาพกว้างเพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงทางความคิดและตัวแปรทางทฤษฎี เนื้อหาหัวข้อที่ 2.6 จะเป็นการศึกษาและสรุปกรอบแนวคิดในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วมซึ่งจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมในระดับที่แคบลงและตีกรอบที่ทรัพยากรร่วมประเภทพื้นที่สาธารณะเมืองโดยตรง หัวข้อที่ 2.7 จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาเรื่องนโยบายรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะกรุงเทพมหานครตั้งแต่ออดีตถึงปัจจุบัน ก่อนที่จะสรุปผลการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อที่ 2.8

- 2.1 พัฒนาการ บทบาท และคำอธิบายทางทฤษฎีของการค้าริมทาง
- 2.2 กรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม
- 2.3 กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม
- 2.4 กรอบแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบสังคม
- 2.5 กรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม
- 2.6 กรอบแนวคิดในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม
- 2.7 บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร
- 2.8 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม

2.1 คำอธิบายทางทฤษฎี พัฒนาการ และบทบาทของการค้าริมทาง

การค้าริมทาง (Street Vending) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในสังคมไทยว่าการค้าหาบเร่แผงลอยคือการค้าขายบนพื้นที่สาธารณะที่มีรูปแบบการจัดวางสินค้าในลักษณะชั่วคราวทั้งเคลื่อนที่และอยู่กับที่ ผลการศึกษาของนฤมล นิราทร (2557) ระบุว่าลักษณะของการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมการค้าริมทางในประเทศไทยมีความหลากหลาย ตั้งแต่การขายสินค้าบนพื้นทางเท้าโดยตรง การตั้งโต๊ะแบบพับเก็บได้ และการใช้รถเข็นที่สามารถเคลื่อนย้ายได้สะดวก การค้าส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่าธุรกิจขนาดเล็กหรือนขนาดย่อม ซึ่งในบางครั้งเรียกว่าธุรกิจขนาดจิ๋ว (Micro-enterprise) ขนาดของพื้นที่ร้านค้าต่อหน่วยจึงไม่มากนัก สินค้าที่วางขายส่วนใหญ่เป็นสินค้าในชีวิตประจำวันที่มีราคาไม่แพงในระดับที่ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางจะสามารถซื้อหาได้

2.1.1 คำอธิบายทางทฤษฎี

การปรากฏตัวและคงอยู่ของกิจกรรมการค้าริมทางในบริบทสังคมเมืองไทยสามารถอธิบายผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐกิจภาคนอกระบบของสำนักความคิดต่างๆ ได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทวิลักษณ์ กลุ่มโครงสร้างนิยม กลุ่มกฎหมายนิยม และกลุ่มเจตจำนงนิยม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) กลุ่มทวิลักษณ์ (Dualism)

นักวิชาการในกลุ่มทวิลักษณ์มีความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจในเมืองนั้นแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional) และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ (Modern) หรือที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการหรือนอกระบบ (Informal) และภาคทางการ (Formal) ลักษณะสำคัญของเศรษฐกิจภาคนอกระบบซึ่งให้คำนิยามโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) เมื่อปีพ.ศ. 1972 ประกอบด้วย การดำเนินการเปิดกิจการโดยง่าย การใช้ทรัพยากรที่หาได้ในท้องถิ่น กิจการแบบครอบครัวเป็นเจ้าของ เป็นการประกอบกิจการขนาดเล็ก ใช้แรงงานและเทคโนโลยีระดับพื้นฐาน หาทักษะความชำนาญด้วยตนเอง ไม่พึ่งพาการศึกษาในระบบ นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย ธุรกิจไม่ได้อยู่เพียงลำพังแต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ที่อยู่ในระบบ

นักวิชาการในกลุ่มทวิลักษณ์เชื่อว่าเศรษฐกิจภาคนอกระบบเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราวในระหว่างที่ระบบเศรษฐกิจกำลังเปลี่ยนแปลงผ่านจากภาคเศรษฐกิจแบบล้าหลังไปสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่ทันสมัย อธิบายให้ชัดขึ้นด้วยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการได้ว่า การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนา

ระบบอุตสาหกรรมที่ดึงดูดแรงงานจากภาคการเกษตรซึ่งเป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมมาอยู่ในภาคอุตสาหกรรม (Lewis, 1950) อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ยังไม่สามารถเติบโตพอที่จะรองรับแรงงานเข้าสู่ระบบได้ทั้งหมด จึงเกิดเศรษฐกิจภาคนอกระบบเพื่อรองรับแรงงานกลุ่มดังกล่าว นักวิชาการกลุ่มนี้เชื่อว่าเศรษฐกิจภาคทางการและภาคนอกระบบนั้นมีลักษณะแยกออกจากกัน และเศรษฐกิจภาคนอกระบบจะหายไปในวันหนึ่ง ซึ่งเป็นผลจากแรงจูงใจของผลตอบแทนที่สูงกว่าในระบบเศรษฐกิจภาคทางการ ภายใต้กรอบความคิดนี้เศรษฐกิจภาคนอกระบบจึงมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจชายขอบ (Marginalization) (กัญญ์กฤษณ์ ฤกษ์สิริพัฒน์, 2558; ธานี ชัยวัฒน์, 2557)

จากคำอธิบายในระดับภาพกว้างข้างต้น นฤมล นิราทร (2557) และปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557)ได้นำทฤษฎี ทวิลักษณ์มาอ้างอิงเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การค้าริมทางในประเทศไทยว่า การเข้าสู่อาชีพการค้าริมทางถือเป็นกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดของกำลังแรงงานสำรอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยและการศึกษาต่ำจากพื้นที่ชนบท คนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งจะเดินทางเข้าสู่เมืองเมื่อต้องการโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ด้วยต้นทุนความรู้ที่ไม่มากพอ พวกเขาจึงไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการได้ และไม่สามารถหวนกลับไปประกอบอาชีพเกษตรกรได้อีก เพราะจำนวนมากสูญเสียที่ดินให้กับนายทุนไปแล้ว ทางออกเดียวที่พอจะทำได้คือการจับจองทางเท้าเป็นพื้นที่ทำกิน ซึ่งจำนวนมากเลือกค้าขายอาหารราคาถูก เพราะต้องใช้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำเพื่อให้ได้ซึ่งเงินสดโดยเร็ว การลงทุนปัจจัยการผลิตที่มากที่สุดคือ รถเข็น หม้อ กระทะ ชั้นวางของ และทุนสำรองสำหรับการซื้อมาขายไป รวมถึงทักษะชีวิตขั้นพื้นฐานสำหรับการทำอาหารเท่านั้น

จากคำอธิบายดังกล่าวนี้ การค้าริมทางจึงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการอยู่รอดของแรงงาน และจะเป็นอาชีพชั่วคราวตราบเท่าที่ผู้ประกอบการอาชีพไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการได้ อย่างไรก็ตาม การคงอยู่ของการค้าริมทาง ตลอดจนสถิติจำนวนผู้ค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 และเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 นั้นทำให้การอธิบายด้วยทฤษฎีข้างต้นเกิดข้อจำกัดและจำเป็นต้องมีการนำทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดใหม่มาสนับสนุน คำอธิบายของกรอบแนวคิดชุดใหม่ที่นฤมล นิราทรกล่าวถึงคือ การปรับเปลี่ยนกระบวนการจ้างงานในระดับสากล อันสืบเนื่องมาจากการแข่งขันที่เข้มข้นในภาคการผลิตและอุตสาหกรรมจากกระแส

โลกาภิวัตน์ ทำให้ความสามารถในการควบคุมการผลิตของแต่ละประเทศในการกำกับดูแล ควบคุมภาวะเศรษฐกิจของตนลดน้อยลง ระดับของความไม่แน่นอนเพิ่มสูงขึ้น ความยืดหยุ่น ในการจ้างงานจึงมีความสำคัญ การประกอบอาชีพการค้าริมทางซึ่งถือว่าเป็นอาชีพอิสระจึงมี บทบาทสำคัญในการสร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ การจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการ และระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์

นฤมลได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นข้างต้นนี้ไว้ว่า เดิมทีนักวิชาการจำนวนมาก เชื่อว่ากระบวนการพัฒนาและการเป็นเมืองจะทำให้กลุ่มคนที่อยู่ในเศรษฐกิจภาคคนอกระบบ หมดไป แต่ในความเป็นจริงจะพบว่ายังมีคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่สามารถเข้าถึงผลประโยชน์จาก กระบวนการพัฒนาของประเทศ และไม่สามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภาคทางการได้ ถ้ามอง จากฐานความคิดนี้ การค้าริมทางจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถเป็นทางออกได้ เพราะเปิด โอกาสให้คนจำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถเป็นลูกจ้างในระบบอยู่รอดในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยัง ตอบโจทย์เรื่องสังคมสงเคราะห์ เพราะการที่คนกลุ่มใหญ่มีอาชีพและรายได้พอช่วยเหลือ ตัวเองได้ในระดับหนึ่งจะทำให้ภาระด้านสังคมสงเคราะห์ของรัฐน้อยลง

2) กลุ่มโครงสร้างนิยม (Structuralism)

แบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจภาคคนอกระบบและภาคทางการที่เสนอ โดยนักวิชาการกลุ่มโครงสร้างนิยมมีความแตกต่างจากกลุ่มทวิลักษณ์ พวกเขาเชื่อว่าแท้จริง แล้วเศรษฐกิจภาคทางการและภาคคนอกระบบนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ เศรษฐกิจภาคคนอกระบบเป็นกลยุทธ์เพื่อความอยู่รอดของคนยากจน อันเป็นผลจาก การที่ภาคการผลิตต้องการลดต้นทุน เพื่อรักษาสถานะความได้เปรียบทางการแข่งขันไว้ ซึ่ง แนวทางหนึ่งที่ดำเนินการก็คือ การส่งงานส่วนหนึ่งให้ภาคคนอกระบบเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อการลดภาระต้นทุนต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคทางการ เช่น ต้นทุนแรงงานที่เพิ่มขึ้น รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย ฯลฯ เศรษฐกิจภาค คนอกระบบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตของระบบเศรษฐกิจภาคเป็นทางการ และมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก (กัญญ์กฤษณ์ ฤกษ์สิริพัฒน์, 2558)

เมื่อนำทฤษฎีในกลุ่มโครงสร้างนิยมมาอธิบายการปรากฏตัวของกิจกรรมการค้าริมทาง สามารถอธิบายได้ว่าการค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบชานาที่ขยายตัวเนื่องจากมีโอกาสในการผลิตซ้ำ การเสนอสินค้าและการบริการราคาถูกแก่แรงงาน ทำให้เกิดการลดค่าครองชีพ แรงงานจึงสามารถดำรงชีวิตด้วยค่าครองชีพที่ต่ำ และส่งผลทำให้นายทุนสามารถดึงเอามูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) ออกไปได้มากขึ้น (นฤมล นิราทร, 2557) มูลค่าส่วนเกินนี้ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดหลักในบทวิจารณ์เศรษฐศาสตร์การเมืองของคาร์ล มากซ์ (Marx, 1887) ทฤษฎีมูลค่าส่วนเกินของมากซ์มีพื้นฐานแนวความคิดมาจากการที่มาร์กเห็นนายจ้างจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าความสามารถที่แรงงานผลิตได้ ซึ่งในทฤษฎีของเขา นั้นนายทุนควรจ่ายให้แรงงานทั้งค่าจ้างและส่วนเกิน แต่เมื่อนายจ้างจ่ายเพียงค่าจ้าง ส่วนเกินจึงเป็นของนายทุน ตามแนวคิดของเขา ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจภาคทางการและภาคนอกระบบตามแนวคิดโครงสร้างนิยมจึงก่อให้เกิดกระบวนการขูดรีดในเชิงโครงสร้าง (Structural Exploitation) (ธานี ชัยวัฒน์, 2557)

3) กลุ่มกฎหมายนิยม (Legalism)

นักวิชาการกลุ่มกฎหมายนิยมอธิบายระบบเศรษฐกิจภาคนอกระบบว่าเป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่อยู่นอกกรอบแห่งกฎหมาย หรือการกำกับจากรัฐ และมีเป้าหมายเพื่ออยู่รอดจากความยากจนเป็นหลัก (Hart, 1973) เป็นผลลัพธ์จากการที่รัฐใช้อำนาจเพื่อพัฒนากฎหมายหรือระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่ยืดหยุ่น จนทำให้เกิดภาวะต้นทุนทางธุรกิจที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบหรือคงตัวอยู่ในระบบ (ธานี ชัยวัฒน์, 2557) ในมุมมองของนักวิชาการกลุ่มนี้ เศรษฐกิจนอกระบบเกิดขึ้นจากการตอบสนองอย่างมีเหตุผลของผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กมาก ที่ไม่ต้องการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบของภาครัฐที่ทำให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการสูงและเกิดความเสียเปรียบทางการแข่งขัน เป็นผลลัพธ์ของปฏิกริยาระหว่างกรอบการควบคุมเชิงกฎหมายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและสังคม (De Soto & Diaz, 2002; Sarin, 1982)

ภายใต้กรอบแนวคิดของสำนักกฎหมายนิยม การค้าริมทางในบริบทสังคมไทยถือว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทกลุ่มธุรกิจหรือกิจกรรมแอบแฝง (Hidden Activities) คือ

การผลิตสินค้าและการบริการนั้นไม่ผิดกฎหมายแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย(สังคีต พิริยะ รังสรรค์, 2546) หรือที่คานบูล (Kanbur, 2009) ระบุไว้ว่าเป็นกลุ่มกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของข้อบังคับหากไม่ยินยอมปฏิบัติตาม ด้วยสาเหตุการไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายนี้เองที่ทำให้การค้าริมทางถูกประเมินว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้ค้าประพฤติผิดกฎหมายในมิติต่างๆ ในเชิงรูปธรรม ได้แก่ การไม่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าหาบเร่-แผงลอยตามกรอบกฎหมาย การจัดวางสินค้าบนพื้นที่สาธารณะที่ไม่อนุญาตให้มีการค้าขาย การไม่ชำระภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ (นฤมล นิราทร, 2557) ผลการศึกษาของกัญญ์กฤษณ์ ฤกษ์สิริพัฒน์ (2558) ยืนยันว่าความยุ่งยากและอุปสรรคทางกฎหมายคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทำให้ผู้ค้าริมทางจำนวนมากตัดสินใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กลับไปเลือกใช้กฎกติกาที่ไม่เป็นทางการแทน สอดคล้องกับความคิดของเด โซโต (De Soto & Diaz, 2002) ที่ว่าเศรษฐกิจภาคนอกระบบไม่ใช่ภาคที่ไร้ระเบียบและยุ่งเหยิง แต่พวกเขาจะสร้างระเบียบของตัวเองที่แตกต่างไปจากระเบียบของรัฐที่เป็นทางการ

4) กลุ่มเจตจำนงนิยม (Voluntarism)

ธานี ชัยวัฒน์ (2557) อธิบายว่า กลุ่มเจตจำนงเป็นกลุ่มแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจภาคนอกระบบในฐานะทางเลือก กล่าวคือ เชื่อว่าแรงงานมีความสามารถในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภาคทางการได้แต่เขาเลือกที่จะไม่ทำด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ความสุข ความอิสระ รายได้ ฯลฯ แนวคิดตามกลุ่มเจตจำนงนี้สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ปรากฏตัวของกลุ่มผู้ค้าริมทางหน้าใหม่ที่มาจากชนชั้นกลางในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี คนกลุ่มนี้มีความรักในอิสระและต้องการรายได้ในอัตราที่สูงกว่าการเป็นลูกจ้างในระบบเศรษฐกิจภาคทางการ ประกอบอาชีพผู้ค้าริมทางจึงเป็นผลลัพธ์ของการตัดสินใจแลกระหว่างอิสระและรายได้กับความมั่นคงของผู้ค้ารุ่นใหม่ที่มีทุนสะสมระดับหนึ่งและมีต้นทุนทางการศึกษา ซึ่งจะแตกต่างจากผู้ค้าริมทางแบบดั้งเดิมที่เป็นกลุ่มคนยากจนที่ไม่มีการศึกษาและไม่มีโอกาสเข้าระบบการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการ

2.1.2 พัฒนาการและบทบาทของการค้าริมทางในสังคมไทย

การค้าริมทางหรือการค้าหาบเร่แผงลอยมีความสัมพันธ์กับชีวิตชาวกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน หากย้อนกลับไปในช่วงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การค้าหาบเร่-แผงลอยจะดำเนินการโดยผู้ค้า 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ค้าสตรีชาวไทยและผู้ค้าบุรุษชาวจีน โดยผู้ค้าสตรีชาวไทยนั้นเป็นผู้หญิงที่อยู่ในฐานันดรไพร่ ประกอบอาชีพค้าขายเพื่อหารายได้ควบคู่ไปกับอาชีพทำนา มีสถานที่ค้าขายคือตลาดน้ำหรือตลาดเรือ ลักษณะการค้ามีที่ตั้งอยู่กับที่ และการพายเรือเร่ขายไปตามบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง ต่อมาเมื่อการค้าเปลี่ยนแปลงจากทางน้ำสู่ทางบก จึงเริ่มปรากฏให้เห็นผู้หาบสินค้าเร่ขายตามถนน ส่วนการค้าบนบกแบบอยู่กับที่นั้นปรากฏตามตลาดบกนอกกำแพงพระนคร โดยสินค้าส่วนใหญ่คืออาหาร

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วงหลัง พ.ศ.2523 จึงพบว่าการขยายตัวของผู้ค้าริมทางชาวไทย ซึ่งนฤมล นิราทร (2557) ได้ให้เหตุผลไว้ 3 ประการ ได้แก่

- การเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการชาวจีน และการสนับสนุนให้ชาวไทยประกอบอาชีพการค้าและอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยเฉพาะในยุคสมัยที่จอมพลป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินนโยบายรัฐนิยม พร้อมจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของแรงงานชาวจีน
- นโยบายที่มุ่งส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมโดยละเลยภาคเกษตรกรรมส่งผลให้แรงงานชนบทชาวไทยจำนวนมากขายที่นาเพื่ออพยพเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างภาคอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร
- การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการอันเนื่องมาจากนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมากในเมือง

ตัวอย่างเชิงรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงนี้คือการเกิดโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ โรงงานฟอกหนังคลองเตย โรงปูนบางซื่อ ฯลฯ และการเกิดชุมชนแออัดหลายแห่งโดยรอบพื้นที่แหล่งงาน การอพยพเข้าเมืองของแรงงานภาคชนบทจำนวนมากทำให้เกิดอุปสงค์ต่อสินค้าและอาหารราคาถูกลง จึงเป็นที่มาของการขยายตัวของการค้าริมทาง

สถานการณ์ของการค้าริมทางบนพื้นที่สาธารณะเมืองเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในระหว่างและภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2540 การค้าริมทางเกิดการขยายตัวอีกครั้งเนื่องจากเกิดการเลิกจ้างงานจำนวนมากในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการ แรงงานจำนวนหนึ่งจึงต้องพลิกผันตนมาสู่การเป็นผู้ค้าริมทางเพื่อสร้างรายได้สู่ตนเอง เป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เริ่มเห็นแนวโน้มของผู้ค้ากลุ่มใหม่ที่เป็นกลุ่มคนในระดับชนชั้นกลางที่มีการศึกษาสูงในสนามการค้ามากขึ้น รวมถึงเริ่มเห็นการปรากฏตัวของผู้ค้าสูงอายุ และผู้ค้าริมทางชาวต่างชาติทั้งที่เป็นผู้ค้าอิสระและแรงงานรับจ้างมากขึ้นควบคู่กัน ข้อมูลดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาระดับเดียวกันของนฤมลที่ระบุว่าผู้ค้าริมทางในปัจจุบันมีทั้งผู้ที่ประกอบอาชีพเพื่อเป็นรายได้หลักและรายได้เสริม โดยพบว่าในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเป็นรายได้หลักนั้นมีสถานะทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย สามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับยังชีพหรือต่ำกว่า ระดับมีเงินออม และระดับ (ประสงค์) ขยายการประกอบอาชีพ ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการค้าริมทางซึ่งเดิมที่คือโอกาสในการประกอบอาชีพของคนกลุ่มหนึ่งในสังคมที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา และการเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนแหล่งทุน กำลังเปลี่ยนแปลงบทบาทสู่การเป็นอาชีพของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่หลากหลายระดับมากขึ้น การค้าริมทางจึงไม่ได้เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพของผู้ค้าที่ยากไร้เท่านั้น แต่ยังเป็นโอกาสในการสะสมทุน และขยับสถานะทางสังคมของตนเอง ดังที่ผู้ค้าชาวจีนสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ค้าชาวชนบทของไทยภายหลังกุศสงครามโลกครั้งที่ 2 และแรงงานต่างชาติดิจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับที่ด้อยกว่าสามารถมีรายได้เลี้ยงชีพ และยกสถานะตนเองสู่การเป็นชนชั้นนายทุนได้ในเวลาต่อมา

ในเชิงเศรษฐกิจ การค้าริมทางมีบทบาทควบคู่กับการพัฒนาเมืองและการบริการชุมชนในด้านการกระจายสินค้าสู่ผู้บริโภค เนื่องจากการค้าริมทางเป็นกิจกรรมการค้าที่ต้องการเงินลงทุนต่ำ แต่มีความคล่องตัวสูงในการปรับเปลี่ยนรูปแบบและประเภทของสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค การขยายตัวของจำนวนผู้ค้าริมทางทั้งในเชิงจำนวน รูปแบบความหลากหลายของบริการ และสถานที่ตั้ง จึงทำให้ผู้บริโภคบริโภคมีโอกาสในการเลือกซื้อสินค้ามากขึ้น บทบาททางเศรษฐกิจของการค้าริมทางจึงมิได้จำกัดเพียงที่การสร้างงานและฐานะทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพที่ด้อยโอกาส และพยุงค่าครองชีพทางเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่มูลค่าของการค้า

ริมทางยังสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม และสนับสนุนการพึ่งตนเองของระบบเศรษฐกิจประเทศ (ดวงฤทัย พรธเนศ และปัทมาวดี ชูชุกิ, 2552)

ในเชิงข้อสรุป การค้าริมทางมีคุณค่าและบทบาทสำคัญในสังคมไทยหลากหลายมิติ ในมิติเศรษฐกิจนั้นมีความเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาความยากจน การสะสมทุน และการประกอบอาชีพ ในมิติสังคม คือการลดปัญหาสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับความยากจน และการสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ในมิติทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของภาครัฐและการบังคับใช้กฎหมาย และมิติวัฒนธรรม คือเรื่องราวของวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ รวมทั้งความสัมพันธ์ในเชิงวัฒนธรรมระหว่างผู้คนในชนบทกับเมือง คุณค่าในหลากหลายมิตินี้คือปัจจัยที่ทำให้กิจกรรมการค้าริมทางยังคงมีบทบาทสำคัญในระบบการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน (นฤมล นิราทร, 2557; ปัทมาวดี ชูชุกิ อ้างถึงใน กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557)

2.2 กรอบแนวคิดเรื่องการค้ากับดูแลทรัพยากรร่วม

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource) หรือสินค้าที่ใช้กันร่วม (Common Goods) จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญคือเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการใช้งาน และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค ผู้บริโภคจำนวนมากว่าหนึ่งจึงสามารถใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน (Samuelson, 1954) เกณฑ์สำคัญที่แบ่งแยกระหว่างสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ (Pure Public Goods) กับสินค้าที่ใช้กันร่วมคือโอกาสที่จะเกิดอุปสรรคในการใช้งาน กล่าวคือ ในขณะที่คนสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ร่วมกันได้โดยไม่เกิดปัญหา แต่การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภคสินค้าที่ใช้กันร่วมอาจส่งผลทำให้เกิดการใช้ประโยชน์สินค้าหรือทรัพยากรเกินความพอดีจนส่งผลทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ลดลงได้ ปัญหาพื้นฐานของสินค้าที่ใช้กันร่วมจึงเป็นเรื่องของจำนวนผู้ใช้ทรัพยากรที่มากเกินไป และการใช้ทรัพยากรเกินความพอดี ซึ่งมีส่งผลทำให้สินค้านี้ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้งาน หรือเกิดความเสื่อมโทรมจากการที่ผู้ใช้กันมากขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันผู้ใช้คนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการได้ใช้ทรัพยากร

ตารางที่ 2- 1 การแบ่งประเภทของสินค้าตามคุณลักษณะความเป็นสาธารณะ

	เกิดความเป็นปรักษีในการใช้งาน (Subtractable)	ไม่เกิดความเป็นปรักษีในการใช้งาน (Not Subtractable)
กีดกันได้ (Excludable)	สินค้าเอกชน (Private Goods) เช่น ปากกา ดินสอ โຕีะ เป็นต้น	สินค้าเฉพาะกลุ่ม (Club Goods) เช่น สนามกอล์ฟ เคเบิลทีวี เป็นต้น
กีดกันไม่ได้ (Not Excludable)	สินค้าที่ใช้งานร่วม (Common-pool Goods) เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น	สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น ไฟฟ้าส่องสว่าง การรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

2.2.1 บทบาทของสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม

ปัญหาการเสื่อมโทรมและถดถอยของระบบทรัพยากรร่วมในระดับนานาชาติในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสาเหตุที่ทำให้การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมเป็นประเด็นที่นักวิชาการจำนวนมากให้ความสนใจศึกษาผ่านกรอบคิดและทฤษฎีกลุ่มต่างๆ ในจำนวนนี้มีนักวิชาการกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบันได้นำเสนอบทบาทของสถาบัน (Institutions) ซึ่งในที่นี้สื่อความหมายถึงกฎและกติกา (Rules of the Game) ของสังคมหรือชุมชนว่าเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ ข้อเสนอเรื่องสถาบันนี้เป็นข้อเสนอที่โต้แย้งต่อองค์ความรู้ดั้งเดิมเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมที่ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก ซึ่งพิจารณาว่าสถาบันเป็นปัจจัยที่ยากต่อการทำความเข้าใจ เป็นเพียงปัจจัยภายนอกที่มีลักษณะคงที่ และไม่มีผลในระบบการจัดสรรทรัพยากร¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานดังกล่าวไม่สามารถอธิบายโลกแห่งความเป็นจริงได้ทั้งหมด จึงเกิดแนวคิดเศรษฐศาสตร์ทางเลือก ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือเศรษฐศาสตร์สถาบัน

นักเศรษฐศาสตร์สถาบันมีความกังขาในสมมติฐานของแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก พวกเขามองว่าข้อสมมติดังกล่าวมีความแข็งกระด้าง ซึ่งจะทำให้เกิดการลดความแม่นยำและถูกต้องของทฤษฎี นักวิชาการในกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบันได้เพิ่มเติมข้อสมมติต่างๆ ให้มีความ

¹ ข้อสมมติของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก คือ คนจะตอบสนองต่อแรงจูงใจในทางที่จะทำให้ตัวเองได้รับผลที่ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดที่ตนเผชิญ และจะมีลักษณะเป็นเหตุเป็นผล เปรียบเทียบ “ผลได้” กับ “ต้นทุน” ก่อนการตัดสินใจ โดยมีข้อมูลและการทำสัญญาที่สมบูรณ์ และมีพฤติกรรมที่มีความคงเส้นคงวา ภายใต้การทำงานที่สมบูรณ์ของกลไกตลาด เมื่อมนุษย์แต่ละคนเลือกให้ตัวเองได้ผลที่ดีที่สุดแล้ว ในที่สุดสังคมก็จะได้คุณภาพที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ข้อสมมติพื้นฐานนี้ตัดปัจจัยเชิงสถาบันไปรวมอยู่ในข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ (Budget Constraint) เพื่อกำหนดให้เป็นปัจจัยภายนอกและไม่นำมาวิเคราะห์ร่วมด้วย ต้นทุนในการทำธุรกรรมจึงเป็นศูนย์

ใกล้เคียงกับโลกแห่งความเป็นจริงมากขึ้น พวกเขากำหนดให้สถาบันเป็นตัวแปรภายในที่อธิบายผ่านแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์แทนที่จะเป็นตัวแปรภายนอกดั้งเดิม พวกเขาเชื่อว่าการที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วยกันเป็นกลุ่มทำให้จำเป็นต้องมีกติกาของสังคมเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของแต่ละปัจเจกชน เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ แนวปฏิบัติ สถาบันจึงเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบกรรมสิทธิ์และระบบต้นทุนธุรกรรม ดังนั้น สังคมต่างๆ จึงมีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) อยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้นทุนธุรกรรมนี้มีผลสำคัญในการปรับหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันอีกทอด โดยเฉพาะการกำกับและชี้้นำการเลือกของประชาชนในสังคม ด้วยเหตุนี้ สถาบันจึงควรเป็นปัจจัยภายในมากกว่าปัจจัยภายนอกตามที่นักเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกเชื่อกัน

แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันเองก็แตกออกเป็นหลายแนวทาง ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญต่อการศึกษากฎกติกาของสังคม นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ นำโดยวิลเลียมสัน (Williamson, 1985) ได้ขยายขอบเขตของสถาบันในมุมมองที่กว้างขึ้นกว่าเดิม โดยให้ความสนใจว่าสถาบันทำงานอย่างไรในระบบเศรษฐกิจโดยภาพรวม โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพและการจำหน่ายจ่ายแจกไปในภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ โดยพื้นฐานแล้วเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ยังใช้ข้อสมมติพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักอยู่มาก โดยเฉพาะข้อสมมติเรื่องความเป็นเหตุเป็นผลที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะสร้างผลประโยชน์ต่อตัวเองมากที่สุด มนุษย์จึงมีปฏิริยาต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Incentive Structure) นอกจากนั้น ยังมองว่าตลาดเป็นสถาบันแบบหนึ่งที่เราควรทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ สร้างการจ้างงานอย่างเต็มที่ เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และกระจายสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดปัญหาที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามหน้าที่นี้ได้ คำอธิบายของเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ก็คือมีสถาบันที่เข้ามาส่งผลกระทบต่อตลาด ๑ ต่อการทำงานภายในตลาด จึงทำให้ตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ แสดงให้เห็นว่าในสังคมเศรษฐกิจยังมีสถาบันอื่น ๆ นอกจากตลาดอีก และสถาบันเหล่านี้ก็มีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดพฤติกรรมคน

อีกหนึ่งแนวคิดภายใต้เศรษฐศาสตร์สถาบันคือเศรษฐศาสตร์สถาบันแนววิวัฒนาการ (Evolutionary Economics) เศรษฐศาสตร์สถาบันแนววิวัฒนาการมีแนวคิดที่ว่าคนไม่ใช่สัตว์เศรษฐกิจที่สนใจเพียงแค่ผลประโยชน์ส่วนตัวสูงสุดเท่านั้น แต่สนใจผลการกระทำของตัวเองต่อคนอื่นด้วย นั่นคือมีความพอใจส่วนรวม (Social Preference) และมีความคำนึงถึงความตั้งใจ (Intention) ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันด้วย นั่นหมายความว่าเราจะมีพฤติกรรมอย่างไรในสังคมส่วนหนึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของคนอื่นที่ส่งผลต่อตัวเรา (Other-Regarding Behaviors) เช่น คนอาจมีพฤติกรรมต่างตอบแทน (Reciprocity Motive) ถ้ามีคนมาทำดีกับเรา เราก็ทำดีตอบแทน ถ้าทำไม่ดีกับเรา เรา

ก็จะทำไม่ได้ต่อบอกกลับไป แม้การกระทำของเรานั้นจะทำให้เราต้องแบกรับต้นทุนของการลงโทษนั้นไว้เอง หรืออาจมีพฤติกรรมแบบนักบุญที่ไม่ว่าผู้อื่นจะปฏิบัติต่อเราอย่างไร เราก็จะทำดีตอบแทน

ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนววิวัฒน์ คนและสถาบันสามารถมีอิทธิพลหล่อหลอมซึ่งกันและกัน ดังนั้น พฤติกรรมของคนจึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลง (Adaptive) และวิวัฒนาการ (Evolve) ไปเรื่อย ๆ ตอบสนองต่อสถาบันในสังคมนั้น ๆ มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันผ่านพฤติกรรมในอดีต (Path Dependence) สนใจเรื่องความพึงพอใจที่ขึ้นกับกติกาสถาหรือสถานการณ์ (State-Regarding Preference) ส่วนเรื่องของการกระทำต่อกันของคนในสังคมก็ย่อมมีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost)² ด้วยส่วนหนึ่ง เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวนี้ไม่เชื่อเรื่องสัญญาสมบูรณ์ (Non-Contractual Social Interactions) นั่นคือปฏิสัมพันธ์ต่อกันจะเป็นไปในรูปแบบที่ไม่สามารถทำตามหรือระบุไว้ในสัญญาได้โดยสมบูรณ์ เช่น การจ้างงาน นายจ้างคาดหวังว่าลูกจ้างจะทำงานให้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แต่นายจ้างก็ไม่สามารถระบุลงในสัญญาได้ว่าลูกจ้างนั้นต้องทำงานอย่างมาเนะพยายามแค่ไหน หรืออีกทางหนึ่ง ลูกจ้างที่มาสมัครงานตกลงราคาค่าจ้างกับนายจ้าง แต่ก็ไม่สามารถรู้ได้ว่าเมื่อมาทำงานจริง ๆ แล้วจะต้องถูกขูดรีดแรงงานในระดับใด ปฏิสัมพันธ์ในลักษณะนี้จึงถูกควบคุมโดยธรรมเนียมปฏิบัติและอำนาจ ยกตัวอย่างในกรณีข้างต้นนี้ เนื่องจากสัญญาไม่สามารถระบุว่าลูกจ้างต้องแสดงความพยายามระดับไหนในการทำงาน ดังนั้น ความตั้งใจและพยายามทำงานที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เกิดจากสัญญาที่สมบูรณ์ แต่หากเกิดจากการกดดันจากผู้ร่วมงานด้วยกันมากกว่า เศรษฐศาสตร์สถาบันแนววิวัฒน์เชื่อว่ากรณีสัญญาและข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์นี้เป็นกรณีทั่วไป ในขณะที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักเชื่อว่ากรณีเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้เป็นกรณียกเว้น นอกเหนือจากข้อสมมติพื้นฐานหลักเหล่านี้ เศรษฐศาสตร์สถาบันแนววิวัฒน์ยังให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

² ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน ในสังคมเศรษฐกิจประกอบด้วยเครือข่ายทางสังคมที่มีรูปแบบเฉพาะตามรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในสังคม เช่น ความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมาย ความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติ ความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นๆ เช่น คู่แข่งทางระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น เราเรียกความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่นเหล่านี้ว่าธุรกรรมทางเศรษฐกิจ (economic transaction) ซึ่งโดยปกติแล้ว ธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกกำหนดโดยโครงสร้างเชิงสถาบัน อันได้แก่ กติกาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อกำหนดให้รูปแบบธุรกรรมระหว่างผู้ดำเนินการเป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และในฐานที่ความสัมพันธ์เองก็เป็นรูปแบบสถาบันอย่างหนึ่ง การทำให้เกิดสถาบันหรือการใช้ประโยชน์จากสถาบัน หรือการบังคับให้เกิดการใช้กฎกติกาจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการ เป็นต้นทุนในการตรวจสอบ (monitoring cost) หรือการควบคุม (enforcement cost) การสร้างหรือใช้ประโยชน์จากสถาบันจึงถือเป็นธุรกรรมอย่างหนึ่งในระบบเครือข่ายทางสังคม และทรัพยากรที่ถูกใช้ไปเพื่อการดำเนินธุรกรรมดังกล่าวจึงถือว่าเป็นต้นทุนทางธุรกรรม (transaction cost)

ตัดสินใจของผู้เล่น และให้ความสนใจต่อผลสะท้อนในทางบวก ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ที่ผลลัพธ์ที่ตอบแทนจะยิ่งมากขึ้น ถ้าจำนวนคนที่เข้ามาทำในสิ่งนี้เพิ่มมากขึ้นเป็นพฤติกรรมเชิงกลุ่ม (Collective Action)

ในเชิงปรัชญา นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเชื่อว่าสถาบันที่ดีจะนำไปสู่สังคมที่มีความมั่งคั่งก้าวหน้า ยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถาบันสามารถเข้าไปมีบทบาทในการเอื้อให้มนุษย์ในสังคมตัดสินใจให้ความร่วมมือกันจนนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สังคมได้สวัสดิการสูงสุด (Pareto Superior) ในกรณีที่มีการตัดสินใจของแต่ละปัจเจกบุคคลคำนึงถึงผลประโยชน์ตนเองสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงสวัสดิการของสังคม นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเชื่อว่าเราสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการหาทางให้แต่ละฝ่ายร่วมมือกันมากขึ้น โดยการแทรกแซงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อกระตุ้นให้การตัดสินใจของผู้เล่นให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์ที่ได้ร่วมกันมากขึ้น การวิเคราะห์สถาบันที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมเพื่อลดอบตเรียนจึงเป็นสิ่งที่นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สถาบันจำนวนมากให้ความสนใจ ซึ่งหนึ่งในผลการศึกษาที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลคือผลการศึกษาของ ออสโตรม (Elinor Ostrom) และคณะฯ ซึ่งจัดทำขึ้นภายหลังจากการรวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาจำนวนหลายร้อยกรณีจากหลากหลายสาขา เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล จนได้มาซึ่งบทสรุปที่เป็นข้อโต้แย้งต่อองค์ความรู้ดั้งเดิมที่ว่าด้วยโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมดังที่ทุกคนรู้จักดี



ตารางที่ 2-2 บทบาทของสถาบันที่มีต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรรทรัพยากร

กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์	สถาบัน	การตัดสินใจและพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล	การจัดสรรทรัพยากร	ผลลัพธ์
เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก	ตัวแปรภายนอก	<ul style="list-style-type: none"> • คนตอบสนองต่อแรงจูงใจที่จะทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัด • เปรียบเทียบต้นทุน-ผลกำไร 	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดสรรทรัพยากรโดยกลไกตลาด (อุปสงค์-อุปทาน) 	<ul style="list-style-type: none"> • การตัดสินใจบนผลประโยชน์ตนเองสูงสุดโดยไม่มีคำนึงถึงสวัสดิการของสังคม
เศรษฐศาสตร์สถาบัน	ตัวแปรภายใน	<ul style="list-style-type: none"> • สถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์และต้นทุนธุรกรรมมีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ 	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดสรรทรัพยากรด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างกลไกตลาดและสถาบันประเภทอื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> • การตัดสินใจบนความร่วมมือจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สังคมได้สวัสดิการสูงสุด
เศรษฐศาสตร์สถาบันวิวัฒน์	ตัวแปรภายในมีความเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการได้	<ul style="list-style-type: none"> • คนสนใจเรื่องความพึงพอใจของส่วนรวม และความตั้งใจของปฏิสัมพันธ์ที่ขึ้นกับกติกาหรือสถานการณ์ • พฤติกรรมเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการได้ • สถาบันหลอหลอมคน คนหลอหลอมสถาบัน • ปฏิสัมพันธ์ต้องเริ่มต้นธุรกรรม • ไม่เชื่อเรื่องสัญญาสมบูรณ์ ปฏิสัมพันธ์จึงถูกควบคุมโดยอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติ • ให้ความสนใจต่อผลสะท้อนทางบวกที่มากขึ้นจากจำนวนคนที่มาเข้าร่วมเป็นพฤติกรรมเชิงกลุ่ม 	<ul style="list-style-type: none"> • ธรรมเนียมปฏิบัติและอำนาจจะมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร 	

2.2.2 องค์ความรู้ดั้งเดิมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม

ความรู้ดั้งเดิมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรร่วมถูกใช้งานโดยไม่มีการควบคุม ทรัพยากรนั้นจะถูกใช้จนหมดสิ้นเพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษา และผู้ใช้แต่ละคนก็จะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพราะไม่รู้ว่าหากเผื่อรอถึงอนาคตแล้ว วันข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นให้ใช้ประโยชน์อีกหรือไม่ ความเชื่อนี้ อธิบายได้โดย 3 แนวคิดสำคัญที่สอดคล้องกัน (Hardin, 1968; Olson, 2002; Ostrom, 1990; ชลบุญนาค, 2554)

- โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The tragedy of the commons)
- ทฤษฎีเกมว่าด้วยนักโทษ (prisoner's dilemma)
- ตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม (The logic of collective action)

โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมคือบทความที่นำเสนอโดยฮาร์ดิน (Hardin, 1968) ซึ่งได้กล่าวถึงสถานการณ์สมมติหนึ่งว่า หากมีทุ่งหญ้าแห่งหนึ่งเป็นของชุมชน และทุ่งหญ้านั้นเปิดกว้างให้ทุกคนเข้าเลี้ยงสัตว์ได้อย่างไม่จำกัด คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคนย่อมได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการใช้ทุ่งหญ้า ก่อนที่เวลาจะผ่านไป ทุกคนต่างรู้ว่าทุ่งหญ้าจะต้องเสื่อมโทรมลงจากการใช้ประโยชน์ และจะได้รับผลกระทบกันอย่างถ้วนหน้า ดังนั้น สิ่งที่คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคนควรทำคือการริบนำสัตว์ของตนเข้ามากินหญ้าให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ก่อนที่ทุ่งหญ้าจะเสื่อมโทรม ซึ่งในท้ายที่สุด ทุ่งหญ้าจะถูกใช้ประโยชน์เกินกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น และส่งผลทำให้เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว หรืออาจล่มสลายไปเลย สถานการณ์สมมตินี้สะท้อนแนวคิดของฮาร์ดินที่ว่า การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างไม่มีขอบเขตของชุมชนจะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมและหายนะของระบบทรัพยากร และสังคมโดยรวมจะต้องเป็นผู้รับความเสียหายที่เกิดขึ้น

สถานการณ์สมมติของฮาร์ดินถูกรองรับทางความคิดด้วยทฤษฎีเกมว่าด้วยนักโทษ ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ในสถานการณ์ที่ผู้ต้องหา 2 คนที่ร่วมมือกันกระทำความผิดและถูกตำรวจสืบสวนแยกห้อง แต่ละคนมีทางเลือก 2 ทาง คือ จะสารภาพหรือไม่สารภาพ โดยทางเลือกที่ดีที่สุดคือไม่สารภาพทั้งคู่ เพราะตำรวจจะไม่สามารถเอาเรื่องได้ หรืออย่างน้อยก็ได้รับโทษสถานเบา แต่ถ้าหากคนใดคนหนึ่งสารภาพ คนที่สารภาพจะได้รับโทษสถานเบา ในขณะที่คนที่ไม่สารภาพจะได้รับโทษอย่างหนัก และหากสารภาพทั้งคู่ก็ได้รับโทษหนักเช่นกัน แต่น้อยกว่ากรณีที่ไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายหนึ่งสารภาพภายใต้ทางเลือกดังกล่าวนี้ ในสถานการณ์ที่นักโทษทั้งสองคนไม่สามารถสื่อสารกันได้ นักโทษทั้งสองฝ่ายย่อมมีแนวโน้มที่จะสารภาพความจริง เพราะต่างฝ่ายต่างไม่รู้ว่าอีกฝ่ายจะสารภาพหรือไม่ และเกรงกลัวว่าหากตนเลือกที่จะไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายสารภาพแล้วจะทำให้ได้รับโทษหนัก อย่างไรก็ตาม

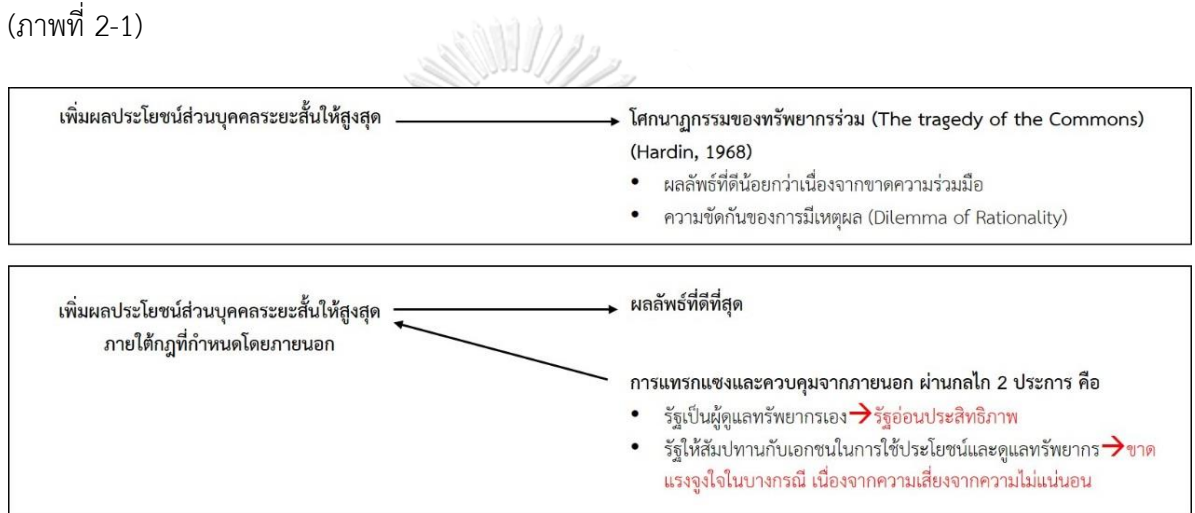
เมื่อทั้งสองฝ่ายสารภาพ ทั้งคู่ก็ต้องรับโทษสถานหนัก แทนที่จะได้รับโทษสถานเบาหากไม่สารภาพทั้งคู่ สถานการณ์สมมตินี้สื่อถึงความขัดกันของความมีเหตุผล (Dilemma of Rationality) ที่การกระทำอย่างมีเหตุผลในระดับปัจเจกอาจกลายเป็นความไม่มีเหตุผลในระดับสังคมส่วนรวม ปัจเจกบุคคลจึงมีแนวโน้มที่จะตักตวงทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ทำให้สุดท้ายในระยะยาวทุกคนเสียประโยชน์มากกว่าการร่วมมือกันตั้งแต่ต้น (ชล บุนนาค, 2554)

คำอธิบายตามแนวคิดข้างต้นสอดคล้องกับตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม ซึ่งเสนอไว้โดยอลสัน (Olson, 2002) มีแนวคิดที่ว่าปัจเจกบุคคลมักจะแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดให้กับตนเองโดยไม่จำเป็นว่าทางเลือกนั้นจะต้องดีที่สุดในสังคม และไม่ว่าในความร่วมมือใดก็ตามเพื่อผลประโยชน์ของสังคมแล้ว จะมีคนที่ไม่ทำอะไรเลยและเอาประโยชน์โดยไม่ยอมเสียค่าใช้จ่ายจากความร่วมมือนั้น กล่าวเสมอ โดยเฉพาะในสังคมที่มีจำนวนสมาชิกขนาดกลางหรือใหญ่ หรือสังคมที่ไม่มีการบังคับหรือใช้วิธีการอื่นใดที่จะทำให้คนในสังคมทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วนั้น คนที่เห็นแก่ตัวและมีเหตุผลจะไม่ทำอะไรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเลย เนื่องจากความพยายามของเขาจะไม่มีผลอะไรที่สังเกตได้เลยในกลุ่มหรือองค์กร ในขณะที่เขายังได้รับผลประโยชน์จากฐานะที่ดีขึ้นขององค์กร ซึ่งเกิดมาจากการร่วมมือของคนอื่นๆ โดยไม่เกี่ยวข้องว่าเขาจะร่วมมือหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น เขาจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กรอบแนวคิดในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมตามองค์ความรู้ดั้งเดิมส่งผลทำให้ผู้กำหนดนโยบายหลงเข้าใจว่าไม่ควรปล่อยให้ทรัพยากรร่วมคงสถานะของการเป็นทรัพย์สินสาธารณะ เพราะปัจเจกชนจะตกอยู่ภายใต้กับดักของความมีเหตุผลระดับปัจเจกบุคคล และจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมจนทำให้เกิดการสูญเสียหรือเสื่อมโทรม แนวทางการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมเป็นจำนวนมากในสังคมจึงมักเกิดขึ้นในรูปแบบที่ต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมี 2 แนวทางหลัก คือ การมอบหมายให้ภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลด้วยวิธีการจัดการแบบรวมศูนย์จากบนลงล่าง และการกำกับดูแลโดยภาคเอกชนในรูปแบบของการให้สัมปทานและอ้างอิงกับระบบตลาด

การกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า รัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้บุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้อง และลงโทษหากมีการกระทำความผิด อย่างไรก็ตามแนวทางนี้จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์ และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงนั้นเกิดขึ้นได้ยาก เพราะรัฐค่อนข้างอ่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในบางกรณีกลับลงโทษคนที่ทำตามกติกา ในขณะที่ไม่สามารถจับและลงโทษคนที่ไม่ทำตามกติกาได้ ท้ายที่สุดแล้วจึงไม่มีคนทำตามกติกา ทรัพยากรร่วมจึงตกอยู่ในสภาพที่เปิดกว้าง ไม่มีกรรมสิทธิ์ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยภาครัฐจึงมักประสบอุปสรรคและไม่ประสบผลสำเร็จ ส่วนแนวทางการให้สัมปทานต่อภาคเอกชนนั้นคือการที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนเป็นผู้ควบคุม

โดยตรงในการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรร่วมแทนภาครัฐ โดยเชื่อว่าเอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี เพราะจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ไปเป็นระยะเวลานาน การให้สัมปทานคือการเปลี่ยนสถานะของสินค้าหรือทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าเอกชน มีข้อดีตรงที่สามารถตัดปัญหาของทรัพยากรร่วมไปได้ แต่ก็มีข้อจำกัดในหลายด้านด้วยกัน เช่น การให้สัมปทานเป็นการให้อำนาจผูกขาดต่อทรัพยากรที่อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อกว้าง ซึ่งอาจไปขัดหรือส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน และเป็นชนวนที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในระหว่างชุมชน รวมถึงภาคเอกชนจำเป็นจะต้องแบกรับความเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนในอนาคตของระบบทรัพยากรไว้เอง เป็นต้น (Ostrom, 1990, 2010, 2011; Scott, 1998; ชล บุนนาค, 2554) (ภาพที่ 2-1)



ภาพที่ 2- 1 การจัดการทรัพยากรร่วมแบบดั้งเดิม

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom, 2010)

กล่าวโดยสรุป องค์ความรู้ดั้งเดิมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมนั้นตั้งอยู่บนข้อสมมติบางประการ ได้แก่ ความมีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ (Rationality) ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร (Perfect Information) ความสัมพันธ์ของการกระทำของผู้คน รวมถึงความแน่นอนคงที่ของสภาพแวดล้อม (Certainty) กล่าวคือ เชื่อว่าผู้ใช้ทรัพยากรมีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ หากการกระทำใดทำให้ได้ประโยชน์มากกว่าต้นทุน เขาจะยอมเลือกที่จะกระทำสิ่งนั้น การกระทำของแต่ละคนแยกขาดออกจากกัน ไม่สัมพันธ์กัน ข้อมูลข่าวสารมีความสมบูรณ์ รวมถึงสภาพแวดล้อมที่คนเหล่านี้อาศัยและกระทำการต่างๆ นั้นมีความแน่นอน หากพิจารณาภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรจะไม่สามารถหลุดออกจากกับดักของความขัดกันของผลประโยชน์ได้และส่งผลทำให้เกิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม การแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะจากรัฐหรือนักพัฒนา

ภาคเอกชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดในความเป็นจริงของข้อสมมติที่ตั้งได้กล่าวไว้ข้างต้น การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมจำนวนมากในอดีตทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชนจึงไม่ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน (ชล บุนนาค, 2554)

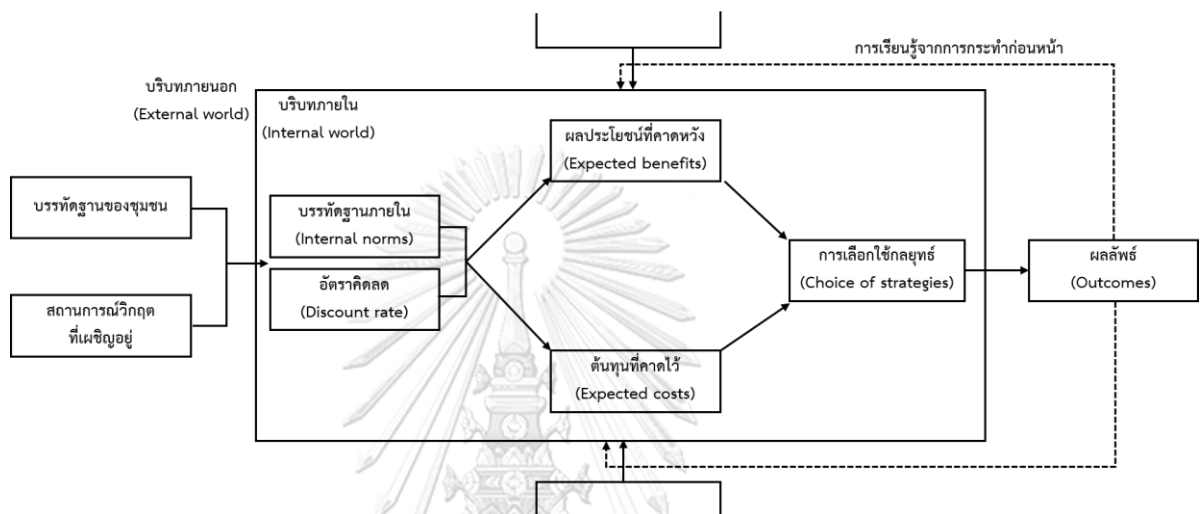
2.2.3 ข้อโต้แย้งต่อองค์ความรู้ดั้งเดิม

ออสตรอมซึ่งมีพื้นฐานเป็นนักเศรษฐศาสตร์สถาบันกล่าวว่า แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมตามที่ระบุไว้ในบทความของฮาร์ดินนั้นยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายโลกแห่งความเป็นจริง เพราะแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ซึ่งมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์จะมีพฤติกรรมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งขัดกันกับผลประโยชน์ส่วนรวม ออสตรอมซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันเชื่อว่า แนวคิดดังกล่าวจะถูกต้องเฉพาะในบางสถานการณ์เท่านั้น เนื่องจากข้อสมมติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่ปัจเจกชนเผชิญนั้นแคบเกินไป เช่น ผู้ใช้ทรัพยากรต้องเห็นแก่ประโยชน์ในปัจจุบันมากกว่าในอนาคต มีความไวเนื้อเชื่อใจต่อคนในสังคมของตนน้อยมาก ไม่มีความสามารถในการทำงานร่วมกัน และไม่มีโอกาสสร้างกลไกการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมเพื่อไม่ให้เกิดการใช้งานมากเกินไป ฯลฯ ซึ่งออสตรอมยืนยันว่า ในชีวิตความเป็นจริงแล้ว เราจะเผชิญกับสถานการณ์เหล่านี้บ่อยมาก

ในมุมมองของออสตรอม การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมมิได้มีแค่สองทางเลือก เพราะทรัพยากรร่วมไม่ได้เป็นของรัฐหรือของเอกชนเท่านั้น รวมทั้งการเห็นว่าการใช้ทรัพยากรร่วมของคนในชุมชนจะก่อให้เกิดโคกนาฏกรรมเสมอไปนั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นจริง ออสตรอมและคณะวิจัยยืนยันว่าชุมชนนั้นมีศักยภาพมากพอที่จะกำกับดูแลทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนหากมีการพัฒนาสถาบันทางสังคม ซึ่งในที่นี้หมายถึงกฎ กติกา และมารยาทที่เข้มแข็ง รวมถึงข้อมูลจากกรณีศึกษาจำนวนมากยืนยันว่าการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนไม่ต้องการบทบาทขององค์กรภายนอกในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหา เนื่องจากการบริหารจัดการกันเองภายในชุมชนนั้นก่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และเกิดระบบการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าการควบคุมโดยองค์กรภายนอกที่มีใช้กลุ่มคนภายในชุมชนในทางกลับกัน การบังคับใช้กฎกติกาที่กำหนดโดยองค์กรภายนอก เช่น กฎหมาย กลับส่งผลให้คนในชุมชนมีความร่วมมือกันโดยสมัครใจน้อยลง

จากกรอบแนวคิดที่ออสตรอมและคณะฯ พัฒนาขึ้น (ภาพที่ 2-2) เขาเห็นว่าแม้ว่าผู้ใช้ทรัพยากรจะมีข้อจำกัดของความเป็นเหตุและผล เนื่องจากมีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นอย่างจำกัด แต่ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถเรียนรู้ได้ และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีที่สุด

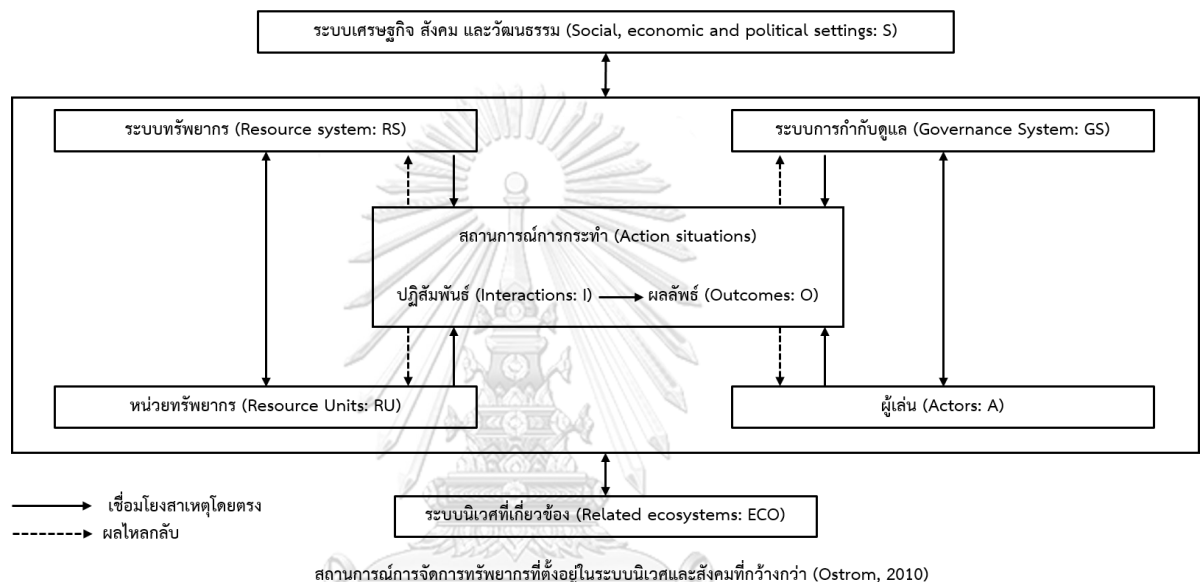
เมื่อมีโอกาส ดังนั้น ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกัน และอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนพอจะที่สามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์วิกฤตที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่เป็นการส่วนตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอาจส่งผลให้อัตราคิดลด (Discount Rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้น และทำให้เขาตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากร และเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและไม่ยั่งยืน แทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า



ภาพที่ 2- 2 กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน
(ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom, 1990)

ออสโตรมยังเห็นว่าผู้ใช้ทรัพยากรมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐานของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย บรรทัดฐานเป็นมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูกควรทำ หรือควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำที่จะเลือกทำ การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูดและการปฏิบัติตามกติกา ก็มีความเป็นไปได้ว่าการจัดการนั้นมีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผลมาก แต่หากชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่หาประโยชน์ใส่ตัวและฉวยโอกาสก็ยากที่การจัดการทรัพยากรจะสัมฤทธิ์ผลได้ เนื่องจากเมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามกฎเป็นเวลานาน เขามีโอกาสที่จะรับเอาคตินั้นเข้ามาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของเขา อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ในทุกๆ สังคมย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี กลไกการตรวจตราและการลงโทษทางสังคมจึงมีบทบาทมากในการทำให้การกำกับดูแลทรัพยากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ออสโตรมยังระบุว่าสภาพแวดล้อมอันสลับซับซ้อนที่ผู้ใช้ทรัพยากรเผชิญอยู่นั้นยังเป็น

ปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์กับการตัดสินใจของผู้ใช้และการบริหารจัดการทรัพยากร ปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรจะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบทรัพยากร (Resource System) หน่วยทรัพยากร (Resource Unit) ระบบการจัดการ และตัวผู้ใช้ทรัพยากร ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลย้อนกลับไปที่ปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ของการกระทำนั้น ในขณะเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์และผลของการกระทำนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับระบบนิเวศที่ใหญ่กว่าที่ทรัพยากรตั้งอยู่หรือเกี่ยวข้องด้วย ในมุมมองอื่น บริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของระบบนิเวศที่ใหญ่กว่าย่อมส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรอย่างเลี่ยงไม่ได้ (ภาพที่ 2-3)



ภาพที่ 2- 3 สถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า
(ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom, 2010)

กล่าวโดยสรุป ในเชิงกรอบแนวคิด ออสโตรมได้ขยายข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรให้กว้างขึ้นไปกว่าข้อสมมติดั้งเดิมเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ในเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแบบนีโอคลาสสิก โดยเสนอว่าการตัดสินใจของปัจเจกชนมิได้เป็นผลมาจากการเปรียบเทียบระหว่างผลได้และต้นทุนที่เป็นเงื่อนไข และอัตราคิดลดส่วนบุคคลเท่านั้น ยังมีบรรทัดฐานภายใน และการเรียนรู้จากผลของการกระทำที่จะช่วยทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน และผลที่คาดหวังได้จากการกระทำชัดเจนขึ้น หรือนำไปสู่การสร้างทางเลือกใหม่ที่ดีกว่า กระบวนการตัดสินใจเหล่านี้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของทรัพยากรอย่างมีพลวัต ปฏิสัมพันธ์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ และสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่แปรเปลี่ยนไปจะส่งผลไหลกลับสู่การตัดสินใจและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น (ชล บุนนาค, 2554)

ในเชิงข้อสรุป ออسترอมย้ำว่าการจัดการทรัพยากรโดยกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเองนั้นมีความเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่าหากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรอย่างสมัครใจ เนื่องจากในความเป็นจริงคนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ดีสำหรับทุกฝ่ายได้หากมีโอกาสคุยกัน และเนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรมีความรู้เรื่องระบบนิเวศเชิงพื้นที่ และรู้จักกับผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่น จึงทำให้พวกเขาสามารถออกแบบกติกาที่เป็นที่ยอมรับและเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่นั้นได้ อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนไม่จำเป็นที่จะต้องมีประสิทธิภาพ หรือสัมฤทธิ์ผลเสมอไป ออسترอมค้นพบว่าในกลุ่มชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วมกันล้วนมีเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการปัญหาที่สอดคล้องกันโดยภาพรวม เช่น มีการสร้างกฎกติกาที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่โดยเฉพาะ มีการระดมการตัดสินใจภายในโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก มีการพัฒนากลไกท้องถิ่นที่ประหยัดแต่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา และมีกระบวนการลงโทษเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการ เป็นต้น

2.3 กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม

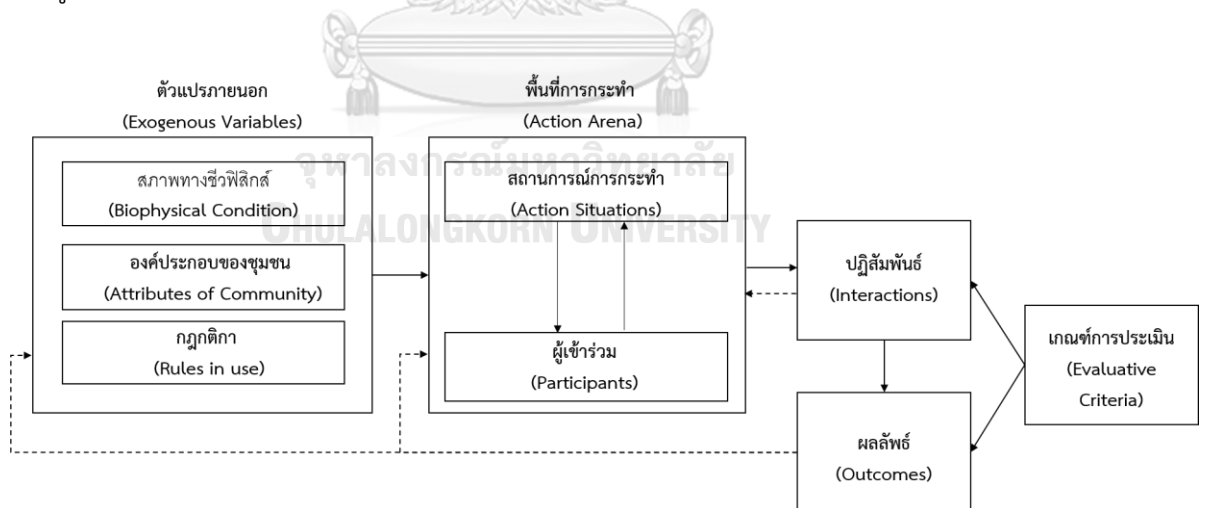
กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน (Institutional Analysis and Development Framework) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยออسترอมและคณะฯ เป็นกรอบแนวคิดหลักที่นักวิจัยด้านสถาบันให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้ในระดับสากล กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมกว้างกว่า และกรอบกระบวนการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลซึ่งพัฒนาขึ้นโดยนักวิจัยกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น ในการนำกรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันมาใช้จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลด้วยกรอบแนวคิดทั้งหมดนี้ที่มีความต่อเนื่องกัน

2.3.1 กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน

กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีเกม เป็นกรอบแนวคิดที่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งสำหรับการค้นหาว่าผู้คนมีวิธีการทำงานร่วมกันและจัดระเบียบตัวเองข้ามขอบเขตขององค์กรและรัฐเพื่อจัดการทรัพยากรร่วมกันได้อย่างไร (Hess & Ostrom, 2005) เครื่องมือในการวิเคราะห์สถาบันก็คือภิบาลหรือการกำกับดูแล (Governance) โดยมีแนวคิดที่ภิบาลนั้นถูกกำหนดจากปัจจัยแวดล้อมของสถาบัน และเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นพลวัตตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจโครงสร้างของกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ภิบาลแสดงไว้ดังภาพที่ 2-4 ประกอบด้วย

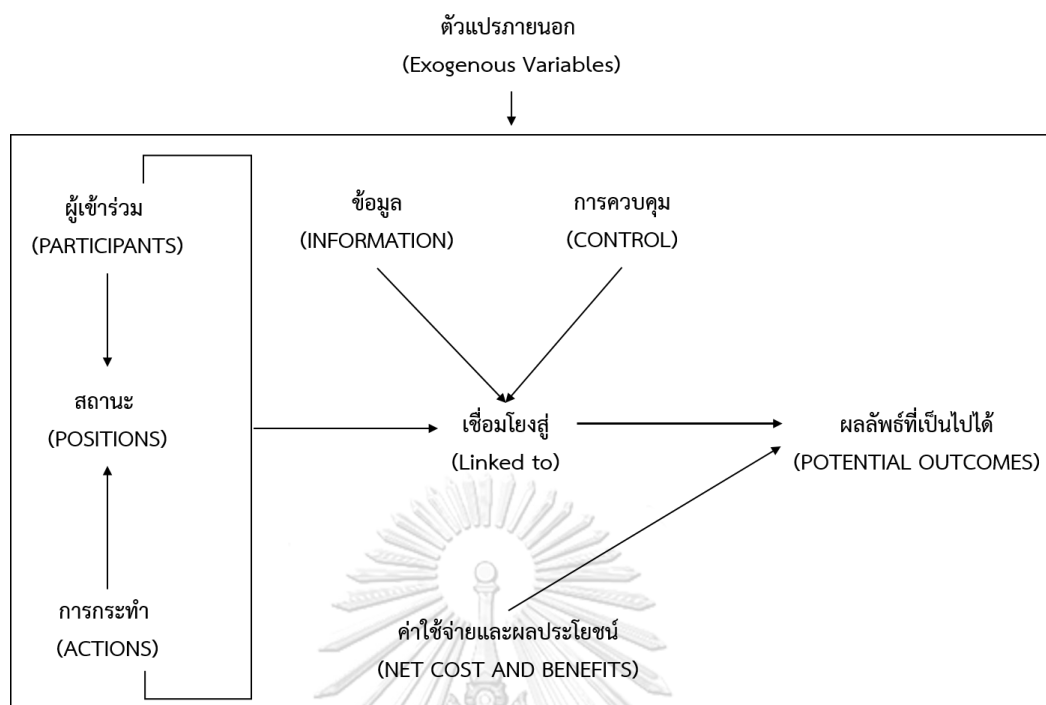
- ตัวแปรภายนอก ได้แก่ สภาพทางชีวฟิสิกส์ องค์ประกอบของชุมชน และกฎกติกา
- พื้นที่การกระทำ ได้แก่ สถานการณ์การกระทำ และผู้เล่น
- ปฏิสัมพันธ์
- ผลลัพธ์
- เกณฑ์การประเมิน

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นี้ สถานการณ์ที่ปัจเจกบุคคลปฏิสัมพันธ์เพื่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ แก้ไขปัญหา คลอบงำบุคคลอื่นๆ หรือต่อสู้ (ท่ามกลางหลายสิ่งทีบุคคลอื่นกระทำ) คือ จุดศูนย์กลางของการวิเคราะห์ ผู้เล่นแต่ละคนจะเข้าสู่สถานการณ์กระทำด้วยสถานะ ข้อมูล กลยุทธ์ และพฤติกรรมที่กำหนดโดยตัวแปรภายนอก ผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์จะก่อให้เกิดผลกระทบไหลย้อนกลับสู่สังคมและระบบนิเวศที่เป็นบริบทแวดล้อมของสถานการณ์การกระทำ ภายในสถานการณ์การกระทำเองก็มีโครงสร้างของปัจจัยในการวิเคราะห์ที่ชัดเจนดังภาพที่ 2-5 ได้แก่ ผู้เข้าร่วม สถานะหรือตำแหน่งของผู้เข้าร่วม ผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ ชุดของการกระทำที่อนุญาต การควบคุม ข้อมูล การกระทำและผลลัพธ์และการเชื่อมโยงของพวกเขา และค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ซึ่งทำหน้าที่เป็นแรงจูงใจและแรงยับยั้งต่อการกระทำและผลลัพธ์ (Cole, 2014; Ostrom, 2005)



ภาพที่ 2- 4 โครงสร้างกรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom, 2005)



ภาพที่ 2- 5 โครงสร้างภายในของสถานการณ์การกระทำ
(ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom, 2005)

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นี้ ออสโตรมได้จำแนกองค์ประกอบของทรัพยากรร่วมเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ระบบทรัพยากร กับหน่วยทรัพยากร ระบบทรัพยากรจะมีลักษณะเป็นสต็อก (Stock) ของทรัพยากรที่จะต้องดำรงอยู่เพื่อให้เกิดการผลิตตัวทรัพยากร ในขณะที่ตัวทรัพยากรมีลักษณะเป็นโฟล (Flow) ที่มาจากระบบทรัพยากร เป็นส่วนที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะได้เก็บเกี่ยวเพื่อใช้ผลประโยชน์ ดังนั้น กติกาที่ถูกพัฒนาขึ้นจึงแบ่งเป็นกติกาที่เกี่ยวกับหน่วยทรัพยากร และกติกาที่เกี่ยวกับการดูแลระบบทรัพยากร

2.3.2 ตัวละครที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลหน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรถือว่าเป็นหัวข้อพื้นฐาน ถึงแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมจะมีหลายสถานะ และแต่ละสถานะต่างก็มีบทบาทแตกต่างกันไป รวมถึงบางคนอาจจะมีหลายบทบาท แต่เราสามารถแบ่งผู้เล่นทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเป็น 3 บทบาทสำคัญ ได้แก่

- 1) **ผู้ใช้ (appropriator)** ในที่นี้หมายถึงผู้เก็บเกี่ยวหน่วยทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นการบริโภคโดยตนเอง หรือการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่คนอื่นต่อไป

ทั้งนี้ ขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากรในทฤษฎีของออสโตรอมน์ไม่ครอบคลุมถึงผู้ใช้ทรัพยากรที่มีอำนาจในตลาดสินค้าและบริการ หรือมีผลต่อสิ่งแวดล้อมนอกบริบทของทรัพยากรร่วมที่พิจารณา

- 2) **ผู้จัดการ (provider)** หมายถึง ผู้ที่เป็นเจ้าภาพในการจัดการให้เกิดการจัดการทรัพยากร อาจเป็นผู้ใช้เอง รัฐ หรือเป็นตัวแทนผู้ค้าหรือกลุ่มหัวคิวที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ให้เกิดการพัฒนากฎกติกาในการบำรุงรักษาระบบทรัพยากร ผู้จัดการและผู้ใช้ อาจจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันหรือไม่ก็ได้
- 3) **ผู้ผลิต (producer)** หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่จริงในการสร้างและทำนุบำรุงระบบทรัพยากร

ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้ระบบทรัพยากรร่วมกันได้ แต่ไม่สามารถใช้หน่วยทรัพยากรร่วมกันได้ และเนื่องจากหน่วยทรัพยากรนั้นไม่สามารถถูกผลิตออกมาได้หากไม่มีระบบทรัพยากร ดังนั้น การดูแลรักษาระบบทรัพยากรจึงเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม คนยอมขาดแรงจูงใจที่จะดูแลรักษาระบบทรัพยากร หากไม่สามารถกีดกันคนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับการแบ่งเบาภาระการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรในระบบได้ ในแง่นี้ ระบบทรัพยากรจึงมีลักษณะเหมือนสินค้าสาธารณะในระดับชุมชนที่เผชิญปัญหาการกีดกันผู้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่เดียวกัน หน่วยทรัพยากรที่ถูกใช้ประโยชน์ก็จำเป็นต้องมีการจัดการที่เป็นธรรม เพราะการจัดสรรหน่วยทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมจะส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้ใช้ทรัพยากรในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาระบบทรัพยากร ทั้งนี้ กลไกในการจัดสรรหน่วยทรัพยากรจะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของสังคม

2.3.3 กฎและกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม

กติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมมีความซับซ้อนในตัวเอง แบ่งเป็นกติกาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทรัพยากร และกติกาที่เกี่ยวข้องกับการดูแลระบบทรัพยากร มีทั้งหมด 3 ระดับ ได้แก่

- 1) **กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules)** คือกติกาที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะต้องเผชิญทุกวัน เป็นกติกาที่กำหนดว่าผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้เครื่องมืออะไรในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ใช้ประโยชน์ได้เมื่อใดในปริมาณเท่าไร เป็นต้น

- 2) **กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective-Choice Rules)** เป็นกติกาที่ใช้โดยผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ในการออกนโยบายว่าทรัพยากรจะถูกบริหารจัดการอย่างไร กติการะดับนี้จะมีผลทางอ้อมต่อกติกาในระดับปฏิบัติการ
- 3) **กติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules)** เป็นกติกาที่กำหนดว่าใครบ้างที่มีสิทธิ์เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกากำกับทางเลือกร่วม และกติกาที่ใช้ในการออกแบบและสร้างกติกากำกับทางเลือกร่วม กติการะดับธรรมนูญมีผลทางอ้อมต่อกติกากำกับทางเลือกร่วมและระดับปฏิบัติด้วยเช่นกัน

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกติกาทั้งสามระดับ กติการะดับปฏิบัติการถือเป็นกติกาที่เปลี่ยนแปลงง่ายที่สุด ในขณะที่กติการะดับธรรมนูญคือกติกาที่เปลี่ยนแปลงยากที่สุด

นอกจากนี้ กติกายังมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแปรภายนอกที่สามารถส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การกระทำและสิทธิ์ที่ผู้เข้าร่วมถือครองซึ่งมี 5 ประเภท (อธิบายในหัวข้อ 2.3.4) ออسترอมแบ่งกติกาเป็น 7 ประเภท ได้แก่

- (1) **กติกาด้านขอบเขต (Boundary rules)** ที่ระบุว่าจะเลือกผู้เล่นให้เข้าหรือออกจากตำแหน่งเหล่านี้ได้อย่างไร
- (2) **กติกาด้านสถานะ (Position rules)** ที่ระบุชุดของสถานะและจำนวนผู้เล่นที่อยู่ในแต่ละสถานะ
- (3) **กติกาด้านทางเลือกของการกระทำ (Action rules)** ที่กำหนดให้กับผู้เล่นในแต่ละสถานะ
- (4) **กติกาด้านข้อมูล (Information rules)** ที่ระบุช่องทางการสื่อสารระหว่างผู้เล่นและคุณลักษณะของข้อมูล
- (5) **กติกาด้านขอบเขต (Scope rules)** ที่ระบุขอบเขตของผลลัพธ์ที่อาจได้รับผลกระทบ
- (6) **กติกาด้านการรวม (Aggregation rules)** ที่ระบุว่า การตัดสินใจของผู้เล่นจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการหรือผลลัพธ์อย่างไร
- (7) **กติกาด้านผลตอบแทน (Payoff rules)** ที่ระบุวิธีการกระจายสิทธิประโยชน์และค่าใช้จ่ายไปยังผู้เข้าร่วมในแต่ละสถานะ

- 5) สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภท (Transfer) โดยสิทธิแต่ละประเภทระนั้น ผู้กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกันก็ได้ เช่น สิทธิบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนด ในขณะที่สิทธิอีกประเภทอาจถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

2.3.5 หลักการออกแบบกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม

จากกรณีศึกษาเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมที่เกิดขึ้นทั่วโลกเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 10 ออสมโตรมได้ค้นพบข้อเท็จจริงที่ว่า การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรเอง นั้นมีความเป็นไปได้ แต่ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีประสิทธิภาพหรือสัมฤทธิ์ผลเสมอไป โดยพบว่าในกลุ่มชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วมนั้นล้วนมีเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการปัญหาที่สอดคล้องกันโดยภาพรวม 8 ประการ (8 Design Principles: 8DP) (Ostrom, 1990) ดังนี้

1) มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน (Clearly Defined Boundaries)

โดยเฉพาะขอบเขตของระบบทรัพยากรและหน่วยทรัพยากรที่ครัวเรือนหรือบุคคลมีสิทธิใช้ประโยชน์ โดยขอบเขตในที่นี้ครอบคลุมทั้งสิ่งที่มองเห็นหรือจับต้องได้เชิงกายภาพ และขอบเขตที่จับต้องไม่ได้ในเชิงกายภาพแต่มีการระบุไว้ เช่น กฎระเบียบ เป็นต้น และรวมถึงเอกสารต่างๆ ที่มีการระบุสิทธิและขอบเขตที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น เอกสารแสดงแผนผังโครงการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น ขอบเขตเหล่านี้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตชุมชนของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วม และสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ของผู้เล่นแต่ละรายซึ่งอาจมีความแตกต่างกัน

2) มีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่พึงได้รับ

(Proportional Equivalence between Benefits and Costs)

โดยมีกฎกติกาที่ระบุจำนวนหรือปริมาณของหน่วยทรัพยากรที่ผู้ใช้ประโยชน์สามารถแสวงหาได้จากระบบทรัพยากร โดยกฎกติกานั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และสัมพันธ์กับต้นทุนทางการเงิน แรงงาน และวัสดุที่ต้องลงทุนไปกับระบบทรัพยากร การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่สัมพันธ์กับสิทธิและความรับผิดชอบของผู้ใช้ประโยชน์แต่ละกลุ่มคือประเด็นสำคัญ

3) มีการจัดกลุ่มทางเลือก (Collective-Choice Arrangements)

หมายถึง การที่ประชากรส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากกฎกติกาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนที่จะสามารถปรับเปลี่ยนกฎเหล่านี้ได้ หลักการข้อนี้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปรับเปลี่ยนและพัฒนากฎกติกาที่เกิดขึ้นภายในกลุ่ม ซึ่งแน่นอนว่าบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนย่อมมีระดับแตกต่างกันไปตามสิทธิที่ถูกระบุขอบเขตไว้เบื้องต้น เช่น เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ได้รับอนุญาต เป็นคู่พิพาทที่มีสิทธิในการจัดการ เป็นเจ้าของที่มีสิทธิในการขับไล่ หรือเจ้าของที่มีสิทธิในการโอนสิทธิ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาจะทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะร่วมดูแลรักษาทรัพยากร

4) มีการสอดส่องที่มีประสิทธิภาพ (Effective Monitoring)

ต้องมีกลไกการสอดส่องดูแลสมาชิกในชุมชนที่ใช้ทรัพยากรตามกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันมากหรือน้อยเพียงใด และคอยสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอเพื่อที่จะสามารถปรับเปลี่ยนกฎกติกาได้อย่างทันท่วงที ผู้ตรวจสอบที่มีบทบาทในการตรวจสอบสภาพชีวกายภาพ (Biophysical) และพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรต้องมีความน่าเชื่อถือ (Accountable) ต่อผู้ใช้ทรัพยากรหรือเป็นผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเอง ออस्टรอโมวิเคราะห์ว่าระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความยั่งยืนในการลดระดับการละเมิดกฎนั้นมีความสัมพันธ์กับระดับความเชื่อมั่นและภาวะถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างกลุ่มผู้จัดสรรผลประโยชน์ และการพึ่งพาแต่ผู้ตรวจสอบจากภายนอกนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับระดับความเชื่อมั่นที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อมีผู้ตรวจสอบภายใน

5) มีบทลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanction)

ผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ละเมิดกฎกติกาจะต้องได้รับโทษจากผู้ใช้ประโยชน์อื่นๆ และหรือจากกลุ่มผู้ตรวจสอบที่มีบทบาทตรวจสอบอย่างเป็นทางการ โดยระดับของบทลงโทษนั้นขึ้นอยู่กับบริบทและความร้ายแรงของการกระทำผิด คนที่ละเมิดกฎกติกาครั้งแรกจะถูกลงโทษค่อนข้างเบา ถ้าทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงขึ้น หลักการข้อนี้มีความสัมพันธ์กับหลักการข้ออื่นๆ ที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น กล่าวคือ ระบบการจัดการทรัพยากรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีกระบวนการออกแบบกฎกติกาโดยกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรเอง และมีการกำหนดกลุ่มผู้ตรวจสอบที่เป็นกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์

เองหรือมีความรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ รวมถึงมีการใช้บทลงโทษเพื่อเพิกถอนสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามขอบเขตที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดสัดส่วนของต้นทุนที่สัมพันธ์กับผลประโยชน์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรพึงจะได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ

6) มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict-Resolution Mechanisms)

การมีกลไกระดับท้องถิ่นและภูมิภาคที่สามารถช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์และเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถเข้าถึงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ด้วยกันเองหรือระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้อย่างฉับไวและมีต้นทุนต่ำ ทั้งนี้ พื้นที่ในการแก้ไขปัญหานั้นอาจเกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบ เช่น การประชุมสาธารณะ การจัดเวทีประชาพิจารณ์ การจัดพื้นที่อภิปราย หรือการจัดกลุ่มสนทนา เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์สำคัญนั้นคือการเปิดโอกาสให้ทุกคนหรือทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็นและจุดยืน ซึ่งจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านกระบวนการสื่อสารที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ข้อตกลงในระดับต่อไป

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Minimal Recognition of Rights to Organize)

ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรมักได้รับการยอมรับจากรัฐว่ามีสิทธิในการวางกติกาเพื่อการจัดการทรัพยากรร่วม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปมักพบว่าองค์กรภาครัฐมักเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาและรักษากฎกติกาของพื้นที่เสียเอง ซึ่งแน่นอนว่าการเข้ามาแทรกแซงดังกล่าวย่อมเป็นการลดทอนประสิทธิภาพของระบบการจัดการภายในระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ด้วยกันเอง

8) มีการดำเนินการที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย (Nested Enterprises)

ในกรณีที่ทรัพยากรร่วมมีขนาดใหญ่ มีการดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์ พัฒนาบทบัญญัติที่ด้วยกฎหมาย ตรวจสอบ บังคับใช้ และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพแต่มีความยืดหยุ่นสูง โดยการดำเนินการนั้นเกิดขึ้นอย่างซ้อนทับในหลากหลายระดับสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก และเป็นระบบกระจายศูนย์ (Polycentric System)

จากหลักการทั้งแปดข้อข้างต้น จะเห็นว่าหลักการ 2 ข้อแรกสะท้อนว่าการจัดการทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จจะมีความชัดเจนในแง่ของผู้ใช้ และทรัพยากรที่จะถูกดูแลมีความเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรที่เป็นทั้งผู้ดูแลและผู้ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากร โดยปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้คือความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับระบบทรัพยากรและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นๆ นั้นเอง ส่วนหลักการข้อ 3 ที่ให้ผู้ใช้มีส่วนร่วมในการปรับกฎกติกาสะท้อนว่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการจะเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ทรัพยากรใช้ความรู้ที่มีในการปรับกติกาให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรม หลักการข้อ 3 นี้เชื่อมโยงกับหลักการข้อ 7 คือการได้รับการยอมรับจากรัฐ หากรัฐไม่ยอมรับสิทธิ์และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้กำหนดกติกาได้เอง จะทำให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ณ ขณะนั้น ซึ่งจุดนี้เป็นสาเหตุให้ชุมชนหลายแห่งที่เคยจัดการทรัพยากรได้ดีประสบความสำเร็จล้มเหลวในภายหลัง

ส่วนกติกาข้อ 4 ถึง 6 เกี่ยวข้องกับการสอดส่องดูแล การลงโทษ และกลไกในการจัดการความขัดแย้ง แสดงให้เห็นว่า การที่คนจะตัดสินใจร่วมกันลงมือลงแรงบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันนั้น ต้องเกิดจากความเชื่อใจกันว่าอีกฝ่ายจะไม่ผิดสัญญา กติกา 3 ข้อนี้ทำให้คนในชุมชนสามารถเชื่อใจกันได้ว่าสมาชิกจะทำตามกติกา และเนื่องด้วยผู้คุมกติกามักเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้วยกัน และมีความรู้เกี่ยวกับผู้ใช้คนอื่นๆ หากมีการละเมิดกติกาขึ้นครั้งแรก ซึ่งอาจจะเกิดจากเหตุจำเป็นในชีวิตบางประการ การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้ผู้ละเมิดกฎภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ไม่เดือดร้อนจนเกินไป รวมถึงด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งที่ต้นทุนต่ำยังทำให้การตรวจตรา และลงโทษผู้ละเมิดกฎเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากนี้ หากเกิดความขัดแย้งขึ้นก็จะไม่ทำให้บานปลายจนกระทบความสัมพันธ์ในชุมชน และความไว้วางใจกัน

กล่าวโดยสรุป ออسترอมพบว่าการใช้ทรัพยากรร่วมไม่จำเป็นต้องจบลงด้วยโศกนาฏกรรมเสมอไปในกรณีของรัฐและเอกชนไม่เป็นผู้ดูแล สมาชิกในชุมชนสามารถจัดการเองได้จากฐานรากถ้าเพียงแต่พวกเขาสามารถสร้างสถาบันที่ถูกต้องและสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการทั้ง 8 ประการข้างต้น ส่วนชุมชนที่ล่มสลายหรือล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรร่วมนั้นมักจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นเพียงบางข้อเท่านั้น โดยหลักการที่มักขาดหายไปคือ การขาดกลไกจัดการความขัดแย้ง การไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ และการไม่ได้เชื่อมโยงกับระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่า นอกจากนี้ ออسترอมยังชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนสามารถกำหนดกติการ่วมกันได้ตั้งแต่ต้นคือความไว้วางใจ (Trust) และการตอบแทน (Reciprocity) เพราะการไว้วางใจกันจะเอื้อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจ และตอบแทนกันได้ง่าย

กว่าเดิมทั้งทางบวกและทางลบ อย่างไรก็ตาม ลำพังความไว้นื้อเชื่อใจและการตอบแทนนั้นยังไม่เพียงพอ ที่สำคัญคือชุมชนจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้จริง ซึ่งจุดนี้เองที่รัฐและกลไกการตลาดสามารถเข้ามามีบทบาทสนับสนุนได้ เช่น รัฐสามารถส่งมอบข้อมูลสำคัญที่ชุมชนขาดแคลน และกลไกการตลาดก็มีประโยชน์ในแง่ที่ถ้าตลาดให้มูลค่ากับทรัพยากรร่วม มูลค่านี้ก็สามารถสร้างเสริมแรงจูงใจให้สมาชิกในชุมชนร่วมกันออกแบบและรักษากติกาอย่างแข็งขันได้ในอนาคต (ชลบุญนาค, 2554)

2.4 กรอบแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบสังคม

ด้วยกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมภายใต้หลักเศรษฐศาสตร์สถาบันมีการกล่าวถึงสถาบันและการบังคับใช้สถาบัน ซึ่งเป็นเนื้อหาที่อยู่ภายใต้กลุ่มทฤษฎีทางสังคมวิทยาเรื่องการจัดระเบียบทางสังคม การทำความเข้าใจเรื่องการจัดระเบียบทางสังคมเพื่อศึกษากลไกและกระบวนการทางสังคมในเชิงรายละเอียดจึงเป็นพื้นฐานองค์ความรู้ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงทฤษฎี

ในเชิงคำนิยาม การจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) หมายถึง การจัดสังคมให้มีเสถียรภาพอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการปรับแต่งความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ให้สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตาม ตลอดจนเป็นวิถีทางในการดำรงชีวิต ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดระเบียบนี้ตั้งอยู่หลักแนวคิดที่ว่า เมื่อมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติมาอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคมแล้วย่อมต้องการกฎเกณฑ์หรือแบบอย่างใดบางอย่างในการอยู่ร่วมกัน เพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ทำให้สมาชิกแต่ละคนรู้ว่าควรจะทำอะไรหรือปฏิบัติตนอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ คำที่มีความหมายใกล้เคียงกับการจัดระเบียบทางสังคมคือ กฎระเบียบทางสังคม (Social Order) โครงสร้างทางสังคม (Social Structure) และระบบสังคม (Social System) (พระมหาสรวง ปัจโจปการี, 2553; ศิริรัตน์ แอดสกุล, 2559)

2.4.1 องค์ประกอบของการจัดระเบียบทางสังคม

การจัดระเบียบทางสังคมมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) สถานภาพ (Status) และบทบาท (Role)

1) บรรทัดฐานทางสังคม

บรรทัดฐานหรือปทัสถานคือกฎหรือมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติของสังคม (Schaefer, 2004) บรรทัดฐานถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อม

กับสังคมมนุษย์ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม ทำให้เขาทราบว่าอะไรคือสิ่งที่ควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัติในสังคม แต่ละสังคมจึงมีบรรทัดฐานที่แตกต่างกันได้ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ (Thio, 2008) โดยทั่วไปนักสังคมวิทยาจะแบ่งบรรทัดฐานเป็น 2 กลุ่ม คือ บรรทัดฐานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ได้แก่ วิถีประชา (Folkway) จารีตหรือกฎศีลธรรม (Mores) และกฎหมาย (Laws) ในที่นี้ วิถีประชาและจารีตและกฎศีลธรรมถือเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ ส่วนกฎหมายคือบรรทัดฐานที่เป็นทางการ

(1) วิถีประชา

วิถีประชาหรือวิถีชาวบ้าน หมายถึง แนวทางในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในสังคมนั้นควรกระทำ เป็นระบบสัญลักษณ์ชนิดหนึ่งที่ถูกประดิษฐ์ขึ้น และถ่ายทอดต่อกันมา มนุษย์เราจึงประพฤติปฏิบัติด้วยความเคยชิน ปราศจากการถูกบังคับ และไม่มีบทลงโทษอย่างเป็นทางการ นักสังคมวิทยาจำนวนมากเชื่อว่าวิถีประชาเกี่ยวข้องกับประเพณี สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบท ตัวอย่างของวิถีประชาในสังคมไทย คือ การสวมรองเท้าออกจากบ้าน การใส่เครื่องแต่งกาย สีดำไปงานศพ การก้มตัวเมื่อเดินผ่านผู้ใหญ่ เป็นต้น

(2) จารีตหรือกฎศีลธรรม

จารีตต่างจากวิถีประชาตรงที่มีศีลธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นกฎของสังคมที่กำหนดว่าการกระทำใดที่ถูกและผิด การกระทำที่ดีและชั่ว เป็นกฎเกณฑ์และข้อห้ามที่มีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของสังคม การฝ่าฝืนจารีตจึงรุนแรงกว่าวิถีประชาเพราะอาจทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสังคม หากใครไม่ปฏิบัติตามจะได้รับการลงโทษที่หนักกว่า จารีตและวิถีประชามีลักษณะคล้ายกันตรงที่เป็นสิ่งที่รู้กันอยู่ทั่วไปในสังคม แต่ไม่ทราบว่าเริ่มต้นกำเนิดเมื่อไร เกิดขึ้นมาโดยไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า มีลักษณะเปลี่ยนแปลงยาก และมีความแตกต่างกันได้ในแต่ละสังคม ในสังคมเล็กๆ บางแห่งที่อยู่ตามชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล จารีตและหลักศีลธรรมมีบทบาทแทนกฎหมายได้

(3) กฎหมาย

กฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่มีความสำคัญในกรณีที่สังคมมีขนาดใหญ่และซับซ้อนขึ้นจนทำให้วิถีประชาหรือจารีตไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ได้อย่างทั่วถึงและชัดเจน กฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเป็นทางการมากที่สุด และมักจะถูกยอมรับโดยประชาชนทั่วไปว่าเป็นบรรทัดฐานที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมเมืองใหญ่ เพราะมีเนื้อหาที่ระบุชัดเจน มีผู้บังคับใช้กฎหมายที่แน่นอน มีบทลงโทษที่ชัดเจน และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและรวดเร็วกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิถีประชาและจารีต อย่างไรก็ตาม กฎหมายจะมีอยู่แต่ในสังคมที่มีการจัดระเบียบทางการเมืองแบบรัฐบาลเท่านั้น เพราะเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ในสังคมขนาดเล็ก เช่น สังคมดั้งเดิมที่ไม่รัฐบาล จะไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย

การปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมทั้ง 3 ประเภทข้างต้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น การปฏิบัติตามเพราะถูกขัดเกลาทางสังคม (Socialization) การปฏิบัติตามด้วยความเคยชินจนเป็นนิสัย การปฏิบัติตามเพราะเห็นประโยชน์ และการปฏิบัติตามเพราะต้องการแสดงความเป็นกลุ่มหรือพวกเดียวกัน

2) สถานภาพ

สถานภาพคือตำแหน่งของบุคคลในสังคมที่ได้จากการเป็นสมาชิกของสังคม ตำแหน่งดังกล่าวนี้จะกำหนดสิทธิ อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลนั้น สถานภาพแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สถานภาพที่ได้มาโดยกำเนิด และสถานภาพที่ได้มาโดยความสามารถ คนหนึ่งคนอาจมีสถานภาพที่มากกว่าหนึ่ง หรือประกอบด้วยชุดของสถานภาพ (Status Set) กล่าวคือ มีทั้งสถานภาพหลัก (Master Status) และสถานภาพรอง (Subordinate Status) ในขณะเดียวกัน

3) บทบาท

บทบาทหมายถึงพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำตามสถานภาพ สถานภาพและบทบาทจึงเป็นสองสิ่งที่อยู่คู่กันแต่มีลักษณะตรงกันข้าม สถานภาพมีความคงที่ (Static) ส่วนบทบาทนั้นไม่คงที่ (Dynamic) ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และตัวบุคคล คนหนึ่งคนอาจมีหนึ่งสถานภาพแต่หลายบทบาท และบางคน

อาจมีหลายสถานภาพและหลายบทบาท บางครั้งจึงอาจเกิดปัญหาบทบาทขัดแย้ง (Role Conflict) หรือเกิดความตึงเครียดจากการรับผิดชอบหลายบทบาท

ในเชิงข้อสรุป บรรทัดฐาน สถานภาพ และบทบาทล้วนเป็นองค์ประกอบที่ทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบมากขึ้น หากสังคมใดไม่มีดีหลักบรรทัดฐานของสังคม ติดต่อกฎสัมพันธ์กันโดยไม่คำนึงถึง สถานภาพและบทบาทก็จะทำให้ความเป็นระเบียบนั้นลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม นอกจากองค์ประกอบข้างต้นแล้ว ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ และสนับสนุนให้คนปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมยังมีอีกหลายประการ เช่น ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ระบบสัญลักษณ์ ฯลฯ (ศิริรัตน์ แอดสกุล, 2559) โดยความเชื่อและค่านิยมนั้นถือเป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรม ความเชื่อ (Beliefs) เป็นความคิดที่สัมพันธ์กับอัตวิสัยของคนแต่ละคน ส่วนค่านิยม (Values) คือสิ่งที่คนในสังคมส่วนหนึ่งคิดว่าดี ควรกระทำ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม ค่านิยมที่ได้รับการยอมรับว่าดีสามารถพัฒนาเป็นบรรทัดฐานของสังคมได้ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ทั้งค่านิยมและบรรทัดฐานต่างก็เป็นสิ่งที่ไม่คงที่ สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์

2.4.2 บรรทัดฐานกับการควบคุมทางสังคม

การควบคุมทางสังคมคือกลไกหนึ่งของการจัดระเบียบทางสังคม (Cohen, 1985) ที่จะทำให้สมาชิกในสังคมประพฤติปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม และทำให้สังคมนั้นอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบ องค์ประกอบของการควบคุมทางสังคม คือ ชุดของกฎกติกาที่ยอมรับว่าเป็นบรรทัดฐานของสังคม และกลไกในการบังคับให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน ซึ่งมี 2 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่ รูปแบบที่เป็นทางการ และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะย่อย คือ กลไกการให้รางวัล (Rewards) แก่ผู้ที่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม และกลไกการลงโทษ (Punishments) แก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556; ศิริรัตน์ แอดสกุล, 2559)

ทั้งนี้ ทุกระบบการควบคุมทางสังคมจะประกอบขึ้นจากการทำงานควบคู่กันระหว่างกลไกการควบคุมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเสมอ การควบคุมที่เป็นทางการคือการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ มีรูปแบบและรายละเอียดที่ชัดเจนแน่นอน ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำ ความผิดต่อกฎหมาย ส่วนการควบคุมที่ไม่เป็นทางการคือการควบคุมโดยสมาชิกของสังคม เป็นวิธีการที่สมาชิกในสังคมจะกระทำตอบโต้ต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามวิถีประเพณีและจารีต ในกรณีที่กระทำความผิด การควบคุมทางสังคมจะแสดงออกผ่านพฤติกรรมการดำเนินชีวิตในรูปแบบต่างๆ เช่น การขูขบขนิทา การหัวเราะเยาะ การมองหน้า ซึ่งถือว่าการลงโทษที่ไม่รุนแรง การลงโทษต่อผู้ที่กระทำความผิดจารีตจะมีความรุนแรงกว่านั้น เช่น ประชาทัณฑ์ ขับไล่ออกจากสังคม ไม่คบค้าเป็นสมาชิก

เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม หากใครทำดีจะได้รับรางวัลเป็นคำชมเชย ของรางวัล หรือเป็นการคบค้าสมาคม

การควบคุมทางสังคมด้วยรูปแบบที่ไม่เป็นทางการถือว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงในสังคมที่มีขนาดไม่ใหญ่นักและไม่ซับซ้อน คนจำนวนมากยินดีที่จะปฏิบัติตามวิถีประเพณีและจารีตเพราะพวกเขาต้องการเป็นที่ยอมรับของสังคม ต้องการให้คนอื่นคบค้าสมาคมด้วย ไม่ต้องการให้ใครมาเหยียดหยาม และตำหนิติเตียน ทั้งนี้ เป็นที่น่าสนใจว่า วิถีประเพณีและจารีตสามารถเป็นทั้งที่มาของกฎหมาย และสามารถทำให้เกิดการยกเลิกกฎหมายบางประเภทที่ไม่สอดคล้องได้ เนื่องจากเมื่อกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีประเพณีและจารีต คนในสังคมนั้นก็มักจะมีแนวโน้มไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และนำไปสู่การยกเลิกการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณาเช่นนี้ กลไกการควบคุมพฤติกรรมแบบเป็นทางการจึงไม่ได้มีอำนาจเหนือกว่ากลไกที่ไม่เป็นทางการเสมอไป เพราะในบางสังคมนั้น กลไกและจารีตมีบทบาทบังคับใช้มากกว่ากฎหมายบางอย่างที่ไม่สอดคล้อง

ตารางที่ 2- 3 บรรทัดฐานกับกลไกการควบคุมทางสังคม

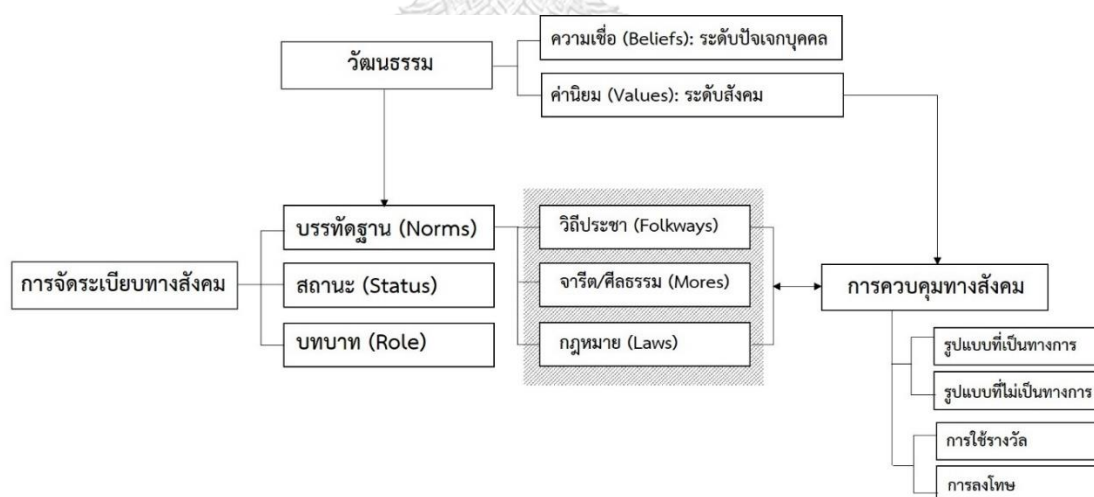
ผู้ควบคุม	บรรทัดฐาน	กลไกบังคับ	ความเป็นทางการ
การควบคุมตนเอง	วิถีประเพณี จารีต / ศีลธรรม	การบังคับตนเอง	การควบคุมที่ไม่เป็นทางการ
การควบคุมโดยคู่สัญญา (บุคคลที่ 2)		การบังคับส่วนบุคคล	
การควบคุมโดยบุคคลที่ 3		การบังคับกันเอง	
การควบคุมโดยองค์กร	กฎระเบียบขององค์กร	การบังคับโดยองค์กร	การควบคุมที่เป็นกึ่งทางการ
การควบคุมโดยรัฐบาล	กฎหมาย	การบังคับโดยรัฐ	การควบคุมที่เป็นทางการ

(ที่มา: ดัดแปลงจากจุฑาทาร์ตน์ เอื้ออำนวย, 2556)

กล่าวโดยสรุป การศึกษากรอบแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎกติกาในการจัดระเบียบสังคม ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์สถาบันเรียกว่าสถาบัน ในขณะที่ทางสังคมวิทยาเรียกว่าบรรทัดฐาน จากการทบทวนวรรณกรรมทางด้านสังคมวิทยา พบว่ากฎกติกาหรือบรรทัดฐานสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ วิถีประเพณี จารีต และกฎหมาย บรรทัดฐานทั้ง 3 ประเภทนี้มีลักษณะของกลไกการควบคุมทางสังคมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กลไกการ

ควบคุมวิถีประชาและจารีตจะมีลักษณะไม่เป็นทางการ ในขณะที่กลไกการควบคุมกฎหมายจะมีลักษณะที่เป็นทางการ ทั้งบรรทัดฐานและกลไกการควบคุมมีความสัมพันธ์กับปัจจัยเชิงวัฒนธรรม โดยเฉพาะความเชื่อและค่านิยม ความเชื่อในระดับปัจเจกบุคคลที่มีความสอดคล้องกันมากขึ้น สามารถพัฒนาไปสู่ค่านิยมระดับสังคม และค่านิยมระดับสังคมนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปสู่บรรทัดฐานของสังคมในอนาคต ในขณะเดียวกัน ค่านิยมของสังคมที่มีต่อบรรทัดฐานแต่ละประเภทก็สามารถส่งผลต่อประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมสังคมแต่ละประเภทด้วย สังคมที่ให้ความสำคัญบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น วิถีประชาและจารีต จะให้ความสำคัญต่อกฎการควบคุมที่ไม่เป็นทางการสูงกว่า ในขณะที่สังคมที่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายจะให้ความสำคัญต่อกฎการควบคุมที่เป็นทางการมากกว่า ดังนั้น ประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมสังคมของแต่ละสังคมจึงมีความแตกต่างกันได้ตามปัจจัยเชิงวัฒนธรรมด้านค่านิยม (ภาพที่ 2-7)

ในเชิงกรอบแนวคิด การศึกษาภูฏิกติกาหรือบรรทัดฐานในการจัดระเบียบสังคมจากกรอบแนวคิดด้านสังคมวิทยาช่วยให้ผู้วิจัยมีความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐาน กลไกการควบคุม และปัจจัยเชิงวัฒนธรรมชัดเจนขึ้น เป็นการขยายความทำให้กรอบแนวคิดเรื่องกระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน (ภาพที่ 2-2) และสถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า (ภาพที่ 2-3) ของออสตรอมและคณะฯ มีความชัดเจนขึ้น



ภาพที่ 2- 7 ความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐาน วัฒนธรรม และการควบคุมสังคมในการจัดระเบียบทางสังคม

2.5 กรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม

ความเป็นธรรมคือเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายสาธารณะทุกด้าน รวมถึงนโยบายการพัฒนาเมือง แต่เนื่องด้วยแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมมีพื้นฐานทางปรัชญาและศีลธรรมที่ซับซ้อน กรอบการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จึงเน้นไปที่กลุ่มเนื้อหา 3 ส่วนที่สัมพันธ์กับหัวข้อการศึกษา ได้แก่ หลักการและทฤษฎีของความยุติธรรมและความเป็นธรรม กระบวนการยุติธรรม และหลักการประเมินความเป็นธรรม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.5.1 พัฒนาการของแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรม

ความยุติธรรม (Justice) และความเป็นธรรม (Equity) เป็นคำศัพท์ที่มีความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก และเป็นประเด็นที่มีนักปรัชญาจำนวนมากกล่าวถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองสิ่งนี้มาตั้งแต่สมัยโบราณ แนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไปมักสัมพันธ์กับแนวคิดที่ว่าด้วยความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความเสมอภาค แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ในจุดเริ่มต้น คือ ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) ซึ่งหมายถึงความยุติธรรมที่แท้จริงที่มีอยู่เองตามธรรมชาติที่มนุษย์ไม่ได้กำหนดขึ้น เช่น ความยุติธรรมที่เกิดจากกฎแห่งกรรม และความยุติธรรมตามสัญญา (Conventional justice) ซึ่งเป็นความยุติธรรมที่มนุษย์ในสังคมกำหนดขึ้น เช่น ความยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น ความยุติธรรมในสังคมบางกรณีเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ และบางกรณีเป็นความยุติธรรมตามสัญญา รวมถึงในบางกรณี ความยุติธรรมทั้งสองประเภทก็ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (จุฑาทิธน์ เอื้ออำนวย, 2556)

ภายใต้กลุ่มแนวคิดเรื่องความยุติธรรมตามสัญญา นักปรัชญาคนสำคัญที่เริ่มต้นแสดงความคิดเห็นเรื่องความยุติธรรม คือ อริสโตเติล เขากล่าวถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมไว้ในหนังสือของเขาทั้งสองเล่ม ระบุว่าความยุติธรรมเป็นสิ่งที่สามารถดำรงรักษาหรือทำลายระบอบการปกครองต่าง ๆ ได้ในหนังสือเรื่องการเมือง (Politics) ในขณะที่กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมไว้ในหนังสือเรื่องจริยธรรม (Ethics) ว่า ความยุติธรรมเป็นคุณธรรมที่เฉพาะเจาะจงอย่างหนึ่ง และเป็นความจำเป็นสูงสุดอย่างหนึ่งที่จะอำนวยสวัสดิการของสังคมให้เกิดขึ้น อริสโตเติลแบ่งความยุติธรรมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ ความยุติธรรมทางการแบ่งสรร (Distributive Justice) และความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) ความยุติธรรมทางการแบ่งสรรเป็นเรื่องของความยุติธรรมทางสังคมที่เกี่ยวกับการจัดสรรภาระหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของแต่ละคนในชุมชน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับเอกชนหรือรัฐกับประชาชน ในลักษณะที่ว่า การแบ่งสรรสิ่งต่างๆ ให้แก่บุคคลจะต้องมีสัดส่วนเหมาะสมแก่คุณภาพและคุณธรรมของบุคคล ในขณะที่ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทนเป็นเรื่องของความยุติธรรมทางกฎหมาย (Legal Justice) เป็น

ความยุติธรรมที่เกี่ยวกับการทดแทนแลกเปลี่ยนสิ่งที่ได้กระทำต่อบุคคลอื่นกลับอย่างสมน้ำสมเนื้ออย่างเสมอภาคเท่าเทียม เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนในการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นธรรม ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องทดแทนแลกเปลี่ยนกันโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติส่วนบุคคลระหว่างคู่สัญญา เพราะความเป็นธรรมในเรื่องนี้คือการที่คู่สัญญาหรือผู้เสียหายต้องได้รับการตอบแทนหรือทดแทนเท่ากับส่วนที่ตนเสียไป (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556)

ทั้งนี้ ในส่วนที่อริสโตเติลกล่าวถึงความยุติธรรมทางสังคมด้วยการเสนอให้มีการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมอย่างเหมาะสมตามสัดส่วนนั้น มีลักษณะสอดคล้องกับที่เพลโตให้ความหมายต่อความยุติธรรมไว้ว่า “มอบหมายสิ่งต่างๆ แก่คนต่างๆ ตามความเหมาะสมกับตัวเขา” (Justice is the set and constant purpose to give everyman his due) การแบ่งสรรสิ่งต่างๆ แก่คนในรัฐอย่างได้สัดส่วนนั้น ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะได้รับสิ่งต่างๆ เท่ากัน แต่จะได้รับตามสัดส่วนที่สอดคล้องกับกับเงื่อนไขสภาพของแต่ละบุคคล หรือความจำเป็นของสถานการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ได้มาจากทฤษฎีความยุติธรรมข้างต้นจึงกลายเป็นการให้ความหมายของความยุติธรรมที่ว่า “ปฏิบัติต่อคนที่เท่าเทียมกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อคนที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างไม่เท่าเทียมกัน”

เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยกลางซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คริสตศาสนานิกายโรมันคาทอลิกมีอิทธิพลเหนือสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางสังคมในภูมิภาคยุโรป ศาสตร์และวิทยาการต่างๆ ถูกถ่ายทอดโดยมีนักบวชเป็นสื่อกลางภายใต้การตีความทางศาสนา ในงานเขียนของเซนต์ออสติน (St. Augustine) เรื่องนครของพระเจ้า (City of God) มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงความยุติธรรมดังสรุปได้ว่า ความยุติธรรมคือคุณธรรมอย่างหนึ่งตามความเชื่อของศาสนา เป็นสิ่งสำคัญที่จะดำรงรักษาความเป็นอาณาจักรของรัฐให้คงอยู่ ก่อให้เกิดความสามัคคีและยึดมั่นในเหตุผล ในขณะที่เซนต์อาควีนัส (St. Thomas Aquinas) ซึ่งเป็นนักปรัชญาค้นสำคัญให้ความหมายของความยุติธรรมไว้ว่าหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมายการปกครองที่ดีและยุติธรรม ในทัศนะของเขา ความยุติธรรมจึงมีความสัมพันธ์กับกฎหมาย โดยกฎหมายของรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกการประกอบกรรมดีร่วมกัน ถ้าผู้ปกครองใช้กฎหมายในการสร้างความดีส่วนตัว การปกครองนั้นก็ไม่มี ความยุติธรรม

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ พบว่ามีนักทฤษฎีการเมืองเป็นจำนวนมากให้ความสนใจต่อประเด็นความยุติธรรม นักทฤษฎีกลุ่มสัญญาประชาคมที่โดดเด่นในเรื่องนี้ คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbs) และฌอง ฌาค รุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ในทัศนะของฮอบส์ เขาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความยุติธรรมว่าหมายถึงการที่มนุษย์แสดงออกให้เห็นถึงการทำตามสัญญาที่ได้ทำไว้ และความไม่ยุติธรรมก็คือการไม่ทำตามสัญญาที่ให้ไว้ โดยความยุติธรรมจะต้องไม่ขัดแย้งกับการมีเหตุผล การรักษาสัญญาจึงแสดงถึงการมีเหตุผลอย่างหนึ่งของมนุษย์ รัฐที่มีลักษณะรักษาสัญญา

ประชาคมจึงเป็นรัฐที่ปกครองด้วยเหตุผลและมีความยุติธรรม ในขณะที่รัฐโซเชี่ยลเชื่อว่าในสภาวะธรรมชาตินมนุษย์จะมีอิสระเสรีอย่างสมบูรณ์ แต่สิ่งดังกล่าวจะหมดไปเมื่อบุคคลมารวมกันเป็นสังคม มีการครอบครองที่ดินและทรัพย์สิน เกิดความไม่เท่าเทียม เอารัดเอาเปรียบ และความไม่ยุติธรรม เขาจึงเห็นว่าการแบ่งสรรที่ดินและทรัพย์สินตามความต้องการที่จำเป็นของแต่ละบุคคลเป็นความยุติธรรม นอกจากนี้ รัฐโซเชี่ยลยังมีทัศนะว่าการที่มนุษย์เข้าร่วมสัญญาประชาคมนั้นก็เป็นความยุติธรรมอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ทุกคนร่วมกันภายใต้เจตจำนงทั่วไป (General Will) รวมถึงเชื่อว่าความยุติธรรมทั้งหมดมาจากพระเจ้า เพราะความยุติธรรมเป็นความดีที่สอดคล้องกับการจัดระเบียบทางสังคม ดังนั้น ถ้ามนุษย์สามารถรับรู้ความยุติธรรมจากพระเจ้าได้โดยตรงแล้ว บรรดากฎหมายและการปกครองต่าง ๆ ก็ไม่จำเป็นสำหรับมนุษย์ แต่เนื่องจากมนุษย์ไม่อาจรับรู้ความยุติธรรมของพระเจ้า จึงทำให้มนุษย์ต้องสร้างกฎหมายและการปกครองขึ้นมาเพื่อสร้างความยุติธรรมที่มาจากมนุษย์ด้วยกันเอง ความยุติธรรมในทัศนะของรัฐโซเชี่ยลจึงมีความคล้ายคลึงกับเพลโตในเชิงปฏิบัติ และคล้ายคลึงกับฮอบส์ในเชิงทฤษฎีที่ว่าความยุติธรรมในการปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์เข้าร่วมทำสัญญาประชาคมกัน แต่สิ่งที่แตกต่างในทัศนะของรัฐโซเชี่ยลก็คือ เขาไม่แน่ใจในความยุติธรรมที่มาจากกฎหมายและการปกครองมากนัก แต่ก็เห็นความจำเป็นของการมีสิ่งดังกล่าว เพราะมนุษย์ไม่อาจรับรู้ความยุติธรรมจากพระเจ้าได้ทั้งหมด มนุษย์จึงต้องอาศัยความรู้และเหตุผลของตนเองในการสร้างความยุติธรรมโดยอาศัยกฎหมายและการปกครอง ซึ่งแน่นอนว่าอาจเกิดความผิดพลาดและไม่ยุติธรรม

สำหรับนักทฤษฎีเสรีนิยม จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งมีพื้นฐานเป็นนักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เขาพยายามเชื่อมโยงแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมกับอรรถประโยชน์นิยมเข้าด้วยกัน และไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าความยุติธรรมมีความสัมพันธ์กับกฎหมายด้านเดียวเท่านั้น ในทัศนะของมิลล์ เขาเชื่อว่าความยุติธรรมเป็นลักษณะทางศีลธรรมอย่างหนึ่ง การที่จะตอบคำถามว่าอะไรคือความยุติธรรมจึงควรเริ่มจากการหาความหมายของความไม่ยุติธรรม ซึ่งเขาชี้แจงว่าประกอบไปด้วย (1) การลิดรอนเสรีภาพส่วนบุคคล (2) การใช้กฎหมายที่ลิดรอนสิทธิของบุคคล (3) การได้รับในสิ่งที่ไม่ควรได้ (4) การไม่ทำตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ (5) การเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนตามความพึงพอใจโดยไม่มีเหตุผล ดังนั้น ความหมายของความยุติธรรมในทัศนะของมิลล์จึงหมายถึงการรักษาสิทธิ เสรีภาพ และค้ำประกันสัญญา ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเหมาะสมมีเหตุผล โดยสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องควบคู่ไปกับประโยชน์ที่จะได้รับในแง่การดำรงชีพที่ดี ส่วนทัศนะที่เขาเหมือนกับนักทฤษฎีอื่น ๆ ก็คือการพิจารณาว่าความยุติธรรมเป็นคุณธรรมและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน

นักปรัชญาตะวันตกที่มีอิทธิพลสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมอีกท่านหนึ่งในคริสต์ศตวรรษที่ 20 คือจอห์น รอลส์ (John Rawls) ในทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ เขา

พยายามแสดงความประณีประนอมอย่างมีหลักการระหว่างเสรีภาพกับความเสมอภาค โดยการนำเสนอแนวคิด “Justice as Fairness” หรือความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม ภายใต้แนวคิดดังกล่าวนี้ เขาเสนอหลักการสำคัญ 2 ประการเพื่อเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาการกระจายความยุติธรรม (Distributive Justice) ได้แก่ (1) หลักความเป็นธรรมในการสร้างหลักความยุติธรรม และ (2) หลักความยุติธรรมที่ประกอบขึ้นจากเสรีภาพและความแตกต่าง ภายใต้หลักความเป็นธรรมในการสร้างหลักความยุติธรรม เขาเสนอว่าหลักความยุติธรรมที่เป็นธรรมแก่ทุกคนจริงๆ จะต้องกำหนดขึ้นจากการยอมรับสถานะที่เท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ทุกคนควรกลับไปอยู่ในสถานะแรกเริ่มภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้ นั่นคือ ขณะที่ทุกคนมาร่วมกันตกลงเพื่อสร้างหลักความยุติธรรมต่างคนต่างก็ไม่รู้ว่าตัวเองมีสถานะทางสังคมเช่นไร อยู่ในชนชั้นไหน มีความสามารถทางสติปัญญาอย่างไร ฯลฯ รู้แต่เพียงว่าตนเองเป็นมนุษย์ผู้มีเหตุผลที่ต่างมุ่งประสงค์ต่อการสร้างสรรค์ผลประโยชน์หรือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับตนเอง และรู้ถึงความเป็นไปได้ว่าหลังจากร่วมกันตกลงสร้างหลักความยุติธรรมเสร็จแล้วต่างคนจะต่างออกไปจากสถานะม่านแห่งความไม่รู้ รอลส์เชื่อว่าหากการร่วมกันตกลงสร้างหลักความยุติธรรมจากสถานะแรกเริ่มที่ทุกคนเท่าเทียมกันเช่นนี้ จะไม่มีใครคิดสร้างหลักความยุติธรรมที่จะเป็นประโยชน์เฉพาะแก่ตัวเขาเอง แต่จะคิดสร้างหลักความยุติธรรมที่เกิดประโยชน์แก่ตนเองและคนอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากหลักความยุติธรรมที่เป็นประโยชน์แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้นที่จะเป็นหลักประกันว่าทุกคนที่ร่วมกันตกลงเรื่องหลักความยุติธรรมหลังออกไปจากม่านแห่งความไม่รู้จะได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมจากหลักความยุติธรรมเดียวกันนี้โดยไม่เกี่ยวข้องว่าเขาคอนั้นเป็นใคร

ส่วนในเรื่องของหลักความยุติธรรม เขาเสนอว่าเมื่อมีการเริ่มต้นสร้างหลักความยุติธรรมจากจุดเริ่มต้นที่เป็นธรรมแล้ว หลักความยุติธรรมที่ได้ย่อมไม่อาจเป็นอื่นนอกจาก 2 หลักการเรื่องเสรีภาพและความแตกต่าง หลักการเสรีภาพเน้นย้ำว่าปัจเจกบุคคลทุกคนต้องมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์และมีอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ส่วนหลักการแตกต่างเป็นหลักการยกเว้นให้มีการปฏิบัติต่อสมาชิกของสังคมอย่างแตกต่างกันได้ หากการปฏิบัตินั้นเป็นไปเพื่อช่วยเหลือคนที่ด้อยกว่าหรือคนเสียเปรียบในสังคม เช่น เป็นความยุติธรรมที่รัฐจะนำภาษีของคนรวยไปสร้างระบบสวัสดิการต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจน คนชั้นล่าง คนพิการ ฯลฯ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เขายังมองว่าในสังคมที่มีความยุติธรรมนั้น กฎหมายและสถาบันต่างๆ ไม่ควรให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งบนต้นทุนของคนกลุ่มอื่นๆ บนฐานธรรมชาติและฐานสังคมที่มีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยความคิดของรอลส์ให้ความสำคัญต่อหลักการเสรีภาพสูงสุด ฉะนั้น หากหลักการความแตกต่างขัดแย้งกับหลักการเสรีภาพในลักษณะที่ว่าจำเป็นต้องเลือกหลักการใดหลักการหนึ่ง รอลส์ก็เสนอว่าต้องเลือกหลักการข้อแรก แนวความคิดเรื่องความยุติธรรมของรอลส์เป็นที่ยอมรับกันอย่าง

กว้างขวาง แต่ก็ยังมีกฎโต้แย้งว่าสถานะความเป็นธรรมนั้นไม่ได้มีอยู่จริงตั้งแต่เริ่มต้น ดังนั้น การจะตัดสินว่าหลักความยุติธรรมอยู่ตรงไหนและเราควรทำอย่างไรนั้นเป็นสิ่งที่ใช้หลักการวิเคราะห์ทางศีลธรรม (Moral Analysis) ไม่ได้ผล

ในขณะที่แนวคิดกระแสหลักเรื่องความยุติธรรมของกลุ่มนักปรัชญาชาวตะวันตก เช่น ฮอบส์ รัสโซ หรือรอลส์ ฯลฯ ให้ความสำคัญต่อความยุติธรรมอันสมบูรณ์ที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีสัญญาประชาคม อมาตยะ เซน (Amartya Sen) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอินเดียกลับนำเสนอแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมในรูปแบบที่แตกต่างออกไป เขาวิพากษ์ว่าแนวทางการใช้เหตุผลที่ตั้งอยู่บนความคิดเรื่องพันธะสัญญาทางสังคมนั้นเน้นหนักไปที่การออกแบบระเบียบสังคมที่ยุติธรรมโดยสมบูรณ์ และมองว่าลักษณะของสถาบันที่ยุติธรรมเป็นพันธกิจหลักของทฤษฎีความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การหมกมุ่นถกเถียงเพื่อมุ่งหาสังคมในอุดมคติที่ยุติธรรมสมบูรณ์แบบนี้ อาจส่งผลทำให้เกิดการเบี่ยงเบนความสนใจและหักเหออกจากการบรรลุความยุติธรรม โดยเฉพาะการลดทอนความยุติธรรมที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน ในทางกลับกัน เช่นเสนอว่าเราควรพุ่งความสนใจไปที่การศึกษาลักษณะของวิถีชีวิตที่ผู้คนสามารถดำเนินได้จริง เน้นการหาข้อตกลงที่มีเหตุผลว่าจะส่งเสริมความยุติธรรมได้อย่างไร ประเด็นสำคัญของเซนคือการเสนอให้ความเข้าใจปัญหาความยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนผลลัพธ์และผู้คนแทนที่จะตั้งอยู่บนสถาบัน มุมมองที่เน้นผลลัพธ์เป็นหลักจะช่วยให้เข้าใจง่ายขึ้นว่าเหตุใดการป้องกันความอยุติธรรมที่ร้ายแรงในโลกจึงสำคัญกว่าการแสวงหาความยุติธรรมสมบูรณ์แบบ ดังนั้น เป้าหมายของความยุติธรรมของเซนจึงไม่ได้เป็นเรื่องของการพยายามบรรลุสังคมหรือระเบียบสังคมที่ยุติธรรมสมบูรณ์แบบ แต่เป็นเรื่องของการป้องกันมิให้เกิดความอยุติธรรมที่ร้ายแรงชัดเจน เขาเน้นที่การปฏิบัติมากกว่าการลุ่มหลงในแนวคิดที่ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ตัวเองวิพากษ์ว่าไม่มีทางเป็นจริง

สำหรับในบริบทของประเทศไทยนั้น มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายคนได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมในทิศทางที่แตกต่างกัน เช่น ประเวศ วะสี (2555) ได้กล่าวถึงความยุติธรรมว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการอยู่ร่วมกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชนในองค์กร สังคม ไปจนถึงระดับโลก ถ้ามีการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรมจะเกิดความเป็นปรกติ ความสุข และความยั่งยืน ความเป็นธรรมจึงใหญ่กว่าความยุติธรรม ถ้าขาดความเป็นธรรมก็ขาดความยุติธรรม ในขณะที่เกษียร เตชะพีระ (2557) ได้กล่าวถึงปัญหาความเป็นธรรมว่าเป็นปัญหาความตกร่าง (Discrepancies) ระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นหรือความถูกต้องชอบธรรมกับสิ่งที่เป็นอย่างจริง ถ้าระยะห่างนี้ไม่มากนัก ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นก็จะออกในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์ เบื่อหน่าย หรือความพยายามแก้ไขปรับปรุง แต่หากความตกร่างมีระยะห่างมากเกินไปจนถึงจุดที่ทนรับไม่ได้จะก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงและนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งเพื่อเปลี่ยนแปลง จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556) กล่าวว่าความ

ยุติธรรมนั้นเป็นแนวคิด ไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่จริง และแนวคิดที่ว่าด้วยความยุติธรรมนั้นมีลักษณะเคลื่อนที่ไปมาบนพื้นฐานของศีลธรรมในสังคมที่รองรับแนวคิดนี้ ส่วนอภิวัดน์ รัตนวราหะ (2556) ได้กล่าวไว้ว่า ความยุติธรรมคือการเลือกทางออกที่ถูกต้อง เทียบตรง เสมอต้นเสมอปลาย ด้วยความคิดความถูกต้องเชิงศีลธรรม ความยุติธรรมจึงมีมาก่อนกฎหมาย และถ้าทุกคนปฏิบัติตามหลักยุติธรรมก็ไม่มีปัญหาจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนความเป็นธรรมนั้นตามหลักการแล้วคือการคิดและการกระทำที่เท่าเทียมกัน สมเหตุสมผล ไม่มีอคติ ไม่ลำเอียง ไม่บิดเบือนความจริง และมีการจัดสรรผลประโยชน์ รวมถึงการลงโทษอย่างสมเหตุสมผล ความเป็นธรรมในความหมายนี้จึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการความยุติธรรมบางอย่าง เพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ความเป็นธรรมนั้นเป็นผลของการกระทำ ซึ่งมุมมองและวิธีคิดผนวกกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่กำลังประสบอยู่นั้นจะส่งผลต่อระบบฐานคิดและทำให้การสื่อความหมายของความเป็นธรรมในเชิงลึกแตกต่างกันออกไป

2.5.2 หลักความยุติธรรมตามความคิดเชิงปรัชญา

จากภูมิทัศน์ของกรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมดังที่กล่าวถึงข้างต้น อภิวัดน์ รัตนวราหะ (2556) ได้สรุปกลุ่มทฤษฎีและหลักการความยุติธรรมตามแนวคิดเชิงปรัชญาเป็น 4 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

1) ความยุติธรรมตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

หลักความยุติธรรมตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมมองเรื่องความยุติธรรมในการจัดสรรสิ่งต่างๆ เป็นเรื่องของการสร้างมูลค่าสูงสุด โดยถือว่าความยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อการกระทำนั้นทำให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นอรรถประโยชน์ (Utility) สูงสุดของสังคม ดังความคิดที่ว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อคนจำนวนมากที่สุดมีความสุขที่สุด แนวความคิดนี้จึงให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์มากกว่าวิธีการ และจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ดีต่อเมื่อมีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ด้วยสิทธินั้นจะเป็นเกณฑ์ว่าสิ่งใดเป็นบ่อเกิดของความสุขหรืออรรถประโยชน์ของแต่ละคน แม้ว่าแนวคิดนี้จะได้รับความนิยมในช่วงเวลาหนึ่งแต่ก็ถูกโต้แย้งในเวลาต่อมาโดยจอห์น รอลส์ นักปรัชญาการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อแนวคิดเสมอภาคนิยม โดยรอลส์ให้เหตุผลว่าแนวคิดดังกล่าวทำให้คนส่วนน้อยถูกริดลอนสิทธิ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลทำให้เสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีความสำคัญเป็นอันดับสองเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

2) ความยุติธรรมตามแนวคิดอิสรินิยม (Liberalism)

ความคิดดั้งเดิมของปรัชญาแนวนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิพื้นฐาน 3 ประการ คือ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยถือว่าโดยธรรมชาติแล้วปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของสามสิ่งนี้ จึงมีเสรีภาพในการเลือกจะทำอะไรกับสิ่งนี้ได้ตามใจตนเอง ตามแนวคิดนี้ ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อสิทธิในชีวิต อิสรภาพ และทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการรับรองและปกป้อง และปัจเจกชนสามารถตัดสินใจได้เอง ตราบใดที่การกระทำนั้นไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น แนวคิดอิสรินิยมเชื่อในความคิดกลไกตลาดเสรี จึงเชื่อว่าการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าและการบริการในตลาดเป็นการเคารพในสิทธิปัจเจก บทบาทของรัฐมีเพียงเพื่อปกป้องสิทธิพื้นฐานทั้งสามประการนี้เท่านั้น ทั้งนี้ สิ่งที่ทฤษฎีอิสรินิยมให้ความสำคัญคือความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) ซึ่งมีอยู่ 3 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ ความยุติธรรมในการได้มา โอนถ่าย และแก้ไข กล่าวคือ ความยุติธรรมในการจัดสรรสินค้า ทรัพยากร และการบริการหรือสิ่งอื่น ๆ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้รับได้สิ่งนั้นมาโดยกระบวนการตลาดที่เสรี มีการถ่ายโอนทรัพย์สินอย่างถูกต้อง และมีกลไกในการแก้ไขให้ถูกต้อง และชดเชยได้ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นถูกผู้อื่นเอาไปโดยไม่ถูกต้อง

3) ความยุติธรรมตามแนวคิดเสมอภาคนิยม (Egalitarianism)

หลักความยุติธรรมแบบเสมอภาคนิยมตั้งอยู่บนปรัชญาพื้นฐานที่ว่า คนทุกคนเท่ากัน มีคุณค่าพื้นฐานและสถานะทางสังคมเท่าเทียมกัน ตามแนวคิดนี้ ปัจจัยใดก็ตามที่เป็นอุปสรรคในการทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันต้องได้รับการแก้ไข จอห์น รอลส์เป็นนักปรัชญาสถาบันนิยมที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีนี้ เขาเป็นคนที่กล่าววลี “Justice as Fairness” หรือความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม หลักความเป็นธรรมของรอลส์ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน เนื่องจากเราทุกคนถูกบดบังด้วยม่านแห่งความไม่รู้ กล่าวคือ ไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดมาเป็นใคร มีสถานะทางสังคมอย่างไร ถ้าเรายอมรับในหลักการนี้ ความเป็นเหตุเป็นผลจะนำพาเราไปสู่หลักความยุติธรรมที่มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ (1) คนทุกคนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์และมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และ (2) หากจะมีการปฏิบัติต่อคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแตกต่างออกไป การปฏิบัตินั้นจะยุติธรรมก็ต่อเมื่อเป็นการช่วยเหลือคนที่เสียเปรียบในสังคมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม

ตาม แนวคิดของรอลส์มักถูกโต้แย้งว่าสถานะความเป็นธรรมนั้นไม่ได้มีอยู่จริงตั้งแต่เริ่มต้น

4) ความยุติธรรมตามแนวคิดชุมชนนิยม (Communitarianism)

ทฤษฎีความยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานปรัชญาแบบชุมชนนิยมให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับชุมชนมากกว่าการเน้นที่ปัจเจกชนแต่เพียงอย่างเดียว ขอบเขตของความยุติธรรมในแนวชุมชนจึงครอบคลุมทุกคนที่อยู่ภายในชุมชนที่เกี่ยวข้อง เชื่อว่ามนุษย์แต่ละคนที่มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมสามารถคิด ตัดสินใจ และมีการกระทำที่รับผิดชอบมากกว่าคนที่ทำตัวแปลกแยก ตามแนวคิดนี้ชุมชนจะเป็นผู้กำหนดเนื้อหาในหลักการว่าจะจัดสรรทรัพยากรอะไร ด้วยวิธีการใด โดยอาจใช้เกณฑ์ที่มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดการปกป้องสาธารณะประโยชน์มากกว่าสิทธิของปัจเจกบุคคล บทบาทสำคัญของรัฐตามมุมมองทฤษฎีนี้จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมและปกป้องสาธารณประโยชน์นั่นเอง

จากหลักความยุติธรรมตามความคิดเชิงปรัชญาทั้ง 4 กลุ่ม สามารถสรุปได้ว่าความยุติธรรมตามแนวคิดเสมอภาคนิยมและอรรถประโยชน์คือหลักความยุติธรรมที่ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ โดยความยุติธรรมตามแนวคิดเสมอภาคนิยมให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ในขณะที่ความยุติธรรมตามแนวคิดอรรถประโยชน์ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับสังคมมากกว่าปัจเจกบุคคล ส่วนหลักความยุติธรรมที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการคือหลักความยุติธรรมตามแนวคิดอิสริยยศและชุมชนนิยม สิ่งที่แตกต่างกันคือหลักความยุติธรรมตามแนวคิดอิสริยยศให้ความสำคัญต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล ในขณะที่หลักความยุติธรรมตามแนวคิดชุมชนนิยมให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับชุมชนมากกว่าการเน้นที่ปัจเจกชนเพียงอย่างเดียว

2.5.3 กระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรม

นอกจากการศึกษาทฤษฎีและหลักความยุติธรรมแล้ว การศึกษากระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่รักษาภาวะเบียดเบียนตลอดจนบรรเทาทุกข์เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเป็นธรรมของสังคมยังเป็นสิ่งจำเป็น กระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการ ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์กับสังคมในฐานะที่เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ประสาทความยุติธรรมแก่สังคม โดยสังคมใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นช่องทางหรือกลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556)

แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ กระบวนการยุติธรรม กระแสหลักซึ่งให้ความสำคัญต่ออำนาจรัฐและการควบคุมทางกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมเชิง ทางเลือกที่พยายามถ่วงดุลระหว่างอำนาจรัฐกับชุมชน และให้ความสำคัญต่อบทบาทของชุมชนในการ จัดการความขัดแย้ง กระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกเกิดขึ้นจากการตั้งคำถามต่อแนวคิดของ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของนักคิดในสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ในช่วง ค.ศ.1970 พวกเขาเชื่อว่าภายใต้ระบบสังคมที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมสังคม และ กฎหมายก็เปรียบเสมือนคำสั่งของรัฐนั้น กฎหมายจึงเป็นเรื่องของอำนาจมากกว่าความถูกต้อง ความ ยุติธรรม หรือความชอบธรรม และเนื่องจากกฎหมายเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากจริยธรรมหรือศีลธรรม ความยุติธรรมตามกฎหมายจึงอาจไม่เป็นธรรม เพราะอำนาจอันมากมายมหาศาลของรัฐที่มีกฎหมาย เป็นเครื่องมืออาจทำให้รัฐกระทำการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิมนุษยชนทั้งโดยเจตนาและไม่ เจตนา รวมถึงมีการปฏิบัติต่อประชาชนที่มีความไม่เท่าเทียมกันด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดย ผู้ปฏิบัติเข้าใจผิดว่านั่นคือความยุติธรรม เหตุการณ์เหล่านี้นำไปสู่การตั้งคำถามว่าระบบการควบคุม สังคมที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดนั้นมีความถูกต้องชอบธรรมมากน้อยเพียงใด และนำไปสู่การเสนอ ทางเลือกในการควบคุมสังคมโดยพยายามถ่วงดุลระหว่างอำนาจของรัฐกับสังคมหรือชุมชนนั้นๆ ผ่าน แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกในช่วงเวลาต่อมา

ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสถาบันให้ ความสำคัญต่ออำนาจรัฐและกฎหมาย โดยรัฐเป็นผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจ ควบคุมสังคมแบบเป็นทางการ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุว่าเป็นการกระทำ ความผิดตามกฎหมายที่รัฐกำหนด กระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกคือกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับ อิทธิพลจากแนวคิดเชิงสังคมศาสตร์ แนววิพากษ์ แนวหลังสมัยใหม่ และแนวสันติวิธี ที่พยายามตั้ง คำถาม วิพากษ์ และการเสนอแนะคืนความเป็นมนุษย์เข้าสู่ระบบยุติธรรมในสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม เป็นการเคลื่อนย้ายความคิดจากการให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐในการจัดการความขัดแย้งสู่ บทบาทของชุมชน รวมถึงเป็นการรื้อฟื้นรูปแบบและแนวทางการอำนวยความยุติธรรมแบบดั้งเดิม ก่อนที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเช่นที่เป็นอยู่

ในเชิงวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมทั้งสองพรรณณะแตกต่างกันตรงที่ ว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเน้นความยุติธรรมเชิงลงโทษ (Punitive Justice) เพื่อ วัตถุประสงค์ 3 ประการคือ เพื่อยับยั้งผู้กระทำผิด เพื่อป้องกันสังคม และเพื่อแก้แค้นทดแทน เชื่อว่า เมื่อผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสมแล้วจึงเกิดความยุติธรรม ไม่ว่าผู้ลงโทษจะเป็นรัฐหรือใครก็ตาม ส่วนกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกนั้นเน้นที่แนวคิดความยุติธรรมที่เกิดจากการเน้นชดใช้ ค่าเสียหาย (Restitutive Justice) โดยเชื่อว่าระบบกฎหมายนั้นควรตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ 3

ประการ ได้แก่ เพื่อเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหาย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เชิงสัญลักษณ์ให้แก่สังคม ตามแนวความคิดนี้เชื่อว่าเมื่อผู้กระทำได้ชดใช้ความเสียหายอย่างสมน้ำสมเนื้อแก่ผู้ถูกกระทำแล้วย่อมเกิดความยุติธรรมขึ้น (ตารางที่ 2-4)

ตารางที่ 2- 4 กรอบทฤษฎีที่แตกต่างกันระหว่างกระบวนการยุติธรรม 2 รูปแบบ

ความยุติธรรมเน้นการลงโทษ (Punitive Justice)	ความยุติธรรมเน้นการชดใช้ค่าเสียหาย (Restitutive Justice)
เพื่อยับยั้งผู้กระทำผิด	เพื่อเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทำ
เพื่อป้องกันสังคม	เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด
เพื่อแก้แค้นทดแทน	เพื่อให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เชิงสัญลักษณ์แก่สังคม

(ที่มา: จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556)

แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกไม่ใช่สิ่งใหม่ แต่มีอยู่ก่อนแล้วทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศ โดยในสังคมไทยนั้นเคยมีการใช้กฎหมายโจรห้าเส้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการร่วมมือกันจับโจรผู้ร้ายที่ผ่านเข้ามาในหมู่บ้านของตนเอง เป็นการสร้างพันธสัญญาที่บุคคลจะต้องมีต่อสังคม หรือมีระบบสภาผู้เฒ่าในหมู่บ้านตามภาคอีสาน ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการเพื่อการไกล่เกลี่ย สร้างความสมานฉันท์ในระบบสังคมโดยอาศัยโครงสร้างหน้าที่ทางสังคมเป็นกลไกดำเนินการ ดังนั้น ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตัดขาดผู้คนในชุมชนหรือสังคมออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกจึงมีข้อดีตรงที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมสังคมโดยสังคมนหรือชุมชนเอง ดังนั้น สมาชิกของสังคมตามกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกจึงอาจมีหลายบทบาท เช่น เป็นผู้ที่ได้รับ ความเสียหายและผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หรือจากนโยบายและกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกับที่ เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานของกระบวนการยุติธรรม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556)

ในส่วนของแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกเอง พบว่าแบ่งเป็น 2 แนวทางย่อย ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ทั้งสองกระบวนการมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการอำนวยความสะดวกที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมีความสมานฉันท์ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้าย ในขณะที่กระบวนการ

ยุคิธรรมชุมชนเป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความปลอดภัย ความเป็นธรรม ความ ยุคิธรรม และความสงบสุข โดยชุมชน เพื่อชุมชน หรือโดยที่ชุมชนร่วมมือกับภาครัฐ ทั้งสองแนวคิดมี ลักษณะสำคัญร่วมกันหลายประการ ได้แก่

- การแยกตัวจากหน่วยงานของรัฐ และความเป็นราชการ
- การหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจบังคับ พยายามให้เกิดการประนีประนอม
- การกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าใจและจัดการเองได้
- การมุ่งใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการดำเนินชีวิตประจำวัน
- การไม่พึ่งพินายความหรือมีอาชีพในกระบวนการ

ในเชิงข้อสรุป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียระหว่างกระบวนการยุคิธรรมทั้งสอง แนวทาง พบว่าข้อเสียหรือจุดด้อยหลักของกระบวนการยุคิธรรมกระแสหลัก (Weber, 1993; จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556) คือ

- กระบวนการยุคิธรรมกระแสหลักเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ในลักษณะเดียวกับเกมที่ผู้ชนะได้ทั้งหมดและผู้แพ้เสียทั้งหมด จึงไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมที่สุด
- การที่รัฐในฐานะตัวแทนอำนาจของฝ่ายกฎหมายบ้านเมืองช่วงชิงกฎหมายและการ ดำเนินกระบวนการยุคิธรรมทั้งระบบไปจากสังคม ทำให้เกิดความเสื่อมสลายใน ความรู้สึกของประชาชนต่อพันธกิจในกระบวนการยุคิธรรมและการดูแลรักษาความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม
- การที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในขณะที่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการด้านการ อำนวยความยุคิธรรมจากภาครัฐ ส่งผลทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดดเด่นและมีอิทธิพลอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งฝ่ายที่อยู่เหนือกว่ามักจะเป็นฝ่ายที่มี อิทธิพลต่อกระบวนการยุคิธรรม ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มักทำให้เกิดความรู้สึกห่าง เเหินระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งความรู้สึกห่างเหินที่เกิดขึ้นจะส่งผลทำให้ เจ้าหน้าที่ขาดกลไกการควบคุมดูแล และมีโอกาสที่จะหันเหความสนใจไปสู่ความเ้า ยวนรูปแบบต่างๆ จนเกิดการทุจริตได้มากขึ้น

ส่วนแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือกนั้น แม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมมากขึ้น และถูกนำมาใช้อย่างผสมผสานกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับสังคมไทยที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุน (Clientis) ทำให้ไม่สามารถที่จะสร้างอำนาจการต่อรองระหว่างคู่กรณีให้เท่าเทียมกันมากพอที่จะเกิดกระบวนการในระดับต่อไป ด้วยเหตุนี้ แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงยังคงมีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจาก ความยุติธรรมเชิงโครงสร้างของสังคม ในขณะที่อุปสรรคของแนวคิดยุติธรรมชุมชนอยู่ที่ทัศนคติของ ภาครัฐที่จะต้องเล็งเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนอย่างแท้จริงด้วยการกำหนดนโยบายกระจาย อำนาจสู่ประชาชน และสร้างเครื่องมือทางกฎหมายขึ้นมาสนับสนุนการดำเนินการของภาคประชาชน ให้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมกลับมาอยู่ที่ประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมแทน

2.5.4 แนวทางการประเมินความยุติธรรมและความเป็นธรรม

จากการทบทวนกรอบทฤษฎีและหลักการเรื่องความยุติธรรม ความเป็นธรรม และ กระบวนการยุติธรรมข้างต้น เราสามารถกำหนดแนวทางการประเมินความยุติธรรมได้ 3 แนวทาง ได้แก่ การประเมินความยุติธรรมเชิงผลลัพธ์ เชิงกระบวนการ และเชิงเปรียบเทียบ (ไมเคิล แซนเดล, 2554; อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2556) ดังนี้

1) การประเมินความยุติธรรมเชิงผลลัพธ์

ความยุติธรรมเชิงผลลัพธ์ (Distributive Justice) หมายถึง ความเป็นธรรม หรือความเท่าเทียมกันในเชิงผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ ตลอดจนผลกระทบที่แต่ละคนได้รับ ประโยชน์ที่ว่านี้ครอบคลุมทั้งสิ่งของเชิงรูปธรรมและสิ่งที่เป็นนามธรรม ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการจัดสรรผลประโยชน์ ผลกระทบ หรือภาระนั้น อย่างสมเหตุสมผล เหมาะสมหรือเท่าเทียมกันตามกฎหมายเกณฑ์หรือธรรมเนียมที่สังคม นั้นตกลงหรือยอมรับได้ ความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อการกระทำบางอย่างได้ทำให้คน หนึ่งได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าระดับที่สมควรได้รับตามสิทธิที่มีอยู่ หรือได้รับ ผลกระทบมากกว่าที่สมควรได้รับ ในเชิงนโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมรูปแบบนี้ จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดสรรสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในสังคม ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

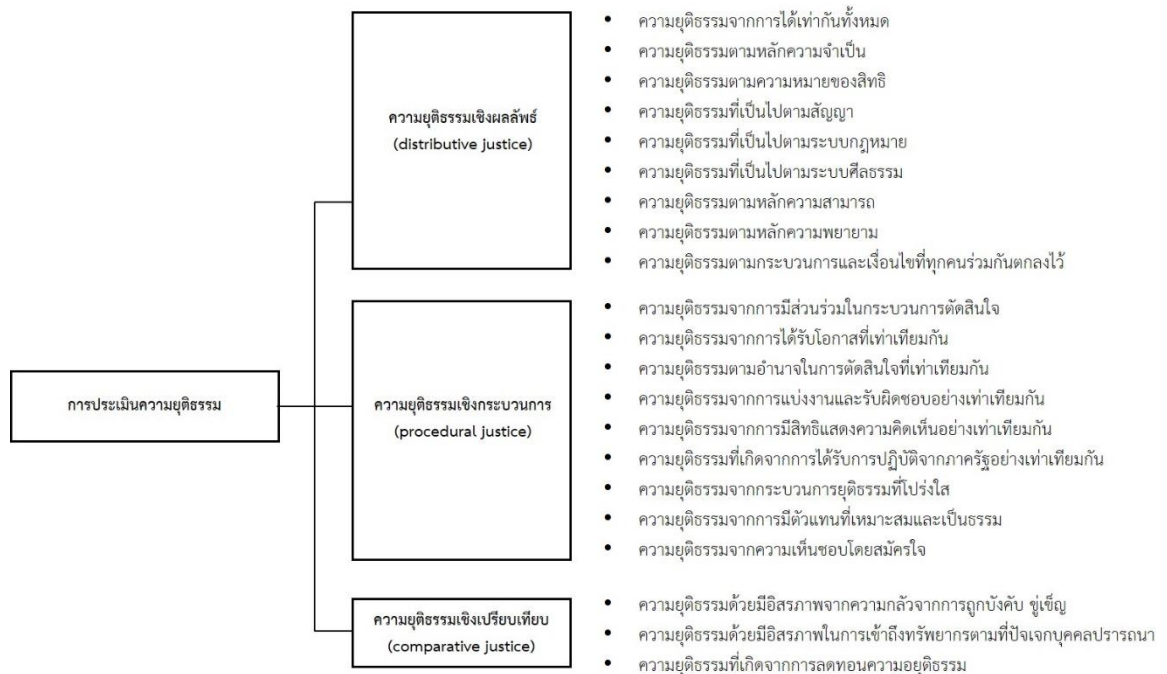
2) การประเมินความยุติธรรมเชิงกระบวนการ

ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำกับดูแลทรัพยากรและผลประโยชน์ที่ได้ กระบวนการในที่นี่ครอบคลุมทั้งการไกล่เกลี่ย ต่อรอง รวมถึงการจัดการข้อขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อจัดสรรทรัพยากรและภาระที่เกิดขึ้น ความยุติธรรมเชิงกระบวนการขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ ความโปร่งใส การมีตัวแทนที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล การได้รับการปฏิบัติและตัดสินใจที่เป็นธรรม และการเห็นชอบโดยสมัครใจ หลักการทั้ง 4 เป็นพื้นฐานของการสร้างความเท่าเทียมกันในกระบวนการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และสามารถทำตามกฎเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน ความยุติธรรมเชิงกระบวนการมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมในสังคมนั้น ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการเชิงสังคมหรือกระบวนการตามกฎหมาย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายของรัฐ

3) การประเมินความยุติธรรมเชิงเปรียบเทียบ

อมาตยา เช่นเป็นผู้เสนอแนวทางการประเมินความยุติธรรมเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งหมายถึง การประเมินช่องว่างระหว่างชีวิตที่แท้จริงของผู้คนกับชีวิตที่พวกเขาปรารถนา หากช่องว่างน้อยยิ่งแปลว่าเข้าใกล้ความยุติธรรมมาก โดยในการวิเคราะห์ชีวิตที่ปรารถนานั้น เช่นเสนอให้ประเมินสมรรถภาพ (Capabilities) หรืออิสรภาพในการทำสิ่งที่ตนต้องการ โดยอิสรภาพในที่นี้ครอบคลุมตั้งแต่การไม่ถูกกักขังหรือถูกบังคับ ตลอดจนการมีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตตามความปรารถนาของแต่ละบุคคล แนวทางการพิจารณาของเสนตั้งอยู่ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าความยุติธรรมที่สมบูรณ์แบบนั้นไม่มีอยู่จริง ดังนั้น การไขว่คว้าหาความยุติธรรมที่สมบูรณ์แบบจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและไม่เพียงพอ ในมุมมองของเสน ความพยายามในการกำจัดหรือบรรเทาความอยุติธรรมแม้เพียงน้อยนิดก็เท่ากับว่าเป็นการปรับปรุงสถานการณ์ความยุติธรรมให้ดีกว่าเดิม เช่นสนับสนุนให้มีการใช้เหตุผลสาธารณะ (Public Reasoning) เปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมที่ไม่เคยมีโอกาสพูดได้พูดเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องต่างๆอย่างมีส่วนร่วม ให้ประชาชนทุกคนหรือเท่าที่จะมากได้วิเคราะห์สิ่งที่ตนเองต้องการในชีวิตและประเมินระดับอิสรภาพและ

สมรรถภาพในการที่จะใช้ชีวิตแบบที่ต้องการ ลำดับคุณค่าเหล่านั้นจะนำพาไปสู่ข้อตกลงว่าอะไรคือความไม่ยุติธรรมในสังคมที่เราจับไม่ได้ โดยเฉพาะความอยุติธรรมร้ายแรง



ภาพที่ 2- 8 หลักการประเมินความเป็นธรรมและยุติธรรม 3 แนวทาง

กล่าวโดยสรุป การศึกษากรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทำให้ผู้วิจัยเห็นภูมิทัศน์ของแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในยุคสมัยต่างๆ รวมถึงทำให้เห็นว่าแนวคิดเหล่านี้สัมพันธ์กับหลักปรัชญา 4 กลุ่ม ได้แก่ อรรถประโยชน์นิยม เสรีนิยม เสมอภาคนิยม และชุมชนนิยม แนวคิดที่ตั้งอยู่บนปรัชญาที่แตกต่างกันนี้สะท้อนให้เห็นถึงเงื่อนไขของความยุติธรรมตามอุดมคติที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถอยู่ในรูปของผลลัพธ์หรือกระบวนการหรือทั้งสองรูปแบบ การประเมินความยุติธรรมของแต่ละกลุ่มแนวคิดจึงต้องมีความสัมพันธ์กับปรัชญาพื้นฐานของแนวคิดเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง และต้องมีการพิจารณาบริบทของความคิด สถานการณ์ทางสังคม และสถานการณ์การกระทำที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

2.6 กรอบแนวคิดในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม

พื้นที่สาธารณะเมืองคือองค์ประกอบเชิงกายภาพที่สำคัญของชุมชนเมือง ครอบคลุมทั้งพื้นที่ตามธรรมชาติและที่ประดิษฐ์ขึ้นโดยมนุษย์ ทั้งพื้นที่ที่ครอบครองโดยสาธารณะและเอกชน ทั้งที่ตั้งอยู่ทั้งภายในและภายนอกอาคาร ในเชิงรูปธรรมนั้นครอบคลุมพื้นที่ที่มีรูปแบบหลากหลาย เช่น ลานสวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว พื้นที่ว่างเปล่า พื้นที่เปิดโล่ง ตลอดจนพื้นที่ภายในอาคารสาธารณะ ประเภทต่างๆ ที่มีการควบคุมการเข้าถึง เช่น ศูนย์การค้า สถานีขนส่งสาธารณะ ห้องสมุด โบสถ์ และศาลาว่าการเมือง ฯลฯ (Carmona, De Magalhaes, & Hammond, 2008; Mitchel, 2003; กาญจน์นทีวุฒิกุล, 2550) บทบาทที่สำคัญของพื้นที่สาธารณะเมืองคือการเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้คนแปลกหน้าในเมืองได้มีโอกาสพบปะเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนเกิดความเป็นย่านชุมชนและเมือง และรวมถึงการเป็นพื้นที่ที่แสดงสิทธิ เสรีภาพ โอกาส ตลอดจนตัวบ่งชี้คุณภาพชีวิตของคนในเมือง (Crawford, 1999; Gehl, 2001; Habermas, 1989; Mitchel, 2003; Parkinson, 2012; Whyte, 1976)

2.6.1 ปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม

เมื่อพิจารณาพื้นที่สาธารณะเมืองด้วยกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน พื้นที่สาธารณะเมืองจัดว่าเป็นทรัพยากรร่วมกลุ่มใหม่ที่ถูกระบุถึงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (Hess, 2008; Mitchel, 2003; Parkinson, 2012; Polko, 2012) คุณสมบัติในเชิงอุดมคติของพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วมคือการไม่สามารถกีดกันการใช้งานของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษ ทั้งยังต้องเป็นพื้นที่ที่ต้อนรับการเข้าถึง และมีความยืดหยุ่นสูงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการด้านประโยชน์ใช้สอยของผู้ใช้ประโยชน์ที่หลากหลายกลุ่มอย่างเท่าเทียม การใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลายนี้เองที่อาจทำให้เกิดปัญหาความเป็นปรปักษ์ระหว่างกิจกรรม จนทำให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อระบบทรัพยากรโดยรวม การกำกับดูแลการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะจึงมีความจำเป็น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะมักดำเนินการโดยภาครัฐหรือเอกชน และมักเกิดขึ้นใน 2 แนวทางใหญ่ คือ การกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป (Over-Management) จนทำให้เกิดการลดทอนสิทธิของประชาชนและลดทอนคุณภาพของพื้นที่สาธารณะตามอุดมคติ และการกำกับดูแลที่ไร้ประสิทธิภาพ (Under-Management) จนทำให้พื้นที่สาธารณะถูกทิ้งร้างและขาดการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในสองกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นวัฏจักรต่อเนื่องระหว่างกัน

จากการทบทวนกลุ่มวรรณกรรมที่กล่าวถึงประเด็นการควบคุมหรือรื้อถอนสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ พบว่าวรรณกรรมที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเปิดประเด็นดังกล่าวคืองานเขียนของเลอแฟบ (Lefebvre, 1991) เรื่องบทวิพากษ์เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน และผลผลิตเชิงสังคมของพื้นที่ว่าง เลอแฟบมีแนวคิดที่ว่าพื้นที่นั้นถูกผลิตขึ้นและผลิตซ้ำเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ และเป็นผลมาจากการจัดการของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจร่วมกัน พื้นที่จึงประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือกรอบที่ถูกสร้าง และเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองและครอบงำ โดยเฉพาะพื้นที่ในยุคสมัยใหม่ที่ความเข้มแข็งของรัฐมีมากขึ้น พื้นที่จึงเกิดร่องรอยของการควบคุมผ่านสถาบันการปกครอง และการใช้อำนาจของภาครัฐ หนึ่งในตัวอย่างการพัฒนาเมืองอันโดดเด่นที่แสดงถึงอำนาจการควบคุมของรัฐบนพื้นที่สาธารณะตามที่เลอแฟบกล่าวถึงคือการดำเนินการพัฒนากรุงปารีสตามแผนการพัฒนาของฮอส์มานน (Haussmann) ในช่วงทศวรรษที่ 1850-1860 ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการตัดถนนขนาดใหญ่จำนวนมากเพื่อเป็นเส้นทางสัญจรและพื้นที่สาธารณะของเมือง เขาวิพากษ์ว่าการตัดถนนเหล่านั้นล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทางสังคมและการเมือง ซึ่งก็คือความสามารถสอดส่องและควบคุมความปลอดภัยทางการทหาร และเพื่อจัดระเบียบสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ให้สอดคล้องและตอบรับกับความต้องการของกลุ่มคนชนชั้นกลางซึ่งกำลังมีบทบาทสำคัญในระบบสังคมในช่วงเวลานั้น (Harvey, 2006) คำกล่าวของเลอแฟบได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการจำนวนมากในระยะเวลาต่อมา สะท้อนทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่ากฎระเบียบต่างๆ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยสังคมภายใต้อิทธิพลของภาครัฐและระบบทุนนิยมนั้นส่งผลทำให้ความเป็นอิสระบนพื้นที่สาธารณะนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ไม่ทำให้เกิดการกีดขวางเชิงระบบเท่านั้น

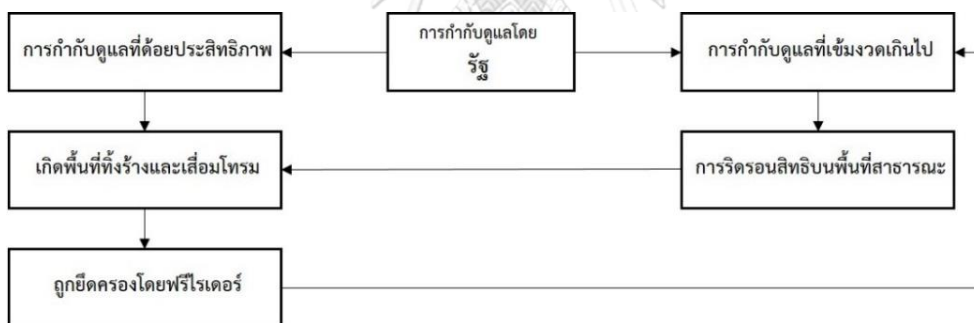
อิทธิพลทางการเมืองและการปกครองจากโลกตะวันตก โดยเฉพาะงานวรรณกรรมของเลอแฟบส่งผลต่อมุมมองบนพื้นที่สาธารณะของนักวิชาการโลกตะวันออกในลักษณะเดียวกัน วรรณกรรมหลายฉบับในประเทศไทยกล่าวถึงบทบาทของรัฐในการควบคุมพื้นที่สาธารณะในหลากหลายแง่มุม (ภิญญพันธ์ พงนะลาวัณย์, 2558) กล่าวถึงรัฐกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ว่า พื้นที่นั้นไม่ได้มีความว่างเปล่า หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจซ่อนเร้นอยู่ การเกิดขึ้นของพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ที่สร้างพื้นที่นั้น โดยอำนาจในการนิยามพื้นที่นี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ของคน และความสัมพันธ์ทางสังคม โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่แล้วต่างก็มุ่งมาดปรารถนาที่จะก่อสร้าง ควบคุม ดูแลพื้นที่ของรัฐเพื่อตอบสนองการดำรงอยู่และความเจริญก้าวหน้าของรัฐตามอุดมการณ์ของตน ในขณะที่กล่าวถึงความเป็นพื้นที่สาธารณะของรัฐไทยสมัยใหม่ในบทความเรื่องพื้นที่สาธารณะในสังคมไทย (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2546, 2559)ว่า “เพราะเป็นของรัฐจึงเป็นสาธารณะ” แต่ความเป็นสาธารณะในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่ที่ให้ใครเข้ามาทำอะไรก็ได้ เพราะรัฐจะกำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนที่จะเข้ามาใช้พื้นที่ และรวมถึงพัฒนาสิ่งกีดขวางเชิงกายภาพ เช่น รั้ว เพื่อแยกพื้นที่

สาธารณะของรัฐออกจากพื้นที่สาธารณะของเอกชน วรรณกรรมดังกล่าวสะท้อนปรากฏการณ์เชิงสังคมที่ว่าภาครัฐมักมีแนวโน้มที่จะกำกับควบคุมพื้นที่สาธารณะอย่างเข้มงวดจนทำให้คุณสมบัติของความเป็นสาธารณะของพื้นที่สูญหายหรือถูกปิดเป็นไป (Fraser, 1990; จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2546; ระวีวรรณ โอฬารรัตน์มณี, 2558) ได้กล่าวถึงบทบาทของวาทกรรมที่มีผลต่อทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสาธารณสมบัติว่า การกล่าวถึงสาธารณสมบัติด้วยคำว่า “ของหลวง” ซึ่งมีนัยว่าสิ่งเหล่านี้เป็นของหลวงหรือรัฐส่งผลทำให้คนจำนวนมากคิดว่าสาธารณสมบัติไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง และไม่ใช่ของทุกคน แต่เป็นของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ขณะที่ทุกคนดูตายต่อหน้าที่ดังกล่าว

ในอีกมุมมองหนึ่งจากทางเศรษฐศาสตร์ มีการกล่าวถึงสิทธิการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะที่ลดน้อยลงจากอดีตเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบและผู้ครอบครองสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกระแสสมัยใหม่ในโลกโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยม กระบวนการเป็นเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ส่งผลให้เกิดการสูญหายไปของพื้นที่สาธารณะรูปแบบเก่า ในขณะที่พื้นที่สาธารณะรูปแบบใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นนั้นล้วนถูกซื้อขาย ครอบครอง และปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ พื้นที่สาธารณะจำนวนมากถูกพัฒนาขึ้นโดยภาคเอกชนในรูปแบบของพื้นที่สาธารณะล้อมรั้ว ซึ่งมีแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ที่ให้ความสำคัญลำดับต้นต่อความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ครอบครองพื้นที่ การกำหนดกฎและกติกการใช้พื้นที่สาธารณะอย่างเข้มงวดเพื่อควบคุมระดับของเสรีภาพและความหลากหลายของระบบกิจกรรมบนพื้นที่จึงเป็นแนวทางมาตรฐานในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ และส่งผลให้พื้นที่สาธารณะล้อมรั้วเหล่านี้คงเหลือคุณสมบัติเป็นเพียงแคพื้นที่เพื่อกิจกรรมการบริโภคที่มีกฎระเบียบอย่างเข้มงวด เสรีภาพและความหลากหลายที่เกิดขึ้นนั้นก็เพียงภาพมายาคติที่ผ่านการออกแบบและกำหนดล่วงหน้าไว้แล้ว พื้นที่สาธารณะในลักษณะนี้มีจำนวนมากขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเติบโตขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลางในสังคมชุมชนเมือง ซึ่งแน่นอนว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบสูงสุดจากแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะในลักษณะนี้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้พ้นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจหรือสังคมนั่นเอง (Crawford, 1999; Graham, 2010; Mitchel, 2003; Nemeth, 2012)

นอกเหนือจากการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะที่เข้มงวดเกินไปของภาครัฐและเอกชนดังที่กล่าวถึงข้างต้น ในมุมกลับกัน ก็พบว่ามีปัญหาเรื่องการขาดการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่มีประสิทธิภาพจนนำไปสู่การเกิดขึ้นของพื้นที่สาธารณะที่เสื่อมโทรมและถูกทิ้งร้างตลอดจนเกิดปัญหาการถูกยึดครองพื้นที่สาธารณะในลักษณะของฟรีไรเดอร์ (Free-Rider) คือมีคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ายึดครองและแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะที่มีรัฐหรือชุมชนเป็น

ผู้สนับสนุนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยที่ตนเองไม่คิดจะลงทุนสนับสนุนแต่อย่างใด (Hardin, 1968; Mitchel, 2003; Parkinson, 2012; Polko, 2012; Sommer, 1989) ในคำอธิบายด้วยทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ ฟรีไรเดอร์คือปัญหาการบริโภคโดยไม่จ่าย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้บ่อยในกรณีที่มีสินค้าประเภทที่ไม่สามารถใช้กลไกใดมาติดกันการบริโภคได้ เนื่องจากมีคนบางคนที่ยอมจ่ายเพื่อให้มีสินค้าและบริการดังกล่าวอยู่แล้ว ปัญหาฟรีไรเดอร์บนพื้นที่สาธารณะเกิดขึ้นในรูปแบบของการยึดครองพื้นที่สาธารณะทั้งในระดับละแวกบ้านและระดับเมือง เช่น ทางเดินเท้า ถนน สวนสาธารณะ พื้นที่ทิ้งร้าง หรือพื้นที่ว่างเปล่าที่ขาดการใช้งาน และมักมีความสัมพันธ์กับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนเมืองนั้นๆ (Mitchell, 2003; ระวีวรรณ โอฬารรัตน์มณี, 2558) ในเชิงสังคมและการเมือง ฟรีไรเดอร์จึงเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการต่อรองสิทธิของตนสู่เมือง (Right to City) ของกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม ทว่า ในมุมมองกลับกันจากภาครัฐ ฟรีไรเดอร์คือตัวบ่งชี้สำคัญที่แสดงถึงประสิทธิภาพที่ตกต่ำของภาครัฐในการบริหารจัดการ และส่งสัญญาณว่าพื้นที่สาธารณะนั้นๆ จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เข้มงวดขึ้นด้วยการลดทอนความเป็นสาธารณะที่แท้จริงตามอุดมคติ (Mitchell, 2003)



ภาพที่ 2- 9 วัฏจักรของปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองของภาครัฐ

จากเนื้อหาที่กล่าวถึงทั้งหมดในข้างต้นคงจะให้เห็นได้ว่าพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วมเป็นทรัพยากรที่มีคุณลักษณะที่ค่อนข้างยากต่อการกำกับดูแล เพราะเป็นทรัพยากรที่ต้องการรักษาความสมดุลระหว่างการถูกใช้ประโยชน์และการถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ กล่าวคือพื้นที่สาธารณะที่มีคุณภาพดีในฐานะพื้นที่ทางสังคมควรจะเป็นพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงได้โดยคนทุกกลุ่มและเกิดกิจกรรมที่ยากต่อการคาดเดาหรือค่อนข้างมีความไร้ระเบียบ แต่ความไร้ระเบียบนั้นจะต้องเกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตของความมีระเบียบและความเป็นเหตุเป็นผล การกำหนดระเบียบที่เข้มงวดและควบคุมมากเกินไปจะไม่ส่งผลดีต่อคุณภาพของพื้นที่สาธารณะ เนื่องจากอาจส่งผลทำให้พื้นที่

สาธารณะกลายเป็นพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้าง และขาดการใช้ประโยชน์จากผู้คนและชุมชนในระยะยาว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ วัตถุประสงค์สูงสุดของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมจึงเป็นเรื่องของการรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพของพื้นที่ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของกลุ่มคนในสังคมที่หลากหลายอย่างเท่าเทียมได้ โดยยังคงรักษาความสมดุลระหว่างการถูกทิ้งร้างกับการถูกครอบครองใช้งานอย่างแออัดในวิถีทางที่ไม่เหมาะสมนั่นเอง (Lefebvre, 1991; Mitchel, 2003; Parkinson, 2012)

2.6.2 สิทธิและความเป็นธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ

ผลการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่าพื้นที่สาธารณะเมื่อนั้นไม่ใช่พื้นที่แห่งอิสรภาพที่ไร้ข้อกำหนดใดๆ แต่เป็นพื้นที่แห่งอิสรภาพภายใต้เงื่อนไขที่มีการกำหนดไว้แล้วด้วยใครบางคนหรือกลไกอะไรบางอย่าง โดยมีสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย บรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการของชุมชน ฯลฯ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแล ผู้เล่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันจึงมีสิทธิในการกำหนดให้คนจำนวนหนึ่งสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะได้ ในขณะที่เดียวกับที่สามารถจำกัดสิทธิของคนอีกจำนวนหนึ่งไม่ให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ พื้นที่สาธารณะจึงเป็นพื้นที่ที่แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการมีสิทธิและการถูกจำกัดสิทธิของพลเมืองโดยใครสักคนที่เป็นผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลผ่านกลไกและสถาบัน ทำให้ในเชิงปฏิบัติ คนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนที่ด้อยโอกาสของสังคมมักจะถูกกีดกันออกจากระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะโดยไม่เป็นธรรม (Carr, Stephen, Francis, Rivlin, & Stone, 1992) พฤติกรรมการกีดกันที่ทำให้เกิดการจำกัดการใช้งานของคนบางกลุ่มนี้เองที่จะส่งผลทำให้พื้นที่สาธารณะไม่เป็นสาธารณะอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นพื้นที่ส่วนตัวหรือเป็นสินค้าเอกชนไปในทันที (Benn & Gaus, 1983) เมื่อพิจารณาในมิตินี้ พื้นที่สาธารณะที่มีความเป็นสาธารณะบริสุทธิ์จึงไม่มีจริง มีแต่พื้นที่สาธารณะที่ถูกแปรสภาพในเชิงคุณลักษณะเป็นสินค้าเอกชนที่สามารถกีดกันการใช้งานและต้องมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้านั้นๆ ปรากฏให้เห็นอยู่ในสังคมนรอบตัวเรา และนี่จึงเป็นสาเหตุว่าทำไมพื้นที่สาธารณะในฐานะทรัพยากรร่วมจึงมักประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่จากระบบกำกับดูแลที่ครอบงำอยู่ ไม่ว่าจะระบบดังกล่าวจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน

ผู้วิจัยพบว่า มีวรรณกรรมฉบับหนึ่งที่กล่าวถึงประเด็นความเป็นสาธารณะและส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะซึ่งสัมพันธ์กับประเด็นสิทธิและความเป็นธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะไว้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านตัวแปรที่มีความสอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์ของออสโตรอม นั่นคืองานเขียนของเบนและกัส (Benn & Gaus, 1983) ในหนังสือเรื่องสาธารณะและส่วนตัวในชีวิตสังคม (Public and

Private in Social Life) ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นสาธารณะและส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะผ่านแผนการวิเคราะห์ 3 ตัวแปร ได้แก่ การเข้าถึง (Access) ตัวแทน (Agents) และผลประโยชน์ (Interest) ดังนี้

1) การเข้าถึง

การเข้าถึงที่เบนและกัศกล่าวถึงครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ การเข้าถึงในเชิงกายภาพ การเข้าถึงกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์ การเข้าถึงข้อมูล และการเข้าถึงทรัพยากร โดยใน ส่วนของการเข้าถึงเชิงกายภาพและกิจกรรมนั้น เบนและกัศกล่าวว่าพื้นที่ที่เป็น สาธารณะย่อมหมายถึงพื้นที่ที่ใครก็ตามสามารถเข้าถึงได้ ในขณะที่พื้นที่ส่วนตัวนั้น หมายถึงพื้นที่ที่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีสิทธิในการเข้าถึงสามารถเลือกที่จะปฏิเสธหรือ อนุญาตสิทธิในการเข้าถึงของบุคคลอื่น การเข้าถึงในเชิงกายภาพและกิจกรรมมีผลต่อ การเข้าถึงทรัพยากร ใครก็ตามที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทั้งใน 2 มิติข้างต้นได้จะเกิดโอกาส ในการเข้าถึงและสร้างสมรรถนะในการจัดการสภาพแวดล้อมให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

2) ตัวแทน

ตัวแทนที่ทำหน้าที่ควบคุมการเข้าถึงคือผู้เล่นสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดความเป็น สาธารณะและส่วนตัว ถ้าตัวแทนแสดงบทบาทเหมือนเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อคนในชุมชน เมือง และรัฐ ตัวแทนคนนั้นคือตัวแทนสาธารณะ ในทางตรงกันข้าม ถ้า ตัวแทนกระทำการดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล เขาย่อมกลายเป็นตัวแทนเอกชน จุดยืนของการกระทำและการตัดสินใจของตัวแทนจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อความ เป็นสาธารณะหรือส่วนตัวของพื้นที่ ทรัพยากรจะเป็นทรัพยากรส่วนตัวเมื่อมีใครบางคน ที่ไม่ใช่หน่วยงานสาธารณะให้สิทธิในการใช้สต็อก (Stock) ของทรัพยากรเพื่อการลงทุน ขาย แจกจ่าย เพื่อให้สิทธิหรือเพิกถอนสิทธิในการเข้าถึง ในกรณีนี้ตัวแทนที่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐจะมีอิสระในการขีดกรอบของการกระทำของตัวเองมากกว่าเอกชน เนื่องจาก เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกระทำการตามข้อความข้างต้นได้ด้วยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จากหน่วยของตนเองสนับสนุนอยู่ แต่การกระทำนั้นต้องเป็นไปโดยคุณธรรมและอำนาจ ตามขอบธรรมของหน่วยงาน ในทางกลับกัน ตัวแทนของเอกชนก็สามารถปฏิบัติตนใน ฐานะตัวแทนสาธารณะได้ เว้นแต่ว่าเขาจะขาดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาสนับสนุน ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเสมอในประเด็นนี้คือความไม่สอดคล้องกันระหว่างหน้าที่ตามบทบาท

ขององค์กรและจริยธรรมส่วนบุคคล โดยเฉพาะบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีภักดีครหาว่า เป็นผู้มิประโยชน์เกื้อหนุนกับเอกชน

3) ผลประโยชน์

ผลประโยชน์ในกรอบการวิเคราะห์นี้หมายถึงคุณและโทษที่จะเกิดกับใครสักคน โดยพื้นฐานแล้วองค์กรสาธารณะจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ส่วนตัว นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมแบบดั้งเดิมมีความเชื่อว่าการตลาดที่มีโครงสร้างถูกต้อง ผลลัพธ์ของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจะทำให้เกิดประโยชน์ที่เป็นคุณต่อสาธารณะ แม้ว่าจะไม่มีตัวแทนในตลาดคนใดตั้งใจหรือมีหน้าที่ที่จะทำให้เกิดสิ่งดังกล่าวโดยตรงก็ตาม อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในฝั่งเศรษฐศาสตร์สถาบันสร้างข้อโต้แย้งต่อประเด็นนี้ว่า ผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นคุณต่อสาธารณะเสมอไป โดยเฉพาะสินค้าหรือทรัพยากรร่วมซึ่งครอบคลุมพื้นที่สาธารณะ ดังปรากฏเป็นบทความเรื่อง โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมที่กล่าวว่าการปล่อยให้ชุมชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกันโดยไม่มีการควบคุม ทุกคนจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขอบเขต จนในท้ายที่สุดเกิดเป็นความเสื่อมโทรมและเสียหายของระบบทรัพยากร โดยภาพรวม

กรอบการวิเคราะห์ความเป็นสาธารณะและส่วนตัวของทรัพย์สินของเบนและกัสเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เห็นประโยชน์จากการเลือกใช้มาตรการวิเคราะห์ที่หลากหลาย รวมถึงทำให้เห็นว่า การวิเคราะห์ความเป็นสาธารณะและส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะนั้นมีความสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่งกับสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การกีดกัน การจัดการ และการควบคุม โดยประเด็นที่สำคัญกว่านั้นคือการพิจารณาว่าใครคือตัวแทนผู้ถือสิทธิในการกระทำข้างต้น และการกระทำของตัวแทนนั้นตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนตัวเป็นสำคัญ ทั้งยังนำเสนอใจว่ากรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเบนและกัสมีตัวแปรที่สอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสเตรเลียและคณะฯ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของกรอบการวิเคราะห์เรื่องสิทธิและผู้เล่นที่มีบทบาทในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม กรอบการวิเคราะห์ของเบนและกัสจึงเป็นผลการศึกษาที่ช่วยสนับสนุนให้นักวิจัยสามารถเชื่อมั่นในตัวแปรการวิเคราะห์ที่ระบุไว้ในกรอบการวิเคราะห์ของออสเตรเลียและคณะฯว่ามีความเหมาะสมต่อการนำมาศึกษาสถาบันและกลไกการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมประเภทพื้นที่สาธารณะ และช่วยยืนยันในเชิงประจักษ์ว่าตัว

แปรหลักในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเช่น ตัวแทน และผลประโยชน์นั้นสามารถส่งผลลัพธ์ต่อความเป็นธรรมในการกระจายและกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรได้อย่างไร

2.7 บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร

แม้ว่าการเกิดขึ้นและพัฒนาการของการค้าริมทางจะเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการเป็นเมืองของสังคมและเศรษฐกิจไทย และกิจกรรมการค้าริมทางจะมีบทบาทเชิงบวกในมิติต่างๆ มากเพียงใดก็ตาม แต่การค้าริมทางก็ยังเป็นกิจกรรมที่คนส่วนใหญ่รับรู้ว่าเป็นสาเหตุของปัญหาต่างๆ มากมาย อาทิ ปัญหาการรุกรานพื้นที่สาธารณะ ปัญหาการกีดขวางเส้นทางการจราจรและการสัญจร ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ปัญหาด้านการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพล และปัญหาการปฏิบัติผิดกฎหมายและเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติผิดกฎหมาย ประเด็นปัญหาทั้งหมดข้างต้นนี้มีความสัมพันธ์ซับซ้อนระหว่างกันและเป็นปัญหาซ้ำซากที่รัฐบาลระดับชาติและกรุงเทพมหานครในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นให้ความสำคัญมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย ซึ่งโดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มมีการกวดขันกับปัญหาการค้าริมทางเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ เพื่อควบคุมปริมาณผู้ค้า และกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทางโดยละเอียดตามการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในช่วงเวลานั้น โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้นสามารถสรุปพัฒนาการของนโยบายที่สัมพันธ์กับปัจจัยการเมืองดังนี้

2.7.1 นโยบายของกรุงเทพมหานครที่สัมพันธ์กับปัจจัยการเมือง

การขยายตัวของจำนวนผู้ค้าริมทางและผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นในหลายมิติส่งผลทำให้ภาครัฐให้ความสำคัญต่อนโยบายการจัดการปัญหาการค้าริมทาง การกำหนดนโยบายและมาตรการการกำกับดูแลผู้ค้าริมทางหรือผู้ค้าหาบเร่แผงลอยระดับชาตินั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุคสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในครั้งนั้นมีการออกกฎหมายและบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ห้ามไม่ให้มีการตั้งวางสินค้าขายบนพื้นที่สาธารณะ ส่วนการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าในระดับกรุงเทพมหานครนั้นเกิดขึ้นอย่างเข้มงวดเป็นครั้งแรกในสมัยผู้ว่ากรุงเทพมหานครคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือพลตรีจำลอง ศรีเมือง (พ.ศ.2528-2532) และในสมัยดร.พิจิตร รัตติกุล (พ.ศ. 2539-2543) โดยกำหนดนโยบายให้ผู้ค้าหยุดขายของวันพุธเพื่อทำความสะอาดและคืนทางเท้าให้ประชาชน 1 วัน และมีการเคร่งครัดจับผู้ฝ่าฝืนที่ค้าขายนอกจุดผ่อนผัน ส่งผลทำให้การควบคุมจำนวนผู้ค้าและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่สาธารณะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยที่นายสมักร สุนทรเวชเป็นผู้นำกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2543-2547) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศยังได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปีพ.ศ.2540 พบว่านโยบายของกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนจากการควบคุมจำนวนผู้ค้าและจุดจตุรระเบียบวินัยเป็นการเปิดเสรีให้ผู้ค้าสามารถขายของได้ทุกวัน และเปิดรับฟังประเด็นปัญหาจากผู้ค้าจนนำมาสู่การกำหนดนโยบายผ่อนปรนการจัดระเบียบ ส่งผลทำให้จำนวนผู้ค้านอกจุดผ่อนผันในยุคนายสมักรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

ต่อมาเมื่อถึงยุคผู้ว่าฯ อภิรักษ์ โกษะโยธิน (พ.ศ.2547-2551) นโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าริมทางจึงกลับมาเข้มงวดอีกครั้งหนึ่ง มีการประกาศนโยบายจัดการปัญหาและวางกฎเหล็กให้ผู้ค้าในจุดผ่อนผันจำนวน 667 จุด รวบรวม 20,000 คน ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น ต้องหยุดขายวันจันทร์เพื่อทำความสะอาดแผงค้า การเว้นเส้นทางสัญจรไม่น้อยกว่า 1 เมตร การใช้ร่มหรือผ้าใบกันแดดสีเดียวกัน ห้ามล้ำผิวจราจรหลังแผงค้า หากฝ่าฝืนจะเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนผู้ค้าที่อยู่นอกจุดผ่อนผันซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 800 จุด จำนวน 20,000 กว่ารายนั้นให้ดำเนินการจับปรับตามพ.ร.บ.รักษาความสะอาดในอัตราก้าวหน้า พร้อมออกมาตรการต่างๆ เพื่อลดจำนวนผู้ค้าปีละ 10% เพื่อให้จำนวนผู้ค้าลดลงเป็นศูนย์ภายในช่วงเวลา 10 ปี แต่มาตรการนี้ก็ล้มเหลวเมื่อผู้ค้าออกจุดผ่อนผันร้องเรียนจนในที่สุดผู้ว่าฯ อภิรักษ์ต้องยอมโอนุโลมให้ขายของต่อได้ แถมยังผ่อนผันให้พื้นที่การค้าบางจุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยกเลิกไปแล้วกลับมาขายสินค้าได้ใหม่ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในขณะนั้นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของกรุงเทพฯ ว่า แม้จะเป็นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือคนจนแต่ก็ควรพิจารณาถึงผลกระทบต่างๆ อย่างเหมาะสม รวมถึงมีการตั้งข้อสังเกตว่าการที่กรุงเทพฯ ไม่เอาจริงเอาจังต่อการดำเนินการจัดระเบียบผู้ค้านอกจุดผ่อนผันเพราะหวังผลประโยชน์ที่ได้จากเงินค่าปรับ ซึ่งมีมูลค่ามากกว่า 110 ล้านบาทต่อปี³ (อุดมพร ตรีภักดิ์, 2554)

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร (สมัยที่ 1) ในช่วงระยะเวลาแรกนั้นพบว่านโยบายของผู้ว่าฯ ที่มีต่อกิจกรรมการค้าหาเบร่แผงลอยยังเป็นไปในลักษณะแบ่งรับแบ่งสู้ระหว่างการควบคุมกับการผ่อนปรน กล่าวคือ มีการควบคุมจำนวนผู้ค้าและจุดผ่อนผันไม่ให้เพิ่มจำนวน ส่งเสริมด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสวยงาม และสนับสนุนให้เกิดการส่งเสริมกิจกรรมการค้าริมทางตามศักยภาพของพื้นที่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเมือง และเมื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ สมัยที่ 2 นโยบายการจัดการปัญหาการค้าริมทางของม.ร.ว. สุขุมพันธุ์

³ ข้อมูล พ.ศ. 2548-2551 ข้อกฎหมายที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานเทศกิจได้รับส่วนแบ่งเงินค่าปรับจำนวนครึ่งหนึ่งกับกรุงเทพฯ ถูกวิพากษ์ว่าเป็นแรงจูงใจให้เกิดการรักษาผลประโยชน์จากเงินค่าปรับจนนำไปสู่การก่อร่างตัวของ “วัฒนธรรมจับเลี้ยว” ที่เจ้าหน้าที่อนุญาตให้ผู้ค้าจ่ายค่าปรับแล้วขายของต่อได้ ยอดค่าปรับจึงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

บริพัตรจึงเริ่มมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นในทิศทางของการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และส่งเสริมความร่วมมือให้ผู้ค้าเข้าไปประกอบอาชีพในพื้นที่การค้าที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทันที่นโยบายดังกล่าวนี้จะถูกทำให้เห็นผลลัพธ์เชิงรูปธรรม จุดเปลี่ยนทางการเมืองระดับชาติซึ่งก็คือการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อปี พ.ศ.2557 ก็ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายการจัดการปัญหาการค้าริมทางทั้งระดับประเทศ และระดับกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่

ด้วยความไม่สงบและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงกำหนดนโยบายการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยกำหนดให้นโยบายจัดระเบียบทางเดินเท้าเป็น 1 ในนโยบายด้านสังคมที่กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบนำไปดำเนินการอย่างเร่งด่วน ในเบื้องต้น กรุงเทพมหานครใช้นโยบายคู่ขนานระหว่างการนำกฎหมายมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดและเคร่งครัดในพื้นที่นำร่องและการผ่อนปรนขยายเวลาการขายในพื้นที่ที่อยู่ในระยะดำเนินการต่อไป โดยใช้แนวทางการปฏิบัติกับผู้ค้าด้วยการเจรจาและขอความร่วมมือเพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางบรรเทาผลกระทบผู้ค้าด้วยการจัดเตรียมตลาดของกรุงเทพฯ จำนวน 4 แห่งรองรับ เมื่อการบังคับใช้กฎหมายของกรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาล และเห็นผลการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม กรุงเทพมหานครจึงขยายระดับความเข้มงวดของนโยบายและมาตรการดำเนินการเป็นการประกาศยกเลิกพื้นที่การค้าริมทางทั้งที่เป็นจุดผ่อนผันและไม่ใช่จุดผ่อนผันจำนวนหลายร้อยจุด รวมถึงประกาศยกเลิกการค้าอาหารริมทางในพื้นที่ 50 เขตทั่วกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาต่อมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่กรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงสุดเป็นผู้ว่า พล. ต. อ. อัศวิน ขวัญเมือง ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงโดยรัฐบาลคสช.

นโยบายอันเข้มงวดของกรุงเทพมหานครสร้างผลกระทบโดยตรงต่อผู้ค้าริมทางจำนวนหลายหมื่นคน และสร้างผลกระทบทางอ้อมต่อคนเมืองที่ต้องพึ่งพาสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภคจากผู้ค้าริมทางอีกเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เอง กรุงเทพฯ ก็ได้ประกาศดำเนินการโครงการสตรีทฟู้ดส์ กรุงเทพฯ เพื่อพัฒนาคุณภาพการค้าอาหารริมทางเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวระดับนานาชาติ โดยมีพื้นที่นำร่อง 2 แห่ง ได้แก่ ถนนเยาวราช และถนนข้าวสาร ความย้อนแย้งของนโยบายทั้งสองนำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมในการตัดสินใจของกรุงเทพมหานครที่ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและนักท่องเที่ยวมากกว่าการมีอาชีพ

ของคนจนเมืองและต้นทุนในการดำรงชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในเมือง นักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวนมากวิจารณ์ว่านโยบายกวาดล้างการค้าริมทางของกรุงเทพมหานครจะส่งผลทำให้วัฒนธรรมอาหารริมทางในชีวิตประจำวันของประเทศไทยและกรุงเทพมหานครสูญหายไปจากท้องถนน และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วท้องถนนของกรุงเทพมหานครจะยังหลงเหลือเสน่ห์อะไรให้นักท่องเที่ยวได้ชื่นชม

ข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ส่งอิทธิพลต่อนโยบายการจัดการปัญหาการค้าริมทางของกรุงเทพมหานครตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าผลการศึกษาของ นฤมล นิราทร (2557) จะระบุว่าที่ผ่านมา นโยบายเรื่องการค้าริมทางของรัฐบาลระดับชาติและกรุงเทพมหานครจะมีลักษณะสวนทางกันในบางช่วงเวลา กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลระดับชาติมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการประกอบอาชีพการค้าริมทางในฐานะอาชีพอิสระขนาดเล็ก โดยกำหนดมาตรการสนับสนุนทั้งในเชิงการเงินและความคุ้มครองทางสังคมเพื่อลดปัญหาการว่างงานและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของกลุ่มคนที่มีการศึกษาต่ำและรายได้น้อยมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แต่กรุงเทพมหานครกลับยังมีท่าทีกำกวมระหว่างการยอมรับและปฏิเสธ แต่เมื่อใดก็ตามที่นโยบายทั้งสองระดับนี้มีความสอดคล้องกันในบางช่วงเวลาตามปัจจัยทางการเมือง กรุงเทพมหานครในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายเชิงผ่อนปรน เช่น เพิ่มจำนวนจุดผ่อนผัน และอนุญาตให้มีการค้านอกจุดผ่อนผันอย่างไม่เป็นทางการ ฯลฯ ความสอดคล้องหรือเห็นต่างในเชิงนโยบายระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นจึงสัมพันธ์กับจำนวนผู้ค้าและพื้นที่การค้าทั้งที่เป็นจุดผ่อนผันและไม่ใช่อุดมการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

ข้อสังเกตข้างต้นนี้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงสถิติที่เผยแพร่ในเวปไซด์ของสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร และรายงานผลการศึกษารื่องหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2555 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร จากข้อมูลดังกล่าว (ตารางที่ 2-5) พบว่าจำนวนจุดผ่อนผันและผู้ค้าที่จดทะเบียนช่วง พ.ศ. 2547-2557 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่ากรุงเทพฯ ที่เป็นตัวแทนจากพรรคประชาธิปัตย์มาโดยตลอดนั้นมีการเพิ่มขึ้นและลดลงจำนวน 2 รอบ โดยเพิ่มสูงมากที่สุด 2 ช่วงเวลา ได้แก่ พ.ศ.2548 และ 2554 โดย พ.ศ.2548 เป็นปีที่ผู้ว่าฯ อภิรักษ์ บริหารกรุงเทพฯ ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เช่นเดียวกับใน พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นปีที่ผู้ว่าฯ หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์บริหารงานกรุงเทพฯ ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นสายเลือดเดียวกันกับพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชาชน และเป็นปีที่ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยรุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี ทั้งสองช่วงเวลาเป็นช่วงเวลาที่พรรคการเมืองที่มีบทบาทในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นพรรคใหญ่ที่มีแนวนโยบายในการบริหาร

ประเทศแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษานโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อเศรษฐกิจนอกระบบและกลุ่มผู้ทำงานอิสระในเมือง เช่น แท็กซี่ วินมอเตอร์ไซด์ ทาบเร่แผงลอย ฯลฯ ของทั้งสองพรรคการเมืองกลับพบว่าแนวนโยบายนั้นมีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกัน เช่น ในช่วง พ.ศ. 2551 ในขณะที่การบริหารประเทศของพรรคพลังประชาชนสนับสนุนนโยบายประชานิยมที่ทำให้เกิดการสนับสนุนความช่วยเหลือทางการเงินให้กับกลุ่มคนระดับรากหญ้า เช่น นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การให้เงินกู้ ฯลฯ พรรคประชาธิปัตย์เองก็มีการเสนอโครงการปฏิรูปการประชาภิวัฒน์ด้วยการสนับสนุนระบบสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ มาตรการสนับสนุนอาชีพอิสระ และจัดตั้งระบบสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชุมชนเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 2- 5 จำนวนผู้ค้าทาบเร่แผงลอยของกรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ.2547-2558 (เฉพาะที่จดทะเบียน)

พุทธศักราช	จำนวนจุดผ่อนผัน (จุด)	จำนวนผู้ค้า (ราย)
2540	284	16,937
2547	494	13,531
2548	653	18,663
2549	667	20,777
2550	668	20,606
2551	667	17,329
2552	666	17,329
2553	666	20,275
2554	773	22,573
2555	726	21,065
2556	726	21,065
2557	665 ⁴	20,170
2558	644	19,916

(ที่มา: นฤมล นิราทร, 2557 และสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, 2558)

⁴ ข้อมูลนี้ไม่ตรงกับที่ พล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้นให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557) ตามคำให้สัมภาษณ์เมื่อปีพ.ศ. 2557 กรุงเทพฯ มีจุดผ่อนผันกว่า 1,400 จุด มีผู้ค้าที่อยู่ในจุดผ่อนผันเหล่านี้ประมาณ 5-6 หมื่นราย แต่ถ้ารวมผู้ค้าริมทางทั้งหมดที่ไม่อยู่ในจุดผ่อนผันด้วยจะมีผู้ค้าประมาณ 1.2 แสนราย

ข้อมูลดังกล่าวนี้สนับสนุนข้อสังเกตของนฤมล นิราทรเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางการเมืองสองระดับกับการเติบโตของจำนวนผู้ค้าริมทางในประเด็นที่ว่า การเติบโตของจำนวนผู้ค้าริมทางทั้งภายในจุดผ่อนผันและนอกจุดผ่อนผันไม่ได้เป็นผลลัพธ์จากนโยบายรัฐบาลระดับท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างนโยบายระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ ความสอดคล้องกันในเชิงนโยบายระหว่างรัฐบาลสองระดับนี้เองที่กลายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้จำนวนผู้ค้าริมทางบนพื้นที่สาธารณะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศนโยบายจัดระเบียบทางเดินเท้าของรัฐบาลคสช. และกรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ.2557 การเติบโตของตัวจำนวนผู้ค้าริมทางจึงได้หยุดชะงักลงอย่างฉับพลัน

2.7.2 กลุ่มผลประโยชน์ในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร

ในรายงานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่องหลักประชาธิปไตยกับการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยของกรุงเทพมหานคร โดยวิชัย สังข์ประไพ (2561) ระบุไว้ว่าการค้าริมทางเป็นปัญหาที่ผูกติดกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ โดยมีกลไกรัฐในระดับท้องถิ่นเข้าไปมีผลประโยชน์ร่วม ผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้กิจกรรมการค้าประเภทนี้เติบโตเรื่อยมา หนึ่งในประเด็นสำคัญในการจัดการปัญหาการค้าริมทางจึงเป็นเรื่องผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ซึ่งจะไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ผู้ซื้อและผู้ขายเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องส่วนแบ่งจากมูลค่าส่วนเกินของค่าเช่าที่สาธารณะในบริเวณที่ซึ่งมีการตั้งหาบเร่-แผงลอยที่ถูกจัดสรรกลับสู่คนกลุ่มต่างๆ ในเมืองโดยสุนัย เศรษฐบุญสร้าง (2538) การศึกษาดังกล่าวระบุว่ากลุ่มคนที่ได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์และผลกระทบทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการค้าริมทางมีอย่างน้อย 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ค้าริมทาง ผู้ซื้อเจ้าของอาคาร กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนทั่วไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) กลุ่มผู้ค้าริมทาง

เดิมทีผู้ค้ากลุ่มนี้คือกลุ่มคนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจำนวนมากสะท้อนความจริงว่าผู้ค้าริมทางในปัจจุบันไม่ใช่คนยากจนและไร้การศึกษาเช่นเดิมเสมอไป เพราะจำนวนหนึ่งคือชนชั้นกลางที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน และคนกลุ่มนี้กำลังขยายขนาดมากขึ้นเรื่อยๆ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ที่ทำงานประจำแต่ต้องการรายได้พิเศษ และกลุ่มที่มีอาชีพเดินสายขายของ

ตามตลาดนัดหรือย่านการค้า (นฤมล นิราทร, 2556; ปัทมาวดี โพนขุนกุล ชูชุกี อ่างถึงใน กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557)

ปัจจัยจูงใจสำคัญที่ทำให้ผู้ค้าริมทางจำนวนมากตัดสินใจประกอบอาชีพนี้คือ ต้นทุนการประกอบอาชีพที่ต่ำกว่า และการไม่ต้องเสียภาษีเช่นผู้ค้าที่อยู่ในอาคารพาณิชย์ทั่วไป อีกปัจจัยสำคัญคือทำเลที่ตั้งที่สะดวกต่อการซื้อขายสินค้าซึ่งจะมีผลต่อจำนวนลูกค้าและความสำเร็จในการประกอบอาชีพ (นฤมล นิราทร, 2557) ปัจจัยดังกล่าวนี้ทำให้พื้นที่สาธารณะบางบริเวณเกิดความต้องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับที่สูงมากจนทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการใช้พื้นที่สาธารณะสูงกว่าพื้นที่การค้าภายในอาคาร ปัทมาวดี โพนขุนกุล ชูชุกี (อ่างถึงใน กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557) กล่าวว่าประเด็นดังกล่าวนี้สะท้อนความเป็นไปได้ของปัญหา 2 ประการ ได้แก่ ความไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่สาธารณะเพื่อทำมาหากินของผู้ค้าที่มีฐานะยากจนจริงด้วยการแข่งขันและต้นทุนที่สูงขึ้น และอุปสรรคในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจของผู้ค้าชนชั้นกลางจนทำให้ต้องมาจับจองพื้นที่สาธารณะเป็นแหล่งประกอบธุรกิจ สะท้อนให้เห็นว่าในระหว่างผู้ค้าริมทางด้วยกันเองก็ยังมีรายได้และเสียผลประโยชน์จากการปรากฏตัวทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่

แม้ว่านักวิชาการจำนวนมากเชื่อว่าการตัดสินใจของผู้ค้าริมทางในการประกอบอาชีพเป็นไปตามหลักเหตุและผลทางเศรษฐศาสตร์และความจำเป็นของชีวิต ซึ่งเป็นผลลัพธ์มาจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐกลับให้ความสำคัญที่ปัญหาเชิงจริยธรรมของผู้ค้า โดยให้เหตุผลว่าผู้ค้าส่วนใหญ่คิดถึงแต่ผลประโยชน์ทางการค้าของตนเองเป็นสำคัญ ในมุมมองของภาครัฐ การค้าริมทางจึงเป็นผลลัพธ์ของปัญหาเชิงจริยธรรมส่วนบุคคลของผู้ค้า จำนวนผู้ค้าริมทางที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นแก่ตัวและไม่เคารพกฎหมายของคนไทยที่พร้อมจะเอาเปรียบอย่างผู้กระทำความผิดคนอื่น ๆ (วิชัย สังข์ประไพ, 2561) มุมมองเช่นนี้ส่งผลสะท้อนต่อวิธีการแก้ไขปัญหาการค้าริมทางของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดและบังคับใช้กติกากฎเพื่อควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มคนมากกว่าการแก้ไขปัญหามาในเชิงโครงสร้างและระบบ

2) กลุ่มผู้ซื้อ

การค้าริมทางคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นที่พึ่งของกลุ่มคนรายได้น้อยและปานกลางในเมือง กลุ่มผู้ซื้อจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของกิจกรรมการค้าริมทาง ราคา ความสะดวกสบาย และความเคยชิน คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ซื้อเหล่านี้เลือกซื้อสินค้าและบริการและจากผู้ค้าริมทาง พวกเขาเหล่านี้ได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์เท่ากับมูลค่าส่วนต่างระหว่างราคาสินค้าที่ขายข้างทางกับสินค้าชนิดเดียวกันที่วางขายในอาคารพาณิชย์บริเวณนั้น หรือเท่ากับค่าใช้จ่ายและค่าเสียเวลาในการเดินทางไปซื้อสินค้าในพื้นที่อื่นๆ

3) กลุ่มเจ้าของอาคาร

กลุ่มเจ้าของอาคารที่ตั้งอยู่บริเวณที่มีการค้าริมทางถือว่าเป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญกับกิจกรรมการค้าริมทาง วิชัย สังข์ประไพ (2561) ระบุว่าเดิมที่ผู้ค้ากลุ่มนี้คือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการพฤติกรรมกีดกันพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของผู้ค้าริมทาง เพราะเสียโอกาสทางการค้าจากการที่พื้นที่หน้าร้านถูกบดบังทัศนวิสัยและเข้าถึงได้ยากกว่าเดิม ผู้ค้าในอาคารบางรายเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ด้วยการนำสินค้าภายในร้านออกมาตั้งวางภายนอกอาคารและลูกค้าเข้าไปถึงพื้นที่สาธารณะ รวมถึงต่อเติมกันสาดหรือวัสดุถาวรยื่นเข้าไปในพื้นที่สาธารณะเพื่อประกาศอาณาบริเวณ ในขณะที่บางรายเรียกเก็บเงินค่าใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจากผู้ค้าริมทางประหนึ่งว่าพื้นที่ดังกล่าวคือทรัพย์สินส่วนบุคคล ด้วยพฤติกรรมดังกล่าวนี้ พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารซึ่งควรเป็นทางสัญจรสาธารณะจึงถูกแปรสภาพเป็นพื้นที่เพื่อการประกอบธุรกิจระหว่างเจ้าของอาคารและผู้ค้าริมทางไปโดยปริยาย และทำให้เกิดการลุกล้ำพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารตลอดทั้งแนว

4) กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์

ผู้ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์บนพื้นที่สาธารณะอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มที่ทำหน้าที่เป็นหัวคิว กลุ่มอิทธิพลนี้จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์บนพื้นที่สาธารณะในหลากหลายรูปแบบ เช่น การเรียกเก็บค่าคุ้มครอง การตั้งตนเป็นหัวคิวให้เช่าพื้นที่สาธารณะ การให้เช่าอุปกรณ์ค้าขาย อาทิ โต๊ะ เก้าอี้ แผงตั้งสินค้า ร่วม

ผ้าใบ ฯลฯ หากผู้ค้าต้องการพื้นที่การค้าในบริเวณที่มีกลุ่มอิทธิพลดูแล หรือต้องการทำเลที่ตั้งที่ดีที่มีคนสัญจรผ่านจำนวนมากพวกเขาจะต้องยอมเสียเงินค่าใช้จ่ายเพื่อเช่าหรือใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะแก่คนกลุ่มนี้ หากไม่ยินยอมจ่ายเงินก็จะเป็นไปไม่ได้ หรืออาจจะถูกขู่เชิญ บังคับ หรือทำลายทรัพย์สิน

กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งจะรู้ข้อมูลกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ เป็นอย่างดี กลุ่มอิทธิพลบางรายคือเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลในเครื่องแบบที่ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่างๆ ผลประโยชน์ที่กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ได้รับคือเงินค่าคุ้มครองหรือเงินค่าเช่าพื้นที่และอุปกรณ์ที่เรียกเก็บจากผู้ค้า เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเพื่อปล่อยให้ผู้ค้าได้ตั้งวางในที่สาธารณะต่างๆ โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือถูกทำลายทรัพย์สินนั่นเอง

5) กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อหรือรับผลประโยชน์

วิชัย สังข์ประไพ (2561) ระบุว่า การจัดการปัญหาการค้าริมทางจะไม่เรื้อรังหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา วิชัยยอมรับว่าคุณลักษณะของผู้ค้าริมทางจำนวนหนึ่งที่เป็นคนยากจนอาจทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเห็นใจและสงสาร จึงละเลยการปฏิบัติตามกฎระเบียบของบ้านเมืองอย่างจริงจังในช่วงระยะเวลาแรกด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวยอมทำให้ผู้ค้าริมทางหรือเจ้าของอาคารกลุ่มอื่นๆ ยามใจปฏิบัติตาม และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือเพิกเฉยการกระทำผิดของผู้ค้าริมทางหรือเจ้าของอาคารไปเป็นระยะเวลานาน ทั้งบางคนยังได้รับผลประโยชน์ร่วมจากการกระทำดังกล่าว จึงกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงระดับนโยบายจงใจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการละเมิดสิทธิของสาธารณะด้วยการเอื้อผลประโยชน์หรือเรียกรับผลประโยชน์จากกลุ่มผู้ค้าหรือเจ้าของอาคารและพัฒนาไปสู่ปัญหาการทุจริตในที่สุด

6) กลุ่มประชาชนทั่วไป

กลุ่มประชาชนทั่วไปคือผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งเชิงผลประโยชน์จากเงินค่าปรับที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ค้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบ้านเมือง ในขณะเดียวกันก็ต้องแบกรับต้นทุนเพิ่มเติมของสังคมจากการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง

เดิมทีกลุ่มประชาชนทั่วไปนั้นมีบทบาทน้อยมากในผลประโยชน์และผลกระทบจากกิจกรรมการค้าริมทาง อย่างไรก็ตาม เมื่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครมากขึ้น ประชาชนที่ใช้ระบบขนส่งมวลชนทางรางควบคู่กับการเดินเท้าจึงมีส่วนมากขึ้นกว่าอดีต การกีดขวางทางเดินเท้าของกิจกรรมการค้าริมทางได้กลายเป็นเหตุผลที่ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมดังกล่าวเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องสิทธิของคนเดินเท้า การเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้สังคมตื่นตัวเรื่องการอยู่ร่วมกันระหว่างคนเดินเท้ากับการค้าริมทางในระดับสาธารณะเป็นครั้งแรกในช่วงหลายทศวรรษ และเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลเชื่อว่าการค้าริมทางคือศัตรูของการเดินเท้าในยุคการพัฒนาเมืองสมัยใหม่จนเป็นที่มาของโครงการ “จัดระเบียบทางเท้าเพื่อคืนความสุขให้คนกรุงเทพฯ” โดยมีนโยบายกำจัดการค้าริมทางทั้งหมด และนำทางเท้ากลับมาเป็นของสาธารณะ

กล่าวโดยสรุป การศึกษาข้อมูลเชิงนโยบายและการบังคับใช้นโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า การเมืองและผลประโยชน์ร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการขยายตัวหรือการหดตัวของกิจกรรมการค้าริมทางในบริบทเมืองกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ผลประโยชน์ระดับนโยบายสามารถส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายและการบังคับใช้นโยบายผ่านปัจจัยการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อการขยายหรือหดตัวของกิจกรรมการค้าริมทาง ในทางตรงกันข้าม ปัจจัยผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่จะก่อให้เกิดกลไกความร่วมมือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ การกำกับดูแลการค้าริมทางของสังคมเมืองกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับการทำงานระหว่างตัวแปรดังกล่าวนี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การบังคับใช้นโยบายของรัฐบาล คสช. เองก็สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยการเมืองในระดับชาติก็คือหนึ่งในตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการแทรกแซงกลไกการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในระดับพื้นที่เมืองกรุงเทพมหานคร

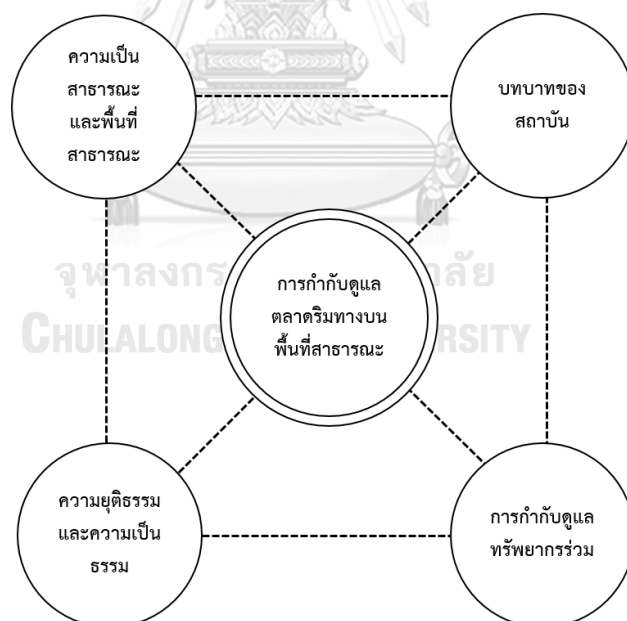
2.8 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขอบเขตเชิงทฤษฎีและกรอบแนวคิดเบื้องต้นในงานวิจัย โดยไม่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของทฤษฎีที่มีอยู่เดิมหรือตัวแปรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในเชิงข้อสรุป งานวิจัยนี้จะตั้งอยู่บนกลุ่มทฤษฎี 4 กลุ่ม ได้แก่

- การกำกับดูแลทรัพยากรร่วม
- บทบาทของสถาบันในการจัดระเบียบสังคม
- ความเป็นสาธารณะและพื้นที่สาธารณะ
- ความยุติธรรมและความเป็นธรรม

การศึกษา 4 กลุ่มทฤษฎีข้างต้นนำมาสู่กรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ และกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

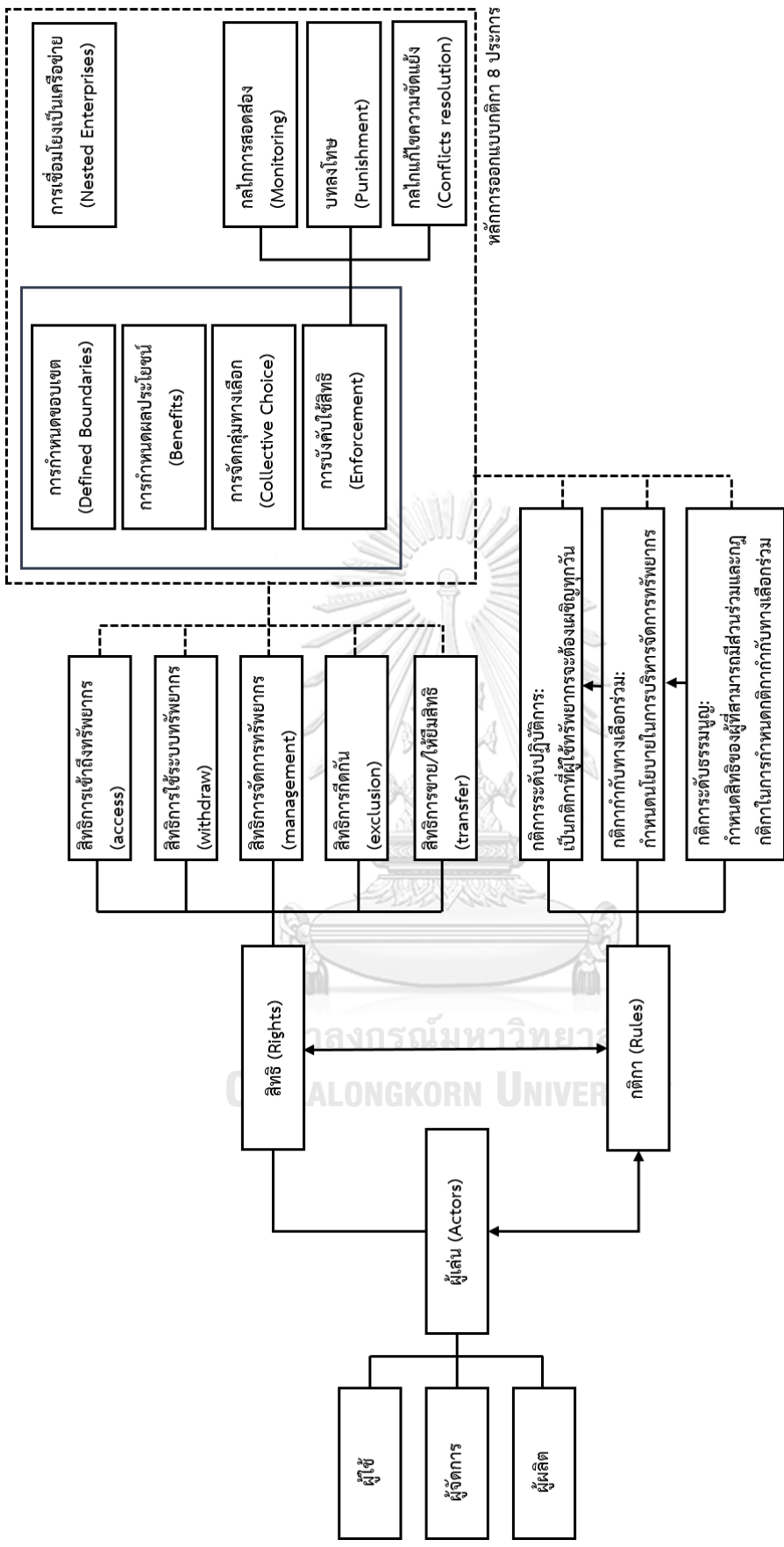


ภาพที่ 2- 10 กรอบแนวคิดในการศึกษาการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ

2.8.1 กรอบความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่น กฎกติกา สิทธิ และหลักการออกแบบกติกา

กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสเตรเลียและคณะฯ คือกรอบการศึกษาและวิเคราะห์ที่การวิจัยนี้จะนำไปอ้างอิงในขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลและศึกษาเปรียบเทียบเชิงทฤษฎี กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวครอบคลุมปัจจัยและตัวแปรที่สำคัญต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เล่น กฎกติกา สิทธิ และหลักการออกแบบกติกา สามารถสรุปความสัมพันธ์เป็นภาพที่ 2-11 โดยมีรายละเอียดเชิงสรุป ดังนี้

- การศึกษาผู้เล่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผู้ใช้ ผู้จัดการ และผู้ผลิต
- การศึกษากฎและกติกา แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ระดับกติกากำกับทางเลือกร่วม และระดับธรรมนูญ โดยแบ่งกติกาทั้งหมดเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กติกาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทรัพยากร และระบบทรัพยากร
- การศึกษาลักษณะของสิทธิในการกำกับดูแล แบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ สิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากร สิทธิในการใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากร สิทธิในการจัดการ สิทธิในการกีดกัน สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภทข้างต้น
- การวิเคราะห์หลักการออกแบบกติกา 8 ประการที่เป็นองค์ประกอบของการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนที่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ ขอบเขตที่ชัดเจน สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ การจัดกลุ่มทางเลือก การสอดส่องที่มีประสิทธิภาพ บทลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป กลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง การยอมรับในสิทธิของชุมชนโดยรัฐ การดำเนินการที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย



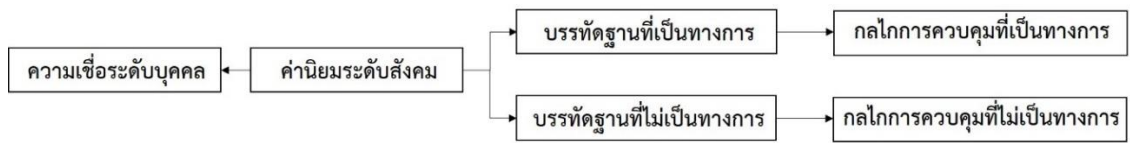
ภาพที่ 2- 11 กรอบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดูแล ภูมิกติกา สิทธิ และหลักการออกแบบกติกา (ที่มา: อ้างอิงจาก Ostrom, 1990)

2.8.2 ปัจจัยเชิงวัฒนธรรมในการกำกับดูแล

แม้ว่ากรอบการศึกษาและพัฒนาสถาบันในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสเตรเลียและคณะฯ จะมีได้กล่าวถึงปัจจัยเชิงวัฒนธรรมไว้โดยตรง แต่ก็มีกล่าวถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกันนี้ในกรอบการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน (ภาพที่ 2-2) และกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า (ภาพที่ 2-3) โดยในกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่านั้นกล่าวถึงบริบทของระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในเชิงภาพกว้างว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับสถานการณ์การกำกับดูแลทรัพยากร ส่วนกรอบการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชนนั้น ออสเตรเลียได้กล่าวถึงตัวแปรเรื่องบรรทัดฐาน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับชุมชนและระดับบุคคล โดยอธิบายไว้ว่าคุณคามีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐานของชุมชน บรรทัดฐานของชุมชนจึงส่งผลสำคัญต่อบรรทัดฐานของบุคคล

บรรทัดฐานตามกรอบแนวคิดของออสเตรเลียมีความหมายเดียวกับกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ หมายความว่ามาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติของสังคม เป็นสิ่งที่ถูกพัฒนามาร่วมกับสังคมมนุษย์ จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม โดยปกติแล้วบรรทัดฐานจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ บรรทัดฐานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ได้แก่ วิธีประชา จารีต หรือศีลธรรม และกฎหมาย การที่คนจะปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น การขัดเกลาทางสังคม ความเชื่อ ค่านิยม ฯลฯ โดยความเชื่อและค่านิยมนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ความเชื่อเป็นความคิดที่สัมพันธ์กับอัตวิสัยของคนแต่ละคน ส่วนค่านิยมนั้นคือสิ่งที่คนในสังคมส่วนหนึ่งคิดว่าดี เป็นสิ่งที่ส่งอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม ค่านิยมที่ได้รับการยอมรับว่าดี จึงถูกพัฒนาเป็นบรรทัดฐานของสังคมได้ในเวลาต่อมา เมื่อพิจารณาเช่นนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและความเชื่อตามแนวคิดทางสังคมศาสตร์จึงถือว่าสอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานระดับชุมชนและระดับบุคคลตามกรอบแนวคิดของออสเตรเลีย

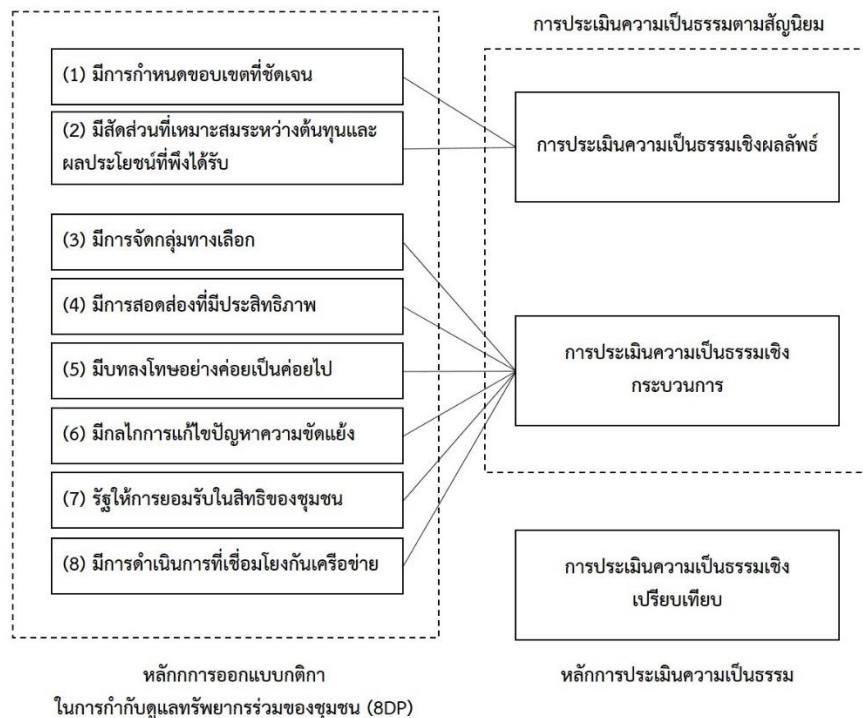
นอกจากนี้ ค่านิยมของสังคมที่มีต่อบรรทัดฐานแต่ละประเภทยังส่งผลต่อประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมสังคมแต่ละประเภทด้วย สังคมที่ให้ความสำคัญต่อบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น วิธีประชาและจารีต จะให้ความสำคัญต่อกฎการควบคุมที่ไม่เป็นทางการมากกว่า ในขณะที่สังคมที่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายจะให้ความสำคัญต่อกฎการควบคุมที่เป็นทางการมากกว่า ดังนั้นประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมของสังคมแต่ละสังคมจึงมีความแตกต่างกันได้ตามปัจจัยเชิงวัฒนธรรมด้านค่านิยม (ภาพที่ 2-12)



ภาพที่ 2- 12 บทบาทของปัจจัยเชิงวัฒนธรรมด้านค่านิยมระดับสังคมกับการจัดระเบียบสังคม

2.8.3 ปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำกับดูแล

การประเมินความยุติธรรมและเป็นธรรมมี 3 แนวทาง ได้แก่ การประเมินเชิงผลลัพธ์ เชิงกระบวนการ และเชิงทางเลือก เมื่อนำแนวทางดังกล่าวนี้มาพิจารณาพร้อมกับหลักการออกแบบกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสโตรอมและคณะฯ จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งสองเป็นดังภาพที่ 2-13



ภาพที่ 2- 13 ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การปฏิบัติในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม (8DP) กับหลักการประเมินความเป็นธรรม

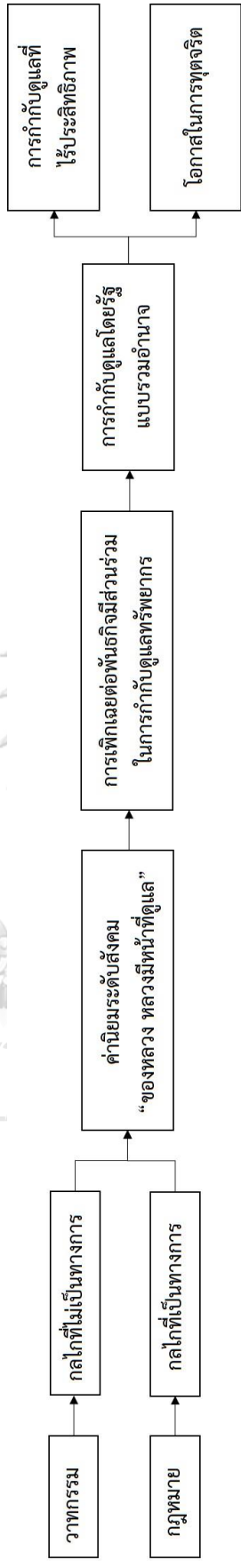
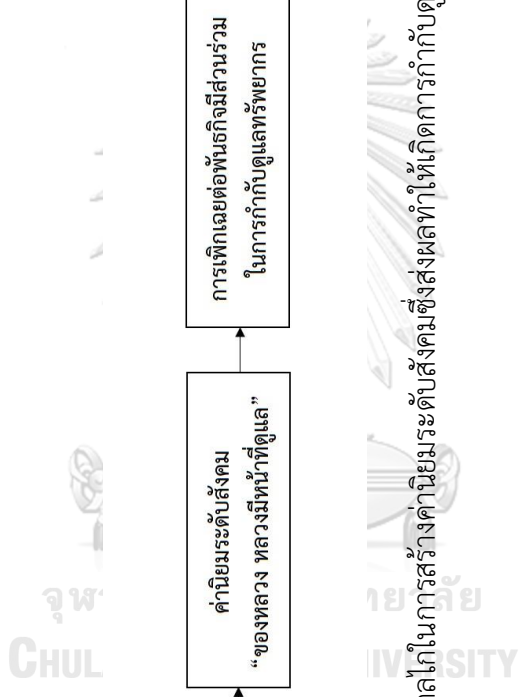
จากภาพที่ 2-13 การประเมินความเป็นธรรมเชิงผลลัพธ์จะสอดคล้องกับหลักการข้อที่ 1-2 ส่วนการประเมินความเป็นธรรมเชิงกระบวนการนั้นสอดคล้องกับหลักการข้อที่ 3-8 แผนภูมิความสัมพันธ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าหลักการออกแบบกติกาของออสเตรอมให้ความสำคัญต่อหลักการเชิงกระบวนการ โดยเฉพาะ (6) กลไกการจัดการความขัดแย้ง (7) การได้รับการยอมรับจากภาครัฐ และ (8) การเชื่อมโยงกับระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่า โดยหลักการข้อ (7) นี้จะสัมพันธ์กับข้อ (3) เรื่องการจัดกลุ่มทางเลือก กล่าวคือ หากรัฐไม่ยอมรับสิทธิและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้ทรัพยากรมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาในการกำกับดูแลเองได้ ก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมขณะนั้น ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นสาเหตุให้ชุมชนหลายแห่งที่เคยจัดการทรัพยากรได้ดีประสบความสำเร็จล้มเหลวในเวลาต่อมา

ประเด็นเรื่องการให้การยอมรับในสิทธิชุมชนกับความสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของชุมชนเป็นประเด็นที่มีนัยยะสำคัญสอดคล้องกับหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงทางเลือก ที่ตั้งคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มีรัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบการควบคุมสังคม ด้วยเหตุผลที่ว่ากลไกการควบคุมสังคมผ่านระบบกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ควบคุมอำนาจแต่ผู้เดียวจะนำไปสู่การเสื่อมสลายของความรู้สึกร่วมกันของประชาชนในพันธกิจกระบวนการยุติธรรมและการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมถึงความห่างเหินอันเกิดจากสถานะและบทบาทระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนจะเปิดโอกาสทำให้เกิดการทุจริตมากขึ้น ประเด็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการรวมอำนาจในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมไว้ในมือของรัฐไม่เพียงแต่จะทำให้การกำกับดูแลทรัพยากรนั้นไร้ประสิทธิภาพ แต่ยังส่งผลต่อค่านิยมการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของชุมชน และนำไปสู่ปัญหาทุจริตในระยะยาว

นอกจากคำอธิบายระดับสากลว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางจะทำให้เกิด การลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างไรแล้ว ในบริบทของสังคมไทยที่ศนคคชของประชาชนไทยที่มีต่อสาธารณสมบัติผ่านวาทกรรม “ของหลวง” ซึ่งกล่าวไว้ว่า “เมื่อคนจำนวนมากคิดว่าสาธารณสมบัติคือของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ขณะที่ทุกคนดูตายต่อหน้าที่ตั้งกล่าว” (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556) ยังทำให้ผู้วิจัยสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรม ค่านิยม และการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลทรัพยากรในบริบทสังคมไทยได้อย่างน่าสนใจอีกว่า นอกจากกลไกที่เป็นทางการ เช่น กลไกเชิงกฎหมายแล้ว กลไกเชิงวาทกรรมซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นทางการและค่อนข้างจะมีความเป็นนามธรรมสูงยังสามารถมีอิทธิพลต่อการหล่อหลอมให้เกิดค่านิยมระดับสังคมเรื่อง “ของหลวงคือของรัฐ” และส่งผลให้การกำกับดูแลแบบรวมอำนาจโดยเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นได้อย่างไรในอดีตที่ผ่านมา (ภาพที่ 2-14)

ผู้วิจัยพบว่าข้อสรุปในเชิงกรอบแนวคิดที่สำคัญในประเด็นการศึกษานี้คือ ค่านิยมของสังคม เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรคือตัวแปรสำคัญที่ส่งผลทำให้เกิดการเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทุจริตและไร้ประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของรัฐ ค่านิยมดังกล่าวนี้กำหนดได้ผ่านกลไกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และวาทกรรม อย่างไรก็ตาม ด้วยรัฐคือผู้ที่มีบทบาทและอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดกลไกเกือบทั้งหมดนี้ ทัศนคติของรัฐต่อการยอมรับสิทธิของชุมชนและประชาชนจึงกลายเป็นตัวแปรสำคัญดังที่ออสโตรอมสรุปไว้





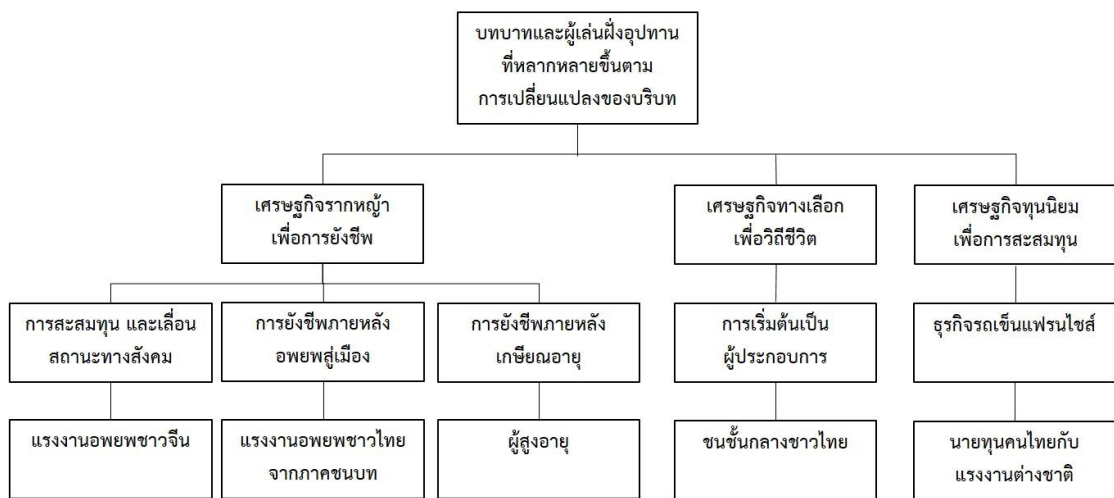
ภาพที่ 2- 14 กลไกในการสร้างค่านิยมระดับสังคมซึ่งส่งผลทำให้เกิดการกำกับดูแลแบบรวมอำนาจโดยรัฐ

2.8.4 บทบาท ผู้เล่น และคุณค่าของการค้าริมทางในบริบทเมืองกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

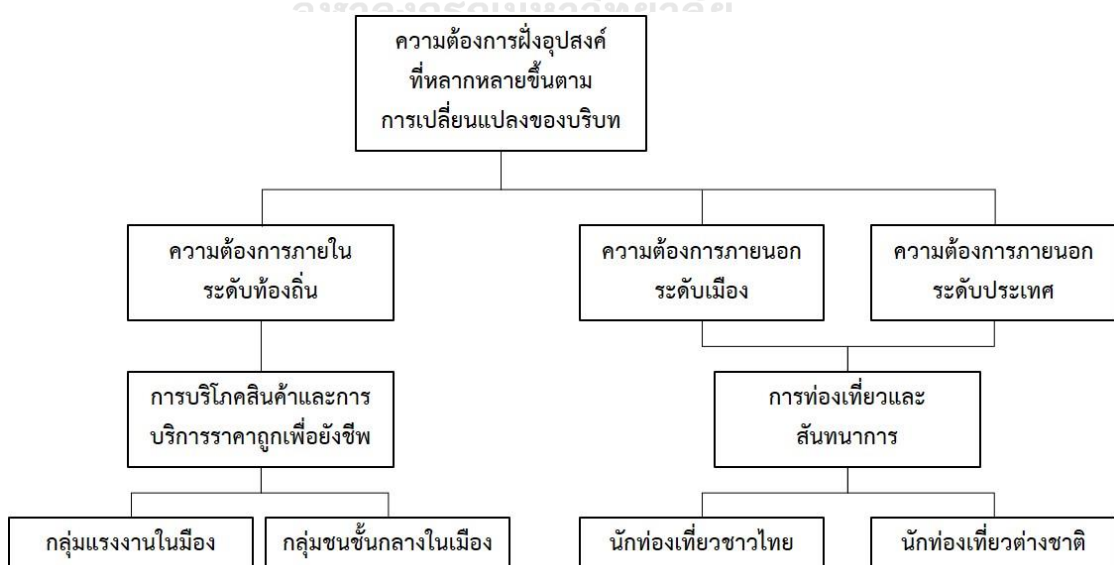
การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทและผู้เล่นของการค้าริมทางในปัจจุบันทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตในทิศทางที่หลากหลายขึ้น ในเชิงอุปทานเดิมที่การค้าริมทางเคยมีบทบาทเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพและสะสมทุนของชนชั้นแรงงาน ซึ่งมีทั้งแรงงานชาวไทยจากภาคชนบทและแรงงานชาวจีนอพยพ แต่ปัจจุบันนี้การค้าริมทางมีบทบาทที่หลากหลายและมีผู้เล่นที่เป็นกลุ่มผู้ค้าหน้าใหม่มากขึ้น ที่เด่นชัดคือบทบาทการเป็นเศรษฐกิจทางเลือกเพื่อเริ่มต้นเป็นผู้ประกอบการและนายจ้างตนเองของกลุ่มชนชั้นกลางในเมือง และการเป็นเศรษฐกิจเพื่อการสะสมทุนตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่นายทุนลงทุนพัฒนาธุรกิจรถเข็นและว่าจ้างแรงงานชาวไทยหรือชาวต่างชาติเป็นแรงงานรับจ้างเข็นรถขายสินค้า นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ค้าสูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทและผู้เล่นฝั่งอุปทานของการค้าริมทางมีความหลากหลายกว่าอดีต ดังนั้น การให้ความหมายแบบเหมารวมต่อกิจกรรมการค้าริมทางในบริบทการพัฒนาเมืองในปัจจุบันว่าเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มคนยากจนในเมืองหรือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ค้าชนชั้นกลางที่เอาเปรียบสังคมในเพียงทิศทางใดทางหนึ่งจึงเป็นสิ่งที่ควรระมัดระวัง เพราะการตีความแบบเหมารวมจะส่งผลทำให้ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมองไม่เห็นความละเอียดอ่อนของผู้เล่นที่มีคุณลักษณะที่หลากหลายและแตกต่างกัน

การเปลี่ยนแปลงฝั่งอุปสงค์ก็เกิดขึ้นในทิศทางที่มีความหลากหลายขึ้นเช่นเดียวกันกับฝั่งอุปทาน จากเดิมที่การค้าริมทางเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในระดับพื้นที่ เพื่อแจกจ่ายสินค้าและบริการราคาถูกแก่กลุ่มแรงงานที่มีฐานะยากจนในเมือง ปัจจุบันการค้าริมทางมีบทบาทเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายขึ้นกว่าเดิม เป็นทั้งแหล่งบริการสินค้าและอาหารราคาย่อมเยาของแรงงานชนชั้นกลางในย่านพาณิชย์กรรมหนาแน่นสูง พื้นที่เศรษฐกิจใจกลางเมือง และพื้นที่พักอาศัย ทั้งยังเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวเพื่อสัมผัสประสบการณ์ชีวิตบนท้องถนนของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ซึ่งบ่อยครั้งที่เรามักจะพบว่าบทบาทเหล่านี้สามารถซ้อนทับกันได้บนพื้นที่การค้าเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่การค้าริมทางได้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อหรือปะทะกันระหว่างอุปสงค์ภายในระดับท้องถิ่นกับอุปสงค์ภายนอกระดับเมืองหรือประเทศ เช่นเดียวกับประเด็นเรื่องคุณค่าใหม่ของการค้าริมทางในการเป็นสวัสดิการอย่างไม่เป็นทางการของสังคมเพื่อช่วยลดต้นทุนค่าครองชีพของชนชั้นกลางในเมือง และการเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวแนววิถีชีวิตที่สามารถสร้างได้จำนวนมหาศาลให้กับเมืองและประเทศ ในความเป็นจริง คุณค่าใหม่นี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการให้คุณค่าเดิมในการเป็นพื้นที่แห่งโอกาสในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ของชนชั้นแรงงานในเมืองในช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

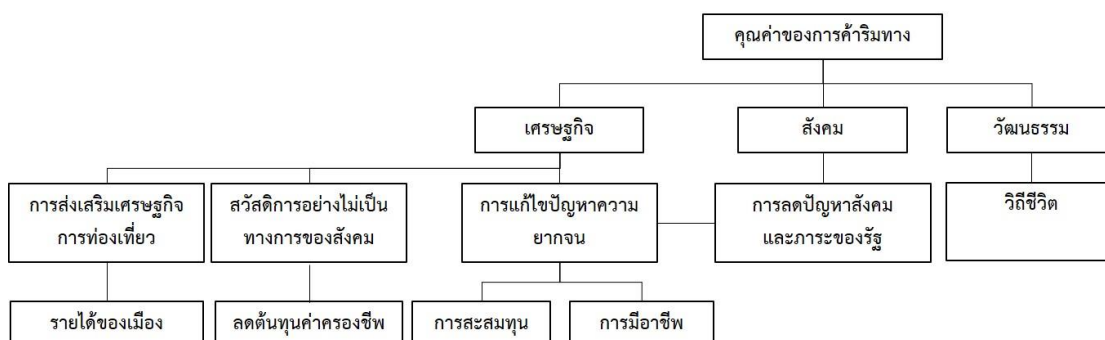
เมื่อตลาดริมทางกลายเป็นพื้นที่ของการปะทะกันระหว่างความต้องการภายในและภายนอก คุณค่าใหม่และคุณค่าเดิม ผู้ค้าริมทางกลุ่มดั้งเดิมและกลุ่มใหม่ที่มีคุณลักษณะที่แตกต่างและหลากหลายเช่นนี้ ไม่ว่าจะรัฐจะเลือกใช้แนวทางใดในการกำหนดนโยบายระหว่างปล่อยให้กลไกตลาดภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขับเคลื่อนกลไกการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเสรีหรือกำหนดนโยบายแบบเหมารวมยก่งโดยใช้อำนาจควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบก่อนและรุนแรงที่สุดเสมอก็คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นกลุ่มคนที่มีทุนและโอกาสน้อยกว่า ในประเด็นนี้เองที่ความเหลื่อมล้ำของทุนและโอกาสจะส่งทำให้ผู้ค้าริมทางที่มีคุณลักษณะด้อยกว่าประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากรโดยรอบ



ภาพที่ 2- 15 บพบาทและผู้เล่นฝั่งอุปทานที่หลากหลายขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของบริษัท



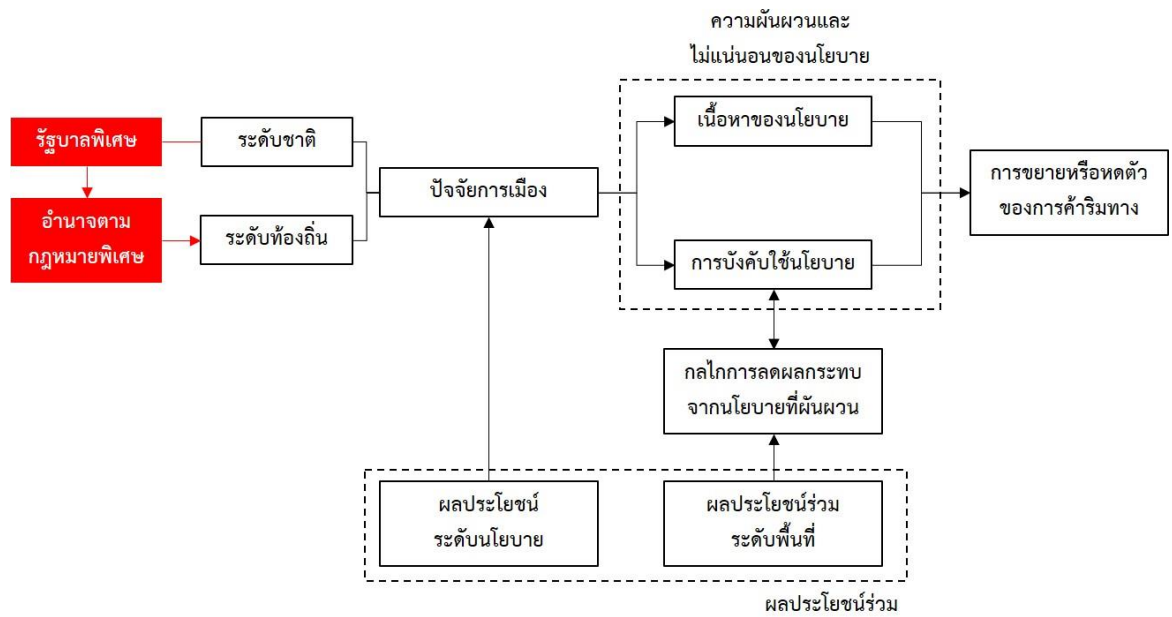
ภาพที่ 2- 16 ความต้องการฝั่งอุปสงค์ที่หลากหลายขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของบริษัท



ภาพที่ 2- 17 คุณค่าของการค้าริมทางในบริบทปัจจุบัน

2.8.5 นโยบายรัฐกับปัจจัยการเมืองและผลประโยชน์

ข้อสรุปสำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในบทนี้คือ ความเข้าใจในกลไกความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐกับปัจจัยการเมืองและผลประโยชน์ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นตลอดช่วงระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาได้ส่งผลทำให้นโยบายทางการเมืองด้านการจัดการปัญหาการค้าริมทางของกรุงเทพมหานครมีความผันผวนและไม่ต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ในระดับพื้นที่นั้นเกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำกับดูแลการค้าริมทางหลายกลุ่ม โดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐเองนั้นก็เข้าไปมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ นี้ เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีกลุ่มใดได้ประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว แต่ทุกกลุ่มล้วนได้และเสียผลประโยชน์ระหว่างกันในระดับที่สามารถประนีประนอมระหว่างกันและสังคมยังสามารถยอมรับได้ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เติบโตและดำรงอยู่ได้ดีในสถานะที่นโยบายรัฐมีลักษณะผันผวนและไม่แน่นอนตามปัจจัยการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ความไม่นิ่งของนโยบายกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่สร้างความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการบนโครงสร้างความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ร่วม เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขาจะยังคงดำเนินต่อไปได้ไม่ว่านโยบายจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นไร อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวนี้ก็อาจถูกแทรกแซงได้ด้วยปัจจัยทางการเมืองในลักษณะย้อนกลับเช่นกัน ดังที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร หรือการเปลี่ยนแปลงจากผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้งคือตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนในเชิงนโยบาย และทำให้กลไกความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการที่มีอยู่เดิมถูกแทรกแซงและไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นในอดีต เพราะมีการใช้อำนาจทางการเมืองและเครื่องมือทางกฎหมายแบบพิเศษในการบังคับใช้นโยบาย



ภาพที่ 2- 18 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐกับปัจจัยการเมืองและผลประโยชน์

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยนี้เลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) เป็นระเบียบวิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องด้วยความเหมาะสมในเชิงหลักการที่ต้องการทำความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้เชิงทฤษฎีจากปรากฏการณ์และการศึกษาข้อมูลภาคสนาม แต่เนื่องจากทฤษฎีฐานรากเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่มีหลักการและกระบวนการที่แตกต่างจากระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพประเภทอื่นๆ และไม่ใช่วิธีวิจัยกระแสหลักในการวิจัยด้านการผังเมือง บทนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมเรื่องระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก และผลการดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย แบ่งเนื้อหาเป็น 5 ส่วน ได้แก่

- 3.1 หลักการของทฤษฎีฐานราก
- 3.2 กระบวนการวิจัย
- 3.3 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล
- 3.4 การสร้างข้อสรุปและพิสูจน์บทสรุป
- 3.5 สรุปผลการดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย

3.1 หลักการของทฤษฎีฐานราก

ทฤษฎีฐานรากเป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบอุปนัย (Inductive) ที่ตั้งอยู่บนปรัชญาที่ว่า ทฤษฎีจะปรากฏจากการศึกษาและมีรากฐานมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามอย่างเป็นระบบมากกว่าการถูกชี้แนะโดยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ปรัชญาดังกล่าวนี้นี้สะท้อนแรงกดดันในแวดวงวิชาการที่มีต่อนักสังคมวิทยาในช่วงระยะเวลาก่อนหน้านี้ที่การวิจัยเชิงคุณภาพในสาขาสังคมวิทยาถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิจัยเชิงปริมาณว่าเป็นเพียงการวิจัยแบบพรรณนา เรื่องเล่า ไร้ระบบ มีอคติ และไม่อาจพัฒนาความรู้ในศาสตร์ได้ ต่างจากการวิจัยเชิงปริมาณที่สามารถพัฒนาความรู้ได้อย่างน่าเชื่อถือ เพราะสามารถพัฒนาระเบียบวิธีในการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างซับซ้อน และมีฐานคติเชิงระเบียบวิธีที่หยิบยืมมาจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติซึ่งมีความเชื่อว่าการพัฒนาความรู้ต้องมีการสังเกตอย่างเป็นระบบ มีการทดลองที่สามารถทำซ้ำได้

แรงกดดันดังกล่าวทำให้นักวิจัยเชิงคุณภาพตั้งคำถามต่อระเบียบวิธีเชิงคุณภาพที่มีอยู่แต่เดิมว่าเป็นข้อจำกัดที่ทำให้นักวิจัยต้องทำงานอยู่ภายใต้การชี้นำของกรอบแนวคิดและทฤษฎีแบบเดิมจนไม่สามารถพัฒนาทฤษฎีใหม่ได้ จึงเป็นที่มาของการพัฒนาระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากโดยนักสังคมวิทยาที่มีชื่อว่าเกลเซอร์ (Barney Glaser) และสตรัส (Anselm Strauss) ในเวลาต่อมา โดยหลักการพื้นฐานของระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากที่เสนอโดยเกลเซอร์และสตรัสในช่วงระยะเวลาแรกนั้นมี 4 ข้อ ได้แก่ (B. G. Glaser 1967; Creswell, 2007, 2009)

- การดำเนินการศึกษาข้อมูลโดยปราศจากการชี้นำของแนวคิดและทฤษฎีที่มีอยู่เดิม
- การดำเนินการไปพร้อมกันอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่องระหว่างกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล
- การเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกของการวิเคราะห์จนกระทั่งการศึกษาดำเนินไปถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี
- การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี

โดยในระยะเวลาต่อมา นั้น พบว่าระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากสามารถแบ่งได้เป็น 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดดั้งเดิมของเกลเซอร์ แนวคิดเชิงปฏิบัตินิยมของสตรัส และแนวคิดของชาร์มาซซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีบทบาทในระยะเวลาต่อมา ทั้งสามแนวคิดมีหลักการในเชิงระเบียบวิธีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เกลเซอร์ยังยืนยันถึงหลักการดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทฤษฎีจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการตั้งสมมติฐานและการไม่นำความรู้ที่มีมาก่อนไปใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ส่วนสตรัสได้ปรับเปลี่ยนความคิดและเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับทฤษฎีฐานรากมากขึ้น ด้วยการเสนอให้มีการประยุกต์ระเบียบวิธี ให้มีการตั้งคำถามเชิงวิเคราะห์และตั้งสมมติฐานซึ่งแตกต่างจากระเบียบวิธีเดิม นอกจากนี้ เขายังสนับสนุนให้นักวิจัยใช้ประสบการณ์ทั้ง

ส่วนบุคคลและวิชาชีพเพื่อเพิ่มความละเอียดอ่อนทางทฤษฎีมากกว่าการพยายามสร้างความคลุมเครือทางความคิดในการวิจัย (A. Strauss, 1998)

แม้ว่าสองแนวคิดนี้จะพัฒนาไปในทิศทางที่แตกต่างกันมาก แต่สิ่งที่ทั้งสองยังคงมีความเหมือนกันคือการมีฐานคติทางญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับปรัชญาดั้งเดิมของทฤษฎีฐานรากที่เดิมที่ถูกเสนอขึ้นเพื่อให้การวิจัยเชิงคุณภาพหลุดพ้นจากการครอบงำของการวิจัยเชิงปริมาณแบบปฏิฐานนิยม โดยเฉพาะประเด็นการค้นพบความจริง การอธิบายเชิงสาเหตุ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ศึกษากับสิ่งที่ถูกศึกษา กลับกลายเป็นว่าทฤษฎีฐานรากของนักวิชาการทั้งสองนั้น มีฐานคติแบบปฏิฐานนิยมเช่นเดียวกัน เพียงแต่เป็นปฏิฐานนิยมเชิงอุปนัย ในขณะที่การวิจัยเชิงปริมาณเป็นปฏิฐานนิยมเชิงนิรนัย รวมถึงทั้งคู่ก็ยังดำรงฐานคติที่สำคัญด้านภววิทยาของปฏิฐานนิยมที่ว่า *“ความจริงดำรงอยู่แล้ว มนุษย์เพียงไปค้นพบความจริงนั้น”*

แนวทางของทั้งคู่จึงถูกวิพากษ์โดยชาร์มาซในเวลาต่อมา โดยชาร์มาซไม่เชื่อว่าข้อมูลและทฤษฎีเป็นการค้นพบ แต่มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัย ปรัชญาการณที่ศึกษา และข้อมูลที่รวบรวม ชาร์มาซมองว่านักวิชาการสร้างทฤษฎีฐานรากจากการเกี่ยวพันอดีตและปัจจุบันของตนเองและการปฏิสัมพันธ์กับผู้คน มุมมองทางสังคม และปฏิบัติการวิจัย ทฤษฎีฐานรากจึงเป็นการวาดภาพของความเป็นจริงที่เกิดจากการตีความของผู้วิจัย ไม่ใช่ภาพแห่งความเป็นจริงตามธรรมชาติ โดยนัยนี้ นักวิจัยในฐานะผู้ศึกษาจึงสร้างความเป็นจริงขึ้นมาชุดหนึ่งเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ตนศึกษาด้วยการวิเคราะห์เชิงการตีความ และตั้งอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานของนักปฏิบัตินิยม ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจว่าคำวิพากษ์ของชาร์มาซกลับกลายเป็นการโน้มน้าวใจให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งที่เคยปฏิเสธการใช้ทฤษฎีฐานรากที่อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยมเดิมตัดสินใจใช้ทฤษฎีฐานรากเป็นระเบียบวิธีในการวิจัยในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างสะดวกใจขึ้นในเวลาต่อมา (Chamaz, 2000)

แม้ว่าทฤษฎีฐานรากจะถูกวิพากษ์ว่าเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่มีข้อขัดแย้งในตัวเอง กล่าวคือ เป็นระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกเสนอขึ้นมาเพื่อให้หลุดพ้นจากการครอบงำของโลกวิชาการแบบปฏิฐานนิยม แต่ทฤษฎีฐานรากโดยตัวเอชนั้นกลับแฝงฐานคติที่สำคัญของปฏิฐานนิยมไว้ แต่นักวิชาการเชิงคุณภาพจำนวนมากก็ยังให้คุณค่าต่อระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกรณีที่นักวิจัยต้องการพัฒนาข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่มาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อช่วยเติมเต็มองค์ความรู้ที่ขาดหายไปหรือยังไม่ชัดเจนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในเชิงจุดเด่นและข้อจำกัด ทฤษฎีฐานรากเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมต่อการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้เชิงทฤษฎีจากปรากฏการณ์ โดยเฉพาะเมื่อปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำหรือปฏิสัมพันธ์ที่ยาวนานต่อเนื่องในลักษณะกระบวนการภายใต้บริบทหรือสถานการณ์หนึ่งๆ (Creswell, 2007) อย่างไรก็ตาม

ด้วยสิ่งที่ศึกษาคือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทหนึ่งเท่านั้นจึงต้องยอมรับในข้อจำกัดของทฤษฎีที่ถูกพัฒนาขึ้นมา ทฤษฎีในความหมายนี้คือความสัมพันธ์ที่น่าจะมีหรือน่าจะเป็นระหว่างมโนทัศน์หรือชุดของมโนทัศน์ ทฤษฎีที่สร้างขึ้นมานี้จะเป็นเพียงทฤษฎีระดับกลาง (Middle Range Theory) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น ไม่ใช่ทฤษฎีใหญ่ (Grand Theory) ที่เป็นที่ยอมรับอย่างสากลเหมือนทางวิทยาศาสตร์ (A. Strauss, 1998) รวมถึงการพัฒนาทฤษฎีฐานรากให้เป็นสามัญก็มีข้อจำกัด เพราะทฤษฎีหรือข้อสรุปที่ได้จากระเบียบวิธีวิจัยนี้จะต้องเกาะติดอยู่กับข้อเท็จจริงหรือรูปธรรมตลอดเวลา การยกระดับให้เป็นนามธรรมสูงมากเกินไปจะสร้างความหนักแน่นของข้อสรุปลดลง (สุภางค์ จันทวานิช, 2559)

3.2 กระบวนการวิจัย

กระบวนการวิจัยภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากมีความแตกต่างจากระเบียบวิธีวิจัยอื่นๆ ตรงที่มีการผนวกขั้นตอนการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลไว้ด้วยกัน โดยนักวิจัยจะดำเนินการศึกษาในระหว่างสองขั้นตอนนี้แบบเดินหน้าและถอยหลังอยู่ตลอดเวลาจนกว่าจะถึงจุดอิ่มตัวเชิงทฤษฎี (Theoretical Saturation) ดังนั้น ขั้นตอนการวิจัยภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากจึงไม่ได้ดำเนินไปตามขั้นตอนมาตรฐานที่นักวิจัยโดยทั่วไปคุ้นเคย นั่นคือ การตั้งคำถามการวิจัย การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการเขียนรายงาน ในทางกลับกัน ทฤษฎีฐานรากส่งเสริมให้นักวิจัยกลับไปทบทวนขั้นตอนการวิจัยก่อนหน้าอย่างต่อเนื่องและเปลี่ยนทิศทางเมื่อมีความจำเป็น โดยภายใต้กระบวนการที่ดำเนินกลับไปกลับมาเช่นนี้ นักวิจัยต้องมีความชัดเจนว่าอะไรคือปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา และมุ่งความสนใจไปที่คำถามการวิจัยตลอดทั้งกระบวนการ

3.2.1 การตั้งคำถามการวิจัย

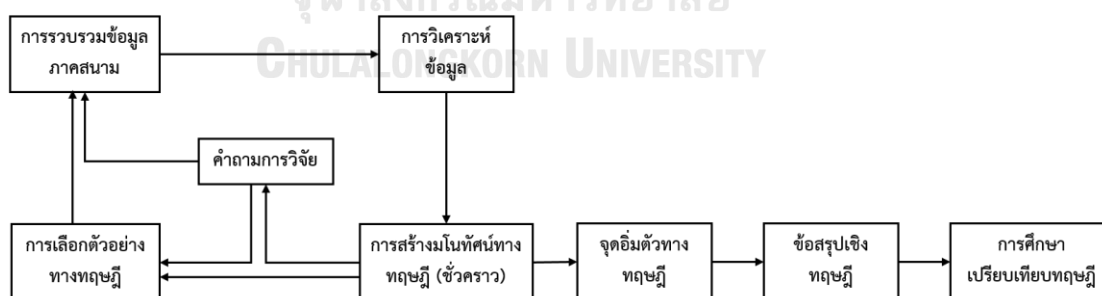
การตั้งคำถามการวิจัยเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก และควรจะต้องอยู่บนความสนใจของปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง คำถามการวิจัยควรเป็นไปในลักษณะของการตั้งประเด็นข้อสงสัยมากกว่าที่จะเป็นการตั้งสมมติฐาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคำถามการวิจัยควรจะเป็นไปในลักษณะปลายเปิด (open-ended) โดยมุ่งเน้นการตั้งคำถามประเภท “อย่างไร” มากกว่า “อะไร” หรือ “ทำไม” เพื่อจะได้มุ่งความสนใจไปที่การศึกษากิจกรรมและกระบวนการ โดยมีข้อระมัดระวังคือผู้วิจัยไม่ควรนำกรอบแนวคิดที่ได้มาจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้วมาเป็นกรอบคำถามการวิจัย เพราะทฤษฎีฐานรากไม่ได้มีเป้าหมายที่การทดสอบทางทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวทางปฏิบัตินี้ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการศึกษาทฤษฎีที่มีอยู่แล้วแต่เดิมเลย เพราะนักวิจัยยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนทฤษฎีที่มีอยู่แล้วเพื่อหาช่องว่างขององค์ความรู้ และพัฒนาคำถามการวิจัย ซึ่งในระหว่างกระบวนการวิจัย ผู้วิจัยอาจตั้งคำถามที่มีความเฉพาะเจาะจงได้มากขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้จะ

ถูกชี้้นำโดยการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี (Theoretical Sampling) และความฉับไวในเชิงทฤษฎี (Theoretical Sensitivity) (A. Strauss, 1998)

3.2.2 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่อง

กระบวนการวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากมีข้อแตกต่างหลักจากระเบียบวิธีวิจัยอื่นๆ ตรงที่กระบวนการวิจัยไม่ได้ดำเนินไปเป็นเส้นตรงตามแบบแผนมาตรฐาน แต่มีการดำเนินกลับไปกลับมาอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่องระหว่างขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ทันทีที่ข้อมูลถูกรวบรวมได้จะเกิดกระบวนการวิเคราะห์เพื่อสร้างมโนทัศน์ทางทฤษฎีและเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีสำหรับการรวบรวมข้อมูลในลำดับต่อไป จากนั้นนักวิจัยจะย้อนกลับไปศึกษาวิจัยอีกครั้งเพื่อรวบรวมข้อมูลและนำข้อมูลกลับมาวิเคราะห์อีกครั้ง นักวิจัยจะทำเช่นนี้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งข้อมูลและมโนทัศน์ทางทฤษฎีที่ถูกพัฒนาขึ้นนั้นถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจึงจะถือว่าถึงจุดสิ้นสุด โดยมีผลลัพธ์สุดท้ายคือบทสรุปเชิงทฤษฎีที่สร้างขึ้นจากข้อมูลที่เป็นไปตามปรากฏการณ์จริงซึ่งนักวิจัยจะต้องนำบทสรุปที่พัฒนาได้นี้ไปศึกษาเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ที่มีอยู่แต่เดิมอีกครั้ง จึงจะถือว่าสิ้นสุดกระบวนการวิจัย

ในระหว่างขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล นักวิจัยอาจค้นพบข้อมูลบางอย่างที่ทำให้เกิดการทบทวนคำถามการวิจัยเดิมเพื่อเปลี่ยนทิศทางหรือเนื้อหาในการศึกษาให้มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ขั้นตอนดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะที่ทำให้นักวิจัยมีความยืดหยุ่นในเชิงระเบียบวิธีวิจัยมากเพียงพอที่จะพัฒนาองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่เกาะติดกับความจริงภาคสนามได้มากที่สุด



ภาพที่ 3- 1 กระบวนการวิจัยในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก

3.2.3 จุดอิมตัวทางทฤษฎี

กระบวนการวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากจะหยุดลงก็ต่อเมื่อถึงจุดอิมตัวทางทฤษฎี ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใน 3 เดือนไซ ได้แก่

- เมื่อไม่มีข้อมูลใหม่ที่จะทำให้หมวดคำใหม่ปรากฏขึ้น
- เมื่อหมวดคำถูกพัฒนาขึ้นอย่างชัดเจนทั้งในเชิงคุณสมบัติและมิติต่างๆ
- เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำถูกพัฒนาขึ้นอย่างสมบูรณ์และถูกตรวจสอบแล้ว

การอิมตัวทางทฤษฎีหมายถึงการบรรลุเป้าหมายมากกว่าความจริง ทั้งนี้เพราะไม่ว่าผู้วิจัยจะมุ่งมั่นไปที่การสร้างความอิมตัวในเชิงหมวดหมู่ของคำมากเท่าใด การแก้ไขหมวดหมู่ของคำหรือเปลี่ยนมุมมองนั้นสามารถเกิดขึ้นได้เสมอ เกลเซอร์และสตรีสซึ่งเป็นผู้ผลักดันสำคัญในระเบียบวิธีวิจัยนี้เองยังกล่าวถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาด้วยทฤษฎีฐานรากว่ามีลักษณะเป็นชั่วคราวอยู่เสมอ และทฤษฎีที่ถูกพัฒนาขึ้นด้วยระเบียบวิธีนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลลัพธ์สุดท้าย หากเพียงแต่เป็นบทสรุปหนึ่งที่เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาทฤษฎีที่อยู่ในกระบวนการที่ไม่มีที่สิ้นสุด

3.3 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นวงจรและต่อเนื่องคือกระบวนการที่มีความสำคัญมากในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักการและเทคนิควิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงรายละเอียด ดังนี้

3.3.1 การรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากมีวิธีการโดยทั่วไปที่ไม่แตกต่างจากระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพอื่นๆ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกต การสนทนารูปแบบโฟกัสกรุป การใช้ข้อมูลที่อยู่ในหนังสือ เอกสาร สมุดบันทึกประจำวัน ฯลฯ ภายในใต้ทางเลือกของวิธีการที่หลากหลายข้างต้น โครงการวิจัยนี้เลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธี ตามประเภทของข้อมูลที่ต้องการศึกษา ได้แก่ การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง และการวิเคราะห์เอกสาร แต่ละวิธีการมีหลักการในการรวบรวมข้อมูลดังนี้

1) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

การรวบรวมข้อมูลผ่านการสังเกตการณ์เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปในการวิจัยทางสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยา มีจุดกำเนิดมาจากการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มคนต่างๆ ของนักมานุษยวิทยาซึ่งมีความเชื่อว่าการเข้าไปในสนามและร่วม

สังเกตการณ์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นคือวิธีการเดียวที่จะได้ข้อมูลที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

การรวบรวมข้อมูลผ่านการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมมีข้อดีและข้อจำกัด (ตารางที่ 3-1) และหลักการสำคัญที่ควรทำความเข้าใจ ดังนี้ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2555)

ตารางที่ 3- 1 ข้อดีและข้อเสียของการรวบรวมข้อมูลผ่านการสังเกตการณ์

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● การใช้เวลาอยู่ในภาคสนามนานพอจะทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนแต่เป็นประโยชน์ และมีรายละเอียดลึกที่มีชีวิตชีวา ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้สังเกตตีความหมายหรือแปลผลข้อค้นพบได้ถูกต้องมากกว่าการเก็บข้อมูลโดยวิธีการอื่น รวมถึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ ● ผู้วิจัยสามารถบันทึกเหตุการณ์หรือเรื่องราวได้โดยเอกเทศ ไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ให้ข้อมูล และไม่ต้องอาศัยความเต็มใจของผู้ที่ถูกสังเกต ● เป็นวิธีการที่ยืดหยุ่นต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงประเด็นที่ต้องการศึกษา โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้วิจัยพบประเด็นที่ต้องการศึกษาใหม่ที่มีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของการศึกษามากกว่าเดิม 	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้วิจัยไม่สามารถวางแผนล่วงหน้าได้ทั้งหมดเพราะเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นอย่างกระทันหันและสิ้นสุดลงในระยะเวลาสั้น ● พฤติกรรมบางประเภทอาจไม่สามารถสังเกตได้ จึงต้องใช้วิธีการอื่นในการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม ● เป็นวิธีการที่มีข้อจำกัดเมื่อนำไปศึกษากลุ่มประชากรที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินไปจนไม่สามารถดูเหตุการณ์ทั้งหมดได้ ● เป็นวิธีการศึกษาข้อมูลที่ไม่เหมาะสมกับการทดสอบสมมติฐาน ยกเว้นแต่จะมีเป้าหมายเพื่อทดสอบทฤษฎีภายในชุมชน

(1) หลักการพื้นฐานของการสังเกตการณ์ ได้แก่

- การกำหนดสิ่งที่ต้องสังเกตให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การวิจัย
- การวางแผนงานอย่างเป็นระบบ เช่น ควรใช้บทบาทการสังเกตการณ์เช่นใด จึงจะทำให้เข้าถึงข้อมูลได้ ควรสังเกตการณ์ในช่วงเวลาหรือสถานการณ์ใด และในกรณีที่ข้อมูลจากการสังเกตการณ์มีไม่เพียงพอ ผู้วิจัยจะกำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลใดมาสนับสนุนเพิ่มเติม

- การทำความเข้าใจกับประชากรที่ต้องการศึกษาในด้านต่างๆ
- การบันทึกเหตุการณ์อย่างเป็นระบบ
- ความสามารถทดสอบและควบคุมความถูกต้องและความเชื่อถือได้

(2) **บทบาทของผู้วิจัย** แบ่งเป็น 4 ประเภท บทบาทแต่ละประเภทมีข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการเข้าไปสังเกต ได้แก่

- ผู้เข้าร่วมโดยสมบูรณ์
- ผู้เข้าร่วมแบบสังเกตการณ์
- ผู้สังเกตการณ์แบบเข้าร่วม
- ผู้สังเกตโดยสมบูรณ์

(3) **การตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล** สามารถทำได้ผ่านการตรวจสอบสามเส้า เช่น การกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์มากกว่าหนึ่งคน ทำการสังเกตปรากฏการณ์ร่วมกันและเปรียบเทียบผลที่ได้จากการบันทึกว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความสอดคล้องหรือแตกต่างของข้อมูลที่สังเกตจากผู้ร่วมสังเกตมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความน่าเชื่อถือและถูกต้องของข้อมูลเสมอไป เพราะปัจจัยพื้นฐานของผู้สังเกตที่แตกต่างกันสามารถส่งผลต่อมุมมองและการตีความหมายของปรากฏการณ์ อย่างไรก็ตาม ในเชิงหลักการ เชื่อว่าหากผู้สังเกตการณ์มีพื้นที่หลังที่แตกต่างกันแต่มีความเห็นตรงกันในประเด็นที่กำลังสังเกตการณ์ ความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูลจะมีมากขึ้น

2) การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง

การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้างมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงลึกที่ไม่สามารถสังเกตได้ด้วยสายตา การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นหนึ่งในวิธีการเก็บข้อมูลที่นักวิจัยภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากนิยมใช้ในกรณีที่ผู้วิจัยต้องการข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในเชิงลึกและเปิดกว้างตามความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจของผู้ตอบ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่รอบรู้หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องหรือประเด็นที่ต้องการศึกษา เป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่

เหมาะสมกับกับประชากรที่มีลักษณะพิเศษและมีขนาดเล็กหรือไม่สามารถเข้าถึงได้ง่าย หรือในกรณีที่ผู้วิจัยสนใจข้อมูลเชิงลึกมากกว่าข้อมูลแนวกว้าง

หลักการที่ผู้วิจัยต้องให้ความสำคัญเมื่อต้องการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก คือ การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี และขนาดของตัวอย่าง มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี

การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีคือวิธีการเลือกตัวอย่างของประชากรตามการขึ้นนำของข้อมูลและมโนทัศน์ที่กำหนดได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีเป็นวิธีการที่จะช่วยทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้สร้างองค์ความรู้ได้อย่างเหมาะสมที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการเลือกตัวอย่างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มมโนทัศน์ หาคำ คุณลักษณะ และมิติต่างๆให้ถึงจุดอิ่มตัว หลักการพื้นฐานคือการเปิดโอกาสให้ข้อมูลที่รวบรวมได้จากกระบวนการศึกษาที่ผ่านมาขึ้นนำกลุ่มตัวอย่างของการสัมภาษณ์ในครั้งต่อไป สิ่งที่ผู้วิจัยต้องตระหนักคือการเลือกตัวอย่างที่สอดคล้องกับการขึ้นนำของข้อมูล และการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีความรู้และความเข้าใจต่อปรากฏการณ์เป็นอย่างดีเพื่อคุณภาพของข้อมูล (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2555)

(2) ขนาดของตัวอย่าง

การกำหนดขนาดของตัวอย่างภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากเป็นสิ่งที่ยาก เพราะมีหลายประเด็นหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น คุณภาพของข้อมูล ความเชี่ยวชาญของผู้วิจัย คำถามการวิจัย และจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2555) ผู้วิจัยจึงไม่สามารถกำหนดขนาดของตัวอย่างได้จนกว่าจะได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลไปสักระยะหนึ่งแล้วข้อมูลจึงจะกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเอง โดยปกติแล้วผู้วิจัยจะเพิ่มขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยการดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลไปจนกว่าไม่มีข้อมูลใหม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป ดังนั้น การอิ่มตัวของข้อมูลอาจจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มตัวอย่างมีขนาดเท่าไรก็ได้ ผลการศึกษาของทอมสันพบว่างานวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีทฤษฎีฐานรากมีขนาดของกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกตั้งแต่ 10-30 คน วิธีการทดสอบระดับของความ

อิมตัวคือการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติมเมื่อนักวิจัยพบว่ากระบวนการวิจัยดำเนินมาถึงจุดอิมตัวทางทฤษฎี (Thomson, 2011)

นอกจากการอิมตัวทางทฤษฎีแล้ว ปัจจัยเรื่องประเภทคำถามการวิจัย ความอ่อนไหวของประเด็นศึกษา และประสบการณ์ของผู้วิจัยยังส่งผลต่อขนาดของตัวอย่าง (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2555; Thomson, 2011) กล่าวคือ ขอบเขตคำถามการวิจัยมีความสัมพันธ์กับขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ยิ่งคำถามมีขอบเขตกว้าง ข้อมูลที่ต้องการจะยิ่งมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้องการกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากขึ้น ส่วนปัจจัยความอ่อนไหวของสิ่งที่ศึกษานั้นมักจะปรากฏในหัวข้อการศึกษาเกี่ยวกับความเชื่อ ศาสนา ค่านิยม และจริยธรรม การสัมภาษณ์เพื่อศึกษาหัวข้อเหล่านี้ต้องการการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจำนวนมากหรือสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดียวกันซ้ำหลายครั้งจึงจะได้มาซึ่งความเข้าใจในเรื่องที่กำลังศึกษาอยู่อย่างชัดเจน ปัจจัยสุดท้ายที่มีการกล่าวถึงคือประสบการณ์ของผู้วิจัย กล่าวคือ ผู้วิจัยที่มีประสบการณ์สูงกว่าจะสามารถสร้างบรรยากาศที่ผ่อนคลายและน่าไว้วางใจ ซึ่งจะโน้มน้าวให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เปิดเผยข้อมูลได้ดีกว่า นอกจากนั้น ความรู้ของผู้วิจัยในประเด็นที่กำลังศึกษาจะช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจประเด็นสำคัญได้เร็วและเปิดโอกาสให้ข้ามข้อมูลส่วนย่อยที่ไม่จำเป็นได้ ซึ่งความรู้ส่วนนี้นั้นได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมและประสบการณ์ส่วนบุคคล

กล่าวโดยสรุป ขนาดของตัวอย่างในระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานรากขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าได้ อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้จะยึดหลักการพื้นฐานเรื่องการถึงจุดอิมตัวทางทฤษฎีเป็นสำคัญ เมื่อใดก็ตามที่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินไปถึงเงื่อนไขการอิมตัวทางทฤษฎีให้ถือว่าเป็นจุดสิ้นสุดของกระบวนการรวบรวมข้อมูล

3) การวิเคราะห์เอกสาร

การวิเคราะห์เอกสารเป็นวิธีการศึกษาข้อมูลที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับการศึกษาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตหรือเหตุการณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลลืมนรายละเอียดไปแล้ว (Bowen, 2009) เป็นวิธีการศึกษาข้อมูลที่บันทึกอยู่บนเอกสารประเภทต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ด้านได้แก่

- เพื่อศึกษาพื้นหลังและบริบทของสิ่งที่กำลังศึกษา ซึ่งจะเป็นเบาะแสที่นำไปสู่การตั้งคำถามและการให้ข้อมูลเบื้องต้นของการวิจัย
- เพื่อสืบค้นการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของสิ่งที่กำลังศึกษา
- เพื่อตรวจทานความถูกต้องของข้อค้นพบหรือหลักฐานที่พบจากวิธีการรวบรวมข้อมูลชนิดอื่นได้

การวิเคราะห์เอกสารเป็นระเบียบวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ต้องการการศึกษาและตีความอย่างเป็นระบบแบบแผนเพื่อให้สามารถสร้างความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้เชิงประจักษ์ได้ (J. Corbin, 2008) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การสำรวจ การอ่าน และการตีความ

(1) การสำรวจเพื่อคัดเลือกเอกสาร

ประเภทของเอกสารที่จะนำมาเป็นแหล่งข้อมูลขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และประเภทของข้อมูลที่ผู้วิจัยต้องการรวบรวม โดยที่ผู้วิจัยมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง ความแม่นยำ ความน่าเชื่อถือ และความเป็นตัวแทนของเอกสาร การตรวจสอบดังกล่าวสามารถทำได้โดยการทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของเอกสารแต่ละประเภท และการพิจารณาผู้เขียนหรือผู้จัดทำเอกสาร เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ได้ว่าเอกสารดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยสามารถพิจารณาประเด็นนี้ได้จากการศึกษาว่าผู้เขียนเขียนเนื้อหาจากประสบการณ์ของเขาเองหรือถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้อื่น ข้อมูลที่ถูกเขียนขึ้นถูกตรวจทานมาแล้วก่อนเผยแพร่หรือยังไม่เคยถูกตรวจทานจากใคร ผู้เขียนมีความโปร่งใสมากพอที่จะเปิดเผยตนเองหรือไม่ ฯลฯ ส่วน (Bowen, 2009) กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า นักวิจัยควรพิจารณาจำนวนเอกสารจากคุณภาพของเอกสารและหลักฐานที่รวบรวมได้ และข้อมูลที่รวบรวมได้จากวิธีการรวบรวมข้อมูลอื่นๆ ในงานวิจัยเดียวกัน หากข้อมูลจากเอกสารมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบสามเสาเท่านั้น จำนวนเอกสารเพียงเล็กน้อยแต่มีคุณภาพมากพอที่จะตอบวัตถุประสงค์การศึกษาได้ก็ถือว่าเพียงพอ

(2) การตีความเนื้อหา

แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อสร้างเรื่องราว (Thematic Analysis) การวิเคราะห์เนื้อหาคือการวิเคราะห์ข้อมูลในเอกสารเพื่อจัดหมวดหมู่ตามประเด็น ส่วน

การวิเคราะห์เพื่อสร้างเรื่องราวคือการวิเคราะห์รูปแบบการรับรู้ของเนื้อหาซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำ ทั้งสองขั้นตอนเป็นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับคามนิยมโดยทั่วไปกับข้อมูลเชิงคุณภาพ

3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การให้รหัส (Coding) เป็นวิธีการหลักในการวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก การให้รหัสคือการจัดระเบียบข้อมูลด้วยการแตกข้อมูลที่ได้มาเป็นหน่วยย่อยที่มีความหมายเฉพาะตัวเพื่อจัดหมวดหมู่ของข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สะดวกที่สุดต่อการวิเคราะห์เชื่อมโยงเปรียบเทียบในเวลาต่อมา

ในเชิงระเบียบวิธี กระบวนการให้รหัสจะเริ่มต้นด้วยการบันทึกข้อมูลหรือถอดเทปสัมภาษณ์ ภายหลังจากสนทนากันที ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะพิมพ์ประโยคที่เกิดขึ้นในบทสนทนาอย่างละเอียดแบบคำต่อคำ และบันทึกข้อสังเกตที่เกิดขึ้นระหว่างหรือภายหลังจากการสัมภาษณ์ไว้อย่างละเอียด หลังจากนั้น ผู้วิจัยจะอ่านข้อมูลซ้ำกลับไปกลับมาหลายเที่ยวเพื่อให้ได้ข้อความที่เข้าข่ายและเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ แล้วจึงให้รหัสข้อมูล โดยหน่วยในการให้รหัสมีตั้งแต่ระดับบรรทัด ประโยค ย่อหน้า หรือทั้งหน้า หน่วยการให้รหัสจะมีความสัมพันธ์กับปริมาณของหมวดคำที่จะปรากฏขึ้น กล่าวคือ ยิ่งหน่วยการให้รหัสมีความละเอียดมากเท่าใดจะยังมีจำนวนของหมวดคำปรากฏมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งหมวดคำเหล่านี้จะถูกนำไปวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์เป็นแนวคิดและข้อเสนอเชิงทฤษฎีเป็นลำดับขึ้นไป ข้อควรระวังในการให้รหัสคือผู้วิจัยต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างรหัสที่สอดคล้องกับข้อมูล มิใช่บังคับข้อมูลให้สอดคล้องกับรหัส (Charmaz, 2006)

กระบวนการให้รหัสตามวิธีการที่สตรัสและคอร์บิน (Strauss & Corbin, 1998) แนะนำแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การเปิดรหัส (Open Coding) การสร้างแก่นรหัส (Axial Coding) และการเลือกรหัส (Selective Coding) ซึ่งขั้นตอนการเลือกรหัสนี้จะนำไปสู่การสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีในลำดับต่อไป หลักการสำคัญในแต่ละขั้นตอนการให้รหัส มีดังนี้

1) การเปิดรหัส

ขั้นตอนแรกในการวิเคราะห์ข้อมูลคือการแตกข้อมูลให้กลายเป็นมโนทัศน์หรือแนวคิดที่เป็นตัวแทนของเหตุการณ์ เรื่องราว การกระทำ หรือปฏิสัมพันธ์ เพื่อผู้วิจัยจะได้สร้างความเข้าใจให้ดียิ่งขึ้นกับกลุ่มข้อมูลที่มีความคล้ายคลึงกัน การให้รหัสในขั้นตอนนี้สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบของตัวเลข การใช้คำ หรือวลี แต่ในเชิงเทคนิคแล้วการกำหนดรหัสด้วยคำหรือวลีจะส่งผลดีต่อผู้วิจัยในภายหลังเพราะจะไม่ทำให้เกิดความสับสนเมื่อรหัสมี

จำนวนมากขึ้น เทคนิคการกำหนดคำเพื่ออธิบายแนวคิดแบ่งเป็น 2 วิธีหลัก ได้แก่ การเลือกใช้คำที่ปรากฏอยู่ในข้อมูล (In Vivo Codes) และการกำหนดคำโดยนักวิจัย (Constructed Code) (Glaser, & Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1998)

ตัวอย่างของการให้รหัสเปิดแก่ข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกปรากฏอยู่ด้านล่าง

“รถเข็นไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของ ไปเรื่อยๆ ตามทาง เมื่อเทศกาลหรือใครมาไล่ก็ต้องขับไป... [**การถูกกีดกันสิทธิของผู้ค้ารถเข็น**] เราไม่กลัวงานเหนื่อย เราตากแดด เราสู้อยู่แล้ว แต่มันเหนื่อยใจ เราต้องคอยหลบรถ คน ต้องคอยดูว่าเจ้าหน้าที่จะมาไหม เหมือนคนเป็นโรคจิต [**ความยากลำบากของผู้ค้ารถเข็น**] ถ้ามีแต่ชายก็จะโดนยกรถ เสียค่าปรับไปสองพันเลยนะ คราวนั้น เราก็อเสียใจ [**กลไกการลงโทษผู้ค้ารถเข็น**] ...แต่บางทีเราก็ต้องกล้าได้กล้าเสีย เสียเงา ถ้าเค้าไล่เราก็ต้อไป ดีที่คนไทยด้วยกันก็ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน [**การใช้ต้นทุนทางสังคมเพื่อสร้างสิทธิ**]” แต่ตอนแรกก็ไม่ง่ายนะ เพราะเค้าก็ต้องไล่เราก่อน ไปตรงไหนก็โดนไล่ ไปจอดบังหน้าร้านเค้า เค้าก็เอาน้ำสาด ไม่กวาดไล่ ไปที่ไหนก็ถูกไล่ [**กลไกการกีดกันผู้ค้ารถเข็น**] เราไม่มีที่ยืนของเราเอง เราต้องทนและด้าน [**ความยากลำบากของผู้ค้ารถเข็น**] บางคนเค้าจะยอมเสียค่าเช่านะ [**การใช้ต้นทุนทางการเงินเพื่อสร้างสิทธิ**]” แต่เราอาศัยว่ารู้จักเค้า อย่งไปจอดที่หน้าร้านข้าว ตอนเช้าเค้ายังไม่มาขาย เราก็ต้อไปจอดก่อน พอเค้ามาเราก็ต้อขับไป แล้วก็ทำความสะดวกให้เค้า เค้าจะได้ส่งสารเรา ใจเขาใจเรา [**การตอบแทนในรูปแบบที่ไม่ใช่เงิน**]

ตัวอย่างการให้รหัสเปิดด้านบนเลือกใช้คำที่เป็นรหัสด้วยวิธีการผสมผสานระหว่างการใช้คำศัพท์ที่ปรากฏในเนื้อหากับคำศัพท์ที่ผู้วิจัยเป็นผู้กำหนดโดยอ้างอิงจากคำที่ปรากฏในกรอบทฤษฎีและจากการตีความหมายเนื้อหาที่ปรากฏในข้อความ เมื่อได้รหัสเปิดเหล่านี้แล้วผู้วิจัยอาจจะบันทึกข้อสังเกตเพิ่มเติมเพื่ออธิบายรายละเอียดเชิงลึกที่เกิดจากการให้คำของแต่ละแนวคิดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การบันทึกข้อสังเกตมีหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการปฏิบัติ เช่น การแยกบันทึกออกจากข้อมูล การบันทึกข้อสังเกตทันทีที่เกิดความคิด การยุบรวมรหัสเมื่อพบว่ามึรหัสที่แตกต่างกันมีเนื้อหาของบันทึกที่คล้ายคลึงกัน การแยกบันทึกข้อสังเกตเป็นข้อๆ เมื่อพบว่าเกิดความคิดต่อหนึ่งรหัสมากกว่าหนึ่งข้อ ฯลฯ

เมื่อการให้รหัสเปิดดำเนินไประยะหนึ่งจะพบว่ามึรหัสปรากฏขึ้นให้เห็นเป็นจำนวนมาก การดำเนินการในขั้นตอนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างต่อเนื่อง (Constant Comparison) เพื่อเชื่อมโยงรหัสที่มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันในเชิง

คุณสมบัติ (Property) และมิติ (Dimension) ให้มาอยู่ภายใต้หมวดคำ (Category) เดียวกัน (Strauss & Corbin, 1998) ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยสามารถกำหนดชื่อของหมวดคำที่แตกต่างไปจากขั้นตอนการให้รหัสเปิดด้วยคำที่มีความหมายหรือมิติที่ครอบคลุมกว่า และสามารถบันทึกข้อสังเกตของหมวดคำเพื่อสร้างความเข้าใจในหมายคามของหมวดคำนั้น เช่นเดียวกับที่ได้ทำไว้ในขั้นตอนการเปิดรหัส หมวดคำเหล่านี้มีความสำคัญต่อกระบวนการวิจัยในลำดับต่อไป เพราะอาจจะเป็นตัวบ่งชี้องค์ประกอบที่สำคัญของทฤษฎี และการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีเพื่อการรวบรวมข้อมูลในลำดับต่อไป

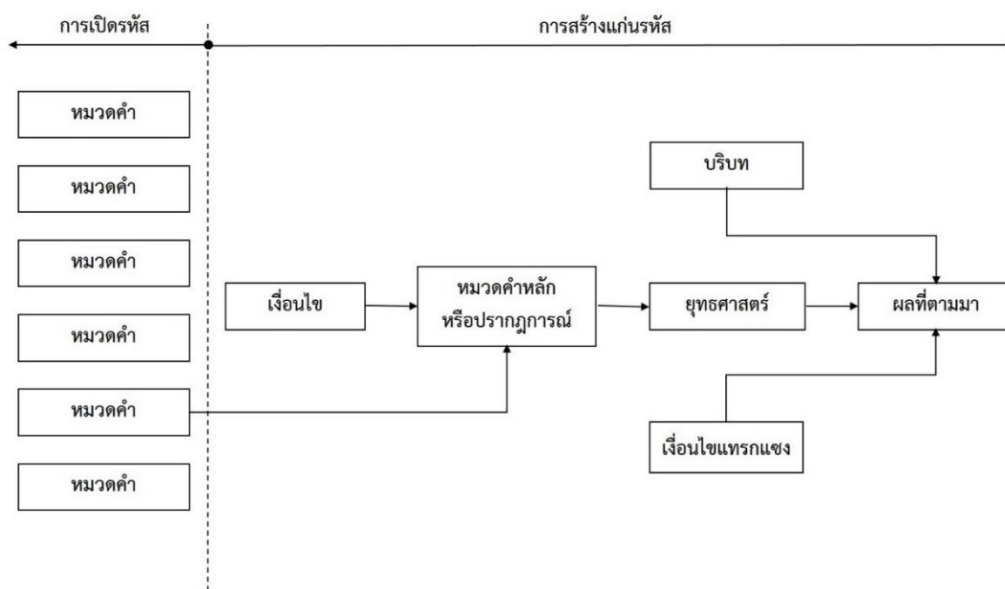
เทคนิคที่สำคัญในขั้นตอนนี้คือการเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่อง ทุกครั้งที่มีการรวบรวมข้อมูลชุดใหม่ได้จะต้องมีการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่แต่เดิม อย่างไรก็ตาม ข้อควรระมัดระวังคือการเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องไม่ใช่การนำข้อมูลการสัมภาษณ์ใหม่มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลการสัมภาษณ์เก่า แต่เป็นการเปรียบเทียบระหว่างรหัสกับรหัส หมวดคำกับหมวดคำ หรือระหว่างคุณสมบัติและมิติภายใต้หมวดคำเดียวกัน รวมถึงเมื่อทฤษฎีถูกพัฒนาขึ้นแล้วก็ต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างทฤษฎีที่พัฒนาได้กับทฤษฎีที่มีอยู่แต่เดิม เทคนิคการเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องเช่นนี้จะทำให้เกิดการระบุมความคล้ายคลึงและความแตกต่างของหมวดคำ ทั้งยังช่วยให้เกิดการขยายหมวดคำในเชิงคุณสมบัติกับมิติ ตารางที่ 4-01 คือตัวอย่างการแปลงข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกด้านบนให้เป็นรหัสและหมวดคำ จะเห็นว่าภายใต้หมวดคำหลักที่ชื่อว่า “การสร้างสิทธิ” จะมีหมวดคำ “ต้นทุน” เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่ง โดยต้นทุนที่ว่่านี้แบ่งเป็นต้นทุนทางสังคมซึ่งในกรณีนี้หมายถึงเชื้อชาติ และต้นทุนทางการเงินซึ่งหมายถึงค่าเช่า รหัสและหมวดคำที่ปรากฏในตารางนี้ เช่น “การสร้างสิทธิ” และ “ต้นทุน” คือข้อมูลที่ช่วยชี้้นำการรวบรวมข้อมูลในลำดับต่อไปตามหลักการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี (Strauss & Corbin, 1998)

ตารางที่ 3- 2 ตัวอย่างการแปลงรหัสให้เป็นหมวดคำ

ข้อมูล (data)	รหัส (code)	หมวดคำ (category)	คุณสมบัติ (property)	มิติ (dimension)
“แต่บางที่เราก็ต้องกล้าได้ กล้าเสีย เสียเอา ถ้าเค้าไล่ เราก็ไป ดีที่คนไทยด้วยกันก็ ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน”	การใช้ต้นทุนทาง สังคมเพื่อสร้าง สิทธิ	การสร้างสิทธิ: ต้นทุน	ผู้ค้ารถเข็น	ต้นทุนทางสังคม: เชื้อชาติ
“บางคนเค้าจะยอมเสียค่า เช่านะ”	การใช้ต้นทุนทาง การเงินเพื่อสร้าง สิทธิ	การสร้างสิทธิ: ต้นทุน	ผู้ค้ารถเข็น	ต้นทุนทาง การเงิน: ค่าเช่า

2) การสร้างแก่นรหัส

การสร้างแก่นรหัสคือกระบวนการในลำดับต่อไปภายหลังจากเปิดรหัส วัตถุประสงค์ของการสร้างแก่นรหัสคือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำที่ถูกสร้างขึ้นจากกระบวนการเปิดรหัส โดยความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นนี้จะยึดหมวดคำใดคำหนึ่งที่มีนัยยะสำคัญเป็นแก่น สตรีสและคอร์บินได้แนะนำให้ผู้วิจัยเปิดรหัสและสร้างแก่นรหัสตามกระบวนการทัศน์การให้รหัส (Coding Paradigm) ที่ตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีทางสังคมเชิงปฏิสัมพันธ์นิยม (Interactionist Social Theory) ดังปรากฏในภาพที่ 3-2 ประกอบด้วยปรากฏการณ์หลัก (Core Phenomenon) เงื่อนไข (Casual Condition) ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการโดยผู้เล่นในระหว่างกระบวนการที่เกิดขึ้นในปรากฏการณ์ (Strategies) บริบทของปรากฏการณ์ (Context) เงื่อนไขแทรกแซง (Intervening Condition) และผลที่ตามมา (Consequence) (Strauss & Corbin, 1998) แม้ว่าเทคนิคการวิเคราะห์นี้จะถูกคัดค้านจากเกลเซอร์ เนื่องจากเกลเซอร์เชื่อว่าจะทำให้เกิดการชี้ในกระบวนการสร้างหมวดคำแทนที่นักวิจัยจะค้นพบหมวดคำดังกล่าวจากข้อมูล แต่กระบวนการทัศน์นี้ก็ถูกนำไปประยุกต์ใช้โดยนักวิจัยเป็นจำนวนมาก (Kelle, 2001)



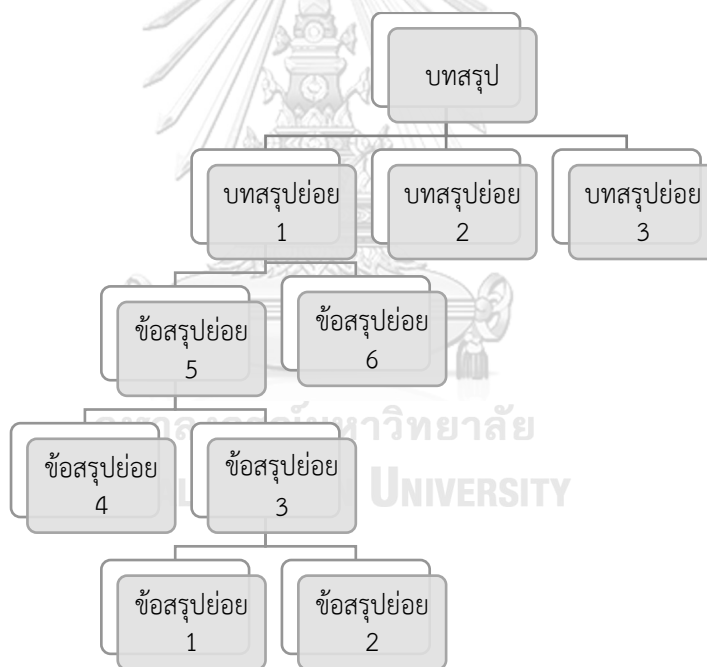
ภาพที่ 3- 2 การสร้างแก่นรหัสตามกระบวนการให้รหัส
(ที่มา: ดัดแปลงจาก Strauss & Corbin, 1998)

3) การเลือกรหัส

การเลือกรหัสคือขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการให้รหัส เป็นกระบวนการบูรณาการและปรับสภาพของหมวดคำ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำ เพื่อแสดงแบบแผนของเหตุการณ์ ความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ ตลอดจนคำอธิบายเหตุการณ์ที่ผู้วิจัยกำลังศึกษา (Strauss & Corbin, 1998) ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยจะเลือกหมวดคำที่มีนัยยะสำคัญที่สุดเป็นปรากฏการณ์หลัก โดยให้หมวดคำอื่นๆ สัมพันธ์กับปรากฏการณ์หลักภายใต้กระบวนการให้รหัส กระบวนการเลือกรหัสมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการสร้างแก่นรหัส แต่แตกต่างกันที่กระบวนการเลือกรหัสจะให้ความสำคัญต่อระดับของความเป็นนามธรรมสูงกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำที่ปรากฏในกระบวนการเลือกรหัสนี้จะถูกพัฒนาเป็นโครงร่างทางทฤษฎีซึ่งสามารถเขียนได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งการถ้อยแถลงเชิงพรรณนา การสร้างแผนภูมิ หรือชุดของสมมติฐาน โดยคำว่าสมมติฐานในที่นี้คือถ้อยแถลงของมโนทัศน์ที่อยู่ในรูปแบบที่สามารถนำไปทดสอบเพื่อวัดผลว่าถูกหรือผิด (Falsifiable) ผ่านการศึกษาเชิงประจักษ์ เมื่อมีการพิสูจน์ความถูกต้อง (Validity) แล้ว สมมติฐานจะถูกพัฒนาไปเป็นทฤษฎี (Creswell, 2007)

3.4 การสร้างข้อสรุปและพิสูจน์ข้อสรุป

การสร้างบทสรุปในเชิงทฤษฎีคือการนำข้อสรุปย่อยที่จัดทำไว้มาประมวลเข้าด้วยกันให้เป็นชุดของคำอธิบายที่ได้เรื่องราวและเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในการที่ผู้วิจัยจะสามารถสร้างบทสรุปได้นั้น ผู้วิจัยต้องทำงานอย่างเป็นระบบโดยการเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยอย่างเป็นลำดับขั้นตอนมาก่อน ผู้วิจัยจะต้องสรุปว่าข้อสรุปย่อยข้อใดบ้างที่จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยนำรหัสที่สร้างไว้มาเป็นเครื่องมือนำทาง เมื่อเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยเข้าด้วยกันแล้ว ผู้วิจัยอาจนำข้อสรุปที่เชื่อมโยงได้ไปโยงความสัมพันธ์กับข้อสรุปย่อยในระดับเดียวกันหรือเชื่อมโยงกับข้อสรุปใหม่ที่เกิดขึ้นในระดับที่สูงกว่า การสร้างความเชื่อมโยงอย่างต่อเนื่องเช่นนี้จะทำให้เกิดการขยายความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องจนได้บทสรุปย่อยกลุ่มหนึ่งขึ้นมา (ภาพที่ 3-3)



ภาพที่ 3- 3 ขั้นตอนการสร้างบทสรุปในเชิงทฤษฎี

(ที่มา: สุภางค์ จันทวานิช, 2559)

ทั้งนี้ ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างข้อสรุปย่อยก่อนที่จะนำไปสู่บทสรุปในเชิงทฤษฎีนั้น ผู้วิจัยสามารถใช้เทคนิควิธีต่างๆ เช่น

- การนับ เพื่อศึกษาความถี่หรือความคงเส้นคงวาของการเกิดขึ้นเพื่อที่จะกำหนดคุณลักษณะหรือแบบแผนของข้อมูล
- การหาแบบแผนจากเหตุการณ์ โดยการพบแบบแผนอาจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหรือปรากฏชัดขึ้นทีละน้อย
- การจัดกลุ่มข้อมูล เป็นการนำข้อมูลตามที่ให้รหัสไว้มาจัดกลุ่มเข้าด้วยกันตามเหตุการณ์ บุคคล กระบวนการ สถานที่ ฯลฯ เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถสังเกตได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลเหล่านั้น
- การหาความคล้ายคลึงกันของข้อมูล โดยการเปรียบเทียบเหตุการณ์หนึ่งหรือข้อมูลชุดหนึ่งกับอีกเหตุการณ์หนึ่งหรือข้อมูลอีกชุดหนึ่ง โดยแสดงลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อให้สามารถขยายขอบเขตของการวิเคราะห์ให้กว้างขึ้น วิธีการนี้จะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถนำข้อสรุปย่อยหลายชุดมาเชื่อมโยงกันเป็นข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้น และบางครั้งยังได้แบบแผนของข้อมูลในเรื่องที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ชุดข้อมูลที่จัดขึ้นใหม่มีลักษณะทั่วไปหรือมีค่านามธรรมสูงกว่าเดิม
- การแตกข้อมูลหรือตัวแปรให้ละเอียดเพื่อให้ผู้วิจัยสามารถเห็นลักษณะเฉพาะของแต่ละข้อมูล ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์หาคำอธิบายต่อไปเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ใหม่ที่ทำให้ได้ข้อสรุปที่ครอบคลุมเป็นนามธรรมขึ้นกว่าเดิม
- การประมวลข้อมูล เป็นการสังเคราะห์ข้อมูลรูปธรรมไปสู่กรอบแนวคิดที่เป็นนามธรรมด้วยการคิดกลับไปกลับมา ซึ่งแตกต่างจากการจัดกลุ่มข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นการรวมกลุ่มของข้อมูลรูปธรรมหลายรูปแบบเท่านั้น
- การทำข้อมูลเป็นองค์ประกอบต่างๆ เป็นวิธีการทำให้ข้อมูลมีค่านามธรรมมากขึ้น เช่นเดียวกัน โดยนำข้อมูลที่มีเป็นจำนวนมากมาจัดจำแนกเป็นหลายกลุ่มหรือองค์ประกอบการแสวงหาความเชื่อมโยงภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มจะทำให้เกิดการสร้างข้อสรุปที่เป็นนามธรรมสูงขึ้น
- การเรียงลำดับข้อมูลโดยใช้ตรรกะเชื่อมโยง โดยผู้วิจัยนำแบบแผนหรืออุปมาอุปมัยหรือองค์ประกอบมาพิจารณาเพื่อหาคำอธิบายโดยตรรกะหรือเหตุและผลที่ผู้วิจัยก่อรูปขึ้น เป็นการวางโครงสร้างของข้อมูลใหม่ตามที่ถูกวิเคราะห์

โดยปกติแล้ว จุดอ่อนที่นักวิจัยมักถูกวิพากษ์ในการสร้างบทสรุปแบ่งได้เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ การสรุปข้อมูลกว้างกว่าข้อมูลที่มีอยู่ การมีความลำเอียงทางวิชาการเพราะให้น้ำหนักมากเกินไปจากผู้ให้ข้อมูลบางกลุ่ม และการที่นักวิจัยถูกกลืนเข้าไปในมุมมองแบบคนในจนไม่สามารถก่อรูปความคิดแบบอื่นๆ ได้ ดังนั้น เมื่อได้บทสรุปในเชิงทฤษฎีแล้ว การพิสูจน์บทสรุปจึงนับว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญในกระบวนการวิจัย เพราะเป็นการเชื่อมโยงข้อสรุปเชิงนามธรรมกลับไปสู่รูปธรรมในเหตุการณ์ใหม่อีกครั้ง เพื่อให้ผู้วิจัยและผู้อื่นยินยอมรับทฤษฎีด้วยเหตุและผลว่าความคิดที่ก่อรูปขึ้นมา นั้นมีความสอดคล้องและเหมาะสมที่สุดกับรูปธรรมที่ถูกละเอินออกมา เทคนิคในการพิสูจน์บทสรุป นั้นมีหลายวิธีการด้วยกัน เช่น การตรวจสอบความเป็นตัวแทนในเชิงทฤษฎี การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า การประเมินคุณภาพของข้อมูลที่ได้มา การเปรียบเทียบความแตกต่างของข้อมูล การหาคำอธิบายอื่นที่มีน้ำหนักเทียบเท่ากันมาโต้แย้ง ฯลฯ (สุภางค์ จันทวานิช, 2559)

3.5 สรุปผลการดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย

3.5.1 ความเหมาะสมของระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานราก

โครงการวิจัยนี้เริ่มต้นจากช่องว่างทางวรรณกรรมของการศึกษาเรื่องการค้าริมทางที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะเมืองในอดีตที่ผ่านมา ที่การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การอธิบายบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมของการค้าริมทาง คุณลักษณะของผู้ค้า รูปแบบการใช้พื้นที่ทางกายภาพ และปัญหาการบริหารการพื้นที่สาธารณะซึ่งส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นศึกษาจากมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่การศึกษาเชิงลึกเพื่ออธิบายการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการค้าริมทางอย่างแท้จริงนั้นกลับไม่ปรากฏให้เห็น และไม่พบว่ามีการศึกษาใดในอดีตที่ได้นำแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมมาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อวิพากษ์บทบาทและการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในบริบทสังคมเมืองไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยหัวข้อการวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษากิจกรรมการค้าริมทาง ซึ่งถือเป็นกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบที่ดำเนินการผิดกฎหมายเรื่องที่ตั้งบนพื้นที่สาธารณะ และมีถูกมองจากสังคมว่าเป็นเศรษฐกิจสีเทาที่เต็มไปด้วยผลประโยชน์แอบแฝงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เงื่อนไขเชิงบริบทดังกล่าวทำให้ประเมินได้เบื้องต้นว่าจะเกิดปัจจัยหรือตัวแปรที่ผู้วิจัยไม่สามารถคาดเดาได้ปรากฏขึ้นระหว่างการศึกษ การเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานรากจึงมีความเหมาะสม เพราะจะเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์และสร้างความรู้เชิงทฤษฎีจากการศึกษาภาคสนามและข้อมูลได้อย่างแท้จริง

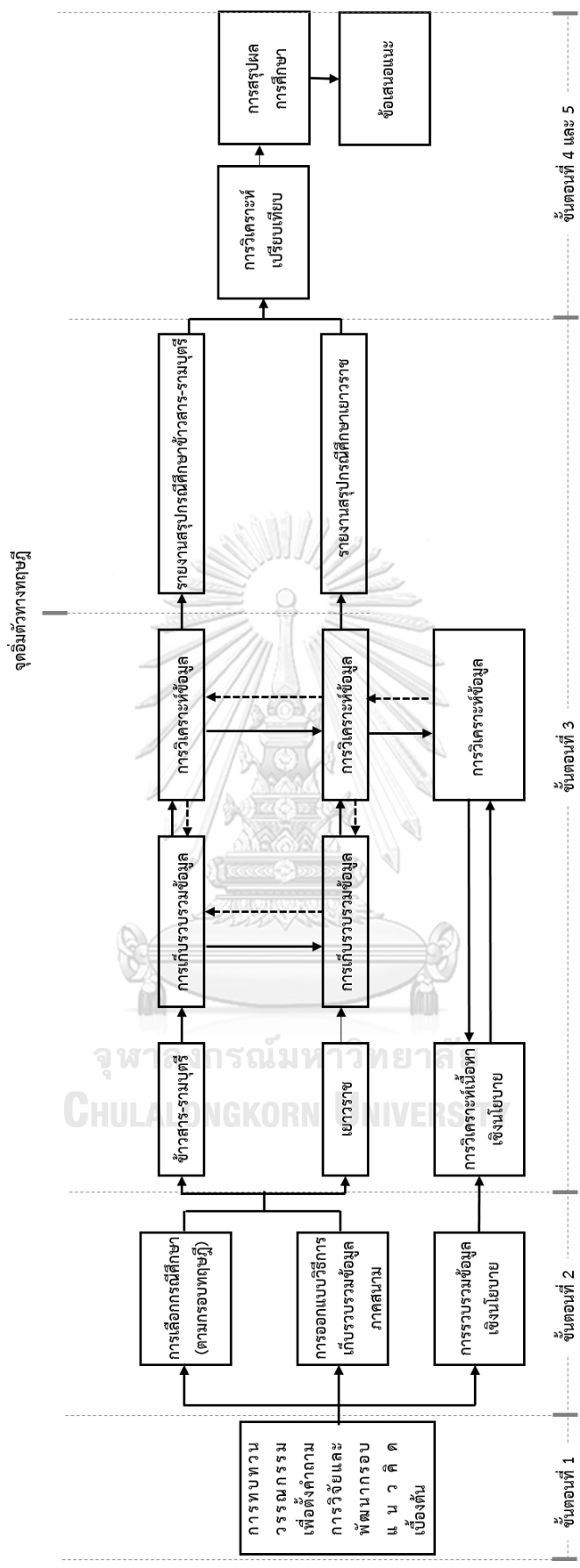
ทั้งนี้ ตามที่กล่าวไปว่าระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานรากนั้นแบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ ระเบียบวิธีแบบดั้งเดิมที่เสนอโดยเกลเซอร์ ซึ่งเน้นที่การสร้างทฤษฎีใหม่จากข้อมูลโดยไม่ต้องใช้ทฤษฎีที่มีอยู่เดิม และระเบียบวิธีที่เสนอใหม่ในช่วงเวลาต่อมาโดยสตรีสกล่าวว่าการอ้างอิงวรรณกรรมที่มีอยู่

เดิมเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ และจะเป็นประโยชน์ต่อนักวิจัยฝึกหัดในระยะเบียบวิธีวิจัยนี้ เพราะจะช่วยทำให้ผู้วิจัยสามารถปรับแต่งคำถามการวิจัยตามความก้าวหน้าของการศึกษาได้ดี โดยสตรีสได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการทัศนการวิเคราะห์ในการให้รหัส เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสองแนวทางนี้ ระเบียบวิธีของสตรีสถือเป็นระเบียบวิธีที่จะเปิดโอกาสผู้วิจัยเริ่มต้นการศึกษาด้วยทิศทางที่ชัดเจนมากกว่า ดังนั้น ระเบียบวิธีของสตรีสจึงเป็นวิธีที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

3.5.2 ขั้นตอนการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาแบ่งเป็น 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

- 1) ขั้นตอนที่ 1: การทบทวนวรรณกรรมเพื่อตั้งคำถามการวิจัย และพัฒนากรอบแนวคิดเบื้องต้น
- 2) ขั้นตอนที่ 2: การดำเนินการเตรียมความพร้อมก่อนลงศึกษาภาคสนาม ได้แก่ การคัดเลือกและศึกษาข้อมูลทุติยภูมิของพื้นที่กรณีศึกษา การออกแบบวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม และการรวบรวมข้อมูลเชิงนโยบาย
- 3) ขั้นตอนที่ 3: การดำเนินการศึกษาภาคสนามควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงนโยบาย การศึกษาภาคสนามจะดำเนินการไปพร้อมกันระหว่างพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองบริเวณ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยต่าง ๆ ที่สังเกตได้จากภาคสนามอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการในขั้นตอนนี้จะดำเนินไปจนถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี
- 4) ขั้นตอนที่ 4: การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อค้นพบจากพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองบริเวณ
- 5) ขั้นตอนที่ 5: การสรุปผลการศึกษา เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะในมิติต่าง ๆ



ภาพที่ 3-4 ขั้นตอนการดำเนินการศึกษา

3.5.3 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

กระบวนการศึกษาเริ่มต้นด้วยคำถามปลายเปิดว่า “การกำกับดูแลตลาดริมทางที่ตั้งอยู่พื้นที่สาธารณะเป็นอย่างไร” การรวบรวมแบ่งเป็น 3 วิธี ได้แก่ การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการวิเคราะห์เอกสาร ในช่วงระยะเวลาเริ่มต้น ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสเตรอมและคณะฯ มาช่วยกำหนดขอบเขตเริ่มต้นของคำถามการวิจัย และข้อมูลที่ต้องรวบรวม อย่างไรก็ตาม ขอบเขตนี้มีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างการทำงานภาคสนามเมื่อมีตัวแปรใหม่ปรากฏขึ้น ในระหว่างกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ความไวทางทฤษฎีจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

ในเชิงรายละเอียด ผลการดำเนินการรวบรวมข้อมูลในแต่ละวิธีการสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

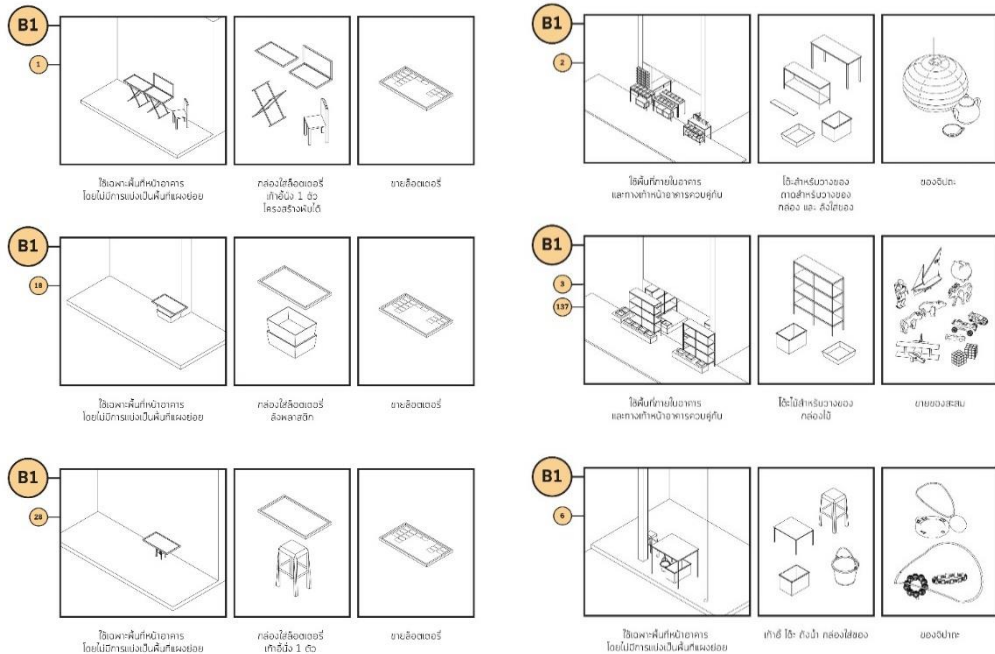
โครงการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูล 2 กลุ่ม ได้แก่ รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อกิจกรรมการค้าริมทาง และพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชากร ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมนี้จะเป็ข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการพัฒนาโครงสร้างคำถามเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก และเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในเวลาต่อมา

ในการดำเนินการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยจำนวน 2 คน ได้ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อการสังเกตการณ์ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. 2558 – เดือนกันยายน พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยกำหนดบทบาทตนเองให้เป็นผู้สังเกตการณ์โดยไม่มีส่วนร่วมเนื่องจากบทบาทนี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถศึกษาข้อมูลได้โดยไม่ต้องมีความผูกพันทางอารมณ์กับกลุ่มหรือกิจกรรมของกลุ่มประชากร

เมื่อลงสู่ภาคสนามผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ซึ่งมีข้อดีคือเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ต้องการสังเกตอย่างเฉพาะเจาะจงได้ตามแง่มุมของปัญหาที่ผู้วิจัยสนใจในแต่ละช่วงเวลา ส่วนประเด็นที่ต้องการศึกษาด้านอื่นๆ ที่ไม่สามารถสังเกตได้นั้นจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกมาสนับสนุน

ในเชิงเครื่องมือเพื่อการบันทึกการสังเกตการณ์ ผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือตามความเหมาะสมและความถนัด ได้แก่ การใช้สมุดบันทึก ภาพถ่าย และภาพเคลื่อนไหวเป็นเครื่องมือหลักในการบันทึกการสังเกตการณ์ การบันทึกข้อมูลจะกระทำทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น หรือถ้าหากไม่สามารถกระทำทันทีก็จะใช้วิธีการถ่ายภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวพร้อมบันทึกคำสำคัญสั้นๆ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาบันทึกในภายหลัง

ในขั้นตอนการบันทึกและวิเคราะห์เพื่อประมวลผลนี้ ผู้วิจัยได้นำเทคนิคการเก็บข้อมูลทางด้านสถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมผังเมืองมาเป็นเครื่องมือสนับสนุน เช่น การบันทึกข้อมูลในรูปแบบแผนที่ (Mapping) การบันทึกและวิเคราะห์รูปแบบการใช้พื้นที่เชิงกายภาพในรูปแบบเรขาคณิต 3 มิติ เป็นต้น



ภาพที่ 3- 5 ตัวอย่างการวิเคราะห์รูปแบบการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก

แบ่งเป็น 2 ส่วนได้แก่ การออกแบบคำถามการสัมภาษณ์ และการกำหนดประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

(1) การออกแบบคำถามการสัมภาษณ์

ปัจจัยเบื้องต้นที่ผู้วิจัยคำนึงถึงเวลาออกแบบชุดคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย ลักษณะของประชากรที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ลักษณะของข้อมูลที่ต้องการรวบรวม ลักษณะของคำถามในแต่ละข้อ ระยะเวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะที่สัมภาษณ์ แต่ละปัจจัยส่งผลต่อการออกแบบคำถามการสัมภาษณ์ในโครงการวิจัยนี้ ดังนี้

I. ลักษณะของประชากร

เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อลักษณะของแบบสัมภาษณ์และวิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเบื้องต้น สามารถแบ่งได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ค้าริมทาง ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มย่อย คือ ผู้ค้ารถเข็น และผู้ค้าแผงลอย กลุ่มผู้ประกอบการค้าภายในอาคาร กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์ กลุ่มหรือองค์กรภาคธุรกิจและสังคม กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้มีอิทธิพล และผู้สัจจรทางเท้า

II. ลักษณะของคำถาม

เนื่องจากประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจศึกษามีเนื้อหาบางส่วนที่มีลักษณะเปราะบางและอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของผู้ให้สัมภาษณ์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นในพื้นที่ การตั้งคำถามที่เอื้ออำนวยให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถเปิดเผยข้อมูลได้อย่างไว้วางใจจึงมีความสำคัญ ด้วยสาเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงกำหนดให้ชุดคำถามแบ่งโครงสร้างเป็น 3 ส่วนเรียงลำดับจากความง่ายไปสู่ความยากในการตอบคำถาม ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป กฎกติกาการใช้พื้นที่ในชีวิตประจำวัน และความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายการจัดระเบียบ การเรียงลำดับคำถามในลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้ผู้ให้สัมภาษณ์ค่อยๆ ทำความเข้าใจต่อเนื้อหาของคำถามที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และมีเวลาที่จะตัดสินใจให้ความร่วมมือต่อการให้ข้อมูลเชิงลึกได้ดียิ่งขึ้น

ผู้วิจัยเลือกใช้คำถามปลายเปิดในการสัมภาษณ์เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์มีโอกาสให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อคำถามดังกล่าวได้เต็มที่ รวมถึงเปิดโอกาส

ให้ผู้สัมภาษณ์สามารถดัดแปลงถ้อยคำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นตามความรู้ความสามารถ ในกรณีที่มีคำถามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สบายใจในการตอบ ผู้วิจัยจะไม่คาดหวังคำตอบในทันที แต่จะเปลี่ยนรูปแบบของคำถามให้สอดคล้องกับระดับความสามารถตอบคำถามของผู้ให้สัมภาษณ์ (ภาคผนวก ข)

III. ระยะเวลา

ผู้วิจัยกำหนดระยะเวลาในการสัมภาษณ์ที่ประมาณ 45-60 นาทีเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ระยะเวลายาวนานเกินไปอันจะทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ขาดสมาธิต่อการตอบคำถาม และเพื่อไม่ให้เกิดการรบกวนเวลาในการประกอบกิจกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ ในกรณีที่ผู้วิจัยต้องการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจะใช้วิธีการกลับไปสอบถามข้อมูลกับผู้ให้สัมภาษณ์คนเดิมอีกครั้งในเวลาต่อมา

IV. สภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมที่ให้ความรู้สึกปลอดภัยต่อการตอบคำถามนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและครบถ้วน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประชากรเป้าหมายกลุ่มหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึกคือผู้ค้าริมทาง ซึ่งค่อนข้างมีเวลาและช่วงเวลาในการให้ข้อมูลที่จำกัด ผู้วิจัยจึงต้องเลือกสรรช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการเข้าไปสัมภาษณ์ ซึ่งก็คือช่วงเวลาประกอบการที่ยังไม่มีจำนวนลูกค้ามากนัก ที่สำคัญคือ ผู้วิจัยเลือกใช้ช่วงเวลาสัมภาษณ์ที่ไม่มีบุคคลที่สามในสภาพแวดล้อมจะทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติส่วนบุคคลได้ง่ายกว่า

V. บรรยากาศการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยกำหนดให้การเก็บข้อมูลดำเนินไปในแนวซักถามพูดคุยแบบธรรมชาติเพื่อสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเอง เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่รู้สึกรังเกียจในการตอบคำถาม มีความรู้สึกไว้วางใจที่จะแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจจากประสบการณ์และทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องนั้น ในขณะที่ฟังการตอบคำถาม ผู้วิจัยมีหน้าที่ตั้งใจฟังคำให้สัมภาษณ์ และสังเกตคำตอบ อารมณ์ และการเลือกใช้คำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์อย่างละเอียดถี่ถ้วน ทั้งยังต้องคอยกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบสนองต่อคำถามอย่างต่อเนื่อง

(2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ก่อนการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลประชากรผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลตลาดริมทางในระดับเบื้องต้น พบว่าสามารถแบ่งได้เป็น 7 กลุ่ม จึงนำกลุ่มประชากรทั้งหมดมาวิเคราะห์ด้วยปัจจัยบทบาทและอำนาจหน้าที่ และปัจจัยผลกระทบ (ตารางที่ 3-3) ทำให้ทราบในระดับเบื้องต้นว่าคนกลุ่มใดบ้างคือผู้ที่มีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อมในการกำกับดูแลตลาดริมทาง และคนกลุ่มใดบ้างคือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากการกำกับดูแล ข้อมูลดังกล่าวนี้ถูกนำมาเป็นปัจจัยในการประเมินร่วมกับหลักการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี ทำให้การเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีในการวิจัยนี้สัมพันธ์กับโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดริมทางที่เป็นจริงในพื้นที่มากขึ้น

ตารางที่ 3- 3 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียด้วยปัจจัยบทบาทและอำนาจหน้าที่กับผลกระทบ

	ไม่มีบทบาท และอำนาจตามกฎหมาย	มีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย	มีบทบาทอย่างเป็นทางการ และมีอำนาจตามกฎหมาย
ไม่ได้รับ ผลกระทบ	-	-	(5) กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ
ได้รับ ผลกระทบ ทางอ้อม	(3) กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ ด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการ พาณิชย์	(2) กลุ่มผู้ค้าภายในอาคาร (4) กลุ่มหรือองค์กรภาคธุรกิจฯ (6) ผู้มีอิทธิพล	-
ได้รับ ผลกระทบ ทางตรง	(1) กลุ่มผู้ค้าริมทาง (7) ผู้สัญจรทางเท้า	-	-

(3) ผลการดำเนินการ

จากการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกระหว่างช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ.2559 – เดือนธันวาคม พ.ศ.2560 โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยจำนวน 1 คน พบว่าการวิจัยนี้ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลเป็นจำนวนทั้งหมด 36 คน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค) จึงจะพบจุดที่ข้อมูลเกิดการอึดตัวทางทฤษฎี ในระหว่างจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ 36 คนนี้ สามารถแบ่งกลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์ได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ (A) ผู้ค้าแผงลอย (B) ผู้ค้ารถเข็น (C) ผู้ประกอบการในอาคาร (D) กลุ่ม/ องค์กรภาคธุรกิจ (E) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และ (F) สมาชิกในชุมชน กลุ่มตัวอย่างนี้ถือว่าครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักในการกำกับดูแลตลาดริมทางของทั้งสองพื้นที่ และในระหว่างกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดนี้ ผู้ค้าริมทางซึ่งประกอบด้วยผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้าหาบเร่ถือว่ามีสัดส่วนมากที่สุดคือมีจำนวน 22 คน จากจำนวน 36 คน คิดเป็น ร้อยละ 61 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ในเชิงภาพรวม คุณลักษณะของตัวอย่างกลุ่มผู้ค้าริมทางเป็นไปตามตารางใน ภาคผนวก ง กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างครอบคลุมผู้ค้าริมทางเพศชายและหญิงใน สัดส่วนที่ไม่ต่างกัน ส่วนใหญ่อยู่ในวัยกลางคน ตั้งแต่อายุ 30-60 ปี โดยช่วงอายุที่มี สัดส่วนมากที่สุดคือ 30-40 ปี กลุ่มตัวอย่างจำนวนมากมีระดับการศึกษาตั้งแต่ชั้น มัธยมศึกษาตอนต้นเป็นต้นไป มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล เกินครึ่งหนึ่งมีประสบการณ์การขายระหว่าง 0-10 ปี แต่หากพิจารณา

เฉพาะกลุ่มตัวอย่างของผู้ค้าแผงลอยบนถนนเยาวราชจะพบว่ามีประสบการณ์การขายมากกว่า 20 ปีทั้งสิ้น โดยจำนวนมากค้าขายสืบต่อกันมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ แม้ว่าคุณลักษณะที่วิเคราะห์ได้นี้จะไม่สามารถนำมาอ้างอิงในเชิงสถิติได้เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี และการยินยอมให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก แต่ข้อมูลการวิเคราะห์ในบางตัวแปรก็มีความน่าสนใจ เช่น ภูมิลำเนาเดิมของผู้ค้าจำนวนมากที่เป็นคนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งแตกต่างจากการรับรู้โดยทั่วไปในอดีตที่ว่าผู้ค้าริมทางคือกลุ่มคนที่อพยพมาจากภาคชนบท อย่างไรก็ตาม หากจะให้ข้อมูลในส่วนนี้มีความชัดเจนและถูกต้องตามหลักการทางสถิติ จะต้องมีการเก็บข้อมูลด้วยระเบียบวิธีที่แตกต่างออกไป

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีเนื้อหาบางส่วนที่เปราะบางและอาจสร้างผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปกปิดแหล่งที่มาของข้อมูลตามหลักจริยธรรมของการทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์

3) การวิเคราะห์เอกสาร

เอกสารที่นำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เอกสารราชการ บทความ และข่าวสาร ทั้งประเภทที่มีการตีพิมพ์เป็นรูปเล่ม และที่ปรากฏในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลอื่นๆ ที่ผู้วิจัยมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล เช่น แนวทางและกระบวนการดำเนินการจัดระเบียบผู้ค้าริมทาง ทัศนคติของผู้บริหารระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่มีต่อนโยบายและการดำเนินการจัดระเบียบผู้ค้า และบริบททางความคิดที่สังคมมีต่อปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยกำลังสนใจ การศึกษาข้อมูลในส่วนนี้มีบทบาทช่วยให้ความสมบูรณ์ของข้อมูลในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้น และช่วยตรวจทานความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลอื่นๆ

ตารางที่ 3- 4 สรุปวิธีการรวบรวมข้อมูล

วิธีการรวบรวมข้อมูล	รายละเอียด
<p>1) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และไม่มีโครงสร้าง</p>	<p>ข้อดี</p> <ul style="list-style-type: none"> ผู้วิจัยสามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ต้องการสังเกตอย่างเฉพาะเจาะจงได้ตามแง่มุมของปัญหาที่ผู้วิจัยสนใจในแต่ละช่วงเวลา
	<p>สิ่งที่ต้องการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> รูปแบบเชิงกายภาพของการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ พฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างผู้ค้าริมทางและสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน
	<p>เครื่องมือเพื่อการบันทึกข้อมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> สมุดบันทึก ภาพถ่าย และภาพเคลื่อนไหว
	<p>วิธีการบันทึกข้อมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> บันทึกทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น หรือใช้วิธีการถ่ายภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวพร้อมบันทึกคำสำคัญสั้นๆ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาบันทึกในภายหลังเมื่อมีโอกาสเหมาะสม
<p>2) การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง</p>	<p>สิ่งที่ต้องการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> ข้อมูลเชิงคุณลักษณะและทัศนคติของผู้ค้าริมทาง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชน ทัศนคติของชุมชนที่มีต่อผู้ค้าริมทาง กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทาง บทบาทของภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ในการกำกับดูแลตลาดริมทาง
	<p>โครงสร้างคำถาม</p> <ul style="list-style-type: none"> แบบกึ่งมีโครงสร้าง คำถามปลายเปิด แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ (2) กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทาง (3) ทัศนคติและผลกระทบจากนโยบายการจัดระเบียบตลาดริมทาง
	<p>เครื่องมือเพื่อการบันทึกข้อมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> การใช้สมุดบันทึก และเครื่องบันทึกเสียง

วิธีการรวบรวมข้อมูล	รายละเอียด
3) การวิเคราะห์เอกสาร	สิ่งที่ต้องการศึกษา <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆ - นโยบายของรัฐเรื่องการจัดระเบียบตลาดริมทางตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน - ทิศนคติของภาคเอกชนภายในพื้นที่เรื่องการจัดระเบียบตลาดริมทาง
	ประเภทของเอกสาร <ul style="list-style-type: none"> - เอกสารราชการ บทความ และข่าวที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งที่พิมพ์ตีพิมพ์เป็นรูปเล่มและอยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

3.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้ระเบียบวิธีการให้รหัส เป็นการจัดระเบียบข้อมูลด้วยการแตกข้อมูลที่ได้ออกมาเป็นหน่วยย่อย เพื่อนำกลับมาจัดหมวดหมู่ให้อยู่ในรูปแบบที่จะสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงเปรียบเทียบได้ในเวลาต่อมา การให้รหัสแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ การเปิดรหัส การสร้างแก่นรหัส และการเลือกรหัส เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎี

ผู้วิจัยแสดงตัวอย่างบางส่วนของรหัส หมวดคำ และหมวดคำหลักที่ปรากฏขึ้นมาในระหว่างการวิเคราะห์ข้อมูลไว้ในตารางที่ 3-5 จากประสบการณ์การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าจำนวนของรหัสและหมวดคำจะมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามความก้าวหน้าของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล อย่างไรก็ตาม เมื่อการรวบรวมข้อมูลดำเนินไปถึงจุดอิ่มตัวทางทฤษฎี จำนวนของหมวดคำและรหัสจะเริ่มคงที่ และเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยคัดเลือกหมวดคำที่มีนัยยะสำคัญในเชิงทฤษฎีมาสร้างกรอบโมโนทัศน์ชั่วคราวเพื่อแสดงรูปแบบของเหตุการณ์ หรืออธิบายความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ระหว่างหมวดคำต่างๆ เมื่อเริ่มพัฒนาโครงสร้างของความสัมพันธ์ได้ขั้นตอนต่อไปคือการทำให้ความสัมพันธ์มีระดับที่เป็นนามธรรมสูงขึ้นในขั้นตอนการเลือกรหัส ความสัมพันธ์ระหว่างหมวดหมู่ที่ปรากฏในกระบวนการนี้จะได้รับการพัฒนาเป็นโครงสร้างทางทฤษฎี

ในกระบวนการพัฒนาโครงสร้างทางทฤษฎีนี้ผู้วิจัยตัดสินใจที่จะย้อนกลับไปพิจารณาคำถามเริ่มต้นของการวิจัย เพื่อสรุปโครงสร้างทางทฤษฎีที่สามารถตอบคำถามการวิจัยได้ในขณะเดียวกันกับที่สามารถอธิบายความสำคัญและความสัมพันธ์ของปัจจัยและตัวแปรต่างๆ ที่ปรากฏขึ้นในระหว่างการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยตัดสินใจนำเสนอข้อสรุปที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและตัวแปรต่างๆ ในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะผ่านผลการวิเคราะห์ 2 ระดับ ได้แก่ ระดับรายบุคคล

และระดับกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อที่จะอธิบายว่าการทำงานร่วมกันของกลไกทั้งสองระดับนี้สามารถส่งผลสัมพันธ์ต่อรูปแบบ กลไก และสถาบันการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับภาพรวมได้อย่างไร

3.5.5 ความน่าเชื่อถือและจริยธรรมในงานวิจัย

ผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของงานวิจัย จึงกำหนดเงื่อนไขสำคัญในการศึกษา 2 ประการ เพื่อให้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือมากที่สุด ได้แก่

- การกำหนดให้ผู้วิจัยมีบทบาทเป็นคนนอก เพื่อป้องกันไม่ให้คุณมองแบบคนในสามารถก่ออิทธิพลทางความคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความลำเอียงทางวิชาการจากการให้ค่าน้ำหนักแก่ผู้ให้ข้อมูลบางกลุ่มมากเกินไป
- การเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า ด้วยกำหนดระเบียบวิธีการเก็บข้อมูลที่มีความหลากหลายและสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ และการใช้ผู้ช่วยวิจัยจำนวน 2 คนในการร่วมเก็บข้อมูลสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ส่วนประเด็นทางด้านจริยธรรมในการวิจัยนั้น เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบางส่วนเป็นข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อนและสามารถส่งผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลได้ ผู้วิจัยจึงพิจารณาว่าไม่ควรเปิดเผยตัวตนของผู้ให้ข้อมูลให้ปรากฏแก่สาธารณะ

3.5.6 ข้อจำกัดและความท้าทายในการศึกษา

ในกระบวนการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานรากนี้ ผู้วิจัยพบว่ามีข้อจำกัดและความท้าทายในการดำเนินการ ดังนี้

- การสามารถเข้าถึงคุณภาพและปริมาณของข้อมูลในพื้นที่กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับที่แตกต่างกัน เนื่องด้วยคุณลักษณะด้านการเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลในสองพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวนี้ การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตของข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถรวบรวมได้ในระหว่างช่วงเวลาที่ดำเนินการวิจัยเท่านั้น
- ประสบการณ์การวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยทฤษฎีฐานราก ตามความเป็นจริงแล้ว ในขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ผู้วิจัยมีทางเลือก 2 ทางในการดำเนินการ ได้แก่ การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปเพื่อช่วยวิเคราะห์ข้อมูล เช่น NVIVO และการวิเคราะห์และจัดหมวดหมู่ข้อมูลเองโดยผู้วิจัย แต่เนื่องจากการวิจัยด้วยระเบียบวิธีดังกล่าวนี้เป็น

ประสบการณ์ครั้งแรก ผู้วิจัยจึงตัดสินใจที่จะใช้ตนเองเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้มั่นใจว่าผลการวิเคราะห์จะยึดโยงกับข้อมูลและประสบการณ์ที่ผู้วิจัยรับรู้ได้เมื่ออยู่ในภาคสนาม

- การนำวิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกายภาพซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้วิจัยมีความเชี่ยวชาญมาช่วยในการบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลสังเกตการณ์ และสนับสนุนการนำเสนอผลการศึกษาลึกซึ้งได้จากระเบียบวิธีวิจัยแบบทฤษฎีฐานราก วิธีการดังกล่าวนี้ช่วยทำให้มิตินการวิเคราะห์ทางด้านสังคมศาสตร์เชื่อมโยกับมิตินการวิเคราะห์ในเชิงกายภาพมากขึ้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4

การกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี

บทที่ 4 แสดงผลการศึกษาเรื่องการกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสารและถนนรามบุตรี ผลการศึกษาประกอบด้วยบทสรุปย่อจำนวน 5 เรื่อง การเรียงลำดับเนื้อหาจะเริ่มต้นจากการอธิบายบริบทของถนนข้าวสาร-รามบุตรี โดยจะเน้นไปที่พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ที่ก่อให้เกิดบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน จากนั้นจึงเป็นการอธิบายข้อค้นพบในแต่ละประเด็น ตั้งแต่บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี การเริ่มต้นกิจกรรมการค้าริมทางอันนำไปสู่การแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้า สถานการณ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เชิงกายภาพในปัจจุบัน การพัฒนากลไกการกำกับดูแลผลประโยชน์และข้อขัดแย้ง และกลไกการต่อรองระหว่างกลุ่มผู้ค้า ชุมชน และภาครัฐ เรียงลำดับไปดังนี้

- 4.1 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี
- 4.2 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน
- 4.3 ผลประโยชน์ ผลกระทบ กับความเป็นธรรม
- 4.4 ความขัดแย้ง ความร่วมมือ กับกลไกการรวมกลุ่ม
- 4.5 สรุปผลการศึกษา

4.1 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี

ถนนข้าวสารคือถนนซอยขนาดเล็กที่มีความยาวประมาณ 400 เมตร ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างถนนจักรพงษ์และถนนตานีในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ถนนสายนี้ถูกสร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ชื่อของถนนที่เรียกกันว่า “ข้าวสาร” นั้นมาจากบทบาทของพื้นที่ในช่วงสมัยดังกล่าวที่เคยเป็นพื้นที่กระจายข้าวสารที่ใหญ่ที่สุดของเขตพระนคร ในยุคนั้น ข้าวสารจำนวนมากจะถูกส่งมาจากฉางข้าวหลวงที่บริเวณสะพานช้างโรงสี ริมคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอดในปัจจุบัน) เลียบมาตามแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อมาขึ้นที่ท่าเรือบางลำพู แล้วจึงได้จัดให้มีการขายข้าวแก่ชุมชนต่างๆ ที่อยู่โดยรอบ แม้ว่าจะมีบทบาททางการค้า แต่ถนนข้าวสารก็จัดว่าเป็นถนนที่ค่อนข้างเงียบสงบเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ถนนอื่นๆ ในย่านบางลำพูและถนนราชดำเนินกลางซึ่งตั้งอยู่บริเวณข้างเคียง ลักษณะของบ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ชั้นเดียวที่ปลูกเรียงรายขนานไปกับถนน มีบ้านตึกแทรกบ้างเล็กน้อย

บทบาทของการเป็นพื้นที่กระจายข้าวสารของถนนสายนี้สิ้นสุดเมื่อใดไม่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีการบอกกล่าวประวัติศาสตร์ของถนนในช่วงเวลาหลายทศวรรษต่อมาโดยผู้อาศัยเก่าแก่ในพื้นที่ว่า เมื่อประมาณสี่สิบปีที่แล้วถนนข้าวสารเคยเป็นแหล่งการค้าเครื่องสังฆภัณฑ์และอัฐบริวารที่สำคัญของเขตพระนคร อย่างไรก็ตาม บทบาทของการเป็นย่านสังฆภัณฑ์ก็เลื่อนลงลงนับแต่นั้นมาถนนข้าวสารก็เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ศูนย์กลางแหล่งที่พักอาศัยค้ำคั้นของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีงบประมาณจำกัดหรือแบ็คแพ็คเกอร์ (Backpacker) ข้อมูลส่วนนี้อ้างอิงจากบทสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังนี้

“เมื่อก่อนเป็นที่จัดข้าวสาร เอาข้าวสารมาจากต่างจังหวัด จัดสรร แล้วกระจายไปที่อื่น นั่นคือนานมากแล้ว สมัยที่ดิฉันอยู่ไม่เห็นข้าวสารแล้วนะคะ สมัยนั้นเงียบ มีร้านค้าเครื่องเงิน ของโบราณ เครื่องสังฆภัณฑ์ เมื่อก่อนส.ธรรมภักดีอยู่ตรงข้ามกับเรา สมเด็จพระเทพฯยังเคยเสด็จมาที่ร้านส.ธรรมภักดีเพื่อมาดูหนังสือทางพระพุทธศาสนา เค้าอยู่กันเป็นแถบๆ แถบนี้เป็นร้านที่เคาะเครื่องเงิน ชั้นเงินชั้นทอง เป็นเรือนไทยก็มีเป็นตึกก็มี แต่เงียบ ไม่ค่อยมีคนเดิน เรียบร้อย หลังจากนั้นจึงเริ่มมีชาวเอเชียที่จะมาเที่ยวพระบรมมหาราชวังหรือจะไปอยุธยา เค้าเอากระเป๋าผากตามบ้านก็คิดเงินกันนิดหน่อย เค้าไปเที่ยวมาก็กลับมาเอากระเป๋า ก็เลยมีความคิดของคนแถบนี้ที่จะทำที่ฝากกระเป๋าแล้วมีที่พักให้ราคาถูก นักท่องเที่ยวเค้าก็ไปไหนมาไหนได้ มันก็เลยเปลี่ยนมาเป็นย่านเกสต์เฮาส์” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-F001, สัมภาษณ์, 26 พ.ค. 2559)

เมื่อสืบย้อนกลับไปศึกษาข้อมูลเชิงพัฒนาการของพื้นที่จะพบว่าบทบาทการเป็นย่านที่พักสำหรับคนเดินทางของถนนข้าวสารนั้นเริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนหน้านั้น โดยเดิมทีเดียวนั้น ถนนข้าวสารเคยเป็นแหล่งรวมโรงแรมขนาดเล็กราคาประหยัดมาก่อน แต่ด้วยบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครที่เคลื่อนย้ายศูนย์กลางจากเกาะรัตนโกสินทร์ไปยังพื้นที่บริเวณอื่น โรงแรมหลายหลังในพื้นที่จึงไม่สามารถแข่งขันกับโรงแรมขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่บนถนนสายใหม่ในช่วงเวลานั้น และได้ทยอยปิดกิจการลงตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2520 เป็นต้นมา ก่อนที่โรงแรมเหล่านี้จะปิด

บริการลง นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศได้แนะนำให้เจ้าของโรงแรมเปิดกิจการเกสต์เฮาส์ เพราะในขณะนั้นกรุงเทพฯ ยังไม่มีที่พักราคาถูกไว้รองรับนักท่องเที่ยว เจ้าของโรงแรมเห็นว่าเป็นช่องทางที่ดีในการประกอบธุรกิจจึงแนะนำให้เจ้าของบ้านเช่าบริเวณนั้นแบ่งห้องพักให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเช่าโดยคิดค่าเช่ารายวัน นับตั้งแต่ช่วงเวลานั้นเป็นต้นมา บ้านพักอาศัยที่แต่เดิมเคยแบ่งเป็นห้องให้คนไทยเช่าจึงแปรเปลี่ยนเป็นเกสต์เฮาส์สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติในราคาเช่าตั้งแต่ 30-100 บาท (ปรารธนา รัตนะสิทธิ์, 2550)

ทำเลที่ตั้งของถนนข้าวสารที่สะดวกต่อการเยี่ยมชมโบราณสถานและศาสนสถานในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ รวมถึงราคาที่พักและแหล่งอาหารราคาถูก ทำให้เกิดการบอกเล่ากันปากต่อปากถึงข้อดีของถนนข้าวสาร ประกอบกับมีงานเขียนของโจ คัมมิ่ง นักเขียนหนังสือโลนลี่แพลเนต (Lonely Planet) ซึ่งเป็นหนังสือคู่มือการเดินทางของนักท่องเที่ยวที่ชอบเดินทางด้วยตนเองวางจำหน่ายในปี พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นปีที่มีการเฉลิมฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ 200 ปี และเกิดโครงการประชาสัมพันธ์ “Visit Thailand Year” โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาที่ประเทศไทยเพื่อเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ กิจกรรมเกสต์เฮาส์บนถนนข้าวสารจึงเกิดการตื่นตัวครั้งใหญ่ นับแต่นั้นมาชุมชนบ้านไม้ในอดีตจึงค่อยๆ ถูกรื้อและแทนที่ด้วยอาคารโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก เกิดการพัฒนาร้านค้าร้านอาหาร สถานบริการ และสถานบันเทิงเพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยว อิทธิพลการท่องเที่ยวนี้ยังแผ่ขยายไปยังถนนรามบุตรีซึ่งตั้งอยู่คู่ขนานกับถนนข้าวสาร



ภาพที่ 4- 1 กลไกการตลาดเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยช่วง พ.ศ.2525

(ที่มา: (ซ้าย) <https://th.wikipedia.org> (กลาง) <https://guideimg.alibaba.com>

(ขวา) <https://images-na.ssl-images-amazon.com>)

นับตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา การพัฒนาแบบแทนที่⁵ (Gentrification) ก็ค่อยๆ ก่อร่างตัวบนถนนข้าวสารอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อดีตผู้อยู่อาศัยบนถนนข้าวสารได้พรรณาถึงความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ว่า

“พ.ศ.2525 ...บ้านพักราคาถูกๆ วันละ 100 บาท/คน มุ้งหลังที่นอนผืน ผ้าห่มไม่ต้องเลย ร้อนมาก มีพัดลมพัดให้พอมีลมระบาย ก็เยี่ยมแล้ว

ปีพ.ศ.2528-29 เป็นปีที่ชวนให้ตื่นตระหนกตกใจ เมื่อฝรั่ง ญี่ปุ่น แยก อาหารับ สิงคโปร์ ไต้หวัน อิสราเอล แม้กระทั่งรัสเซีย โอย แท้แหงกันเข้ามาเพียบ ส่วนใหญ่เลยก็ชาวต่างชาติที่นิยมแบกเป้บนหลัง เรียกตามภาษาฝรั่งว่า นักท่องเที่ยวกลุ่ม Backpacker สำหมาะๆ ง่ายๆ บางคนเดินกินข้าวโพดไปตามทาง บางคนนั่งริมฟุตบาทกินผัดไทยในกล่องโฟม บางคนฉีกกินหมูบึ่งกับข้าวเหนียว กินได้จนกระทั่งล้มต่าปู ล้มต่าปูปลาร้า อะไรจะปานนั้น

ก่อนและหลังหนึ่งเดอะปีชอกชากย ถนนข้าวสารก็ยิ่งโด่งดังจนแทบจะหาที่แทรกตัวนอนไม่ได้ เกิดเกสท์เฮ้าส์มากมาย ร้านรวงที่เคยขายวัสดุก่อสร้าง ร้านของชำ ร้านขายถ่าน แม้กระทั่งร้านตัดเย็บเสื้อผ้าของอดีตรักปลาย พ.ศ.2519 ของผม เปลี่ยนเป็นร้านอาหารชั้นล่าง ที่พักนอนชั้นบน” (ปาน ศรณารายณ์, 2552)

องค์ประกอบของปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาแบบแทนที่ในช่วงเวลาดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในที่สำคัญที่สุดคือทำเลที่ตั้งของถนนข้าวสาร ที่อยู่ในระยะเดินเท้าถึงพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร และสามารถเข้าถึงแหล่งอาหารราคาถูก เช่น ย่านบางลำพู ได้เป็นอย่างดี ปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเกาะรัตนโกสินทร์และกรุงเทพมหานครของภาครัฐ และการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมเชิงเทศกาลต่างๆ โดยภาคเอกชนในพื้นที่ การทำงานร่วมกันของปัจจัยทั้งสองประเภทนี้ส่งผลทำให้ถนนข้าวสารมีบทบาทสำคัญเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ และมีผู้เดินทางมาเยือนเป็นจำนวนมากถึงหลักหมื่นคนในแต่ละวัน การกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเช่นนี้ส่งผลทำให้ถนนข้าวสารเกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจระดับใหม่ จึงกลายเป็นพื้นที่หมายตาของนักธุรกิจและนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาแบบแทนที่ครั้งใหม่ในช่วงระยะเวลาต่อมา

⁵ การแทนที่ (Gentrification) หมายถึง กระบวนการที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงเข้ามาแทนที่พื้นที่ที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเป็นจำนวนมากจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะสำคัญเชิงเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ ตามคานิยามนี้ การแทนที่จะเกิดขึ้นบนเงื่อนไข 3 ประการ คือ การเคลื่อนย้ายออกของผู้อยู่อาศัยเดิม การปรับเปลี่ยนทางกายภาพของสถานที่พักพิง และการเปลี่ยนแปลงตัวละครในละแวกใกล้เคียง (Kennedy & Leonard, 2001)

การพัฒนาแบบแทนที่ครั้งใหม่บนถนนข้าวสารเกิดขึ้นภายใต้กลไกการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีตลาดและระบบทุนนิยมข้ามชาติเป็นพื้นเพื่อสำคัญ การเติบโตของธุรกิจเกสต์เฮาส์บนถนนข้าวสารและการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้กลุ่มธุรกิจใหม่ประเภทต่างๆ เข้ามากระจุกตัวอย่างหนาแน่นมากขึ้น แบ่งได้เป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) กลุ่มธุรกิจโรงแรมและที่พักในระดับราคาปานกลาง (2) กลุ่มธุรกิจสถานบันเทิง (3) กลุ่มธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม และ (4) กลุ่มธุรกิจส่งออกเครื่องเงิน การกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจใหม่นี้ทำให้บทบาทของกลุ่มธุรกิจเกสต์เฮาส์ซึ่งเคยมีความสำคัญในพื้นที่ในช่วงระยะเวลาแรกเจือจางลง ทั้งยังทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจบนถนนข้าวสารเพิ่มสูงขึ้นอีกระดับ ด้วยนักธุรกิจและนักลงทุนทั้งคนไทยและต่างชาติต่างก็สนใจที่จะเข้ามาครอบครองพื้นที่การค้าบนถนนข้าวสาร ดังบทสัมภาษณ์

“... เดิมนี่เค้าซื้อขายที่ดินกันแพง อย่างคนที่จะมาขอซื้อที่ดินนี้เค้าก็มาบอกเราว่าจะซื้อที่ดินเราพร้อมปลูกอาคารให้ใหม่ด้วย ดีกว่านี้ แล้วยังมีเงินเหลือเก็บให้อีก ... เขามาซื้อแถวนี้หมด อยากจะให้เป็นเกสต์เฮาส์ขนาดใหญ่ เป็นใครจากไหนก็ไม่รู้ มาถึงมาบอก เค้าก็มาบอกว่าจะเอาเท่าไร สามสิบล้านใหม่ ... อย่างสองร้านนี้ เค้าซื้อฝั่งนี้แล้วก็ไปซื้อฝั่งนั้น มันไม่ใช่คนไทยที่มาซื้อดีก คนจีน คนต่างชาติ คนไทยขายให้เค้า จริงๆ เค้าไม่มีสิทธิเข้ามาซื้อขายอาคารได้ คนไทยก็มีส่วนเป็นนอมินี” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-F001, สัมภาษณ์, 26 พ.ค. 2559)

ประกอบกับเมื่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคมของพื้นที่ถนนข้าวสารเกิดความเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก จากเดิมที่เคยเงียบสงบเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย กลายเป็นพื้นที่การค้าที่วุ่นวายและอีกทีก็เกือบจะตลอดทั้งวัน การตัดสินใจย้ายออกของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองอาคารเดิมที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจ และผู้ที่ประกอบธุรกิจแต่ได้รายได้ต่ำกว่าโอกาสของรายได้จากการขายที่ดินหรือปล่อยเช่าที่ดินและอาคารให้แก่ธุรกิจหรือนักลงทุนจากภายนอกจึงเกิดขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญตลอดช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้โครงสร้างของประชากรบนถนนข้าวสารในช่วงหลังแตกต่างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กลุ่มคนดั้งเดิมในพื้นที่เหลือจำนวนน้อยมาก ในขณะที่นักธุรกิจและนักลงทุนจากภายนอกพื้นที่มีสัดส่วนมากกว่าอย่างมีนัยยะสำคัญ ความกังวลใจในผลกระทบจากการแทนที่ของคนนอกถูกอธิบายไว้ในระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึก

“เราอยู่ตรงนี้มีอายุสี่สิบปี นับวันความเจริญมันเข้ามา วัตถุมันเข้ามาแทนที่วัฒนธรรม ทุกวันนี้พื้นที่ถนนข้าวสารกลายเป็นพื้นที่ที่คนนอกเข้ามาทำรายได้ มาสร้างผลประโยชน์ รายได้ แล้วก็ออกไป ทั้งปัญหาและความเสื่อมโทรมไว้ที่ถนนข้าวสาร” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-E001, สัมภาษณ์, 2 มี.ค. 2560)

ในเชิงสรุป การท่องเที่ยวคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทำให้เกิดรูปแบบการพัฒนาแบบแทนที่บน

ถนนข้าวสารตลอดช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ผลลัพธ์สำคัญจากการพัฒนาแบบแผนก็คือ การแทนที่ของกลุ่มประชากรที่ทำให้เกิดสัดส่วนของ “คนนอก” หรือกลุ่มคนจากภายนอกพื้นที่มากขึ้น โดยกลุ่มคนนอกที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ถนนข้าวสารอย่างน้อยสำคัญในช่วงระยะเวลา 1 ทศวรรษนี้คือนักลงทุนชาวต่างชาติ การเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรที่ถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยเชิงเศรษฐกิจเช่นนี้ทำให้กลุ่ม “คนใน” หรือคนดั้งเดิมในพื้นที่เป็นกังวลต่อกลไกทางสังคมในอนาคต โดยเฉพาะบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการหรือวิถีประชา และกลไกการควบคุมทางสังคม





ภาพที่ 4- 2 พัฒนาการของถนนข้าวสาร เปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ. 2540 (บน) พ.ศ. 2543 (กลาง)
และ พ.ศ. 2560 (ล่าง)

4.2 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน

ข้อสรุปย่อยที่ 4.2 นี้จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการท่องเที่ยว การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชน ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยพบว่าการเติบโตของกิจกรรมการท่องเที่ยวและกิจการเกสต์เฮาส์คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเริ่มต้นกระจุกตัวของกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนข้าวสาร ที่ตามมาด้วยกระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชนอย่างเอิกเกริกในเวลาต่อมา จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล พบว่าการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนนี้เริ่มต้นขึ้นบนพื้นฐานของ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ กลไกการใช้สิทธิเชิงพลติน์บนพื้นที่สาธารณะ และกลไกการรับรองสิทธิเชิงพลติน์บนพื้นที่สาธารณะ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร

ในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครที่มีการตั้งถิ่นฐานกันอย่างหนาแน่นนี้ บรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการเรื่องสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารนั้นเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เกิดจากการขยายตัวของสิทธิเอกชนในอาคารสู่ภายนอกอาคาร และเกิดจากระยะเวลาของการตั้งถิ่นฐานหรือการเป็นคนในพื้นที่ (ดูตารางที่ 4-2) โดยในลักษณะแรกนั้น แม้ว่าในเชิงกฎหมายทุกคนจะทราบดีว่าขอบเขตของพื้นที่ส่วนบุคคลที่กำหนดตามเอกสารสิทธินั้นสิ้นสุดที่ใด แต่การยอมรับว่าสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าเขตที่ดินหรืออาคารนั้นเป็นของเจ้าของที่ดินหรืออาคารก็ยังมีอยู่ทั่วไป โดยนอกจากการใช้ประโยชน์เองแล้ว สิทธิดังกล่าวนี้ยังครอบคลุมถึงสิทธิในการถ่ายโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ให้ผู้อื่น และสิทธิในการกีดกันสิทธิการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น ส่วนบรรทัดฐานของสิทธิที่เกิดจากระยะเวลาของการตั้งถิ่นฐานนั้น ผู้วิจัยพบข้อมูลดังกล่าวจากข้อมูลการให้สัมภาษณ์เชิงลึก สะท้อนให้เห็นว่าจากมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคนภายนอกพื้นที่ ระยะเวลาของการตั้งถิ่นฐานจนทำให้เป็น “คนในละแวก” นั้นมีผลต่อความชอบธรรมในสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ การรับรู้และเข้าใจเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะที่ไม่เป็นทางการเช่นนี้คือจุดเริ่มต้นสำคัญของการแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารเป็นสินค้าเอกชนในเวลาต่อมา

ตารางที่ 4- 1 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ

รหัส	มิติ	ข้อมูลการให้สัมภาษณ์เชิงลึก
ความชอบธรรม ของสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่ สาธารณะ	การขยายจาก ภายในสู่ภายนอก อาคาร	“ส่วนใหญ่เจ้าของบ้านจะให้คนเช่าหน้าบ้าน หน้าบ้านใครหน้าบ้าน มัน ...สิทธิให้เช่าฟุตบอลหน้าบ้านเป็นของเจ้าของบ้านแต่หลัง เจ้าของบ้านขายอยู่ด้านใน พื้นที่หน้าบ้านก็ให้เช่า” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A005, สัมภาษณ์, 27 มิ.ย. 2560)
	การเป็นคนใน ละแวก	“พวกตั้งแผงเค้าเป็นคนละแวกนี้ ทำมาหากินแถวนี้มานาน ตั้งแต่รุ่นพ่อรุ่นแม่ เป็นการขยับขยายพื้นที่ขาย ไม่ให้เค้าขายตรงนี้ แล้วเค้าจะไปขายที่ไหน เค้ามีสิทธิโดยตรงในการที่จะกระจายสิทธิ ไปยังคน อื่นเมื่อมีช่องทางอะลุ่มอล่วย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 ม.ค. 2560)

4.2.2 กลไกการใช้สิทธิเชิงพหุนัยบนพื้นที่สาธารณะ

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเบื้องต้นจำนวนหนึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนนักท่องเที่ยวที่กระจุกตัว
ในพื้นที่ถนนข้าวสารด้วยธุรกิจเกสต์เฮาส์ในช่วงระยะเวลาแรกนั้นคือจุดเริ่มต้นเล็กๆ ที่ทำให้กลุ่มผู้ค้า
หาบเร่แผงลอยเข้ามาจับจองพื้นที่การค้าบนถนนข้าวสาร โดยกลุ่มผู้ค้าที่จะมีโอกาสมาค้าขายหน้า
อาคารในสมัยก่อนนั้นจะต้องเป็นผู้ที่รู้จักมักคุ้นกับผู้ประกอบการค้าภายในอาคารหรือเจ้าของอาคาร
มาก่อน การอนุญาตให้ใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจึงเกิดขึ้นผ่านระบบความสัมพันธ์ฉันทมิตรที่
คอยช่วยเกื้อหนุนระหว่างกัน ไม่มีการคิดค่าตอบแทนในรูปแบบเงินตรา

ต่อมาเมื่อมูลค่าของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ถนนข้าวสารเพิ่มสูงขึ้น พฤติกรรมการใช้ประโยชน์
พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจึงแปรเปลี่ยนไปจากเดิม ผู้ประกอบการค้าภายในอาคารต่างก็ขยับขยาย
พื้นที่การค้าภายในอาคารออกมาบนพื้นที่ทางเดินเท้าหน้าอาคารตนเอง หรือปล่อยพื้นที่สาธารณะ
หน้าอาคารให้ผู้อื่นเช่าเพื่อหารายได้ ในขณะที่เจ้าของอาคารจำนวนมากซึ่งเคยเป็นผู้อยู่อาศัยหรือ
ผู้ประกอบการค้าในอาคารก็ตัดสินใจย้ายออกจากพื้นที่ แล้วปล่อยอาคารและพื้นที่สาธารณะหน้า
อาคารให้ผู้อื่นเช่า เพราะกลไกราคาสังหาริมทรัพย์บนถนนข้าวสารเริ่มส่งผลทำให้รายได้จากการให้
เช่ามีแนวโน้มที่จะสูงกว่าการลงทุนประกอบอาชีพด้วยตนเอง ด้วยพฤติกรรมการใช้ประโยชน์พื้นที่
สาธารณะหน้าอาคารในลักษณะนี้ ความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนฉันทมิตรระหว่างผู้ค้าภายในและ
ภายนอกอาคารที่เคยเกิดขึ้นในอดีตจึงถูกแทนที่ด้วยความสัมพันธ์บนผลประโยชน์ทางธุรกิจ ยิ่งเมื่อ
ผู้ประกอบการภายในอาคารที่เข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจในพื้นที่ถนนข้าวสารในช่วงระยะเวลาหลัง
เป็นกลุ่มคนภายนอกที่ต้องการโอกาสทางธุรกิจจากพื้นที่ การตัดสินใจจึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์และ
ความสัมพันธ์ทางธุรกิจมากกว่าผลประโยชน์ทางสังคมหรือวัฒนธรรม และเมื่อมีผู้ประกอบการค้า

ภายในอาคารที่มีค่านิยมร่วมกันเช่นนี้จำนวนมากขึ้น การแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจึงกลายเป็นพฤติกรรมเชิงกลุ่มหรือบรรทัดฐานของพื้นที่ถนนข้างอาคารในเวลาต่อมา หลักฐานเชิงประจักษ์ของพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะพฤติกรรมเชิงกลุ่มเช่นนี้แสดงให้เห็นในแผนที่ 4-1⁶

ทั้งนี้ ดังที่ผู้วิจัยอธิบายไปในเบื้องต้นว่ากลไกการถ่ายโอนสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้างอาคารที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันนั้นสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การอนุญาตให้ใช้โดยไม่เรียกค่าตอบแทนในรูปแบบเงินตรา และการให้ใช้สิทธิได้ผ่านกลไกการเช่าโดยมีค่าตอบแทนในรูปแบบเงินตรา แม้ว่ากลไกประเภทแรกจะพบได้น้อยมากในปัจจุบันแต่ก็ยังคงหลงเหลือให้เห็นได้บ้าง ในกรณีนี้ เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารจะอนุญาตให้กลุ่มคนที่เป็นบริวารหรือมีความสัมพันธ์เชิงสังคมแบบเกื้อหนุนค้ำจุนกันเป็นผู้มาใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารได้ตามข้อตกลง แม้ว่าจะไม่มีการเรียกค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินตรา แต่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ก็มักจะแสดงความรู้สึกขอบคุณผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การดูแลรักษาและทำความสะอาด การสอดส่องดูแลความปลอดภัย การช่วยอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน ฯลฯ

ส่วนการให้ใช้สิทธิได้ผ่านกลไกการเช่าโดยมีค่าตอบแทนในรูปแบบเงินตรานั้นพบว่ามี 3 รูปแบบย่อย ได้แก่ การเช่าอาคารและพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารควบคู่กัน และการเช่าเฉพาะพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่ การเช่าจากเจ้าของอาคารโดยตรง และการเช่าจากผู้เช่าอาคารอีกทีหนึ่ง ในกรณีแรกที่ผู้ค้าต้องการเช่าอาคารและพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารควบคู่กัน ผู้ค้าจะต้องเจรจาทกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารว่าเขาจะได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่หน้าอาคารมาด้วยหรือไม่ หากได้รับมอบโอนสิทธิดังกล่าว ผู้เช่าอาคารก็จะมีสิทธิอันชอบธรรมในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเอง หรือปล่อยพื้นที่ดังกล่าวให้ผู้ค้าแฝงลอยคนอื่นมาเช่าต่อ ส่วนกรณีหลังที่ผู้ค้าแฝงลอยต้องการเช่าเฉพาะพื้นที่หน้าอาคาร พบว่าผู้เช่าและผู้ให้เช่าต้องสร้างข้อตกลงต่างๆ ที่สามารถยินยอมร่วมกันได้ เช่น ช่วงเวลาในการใช้งาน รูปแบบของแผงค้า การใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ห้องน้ำ ฯลฯ ในบางกรณี พบว่าผู้ให้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของอาคารนั้นไม่ได้เป็นผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่อาคารเองแต่ปล่อยให้ผู้อื่นเช่า กระบวนการสร้างข้อตกลงจึงต้องครอบคลุมบุคคลที่สามซึ่งก็คือผู้เช่าพื้นที่ภายในอาคาร การสร้างข้อตกลงที่เป็นธรรมและสามารถปฏิบัติได้ ประกอบกับการมีกลไกการกำกับดูแลพฤติกรรมที่ดีจะทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ไม่เกิดปัญหาเชิงปฏิบัติในเวลาต่อมา

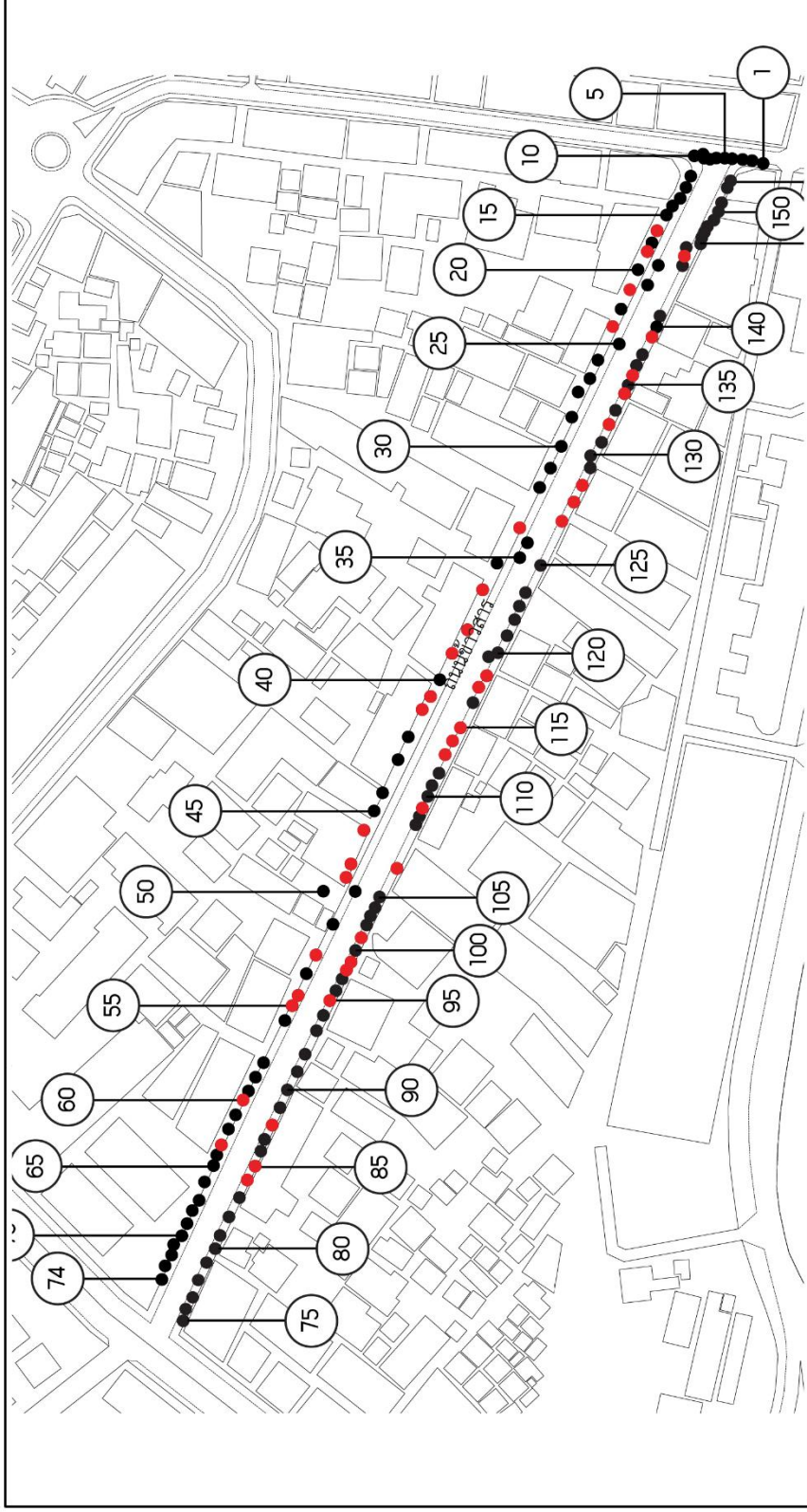
⁶ เป็นแผนที่บันทึกตำแหน่งที่ตั้งของแผงค้า ที่สำรวจเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2561 ภายหลังจากที่เขตพระนครบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบในระดับเบื้องต้นเมื่อ พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมา

ตารางที่ 4- 2 กลไกการใช้สิทธิส่วนบุคคล (เชิงพฤติกรรม) บนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์บนถนนข้าวสาร

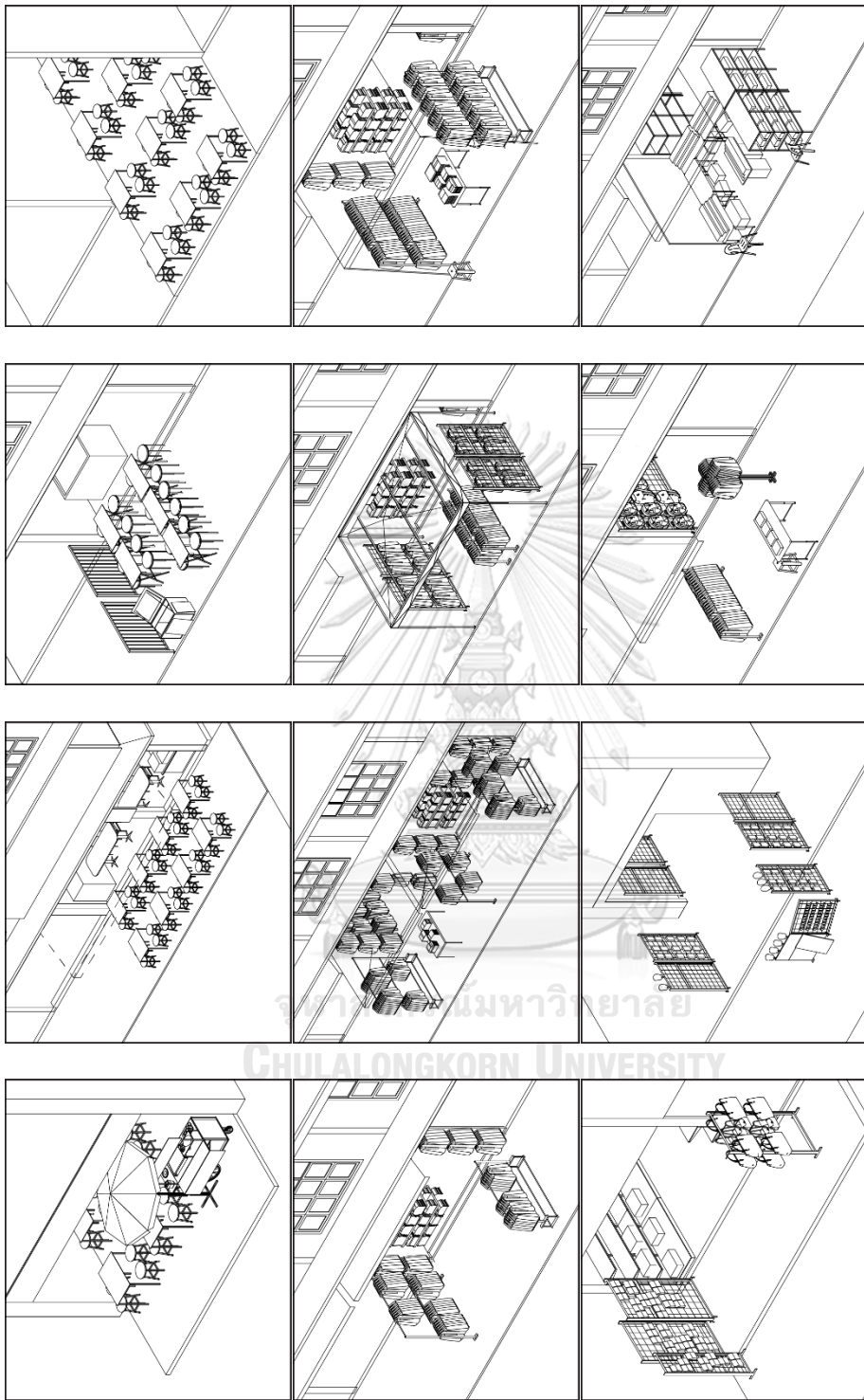
รหัส	มิติ	ข้อมูลการให้สัมภาษณ์เชิงลึก
การถ่ายโอนสิทธิ	การให้เช่า	“พื้นที่ถนนข้าวสารเมื่อสมัยสามสิบกว่าปีก่อนยังปราศจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ถนนเรียบเหงามาก จนกระทั่งมีการเปิดเกสต์เฮาส์ขึ้นมาประปราย จึงได้เริ่มมีคนมาจับจองพื้นที่ขายสินค้าบนถนนและทางเดินเท้า ประกอบกับมีคนเข้ามาเช่าอาคารในพื้นที่เพื่อทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผู้เช่าอาคารบางหลังเริ่มให้เช่าพื้นที่หน้าอาคารตัวเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่ตัวเองจะได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-D001, สัมภาษณ์, 28 ก.พ. 2560)
		“เรื่องให้เช่าพื้นที่หน้าอาคารนี้เค้ามีกันทั้งนั้น ... อย่าพูดตามกฎหมาย ถ้าพูดกฎหมาย เราพูดกันไม่รู้เรื่อง ตามพรบ.อาคาร เขตของอาคารจะอยู่เท่านั้นเท่านั้น เกินไปตรงนั้น คุณผิดกฎหมาย ข้าราชการขอบุคคลอย่างนี้ เปิดตำราพูด ตามความเป็นจริง พูดบาทมันก็น่าจะเป็นสิทธิของเค้า เพราะเค้าเช่าบ้าน ที่หน้าบ้าน มันก็เหมือนผู้รับกับผู้ให้เช่า มีผู้ที่เสนอมารขอเช่าพื้นที่เพื่อจะขายของเจ้าของบ้านเค้าก็บอกว่าโอเค มันก็พื้นที่หน้าบ้านเค้า ตามกฎหมายไม่ใช่หน้าบ้านเค้า แต่มันก็เป็นสิทธิอันชอบธรรมควรที่จะเป็นของเค้า เค้าก็พอใจที่จะจูงมือให้กันไป” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-E001, สัมภาษณ์, 2 มี.ค. 2560)
		“บางส่วนก็ปล่อยให้เช่าที่หน้าอาคาร เพราะเค้าได้ด้วย เก็บจากตรงนี้ได้ด้วย ขายข้างในได้ด้วย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-F002, สัมภาษณ์, 14 มี.ค. 2560)
	การให้ใช้	“คนขับสามล้อตุ๊กตุ๊กดูแลหน้าร้านแถวบ้านผมมาสิบปี ผมก็ให้เขาตั้งบูธขายผักไทยหน้าร้านผม ตรงหัวมุม ออกทุนให้ด้วย ผมไม่ได้คิดค่าเช่าเลย เค้าดีกับเรา ผมก็ให้คนไทยเค้ามีพื้นที่ทำมาหากิน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-E001, สัมภาษณ์, 2 มี.ค. 2560)



ภาพที่ 4- 4 การใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร 2 ประเภท: การถ่ายโอนสิทธิให้ผู้อื่น (บน) และการใช้สิทธิโดยเจ้าของที่ดิน/อาคารในรูปแบบส่วนต่อขยาย (ล่าง)



<p>แผนที่ 4- 1 การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารเพื่อการค้าริมทาง (กลางคืน)</p>	<p>ไม่เข้ามตราส่วน</p>
<p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ตำแหน่งที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะหน้าอาคารในลักษณะส่วนต่อขยายจากภายในอาคาร ● ตำแหน่งที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะหน้าอาคารโดยผู้ค้าแผงลอย 	<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>

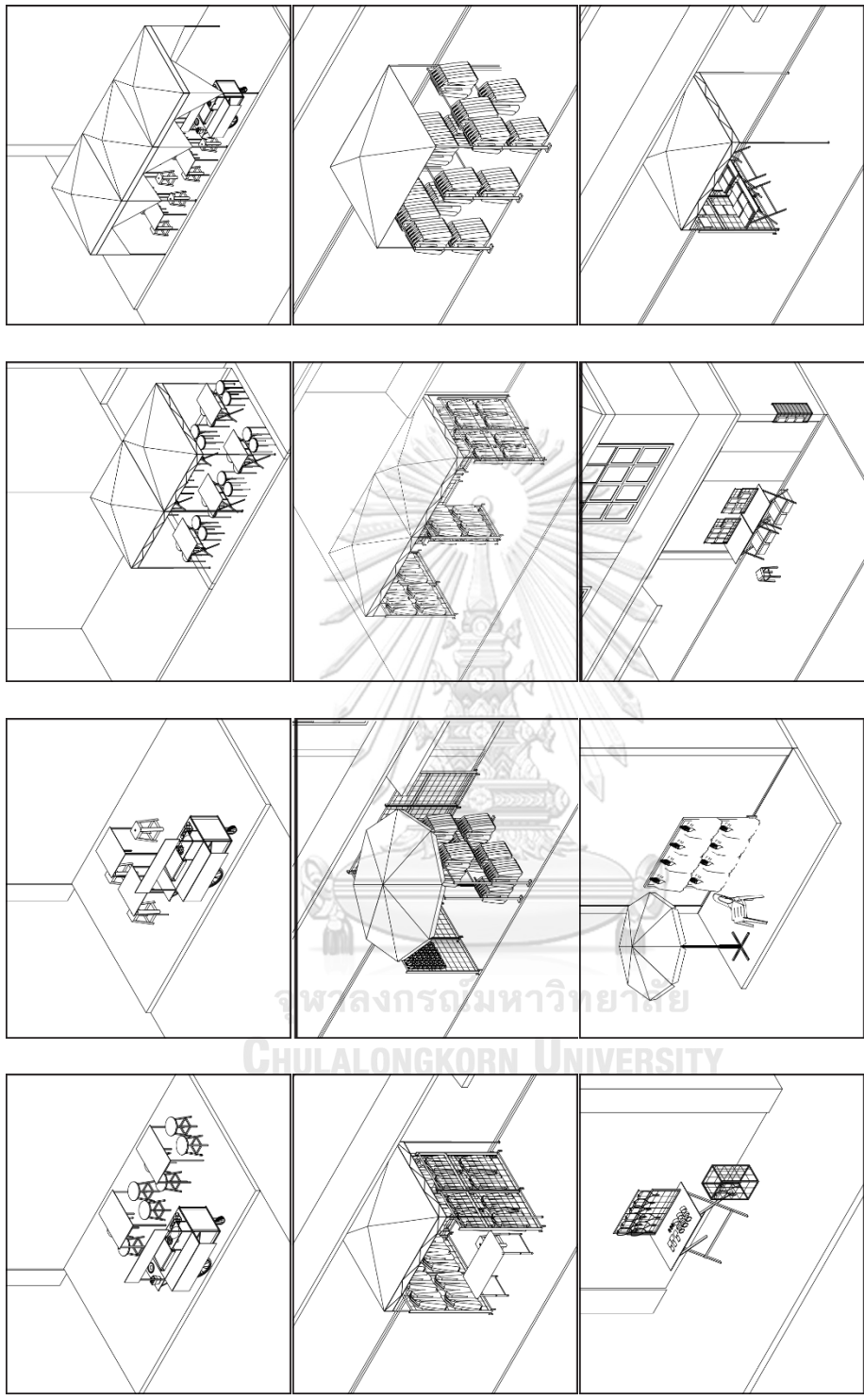


ร้านอาหาร

เสื้อผ้า

สินค้า
จิปาถะ

ภาพที่ 4-5 รูปแบบการใช้พื้นที่สำหรับร้านค้าปลีกที่สร้างขึ้นโดยอิงจากภาพในอาคารตามประเภทของสินค้า



ร้านอาหาร

เสื้อผ้า

สินค้า
จิปาถะ

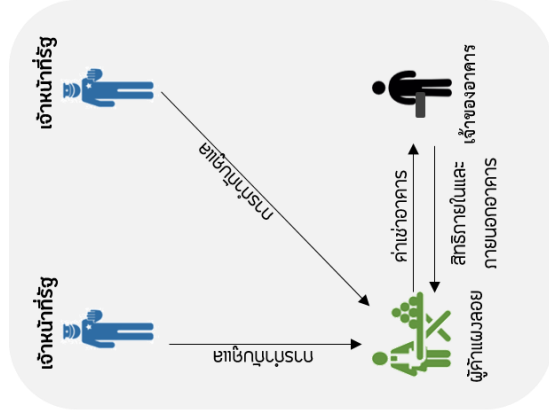
ภาพที่ 4- 6 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธิตขณะบนถนนชั่วคราวของผู้ค้าแผงลอยตามประเภทของสินค้า

ในเชิงข้อสรุป ผลลัพธ์สำคัญของพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์จากกลไกการใช้สิทธิส่วนบุคคล (เชิงพฤติกรรม) บนพื้นที่สาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

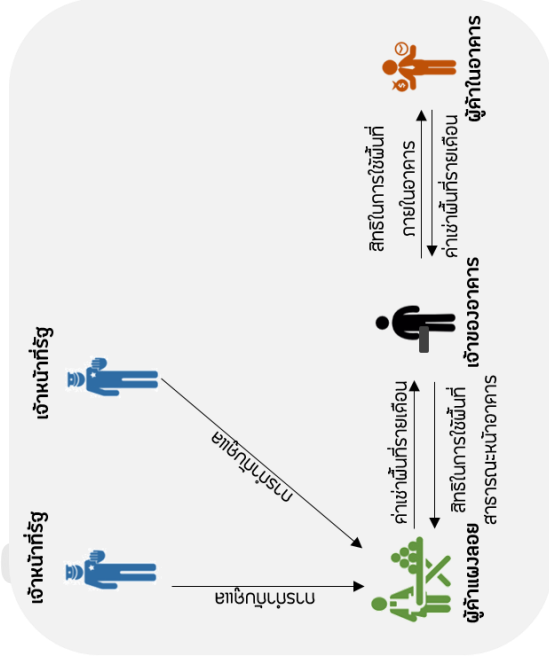
- สิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์ซึ่งเดิมทีเคยมีลักษณะรวมเป็นหนึ่งถูกแตกออกเป็นส่วนย่อย และถูกกำกับดูแลโดยตรงโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร
- เมื่อกลไกการเช่ามีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร กลไกราคาที่ดินและค่าเช่าจึงเข้ามามีบทบาทในการคัดกรองผู้เข้าถึงสิทธิ รวมถึงกระตุ้นให้เจ้าของอาคารเดิมซึ่งเคยประกอบธุรกิจในพื้นที่ที่ตัดสินใจปล่อยอาคารให้ผู้ค้าจากภายนอกเช่าแทนเพื่อรับผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่า ปัจจัยดังกล่าวนี้กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้การแทนที่ของประชากรบนถนนข้าวสารเกิดขึ้นอย่างรุนแรง



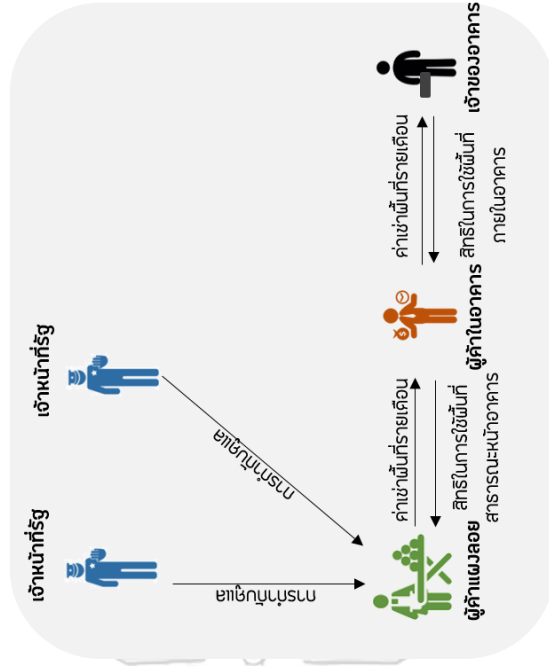
ภาพที่ 4- 7 สิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารที่แตกออกเป็นหน่วยย่อย



1. การติดต่อขอเช่าพื้นที่อาคารและพื้นที่
อาคารเฉพาะหน้าอาคารโดยตรง



2. การติดต่อขอเช่าพื้นที่อาคารเฉพาะหน้าอาคารจากเจ้าของ
อาคารโดยตรง



3. การขอเช่าพื้นที่อาคารเฉพาะหน้าอาคารจากผู้เช่าอาคาร
ภายในอาคาร

ภาพที่ 4- 8 สรุปกลไกการเข้าถึงสิทธิเชิงพาณิชย์ของตู้ทำความเย็นบนถนนข้าวสาร

4.2.3 กลไกการรับรองสิทธิเชิงพหุติดยบนพื้นที่สาธารณะ

ถึงแม้ว่าเจ้าของอาคารจะอ้างถึงสิทธิเชิงพหุติดยบนพื้นที่สาธารณะที่เป็นสาธารณะสมบัติเช่นไรก็ตาม แต่สมาชิกทุกคนบนถนนข้าวสารต่างก็ทราบดีว่า รัฐมีสิทธิอันชอบธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะตามหลักนิติบัญญัติ โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่เทศกิจ สังกัดสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายจราจร สังกัดสำนักงานตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ทั้งสองกลุ่มนี้อาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และกฎหมายระดับข้อบัญญัติอีกเป็นจำนวนมากในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งครอบคลุมถึงการป้องกันไม่ให้ผู้ใดใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้า และการบังคับโทษผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด ดังนั้น แม้ว่าผู้ค้าแผงลอยจะอ้างถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเชิงพหุติดยที่เกิดขึ้นผ่านกลไกการเช่าและการได้รับอนุญาตให้ใช้ก็ตาม แต่สิทธิการใช้ประโยชน์นั้นจะยังไม่สามารถใช้ได้จริงได้ในเชิงปฏิบัติ เพราะยังเสี่ยงต่อการถูกบังคับโทษโดยเจ้าพนักงาน ซึ่งจะส่งผลทำให้ต้นทุนของผู้ค้าอยู่ในภาวะที่ไม่คงที่ ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนากลไกขึ้นระหว่างสมาชิกในชุมชนกับเจ้าพนักงาน เพื่อให้สิทธิเชิงพหุติดยบนพื้นที่สาธารณะสามารถใช้งานจริงได้ในเชิงปฏิบัติ ดังปรากฏผลลัพธ์เป็นกลไกการจ่ายเงิน ที่สมาชิกในชุมชนเรียกชื่อในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าตั้งแผง ค่าแผง ค่าเช่าที่ ค่าปรับ ฯลฯ

ในเชิงประจักษ์ ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ค้ารายหนึ่งทำให้ทราบถึงกระบวนการตัดสินใจของผู้ค้าแผงลอยที่นำไปสู่การพัฒนาการจ่ายเงินในช่วงเวลาดังกล่าว การตัดสินใจเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินนี้ตั้งอยู่บนหลักการเหตุและผลทางเศรษฐศาสตร์ โดยนำต้นทุนและผลกำไรมาเปรียบเทียบกัน ผู้ค้ารายนี้ระบุว่าในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการเจรจาเพื่อการจ่ายเงินนั้น ผู้ค้าจะต้องคอยระมัดระวังการจับกุมของเจ้าหน้าที่ เพราะทุกครั้งที่เกิดการจับกุมจะมีสินค้าเสียหาย ต้องมีการจ่ายเงินค่าปรับ และยังเสียโอกาสจากการสร้างรายได้ ต้นทุนดังกล่าวทำให้ผู้ค้าแผงลอยในพื้นที่รวมกลุ่มกับผู้ค้าในอาคารพาณิชย์บริเวณดังกล่าวเพื่อสร้างข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ ผ่อนผันขอให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวสามารถค้าขายได้ตามวันและเวลาที่กำหนด โดยที่กลุ่มผู้ค้าจะเสียเงินค่าปรับรายเดือนให้กับเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่จะมอบใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานไว้ให้ผู้ค้าเพื่อยืนยันการจ่ายเงินและสิทธิเชิงพหุติดยของพวกเขา หลักฐานใบเสร็จรับเงินนี้ถือว่ามีค่ามาก เพราะเป็นเอกสารราชการที่มีตราสัญลักษณ์กรุงเทพมหานครประทับที่หัวกระดาษ และมีชื่อนามสกุลของเจ้าของสิทธิระบุ แม้ว่าจะไม่สามารถนำเอกสารดังกล่าวนี้มาใช้ยืนยันสิทธิเชิงนิติบัญญัติในกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ก็ยังเป็นเอกสารสำคัญเพียงฉบับเดียวที่สามารถยืนยันชื่อเจ้าของสิทธิในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้ง

เลขที่ [redacted] เลขที่ [redacted]

ใบเสร็จรับเงินค่าปรับ (ต้นฉบับ)

กรุงเทพมหานคร เขต ปทุมวัน

วันที่ 98 เดือน ก.ค. พ.ศ. 53 ได้รับเงินค่าปรับคดีละเมิดข้อบัญญัติ
จาก [redacted] กระทำผิดฐาน จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ

เงินค่าปรับคดีละเมิดข้อบัญญัติ พ.ร.บ. ควบคุมการค้า พ.ศ. 2535 หมวด [redacted]

ตามคดีเปรียบเทียบที่ [redacted] ลงวันที่ 98 เดือน ก.ค. พ.ศ. 53
เป็นเงิน 1500 บาท หนึ่งพันห้าร้อยบาท (ถูกต้องแล้ว)

ได้รับเงินไว้ถูกต้องแล้ว 61

เจ้าหน้าที่การเงิน

(ลงชื่อ) นายสุชาติ ชุมพร
พนักงานเจ้าหน้าที่สุปรอบเห็บและผู้รับเงิน
นักร้อง 7 ว.

(ลงชื่อ) [redacted]

จัดพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้กรรมาศตหรือผู้ของท

ภาพที่ 4- 9 ตัวอย่างใบเสร็จรับเงินค่าปรับซึ่งทำหน้าที่เป็นเอกสารยืนยันผู้ครอบครองสิทธิ

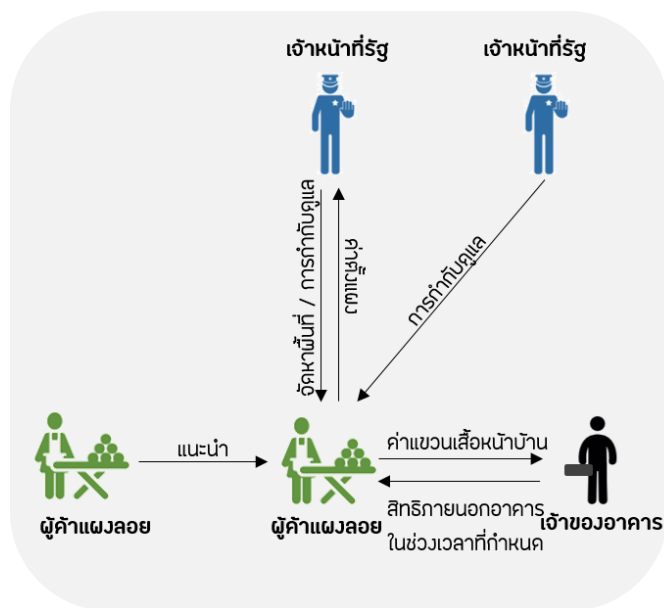
ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อกลไกการจ่ายเงินค่าปรับว่าเป็นกลไกที่ทำให้สิทธิเชิงพหุติดยเกิดความชอบธรรมในการใช้ประโยชน์ตามกรอบนิติบัญญัติโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ได้ประโยชน์ซึ่งกันและกันกับผู้มีอำนาจเชิงโครงสร้าง กลไกดังกล่าวนี้ใช้ประโยชน์ของกฎหมายซึ่งเป็นบรรทัดฐานหลักที่เป็นทางการของสังคม และมีเจ้าพนักงานที่เป็นผู้อาศัยอำนาจตามกรอบกฎหมายเป็นผู้อำนวยการ กระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชนจะสมบูรณ์ไม่ได้เลยหากปราศจากองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ระยะยาวที่น่าสนใจกว่านั้นคือ กลไกดังกล่าวนี้ทำให้ความเข้าใจของสมาชิกในชุมชนเรื่องเงินค่าปรับจากการกระทำความผิดถูกบิดเบือนเป็นเงินค่าธรรมเนียมรายเดือนเพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ เมื่อกลไกนี้ทำงานอยู่ในพื้นที่เป็นระยะเวลานาน การจ่ายเงินค่าปรับจึงกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของพื้นที่ที่ผู้ค้าแผงลอยทุกคนยอมรับได้ และไม่ได้มีความรู้สึกว่าการกระทำดังกล่าวผิดหลักจริยธรรม ดังบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4- 3 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องค่าปรับ

รหัส	มิติ	ข้อมูลการให้สัมภาษณ์เชิงลึก
บรรทัดฐานชุมชนเรื่องค่าปรับ	การจ่ายเงินเพื่อ การแลกเปลี่ยน	“ปกติในย่านนี้สามารถให้เอาของเข้ามาขายในพื้นที่ได้แต่ต้องเสียเงิน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A001, สัมภาษณ์, 17 มี.ค. 2560)
	การจ่ายเงินเป็น หน้าที่	“ไม่มีปัญหาอะไรกับเจ้าหน้าที่ ก็จ่ายไปตามหน้าที่ เราต้องรับให้ได้ถ้าอยากขายที่นี่” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A005, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2560)
	การจ่ายเงินไม่ผิด หลักจริยธรรม	“ส่วนเรื่องใต้โต๊ะไม่ค่อยรู้หรอก เพราะเราจ่ายค่าเช่าเจ้าของอาคารตามปกติ ก็มีแผงหน้าอาคาร แต่ก็จ่ายเป็นรายเดือนและมีใบเสร็จ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A002, สัมภาษณ์, 28 มี.ค. 2560)

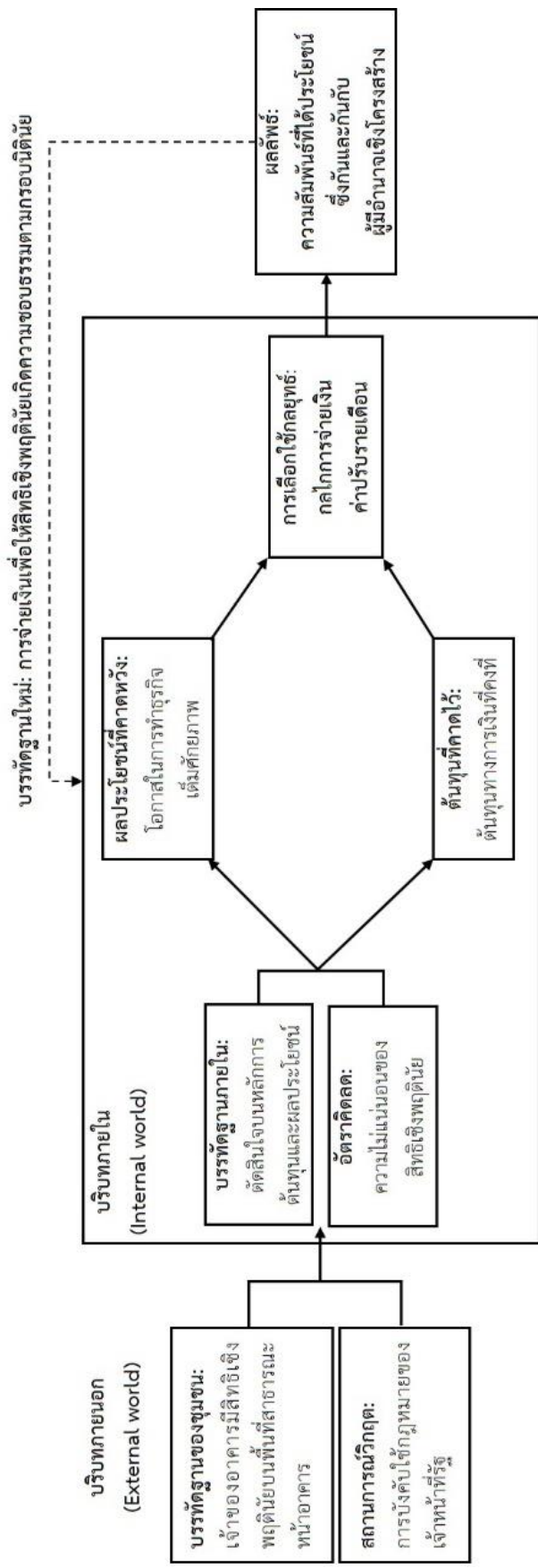
อีกหนึ่งข้อค้นพบที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการรับรองสิทธิเชิงพาณิชย์ที่เกิดจากการจับจองหรือครอบครองของผู้ค้าริมทาง คือ บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะนายหน้าจัดหาพื้นที่สาธารณะให้แก่ผู้ค้าริมทางหน้าใหม่ที่ต้องการเข้าถึงสิทธิในพื้นที่ (ภาพที่ 4-08) บทบาทดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ค้าหน้าใหม่จากภายนอกพื้นที่ ด้วยการประกาศหรือประชาสัมพันธ์เรื่องการ “ให้เช่าพื้นที่สาธารณะ” ในพื้นที่สาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และอาจนำมาซึ่งการถูกบังคับโทษทางกฎหมายได้ ข้อมูลเรื่องพื้นที่ว่างจึงจำกัดอยู่ในระหว่างกลุ่มมีผู้ส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในพื้นที่ 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าของอาคาร ผู้ค้าริมทาง และเจ้าหน้าที่รัฐ นี่จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ทั้งผู้ค้าริมทางกลุ่มเดิมและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถมีบทบาทเป็นนายหน้าในการจัดหาพื้นที่ ผู้ค้าริมทางบางคนที่มีต้นทุนจะแสวงหารายได้จากข้อได้เปรียบในเชิงข้อมูลนี้ ด้วยการเป็นนายหน้าหรือเป็นผู้ลงทุนเช่าแผงเพื่อนำไปปล่อยเช่าต่อกับผู้ค้าคนอื่น เจ้าหน้าที่รัฐบางคนก็มีพฤติกรรมในลักษณะเดียวกัน โดยหากไม่สร้างรายได้จากการแนะนำพื้นที่ว่างให้กับผู้ค้าหน้าใหม่ก็จะนำข้อมูลเหล่านั้นไปให้สมาชิกในครอบครัวหรือเครือญาติตนเอง ข้อมูลส่วนนี้ยืนยันได้จากบทสัมภาษณ์เชิงลึก

“รู้จักกับพี่แผงข้าง ๆ เคื่อก็แนะนำมา และก็ติดต่อกับเทศกิจ เคื่มาแจ้งเรื่องค่าแผง ...ตำรวจกับเจ้าหน้าที่เทศกิจมาแจ้งเรื่องการใช้พื้นที่ กฎกติกา ก็เช่น พวกดูแลความสะอาด ไม่ตั้งรุกล้ำลงไปบนพื้นถนน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A005, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2560)



ภาพที่ 4- 10 การเข้าถึงสิทธิด้วยการติดต่อผ่านผู้ค้าเจ้าถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐไปที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

เมื่อพิจารณาเช่นนี้ จะเห็นว่ากระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนได้ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่กลายเป็นผลสะท้อนกลับเชิงลบต่อสถานการณ์การแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารเป็นสินค้าเอกชนในเวลาต่อมาในหลากหลายมิติ ทั้งบรรทัดฐานใหม่เรื่องการจ่ายเงินค่าปรับที่ถูกรับรู้และเข้าใจในระหว่างผู้ค้าว่าเป็นค่าธรรมเนียม และการแสวงหาประโยชน์จากข้อได้เปรียบเชิงข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ยิ่งกลไกดังกล่าวนี้ทำงานร่วมกับกลไกทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นแรงกระตุ้นจากภายนอก มูลค่าของพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารและบริเวณโดยรอบก็ยิ่งสูงขึ้นตามการแข่งขันที่เข้มข้นยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ที่กลับคืนสู่ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ก็ยิ่งสูงขึ้น (ภาพที่ 4-11, 4-12)



ภาพที่ 4- 11 กระบวนการตัดสินใจเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือนของผู้ค้าแผงลอย

ตารางที่ 4-4 องค์ประกอบของสถาบันและกลไกที่สัมพันธ์กับกระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน

สิทธิ (Right)	สถาบัน (Institution: I)			กลไก (Mechanism: M)	
	เป็นทางการ (Formal: F)	ไม่เป็นทางการ (Informal: I)	ไม่เป็นทางการ (Informal: I)	ไม่เป็นทางการ (Informal: I)	
การใช้ประโยชน์ หน่วยทรัพยากร (Access: A)	<p>AF1: เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในฐานะสาธารณะสมบัติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - พ.ร.บ. รักรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2548 - พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 - พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 	<p>AI1: บรรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิในพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - สิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่หน้าอาคารเป็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร - ความชอบธรรมของสิทธิขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการตั้งถิ่นฐาน - พื้นที่สาธารณะมี “เจ้าที่” 	<p>AMI1: กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน</p> <ul style="list-style-type: none"> - สร้างความชอบธรรมให้สิทธิเชิงพฤตินัยโดยอาศัยอำนาจตามกรอบกฎหมาย - เป็นไปตามหลักการตัดสินใจด้วยเหตุและผลทางเศรษฐศาสตร์ - เกิดเอกสารสิทธิ “ใบเสร็จรับเงิน” - กลายเป็นค่านิยมและบรรทัดฐานใหม่ของชุมชน 		
สิทธิในการกีดกัน (Exclusion: E)	<p>EIF1: เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตัดกีดกันและบังคับปรับโทษผู้กระทำความผิด</p>				
สิทธิในการถ่ายโอนสิทธิ (Transfer: T)		<p>TI1: บรรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิในพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - สิทธิการถ่ายโอนสิทธิเป็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร <p>TI2: กฎกติกามารยาทในพื้นที่สาธารณะระหว่างเจ้าของสิทธิกับผู้รับสิทธิ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ขอบเขตเชิงพื้นที่ เวลา - รูปแบบของแผงค้า - สาธารณูปโภค สาธารณูปการ 	<p>TMI1: กลไกการถ่ายโอนสิทธิโดยไม่คิดค่าตอบแทน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความสัมพันธ์บนต้นทุนทางสังคม - การตอบแทนด้วยพฤติกรรม <p>TMI2: กลไกการถ่ายโอนสิทธิโดยคิดค่าตอบแทน (การเช่า)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความสัมพันธ์บนผลประโยชน์ทางธุรกิจ - ขับเคลื่อนด้วยกลไกราคาที่ดิน - ค่าตอบแทนในรูปแบบค่าเช่า - เช่าเฉพาะพื้นที่หน้าอาคาร หรือเช่าพร้อมพื้นที่ในอาคาร <p>TMI3: กลไกการสอดส่องและควบคุมพฤติกรรม</p>		

4.3 ผลประโยชน์ ผลกระทบ กับความเป็นธรรม

หัวข้อนี้จะเป็นการสรุปเนื้อหาเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบจากการแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนชั่วคราวให้เป็นสินค้า และกลไกการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 การไหลรินของการพัฒนาและกระบวนการทำข้ามถนนรามบุตรี

ข้อค้นพบหนึ่งที่น่าสนใจจากการศึกษาภาคสนามคือ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนถนนชั่วคราวได้ส่งผลทำให้เกิดการไหลรินของการพัฒนาสู่พื้นที่ถนนอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบ และเกิดกระบวนการทำซ้ำของการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน หนึ่งในตัวอย่างเชิงประจักษ์ก็คือการกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนรามบุตรี ซึ่งเป็นถนนที่ตั้งอยู่คู่ขนานกับถนนชั่วคราวทางทิศเหนือนั่นเอง

ในเชิงกายภาพ ถนนรามบุตรีแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ ถนนรามบุตรีฝั่งวงเวียนสิบสามห้าง ซึ่งอยู่ระหว่างถนนจักรพงษ์และถนนสิบสามห้าง และถนนรามบุตรีฝั่งวัดชนะสงคราม ซึ่งอยู่ระหว่างถนนจักรพงษ์และถนนพระอาทิตย์ ทางบริเวณทิศเหนือและทิศตะวันตกของวัดชนะสงครามฯ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารของถนนรามบุตรีทั้งสองฝั่งในสภาพปัจจุบันเกือบร้อยละ 90 คือเพื่อพาณิชยกรรม ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่โรงแรม เกสต์เฮาส์ ร้านอาหาร ร้านนวด ร้านขายสินค้าแฟชั่น ร้านค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์พื้นที่ทางเดินเท้าหน้าอาคารเพื่อเป็นพื้นที่ส่วนต่อขยายของอาคาร มีการจัดวางโต๊ะ เก้าอี้ และอุปกรณ์ของร้านค้าเต็มพื้นที่ ส่วนผิวการจราจรนั้นก็เป็นที่หยุดพักรถของรถเข็นและรถรับจ้าง ซึ่งจะจอดเรียงกันอยู่เป็นระยะ เมื่อเปรียบเทียบลักษณะเชิงกายภาพกับถนนชั่วคราว บรรยากาศของถนนรามบุตรีจะมีลักษณะผ่อนคลายกว่า อันเนื่องมาจากถนนและมวลาอาคารมีขนาดเล็ก มีต้นไม้ใหญ่ที่ให้ความร่มรื่น และพื้นที่ถนนส่วนหนึ่งก็ถูกปรับให้เป็นถนนคนเดินที่จำกัดการเข้าถึงของรถยนต์ส่วนบุคคล อีกทั้งถนนรามบุตรีคือถนนซอยที่สามารถเดินเชื่อมจากถนนชั่วคราวไปยังถนนการค้าอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น ถนนสิบสามห้าง ถนนตานี ถนนพระอาทิตย์ ถนนสายนี้จึงมีคนเดินผ่านคึกคักแทบทั้งวัน แม้จะไม่หนาแน่นเทียบเท่าถนนชั่วคราว แต่จำนวนคนเดินนั้นก็มีความหนาแน่นเพียงพอที่จะดึงดูดให้เกิดการกระจุกตัวของการค้าริมทาง โดยพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมการค้าริมทางหนาแน่นเป็นพิเศษแบ่งเป็น 3 จุด จุดแรกคือบริเวณหัวถนนรามบุตรีฝั่งวงเวียนสิบสามห้างที่มีกลุ่มแผงลอยและรถเข็นขายอาหาร ของทานเล่น ขนมหวาน และเครื่องดื่มมาตั้งรวมกลุ่มกันในช่วงเวลากลางคืน จุดที่สองคือบริเวณหัวถนนรามบุตรีที่ติดกับถนนจักรพงษ์ทั้งสองฝั่ง บริเวณนี้จะมีรถรับจ้างและรถเข็นขายสินค้าจอดเรียงรายกันตั้งแต่ช่วงเวลากลางวันถึงเวลากลางคืน และจุดที่สามคือบนทางเดินเท้าบริเวณริมกำแพงวัดชนะสงครามตลอดทั้งแนว (แผนที่ 4-2)

ในระหว่างกลุ่มพื้นที่ทั้ง 3 บริเวณนี้ ผู้วิจัยพบว่าแผงค้าบนถนนรามบุตรีบริเวณริมกำแพงวัดชนะสงครามฯ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ โดยรอบ กล่าวคือ พื้นที่แผงค้าบริเวณนี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนทางเดินเท้าด้านหน้าอาคารพาณิชย์เช่นพื้นที่อื่นๆ แต่กลับอยู่บนทางเดินเท้าฝั่งตรงกันข้ามถนนของอาคารพาณิชย์โดยมีกำแพงวัดเป็นพื้นหลังที่แสดงขอบเขต ดังภาพที่ 4-13



ภาพที่ 4- 13 ร้านค้าแผงลอยบนถนนรามบุตรีตั้งอยู่บนแนวทางเดินเท้าริมกำแพงวัด

ลักษณะเชิงกายภาพเช่นนี้ทำให้พื้นที่ทางเดินเท้าบริเวณดังกล่าวอยู่ในสภาวะที่ไร้การเป็นเจ้าของ เพราะไม่มีใครที่สามารถกล่าวอ้างสิทธิเชิงพลตินัยเช่นพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารได้ จึงเป็นโอกาสของผู้ที่ต้องการจับจองสิทธิซึ่งส่วนใหญ่ก็คือกลุ่มชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนด้านหลังอาคารพาณิชย์ริมถนนรามบุตรีนั่นเอง ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งกล่าวว่า พวกเขาเล็งเห็นโอกาสที่การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนถนนข้าวสารจะล้นทะลักและไหลออกมาที่ถนนรามบุตรีตั้งแต่เมื่อสี่สิบปี

ที่แล้ว จึงมาเริ่มต้นจับจองพื้นที่ทางเดินเท้าริมกำแพงวัดเพื่อวางแผงขายสินค้า และต่อมาจึงเริ่มมีการปล่อยให้ผู้ค้ารายอื่นมาเช่าเพื่อหารายได้ โดยผู้เช่าส่วนใหญ่ในปัจจุบันก็คือผู้ค้าชาวต่างชาติที่มาเช่าอาคารพาณิชย์บนถนนรามบุตรี ผู้เช่าเหล่านี้จะให้ลูกน้องมาติดตั้งแผงค้าในช่วงเวลาเช้าของทุกวัน และเมื่อถึงเวลากลางคืนที่กิจกรรมการค้าสิ้นสุดในแต่ละวัน แผงค้าและสินค้าจะถูกเข็นกลับไปจัดเก็บไว้ในอาคารพาณิชย์ดั้งเดิม

ปัจจุบันนี้ แผงค้าบนถนนรามบุตรีบริเวณริมกำแพงวัดชนะสงครามได้ขยายขนาดและจำนวนจนเกิดเป็นแผงค้ายาวต่อเนื่องตลอดทั้งแนว ทว่าในระหว่างแผงค้าทั้งหมดนี้ พบว่ามีแผงค้าเพียงจำนวน 2 หน่วยเท่านั้นที่ยังคงดำเนินกิจการเองโดยผู้จับจองพื้นที่ ที่เหลือนั้นคือแผงค้าที่ดำเนินการโดยผู้เช่าซึ่งส่วนใหญ่คือชาวต่างชาติ ดังบทสัมภาษณ์เชิงลึก

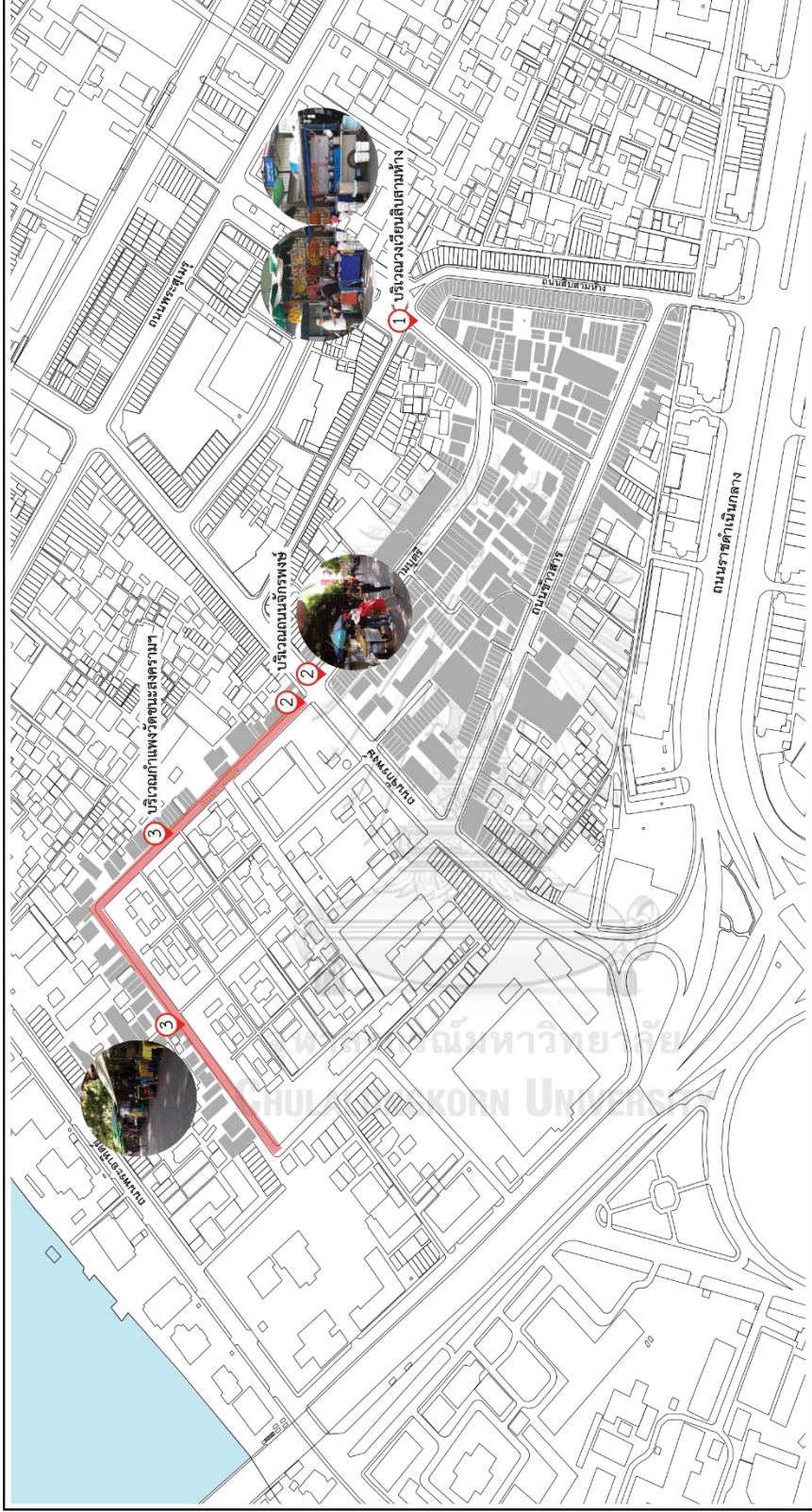
“...บนถนนรามบุตรีจะมีผู้ค้าแผงลอยที่เป็นคนไทยเพียงไม่กี่คนเท่านั้น เจ้าหนึ่งอยู่บริเวณหัวมุมเสี้ยวขายของที่ระลึก แล้วก็มีปากคนที่ขายอาหารตามสั่ง คนนี้ขายมานานแล้ว ...ผู้ค้าแผงลอยส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติที่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้ แผงค้าจำนวนมากถูกเข็นออกมาจากร้านค้าในอาคารหรือตรอกเล็กๆ จำนวนมากใช้วิธีการจ้างคนต่างชาติเป็นลูกจ้าง ส่วนใหญ่เป็นเนปาล เพราะพูดภาษาอังกฤษได้ดี” (ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก KS-B002, 23 ม.ค. 2560)

แม้ว่ากลไกการให้เช่าพื้นที่และการข้อตกลงต่างๆ เช่น ค่าตอบแทน กฎกติกาการใช้พื้นที่ ฯลฯ ระหว่างผู้จับจองและผู้เช่านั้นอาจจะดูไม่แตกต่างจากพื้นที่สาธารณะอื่นๆ โดยรอบ แต่การสัมภาษณ์เชิงลึกก็ทำให้ทราบว่า กลุ่มพื้นที่สาธารณะประเภทที่ไม่มีที่ตั้งต่อเนื่องกับพื้นที่หน้าอาคาร เช่นนี้จะมีโอกาสที่จะถูกจับจองหรือยึดครองอีกต่อหนึ่งจากผู้ค้าที่เป็นผู้เช่า หรือผู้ค้าขจรนอกพื้นที่ได้ง่ายมาก การคัดเลือกผู้เช่าที่เชื่อถือได้ การสร้างกลไกควบคุมกติกาที่ตกลงไว้ และการเฝ้าระวังไม่ให้ผู้ค้าขจรมาลักลอบยึดครองพื้นที่ต่ออีกทีหนึ่งจึงเป็นเรื่องสำคัญ และด้วยสาเหตุนี้เอง ผู้จับจองจำนวนมากจึงเลือกที่จะให้ผู้ค้าชาวต่างชาติเป็นผู้เช่าแผงค้า เพราะมีความเชื่อว่าหากมีการละเมิดกฎกติกาที่ตกลงกันไว้ พวกเขาจะมีศักยภาพการต่อรองที่ดีกว่าทั้งในเชิงกฎหมายและกลไกสังคม ในขณะที่หากมีปัญหากับผู้เช่าคนไทย พวกเขาจะไม่สามารถดำเนินการร้องเรียนตามกระบวนการยุติธรรมที่อ้างอิงหลักกฎหมายได้ และไม่มีอำนาจการต่อรองที่พิเศษกว่า จึงมีโอกาที่จะเกิดข้อขัดแย้งและปัญหาความรุนแรงได้ง่าย การตัดสินใจของผู้เช่าคนไทยออกตั้งแต่แรกจึงเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการเรียนรู้ในความพยายามที่จะรักษาสีทิวทัศน์เป็น “สมบัติชั่วลูกชั่วหลาน” ให้สืบต่อไปในระหว่างครอบครัว

ในเชิงข้อสรุป การไหลรินของการพัฒนาจากถนนข้าวสารคือเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการทำซ้ำของการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชนบนถนนรามบุตรี ซึ่งครั้งนี้ทำให้เกิดเป็นสินค้าระดับนานาชาติ ภายใต้ข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าลักษณะเชิงกายภาพของพื้นที่

สาธารณชนนั้นมีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะของสิทธิเชิงพหุติตนิยมและกลไกในการกำกับดูแลสิทธิ กล่าวคือ พบว่าในกรณีที่พื้นที่สาธารณะมีลักษณะเปิดกว้างต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์เช่นพื้นที่ทางเดินเท้าริมกำแพงวัดชนะสงครามฯ นี้ นอกจากผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจแล้ว ประเด็นความเสี่ยงอันเกิดจากจากพฤติกรรมและค่านิยมของผู้เข้ายังส่งผลสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกผู้เข้าของผู้จัดจอบพื้นที่ จึงเป็นที่มาของการกีดกันผู้เข้าคนไทยและสนับสนุนผู้เข้าชาวต่างชาติ ข้อค้นพบนี้ทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นว่าการปรากฏตัวของผู้ค้าแผงลอยชาวต่างชาติบนถนนรามบุตรีนั้นไม่ใช่ผลลัพธ์ของกลไกทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากการตัดสินใจที่มีกลไกทางสังคมและปัจจัยเรื่องค่านิยมมาเกี่ยวข้องด้วย (ภาพที่ 4-15)





แผนที่ 4- 2 ตำแหน่งที่ตั้งที่ผู้ค้ากระจุกตัวหนาแน่นสูงบนถนนรามบุตรี

สัญลักษณ์

- █ กลุ่มอาคารบริเวณถนนเขี้ยวสาร-รามบุตรี
- █ แนวกำแพงวัดชนะสงคราม
- 📍 ตำแหน่งที่มีการกระจุกตัวของผู้ค้าริมทาง

กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร
Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok

ภาควิชาการวางผังเมืองและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3.2 การสร้างสิทธิของผู้ค้าที่ไม่มีสิทธิ

ในขณะที่พื้นที่ทางเดินเท้าบนถนนข้าวสารและรามบุตรีถูกจับจองไปด้วยผู้ประกอบการภายในอาคารพาณิชย์และผู้ค้าแผงลอยอย่างหนาแน่น ผู้ค้ารถเข็นคือกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ประสงค์จะเข้าใช้หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรบนถนนข้าวสารและรามบุตรีเพื่อการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม ด้วยต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่า พวกเขาจึงมักถูกกีดกันออกจากสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ ทั้งโดยกลไกบังคับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้ค้ารถเข็นมักกล่าวถึงตัวเองว่าเป็น “คนไม่มีสิทธิ” ดังบทสัมภาษณ์เบื้องล่าง

“รถเข็นไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของ ไปเรื่อยๆ ตามทาง เมื่อเทศกาลหรือใครมาไล่ก็ต้องขยับไป... มันเหนื่อยใจ เราต้องคอยหลบรถ คน ต้องคอยดูว่าเจ้าหน้าที่จะมาไหม เหมือนคนเป็นโรคจิต ถ้ามีแล้วขยับก็โดนยกรถ เสียค่าปรับไปสองพันเลยนะ คราวนั้น เราก็เสียใจ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B001, สัมภาษณ์, 28 ธ.ค. 2559)

“เราไม่มีสิทธิต่อรอง...เมื่อทำผิดกฎบนพื้นผิวการจราจร ตำรวจก็เก็บเงิน เมื่ออยู่บนทางเดินเท้า เกะกะเค้าเทศกาก็มายกรถ หรือบางที่ไม่ได้อยู่บนทางเท้าเค้าก็มายจับ เราเรียกร้องอะไรไม่ได้ สิ่งที่เราทำได้คือคอยระมัดระวังตัวเอง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 ม.ค. 2560)

ตามหลักกฎหมาย การค้าขายบนผิวการจราจรถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯ และ พ.ร.บ.จราจรทางบกฯ ผู้ค้ารถเข็นที่กระทำความผิดจะถูกบังคับโทษด้วยเจ้าพนักงาน ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่เทศกิจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายจราจร ด้วยสาเหตุนี้ พฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้ารถเข็นส่วนใหญ่จึงมีลักษณะไม่หยุดนิ่งและยึดติดกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง พวกเขาจะเข็นรถออกจากที่พักแล้วขายสินค้ามาตามเส้นทางเรื่อยๆ จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่พื้นที่ถนนข้าวสารและรามบุตรี พวกเขาจึงจะมองหาที่หยุดรถชั่วคราวเพื่อหยุดพักขายสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเลือกพื้นที่ที่มีคนเดินผ่านไปมาเป็นจำนวนมาก และปลอดภัยจากสายตาเจ้าหน้าที่ ผู้ค้ารถเข็นบางคนจะเลือกเข็นรถไปที่หน้าอาคารหรือแผงค้าที่พวกเขาสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมทิ้งไว้ และอาศัยความสัมพันธ์เชิงถ้อยที่ถ้อยอาศัยนี้เพื่อสร้างสิทธิในการหยุดรถชั่วคราว ดังข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเบื้องล่าง

“บางทีเราก็ต้องกล้าได้กล้าเสีย เสียเงาะ ถ้าเค้าไล่เราก็ตไป ดีที่คนไทยด้วยกันก็ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน แต่ตอนแรกก็ไม่ถ้อยนะ เพราะเค้าก็ต้องไล่เราก่อน ไปตรงไหนก็โดนไล่ ไปจอดบังหน้าร้านเค้า เค้าก็เอาน้ำสาด ไม้กวาดไล่ ไปที่ไหนก็ถูกไล่ เราไม่มีที่ยืนของเราเอง เราต้องทนและต้านจริงๆ บางคนเค้าจะยอมเสียค่าเช่า นะ แต่เราอาศัยว่ารู้จักเค้า อย่งไปจอดที่หน้าร้านข้าว ตอนเช้าเค้ายังไม่มาขาย เรายังไปจอดก่อน พอเค้ามาเราก็ตขยับไป แล้วก็ทำความสะอาดให้เค้า เค้าจะได้ส่งสารเรา ใจเขาใจเรา” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B001, สัมภาษณ์, 28 ธ.ค. 2559)

แม้ว่าการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่สาธารณะบนถนนข้างสวนและรามบุตรีจะค่อนข้างยากลำบาก แต่ผู้ค้ารถเข็นจำนวนมากก็ยืนยันที่จะเข็นรถมาที่บริเวณนี้ เพราะพวกเขาต้องการอาศัยประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากจำนวนนักท่องเที่ยวและกิจกรรมที่เกิดขึ้นเกือบจะ 24 ชั่วโมง เหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ค้าบางคนเลือกที่จะแก้ไขปัญหาการถูกกีดกันออกจากสิทธิด้วยวิธีการ “จ่าย” ซึ่งมีทั้งที่จ่ายให้เจ้าของอาคารหรือผู้ค้าแผงลอยในลักษณะ “ค่าเช่าพื้นที่” และจ่ายให้เจ้าพนักงานในลักษณะ “ค่าเช่าพื้นที่” และ “ค่าปรับรายเดือน” กลไกการจ่ายเงินทั้งสามรูปแบบนี้นำมาซึ่งสิทธิเชิงพลตินัยที่แตกต่างกันดังสรุปไว้ในตารางที่ 4-5

ในเชิงรายละเอียด พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกการจ่ายเงินจะมี 2 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่เทศกิจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ค้าจะจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นตามตำแหน่งที่ตั้งของรถเข็น⁷ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ผู้ค้ารถเข็นมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งสองกลุ่ม เช่น ผู้ค้า KS-A001 ที่แม้ว่าลักษณะเชิงกายภาพของแผงค้าจะเป็นรถเข็น แต่เนื่องจากพฤติกรรมการใช้พื้นที่เป็นการจอดนิ่งอยู่กับที่บนผิวการจราจรตลอดช่วงระยะเวลาทำการค้า ผู้ค้าคนนี้จึงต้องใช้วิธีการเข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการจ่ายเงินค่าปรับ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ค่าปรับรายเดือนให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ และค่าปรับรายวันให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากลไกการสื่อสารเพื่อเข้าถึงกลไกเรื่องสิทธิดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีทั้งที่ผู้ค้าเป็นฝ่ายเริ่มต้นเจรจาเอง และที่เจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายเริ่มต้นเจรจา ข้อมูลเหล่านี้จะถูกถ่ายทอดกันแบบปากต่อปากระหว่างกลุ่มผู้ค้ารถเข็นในพื้นที่ เมื่อมีผู้ค้าหน้าใหม่ปรากฏตัว พวกเขาจะได้รับข้อมูลและจะตัดสินใจว่าจะเข้าสู่กลไกการเข้าถึงสิทธิประเภทใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷ ในเชิงปฏิบัติการ มีการแบ่งพื้นที่ถนนออกเป็น 2 ส่วนย่อยอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ ถนน และผิวจราจร เพื่อให้ง่ายต่อการกำกับดูแลระหว่างเจ้าหน้าที่เทศกิจและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่เทศกิจจะรับผิดชอบพื้นที่ทางเดินเท้า ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจจะรับผิดชอบพื้นที่ผิวจราจร

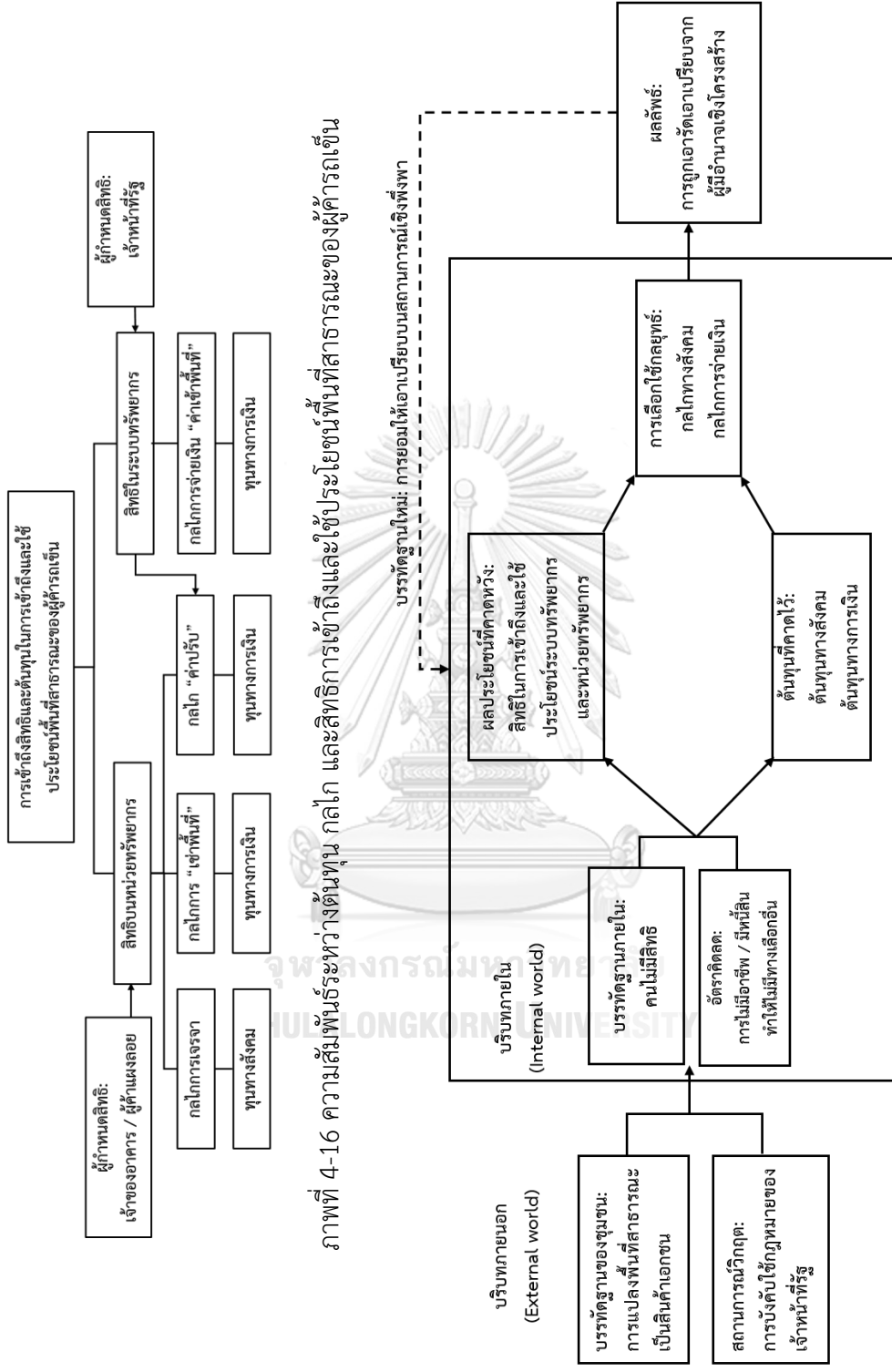
ตารางที่ 4- 5 กลไกการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้ำรถเข็นที่สัมพันธ์กับกลไกการจ่ายเงิน

กลไกการเข้าถึงสิทธิ	การครอบคลุมของสิทธิ			ผู้กำหนดสิทธิ	การจ่ายเงิน
	การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ถนน	การได้จุดจอดรถประจำ	เวลา		
การเข้าถึงสิทธิแบบฟรีไรเดอร์	X	X	X	เจ้าหน้าที่รัฐ	X
การเข้าถึงสิทธิผ่านกลไกความสัมพันธ์ทางสังคม	X	/	/	ผู้ครอบครองอาคาร/แผงค้า	X
การเข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการจ่ายเงินค่าเช่าพื้นที่	/	X	/	เจ้าหน้าที่รัฐ	ค่าเช่าพื้นที่
การเข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการเช่าพื้นที่	X	/	/	ผู้ครอบครองอาคาร/แผงค้า	ค่าเช่า
	/	X	/	เจ้าหน้าที่รัฐ	ค่าปรับรายเดือน
การเข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน/รายวัน	/	/	/	เจ้าหน้าที่รัฐ	ค่าปรับรายเดือน/รายวัน

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละกลไก พบว่าภายใต้กลไกการจ่ายเงินค่าปรับนั้น นอกจากการจ่ายเงินจะรับประกันโอกาสในการประกอบอาชีพแล้ว ค่าใช้จ่ายนี้ยังครอบคลุมถึงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าพนักงานในการช่วยประสานปัญหาและลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างผู้ค้ำรถเข็นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ค้าที่เลือกแนวทางนี้จะต้องขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องกับสำนักงานเขต และจะต้องยอมรับในกฎกติกาที่ถูกกำหนดให้ ซึ่งอาจจะไม่ตรงตามความต้องการของผู้ค้า ส่วนกลไกการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่แบบฟรีไรเดอร์นั้น ผู้ค้ากลุ่มนี้เลือกที่จะยอมจ่ายเงินค่าปรับเป็นครั้งคราวตามเหตุการณ์จริง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จำเป็นที่จะต้องระมัดระวังเจ้าหน้าที่อยู่เกือบตลอดเวลา จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการประกอบอาชีพอย่างเต็มศักยภาพด้วยสาเหตุนี้ ผู้ค้ำรถเข็นส่วนใหญ่ที่ผู้วิจัยมีโอกาสสัมภาษณ์เชิงลึกจึงเลือกใช้กลไกการจ่ายเงินค่าเช่าพื้นที่ กล่าวคือ พวกเขาจะหาทำเลที่ตั้งที่พอใจและสามารถจอดรถได้เป็นระยะเวลาสั้นๆ เพียงพอผ่านกลไกทางสังคมหรือกลไกการเช่า แล้วจึงดำเนินการขออนุญาตเพื่อเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าเช่าพื้นที่กับเจ้าหน้าที่ในลำดับต่อไป

หากพิจารณาข้อมูลมาเฉพาะถึงจุดนี้ก็จะทำให้เข้าใจว่าผู้ค้ารถเข็นส่วนใหญ่ที่นั้นยินดีที่จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนเฉกเช่นเดียวกับผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้าในอาคารที่ประสงค์จะใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเชิงลึกทำให้ผู้วิจัยทราบว่า การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการจ่ายเงินนั้นไม่ได้เกิดขึ้นบนความพึงพอใจของผู้ค้าเสมอไป ผู้ค้ารถเข็นจำนวนมากกล่าวว่า สิทธิที่ได้มาจากการจ่ายเงินของพวกเขาเทียบเท่าไม่ได้กับกลุ่มผู้ค้าแผงลอย เพราะการจ่ายเงินไม่ได้ช่วยรับประกันสิทธิในการเข้าใช้ระบบทรัพยากรแต่อย่างใด หากมีเจ้าหน้าที่พบเห็นพวกเขาในพื้นที่ พวกเขาก็จะยังถูกไล่ออกไปโดยที่เจ้าหน้าที่จะสร้างทำเป็นไม่เห็นพวกเขาและไม่ดำเนินการจับกุมเท่านั้น ที่สำคัญคือ พวกเขาจะไม่มีสิทธิได้รับหลักฐานการจ่ายเงินในรูปแบบใดๆ เลย จึงทำให้เกิดโอกาสที่จะถูกเรียกร้องให้จ่ายเงินซ้ำแล้วซ้ำอีกจากเจ้าหน้าที่ “ตามแต่ที่จะถูกเรียกร้อง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 ม.ค. 2560)

ข้อมูลกลุ่มนี้ทำให้เห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้ารถเข็นที่ปรากฏขึ้นผ่านกลไกการจ่ายเงินนั้นจะมีลักษณะแตกต่างกัน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้าแผงลอยนั้นอยู่ในภาวะที่ได้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน (Protocooperation: +,+) แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้ารถเข็นกลับอยู่ในภาวะการพึ่งพาหรือล่าเหยื่อ (Dependency: +,-) กล่าวคือ ยิ่งผู้ค้ารถเข็นที่ไร้ทุนและความรู้ความสามารถมีความต้องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรมากเท่าใด พวกเขายิ่งต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ความสัมพันธ์เช่นนี้ยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางของกลไกการกำหนดกติกา ในขณะที่กลุ่มผู้ค้ารถเข็นมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้ใช้ที่ไม่มีสิทธิและอำนาจการต่อรองใดๆ จึงเกิดเป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในเชิงโครงสร้างสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้ค้ารถเข็นได้บนสถานการณ์เชิงพึ่งพา



ภาพที่ 4-16 ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุน กลไก และสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่สาธารณะของผู้ค้ารถเข็น

ภาพที่ 4-16 กระบวนการตัดสินใจเพื่อเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยและระบบทรัพยากรของผู้ค้ารถเข็น

4.3.3 มูลค่าของพื้นที่สาธารณะกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม

หัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายมูลค่าเชิงประจักษ์ของหน่วยพื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากรบนถนนข้าวสาร ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ในเชิงข้อสรุปว่ามูลค่าดังกล่าวนี้สัมพันธ์กับศักยภาพของพื้นที่ ต้นทุนของผู้ค้า และกลไกในการกำกับดูแลสิทธิที่นำไปสู่ประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรได้อย่างไร

ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยจะขอถึงยี่ถึงปัจจัยสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้ารถเข็นในการเลือกทำเลที่ตั้งเพื่อการค้าขาย ดังที่อธิบายไปข้างแล้วว่าคุณภาพของระบบทรัพยากร โดยเฉพาะจำนวนนักท่องเที่ยวที่สูงถึงหลักหมื่นคนต่อวันคือปัจจัยสำคัญที่ผู้ค้าริมทางส่วนใหญ่ยอมรับร่วมกันว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้พวกเขาต้องยอมเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินรูปแบบต่างๆ เพื่อเข้าถึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารและบริเวณข้างเคียง จำนวนนักท่องเที่ยวดังกล่าวนี้ส่งผลสำคัญต่อรายได้ของผู้ค้า และเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ผู้ค้าริมทางจากพื้นที่อื่นๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายและประเภทของสินค้าคล้ายคลึงกันตัดสินใจมากระจุกตัวรวมกันอยู่ที่ถนนข้าวสาร

ด้วยศักยภาพเช่นนี้ การแข่งขันเพื่อเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากรในพื้นที่จึงเกิดขึ้น และส่งผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารมีมูลค่าสูงขึ้นตามกัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ค่าเช่าพื้นที่ที่ต้องจ่ายให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร และค่าปรับรายเดือนที่ต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ ในส่วนของค่าเช่าพื้นที่นั้น พบว่าอัตราค่าเช่าเป็นไปตามกลไกตลาด และแปรผันตามที่ตั้ง ขนาด และช่วงเวลา มีอัตราราคาตั้งแต่หลักพันถึงหมื่นบาทเป็นต้นไป และอาจสูงถึงหลักแสนบาทได้ในกรณีที่เป็นการเช่าทั้งพื้นที่ในอาคารและหน้าอาคาร ส่วนค่าปรับรายเดือนนั้นพบว่ามีอัตราที่แตกต่างกันไปตั้งแต่หลักร้อยถึงหลักหมื่นบาท ขึ้นกับทำเลที่ตั้ง ขนาด และเวลาทำการของแผงค้า โดยอัตราค่าปรับบนถนนข้าวสารจะมีราคาสูงกว่าถนนรามบุตรีหลายเท่า ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่ากลไกตลาดไม่ได้มีผลแค่กับอัตราค่าเช่าพื้นที่ แต่ยังส่งผลสำคัญต่ออัตราค่าปรับที่ต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ อัตราค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันมากนี้สะท้อนความเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของถนนข้าวสารได้เป็นอย่างดี (ตารางที่ 4-08, 4-09 และ 4-10) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในส่วนของผู้ค้ารถเข็น พบว่าค่าใช้จ่ายของผู้ค้ารถเข็นจะอยู่ที่ตั้งแต่ศูนย์บาทไปจนถึงหลักพันบาท ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจเลือกกลไกการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้าว่าเป็นแบบฟรีไรเดอร์หรือจะเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าเช่าพื้นที่ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนด้วยอัตราที่แตกต่างกัน ได้แก่ ส่วนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจอยู่ในอัตราประมาณ 500-600 บาทต่อเดือน และส่วนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ในอัตราประมาณ 100 บาทต่อวัน หรือประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน อัตราค่าใช้จ่ายทั้งสองส่วนนี้ถูกรับรู้และบอกต่อกันแบบปากต่อปากในระหว่างผู้ค้า เป็นอัตราเดียวกันหมดทั้งบนถนนข้าวสารและรามบุตรี

ตารางที่ 4- 6 กติกาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี

		ผู้จัดการหน่วยและระบบทรัพยากร				
		เจ้าของอาคาร	ผู้ค้าในอาคาร (ผู้เช่า)	ผู้ค้าแผงลอย	เจ้าหน้าที่เทศกิจ	เจ้าหน้าที่ตำรวจ
ผู้ใช้หน่วยและระบบทรัพยากร	ผู้ค้าแผงลอย	ค่าเช่า (แบ่งเช่า) พื้นที่: <ul style="list-style-type: none"> สัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง ขนาด และเวลา รายเดือน ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด 		ค่าปรับ: <ul style="list-style-type: none"> สัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง ขนาด และเวลา รายเดือน / รายปี มีอัตราราคาที่ชัดเจน (500-30,000 บาท/เดือน) 	ค่าปรับ: <ul style="list-style-type: none"> การถูกเรียกเก็บขึ้นกับทำเลที่ตั้งของแผงค้า รายวัน มีอัตราราคาที่ชัดเจน (100 บาท/วัน) 	
	ผู้ค้ารถเข็น	ค่าจอดรถบังหน้าร้าน: <ul style="list-style-type: none"> ราคาเป็นไปตามการเจรจา ไม่มีค่าใช้จ่าย หากใช้ต้นทุนทางสังคม 		ค่าปรับ: <ul style="list-style-type: none"> รายเดือน / ตามแต่ถูกเรียกร้อง / ตามการจับกุม 	ค่าปรับ: <ul style="list-style-type: none"> รายวัน / ตามแต่ถูกเรียกร้อง / ตามการจับกุม 	

ตารางที่ 4- 7 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าแผงลอย
บนถนนข้าวสาร-รามบุตรีและรายได้เฉลี่ย

ผู้ค้า	KS-A001	KS-A002	KS-A003	KS-A004	KS-A005
ลักษณะการใช้พื้นที่	รถเข็นจอด ประจำ	ร้านค้าใน อาคารและแผง ลอยหน้าอาคาร	แผงลอยริม กำแพงวัดชนะ สงครามฯ	แผงลอยริม กำแพงวัดชนะ สงครามฯ	แผงลอยหน้า อาคารพาณิชย์
ช่วงเวลา	เฉพาะกลางวัน	ตลอดทั้งวัน	ตลอดทั้งวัน	เฉพาะกลางวัน	เฉพาะกลางวัน
ตำแหน่งที่ตั้ง	ผิวการจราจร บนถนนราม บุตรี	อาคารและ ทางเดินเท้าบน ถนนข้าวสาร	ทางเดินเท้าบน ถนนรามบุตรี	ทางเดินเท้าบน ถนนรามบุตรี	ทางเดินเท้าบน ถนนข้าวสาร
ค่าเช่าพื้นที่ (บาทต่อ เดือน)	0	120,000 (รวม พื้นที่ในอาคาร)	-	0	10,000
ค่าปรับ (บาทต่อ เดือน)	3,500	30,000	500	500	30,000
สรุปค่าใช้จ่าย (บาทต่อ เดือน)	3,500	150,000	500	500	40,000
รายได้ (กำไร) (บาทต่อวัน)	2,000-3,000	(3,000-4,000)	5,000-10,000	1,5000	10,000 บาท (4,000-5,000)

ตารางที่ 4- 8เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้ารถเข็น
บนถนนข้าวสาร-รามบุตรีและรายได้เฉลี่ย

ผู้ค้า	KS-B001	KS-B002	KS-B003	KS-B004	KS-B005
ลักษณะการใช้พื้นที่	รถเข็น มีที่จอดประจำ ประมาณ 2 ตำแหน่ง	รถเข็น เข็นรถจากที่พัก มาจอดที่ถนน รามบุตรี	รถเข็น มีตำแหน่งจอด ประจำ	รถเข็น เข็นไปเรื่อยๆ จนมาถึงถนน รามบุตรี	รถเข็น มีตำแหน่งจอด ประจำ
ช่วงเวลา	เฉพาะกลางวัน	เข้ามืดถึงหัวค่ำ (4.00-20.00น.)	รุ่งสางถึงเช้า (2.00-6.00น.)	หัวค่ำถึงรุ่งสาง (18.00-2.00น.)	กลางดึกถึงรุ่ง สาง (22.00- 02.00น.)
ตำแหน่งที่ตั้ง	ทางเดินเท้าบน ถนนข้าวสาร และจักรพงษ์	ผิวการจราจร บนถนนราม บุตรี	ผิวการจราจร บนถนนข้าวสาร	ผิวการจราจร บนถนนราม บุตรี	ผิวการจราจร บนถนนข้าวสาร
ค่าเช่าพื้นที่ (บาทต่อ เดือน)	0	0	0	0	0
ค่าปรับ (บาทต่อ เดือน)	ตามการจับกุม	500	500	ตามการจับกุม	3,000
สรุปค่าใช้จ่าย (บาทต่อ เดือน)	0	500	500	0	3,000
รายได้ (กำไร) (บาทต่อวัน)	-	(1,000)	(2,000)	-	-

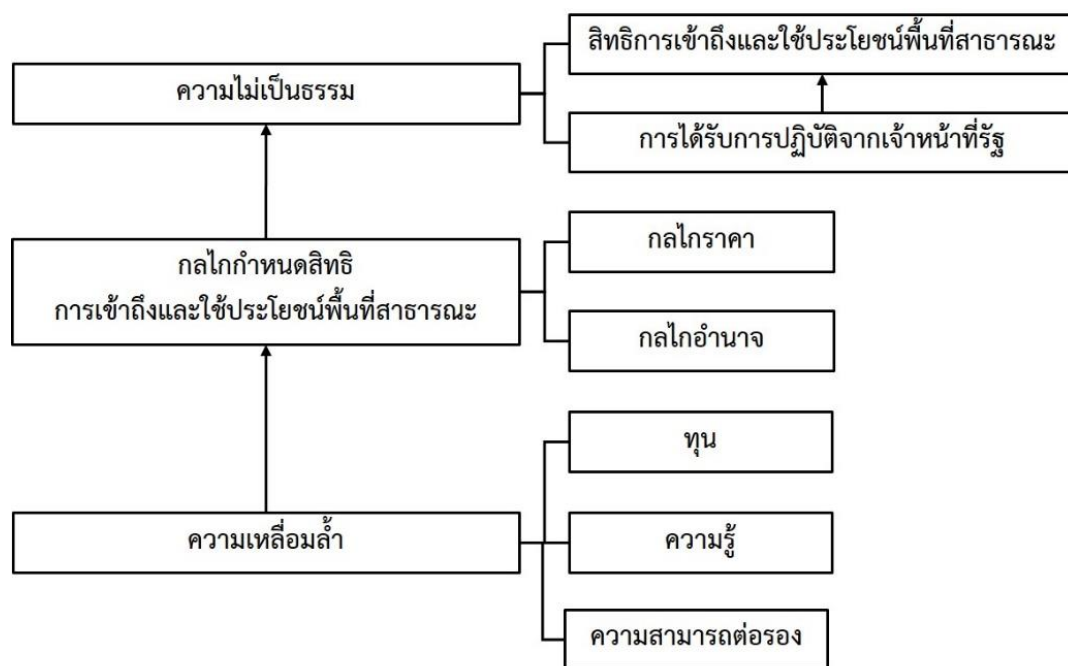
แม้ว่าจากตัวอย่างของข้อมูลที่ปรากฏในตารางข้างต้นจะทำให้เข้าใจได้ว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้ารถเข็นจะดูเหมือนต่ำกว่ากลุ่มผู้ค้าแผงลอยมาก และผู้ค้ารถเข็นจำนวนมากก็ยอมรับอัตราค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ แต่สำหรับกลุ่มผู้ค้ารถเข็นบางคน เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เงินจำนวนนี้ถือเป็นต้นทุนที่พวกเขาไม่สามารถจ่ายได้ และกลายเป็นเหตุผลที่ทำให้พวกเขาถูกกีดกันออกจากสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากร หรือแม้กระทั่งในระหว่างกลุ่มผู้ค้ารถเข็นที่พอจะ

รับต้นทุนเหล่านี้ได้ พวกเขาก็ยังรู้สึกว่าคุณเองนั้นไร้อำนาจการต่อรองและได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หลักฐานเชิงประจักษ์ของเหตุการณ์ลักษณะนี้มักถูกกล่าวถึงในการสัมภาษณ์เชิงลึก

“มีการบอกว่าถ้าไม่จ่ายเงินก็เดินผ่านถนนเส้นนี้ไม่ได้ ถามว่ามันมีกฎหมายข้อไหนระบุไว้ ยายเซ็นรถผ่านถนนเส้นนี้ไม่ได้เพราะไม่ได้จ่ายส่วยให้เทศกิจ แล้วเทศกิจมีสิทธิมาจับหรือ พวกนี้ก็ใช้ช่องว่างทางกฎหมายมารังแกคนที่ความรู้น้อย อันนี้ไม่ยุติธรรมมากเลย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-C002, สัมภาษณ์, 21 มี.ค. 2560)

“เราไม่มีสิทธิต่อรอง...เมื่อทำผิดกฎบนพื้นผิวการจราจร ตำรวจก็เก็บเงิน เมื่ออยู่บนทางเดินเท้า เกะกะเค้า เทศกิจก็มายกรถ หรือบางที่ไม่ได้อยู่บนทางเท้าเค้าก็มายจับ เราเรียกร้องอะไรไม่ได้ สิ่งที่ได้ก็คือคอยระมัดระวังตัวเอง ...ไม่ยอมมีเรื่องให้ถูกไล่ออกจากพื้นที่ เพราะจะค้าขายไม่ได้ พวกผมต้องทำมาหากิน เลี้ยงครอบครัว ไปขายที่อื่นก็ไม่ได้ เขามาเรียกอะไร เราก็ต้องจ่ายให้” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 มี.ค. 2560)

ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าผลการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างข้อมูลเชิงปริมาณข้างต้นนี้คือหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะช่วยอธิบายได้ถึงมูลค่าของหน่วยพื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากรบนถนนชั่วคราวในฐานะสินค้าเอกชนที่ถูกขับเคลื่อนด้วยการทำงานร่วมกันของกลไกตลาดและอำนาจพื้นที่สาธารณะเหล่านี้ถูกซื้อ ขาย ถ้ายโอน ทั้งยังสามารถกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ผ่านการทำงานร่วมกันของ 2 กลไกดังกล่าว ส่งผลทำให้กลุ่มคนที่ไม่ทุน ความรู้ และความสามารถในการต่อรองหมดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มคนที่มีทุน ความรู้ และความสามารถต่อรองที่ดีจะกว่าสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรได้ เมื่อพิจารณาเช่นนี้ พื้นที่สาธารณะก็ไม่ได้มีความแตกต่างใดๆ จากสินค้าเอกชนทั่วไปที่ความเหลื่อมล้ำของทุน ความรู้ และความสามารถต่อรองจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐ และสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากร



ภาพที่ 4- 17 สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี

4.3.4 ความไม่เป็นธรรมผ่านปรากฏการณ์ผู้ค้ารถเข็นต่างด้าว

ถนนข้าวสารเป็นหนึ่งในย่านการค้าที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นแหล่งงานสำคัญของผู้ค้าและแรงงานรับจ้างชาวต่างชาติซึ่งมีทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและหลบหนีเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย กลุ่มผู้ค้าเหล่านี้มีหลายสัญชาติ เช่น เนปาล พม่า จีน เวียดนาม ลาว เขมร อิสราเอล หากเป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารได้ดีก็จะได้อีกโอกาสทำงานในร้านค้าหรือแผงค้า ส่วนผู้ค้ากลุ่มที่สื่อสารภาษาอังกฤษได้ไม่ดีนักมักจะทำงานเป็นผู้ค้ารถเข็น ซึ่งพบว่ามีทั้งผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการเอง และผู้ที่เป็นแรงงานรับจ้างจากนายจ้างคนไทยหรือคนต่างชาติอีกทีหนึ่ง

การกระจุกตัวของผู้ค้ารถเข็นต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ถือเป็นอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่ตอกย้ำปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะจากการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน โดยกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์นี้มากที่สุดก็คงหนีไม่พ้นกลุ่มผู้ค้ารถเข็นคนไทย โดยจากมุมมองของผู้ค้ารถเข็นคนไทย พวกเขาคิดว่าการกระจุกตัวของผู้ค้ารถเข็นต่างด้าวนั้นสร้างผลกระทบทางลบต่อพวกเขาหลายด้าน เช่น ถูกแย่งอาชีพ ทำให้การแข่งขันในพื้นที่สูงขึ้น ไม่เคารพต่อธรรมเนียมปฏิบัติและกฎกติกาการใช้พื้นที่ รวมถึงเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมของสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ ดังบทสัมภาษณ์

“กฎหมายคุ้มครองให้อาชีพค้าขายต้องเป็นของคนไทยเท่านั้น แต่ในพื้นที่นี้มีผู้ค้ารถเข็นและผู้ค้าตามแผงที่เป็นคนต่างชาติ ผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่เห็นมีใครทำอะไร ในมุมมองของผม ผมเป็นคนไทย แต่ผมคิดว่าคนเวียดนามมีเอกลักษณ์มากกว่า ถ้าตำรวจจับเค้า เทศกิจจับเค้า เค้าจะยกโทรศัพท์หาลูกพี่ของเค้า เค้ามีคนคุ้มครองอยู่ สุดท้ายเค้าก็กลับมาขายเหมือนเดิม... เขาจ่ายเงินให้กับลูกพี่เพื่อคอยดูแล ...คนพวกนี้มีลูกพี่คุ้มครองอยู่” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 ม.ค. 2560)

“คือจริงๆ ค้าขายมันเป็นอาชีพสงวน เค้าเพิ่งออกทีวีมาไม่นานนี่เองว่าตำรวจกำลังรณรงค์กันในเรื่องที่ต่างด้าวมายแย่งอาชีพคนไทย ตอนนี้ต่างด้าวขาย 70% ใน 70% มันก็จะแบ่งเป็นลูกจ้างส่วนหนึ่ง ต่างด้าวที่มาขายเองอีกส่วนหนึ่ง ต่างด้าวที่เข้ามาถูกกฎหมายก็มี ที่ไม่ถูกกฎหมายก็มี เค้าพร้อมจ่าย ขอให้ขึ้นได้อยู่ที่นี้เถอะ ...เค้ามาก็จะมาเป็นแก๊งจับ แก๊งจับขึ้นรถ เอาขึ้นไปนรต แล้วโทรหาเค้าแก่ ขอเงิน จ่ายไหม 40,000 จะอยู่ไหม จะทำงานไหม จะเปิดร้านต่อไหม... มันเป็นเหตุสืบเนื่องไง ว่าทำไมเค้าถึงยังอยู่ได้ ก็เพราะว่ามันมีคนคอยสนับสนุน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-C002, สัมภาษณ์, 21 มี.ค. 2560)

ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า การกระจุกตัวของผู้ค้ารถเข็นต่างด้าวจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากไม่มีกลไกคุ้มครอง ผู้คุ้มครองผู้ค้ารถเข็นต่างด้าวที่ผู้ค้าคนไทยและคนในพื้นที่เรียกด้วยคำว่า “ลูกพี่” หรือ “เค้าแก่” นี้ถูกสันนิษฐานว่าเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจในเชิงโครงสร้าง ซึ่งจะต้องมีทั้งกลุ่มคนในระดับปฏิบัติการในพื้นที่และระดับสูงกว่านั้นมีส่วนร่วม ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ช่วยยืนยันได้เป็น

อย่างดีว่า กระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้านั้นไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในระดับปฏิบัติการภายในพื้นที่เท่านั้น แต่ยังถูกแทรกแซงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มคนภายนอกพื้นที่ การแทรกแซงนี้ส่งผลทำให้ภาพลักษณ์ของพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารในฐานะสินค้าระดับนานาชาติมีความชัดเจนขึ้น และยังทำให้กลุ่มผู้ค้ารถเข็นคนไทยเกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจแบบทวีคูณต่อการปฏิบัติตัวที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ที่ส่งผลต่อสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของพวกเขา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 4- 18 ผู้ค้ารถเข็นต่างชาติที่ขายสินค้าลักษณะซ้ำ ๆ กันบนถนนข้าวสาร

4.3.5 การเพิ่มมูลค่าของสินค้าในระดับนโยบาย

จากผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่สรุปไว้ในหัวข้อก่อนหน้า จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่เรียกว่าพื้นที่สาธารณะนั้นเกิดจากกระบวนการ สถาบัน และกลไก ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการภายในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ แม้จะเริ่มมีข้อมูลปรากฏให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดกระบวนการแทรกแซงกลไกจากภายนอกบ้าง แต่ก็ยังคงเป็นการแทรกแซงอย่างไม่เป็นทางการในระดับปฏิบัติการเช่นเดียวกัน จนกระทั่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปีพ.ศ.2557 ซึ่งทำให้เกิดรัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้ง การแทรกแซงเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มมูลค่าของถนนข้าวสารในฐานะสินค้าการท่องเที่ยวระดับนานาชาติจึงมีความชัดเจนขึ้น

การเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของถนนข้าวสารในฐานะสินค้าการท่องเที่ยวถูกดำเนินการผ่านกลไก “พื้นที่พิเศษ” ภายใต้โครงการสตรีทฟู้ดส์ของกรุงเทพมหานคร โครงการดังกล่าวนี้นำอัตลักษณ์ของถนนข้าวสารเรื่องการค้าริมทางมาประชาสัมพันธ์ โดยหยิบยกเรื่องราวของตลาดและชีวิตบนท้องถนนในช่วงเวลากลางคืน และอาหารริมทางแบบเร่ร่อนและของหาทานยาก เช่น ผัดไท แมลงทอด มาเป็นจุดขาย เป็นนโยบายที่อนุญาตให้การค้าริมทางบนถนนข้าวสารยังคงดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ ภายใต้เงื่อนไขการจัดระเบียบเชิงกายภาพที่รัฐกำหนด ถือเป็นนโยบายระดับพื้นที่ที่สวนกระแสกับนโยบายระดับส่วนกลางในช่วงเวลาดังกล่าวที่สนับสนุนให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกวาดล้างกิจกรรมการค้าริมทางจากพื้นที่สาธารณะทั่วทุกเขตของกรุงเทพมหานคร

การประกาศนโยบายให้ถนนข้าวสารเป็นพื้นที่พิเศษพร้อมไปกับถนนเยาวราช ในขณะที่กวาดล้างการค้าริมทางอื่นๆ ทั่วกรุงเทพมหานครทำให้นโยบายดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน บุคคลทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ว่าเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยการท่องเที่ยวมากกว่าสวัสดิการของประชาชน รวมถึงทำให้พื้นที่ถนนข้าวสารถูกจับตามองจากนานาชาติ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ชื่อของถนนข้าวสารแพร่สะพัดไปทั่วโลกผ่านสื่อสาธารณะ โดยมีคำสำคัญ “อาหารริมทาง” (Street Food) พ่วงติดไปด้วย แม้ว่าเหตุการณ์นี้จะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเรื่องอาหารริมทางและการค้าหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครมากมาย แต่ในทางอ้อมนั้น ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชกลับได้รับผลกระทบเชิงบวก เพราะได้มีโอกาสเป็นจุดสนใจของสื่อสาธารณะระดับชาติและนานาชาติในระดับใหม่ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ยิ่งทำให้ชื่อเสียงและมูลค่าทางเศรษฐกิจของถนนข้าวสารเพิ่มสูงขึ้น ด้วยสังคมมีความเชื่อว่าการค้าริมทางบนถนนข้าวสารจะยังคงดำเนินต่อไป

ข้อมูลที่น่าสนใจจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้คือ ในขณะที่สังคมและผู้ค้าริมทางจากภายนอกพื้นที่ถนนข้าวสารมีความเชื่อมั่นว่ากรุงเทพมหานครจะไม่ยกเลิกการค้าริมทางบนถนนข้าวสาร เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำหน้าที่เป็นแม่เหล็กดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าสู่

พื้นที่ แต่ผู้ค้าในพื้นที่ถนนข้าวสารกลับมีความรู้สึกกังวลต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ความรู้สึกไว้วางใจในเจ้าหน้าที่รัฐที่มีน้อยอยู่เดิมจากประสบการณ์ประจำวัน ประกอบกับ ประสบการณ์การต่อรองกับกรุงเทพมหานครเรื่องการจัดระเบียบพื้นที่ที่เริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ. 2548 ทำให้กลุ่มผู้ค้าจำนวนมากเข้าใจได้ว่านโยบายที่มาพร้อมกับมาตรการจัดระเบียบคือการสร้าง เงื่อนไขใหม่ในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ

ข้อค้นพบหนึ่งที่น่าสนใจในมุมมองของผู้วิจัย คือ ในขณะที่ถนนข้าวสารคือพื้นที่การท่องเที่ยว ที่มีชื่อเสียงโด่งดังเรื่องตลาดริมทางในระดับนานาชาติมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรแล้ว แต่ถนน ข้าวสารก็เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการจัดระเบียบมาอย่าง ยาวนานด้วยเช่นเดียวกัน ความพยายามจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารนั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2548 ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่ากรุงเทพมหานครนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน และรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ดร.วัลลภ สุวรรณดี จากนั้นจึงเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อ พ.ศ.2552 ภายใต้การบริหารงาน ของผู้ว่ากรุงเทพมหานครม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร และครั้งล่าสุดคือเมื่อ พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบัน ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และผู้ว่ากรุงเทพมหานครม.ร.ว. สุขุม พันธุ์ บริพัตรและพล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง และการดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร ของดร.วัลลภ สุวรรณดี

ในความพยายามจัดระเบียบถนนข้าวสารครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2548 นั้น กรุงเทพมหานครมี นโยบายจัดระเบียบถนนข้าวสารให้เป็นจุดพิเศษด้วยรูปแบบถนนคนเดินเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมีแนวทางการจัดระเบียบพื้นที่ ดังนี้

- ให้ผู้ค้าทำการค้าบนผิวการจราจรระหว่างเวลา 18.00-23.00น.
- ให้ตั้งวางแผงค้า 4 แถวบนผิวการจราจรโดยหันหลังแผงค้าติดกัน ห้ามตั้งวางบนทางเท้า และ เว้นช่องทางเดินกลางถนน
- ปิดการจราจรในระหว่างการทำการค้า 18.00-23.00น.
- กำหนดขนาดและแผงค้าเท่ากันทุกแผง

แม้ว่าแนวทางการจัดระเบียบดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะกรรมการ ประสานงานเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขต ที่ประกอบด้วยสภ. สข. และตัวแทนผู้ค้า ซึ่งมีความเห็นระบุว่าควรให้ผู้ค้าทำการค้าบนที่ตั้งเดิมในช่วงเวลาเดิม คือตั้งแต่เวลา 9.00-24.00น. แต่ ปรับให้เป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น แต่เมื่อทางกรุงเทพมหานครยังยืนยันในแนวทางดังกล่าวจึงเกิด เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและกลุ่มผู้ค้า โดยกลุ่มผู้ค้าซึ่งรวมตัวกันเป็นชมรมผู้ค้าแผงลอยถนน ข้าวสารเห็นว่านโยบายการจัดระเบียบที่เสนอโดยกรุงเทพมหานครและเขตพระนครมีความไม่เป็น ธรรมเพราะแม้ว่าจะมีการอ้างถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการรับ

ฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ค้าหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจริง รวมถึงในระหว่างที่ภาครัฐมีความพยายามจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารในช่วงเวลาดังกล่าวกลับมีเหตุการณ์ข่มขู่กลุ่มผู้ค้าโดยกลุ่มชายฉกรรจ์ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้ค้าแฉงลอยซึ่งรวมตัวกันในนามชมรมทำจดหมายพุลเกล้าฯ ถวายฎีกา และจดหมายร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ด้วยกระบวนการร้องเรียนที่เกิดขึ้นนี้ นโยบายการจัดระเบียบถนนข้าวสารเมื่อ พ.ศ.2548 จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กรุงเทพมหานครก็ยังไม่ล้มเลิกความตั้งใจดังกล่าว ทั้งยังได้นำแนวคิดและรูปแบบการจัดระเบียบถนนข้าวสารให้เป็นถนนคนเดิน โดยการโยกตำแหน่งที่ตั้งของแผงค้าลงมาบนผิวการจราจร และกำหนดเวลาการค้าในอยู่ในระหว่าง 18.00-23.00น. กลับมาใช้อีกครั้งในการจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารเมื่อ พ.ศ. 2552 และ 2557

ในส่วนของการจัดระเบียบถนนข้าวสารครั้งล่าสุดที่เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลคสช. และผู้ว่ากรุงเทพมหานคร.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรและพล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง และการดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษากรุงเทพมหานครของดร.วัลลภ สุวรรณดี ถนนข้าวสารเองนั้นแม้ว่าจะไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายยกเลิกการค้าอาหารริมทางของกรุงเทพมหานคร ทั้งยังได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกระทรวงพาณิชย์) และกรุงเทพฯ ให้เป็นพื้นที่นำร่องเพื่อดำเนินโครงการสตรีทฟู้ดส์ กรุงเทพฯ ร่วมกับถนนเยาวราช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพการค้าอาหารริมทางเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวระดับนานาชาติ แต่ก็ถูกวางกรอบการพัฒนาพื้นที่ภายใต้แนวทางการจัดระเบียบเชิงกายภาพที่เรียกว่า “ข้าวสารโมเดล” จากกรุงเทพมหานคร แนวทางการจัดระเบียบดังกล่าวนี้ยังคงแนวคิดเรื่องการพัฒนาถนนข้าวสารให้เป็นถนนคนเดิน โดยปรับเปลี่ยนที่ตั้งของแผงค้าจากบนทางเดินเท้าเป็นบนผิวการจราจร และปรับลดเวลาทำการค้าจากทั้งวันเป็นเฉพาะช่วงเวลากลางคืน การบังคับใช้นโยบายเริ่มต้นอย่างจริงจังภายใต้การบริหารงานของรองผู้ว่าฯ สกลธี ภัททิยกุล เมื่อเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม พ.ศ.2561 ด้วยการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมเวลาทำการค้าให้เหลือเพียงช่วงเวลากลางคืน ส่วนข้อบังคับด้านอื่นๆ ยังอยู่ในระหว่างกระบวนการเจรจาต่อรองในปัจจุบัน

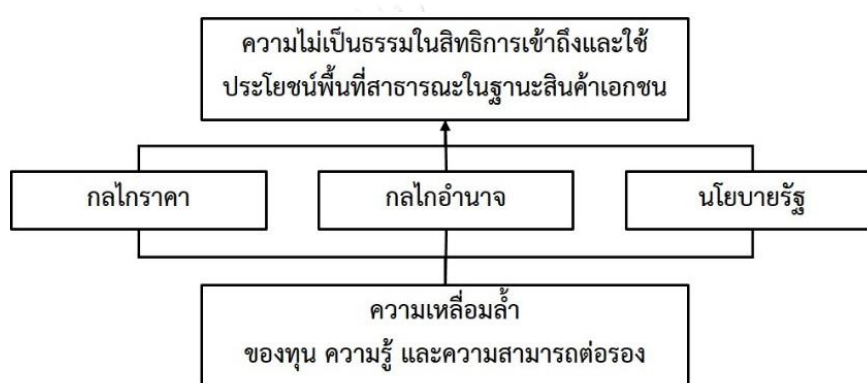


ภาพที่ 4- 20 บรรยากาศวันดีเดย์ที่เขตพระนครบังคับใช้นโยบายลดเวลาทำการค้าบนถนนข้าวสาร

ข้อมูลการศึกษาในส่วนข้างต้นนี้ช่วยยืนยันได้ว่า นอกจากกลไกราคาและกลไกอำนาจแล้ว ปัจจัยเชิงนโยบายยังมีบทบาทสำคัญในกลไกการกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการเน้นย้ำในผลสรุปส่วนนี้ก็คือ การบังคับใช้นโยบายของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ค้าแผงลอยและรถเข็นด้วยระดับของความเข้มข้นและอัตราเร็วที่แตกต่างกัน โดยในระดับสาธารณะหรือการรับรู้ทั่วไปของสังคมนั้น ผู้ค้าแผงลอยคือกลุ่มคนที่มักจะได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้นโยบายการจัดระเบียบฯ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากภาคสนามสะท้อนให้เห็นว่า ในความเป็นจริงแล้ว นโยบายจัดระเบียบฯ เมื่อ พ.ศ.2557 ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับพื้นที่ประกาศมาตรการขับไล่ผู้ค้ารถเข็นออกจากถนนข้าวสารตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อลดปัญหาความแออัดและเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมเป็นลำดับแรกเมื่อปีพ.ศ. 2559 ก่อนที่จะมาบังคับใช้มาตรการลดเวลาการค้าแผงลอยเมื่อ พ.ศ. 2561 ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่รัฐเลือกบังคับใช้มาตรการที่เห็นผลลัพธ์ได้ง่ายในระยะเวลาอันสั้น (Quick-win) โดยที่ไม่พิจารณาปัจจัยอื่นๆ ร่วมได้กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดการขยายระดับของปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรของบุคคลที่ด้อยโอกาส ขาดแคลนความรู้ และไม่มีศักยภาพการต่อรอง ซึ่งที่สุดแล้วรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือผู้ที่จะได้รับประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุผลดังบทสัมภาษณ์

“การจัดระเบียบจะทำให้เงื่อนไขการใช้พื้นที่มากขึ้น” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A002, สัมภาษณ์, 28 มี.ค. 2560)

“ยิ่งเพิ่มกฎ เขาก็ยิ่งได้... พวกผมต้องทำมาหากิน เลี้ยงครอบครัว ไปขายที่อื่นก็ไม่ได้ เขามาเรียกอะไร เราก็ต้องจ่ายให้ ...เมื่อมีกฎมาก นโยบายบีบมา แต่เค้าปล่อยให้เราขาย เค้าก็ต้องเก็บผลประโยชน์ ยิ่งกลายเป็นช่องทางมีเงินเข้ากระเป๋าเค้า” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-B002, สัมภาษณ์, 23 มี.ค. 2560)



ภาพที่ 4- 21 ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสิทธิการเข้าถึงการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน

4.4 ความขัดแย้ง ความร่วมมือ กับกลไกการรวมกลุ่ม

ผลการศึกษาในข้อสรุปนี้จะเน้นวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนชั่วคราวเป็นสินค้าเอกชน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับหน่วยบุคคล และระดับกลุ่ม รวมถึงจะได้วิเคราะห์กลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหา และกลไกการสร้างความร่วมมือผ่านการทำงานเชิงกลุ่ม ดังนี้

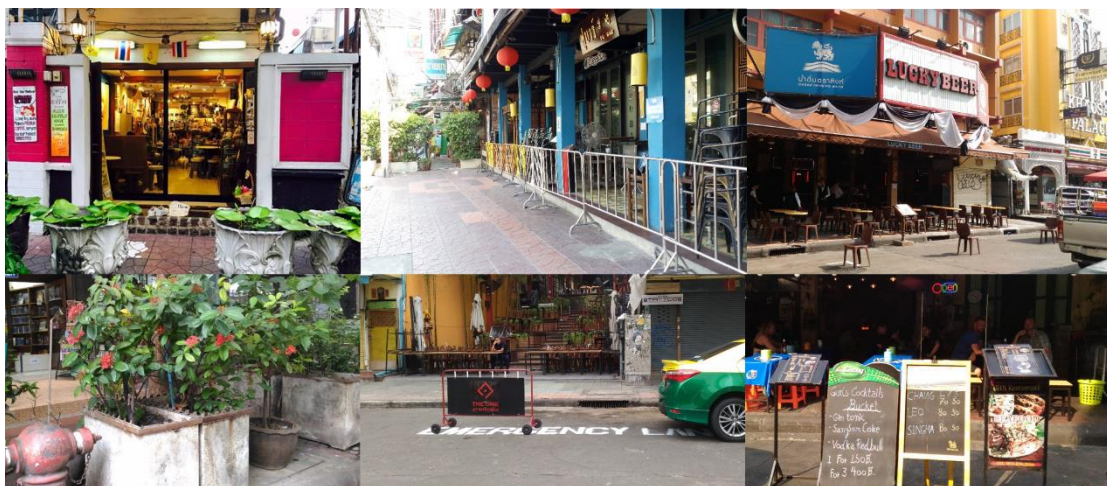
4.4.1 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยบุคคล กับกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยบุคคลส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ซึ่งมี 4 สาเหตุ คือ ความขัดแย้งจากการแข่งขัน ความขัดแย้งจากผลกระทบเชิงลบ ความขัดแย้งจากการถูกละเมิดสิทธิ และความขัดแย้งจากกติกาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ กระบวนการและผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรม กลุ่มเหตุการณ์ความขัดแย้งทั้งหมดนี้มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกเป็นแรงกระตุ้น ปัจจัยภายนอกคือสภาพเศรษฐกิจและนโยบายรัฐ ส่วนปัจจัยภายในนั้นคือจริยธรรมและคุณธรรมของผู้ค้าที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการกระทำใดๆ และการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

ภายใต้ลักษณะของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยพบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายบุคคลได้พัฒนากลไกการป้องกันปัญหา และกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) กลไกการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง

กลไกการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่พบได้บนถนนชั่วคราว-รามบุตรีนั้นแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ กลไกเชิงสัญลักษณ์ กลไกเชิงอำนาจ และกลไกเชิงสังคม โดยทั่วไปนั้นพบว่ากลไกเชิงสัญลักษณ์และกลไกเชิงอำนาจคือวิธีการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากนิยมใช้ การตัดสินใจเลือกใช้กลไกจะสัมพันธ์กับระดับความวิกฤตของปัญหาและสิทธิบนพื้นที่สาธารณะที่พวกเขาครอบครองอยู่ในเชิงรายละเอียด พบว่ากลไกเชิงสัญลักษณ์จะเป็นกลไกที่ถูกเลือกใช้โดยผู้ประกอบการค้าในอาคารที่ไม่ประสงค์ให้ผู้อื่นมาใช้พื้นที่สาธารณะและพิจารณาจรรยาบรรณของอาคารของตนเอง แต่ยังไม่เคยประสบปัญหาการถูกคุกคามสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่หน้าอาคารของตนเอง ดังนั้น กลยุทธ์ที่พวกเขาเลือกใช้จึงอยู่ที่ระดับของการสื่อสารผ่านวัตถุเชิงสัญลักษณ์ อาทิ กระจาดต้นไม้ กรวยจราจร แผงเหล็ก



ภาพที่ 4- 22 การเลือกใช้กลไกเชิงสัญลักษณ์เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้ง

ส่วนกลุ่มคนที่เลือกใช้กลไกเชิงอำนาจนั้นพบว่าส่วนใหญ่คือผู้ค้าแผงลอยที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ผ่านกลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน ผู้ค้ากลุ่มนี้จะใช้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายทำหน้าที่เป็นผู้สอดส่องและควบคุมพฤติกรรมของผู้ค้าคนอื่นๆ เพื่อไม่ให้เกิดการสร้างผลกระทบทางลบถึงพวกเขา กลุ่มเป้าหมายของการใช้กลไกเชิงอำนาจเพื่อการสอดส่องและป้องกันเหตุความขัดแย้งครอบคลุมตั้งแต่ผู้ค้าแผงลอยด้วยกันไปจนถึงผู้ค้ารถเข็น ดังบทสัมภาษณ์

“รถเข็นเค้าก็หาเข้ากินค้าเหมือนกับเรานี้แหละ แต่เค้าอาจมีต้นทุนต่ำกว่า และก็ไม่มีปัญหาอะไรกับเค้านะ เพราะสินค้าที่ขายก็คนละแบบ และเค้าก็ไม่ได้มาตั้งอะไรบังหน้าร้าน เนื่องจากมีตำรวจและเทศกิจคอยตระเวนอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A002, สัมภาษณ์เชิงลึก, 28 มี.ค. 2560)

“รถเข็นที่เข็นมาขายเค้าก็เสียค่าเข้ามาในพื้นที่นะ ไม่มีปัญหาอะไร จะมีที่เข้ามาในเวลา que เค้าไม่ให้มา เค้าก็จะมาไล่ให้ออกไป ส่วนตัวเองไม่มีปัญหา เพราะเข้าใจ คนค้าขายเหมือนกัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-A005, สัมภาษณ์เชิงลึก, 26 มี.ค. 2560)

นอกจากผู้ค้าแผงลอยแล้ว วัดชนะสงครามฯ ก็เป็นอีกหนึ่งสถาบันทางสังคมที่พึ่งพากลไกเชิงอำนาจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มผู้ค้าริมทาง ในกรณีที่วัดได้รับผลกระทบทางลบจากกิจกรรมการค้าริมทาง เช่น เกิดปัญหาควั่น กลิ่น และการใช้เสียงดัง วัดจะร้องเรียนไปที่สำนักงานเขต เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่มาตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางให้ไม่ส่งผลกระทบไปภายในวัด พบว่าหากตกเดือนแล้วยังฝ่าฝืน เจ้าหน้าที่จะบังคับโทษสูงสุดด้วยการไม่อนุญาตให้ผู้ค้าคนดังกล่าวมีสิทธิค้าขายในพื้นที่อีกต่อไป

สำหรับกรณีที่ใช้กลไกเชิงสังคมเพื่อการควบคุมพฤติกรรมนั้น แม้ว่าจะพบได้ไม่มากนัก แต่ก็พอยังพบเห็นได้บ้าง เช่น ที่โรงเรียนพิมานวิทย์ ผู้วิจัยพบว่าความสำเร็จของการใช้กลไกทางสังคมนั้นขึ้นอยู่กับต้นทุนทางสังคมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และลักษณะพฤติกรรมในปฏิสัมพันธ์ที่มีความสุภาพ แต่เด็ดขาด และมีความยืดหยุ่นและผ่อนปรนตามสถานการณ์ ดังบทสัมภาษณ์

“ถ้ารร.ไม่ใช้สถานที่ คุณจะวางก็ได้ แต่ขอร้องอย่างเดียว เหล้าเบียร์อย่ามาวาง และระหว่างเวลาทำการจะวางอะไรหน้ารร.ไม่ได้ มันก็เป็นปกติ ไม่มีใครมากีดขวางหน้ารร. เราพูดให้เค้าทราบเท่านั้น ว่าระหว่างเวลาทำการ กรุณาอย่ากีดขวางหน้ารร. อย่างบางที แคร่รื้อน เค้าก็มานั่งหน้าอาคารเรา เพราะมันร่ม เราก็ไม่ได้ว่าอะไร เค้าก็จะเตือนกันเองว่าอย่าพูดเสียงดังนะ เด็กเล็กได้ยิน เป็นตัวอย่างที่ไม่ดี

... มันอยู่ที่ตัวเรา เราเดินเข้ามาเค้าก็จะมาสวัสดี ขึ้นอยู่กับว่าเราทำตัวแบบไหน คนเขาจะยกมือไหว้เราก็เพราะเขารู้ว่าเราเป็นคนแบบไหน แต่เราไม่ใช่ไปเบ่ง ว่าชั้นเป็นขุนนี่นะ บางทีเราเห็นเค้า รู้ว่าเค้าจะยกมือไหว้ เราก็รีบยกมือขึ้นรับเลย อะไรที่เป็นสิ่งที่ดี เรานำทางก่อน อยู่กับเค้าอย่างเป็นมิตร มีอะไรก็คอยช่วยเหลือกัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-F002, สัมภาษณ์เชิงลึก, 14 มี.ค. 2560)



ภาพที่ 4- 23 พื้นที่สาธารณะหน้าโรงเรียนพิมานวิทย์ได้รับการกำกับดูแลผ่านกลไกทางสังคม

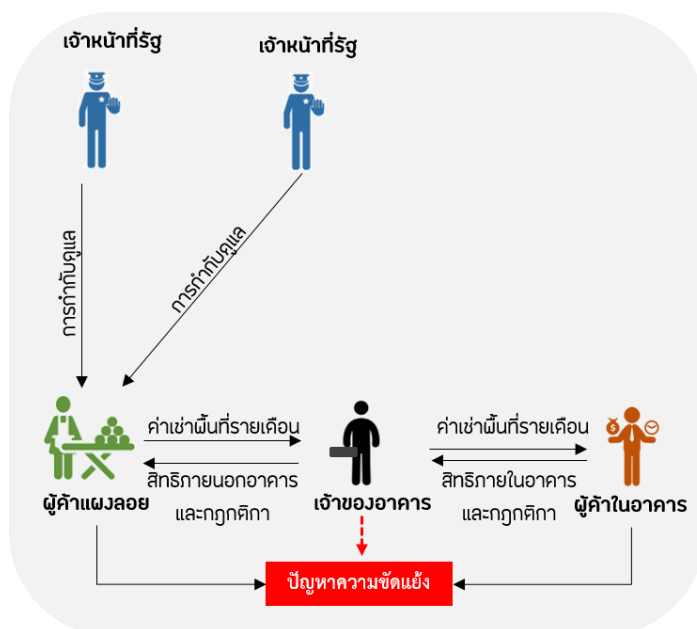
จากบทสัมภาษณ์เชิงลึก จะเห็นได้ว่าแม้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนจะเคร่งครัดในกฎกติกาการใช้พื้นที่สาธารณะหน้าโรงเรียนที่ไม่อนุญาตให้ผู้ค้าใช้ในระหว่างเวลาทำการของโรงเรียน แต่เธอก็ให้ความช่วยเหลือผู้ค้าที่กำลังเดือดร้อนจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ทางเดินเท้าจอดรถชั่วคราวเสมอ ความช่วยเหลือตามความจำเป็นของเหตุการณ์เช่นนี้คือหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้ค้าให้ความเคารพต่อกติกาของโรงเรียน ถือว่าเป็นกรณีตัวอย่างของการกำกับดูแลที่ไม่มีการนำผลประโยชน์ทางการเงินมาเป็นแรงจูงใจ หรือมีการใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อการบังคับพฤติกรรม

2) กลไกการแก้ไขปัญหาคัดแย้ง

ปัญหาความขัดแย้งที่พบได้ส่วนใหญ่คือความขัดแย้งระหว่างเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารกับผู้ค้าแผงลอยในเรื่องพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบระหว่างกัน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้ พบว่าในกรณีที่มีความขัดแย้งยังอยู่ในระดับที่คู่สัมพันธ์ยังยอมรับผลกระทบได้ การแก้ไขปัญหาคัดแย้งจะตั้งอยู่บนกลไกการบังคับพฤติกรรมตนเอง จนต่อเมื่อระดับของผลกระทบสูงขึ้น คู่สัมพันธ์จึงจะดึงบุคคลที่สามเข้ามาเป็นตัวกลางเพื่อช่วยบังคับพฤติกรรมของคู่ขัดแย้งอย่างไม่เป็นทางการ ปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่จะคลี่คลายได้ที่กลไกระดับนี้เพราะคู่ขัดแย้งจำนวนมากไม่ต้องการให้ปัญหาลูกกลามไปจนถึงระดับที่ต้องมีการใช้กลไกทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมอย่างเป็นทางการมาเกี่ยวข้อง ในเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยจะขอหยิบยกกรณีตัวอย่างของการเลือกใช้กลไกการแก้ไขปัญหามาตามระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดจนหลักการตัดสินใจของคู่สัมพันธ์มาอภิปราย

ปัญหาความขัดแย้งกรณีที่ 1 เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ครอบครองอาคารซึ่งมีสถานะเป็นผู้เช่าอาคารเพื่อประกอบธุรกิจกับผู้ค้าแผงลอยหน้าอาคารซึ่งเช่าพื้นที่จากเจ้าของอาคาร (ภาพที่ 4-25) คู่สัมพันธ์ของปัญหาความขัดแย้งนี้อยู่ในฐานะผู้เช่าพื้นที่จากเจ้าของอาคารคนเดียวกัน และอยู่ในฐานะของผู้ปฏิบัติตามกฎกติกาที่กำหนดไว้โดยเจ้าของอาคารซึ่งในกรณีนี้อยู่ในสถานะของผู้จัดการกิจการระดับปฏิบัติการ ด้วยกติกาที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุการณ์ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและกระบวนการที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรจริงมีส่วนร่วม ความขัดแย้งจากการใช้พื้นที่ในเชิงกายภาพจึงเกิดขึ้น ในกรณีนี้ ผู้ประกอบธุรกิจในอาคารซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งได้ดำเนินการเจรจากับผู้ค้าแผงลอยเพื่อสร้างข้อตกลงใหม่ที่เป็นธรรมต่อตนเองมากขึ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้ประกอบธุรกิจในอาคารจึงขอให้เจ้าของอาคารที่เป็นผู้จัดการกติกาเข้ามาเป็นตัวกลางในการแก้ไขกฎกติกา แต่ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือ ในท้ายที่สุด ผู้ประกอบธุรกิจในอาคารจึงพิจารณาว่าเขาจะยังยอมรับต่อผลกระทบดังกล่าวนี้ต่อไปได้หรือไม่เมื่อ

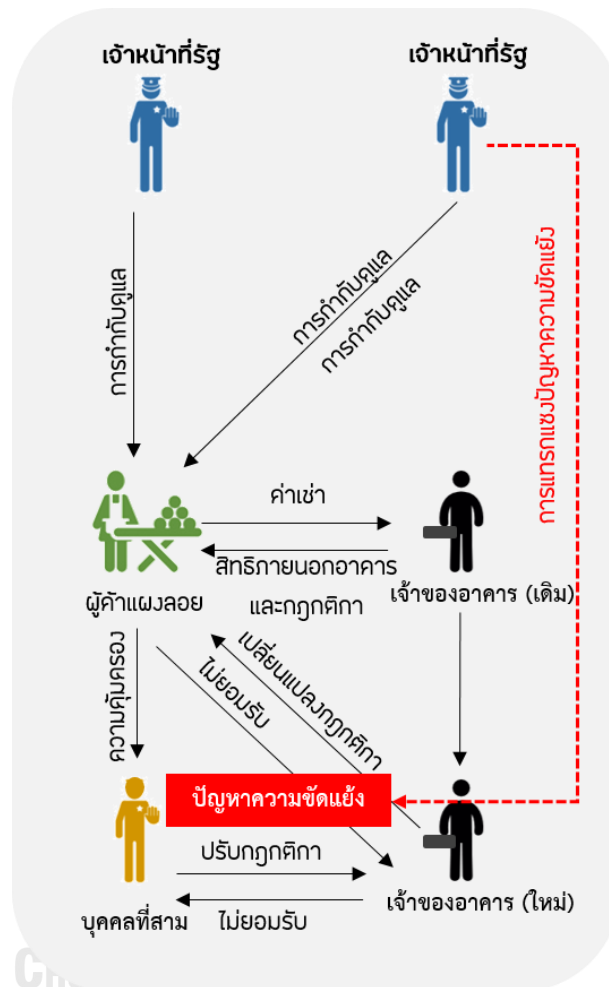
เปรียบเทียบกับต้นทุนต่างๆ หากยอมรับได้ เขาก็จะยังอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์นี้ต่อไปแม้จะพิจารณาว่าเป็นกฎกติกาที่ไม่เป็นธรรม



ภาพที่ 4- 24 กรณีความขัดแย้งที่ผู้ค้าในอาคารและหน้าอาคารมีสถานะเป็นผู้เช่าทั้งคู่

ในกรณีของปัญหาความขัดแย้งที่ 2 พบว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าของอาคารกับผู้ค้าแผงลอย (ภาพที่ 4-26) โดยปัญหาความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่ถือสิทธิตามกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารระหว่างเจ้าของอาคารรายใหม่กับผู้ค้าแผงลอยหน้าอาคารกลุ่มเดิม จากเดิมที่เคยเป็นการให้ใช้สิทธิได้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เปลี่ยนเป็นการให้ใช้สิทธิได้โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบของค่าเช่า อย่างไรก็ตาม ผู้ค้าแผงลอยนั้นกลับปฏิเสธการตามปฏิบัติตามกติกาใหม่ โดยอ้างถึงความชอบธรรมจากกฎกติกาเดิมที่เคยมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และยืนยันที่จะใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารต่อไปด้วยกฎกติกาเดิม ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นระหว่างคู่สัมพันธ์และนำไปสู่ความพยายามแก้ไขปัญหาวางอย่างไม่เป็นทางการด้วยการขอให้ผู้ที่มีอิทธิพลเข้ามาเป็นบุคคลที่ 3 ในการเจรจาและบังคับพฤติกรรมของคู่สัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อกลไกการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบผลสำเร็จ และยังมีโอกาสพัฒนาไปสู่ปัญหารุนแรงจากการใช้กำลังและอาวุธ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงแสดงบทบาทแทรกแซงด้วยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ ด้วยการเปิดโต๊ะเจรจาให้คู่สัมพันธ์ และใช้อำนาจทางกฎหมายในการบังคับโทษชั่วคราวอย่าง

ไม่เป็นทางการไม่ให้คุณสมบัติใช้ประโยชน์พื้นที่อาคารและพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจนกว่าจะมีการสร้างกฎกติกาใหม่ที่เป็นที่ยอมรับได้ระหว่างสองฝ่ายและจะไม่นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในอนาคต



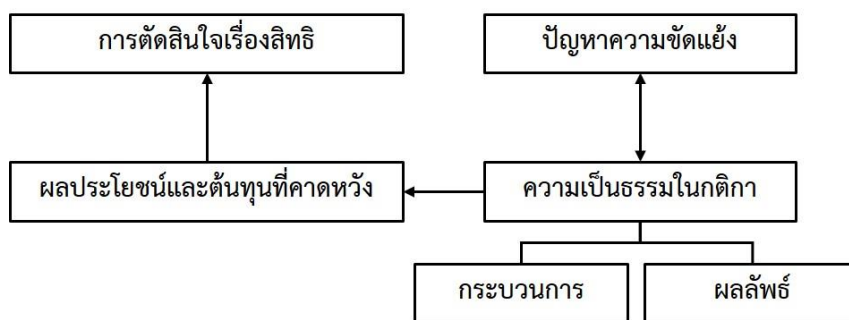
ภาพที่ 4- 25 กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อาคารและที่ดิน

ตารางที่ 4- 9 เปรียบเทียบกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระดับหน่วยอาคาร

กรณีตัวอย่าง	ระดับของผลกระทบ	กลไกการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้ง	ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ในกลไก
กรณีที่ 1: ความขัดแย้งระหว่างผู้ค้า ภายใน และ ภายนอก อาคารที่เป็นผู้เช่าทั้งคู่	ยอมรับได้เมื่อพิจารณา ด้วย ค่า ใช้ จ่าย และ ผลประโยชน์ที่จะได้รับ	การเจรจากับเจ้าของอาคารเพื่อ ร่างข้อตกลงใหม่ เมื่อการเจรจาไม่สำเร็จ คู่สัมพันธมิตร ย่อนกลับไปใช้กลไกการบังคับ พฤติกรรมตนเอง	เจ้าของอาคาร
กรณีที่ 2: ความขัดแย้งระหว่าง เจ้าของอาคารกับผู้ค้าแผง ลอย ในกรณีที่มีการ เปลี่ยนแปลงผู้ถือครอง กรรมสิทธิ์อาคารและ ที่ดิน	ยอมรับไม่ได้ และพัฒนา ไปสู่ข้อขัดแย้ง	การเจรจาเพื่อตกลงกติกาใหม่ การดึงบุคคลที่สามเข้ามาเป็นคน กลางในการเจรจา ก่อนจะนำไปสู่ อพิพาท การเข้ามาเป็นคนกลางอย่างไม่ เป็นทางการในการไกล่เกลี่ย อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่รัฐ การพัฒนากติกาใหม่ที่ยอมรับได้ ระหว่างคู่ขัดแย้ง	เจ้าหน้าที่รัฐ

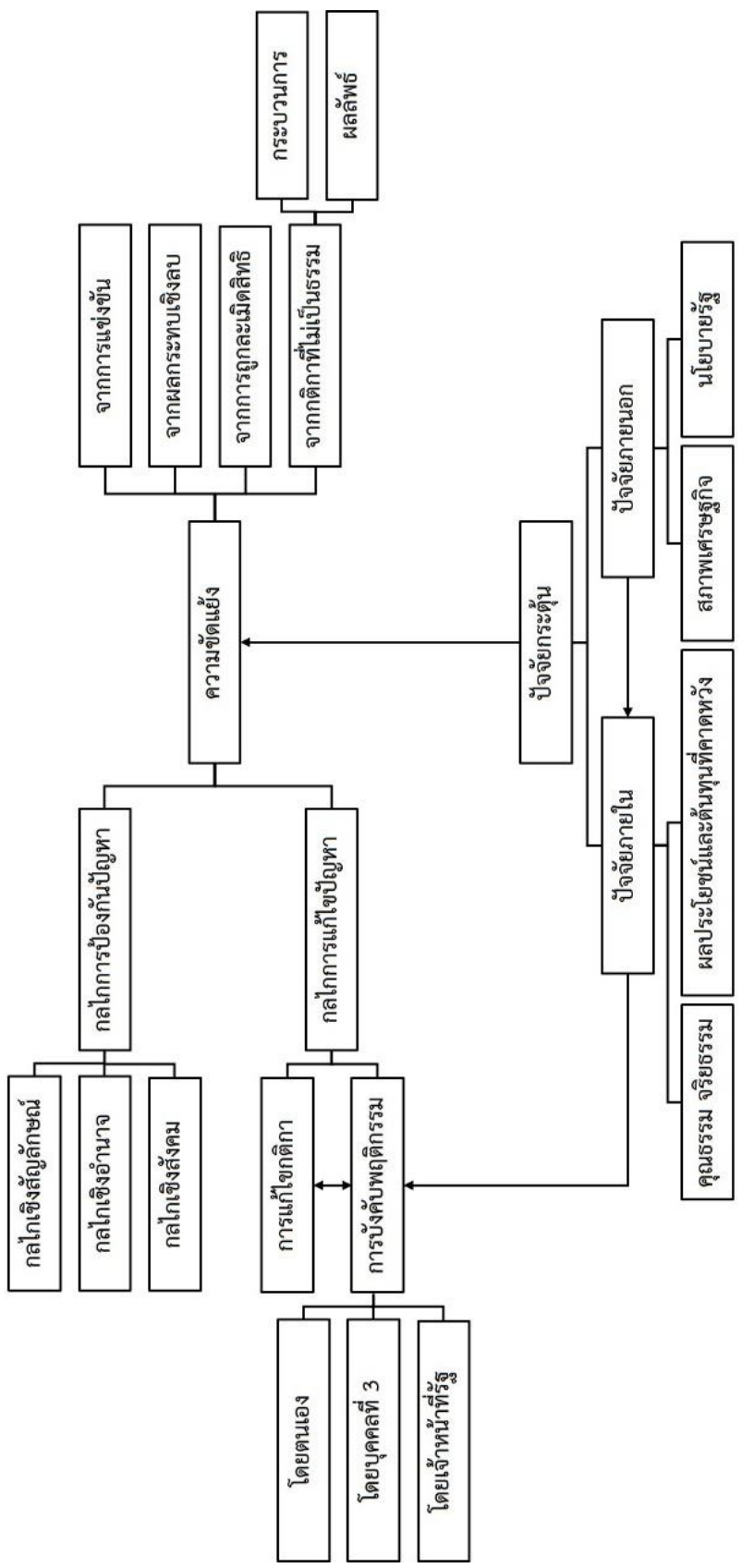
จากทั้ง 2 กรณีศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า คู่สัมพันธมิตรที่ได้รับผลกระทบทางลบสูงกว่าในปัญหาความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยจะผลักดันให้คู่สัมพันธมิตรเข้าสู่กระบวนการปรับกฎกติกาให้มีความเสมอภาคมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการปรับกฎกติกานั้นมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรอง และสิทธิในการเข้าถึงสิทธิการจัดการสิทธิของคู่สัมพันธมิตร ภายใต้กระบวนการแก้ไขที่เกิดขึ้นนี้ บ่อยครั้งที่ผลลัพธ์ของกระบวนการจะทำให้ฝ่ายหนึ่งในคู่สัมพันธมิตรต้องตกอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะในเชิงกระบวนการหรือผลลัพธ์ แต่พวกเขาก็ยังยอมรับที่จะอยู่ภายใต้กติกาเหล่านั้นต่อไปเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่พวกเขาคาดหวัง

ดังนั้น แม้ว่าความไม่เป็นธรรมในกติกาจะเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่สัมพันธมิตรได้ แต่จะไม่ใช่เหตุผลหลักของการของตัดสินใจเรื่องสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากร トラบใดที่ความไม่เป็นธรรมนั้นยังนำไปสู่ภาวะที่ยอมรับได้ของต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดหวังของคู่สัมพันธมิตร



ภาพที่ 4- 26 ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นธรรมในกติกา ปัญหาความขัดแย้ง
กับการตัดสินใจเรื่องสิทธิระดับรายบุคคล





ภาพที่ 4- 27 ปัญหาความขัดแย้งกับกลไกการป้องกันและแก้ไขระดับรายบุคคล

4.4.2 ความขัดแย้ง การต่อรอง กับกลไกการรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มของสมาชิกบนถนนข้าวสารนั้นเป็นไปตามสถานะและผลประโยชน์ของสมาชิก เป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ สมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสาร สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจถนนข้าวสาร และชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร

การรวมกลุ่มในรูปแบบสมาคมของผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจบนถนนข้าวสารนั้นเกิดขึ้นเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของถนนข้าวสาร เช่น การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ งานเทศกาลรื่นเริง สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างสองกลุ่มนี้คือผู้นำและสมาชิกกลุ่มที่สะท้อนภาพความเป็นตัวแทนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสารคือภาพแทนของกลุ่มของนักธุรกิจที่เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมหรือบุตรหลานของคนในพื้นที่ ส่วนสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจถนนข้าวสารนั้นคือภาพแทนของกลุ่มนักธุรกิจกลุ่มใหม่ที่เข้ามามีบทบาทในพื้นที่ถนนข้าวสารในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัจจัยผู้นำและองค์ประกอบของสมาชิกระหว่างสองกลุ่มนี้ในเชิงรายละเอียด จะพบว่าผู้นำของสมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสารซึ่งเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่จะมีความรู้จักคุ้นเคยและสนิทสนมกับสมาชิกคนสำคัญทั้งในพื้นที่และโดยรอบ ผู้นำกลุ่มคนนี้มีบทบาทเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ประกอบการดั้งเดิม เช่น เกสต์เฮาส์ ร้านอาหารขนาดเล็กในอาคารพาณิชย์ ที่มีผู้คนรู้จักมากมายและให้การนับถือ ที่สำคัญคือเขาเป็นผู้ริเริ่มจัดกิจกรรมเฉลิมฉลองเทศกาลสงกรานต์บนถนนข้าวสาร จนทำให้ถนนข้าวสารมีชื่อเสียงโด่งดัง และสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้เป็นจำนวนมาก บทบาทของผู้นำกลุ่มคนนี้ได้โดดเด่นเป็นอย่างมาก แตกต่างกับสมาชิกคนอื่นๆ ในกลุ่มที่นอกจากจะได้รับบทบาทสำคัญแล้ว ยังไม่มีธุรกิจหรือร้านค้าบนถนนข้าวสารโดยตรง ปัจจัยดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้สมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสารมักถูกกล่าวถึงในทางลบจากกลุ่มอื่น และสมาชิกในชุมชนว่าเป็นการนำชื่อพื้นที่ถนนข้าวสารไปใช้ประโยชน์ทั้งที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้มีที่ตั้งบนถนนข้าวสารโดยตรง



ภาพที่ 4- 28 บรรยากาศการจัดงานเทศกาลสงกรานต์บนถนนข้าวสาร
โดยสมาคมผู้ประกอบการค้าถนนข้าวสาร

อีกกลุ่มที่มีบทบาทคู่ขนานกันไปคือสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจถนนข้าวสาร แกนนำผู้ก่อตั้งกลุ่มนี้คือผู้บริหารของกลุ่มทุนใหม่ที่เพิ่งปรากฏตัวบนถนนข้าวสารเมื่อสิบกว่าปีที่ผ่านมา สมาชิกในกลุ่มประกอบด้วยนักธุรกิจกลุ่มใหม่บนถนนข้าวสารที่มีประเภทของธุรกิจที่ค่อนข้างหลากหลาย ทั้งโรงแรม ที่พัก ร้านอาหาร สถานบันเทิง ร้านขายเครื่องประดับส่งออก ฯลฯ สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจบนถนนข้าวสารคือภาพแทนของกลุ่มธุรกิจสมัยใหม่ในพื้นที่ เป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นทางการ และมีความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมถึงช่วยเหลือภาครัฐในการประสานงานกับสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ในชุมชนเป็นอย่างดี

การรวมกลุ่มอีกประเภทหนึ่งคือการรวมกลุ่มของผู้ค้าแผงลอยในนามชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร การรวมกลุ่มของผู้ค้าแผงลอยซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2548 เป็นไปตามคำแนะนำของผู้นำสมาคมผู้ประกอบการถนนข้าวสารซึ่งมีความรู้จักมักคุ้นกับผู้ค้าแผงลอย การรวมกลุ่มครั้งนี้เกิดขึ้นโดยมีปัจจัยวิกฤตเป็นแรงผลักดัน ได้แก่ ข้อเสนอแนะจากกลุ่มทุนที่เพิ่งเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายการจัดระเบียบถนนข้าวสารซึ่งถูกประกาศเป็นครั้งแรกในปีเดียวกัน และสถานะของพื้นที่ถนนข้าวสารที่ไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นจุดผ่อนผันทั้งที่พื้นที่ถนนอื่นๆ โดยรอบได้รับการกำหนดให้เป็นจุดผ่อนผันตามกรอบกฎหมาย เมื่อสอบถามข้อมูลดังกล่าวนี้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจึงทำให้ทราบว่า การที่ถนนข้าวสารไม่ได้รับการเสนอให้เป็นจุดผ่อนผันนั้นเกิดขึ้นจากคำชี้ชวนของเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นที่โน้มน้าวให้ผู้ค้าในพื้นที่ไม่ยื่นข้อเสนอให้ถนนข้าวสารเป็นจุดผ่อนผันไป

ที่สำนักงานเขตเมื่อ พ.ศ. 2548 โดยอ้างว่าถนนข้าวสารกำลังจะได้รับการพัฒนาในรูปแบบพื้นที่พิเศษ ในเวลาต่อมา คำกล่าวอ้างดังกล่าวทำให้การค้าริมทางบนถนนข้าวสารอยู่ในสถานะผิดกฎหมาย และทำให้การใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสารอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายไปด้วย

การปรากฏตัวของกลุ่มทุนและสถานะผิดกฎหมายทำให้ผู้ค้าแผงลอยบนถนนข้าวสารอยู่ในสถานะที่ได้รับแรงกดดัน และตัดสินใจเริ่มต้นดำเนินกระบวนการเชิงกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกับภาครัฐและกลุ่มทุนใหม่ โดยในช่วงระยะเวลาประมาณ 1 ทศวรรษแรกของการรวมกลุ่มนั้น ชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารให้สิทธิเฉพาะผู้ค้าแผงลอยสัญชาติไทยที่มีแผงค้าตั้งอยู่บนถนนข้าวสารในการเข้ากลุ่ม และการรวมกลุ่มยังมีลักษณะการดำเนินงานอย่างไม่เป็นทางการ จนเมื่อ พ.ศ.2560 ที่ผ่านมา ชมรมฯ จึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกครอบคลุมไปถึงผู้ค้ารถเข็นสัญชาติไทยบนถนนข้าวสาร รวมถึงมีการกำหนดกฎระเบียบอื่นๆ ของชมรมให้มีความชัดเจน และเป็นทางการมากขึ้น

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ที่พื้นที่ถนนข้าวสารได้กลายเป็นพื้นที่ของการต่อรองระหว่างกลุ่มคนที่มาจากภาคเอกชน 3 กลุ่ม และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสามกลุ่มจากภาคเอกชนนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่เกาะมือกันไปแบบหลวม ๆ ในลักษณะของความร่วมมือบนการแข่งขัน (Co-competitive) กล่าวคือ ร่วมกันพัฒนาระบบกิจกรรมบนถนนข้าวสารให้มีสีสัน มีชื่อเสียง เพื่อให้เกิดศักยภาพที่จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทุกกลุ่มทุกวัย ในขณะที่กลุ่มธุรกิจเก่ายืนยงบทบาทของถนนข้าวสารในฐานะย่านที่พักอาศัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ กลุ่มธุรกิจใหม่ก็มีบทบาทโดดเด่นขึ้นด้วยการนำเสนอที่พักและบริการที่มีรูปแบบหลากหลาย เหมาะสมต่อกลุ่มลูกค้าที่หลากหลายมากขึ้น และในขณะเดียวกันนั่นเอง กิจกรรมการค้าริมทางก็ทำหน้าที่ของตนเองในการเป็นแม่เหล็กดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าสู่พื้นที่อย่างหนาแน่น และนำเสนอถนนข้าวสารสู่สายตานานาชาติในฐานะพื้นที่เพื่อสัมผัสประสบการณ์ชีวิตบนท้องถนน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยภาพรวมหรือในระดับรายบุคคล การเติบโตทางเศรษฐกิจของถนนข้าวสารในฐานะพื้นที่รองรับกิจกรรมการท่องเที่ยวจึงมีลักษณะเฉพาะตัว เพราะเป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างควบคุมและพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างธุรกิจภายในและภายนอกอาคาร

อย่างไรก็ตาม เบื้องหลังความสัมพันธ์ที่ดูเหมือนจะร่วมมือกันเป็นอย่างดีนี้ ผู้วิจัยพบว่าแท้จริงแล้วมีความพยายามของแต่ละกลุ่มในการที่จะผูกมิตรและกีดกันบทบาทของต่างกลุ่ม รวมถึงมีกลุ่มของเหตุการณ์ที่ทำให้สันนิษฐานได้ว่ามีความพยายามของบางกลุ่มในการที่จะเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ และควบคุมรูปแบบของกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนข้าวสาร ในช่วงระยะเวลากว่า 1 ทศวรรษที่ผ่านมา หลักฐานเชิงประจักษ์ในส่วนนี้สามารถรวบรวมได้จากแหล่งข้อมูลสาธารณะ เช่น บทสัมภาษณ์ของผู้บริหารสมาคมฯ ซึ่งปรากฏในสื่อสาธารณะทั่วไป และภาพถ่ายที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีตัวแทนจากกลุ่มองค์กรภาคเอกชนบนถนนข้าวสารเข้าไปมีส่วนร่วม

ในเวทีการประชุมเพื่อหารือและสรุปแนวทางและมาตรการจัดระเบียบถนนข้าวสารอย่างเป็นทางการหลายครั้ง (ภาพที่ 4-30)

“ทุกคนต้องเข้าใจตรงกันก่อนว่า ทุกวันนี้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกำลังทำผิดกฎหมาย ค้าขายบนฟุตบาทหรือบนถนน ซึ่งการเข้ามาจัดระเบียบถือเป็นสิ่งดี เพราะต้องเห็นใจเจ้าอาคารด้วย ที่คงไม่อยากให้ใครมาขายของขวางหน้าอาคาร ...ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องยากในการยับยั้งไม่ให้ กทม.เข้ามาจัดระเบียบ เพราะถือเป็นนโยบายของภาครัฐ ซึ่งได้เข้าไปจัดระเบียบสำเร็จในหลายพื้นที่แล้ว เช่น สะพานเหล็ก ปากคลองตลาด เป็นต้น ดังนั้นจึงได้คิดแผนรองรับไว้และเตรียมนำเสนอให้กับ กทม.พิจารณาว่าจะจัดโซนหาบเร่แผงลอย 60 แผง ให้มีขนาดเหมาะสมและเป็นระเบียบ ย้ายแผงทั้งหมดจากฟุตบาทมาอยู่บนถนน กำหนดให้ร้านอาหารมาอยู่ในโซนเดียวกันและมีโต๊ะบริการให้เป็นระเบียบ โดยอาจให้ กทม.เข้ามาดูแลบริหารและเก็บค่าเช่าจากผู้ค้า” (สง่า เรื่องวัฒนธรรม อ่างถึงโดยสำนักข่าวชายขอบออนไลน์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560)



ภาพที่ 4- 29 บรรยากาศการประชุมจัดระเบียบถนนข้าวสาร เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2560
(ที่มา: มติชนออนไลน์, 2560)

สิ่งที่น่าสนใจในนโยบายและมาตรการการจัตระเบียบที่ถูกเสนอโดยกรุงเทพมหานครและเขต
 พระนครที่เกิดขึ้นตลอดช่วงระยะกว่าทศวรรษที่ผ่านมาคือ ไม่ว่าจะมีการนำนโยบายการจัตระเบียบมา
 ปิดฝุ่นใหม่กี่ครั้ง รูปแบบและมาตรการการจัตระเบียบก็ยังคงลักษณะสำคัญเช่นเดิม คือ ยังมี
 ความต้องการให้มีกิจกรรมการค้าริมทางเกิดขึ้นต่อไปบนถนนข้าวสาร แต่ต้องการลดช่วงเวลาจากเดิม
 ที่เป็น 24 ชั่วโมงให้เหลือเพียงเฉพาะช่วงเวลากลางคืน รวมถึงต้องการให้โยกย้ายแผงค้าจากบน
 ทางเดินเท้าลงไปตั้งบนผิวการจราจร เพื่อเปิดพื้นที่หน้าร้านให้กับอาคารพาณิชย์ และต้องการให้มีการ
 จัดกลุ่มของสินค้าและบริการในรูปแบบโซนนิ่ง (Zoning) ประเด็นสำคัญคือมาตรการเหล่านี้ไม่
 เคยกล่าวถึงการทำให้กิจกรรมการค้าริมทางบนถนนข้าวสารมีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่มี
 ความพยายามจะเก็บกิจกรรมเหล่านี้ไว้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของพื้นที่

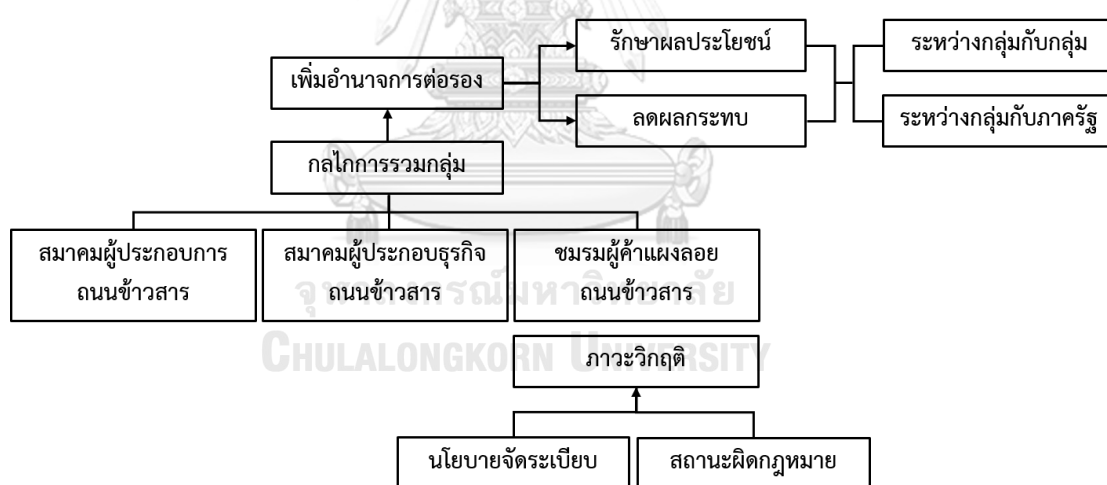
มาตรการและรูปแบบการจัตระเบียบที่นำเสนอมาโดยภาครัฐนำมาซึ่งความไม่พอใจและไม่
 ยอมรับไปปฏิบัติของกลุ่มผู้ค้าแผงลอย แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ ในเชิงกระบวนการ และในเชิง
 ผลลัพธ์ ในเชิงกระบวนการนั้น กลุ่มผู้ค้าริมทางจะอ้างถึงความไม่ชอบธรรมของกระบวนการที่ไม่เปิด
 โอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเช่นพวกเขาเข้าไปมีส่วนร่วม ส่วนในเชิงผลลัพธ์นั้น กลุ่มผู้ค้าจะ
 กล่าวถึงความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อระบบการใช้พื้นที่เชิงกายภาพในปัจจุบันที่สัมพันธ์กับ
 กลไกการแข่งขัน กลไกราคา และกลไกการจัดการพื้นที่ ทำให้มาตรการที่เจ้าหน้าที่รัฐเสนอมาไม่
 สามารถยอมรับได้ โดยเฉพาะปัจจัยเรื่องเวลาและสถานที่ตั้งแผงนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่กลุ่มผู้ค้าไม่
 ต้องการถูกแทรกแซง ที่สำคัญคือรูปแบบการจัตระเบียบเช่นนี้ถูกวิเคราะห์ในระหว่างกลุ่มผู้ค้าว่าเอื้อ
 ให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มทุนและผู้ประกอบการในอาคารเป็นหลัก โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจในช่วงเวลา
 กลางคืน

แม้ว่าข้อมูลเรื่องความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนกับกลุ่มผู้ค้าแผงลอยจะถูกกล่าวถึงในพื้นที่มา
 นาน แต่ก็ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ใดยืนยันได้ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ “ร้านปลิว” ในช่วงเวลาที่
 ผ่านมา ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่าผู้นำชมรมฯ มี “พฤติกรรมเชิงปรปักษ์ต่อธุรกิจขององค์กร” การตัดสินใจ
 ลงโทษผู้นำชมรมฯ ของสมาชิกแกนนำในกลุ่มทุนด้วยการยกเลิกสัญญาเช่าพื้นที่แผงค้าเป็นเหตุการณ์
 ที่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนกับผู้นำชมรมฯ ยุติ
 ลง และเปิดโอกาสให้ผู้นำชมรมฯ ดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้นำชมรมฯ ยัง
 ยืนยันว่าชมรมผู้ค้าแผงลอยฯ ยังยินดีที่จะรักษาความร่วมมือกับกลุ่มขัดแย้งต่อไป หากความร่วมมือ
 ดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ข้อมูลเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าภายใต้สถานการณ์ความ
 ขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ ความร่วมมือก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประกอบอาชีพร่วมกันในพื้นที่

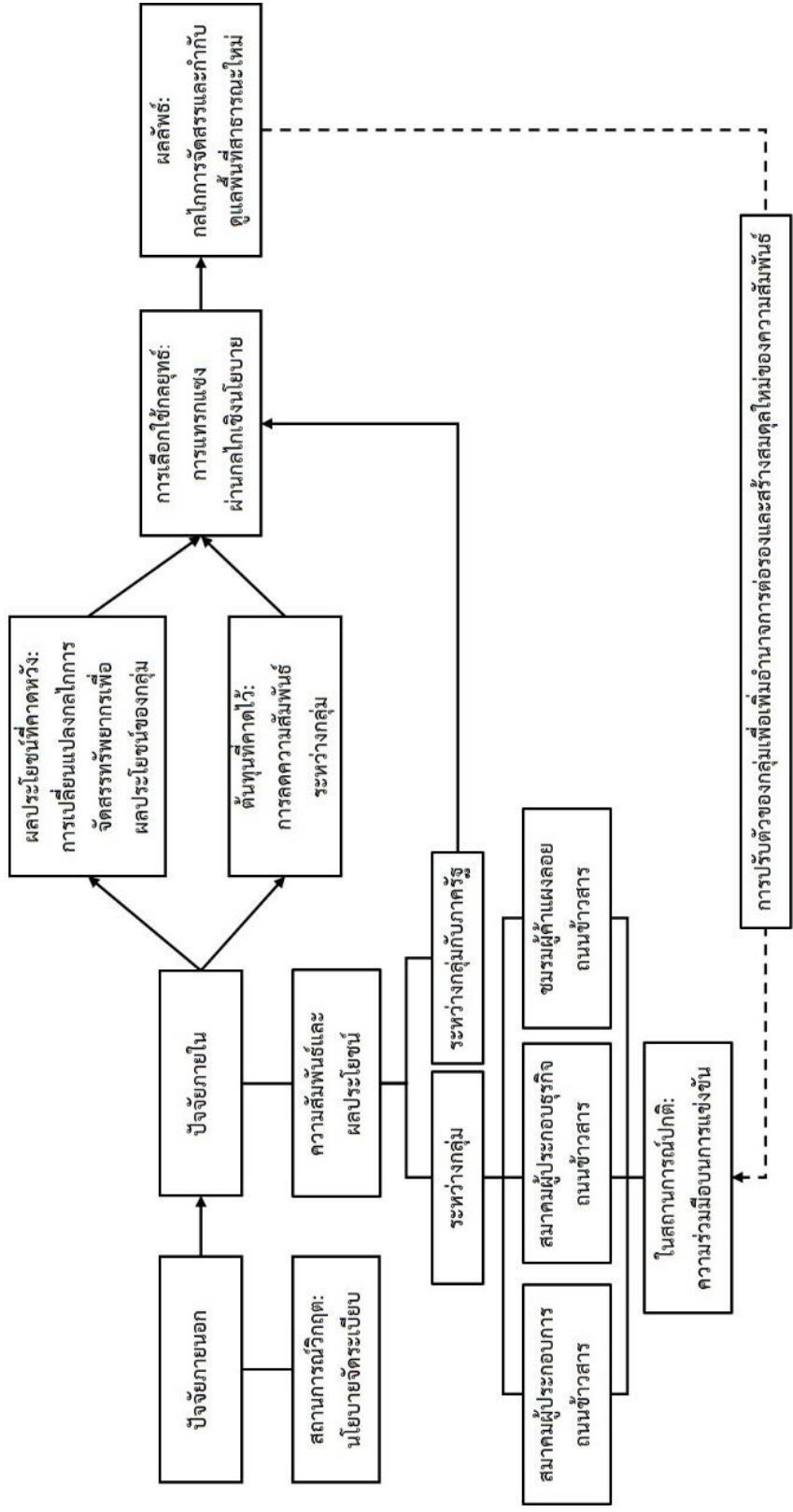
ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยพบว่าการรวมกลุ่มของภาคเอกชนบนถนนข้าวสารทั้งในรูปแบบที่เป็น
 ทางการและไม่เป็นทางการนั้นเกิดขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ ลดผลกระทบ และเพื่อเพิ่มอำนาจการ

ต่อรองในกระบวนการกำกับดูแลระบบทรัพยากรและหน่วยทรัพยากร ในสถานการณ์ชีวิตประจำวัน ทั้งสามกลุ่มภาคเอกชนและกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจะจับมือกันแบบหลวมๆ เพื่อรักษาสมดุลของผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกลุ่ม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีสถานการณ์ที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ กลุ่มที่ต้องการมีบทบาทสูงขึ้นในการจัดการระบบทรัพยากรและหน่วยทรัพยากรจะอาศัยกลไกอำนาจของภาครัฐในการเข้าแทรกแซงกลไกการกำกับดูแลสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมเพื่อสร้างสมดุล

ใหม่ของผลประโยชน์ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อขัดแย้งในผลประโยชน์เรื่องสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรและหน่วยทรัพยากรระหว่างกลุ่ม จึงเป็นผลทำให้กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบทางลบสูงสุด เช่น กลุ่มผู้ค้าแผงลอย ต้องปรับตัวและพัฒนากลยุทธ์การต่อรองผ่านการรวมกลุ่ม ซึ่งในช่วงระยะเวลาแรกจะเน้นที่การตั้งรับต่อนโยบาย และพัฒนาต่อมาในช่วงระยะเวลาหลังเป็นการสร้างบทบาทเพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย รายละเอียดของเนื้อหาในส่วนนี้จะถูกรูปและอภิปรายในเชิงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป



ภาพที่ 4- 30 การรวมกลุ่มบนถนนข้าวสาร



ภาพที่ 4- 31 การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในช่วงสถานการณ์วิกฤติ

4.4.3 การปรับตัวของกลุ่มผู้ค้าริมทาง ปัญหา และความท้าทาย

การรวมกลุ่มของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสารนับตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2557 เป็นต้นมาเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นทางการมากขึ้นในมิติต่างๆ สรุปได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ เกิดการขยายขนาดของกลุ่ม มีการนำกลยุทธ์จัดระเบียบตัวเองมาดำเนินการ เกิดการสื่อสารเชิงรุกสู่สาธารณะ และเกิดการขยายเครือข่ายของการทำงาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) การขยายขนาดของกลุ่ม

นโยบายการจัดระเบียบที่เข้มงวดมากขึ้นในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อผู้ค้าริมทางทุกกลุ่ม โดยผลกระทบจะยิ่งทวีมากขึ้นเมื่อผู้ค้ามีทุนทางการเงิน ความรู้ และความสามารถในการต่อรองกับอำนาจต่ำ เหตุการณ์เชิงประจักษ์ที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์นี้คือการถูกกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรและหน่วยทรัพยากรของผู้ค้ารถเข็นบนถนนข้าวสารผ่านกลไกราคาและอำนาจอย่างไม่เป็นธรรม เหตุผลดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้ค้ารถเข็นสัญชาติไทยบางคนเกิดความต้องการเข้าร่วมกลุ่มกับผู้ค้าแผงลอย จึงเป็นที่มาของการเปิดโอกาสให้ผู้ค้ารถเข็นสัญชาติไทยสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารได้ในเวลาต่อมา

การรวมกลุ่มระหว่างผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้ารถเข็นในชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารทำให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือทำให้สมาชิกของชมรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรอง ส่วนข้อเสียคือทำให้สมาชิกผู้ค้าแผงลอยกลุ่มเดิมจำนวนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการรวมกลุ่มครั้งนี้ลดบทบาทของตนเองในชมรม และเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการชมรม ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมาชิกกลุ่มครั้งนี้ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ทำให้ชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร เป้าหมาย ขอบเขตของการทำงาน และกฎกติกาต่างๆ ให้ครอบคลุมสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกชมรมทั้งสองกลุ่ม รวมถึงกระตุ้นให้กลุ่มผู้ค้ารถเข็นจัดตั้งกลุ่มย่อยขึ้นมาให้เป็นกิจจะลักษณะในลักษณะเดียวกับที่กลุ่มผู้ค้าแผงลอยเคยดำเนินการในช่วงระยะเวลาเริ่มต้น ในเชิงข้อสังเกต การรวมกลุ่มกับผู้ค้ารถเข็นจึงไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ค้าแผงลอยจากการขยายขนาดของกลุ่มเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ค้ารถเข็นในเชิงการต่อรองและการพัฒนาของกลุ่มของตนเองในอนาคต

2) การจัดระเบียบตัวเอง

“ทำไมจิตใจดีล้านี้เราจึงต้องยอมถูกกดขี่ ทำไมไม่ลุกขึ้นมาต่อสู้เขา” ความคิดดังกล่าวของผู้นำชมรมฯ นำมาสู่การปรับกลยุทธ์ในการต่อรองกับภาครัฐจากการทำงานเชิง

ตั้งรับเป็นการทำงานเชิงรุก และพัฒนาไปสู่การเสนอให้สมาชิกในชมรมฯ ร่วมกันจัดระเบียบตนเอง เพื่อให้ภาครัฐเห็นถึงศักยภาพและประสิทธิภาพของกลุ่มในการกำกับดูแลพฤติกรรมตนเอง เพื่อให้พวกเขามีอำนาจการต่อรองในเวทีการเจรจาที่ดีขึ้น

ในเชิงกระบวนการ แนวคิดการจัดระเบียบตนเองเริ่มต้นจากความพยายามทำให้กลุ่มถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้นและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมาย จากนั้นจึงเป็นขั้นตอนการพัฒนาภาคทฤษฎีและระเบียบข้อบังคับผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็น โดยในเชิงหลักการนั้น ผู้นำชมรมฯ เน้นให้ผู้ค้าทุกคนเสนอกฎกติกาที่ “ต้องทำได้ไปตลอด ไม่ใช่เฉพาะช่วงระยะเวลาสั้นๆ” โดยให้เหตุผลว่า “ถ้าเข้าสู่กระบวนการนี้แล้วจะทำแบบเดิมอีกไม่ได้” การรวบรวมความคิดเห็นเรื่องกฎกติกาการใช้พื้นที่นี้ถูกดำเนินการรวบรวมผ่านเครื่องมือการสื่อสารออนไลน์ จากนั้นจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการชมรมฯ ซึ่งมีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังจากที่มีผู้คัดค้านเข้ามารวมกลุ่มด้วย เมื่อกฎกติกาของชมรมฯ ผ่านมติคณะกรรมการแล้วจึงให้สมาชิกชมรมฯ เช่นชื่อรับทราบเพื่อปฏิบัติตาม ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการสมัครเป็นสมาชิกของกลุ่ม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบข้อบังคับใหม่ที่พัฒนาขึ้น (ตารางที่ 4-10) ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การขึ้นทะเบียนสมาชิก ข้อปฏิบัติ และบทลงโทษ จะเห็นได้ว่ากฎกติกาครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดสิทธิของผู้ที่มีสิทธิสมัคร ขั้นตอนการใช้สิทธิ และขั้นตอนการบังคับโทษ โดยในขั้นตอนของการกำหนดสิทธินั้น ทั้งในกรณีที่เป็นสมาชิกเก่าและใหม่ ชมรมฯ จะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชมรมเป็นสำคัญ ส่วนในการขึ้นตอนการใช้สิทธินั้น กฎกติกาจะเน้นไปที่ขอบเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิงกายภาพที่เป็นไปตามสภาพการณ์จริงในปัจจุบัน และสุดท้ายคือในขั้นตอนการลงโทษนั้น กติกาเน้นการบังคับโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงข้อมูลของชมรมฯ ไปถึงเจ้าพนักงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่บังคับโทษตามกฎหมาย ดังที่ระบุไว้ว่า “ส่งสำเนาไปยังเขตพระนคร และสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม” ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า อันที่จริงแล้ว ชมรมฯ นั้นมีขอบเขตของสิทธิในการบังคับโทษที่จำกัด เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายกำกับอยู่เบื้องหลัง การบังคับโทษใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานรัฐ ประสิทธิภาพของการบังคับโทษภายในกลุ่มจึงยังเป็นข้อสงสัยในตัวผู้วิจัย

ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตจากข้อมูลที่สรุปไว้ในตารางที่ 4-11 นั่นคือ กติกาในหมวดการขึ้นทะเบียนของผู้ค้าที่เป็นสมาชิกเดิม ข้อ 3 ที่ระบุไว้ว่า “มีใบปรับเทคนิคหรือใบสำนักรางวัลตรวจแห่งชาติ” กติกาข้อนี้ถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ช่วยสนับสนุนข้อ

ค้นพบก่อนหน้านี้นี้ว่า ใบเสร็จรับเงินถือเป็นเอกสารสิทธิอย่างไม่เป็นทางการที่สามารถยืนยันสิทธิเชิงพหุคูณบนพื้นที่สาธารณะที่ผู้ค้าแผงลอยครอบครองอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าในเชิงวัตถุประสงค์เบื้องต้นจะสามารถทำความเข้าใจได้ว่า กติกาข้อนี้ถูกกำหนดมาเพื่อยืนยันรายชื่อผู้ที่มีสิทธิของผู้ค้าแผงลอย แต่การที่มีกติกาข้อนี้ระบุไว้ในระเบียบของชมรมก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่า การเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าปรับถือเป็นเรื่องจำเป็นในกระบวนการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิทธิบนพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสาร และรวมถึงสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกชมรมผู้ค้าแผงลอยบนถนนข้าวสาร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งกันอย่างยิ่ง เพราะหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมคือเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองของผู้ค้ารายบุคคลกับเจ้าพนักงานและหน่วยงานภาครัฐ แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ที่จะมีสิทธิเข้าร่วมในกลไกการต่อรองเชิงกลุ่มได้จะต้องเข้าสู่กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือนกับเจ้าพนักงานรัฐในระดับปฏิบัติการ ซึ่งเท่ากับว่าต้องยอมอยู่ภายใต้กลไกการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระดับรายบุคคลกับเจ้าพนักงานรัฐก่อนนั่นเอง

ตารางที่ 4- 10 ระเบียบชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร

หมวด	เนื้อหา	
การขึ้นทะเบียน ผู้ค้า กลุ่มที่ 1 (ผู้ค้าแผงลอย สมาชิกเดิม)	ข้อ ที่ 1	เข้าร่วมกิจกรรมการประชุม และการมีส่วนร่วมของชมรมอย่างน้อย 10 ครั้ง (ก่อนปีพ.ศ.2560)
	ข้อ ที่ 2	ไม่มีปัญหาระหว่างผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้าในอาคาร
	ข้อ ที่ 3	มีใบปรับเทคนิค หรือใบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
	ข้อ ที่ 4	ส่งเอกสารการสมัครสมาชิกชมรม
การขึ้นทะเบียน ผู้ค้า กลุ่มที่ 2 (ผู้ค้าแผงลอย สมาชิกใหม่)	ข้อ ที่ 1	เข้าร่วมชมรมหลังวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2561
	ข้อ ที่ 2	เริ่มต้นเข้าร่วมกิจกรรมของชมรม เช่น กิจกรรมล้างถนน
การขึ้นทะเบียน ผู้ค้า กลุ่มที่ 3 (ผู้ค้ารถเข็น)	ข้อ ที่ 1	เริ่มต้นเข้าร่วมกิจกรรมของชมรม เช่น กิจกรรมล้างถนน
	ข้อ ที่ 2	ทำการค้าขายในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 3-5 ปี

หมวด	เนื้อหา	
	ข้อ ที่ 3	ต้องเป็นคนไทยโดยสัญชาติ
	ข้อ ที่ 4	ในอนาคตจะต้องมีบัตรประจำตัวผู้ค้า โดยที่ผู้ค้ากับบัตรประจำตัวผู้ค้าต้องตรงกัน
ข้อปฏิบัติ	ข้อ ที่ 1	เปิดให้มีทางเดินด้านในติดกับอาคารบนฟุตบอลพาทไม่น้อยกว่า 3 บล็อก หรือ 1.20 เมตร
	ข้อ ที่ 2	แผงค้าด้านในอาคารไม่ตั้งวางสินค้ายื่นเลยมาเกินกว่า 1 บล็อก หรือ 40 เซนติเมตร
	ข้อ ที่ 3	แผงลอยที่ไม่ได้อยู่หัวมุมหรือด้านหลังไม่ได้เป็นกำแพงต้องเปิดให้มีทางเดินเข้าอาคารอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 2 บล็อก หรือ 80 เซนติเมตร ส่วนแผงลอยที่มีขนาดเล็กกว่า 1.20 เมตร ให้จัดวางให้เห็นอาคารด้านหลังตามสมควรตามที่ชมรมฯ กับผู้ค้าได้ตกลงร่วมกัน
	ข้อ ที่ 4	หลังเลิกทำการค้าให้เก็บอุปกรณ์ รวมถึงหลังคาผ้าใบ กันสาดให้เรียบร้อย
	ข้อ ที่ 5	ให้เก็บขยะที่แผงค้าทุกครั้งและช่วยกันดูแลท่อระบายน้ำ หลังจากเก็บแผงค้าให้ถ่ายรูปรูยีนยันเข้ามาในกลุ่มไลน์ และลงรูปแผงค้าในอัลบั้มบนเฟสบุ๊ก เพื่อยืนยันสถานะว่ายังทำการค้าอยู่ และแผงของตัวเองเรียบร้อยดี ไม่มีขยะกองทิ้งไว้
	ข้อ ที่ 6	ให้ห้ามปรามการทะเลาะวิวาทในพื้นที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างผู้ค้ากับลูกค้า ช่วยกันดูแลสอดส่องเป็นหูเป็นตาเกี่ยวกับอาชญากรรม ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และเหตุที่อาจทำให้เกิดวินาศกรรม โดยการแจ้งเข้ามาในกลุ่มไลน์ หรือผู้ดูแลกลุ่มไลน์ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
	ข้อ ที่ 7	ห้ามผู้ค้าแผงลอยเอาสินค้าลงตั้งวางขายบนผิวการจราจร กรณีที่ร้านอยู่ปากทางเข้าออก ไม่มีฟุตบอลพาท ให้ยึดแนวเดียวกับฟุตบอลพาท (จนกว่าจะมีการหารือร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการค้าร้านอาหารในพื้นที่ถึงแนวทางการจัดวางที่เหมาะสมต่อไป)
	ข้อ ที่ 8	จัดทำสื่อให้ผู้ค้าใส่ตามวันตามสี 7 วัน 7 สี เพื่อง่ายต่อการจำแนกผู้ค้าแปลกปลอมจากภายนอก และเพื่อภาพลักษณ์ความสามัคคีในชุมชน
บทลงโทษ	ข้อ ที่ 1	ทำผิดครั้งที่ 1 ว่ากล่าวตักเตือนพร้อมส่งหนังสือเชิญรับทราบครั้งที่ 1 และส่งสำเนาไปยังเขตพระนคร และสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม

หมวด	เนื้อหา	
	ข้อ ที่ 2	ทำผิดครั้งที่ 2 ให้หยุดทำการค้า 3 วัน พร้อมส่งหนังสือเซ็นรับทราบครั้งที่ 2 และส่งสำเนาไปยังเขตพระนคร และสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม
	ข้อ ที่ 3	ทำผิดครั้งที่ 3 ให้หยุดทำการค้า 7 วัน พร้อมส่งหนังสือเซ็นรับทราบครั้งที่ 3 และส่งสำเนาไปยังเขตพระนคร และสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม
	ข้อ ที่ 4	ทำผิดครั้งที่ 4 ให้ยกเลิกแผงค่านั้นๆ โดยส่งหนังสือแจ้งให้ทราบ และส่งสำเนาไปยังเขตพระนคร และสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม

(ที่มา: ชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร, 2561)

3) การสื่อสารเชิงรุกสู่สาธารณะ

การสื่อสารเชิงรุกสู่สาธารณะถือเป็นกลยุทธ์ที่ทั้งกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้ค้าแผงลอยเลือกใช้ในกระบวนการต่อรอง โดย “สาระ” ที่ทั้งสองฝ่ายสื่อไปถึงสาธารณะนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือเน้นสื่อสารข้อมูลเชิงบวกของกลุ่มและข้อมูลเชิงลบของฝ่ายตรงข้าม โดยสาระที่เจ้าหน้าที่รัฐส่งออกไปยังสาธารณะจะเน้นย้ำใน 2 ประเด็น ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และการเอาเปรียบสังคมของผู้ค้าริมทาง ตลอดจนการกระทำผิดกฎหมายและไม่ให้ความร่วมมือต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ส่วนสาระที่กลุ่มผู้ค้าริมทางสื่อสารผ่านชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารนั้นจะแบ่งได้เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ บทบาททางเศรษฐกิจของการค้าริมทางบนพื้นที่ถนนข้าวสาร บทบาทการทำงานเชิงกลุ่มของชมรมฯ โดยเฉพาะกิจกรรมจิตอาสา และการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐจากสายตาผู้ค้า

ในเชิงเครื่องมือ ผู้วิจัยพบว่ากลุ่มผู้ค้าแผงลอยสามารถเลือกใช้เครื่องมือเพื่อการสื่อสารได้อย่างหลากหลาย คลอบคลุมช่องทางการสื่อสารทั้งออฟไลน์และออนไลน์ และสามารถสร้างประโยชน์มากกว่าหนึ่งข้อจากการเลือกใช้เครื่องมือเหล่านี้ หนึ่งในเครื่องมือการสื่อสารที่น่าสนใจคือสื่อชมรม ดังที่ชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารได้กำหนดกฎให้ผู้ค้าที่เป็นสมาชิกชมรมฯ ใส่เสื้อที่มีสัญลักษณ์ชมรมฯ ทุกครั้งที่มาค้าขายในพื้นที่ และเข้าร่วมกิจกรรมของชมรมฯ นั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่านอกจากสื่อชมรมฯ จะเป็นเครื่องมือในเชิงจิตวิทยาที่กระตุ้นให้ผู้ค้ารับรู้ถึงความเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่ชัดเจนขึ้น อันจะทำให้เกิดการควบคุมพฤติกรรมของตนเองมากขึ้นแล้ว ยังเป็นเครื่องมือช่วยในการคัดแยกบุคคลที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่สมาชิกชมรมฯ ออกได้ในเวลารวดเร็ว ทำให้ผู้แทนของชมรมฯ ที่ทำหน้าที่สอดส่องและควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่สำคัญ สื่อ

ชมรมฯ ยังเป็นสัญลักษณ์ที่สื่อสารถึงการทำงานเชิงกลุ่มของผู้ค้าริมทางที่ผู้รับสารผ่านช่องทางต่างๆ สามารถรับรู้ถึง “พลังสามัคคี”



ภาพที่ 4- 32 การใช้เสื้อชมรมฯ เป็นเครื่องมือเพื่อคัดแยกสมาชิกและสื่อสารสู่สาธารณะ
(ที่มา: Facebook: Khaosan road we love)

4) การขยายเครือข่ายการทำงาน

ชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารได้เริ่มต้นสร้างเครือข่ายกับกลุ่มผู้ค้าแผงลอยในเขตพื้นที่อื่นๆ นักวิชาการและองค์กรทางสังคมตั้งแต่ช่วงปลาย พ.ศ.2560 ทำให้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างกลุ่มกับเครือข่ายภายนอกกลุ่ม ปัจจัยดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของชมรม เพราะเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ค้าได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองกับภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงมีโอกาสรับแนวคิดต่างๆ กลับมาพัฒนากลุ่มในมิติต่างๆ เช่น การจัดตั้งชมรมให้ถูกต้องตามกรอบกฎหมายเพื่อจะได้สิทธิความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น เงินสนับสนุน แห่เงินกู้ ฯลฯ ที่สำคัญคือ การขยายเครือข่ายการทำงานครั้งนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ค้าริมทางจากต่างพื้นที่ได้มีโอกาสเรียนรู้วิธีการทำงานเชิงกลุ่มของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร และมีการนำกลยุทธ์ต่างๆ ที่กลุ่มใช้ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกลุ่มของตนเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎกติกาและแนวทางการปฏิบัติใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้กลยุทธ์การปรับตัวเพื่อการทำงานเชิงกลุ่มของชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารทั้ง 4 ด้านข้างต้นกับหลักการออกแบบกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสเตรอมและคณะฯ จะพบว่ากฎกติกาและแนวทางการปฏิบัติใหม่นี้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการถึงจำนวน 6 ใน 8 ประการ ยกเว้นหลักการเรื่อง

กลไกแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้ง และการที่รัฐยอมรับในสิทธิของชุมชน หลักการที่ขาดหายไปนี้ถือว่ามีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ในกลุ่มในกรณีที่เกิดปัญหาคือความขัดแย้งภายใน และแสดงให้เห็นถึง “คอขวด” ของการมีส่วนร่วมระหว่างชมรม ชุมชน และภาครัฐ ในการร่วมกันกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสาร กล่าวคือ แม้ว่ากลุ่มผู้ค้าริมทางจะมีความพยายามควบคุมพฤติกรรมภายในกลุ่มเพื่อแสดงศักยภาพเพียงใดก็ตาม แต่ความพยายามนั้นก็สูญเปล่าหากรัฐไม่ให้คุณค่าต่อพฤติกรรม และไม่ให้การยอมรับกลุ่มในฐานะผู้มีสิทธิร่วมในการจัดการระบบทรัพยากร ปัญหาคอขวดเช่นนี้เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากอดีตที่ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ในปัจจุบัน

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สังเกตได้คือภาวะความต้องการมีส่วนร่วมของสมาชิก พบว่าในขณะที่ประธานชมรมฯ และสมาชิกแกนนำจำนวนไม่กี่คนทำหน้าที่ขับเคลื่อนการทำงานของชมรมกับเครือข่ายและหน่วยงานภาครัฐอย่างแข็งขัน สมาชิกชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารส่วนใหญ่ซึ่งมีหลักร้อยละนั้นกลับเป็นสมาชิกที่มีภาวะความเป็นผู้ตามสูง สมาชิกจำนวนมากไม่ประสงค์ที่จะแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ และไม่ต้องการเข้าร่วมงานเป็นคณะกรรมการชมรม เพราะเกรงกลัวต่อผลกระทบทางลบ สมาชิกอีกจำนวนหนึ่งสะท้อนความคิดเห็นว่าพวกเขาเข้าร่วมกลุ่มในฐานะผู้ปฏิบัติตาม และยินดีที่จะเข้าร่วมกิจกรรมหากมีการร้องขอเท่านั้น ในขณะที่ก็ยังมีผู้ค้าแผงลอยอีกจำนวนมากที่ตัดสินใจไม่เป็นสมาชิกชมรม เพราะไม่สนใจและคิดว่าไม่มีความจำเป็น เพราะยังงังก็มีผู้อื่นทำหน้าที่แทนอยู่แล้ว และไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ ในเชิงข้อสันนิษฐาน เหตุผลดังกล่าวนี้อาจสัมพันธ์กับข้อมูลต่างๆ ที่ค้นพบก่อนหน้านี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่ทำให้ถนนข้าวสารในปัจจุบันเต็มไปด้วยผู้ค้า “คนนอก” หรือสัมพันธ์กับระดับของผลกระทบทางลบจากการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบที่ยังถือว่าต่ำในมุมมองของผู้ค้า จนทำให้พวกเขายอมรับได้กับสถานการณ์ในปัจจุบันว่ายัง “เป็นธรรม” หรือความเชื่อมั่นใน “กลไกผลประโยชน์” ที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในพื้นที่ว่าจะยังทำให้การค้าริมทางดำเนินต่อไปได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นและสามารถสังเกตได้ในปัจจุบันคือ ความไม่เชื่อมั่นในคุณค่าของการเป็นสมาชิกชมรมฯ และระดับของความต้องการมีส่วนร่วมกับชมรมที่ถือว่าต่ำในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการปรับตัวของชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารผ่านกลยุทธ์ทั้ง 4 ด้านนี้จะส่งผลต่อการการทำงานเชิงกลุ่มในอนาคต อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่าปัญหาของการรวมกลุ่มของผู้ค้านั้นยังปรากฏให้เห็นในหลายด้าน ทั้งเรื่องของประสิทธิภาพของกลไกการลงโทษสมาชิก การไม่มีกลไกแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรม การขาดความเชื่อมั่นในกลไกเชิงกลุ่มและมีระดับของความต้องการมีส่วนร่วมต่ำ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าปัญหาทั้งหมดนี้ล้วนเชื่อมโยงกลับไปปัญหาการยอมรับในสิทธิชุมชนของรัฐ กล่าวคือ หากรัฐยังไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ที่เป็น

ผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะมีสิทธิร่วมในการพัฒนาและรักษาภู
กติกากองพื้นที่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม บทบาทของชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสารก็ย่อมมีขอบเขตจำกัด
และยากต่อการชักจูงให้ผู้ค้าที่เป็นสมาชิกให้ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว



4.5 ข้อสรุป

จากบทสรุปย่อทั้ง 4 หัวข้อข้างต้น นำมาสู่ข้อสรุปหลักสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบจากการศึกษา กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสาร แบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ คุณลักษณะพิเศษของพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์และ กติกา และการพัฒนาเป็นสังคมผลประโยชน์ร่วม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.5.1 คุณลักษณะของพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชน

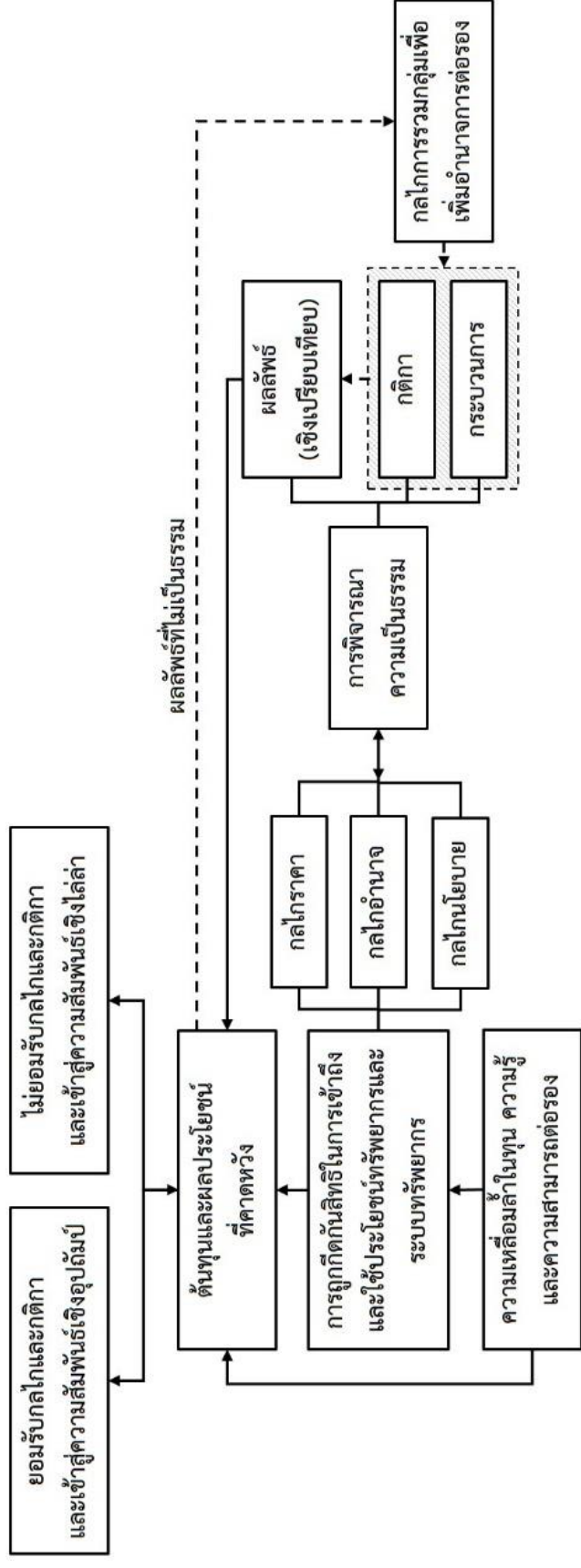
พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชนสามารถกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ผ่านการ ทำงานร่วมระหว่างกลไกราคา กลไกอำนาจ และกลไกนโยบาย โดยในเบื้องต้น กลไกราคาจะเป็น ปัจจัยแรกที่ทำหน้าที่กีดกันการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากร ทำให้ผู้ต้องการใช้สิทธิ จำนวนหนึ่งที่มีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่าไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์หน่วยทรัพยากรได้ ส่วนการกีดกันในระดับต่อมาคือการกีดกันการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรผ่านกลไก อำนาจ เป็นกลไกการกีดกันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีบทบาทสำคัญเป็นผู้จัดการ ผู้ต้องการใช้สิทธิที่ จะผ่านกลไกการกีดกันระดับนี้ได้จะต้องมีต้นทุนทางการเงินระดับหนึ่งเพื่อเข้าสู่กลไกการจ่ายเงิน ค่าปรับ ค่าปรับดังกล่าวนี้มีอัตราที่แตกต่างกันไปตามกฎกติกาภายในพื้นที่ ผู้ที่ไม่สามารถจ่ายได้จะถูกกีด กันออกจากสิทธิอย่างสมบูรณ์ ส่วนผู้ที่แม้ว่าจะสามารถจ่ายได้แต่มีทุนทางความรู้และความสามารถในการ ต่อรองทางสังคมต่ำ ก็อาจจะมีโอกาสถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้จัดการสิทธิ ส่วนกลไกการ กีดกันในระดับบนสุดที่พบบนถนนข้าวสารคือการกีดกันในเชิงนโยบาย ในเชิงการตีความ การประกาศ นโยบายจัดระเบียบในพื้นที่ก็คือความพยายามพัฒนากฎกติกาใหม่ระหว่างรัฐกับกลุ่มผู้ค้าบน วัตถุประสงค์ต่างๆ อาทิ เพื่อตอบสนองนโยบายระดับประเทศหรือระดับเมือง เพื่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของสังคม เพื่อสร้างความสมดุลใหม่ของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มต่างๆ ในเชิงผลลัพธ์ การบังคับใช้มาตรการจัดระเบียบมักทำให้กลุ่มผู้ต้องการใช้สิทธิที่มีทุนทาง การเงิน ความรู้ และความสามารถต่อรองต่ำที่สุดได้รับผลกระทบสูงสุด

การทำงานร่วมกันระหว่างทั้ง 3 กลไกการกีดกันนี้ส่งผลทำให้คนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จะมี โอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยและระบบทรัพยากรบนถนนข้าวสารได้อย่างแท้จริง ผู้ที่ต้องการ ใช้สิทธิแต่ละคนจะพิจารณาด้วยปัจจัยต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดหวัง แล้วจึงตัดสินใจว่าจะยอมรับ กฎกติกาที่อยู่ภายใต้กลไกดังกล่าวได้หรือไม่ ผลของการตัดสินใจมักปรากฏใน 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ การยอมรับกลไกและกติกาในระดับต่างๆ และเข้าสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้จัดการทรัพยากร และการไม่ยอมรับกลไกและกติกาใดๆ แล้วเลือกที่จะใช้ประโยชน์ทรัพยากรและระบบทรัพยากรแบบ ฟรีไรเดอร์ และยอมมีความสัมพันธ์เชิงไล่ล่ากับผู้จัดการทรัพยากร

4.5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์และกติกา

ภายใต้กรอบการตัดสินใจที่กล่าวถึงในหัวข้อข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าการตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับในกติกาดังกล่าวของผู้ต้องการใช้สิทธิรายบุคคลจะให้ค่าน้ำหนักของเหตุผลไปที่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรมมากกว่ากติกาที่เป็นธรรม ยืนยันได้จากบทสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวนมากที่ผู้ค้ายืนยันว่ายังยอมรับที่จะอยู่ภายใต้กลไกการจัดสรรทรัพยากรปัจจุบันต่อไปแม้ว่ากติกาที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ใช่เป็นธรรมต่อพวกเขา หรือกติกาทั้งหลายที่เกิดขึ้นนั้นยังเป็นธรรมหากผลกระทบทางลบต่อพวกเขาอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ดังนั้น ความเป็นธรรมในระดับรายบุคคลจึงสัมพันธ์กับระดับของผลกระทบที่ยอมรับได้อย่างไรก็ตาม เมื่อผลลัพธ์ในระดับบุคคลลดต่ำกว่าระดับที่ยอมรับได้ กลุ่มผู้ค้าจึงพัฒนาโครงการรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์ 2 ระดับ ได้แก่ เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกติกา และเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่เป็นธรรมต่อกลุ่มและสมาชิก

ข้อมูลข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การให้ความสนใจต่อผลลัพธ์และกติกาของผู้ค้ารายบุคคลและระดับกลุ่มนั้นจะมีจุดสนใจที่แตกต่างกัน โดยในระดับรายบุคคลนั้น ผู้ค้าจะให้ความสนใจที่ผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งอาจจะอธิบายได้ด้วยหลักความยุติธรรมเชิงเปรียบเทียบของอมาตยะ เช่น ที่กล่าวไว้ว่าความยุติธรรมและกติกาสัมบูรณ์แบบนั้นไม่มีอยู่จริง การพิจารณาความยุติธรรมจึงอยู่ที่ผู้คนและผลลัพธ์ว่าพวกเขามีทรัพยากรที่เพียงพอต่อความต้องการดำเนินชีวิตตามปรารถนาของตนเองหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นการพิจารณาในระดับกลุ่ม ความสนใจของพวกเขาจะไม่ได้จำกัดที่เพียงผลลัพธ์เชิงเปรียบเทียบ แต่ขยายขอบเขตมาที่กระบวนการกำหนดสิทธิผู้มีสิทธิร่วมในการกำหนดกติกา ซึ่งเป็นไปตามหลักความยุติธรรมเชิงกระบวนการ หลักความยุติธรรมนี้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน และสามารถทำตามกฎเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน



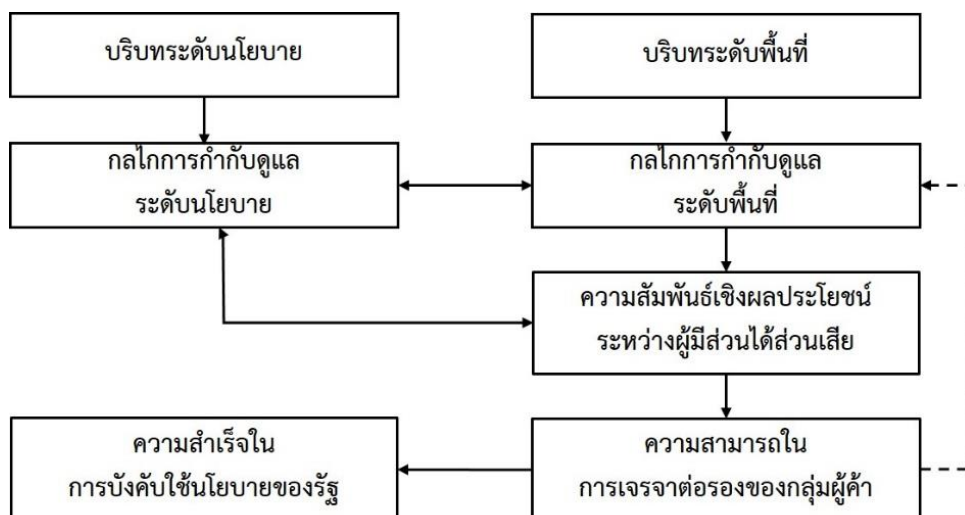
ภาพที่ 4- 34 กลไกการกีดกันสิทธิและกระบวนการตัดสินใจของผู้ใช้สิทธิระดับบุคคลและกลุ่ม

4.5.3 การพัฒนาเป็นสังคมผลประโยชน์ร่วม

หนึ่งในข้อค้นพบจากการศึกษาระบบการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสารคือความสัมพันธ์ที่ได้ประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มคนต่างๆ เช่น ระหว่างเจ้าพนักงานรัฐในระดับปฏิบัติการกับผู้ค้าริมทาง ระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจในอาคารกับกลุ่มผู้ค้าริมทาง และระหว่างเจ้าพนักงานรัฐในระดับนโยบายกับกลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มทุน ความสัมพันธ์บนผลประโยชน์ร่วมเช่นนี้มีบทบาทเป็นทั้งปัจจัยที่ทำให้เกิดการแทรกแซงกลไกการจัดสรรทรัพยากรและทำให้เกิดการลดทอนความขัดแย้งและประสานผลประโยชน์จากการถูกแทรกแซงในขณะเดียวกันในเชิงประจักษ์ บทบาทความสำคัญของความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์นี้สามารถสังเกตได้จากเหตุการณ์การบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ ดังที่มีการอธิบายไปบ้างแล้วก่อนหน้านี้ว่า นโยบายการจัดระเบียบพื้นที่ถนนข้าวสารซึ่งเริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2548 นั้นถูกตั้งสมมติฐานจากกลุ่มผู้ประกอบการในอาคารและผู้ค้าแผงลอยจำนวนหนึ่งว่าเป็นผลมาจากการแทรกแซงในเชิงนโยบายของกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจใหม่ที่เพิ่งปรากฏตัวในพื้นที่ ที่ยังต้องการผลประโยชน์ภายนอกจากการกระจุกตัวของการค้าริมทาง แต่ต้องการควบคุมรูปแบบและทิศทางให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายการดำเนินธุรกิจของกลุ่มทุน การแทรกแซงดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนาภาคีภาคีใหม่ในการจัดสรรทรัพยากรจากระดับนโยบายเพื่อมอบหมายให้เจ้าพนักงานระดับพื้นที่นำไปบังคับใช้ แม้ว่าจะเกิดกระบวนการเจรจาต่อรองในระดับพื้นที่เป็นระยะเวลานานต่อเนื่องหลายปีจนในท้ายที่สุดปรากฏเป็นเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร และส่งผลทำให้กรุงเทพมหานครตัดสินใจบังคับใช้กฎหมายเต็มรูปแบบเพื่อทดลองยกเลิกกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนข้าวสารตลอด 24 ชั่วโมงเป็นเวลา 5 วัน นับในระหว่างวันที่ 2-6 สิงหาคม พ.ศ.2561 เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวบนถนนข้าวสารลดลงในเชิงประจักษ์ จนทำให้นายกสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจบนถนนข้าวสารซึ่งเคยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบของภาครัฐต้องทบทวนท่าที และทำจดหมายเปิดผนึกถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพระนครเพื่อขอให้ทบทวนนโยบายดังกล่าวในช่วงเวลาต่อมา

ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการช่วยเหลือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ในระดับพื้นที่สามารถพัฒนาเป็นปัจจัยเชิงอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายของผู้บริหารในระดับที่สูงกว่าได้ การบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบของกรุงเทพมหานครและรัฐบาลจึงเกิดอุปสรรคมาโดยตลอด หากพิจารณาตามภาพที่ 4-36 จะเห็นได้ชัดเจนว่าการบังคับใช้นโยบายจากระดับบริหารสู่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่ถนนข้าวสารไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยตรง เพราะมีความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในพื้นที่เป็นตัวแปรช่วยเพิ่มความสามารถในการเจรจาต่อรองให้กับกลุ่มผู้ค้าริมทาง โดยในกรณีของถนนข้าวสารนี้ ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ถือว่าเกิดขึ้นในทุกระดับ ตั้งแต่หน่วยพื้นที่สาธารณะหรือ

ระดับอาคาร ระดับกลุ่มทางแนวราบ และระดับกลุ่มทางแนวตั้ง ทุกครั้งที่ผลประโยชน์เหล่านี้ถูกเขย่าให้ห่างออกจากภาวะที่สมดุลด้วยกฎบังคับใช้นโยบาย กลุ่มผู้ค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่จะสร้างสมดุลใหม่ด้วยการปรับกฎกติกาในระหว่างกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ

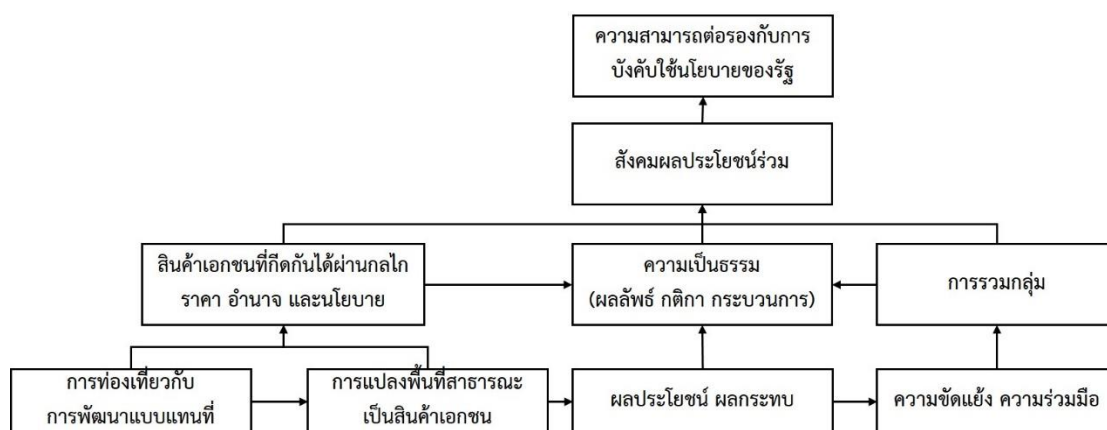


ภาพที่ 4- 35 ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ในฐานะตัวแปรที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้นโยบาย

ในเชิงข้อสรุป ผลการศึกษาเรื่องสถาบันและกลไกในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนข้าวสารสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 4-37 อธิบายได้ว่า ปัจจัยเรื่องการท่องเที่ยวคือสาเหตุที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบแทนที่ และเกิดการกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนข้าวสาร ซึ่งทำให้เกิดการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนในเวลาต่อมา พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชนนี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสินค้าเอกชนทั่วไปตรงที่สามารถกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ผ่านการทำงานร่วมของ 3 กลไก ได้แก่ กลไกราคา กลไกอำนาจ และกลไกนโยบาย การกีดกันดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยและระบบทรัพยากรของผู้ต้องการใช้สิทธิบางกลุ่มที่มีต้นทุนทางการเงิน ความรู้ และความสามารถในการต่อรองที่ต่ำกว่า

ในอีกทางหนึ่ง การใช้ประโยชน์หน่วยและระบบทรัพยากรสาธารณะของผู้ค้าริมทางก็ทำให้เกิดผลประโยชน์และผลกระทบ ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นความร่วมมือและความขัดแย้งทั้งในระดับรายบุคคลและระดับกลุ่มคน สภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่พัฒนาการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองในระบบกำกับดูแล และเพื่อสร้างผลประโยชน์ที่เป็นธรรมต่อกลุ่มและสมาชิกในกลุ่ม องค์ประกอบของกลไกทั้งหมดเหล่านี้หล่อหลอมให้พื้นที่ถนนข้าวสารพัฒนา

เป็นสังคมผลประโยชน์ร่วมในหลากหลายระดับ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ผลประโยชน์ร่วมเหล่านี้ได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบของรัฐบาลและกรุงเทพมหานครไม่สามารถเกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรมตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา



ภาพที่ 4- 36 ข้อเสนอเรื่องกลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนน

ข้าวสาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 5

การกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนเยาวราช

บทที่ 5 แสดงผลการศึกษารื่องการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะถนนเยาวราช ผลการศึกษาจะเรียงเรียงไปด้วยโครงสร้างเดียวกับบทที่ 5 แบ่งเป็นบทสรุปย่อจำนวน 4 เรื่อง การเรียงลำดับเนื้อหาจะเริ่มต้นจากการอธิบายบริบทของพื้นที่ถนนเยาวราช โดยเน้นที่การวิเคราะห์พัฒนาการและรูปแบบการพัฒนาระดับย่านเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงความเป็นมาอันทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ถนนเยาวราช จากนั้นจึงเป็นการอธิบายข้อค้นพบในแต่ละประเด็น ตั้งแต่การเริ่มต้นของกิจกรรมการค้าริมทางบนพื้นที่ถนนเยาวราช สถานการณ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เชิงกายภาพในปัจจุบัน การพัฒนากลไกการกำกับดูแลผลประโยชน์และข้อขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ค้าริมทาง ผู้ประกอบการค้าในอาคาร และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยในส่วนท้ายจะมีการอภิปรายเรื่องประเด็นความเป็นธรรมในเชิงนโยบายเรียงลำดับไปดังนี้

- 5.1 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนเยาวราช
- 5.2 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน
- 5.3 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง
- 5.4 ผลประโยชน์ ผลกระทบ และกลไกการกำกับดูแล
- 5.5 สรุปผลการศึกษา

5.1 บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนเยาวราช

เยาวราชคือย่านชุมชนชาวจีนอพยพ และชาวไทยเชื้อสายจีนที่มีขนาดใหญ่และเก่าแก่ที่สุดของกรุงเทพมหานคร ความเป็นเยาวราชสัมพันธ์กับกิจกรรมการค้าขายมาตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พื้นที่แห่งนี้มีบทบาทเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่สำคัญของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และเป็นพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ของวัฒนธรรมจีนในสังคมไทย ปัจจุบันมีบทบาทเป็นแหล่งจำหน่ายใช้สอยสินค้านานาชนิดทั้งที่ผลิตโดยคนจีนในประเทศไทยและนำเข้ามาจากประเทศจีนและฮ่องกง ภายในย่านประกอบไปด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีความหลากหลาย ประกอบด้วยพื้นที่ตลาดสด อาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นทั้งร้านค้าและที่อยู่อาศัย ธนาคาร ภัตตาคาร ร้านอาหาร สถานบันเทิง ศาสนสถาน โรงเรียน

5.1.1 จากย่านชาวจีนอพยพสู่พื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

ถนนเยาวราชนั้นคือหนึ่งในถนนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ย่านเยาวราช เขตสัมพันธวงศ์ เริ่มต้นตั้งแต่คลองรอบกรุง ทอดตัวลงไปทางทิศใต้ บรรจบถนนจักรวรรดิ ผ่านถนนราชวงศ์ จนไปบรรจบที่ถนนเจริญกรุงช่วงก่อนถึงวัดไตรมิตรฯ ถนนสายนี้ถูกสร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เพื่อรองรับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสำเพ็ง ซึ่งเติบโตและเฟื่องฟูเป็นอย่างมากตั้งแต่ช่วงหลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 การเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงวางแผนพัฒนาถนนจำนวน 18 สายไปพร้อมกันในช่วงเวลานั้นเพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนา เช่น ถนนทรงวาด ถนนทรงสวัสดิ์ ถนนอนุวงศ์ ถนนพาดสาย ฯลฯ โดยในส่วนของถนนเยาวราชนั้นพบว่าต้องใช้เวลาก่อสร้างนานถึง 8 ปี ทั้งที่มีความยาวเพียง 1.41 กิโลเมตร แม้ว่าการตัดถนนจะเป็นไปตามพระราชประสงค์ที่ต้องการสร้างผลกระทบต่อที่ดินชาวบ้านน้อยที่สุด โดยให้ดำเนินไปตามแนวถนนเกวียนหรือทางเดินเดิมเป็นหลัก และให้ขยายขนาดของถนนบริเวณที่เป็นที่ว่างให้กว้างขึ้น แต่เนื่องด้วยพื้นที่เดิมมีคนจนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ทั้งยังมีบ้านเรือนของผู้ที่มีฐานะร่ำรวยอยู่มาก การตัดถนนจึงประสบปัญหาเรื่องการเวนคืนและจ่ายค่าชดเชย แม้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะได้รับการคลี่คลายในเวลาต่อมา แต่ปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องนี้ก็ป็นสาเหตุที่ทำให้ถนนเยาวราชมีลักษณะคดเคี้ยวไปมา และมีขนาดไม่สม่ำเสมอจนมีการกล่าวกันว่ามึลักษณะคล้ายมังกร

การพัฒนาถนนเยาวราชยังเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาระบบรถรางไฟฟ้าในช่วงเวลาต่อมา โดยเส้นทางที่ทอดผ่านถนนเยาวราชคือเส้นทางรถรางสายสามเสน มีจุดจอดรับส่งผู้โดยสารบนถนนเยาวราชถึง 3 จุด ได้แก่ (1) วังบูรพา-สะพานเหล็ก-เวียงนครเกษม (2) คลองถม-แยกวัดตึก (3) ตลาดเก่าเยาวราช-แยกเฉลิมบุรี รถรางสายสามเสนนี้มีสถานีต้นทางที่บริเวณท่าเรือเขียวไข่กา สามเสน และสถานีปลายทางที่สวนลุมพินี เริ่มเปิดให้บริการเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2444 หรือประมาณ 1 ปี ภายหลังจากที่การดำเนินการสร้างถนนเยาวราชแล้วเสร็จ ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเดินทางทั้งทางบก ทางราง และทางน้ำ เปิดโอกาสให้ถนนเยาวราชพัฒนาเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ในลักษณะของพื้นที่รองรับการเจริญเติบโตที่เอื้อล้นมาจากสำเพ็งซึ่งในช่วงเวลานั้นถือว่าเป็นย่านการค้าที่เจริญที่สุดแห่งหนึ่ง ยืนยันได้จากข้อมูลราคาที่ดินในช่วงปีพ.ศ.2447-2450 ที่ปรากฏ

ว่าที่ดินริมถนนเยาวราชมีราคาตารางวาละ 200 บาท ในขณะที่ที่ดินริมถนนสำเพ็งมีราคาตารางวาละ 400 บาท (กรมราชเลขาธิการ, แผนก กง.1.3/3, ร.ศ. 123 และหชน., ร.5 น.5.8/40, ร.ศ. 106 อ้างถึงในสุรางค์ จันทวานิช, 2559)

นอกจากการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจแล้ว พื้นที่โดยรอบถนนเยาวราชยังมีบทบาทเป็นพื้นที่ศูนย์กลางความบันเทิงตามยุคสมัยของสังคม โดยในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีทั้งโรงโสเภณี โรงงิ้ว โรงพนัน โดยในส่วนของโรงงิ้วนั้นได้รับความนิยมอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 4-5 และเริ่มเสื่อมลงในสมัยรัชกาลที่ 6-8 ด้วยมีความบันเทิงประเภทใหม่ๆ เข้ามา เช่น ละคร การเต้นรำ และภาพยนตร์จากตะวันตก อีกทั้งสถานการณ์ประเทศอยู่ในภาวะสงครามโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดสงครามโลก งิ้วก็กลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง จนพบว่าช่วงระหว่างปีพ.ศ.2495-2502 เกิดโรงงิ้วขึ้นในบริเวณย่านเยาวราช-เจริญกรุงเป็นจำนวนมากกว่า 80 คณะ โดยเฉพาะบนถนนเยาวราชเองนั้นมีโรงงิ้วจำนวน 5-6 โรง จนกระทั่ง พ.ศ. 2505 โรงงิ้วจึงเสื่อมความนิยมลง และปิดกิจการทั้งหมดเมื่อ พ.ศ. 2509 โรงงิ้วเดิมต่างก็ถูกปรับเปลี่ยนเป็นธุรกิจประเภทอื่น หรือเป็นโรงงิ้วที่ฉายหนังงิ้วแทนการแสดงงิ้วเช่นในอดีต

เมื่อโรงงิ้วปิดกิจการ กิจกรรมความบันเทิงใหม่ที่เข้ามามีบทบาทบนถนนเยาวราชคือ ภาพยนตร์ ซึ่งโรงภาพยนตร์ส่วนใหญ่ก็คือโรงงิ้วที่ถูกแปรสภาพมานั่นเอง โรงภาพยนตร์บนถนนเยาวราชที่มีชื่อเสียง ได้แก่ โรงภาพยนตร์โอเดียน โรงภาพยนตร์ศรีเยาวราช โรงภาพยนตร์ศรีราชวงศ์ โรงภาพยนตร์คำเธย์ โรงภาพยนตร์เท็กซัส โรงภาพยนตร์บรอดเวย์ โรงภาพยนตร์สิริราม่า โรงภาพยนตร์เทียนแก้วเทียน (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นไซนาทาวนราม่า) โรงภาพยนตร์ศรีเมืองหรือนิวแหลมทอง ถนนเยาวราชในช่วงเวลานั้นได้รับการกล่าวขานว่าเป็นพื้นที่ศูนย์กลางความบันเทิงของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทของการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต บทบาทความเป็นศูนย์กลางของถนนเยาวราชจึงค่อยๆ เลือนหายไป อาคารโรงภาพยนตร์เองก็มีชะตากรรมเช่นเดียวกับโรงงิ้ว ที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นอาคารสาธารณูปการตามความจำเป็นของยุคสมัยต่อมา เช่น ธนาคาร ร้านทอง สำนักงาน ที่จอดรถ ฯลฯ เช่นเดียวกับการให้บริการรถรางไฟฟ้าที่ถูกยกเลิกการดำเนินงานกิจการในช่วง พ.ศ.2511 เพราะถูกประเมินว่าใช้พื้นที่ถนนมาก และมีต้นทุนแพงกว่ารถเมล์



ภาพที่ 5- 1 ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารตามยุคสมัย โรงภาพยนตร์เทียนกัวเทียน
ในอดีตเปลี่ยนเป็นห้างขายทองเล่งหงษ์ในปัจจุบัน
(ที่มา: www.chinatownyaowarach.com)

ถึงแม้ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงมากมาย เยววราชก็ยังคงรักษาบทบาทความเป็นศูนย์กลางทางการค้าของชุมชนการค้าไทย-จีนอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังสืบทอดสัญลักษณ์เชิงวัฒนธรรมความเป็นจีนอย่างเหนียวแน่นเรื่อยมา ส่วนบทบาทความเป็นศูนย์กลางด้านบันเทิงนั้นถูกอัตลักษณ์ใหม่ด้านอาหารและเทศกาลที่อ้างอิงกับวัฒนธรรมจีนมาแทนที่อย่างแนบเนียนจนทำให้เยววราชกลายเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในเวลาต่อมา บทสัมภาษณ์ของนักประวัติศาสตร์ชุมชนท่านหนึ่งกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของย่านในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ดังนี้

“ยุคนั้นไม่ได้เป็นยุคที่เยววราชเจริญสูงสุด แต่มีความเจริญด้านความบันเทิง มีโรงหนังหกโรง มีโรงจิวสี่โรง กลับมาจากโรงเรียนก็เดินกับเพื่อนตามถนนทะเลโรงหนัง โรงจิว ครบทุกโรงก็ครบรอบถนนพอดี แต่เยววราชเปลี่ยนเร็วมาก 10 ปีหลังจากนั้น วิดีโอเริ่มเข้ามาประมาณ พ.ศ. 2525 คนดูหนังน้อยลง ทำให้โรงหนังเริ่มฉายหนังควบ แจกจบ ม. 3 หนังสือก็หายไป หมดยุคโรงหนัง จากนั้นเยววราชเริ่มมีชื่อเสียงเรื่องการค้าและอาหาร เยววราชได้รับการส่งเสริมจริงๆ จังๆ ตอนสร้างประตูจีน กลายเป็นถนนมังกร ถึงค่อยๆ เด็บโตจนเป็นอย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน” (สมชัย กวางทองพาณิชย์, 2561)

บทบาทของถนนเยาวราชในการเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเช่นในปัจจุบันนั้น เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2540 ผ่านโครงการถนนคนเดินเชิญชวนประหยัดของ กรุงเทพมหานคร โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนเมืองให้ได้มีโอกาสเดินบนถนนที่ปราศจากควันพิษและฝุ่นละออง ในครั้งนั้น สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ได้กำหนดให้มีการปิดการจราจรบนถนนเยาวราชเพื่อเป็นถนนคนเดินในทุกวันเสาร์-อาทิตย์แรกของเดือน เพื่อจัดจำหน่ายสินค้าราคาถูก และจัดกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม การจัดกิจกรรมถนนคนเดินบนถนนเยาวราชภายใต้โครงการดังกล่าวเกิดขึ้น 3 ครั้ง ในระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม ภายใต้แนวคิด “เรายกฮองกงมาไว้ที่นี่” “มหกรรมอาหารเลิศรส” และ “มหกรรมทองคำเยาวราชและของขวัญ” จากนั้นจึงได้มีการจัดโครงการ Amazing China Town Yaowaraj ภายใต้โครงการ Amazing Thailand ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในช่วง พ.ศ.2541-2542 กิจกรรมข้างต้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการนำวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ด้านการค้าทองคำและอาหารของเยาวราชมาประกอบสร้างเพื่อนำเสนอถนนเยาวราชในฐานะพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของ กรุงเทพมหานคร โครงการดังกล่าวนี้นับว่าประสบผลสำเร็จสูง เพราะภาพลักษณ์ของถนนเยาวราชนับตั้งแต่ช่วงเวลานั้นเป็นต้นมาจะถูกจดจำผ่าน 3 อัตลักษณ์อันได้แก่ “วัฒนธรรมไทยจีน ทองคำและอาหาร” อยู่เสมอ โดยเฉพาะอัตลักษณ์ด้านอาหารนั้นนับว่ามีความเด่นชัดมากและมีชื่อเสียงระดับนานาชาติ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มสำคัญ คือ อาหารที่อยู่ในภัตตาคารหรือในอาคารพาณิชย์ และอาหารที่วางขายบนทางเท้าหน้าอาคารหรือบนถนน โดยในส่วนของอัตลักษณ์เรื่องอาหารบนถนนเยาวราชนี้ พบว่านักประวัติศาสตร์ชุมชนท่านเดิมได้อธิบายความเป็นมาไว้ว่า

“เรา (เยาวราช) ดีได้เพราะว่าเรามีท่าเรืออยู่ตรงนี้ เราส่งซีอิ๊วจากเมืองจีนเข้ามา เราส่งทุกอย่างจากฮองกงเข้ามา เรามีสวนผักอยู่ข้างๆ ซึ่งเราสามารถนำผลผลิตทางการเกษตรเข้ามารวมกัน เราผ่านกลุ่มคนซึ่งในชีวิตนี้ให้ความสำคัญกับการกินมากเพราะมันเป็นความสุขอย่างเดียวที่เขาเสพได้” (สมชัย กวางทองพาณิชย์, 2562)

ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยเรื่องทำเลที่ตั้ง กิจกรรมการค้าส่งออกและนำเข้า และวัฒนธรรมการกินของผู้คนในอดีตคือรากฐานสำคัญของอัตลักษณ์ด้านอาหารของเยาวราช นอกจากนั้น ชื่อเสียงของอาหารบางประเภทบนถนนเยาวราชและพื้นที่โดยรอบยังสัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแบบไม่เป็นทางการในพื้นที่ เช่น สัมพันธ์กับการเป็นแหล่งรวมกรรมกรและ

กิจกรรมการพนันในบ่อนเบี้ย ซึ่งกล่าวกันว่ามีอยู่ในสำเพ็งและเยาวราชมากถึง 10 แห่งใน พ.ศ.2430 พื้นที่บ่อนเบี้ยในสมัยนั้นมีบทบาทเป็นจุดนัดพบสำคัญ จึงเป็นแหล่งรวมร้านอาหารและขนมหวาน อาทิ ข้าวแกง ข้าวต้ม กวยเตี๋ยวจับกัง ข้าวเฉโปหรือข้าวเสียวโป ขนมเปียก ขนมโก๋ ขนมจับกิม ถั่วตัด ขนมฝอยทอง ทองหยิบ หมากสมัค ฯลฯ ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมการบริโภคอันหลากหลายในย่านเยาวราชที่กลายเป็นต้นทุนของการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในปัจจุบัน ปัจจุบัน ร้านอาหารเก่าแก่ทั้งในและนอกอาคารเหล่านี้ยังคงเปิดให้บริการอยู่เป็นจำนวนมาก ร้านค้าแต่ละร้านมีประวัติเก่าแก่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่ขายมานานกว่าสองชั่วอายุคน สืบทอดกิจการจากรุ่นสู่รุ่น บางร้านมีอายุยาวนานถึง 120 ปี



ภาพที่ 5- 2 ร้านอาหารเก่าแก่ในย่านเยาวราชที่ยังคงเปิดกิจการในปัจจุบัน

5.1.2 การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร

ผลการศึกษาของโครงการย่านจีนถิ่นบางกอก โดยสถาบันอาศรมศิลป์ (2560) ได้กล่าวถึงประชากรในเยาวราชว่าแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ คนดั้งเดิมที่ยังทำการค้าและมีที่พักอาศัยในพื้นที่ คนดั้งเดิมที่ยังทำการค้าแต่ย้ายไปอยู่อาศัยที่อื่นและคนภายนอกที่เข้ามาทำการค้าในย่าน ทั้งนี้พบว่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการย้ายออกของผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ปัจจัยสาเหตุ ได้แก่ ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัดจากการขยายตัวของการค้า ความทรุดโทรมของตัวอาคารที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ความเสี่ยงต่อปัญหาอัคคีภัย ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเพราะส่วนใหญ่เป็นผู้เช่า ส่วนกลุ่มคนภายนอกที่ย้ายเข้ามาประกอบธุรกิจนั้นพบว่ามีจำนวนมากที่สุด เนื่องจากเยาวราชและย่านการค้าโดยรอบเป็นศูนย์กลางพื้นที่ประกอบธุรกิจค้าส่งและปลีกขนาดใหญ่ของกรุงเทพมหานคร

ผลการศึกษาข้างต้นนี้ถือว่ามีสอดคล้องกับรายงานที่จัดทำขึ้นโดยกองนโยบายและแผนงาน สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2561 และการศึกษาภาคสนามของผู้วิจัยในช่วงปีที่ผ่านมา กล่าวโดยสรุปพบว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารริมถนนเยาวราชนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับที่ดินและอาคารขนาดใหญ่ โดยจำนวนมากนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงจากโรงแรมหรู โรงจิว และโรงภาพยนตร์เพื่อเป็นอาคารประเภทอื่นๆ ตามความต้องการของสังคมร่วมสมัย ตั้งแต่ช่วงต้น พ.ศ.2500 เช่น ร้านทอง ลานจอดรถ ธนาคาร โรงแรม เป็นต้น กลุ่มอาคารที่พบที่มีการประกอบธุรกิจมาอย่างยาวนานคือกลุ่มธุรกิจประเภทร้านทอง มีอายุตั้งแต่มากกว่า 100 ปี ถึงประมาณครึ่งศตวรรษ นอกจากร้านทองเหล่านี้ยังมีธุรกิจขนาดเล็กประเภทต่างๆ ที่สืบทอดกิจการจากรุ่นพ่อแม่ กิจการเหล่านี้จำนวนมากมีอายุเก่าแก่ตั้งแต่ 60-70 ปีขึ้นไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วสามารถสรุปได้ว่าอาคารส่วนใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมถนนเยาวราชเกิดการเปลี่ยนแปลงประเภทของธุรกิจ ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคาร และกลุ่มประชากรที่อยู่อาศัยในระดับต่ำ ในทางตรงกันข้าม ผู้วิจัยกลับพบข้อมูลที่บ่งชี้ว่าประชากรสัดส่วนใหญ่ที่ย้ายออกจากพื้นที่ในช่วงระยะเวลาครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาคือกลุ่มผู้อยู่อาศัยกลุ่มเดิมในอาคารพาณิชย์ตามตรอกซอกซอยที่แยกออกไปจากถนนเยาวราช โดยสาเหตุส่วนใหญ่คือปัญหาสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความแออัด ความจอบ้าง ความเสื่อมโทรม ความคับแคบของอาคารที่ไม่สอดคล้องกับการขยายตัวของครอบครัว ฯลฯ และความไม่มั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย ดังข้อมูลการให้สัมภาษณ์

“คนจีนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ มีฐานะ และรู้ภาษาและวัฒนธรรมไทยเป็นอย่างดี ไม่ค่อยอยากอยู่อย่างแออัดในพื้นที่เยาวราชแล้ว อย่างครอบครัวผมไม่ได้ไปวัดจีนนานมาก มีเทศกาลอะไร ก็เข้าวัดไทย เหลือแต่ไหว้เจ้า เซ่งเม้ง ตรุษจีน และเพื่อนหลายคนที่เคยมีบ้านอยู่เยาวราชก็ไปอยู่คอนโดมิเนียมกลางเมือง หรือไม่ก็

ไปอยู่บ้านเดี่ยวหลังใหญ่ที่ไกลออกไปกันหมด ไม่มีใครอยากอยู่เยาวราชกันแล้ว เพราะมีสภาพแออัดและอีกทีก” (คุณบุญส่ง อ้างถึงในสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2562)

“ครอบครัวผมไม่ได้มีฐานะร่ำรวย ที่อยู่อาศัยก็เป็นตึกแถวที่ต้องเช่า และเนื่องจากครอบครัวของผมและตัวผมเอง ไม่ได้ทำการค้าขายอะไรแถวนั้น พอเรียนจบและเริ่มทำงาน มีเงินเดือนก็ย้ายออกไปซื้อบ้านอยู่ชานเมือง จำได้ว่าตอนที่ย้ายออกไปใหม่ ๆ รู้สึกถึงความโปร่งโล่งสบาย อากาศก็สดชื่น ต่างกับความเป็นอยู่ที่อุดู อยู่ ในตรอกเล็ก ๆ และตึกแถวที่คับแคบราวฟ้ากับเหว ปัจจุบันผมเข้ามาแถวเยาวราช 2-3 ครั้งต่อเดือน เพื่อเยี่ยมเยียนคนรู้จักซึ่งส่วนใหญ่ ยังทำมาค้าขายอยู่แถวนี้ และเพื่อจับจ่ายซื้อข้าวของและอาหารการกินบางอย่างที่หากินหรือหาซื้อที่อื่นไม่ได้ หรือหาได้แต่รสชาติก็ยังไม่ดีหรือไม่เหมือนซะทีเดียว ถ้าถามว่าอยากจะทำมาค้าขายอยู่อาศัยในย่านนี้อีกไหม คำตอบคือ “ไม่เอาอีกแล้ว” ผมยินดีที่จะมาแบบท่องเที่ยวและจับจ่ายซื้อข้าวของอย่างที่เป็นอยู่ในตอนนี้มากกว่า ...เดี๋ยวนี้มีผู้คนจากต่างถิ่นเข้าไปทำการค้าขายและเช่าที่อยู่อาศัยในตรอกและซอยของย่านเยาวราชจำนวนมาก ยังเหลือแต่ตึกแถวริมถนนใหญ่ที่ยังเป็นร้านค้าเก่าแก่ดั้งเดิม ค้าขายมายาวนาน 60 - 70 ปีขึ้นไป แต่ก็จะเป็นรุ่นลูก รุ่นหลานที่มาดูแล” (คุณมงคล อ้างถึงในสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2562)

“ชุมชนเปลี่ยนไป คนแก่ที่เราทักทายล้มหายตายจาก บางคนไม่ได้ตาย แต่ย้ายออกตามลูกหลานที่ไปสร้างฐานะข้างนอก” (สุธารัตน์ กิจดิเวชกุล อ้างถึงโดยทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2562)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ปัจจุบันย่านเยาวราชมีคนต่างถิ่นเข้าไปทำมาหากินมากขึ้นเรื่อย ๆ คนอยู่อาศัยในเยาวราชที่เป็นเจ้าของบ้านดั้งเดิมเลยที่ยังคงอาศัย อยู่ในบริเวณนี้จะมีอยู่แค่บ้านบริเวณริมถนน ส่วนกลุ่มที่อยู่ในตรอกซอยนั้น ถ้าไม่เหลือแต่เจ้าของที่เป็นคนเฒ่าคนแก่ ก็เป็นพนักงานอาศัยอยู่เสียส่วนใหญ่ กล่าวคือ ร้านค้าหลายร้านมีแค่หน้าร้านไว้ทำมาค้าขาย ส่วนด้านบนทำเป็นโกดังเก็บของ หรืออาจจะทำเป็นที่อยู่อาศัยให้พนักงาน พอหมดเวลาค้าขายก็กลับไปอยู่บ้านหลังใหม่ที่อยู่นอกเมืองออกไป ทั้งนี้ สังเกตได้จากโรงเรียนเดิมของผม ที่ในช่วงหลายปีหลังมานี้ ไม่สามารถรับเด็กในพื้นที่มาได้เต็มจำนวนที่ต้องการ แม้โควต้าจะลดลงจากสมัยก่อนแล้วก็ตาม เนื่องจากจำนวนเด็กที่มีพื้นเพอาศัยในเขตนั้นมีจำนวนน้อยลงนั่นเอง ผมมองว่าเขตที่อยู่อาศัยจริง ๆ มีแค่ย่านตลาดน้อย แถวถนนทรงวาด ย่านนครเกษม และย่านจักรวรรดิ ในตรอกต่าง ๆ ที่เหลือกลายเป็นแค่หน้าร้านเสียหมด” (คุณสมบุญ อ้างถึงในสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2562)

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดการย้ายออกแล้ว ผู้อยู่อาศัยกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารมาแต่ดั้งเดิมจะยังคงรักษาสิทธิการใช้ประโยชน์อาคารไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ภายในครอบครัวหรือกิจการ ผู้อยู่อาศัยเดิมที่ย้ายออกไปแล้วยังคงมีความผูกพันกับพื้นที่ และพบบ้างว่ามีผู้ที่กลับเข้ามาประกอบอาชีพค้าขายริมทางบนถนนเยาวราชโดยอาศัยความช่วยเหลือของเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในพื้นที่

5.1.3 การเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวบนถนนเยาวราชที่สั่นคลอน

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมบนถนนเยาวราชตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันแบ่งได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาของการเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจจากถนนสำเพ็ง ช่วงเวลาของการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางความบันเทิงของกรุงเทพมหานคร และช่วงเวลาของการเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยในช่วงระยะเวลาแรกนั้น กลุ่มชาวจีนที่ค่อนข้างมีฐานะแต่เดิมจะใช้ข้อได้เปรียบเรื่องตำแหน่งที่ตั้ง โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง และระบบเครือข่ายครอบครัวในต่างประเทศเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจส่งออกและนำเข้าสินค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะฮ่องกง ในขณะที่กลุ่มชาวจีนที่ยากจนจะใช้พื้นที่ย่านเยาวราชแห่งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตการทำงานรับจ้างและใช้ชีวิตในเมืองไทยภายใต้การดูแลและคุ้มครองของเจ้าแม่ตระกูลต่างๆ เมื่อการค้าส่งออกและนำเข้าส่งผลทำให้พื้นที่เกิดความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสูงขึ้น จึงเกิดแรงดึงดูดกลุ่มธุรกิจประเภทต่างๆ เข้าสู่พื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจประเภทสถานบันเทิง พื้นที่ถนนเยาวราชและย่านโดยรอบในช่วงเวลาหนึ่งจึงมีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางทางสังคม ซึ่งไม่จำกัดอยู่เพียงในระหว่างคนจีนอพยพหรือคนไทยเชื้อสายจีนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกลุ่มชนชั้นเจ้านาย ขุนนาง และประชาชนคนไทยโดยทั่วไป ในช่วงระยะเวลานี้เองที่ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคารบนถนนเยาวราชเกิดความโดดเด่นขึ้นมาจนมีชื่อเสียง และกลายเป็นต้นตอทางเศรษฐกิจที่ภาครัฐสามารถหยิบยกไปใช้ในการกำหนดนโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมา

แม้ว่าถนนเยาวราชเองจะเป็นหนึ่งในพื้นที่ย่านเก่าในเขตเมืองชั้นในที่มีจุดอ่อนเรื่องความแออัดและเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และความด้อยประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐาน จนส่งผลทำให้ผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมจำนวนมากที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่ตัดสินใจย้ายออกในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ถนนเยาวราชก็ยังคงบทบาทเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจีนเรื่อยมา โดยตลอด จากมุมมองของผู้วิจัย การคงอยู่ในฐานะพื้นที่ศูนย์กลางเช่นนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสนับสนุนกันในเชิงเครือข่ายระหว่างย่านการค้าต่างๆ ของชุมชนชาวไทยเชื้อสายจีนโดยรอบ การคงความเป็นศูนย์กลางของแหล่งอาหารและวัตถุดิบสำคัญในอาหารจีน การเป็นแหล่งรวมศาสนสถานสำคัญและเป็นพื้นที่จัดกิจกรรมเฉลิมฉลองเทศกาลสำคัญ

ของคนไทยเชื้อสายจีน ฯลฯ ปัจจัยทั้งหมดนี้ทำให้ความเป็นสัญลักษณ์ของถนนเยาวราชในฐานะพื้นที่แห่งความรุ่งเรืองของคนจีนอพยพในประเทศไทยมีความเด่นชัดและยังสืบต่อมาได้ในปัจจุบัน

เช่นเดียวกัน ความเป็นสัญลักษณ์ดังกล่าวถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยภาครัฐ นับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาที่กรุงเทพมหานครริเริ่มพัฒนาโครงการถนนคนเดินเชิญชวนประหยัด ตามมาด้วยโครงการประชาสัมพันธ์ถนนเยาวราชในฐานะสินค้าการท่องเที่ยวโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2541-2542 บทบาทของพื้นที่ถนนเยาวราชในฐานะพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจึงมีความเด่นชัดขึ้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมา นโยบายการพัฒนาพื้นที่ถนนเยาวราชก็มักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับกิจกรรมการท่องเที่ยว ถนนเยาวราชจึงเกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจใหม่ และกลายเป็นพื้นที่ทำเลทองที่ผู้ค้า ผู้ประกอบการ นักธุรกิจ และนักลงทุนหมายตา ประกอบกับเมื่อเกิดการย้ายออกของกลุ่มอยู่อาศัยเดิมบางส่วนดังที่กล่าวในข้างต้น โครงสร้างของประชากรและสังคมบนถนนเยาวราชจึงเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ด้วยสัดส่วนของประชากรที่ย้ายออกเป็นจำนวนมาก ความเปลี่ยนแปลงด้านประชากรที่เกิดขึ้นจึงถูกสะท้อนเป็นความหวังใญ่จะทำให้ “ความเป็นจีน” ของเยาวราชเปลี่ยนแปลงไป

“ระยะหลังมานี้ เยาวราชมีร้านของต่างชาติเข้าไปตั้งอยู่จำนวนมาก ตั้งแต่โลตัส เซเว่นอีเลฟเว่น วัตสัน ซึ่งจะมีเข้ามาเสริมอีกมากขึ้น แต่ส่วนตัวยังมองว่า ความเป็นจีนของคนจีนโพ้นทะเลคงไม่ถึงกับเลือนหายไป แต่จะเป็นในรูปของเงินแบบปรุงแต่งหรือแบบ รื้อฟื้นมาใหม่มากขึ้น อย่างที่เห็นกันว่า แม้จะเป็นร้านค้าที่ขายของสำหรับเทศกาลจีน แต่กลับเป็นคนไทยหรือต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการนั่นเอง” (คุณนิภาอรณ์ฯ อ้างถึงในสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2562)

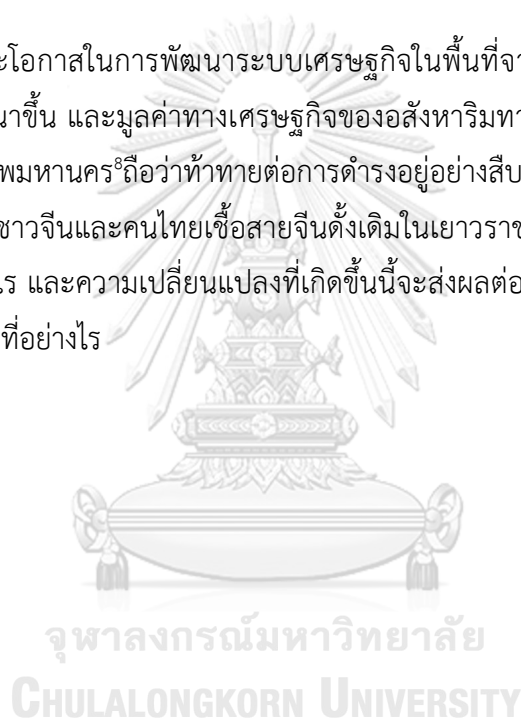
“สมัยก่อนจะทำน้ำซุ๊ป ก๋วยเตี๋ยว ข้าวต้มปลา ต้องต้มกระดูกเป็นชั่วโมง ๆ เป็นวัน ๆ ตอนนี่ ตั้งร้าน น้ำเต๋อดขายได้เลย ใส่มงซูรส สารเคมีเข้าไปเยอะ ๆ มันผัดกันนะ คนขายก็ผัดกัน ราคาที่ผัดกันใหญ่” (สุธารัตน์ กิจติเวชกุล อ้างถึงโดยทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2562)

ถนนเยาวราชจึงเป็นอีกหนึ่งพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจในเขตย่านเมืองเก่ากรุงเทพมหานครที่กำลังเผชิญกับ “ความเปลี่ยนแปลง” แนวโน้มที่เริ่มสังเกตได้ชัดมากขึ้นในช่วงระยะเวลาครั้งทศวรรษที่ผ่านมาคือการมีผู้ประกอบการในอาคารและกลุ่มธุรกิจประเภทใหม่ (ภาพที่ 5-3) รวมถึงมีผู้ค้าริมทางและสินค้าริมทางประเภทใหม่ปรากฏตัวบนถนนเยาวราชมากขึ้น แนวโน้มนี้ถูกวิเคราะห์ว่าจะมีความเด่นชัดมากขึ้นเรื่อยๆ ภายหลังจากที่ระบบขนส่งมวลชนประเภทรางเปิดให้บริการใน พ.ศ. 2562 ดังบทสัมภาษณ์

“เท่าที่จำความได้ ช่วงเวลาประมาณ 30 ปีที่แล้วถึงช่วงก่อนที่จะมีรถไฟฟ้าใต้ดิน เยาวราชไม่ได้เปลี่ยนไปมากเท่าไร เพราะเราเกิดมาก็เจอกับร้านขายทองสองข้างทาง มีป้ายไฟตอนกลางคืนแบบนี้แล้ว จะมีก็แต่ร้านค้า ร้านอาหารที่เปลี่ยนเจ้าของ เปลี่ยนอาหารที่ขายมากกว่า จนกระทั่งรถไฟฟ้าใต้ดินเข้ามา ก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างบ้าง เช่น มีการสร้างตึกใหญ่ ๆ ช่วงเจริญกรุงก็มีการสร้างโรงแรม แล้วก็มีการก่อสร้างตึกที่เสื่อมโทรมไปตามกาลเวลา เช่น โรงหนังเก่าที่ทยอยปิดตัว” (ชุตินาถ ทศนานุพันธ์ อ้างถึงใน adaybulletin online เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2561)

“ผมเกิด และโตที่นี่ จึงขอยืนยันอีกเสียงว่าใครๆ ก็อยากเข้ามาทำธุรกิจในเยาวราช” (สุวรรณ เลิศปัญญาโรจน์ อ้างถึงใน Brand inside online เมื่อวันที่ 6 พ.ย. 2561)

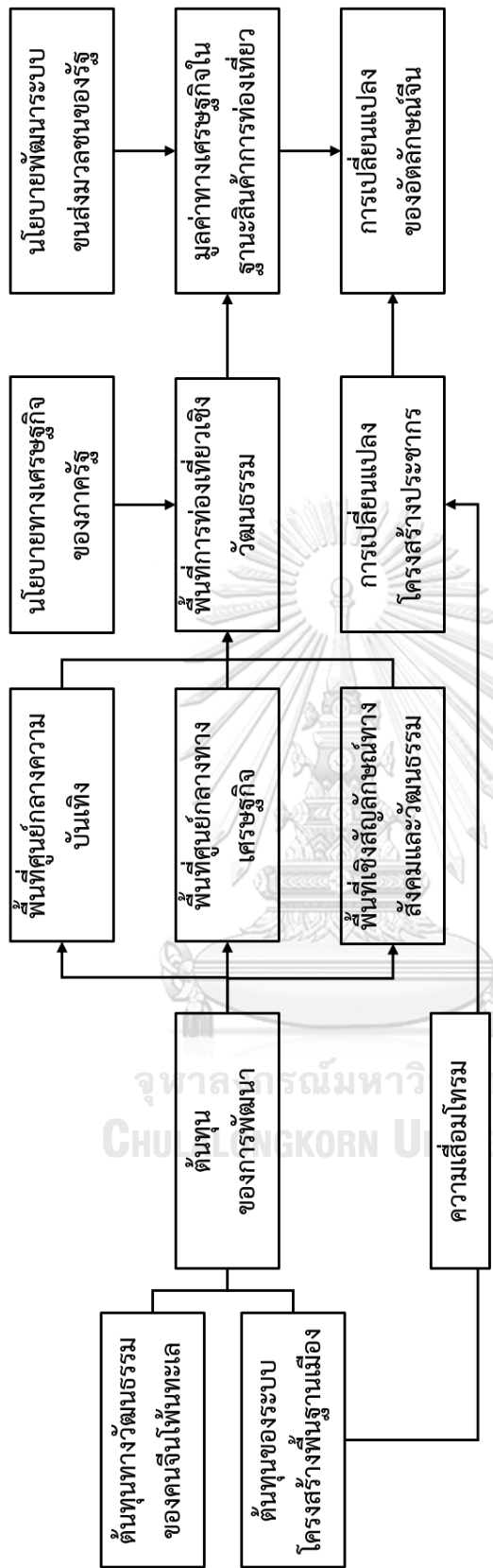
ศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในพื้นที่จากระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งพื้นที่ที่พัฒนาขึ้น และมูลค่าทางเศรษฐกิจของอสังหาริมทรัพย์บนถนนเยาวราชที่สูงเป็นอันดับ 7 ของกรุงเทพมหานคร⁸ ถือว่าท้าทายต่อการดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องของระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมชุมชนชาวจีนและคนไทยเชื้อสายจีนดั้งเดิมในเยาวราชว่าจะต้านทานต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงนี้ได้เช่นไร และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้จะส่งผลต่อการค้าริมทางบนถนนเยาวราช และการกำกับดูแลพื้นที่อย่างไร



⁸ อ้างอิงราคาประเมินที่ดินบนถนนเยาวราชรอบบัญชี พ.ศ. 2559-2562 โดยกรมธนารักษ์ พบว่าราคาประเมินที่ดินมีมูลค่า 700,000 บาทต่อตารางวา สูงเป็นอันดับที่ 7 ของกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 5- 3 ธุรกิจในอาคารบนถนนเยาวราชกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบที่ทันสมัยขึ้นโดยนำ
อัตลักษณ์ความเป็นจีนมานำเสนอใหม่



ภาพที่ 5-4 กรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแบบถ่วงดุล

5.2 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน

ผลการศึกษาในส่วนนี้จะอธิบายข้อค้นพบเรื่องการค้าริมทางบนถนนเยาวราชกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน ผ่านโครงสร้างเนื้อหา 3 ส่วนในลักษณะเดียวกับบทที่ 4 ได้แก่ บรรทัดฐานเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร กลไกการใช้สิทธิเชิงพหุدينัยบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร และกลไกการรับรองสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.2.1 ว่าในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครนั้น สิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะจะเกิดขึ้นได้จากพฤติกรรม 2 ลักษณะ ได้แก่ เกิดจากการขยายตัวจากพื้นที่ภายในอาคารสู่ภายนอกอาคาร และเกิดจากการครอบครองเป็นระยะเวลานาน สิทธิเชิงพหุدينัยที่เกิดขึ้นด้วยบรรทัดฐานชุมชนเช่นนี้ครอบคลุมตั้งแต่การใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง การกีดกันการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น และการถ่ายโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ให้ผู้อื่น

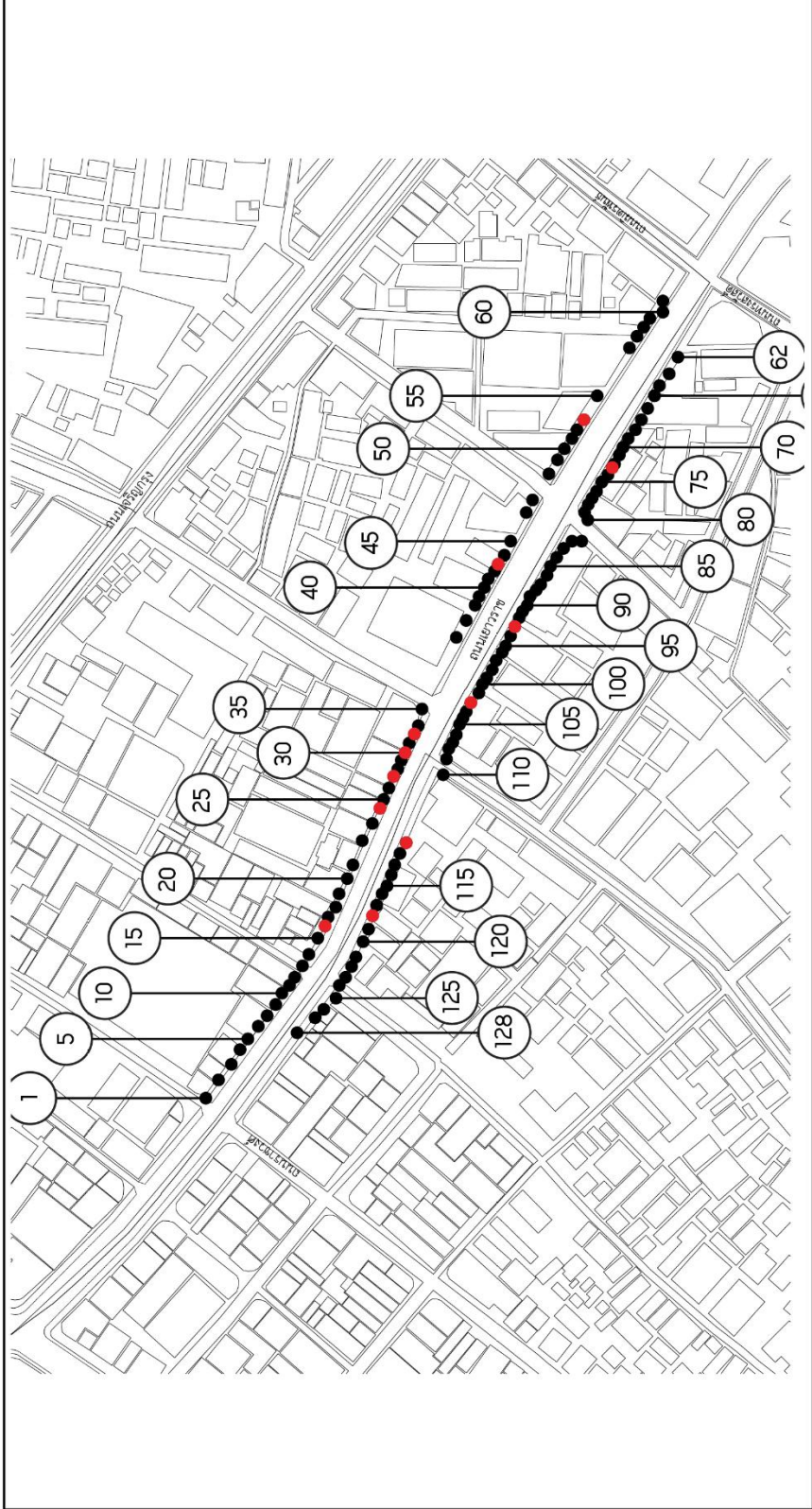
จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าสมาชิกชุมชนบางส่วนบนถนนเยาวราชยอมรับพฤติกรรมการครอบครองสิทธิทั้งสองลักษณะเป็นบรรทัดฐานภายใน แต่ว่าการแสดงออกในเชิงประจักษ์ถึงการนำบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการข้างต้นมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นมีความชัดเจนน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับถนนข้าวสาร ในกรณีที่พบส่วนใหญ่เป็นการใช้พื้นที่ทางเดินเท้าฝั่งที่ติดกับอาคารในช่วงบริเวณใต้ชายคาเพื่อเป็นที่ตั้งของแผงขายสินค้าในร้านซึ่งจะมีการจัดเก็บเข้าร้านเมื่อไม่ใช้งาน บางร้านอาจจะมีการใช้พื้นที่ทางเท้าฝั่งผิวการจราจรเพื่อตั้งแผงที่มีลักษณะชั่วคราวส่วนใหญ่เป็นร้านขายของที่ระลึก อาหารแห้ง เสื้อผ้า สินค้าจิปาถะ และร้านขายอาหารที่มีที่นั่งเพื่อรับประทานภายในอาคาร ส่วนร้านค้าอื่นๆ นั้นไม่พบว่ามีการใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารเพื่อการค้าหรือแสดงเครื่องหมายเชิงสัญลักษณ์ใดๆ เพื่อบ่งบอกถึงขอบเขตของสิทธิเชิงพหุدينัย พฤติกรรมการแสดงออกเช่นนี้นับว่ามีความแตกต่างกับเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารบนถนนข้าวสารในระดับที่สังเกตได้ทั่วไป

ในทางกลับกัน บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิเชิงพหุدينัยอันเกิดจากการจับจองเป็นระยะเวลานานกลับมีความเด่นชัดมากกว่า จากการศึกษาภาคสนาม พบว่ามีผู้ค้าริมทางเป็นจำนวนมากที่เข้าถึงสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะบริเวณถนนเยาวราชด้วยบรรทัดฐานดังกล่าวนี้ ผู้ค้ากลุ่มนี้ยืนยันว่าพวกเขาไม่รู้จักรับกับเจ้าของอาคาร แต่ค้าขายได้เพราะ “อยู่ตรงนี้มีมานาน” โดยบางคนสืบต่อกิจการมาจากรุ่นพ่อแม่ ในขณะที่บางคนเริ่มต้นจับจองพื้นที่ในยุคสมัยของตนเอง ความน่าสนใจคือบรรทัดฐานที่เกิดจากการจับจองมานานเช่นนี้ถือว่าเป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับได้ในระหว่างสมาชิกใน

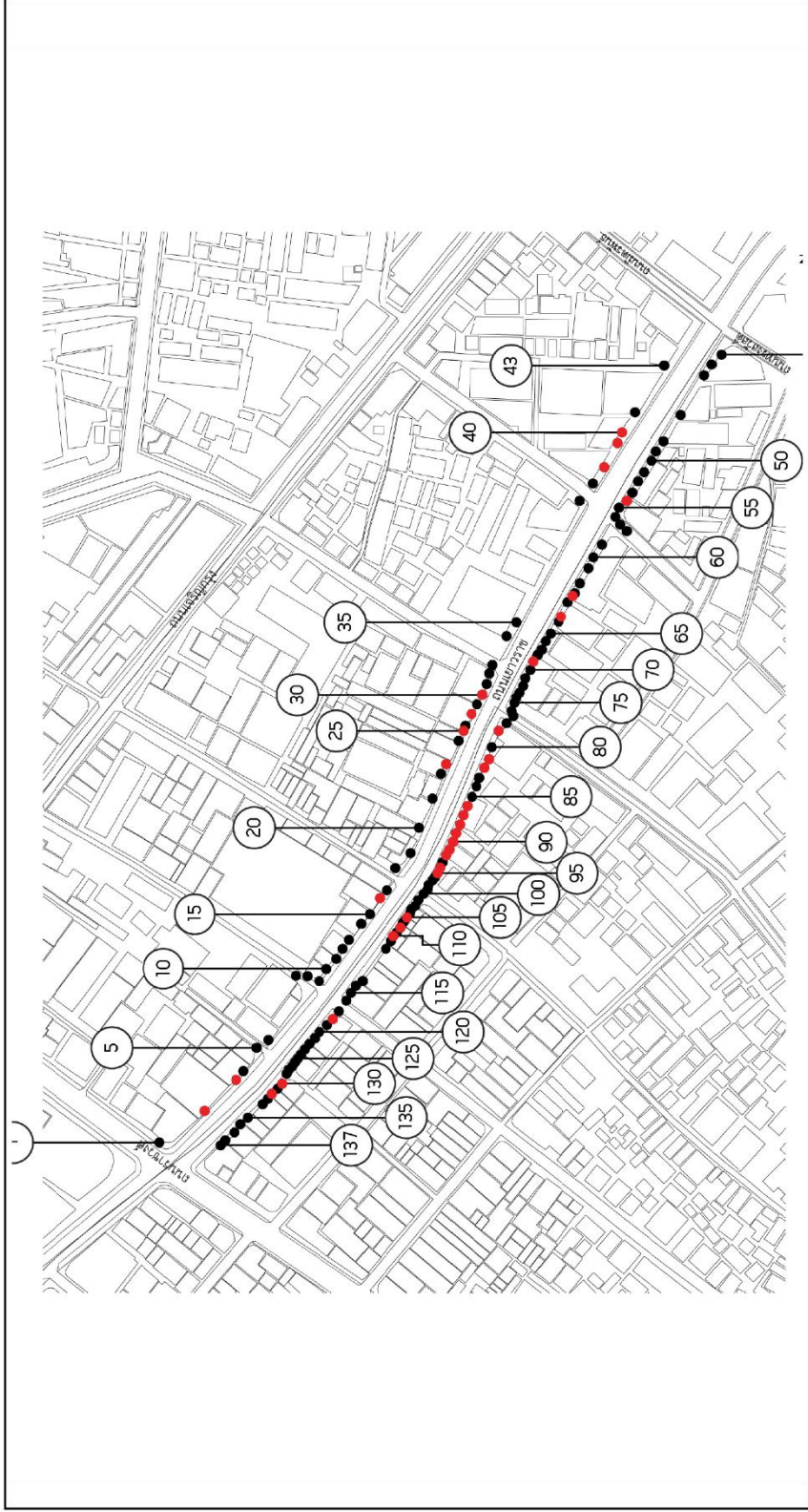
ชุมชน ทั้งยังสามารถต่อรองได้แม้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวนี้จะได้รับการขยายรายละเอียดต่อไป

5.2.2 การใช้สิทธิเชิงพุดินยบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร

ข้อค้นพบหนึ่งที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชคือพฤติกรรมการใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร กล่าวคือ ในขณะที่เกือบทั้งหมดของผู้ประกอบการค้าในอาคารบนถนนข้าวสารมีพฤติกรรมนิยมใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารในฐานะส่วนต่อขยายของพื้นที่การค้าภายในอาคาร หรือหากไม่ใช่ประโยชน์เองก็จะเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมาใช้สิทธิโดยเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทน ในทางกลับกัน สัดส่วนใหญ่ของผู้ประกอบการค้าภายในอาคารบนถนนเยาวราชนั้นกลับไม่มีพฤติกรรมใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารในฐานะพื้นที่ส่วนต่อขยายจากภายในอาคาร (แผนที่ 5-1, 5-แผนที่ 5- 2) วิเคราะห์เหตุผลได้ว่าเป็นเพราะประเภทของธุรกิจที่ตั้งอยู่ในอาคารพาณิชย์ริมถนนเยาวราชนั้นมีความแตกต่างจากถนนข้าวสาร โดยจำนวนมากจะเป็นร้านทอง ธนาคาร สำนักงาน โรงแรม ภัตตาคาร ร้านค้าอัญมณี นาฬิกา กระเป๋า และสิ่งของมีค่าที่มีความเป็นทางการสูง หรือเป็นอาคารที่ไม่ต้องการใช้พื้นที่หน้าร้านโดยตรง เช่น อาคารหรือลานจอดรถ ส่วนร้านค้าที่มีพฤติกรรมใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารในลักษณะพื้นที่ต่อขยายนั้นแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มตามประเภทของสินค้า ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า และสินค้าจิปาถะ ร้านค้าที่ขายเสื้อผ้าและสินค้าจิปาถะซึ่งเป็นประเภทของสินค้าที่ต้องการพื้นที่จัดแสดงจะมีพฤติกรรมยื่นชั้นวางของออกมาจากภายในร้านในลักษณะชั่วคราว เพื่อให้ผู้สัญจรผ่านไปมาเห็นและตัดสินใจซื้อได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ร้านค้ากลุ่มนี้มีจำนวนและสัดส่วนไม่มากนัก อีกทั้งพื้นที่ส่วนที่ขยายออกมาจากแนวธรณีประตูอาคารโดยส่วนใหญ่แล้วยังอยู่ในขอบเขตของพื้นที่กั้นเสาอาคาร ส่วนร้านค้าประเภทอาหารนั้นส่วนใหญ่จะใช้พื้นที่ทางเดินเท้าภายนอกอาคารเพื่อเป็นที่ตั้งของโต๊ะรับประทานอาหาร โดยมีพื้นที่ปรุอยู่ภายในอาคาร (ภาพที่ 5-5, 5-6)

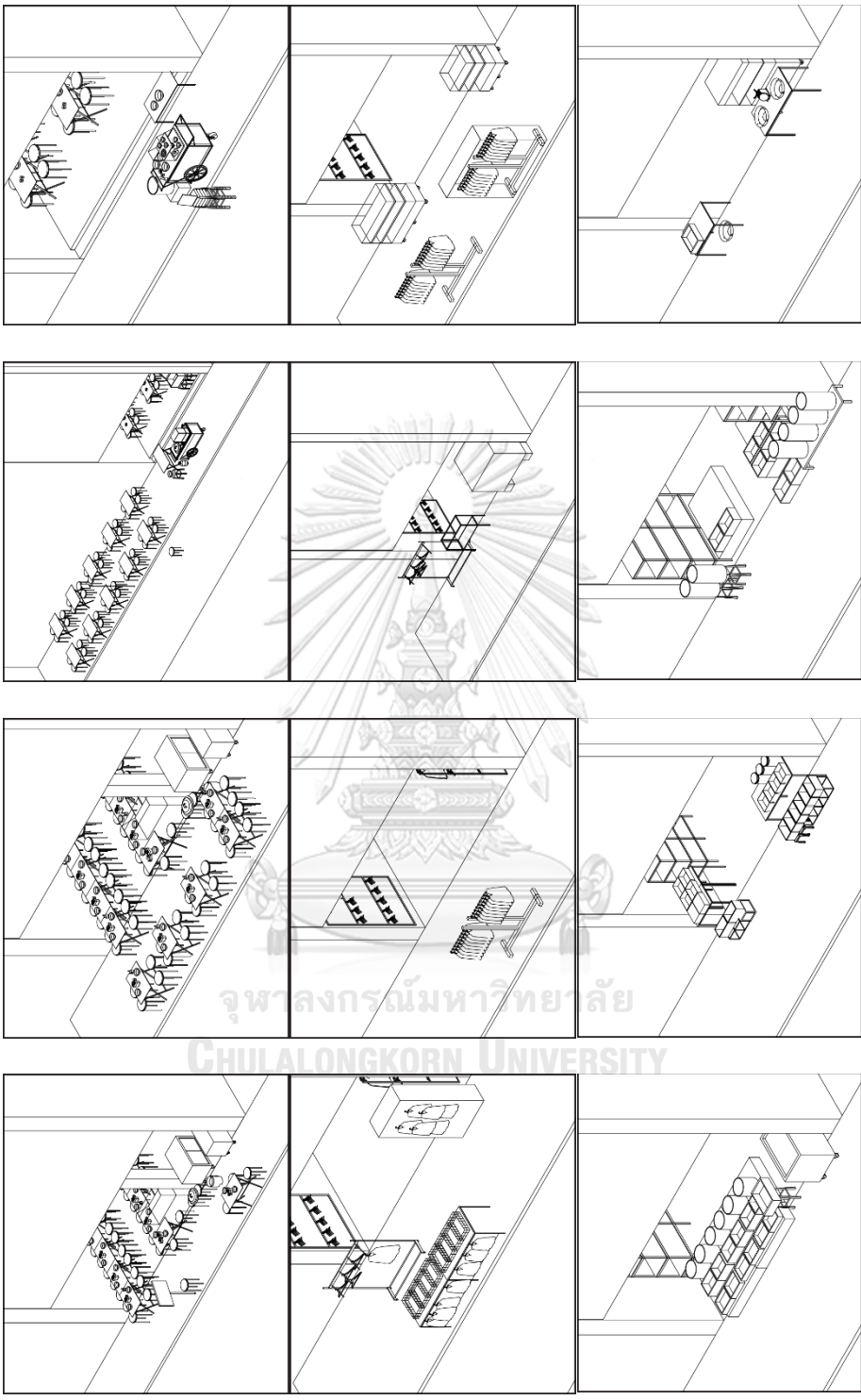


<p>แผนที่ 5-1 การกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงเวลากลาง</p> <p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ตำแหน่งของร้านค้าริมทาง (หาบเร่-แผงลอย) ● ตำแหน่งของร้านค้าในอาคารที่มีการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ 	<p>ไม่เข้ามাত্রาส่วน</p> <p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>
---	--



<p>แผนที่ 5-2 การกระจุกตัวของร้านค้าริมถนนบนถนนเยาวราช ช่วงกลางวัน</p> <p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ตำแหน่งของร้านค้าริมทาง (ทาบเร่-แผงลอย) ● ตำแหน่งของร้านค้าในอาคารที่มีการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ 	<p>ไม่เข้ามাত্রาส่วน</p>
<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>

ภาพที่ 5- 5 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชในลักษณะส่วนต่อขยายจากภายในอาคารตามประเภทของสินค้า



ร้านอาหาร

เสื้อผ้า

สินค้า
จิปาถะ



ภาพที่ 5- 6 ตัวอย่างร้านค้าบนถนนเยาวราชที่ใช้พื้นที่บางส่วนบนทางเดินเท้าเป็นส่วนต่อขยาย

ขอบเขตของกรณีประตุและกันสาดอาคารนี้ถือว่ามีค่ามากในการระบุขอบเขตของอาคารพาณิชย์ในเขตย่านเก่าใจกลางเมืองกรุงเทพมหานคร หากอ้างอิงจากข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องที่กล่าวไว้ด้านล่าง จะพิจารณาได้ว่าหากอาคารดังกล่าวนี้ก่อสร้างไว้ก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ขอบเขตของพื้นที่อาคารส่วนที่อยู่ใต้กันสาดนี้ยังถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ดังนั้น การจะพิจารณาว่าผู้ใช้ประโยชน์อาคารมีพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะที่ผิดกฎหมายจริงๆ หรือไม่ต้องพิจารณาข้อมูลอายุอาคารควบคู่ไปด้วยกัน

“ก่อนพรบ.อาคารปี2522 แนวกันสาดถือเป็นพื้นที่ของเค้าด้วย แต่หลังปี 22 นี้ตัดปัญหาเลย กรรมสิทธิ์ของเจ้าของอาคารมีเพียงกรณีประตุเท่านั้นเอง ไม่ใช่แนวใต้กันสาด ...บางคนไม่รู้ เค้าก็ไปซื้อต่อกันมา แต่คนที่เป็นเจ้าของอาคารรู้ ต้องรู้ เพราะการจะทำอะไรก็ต้องขออนุญาตจากสนง.เขต การต่อเติมอาคารต้องขออนุญาตจากฝ่ายโยธา สนง.เขต ถ้า 4 ชั้นขึ้นไปก็ไปขอที่สำนักการโยธา ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องอธิบายอยู่แล้วว่าที่คุณมีขนาดไหน คุณทำอะไรได้ขนาดไหน และในเอนคก็ชัดเจน คือ เจ้าของเค้าจะมีเอนคชัดเจนอยู่แล้ว ในสัญญาซื้อขาย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)

แม้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารส่วนใหญ่จะไม่ได้ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การศึกษาภาคสนามเปิดเผยให้เห็นว่าในระหว่างอาคารพาณิชย์ทั้งหมดที่ตั้งอยู่ริมถนนนี้จะมีอาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ค้าริมทางที่รู้จักมักคุ้นกันสามารถมาใช้

ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารได้บนพื้นฐานของวัฒนธรรม “กำเซ้ง” ซึ่งหมายถึงการมีน้ำใจและอภัยภัยเพื่อช่วยเหลือกันและกันในระหว่างกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีน ดังบทสัมภาษณ์

“พี่ไม่ได้เช่านะ พี่ดูแลตึกให้เค้า ถ้าพี่ไม่มีบาร์มีตรงนี้พี่ก็ขายไม่ได้ ตั้งแต่เริ่มแรกเลยก็ไม่ได้ เพราะว่าตรงนี้เป็นที่จอดรถ ตรงนี้ก็เป็นทางเข้า เป็นเขตที่ดินของเค้า เราดูแลให้เค้าอยู่...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A002, สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2560)

“ชายที่นี้มานาน เจ้าของหน้าตึกใจดีให้ขายได้ฟรี แต่ต้องดูแลความสะอาดและความเรียบร้อยตอนเก็บร้าน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A005, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“เงินในขณะนั้น (เมื่อ 70 ปีที่แล้ว) มีความกลมเกลียวกัน เหมือนมองภาพออกว่าฉันอยู่ตำบลนี้ เธอขายอะไร ฉันอยู่แต่จิว เธออยู่เตี้ยเอี้ย เฮงไถ่ อะไรอย่างนี้ บรรยายกาศขณะนั้นเวลาคุย จะมีความเข้าใจเห็นอกเห็นใจกันว่าเราพลัดพลากจากบ้านเมืองมานะ” (สุธารัตน์ กิจดิเวชกุล อ้างถึงโดยทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, 2562)

แผนผังทางจึงเป็นหลักฐานเชิงรูปธรรมประเภทหนึ่งของวัฒนธรรมการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันเกิดจากความกลมเกลียวในระหว่างกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีน เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค้ำจุนประเภทหนึ่ง ที่ผู้ค้าริมทางไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในรูปแบบเงินตรา แต่อาจจะต้องตอบแทนด้วยวิธีการปฏิบัติอื่นๆ เช่น ดูแลความเรียบร้อย รักษาความสะอาด ฯลฯ เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณ และจะต้องปฏิบัติตามกฎกติกาต่างๆ ที่เจ้าของอาคารกำหนดไว้ ผู้ค้าริมทางกลุ่มที่ได้รับการอนุญาตให้ขายหน้าอาคารได้นี้ ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ที่มีประสบการณ์การขายมานานหลายทศวรรษ มีความรู้จักมักคุ้นกับเจ้าของอาคาร บางคนสืบทอดอาชีพต่อมาจากรุ่นพ่อแม่ และบางคนคือลูกจ้างที่ทำงานกับเจ้าของอาคารนั้นๆ มาเป็นระยะเวลาช้านาน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับถนนข้าวสารที่พบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจำนวนมากนิยมถ่ายโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในเชิงพลุดินยบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารให้ผู้ค้าริมทางผ่านกลไกการเช่า แต่การศึกษาข้อมูลภาคสนามของผู้วิจัยกลับไม่พบข้อมูลดังกล่าวปรากฏในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตในความผิดปกติของข้อมูลส่วนดังกล่าวจึงตรวจสอบผลการศึกษาทางวิชาการในอดีต พบว่ามีการศึกษาที่กล่าวถึงค่าใช้จ่ายในการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชอยู่ 2 เรื่อง ได้แก่ (1) การศึกษาเรื่องการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและกิจกรรมการค้าบนทางเท้าในย่านการค้าอาหาร ช่วงเวลากลางคืน กรณีศึกษา : ถนนเยาวราช เขตสัมพันธวงศ์ โดยสมฤทัย ประवालปัทม์กุล เมื่อปีพ.ศ. 2545 ที่กล่าวไว้ว่า ผู้ค้าส่วนริมทางส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าเช่าพื้นที่ค้าขาย แต่มีบางรายที่ต้องเสียให้กับร้านค้าที่ผู้ค้าริมทางขอใช้พื้นที่หน้าร้านเพื่อการตั้งแผงค้าหรือจอดรถเข็น โดยค่าเช่าของ

บางรายจะครอบคลุมค่าน้ำค่าไฟ ค่าเฉลี่ยของราคาค่าเช่าอยู่ที่ประมาณ 200-1,000 บาทต่อเดือน สูงสุดคือ 3,000 - 4,000 บาทต่อเดือน ผู้ค้าริมทางส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้นจะต่อไฟจากบ้านและนำน้ำมาเอง และ (2) ผลการศึกษาเรื่องโครงข่ายกิจกรรมของแผงลอยอาหารกรณีศึกษาย่านเยาวราช เมื่อ พ.ศ. 2559 โดยเวสพล ตรีธราทิพย์ ที่ระบุไว้ว่าผู้ค้าริมทางมีความสัมพันธ์กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในพื้นที่ผ่านระบบการค้าสาธารณูปโภคพื้นฐานซึ่งก็คือไฟฟ้าและประปา โดยผู้ค้าที่ซื้อไฟฟ้าจากเจ้าของอาคารนั้นมีมากถึงร้อยละ 84 ของผู้ค้าแผงลอยที่ขายสินค้าประเภทอาหาร ผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งสองฉบับนี้ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า แม้ว่าผู้ค้าริมทางจะไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นค่าเช่าเพื่อสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเช่นบนถนนข้าวสาร แต่พวกเขาได้พัฒนาระบบการตอบแทนในรูปแบบของค่าน้ำค่าไฟขึ้นมาแทน



ภาพที่ 5- 7 การซื้อไฟฟ้าจากอาคารข้างเคียงเพื่อประกอบกิจการเกาต์ของผู้ค้าแผงลอย



ภาพที่ 5- 8 การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารที่ปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน โดยผู้ค้าริมทางในปัจจุบัน



ภาพที่ 5- 9 ภาพถ่ายการค้าริมทางบนถนนเยาวราชเมื่อ พ.ศ. 2503

นอกเหนือจากนั้น การศึกษาภาคสนามยังเปิดเผยให้เห็นว่า ในบรรดาผู้ค้าริมทางที่พบเจอบนถนนเยาวราชทั้งหมดนี้ มีผู้ค้าแผงลอยจำนวนหนึ่งซึ่งมีสัดส่วนไม่น้อยเลยที่กล่าวว่าพวกเขาไม่มีความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจรูปแบบใดๆ กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเลย แต่การที่พวกเขาสามารถค้าขายได้ เพราะ “ขายอยู่ตรงนี้มานาน” นับแต่รุ่นพ่อแม่ หรือมีช่วงเวลาในการขายสินค้าภายหลังจากที่ร้านค้าภายในอาคารปิดทำการ (ภาพที่ 5-8) เมื่อสืบค้นข้อมูลดังกล่าวนี้ผ่านภาพถ่ายในอดีต (ภาพที่ 5-9) ก็พบข้อมูลที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการค้าภายในและภายนอกอาคารที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขเวลาบนถนนเยาวราชและพื้นที่โดยรอบเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานแล้ว สะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการค้าในอาคารและหน้าอาคารสามารถดำเนินไปแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยได้ หากประเภทของธุรกิจและพฤติกรรมการใช้พื้นที่ไม่สร้างผลกระทบทางลบใดๆ ต่อกัน

ผู้ค้าที่เข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการจับจองแบบฟรีเรเตอร์เช่นนี้ถือว่ามีสัดส่วนไม่น้อย ประกอบไปด้วยผู้ค้าหน้าเก่าและใหม่ ผู้ค้าหน้าเก่าบางคนค้าขายมานานกว่าสี่สิบปีโดยสืบทอดกิจการต่อจากรุ่นพ่อแม่ ผู้ค้ากลุ่มนี้มีทำเลที่ตั้งประจำเพื่อตั้งแผงขายสินค้า ส่วนผู้ค้าหน้าใหม่นั้นส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในพื้นที่ระยะสั้นประมาณ 1 ปี เป็นกลุ่มผู้ค้าที่ต้องการโอกาสในการสร้างผลประโยชน์จากศักยภาพเรื่องจำนวนนักท่องเที่ยว ผู้ค้าบางคนเคยทำงานเป็นลูกจ้างอยู่ในพื้นที่เยาวราช จึงพอจะ

รู้จักทำเลที่ตั้งและเงื่อนไขการใช้พื้นที่ได้ดี ผู้ค้ากลุ่มนี้จะปรากฏตัวในรูปแบบของผู้ค้ารถเข็นหรือรถมอเตอร์ไซด์พ่วงชาเล้งที่สามารถเคลื่อนที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ใช่การค้าแผงลอยเหมือนกับผู้ค้ากลุ่มอื่นๆ ดังบทสัมภาษณ์

“ไม่รู้จักเจ้าของอาคาร เพราะอาคารด้านหน้าปิดตอนเวลากลางคืน เราออกมาตั้งแต่ช่วงประมาณ 19:00 เพื่อมาขายช่วงเวลาประมาณ 19:30 ถึงประมาณ 24:00 ช่วงเวลาหัวค่ำจะมีรถเข็นอีกเจ้าหนึ่งมาขายก่อนตัวเองเคยทำงานร้านอาหารแถวเยาวราชมาก่อน แล้วตั้งท้องเลยออก แล้วมาช่วยแฟนขายของ ตรงนี้อยู่ใกล้กับร้านอาหารที่แฟนทำงานอยู่” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-B002, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“ไม่มีความสัมพันธ์กับเจ้าของอาคารหน้าแผง เพราะอาคารนั้นไม่มีการใช้งานช่วงเวลาขาย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-B003, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“ไม่มีความสัมพันธ์กับเจ้าของอาคาร เพราะอยู่หน้าร้านสะดวกซื้อ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต และได้บังหน้าร้าน เนื่องจากร้านตนเป็นเพียงแค่อรรถเข็นขนาดเล็ก” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-B004, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

กล่าวในเชิงสรุป พฤติกรรมการใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบนถนนเยาวราชสามารถที่สัมพันธ์กับกลไกการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางสามารถแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบ ดังตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5- 1 ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการใช้สิทธิบนพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบนถนนเยาวราชกับกลไกการเข้าถึงสิทธิบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง

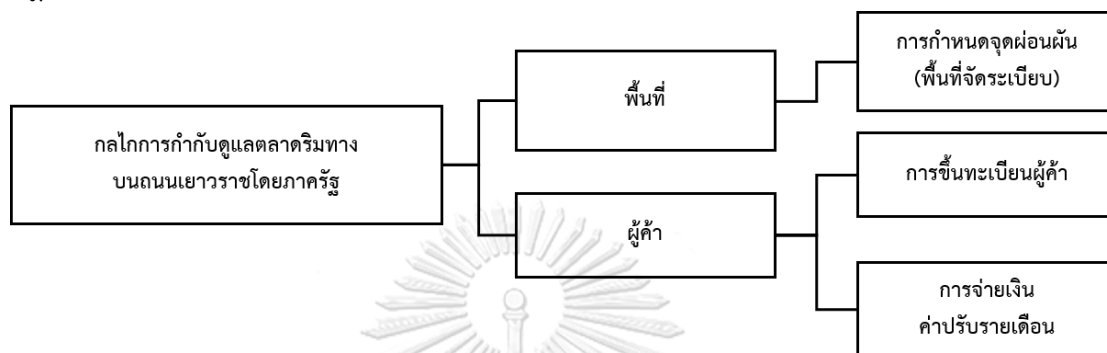
พฤติกรรมการใช้สิทธิบนพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร		กลไกการเข้าถึงสิทธิเชิงพุดินัยบนพื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง	กลไกการตอบแทน
รูปแบบที่ 1:	การใช้สิทธิเอง ภายใต้ขอบเขตชายคา	-	-
รูปแบบที่ 2:	การใช้สิทธิเอง นอกขอบเขตชายคา	-	-
รูปแบบที่ 3:	การถ่ายโอนสิทธิให้ผู้ค้าริมทางบนความสัมพันธ์ทางสังคม (วัฒนธรรมกำลัง)	กลไกการขออนุญาตใช้บนต้นทุนความสัมพันธ์ทางสังคม	การตอบแทนทางสังคม
รูปแบบที่ 4:	การถ่ายโอนสิทธิให้ผู้ค้าริมทางบนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	กลไกการเช่าบนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	ค่าเช่า
รูปแบบที่ 5:	การยินยอมให้ผู้ค้าริมทางใช้สิทธิบนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	กลไกการชดเชยผลกระทบด้วยค่าตอบแทนในรูปแบบค่าสาธารณูปการ	ค่าสาธารณูปการ
รูปแบบที่ 6:	การไม่ใช้สิทธิเอง และไม่แสดงสิทธิใดๆ บนพื้นที่สาธารณะ	กลไกจบบัง	-

5.2.3 กลไกการรับรองสิทธิเชิงพุดินัยบนพื้นที่สาธารณะ

การค้าริมทางบนถนนเยาวราชเองก็เช่นเดียวกับถนนข้าวสารที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐระดับเขต นั้นหมายความว่าผู้ค้าริมทางที่จะสามารถเข้าถึงสิทธิเชิงพุดินัยผ่านกลไกใดกลไกหนึ่งดังที่อธิบายไว้ในหัวข้อข้างต้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้กลไกดังกล่าวของพวกเขาสามารถใช้งานได้จริงในเชิงปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวทางการกำกับดูแลในระดับพื้นที่ของแต่ละเขตการปกครองมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน กระบวนการและกลไกในการรับรองสิทธิที่เกิดขึ้นจึงไม่เหมือนกัน

ในพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์นี้ สำนักงานเขตมีบทบาทอย่างเป็นทางการในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะทั้งระดับหน่วยอาคารและระดับภาพรวม ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้ค้าค่อนข้างที่จะดำเนินไปอย่างเป็นทางการ เคร่งครัด และเข้มงวด กลไกการกำกับดูแลแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กลไกเชิงพื้นที่และกลไกเชิงบุคคล กลไกเชิงพื้นที่คือการกำหนดจุดผ่อนผันหรือพื้นที่จัดระเบียบให้ทำการค้า ส่วนกลไกเชิงบุคคลคือกลไกการรับรองสิทธิในการประกอบอาชีพผู้ค้าหาบเร่แผงลอยซึ่งจะเกิดขึ้นผ่านกลไกการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเขต และกลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน การขึ้นทะเบียนถือว่าเป็นกลไกย่อยและขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญของสำนักงานเขตใน

การตรวจสอบจำนวนและคุ่มกำเนิดจำนวนผู้ค้าริมทางในพื้นที่⁹ และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการรับรองสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะบนถนนข่าวสาร การขึ้นทะเบียนจะถูกตรวจสอบรายปี โดยที่ผู้ค้าจะต้องชำระค่าขึ้นทะเบียนปีละ 1,000 บาท เมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ค้าจะมั่นใจได้ในสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรบนถนนเขาวราชว่าถูกต้องตามกรอบกฎหมายและเป็นไปตามระเบียบราชการ



ภาพที่ 5- 10 กลไกการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนเขาวราชของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์

แม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ค้าจำนวนมากจะยืนยันถึงสิทธิที่เกิดจากการขึ้นทะเบียน แต่การสัมภาษณ์เชิงลึกยังสะท้อนให้เห็นข้อมูลในมุมกลับกัน กล่าวคือ พบว่ามีผู้ค้าริมทางอีกจำนวนหนึ่งทั้งที่ค้าขายมานานและที่เพิ่งปรากฏตัวได้ไม่นานที่ไม่เคยขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเขตมาก่อน แต่ก็สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะบนถนนเขาวราชได้โดยไม่ถูกขับไล่ออกไปจากพื้นที่ดังกล่าวยืนยันของเจ้าหน้าที่และความเข้าใจของผู้ค้าส่วนใหญ่ จะมีก็เพียงผู้ค้ารถเข็นชาจรวงกลุ่มที่เป็นกลุ่มคนต่างดาวเท่านั้นที่ถูกเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อจับ ปรับ และขับไล่ออกไปจากพื้นที่จริงๆ

ข้อมูลที่ดูเหมือนจะขัดแย้งไปคนละทิศทางนี้ตั้งคำถามแยกออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ เหตุใดจึงยังมีผู้ค้าริมทางที่ไม่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเขตแต่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรได้ เหตุใดผู้ค้าริมทางจำนวนหนึ่งจึงไม่รู้ว่าแท้จริงแล้วมีผู้ค้าริมทางที่ไม่ขึ้นทะเบียนแต่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรได้เช่นเดียวกับผู้ขึ้นทะเบียน และการรู้หรือไม่รู้ข้อมูลดังกล่าวนี้จะส่งผลต่อการตัดสินใจในพฤติกรรมหรือไม่ ในประเด็นคำถามแรก ผู้วิจัยพบว่าสามารถอธิบายได้ด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็น 2 เหตุผล เหตุผลที่หนึ่งคือ “ความเป็นขาใหญ่/ขาเก่า” คำดังกล่าวนี้เป็นคำที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้เรียกผู้ค้ากลุ่มหนึ่งในพื้นที่ที่มีพฤติกรรมเพิกเฉยต่อนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยอาศัยว่าเป็นคนที่มีพื้นเพดั้งเดิมอยู่ในย่านเขาวราชที่มี

⁹ เขตสัมพันธวงศ์มีนโยบายคุ่มกำเนิดจำนวนผู้ค้าให้คงที่หรือลดลง ไม่อนุญาตให้มีผู้ค้าที่จดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้น

ประสบการณ์การค้าในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาาน ผู้ค้ากลุ่มนี้จะถือว่าพวกเขาคือคนในพื้นที่ที่มาก่อนเจ้าหน้าที่และกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงเป็นกลุ่มคนที่มีเครือข่ายทางสังคม เช่น นักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ช่วยในการสนับสนุน ผู้ค้ากลุ่มนี้จึงไม่เห็นความสำคัญของการขึ้นทะเบียน และถึงแม้จะไม่ขึ้นทะเบียนตามระเบียบราชการ สถานะการเป็นผู้ค้าของพวกเขาก็ไม่รับผลกระทบใดๆ อีกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ยังเข้าไปตรวจสอบร้านค้าของพวกเขาในทุกๆ วันเช่นเดียวกับผู้ค้ารายอื่นๆ ที่ขึ้นทะเบียน ข้อมูลดังกล่าวนี้สามารถยืนยันจากข้อมูลการให้สัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังนี้

“ยุคที่เป็นนักการเมือง แต่ก่อน พอไปลงพื้นที่จริงๆ ไปจับ พ่อค้าแม่ค้าส่วนใหญ่ก็เป็นรากหญ้า ซึ่งก็เป็นฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น สก. สข. อะไรก็แล้วแต่ พอดีไม่ได้ว่ารังเกียจนักการเมืองนะ แต่ให้เข้าใจธรรมชาติ ให้มองเห็นภาพว่าเค้าคลุกคลี พอเราทำตามระเบียบ แล้วเค้าเดือดร้อนขายไม่ได้ปั๊บ ก็ไปฟ้องไปขออนักการเมืองท้องถิ่นให้ช่วย สก. สข. ก็มีอำนาจแฝง ก็มาบีบบังเจ้าหน้าที่ทางเขต ผ่ากได้ไหม ช่วยกันหน่อย อะไรทั้งหลาย พอเป็นอย่างนี้ มันก็ขึ้นถึงระดับข้างบน พวกสก. เค้ามีพลังที่จะส่งเสียงไปถึงผู้บริหาร” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)

อีกเหตุผลหนึ่งคือ “การสวมสิทธิหรือสวมทะเบียน” กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่รัฐจะยืนยันว่าจะไม่มีผู้ค้ารายใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ถนนเยาวราชได้โดยเด็ดขาด แต่ข้อบังคับดังกล่าวกลับไม่ได้ควบคุมไปถึงกรณีสวมสิทธิหรือสวมทะเบียน ช่องว่างดังกล่าวนี้จึงเป็นโอกาสให้ผู้ค้าริมทางทางจำนวนหนึ่งซึ่งสิทธิและรายชื่อในทะเบียนให้กับผู้ค้าคนใหม่ที่ต้องการโอกาสทางธุรกิจในพื้นที่ ในเชิงปฏิบัติ จึงพบว่าไม่ว่าจะมีผู้ค้าริมทางรายเดิมเลิกทำกิจการไปแล้วก็ตามก็ตาม แต่จำนวนผู้ค้าและแผงค้าที่ขึ้นทะเบียนก็ยังคงเท่าเดิมเสมอมา

ตารางที่ 5- 2 ความสำคัญของทะเบียนรายชื่อและการยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่รัฐ

รหัส	มิติ	ข้อความ
ทะเบียนรายชื่อ	ปฏิบัติตาม	“ของที่มีรายชื่อกับเทศกิจที่เขต ของพี่มันจ่ายรายเดือน แต่ถ้าวเราไม่มีรายชื่อ พวกเขต เทศกิจเค้าจะไม่ให้ลง ...มีทั้งนั้นแหละที่เค้าตั้งวางกัน แต่ถ้าพวกเร่ขายนี้มันจะไม่มี มันจะไม่ค่อยอยู่กับที่ พอเทศกิจมาเค้าก็หนีไปแล้ว ...ตอนนี้ก็จะมีแต่พวกรายชื่อนี้แหละที่ขายได้อยู่ พวกนี้เค้าเสียรายเดือน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A002, สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2560)
	เพิกเฉย	“เทศกิจ ตำรวจ กับคนค้าขายไม่ค่อยมีปัญหากัน เพราะค้าขายกันมานาน ...สำนักงานเขตให้ขายได้ แค่มิระเบียบให้ปฏิบัติตาม” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A003, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

	<p>สวมสิทธิ</p>	<p>“ส่วนใหญ่มาใหม่ก็เยอะนะ ...เกินครึ่งคือผู้ค้าที่มาใหม่ เหมือนลักษณะว่าจับจองพื้นที่ไว้ ...คนที่ได้ขายในพื้นที่มาตั้งนานแล้วเค้าก็มีที่ทำเลดี ๆ คนที่จับจองไว้ก็เปลี่ยนมือ จะแข่งจะไปยินยอมจ่ายตั้งค้อะไรกันก็แล้วแต่ แต่ก็คือเปลี่ยนมือจากเดิมที่ตรงนี้เคยขายกระเพาะปลาณะ วันนี้โลกมันเปลี่ยนมาเป็นขายแพนเค้ก หรือของใหม่ๆ ... ถามว่ามันใช้ผู้ค้ารายเดิมใหม่ก็ไม่ใช้ บางคนเป็นผู้ค้ารายใหม่ ไม่เคยประกอบอาชีพนี้มาก่อน แต่ว่าเหมือนกับทำเล พื้นที่นี้มันทำเลทอง ของกินนะ ขายอะไรก็ได้ พยายามจะหาจะแข่งจะเช่า บางคนเป็นเจ้าของแผงแล้วก็ให้เค้าเช่า ตัวเองมีรายชื่อจับจองไว้ก็ปล่อยให้คนมาเช่าขาย เก็บตั้งค้ไม่ต้องทำอะไร เดือนละหมื่นสองหมื่น คนเช่าก็เหมือนไปเช่าที่ในร้านในอาคาร คำนวณแล้วถูกกว่าด้วยซ้ำ แล้วก็ขายดี ก็คุ้ม” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์, 5 พ.ค.. 2560)</p>
--	-----------------	---

ส่วนประเด็นคำถามที่ว่าเหตุใดผู้ค้าริมทางจำนวนหนึ่งจึงไม่รู้ว่าแท้จริงแล้วมีผู้ค้าริมทางที่ไม่ขึ้นทะเบียนแต่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรได้เช่นเดียวกับผู้ขึ้นทะเบียนนั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์หว่านเป็นเพราะกลุ่มผู้ค้าริมทางบนถนนเยาวราชนั้นมีพฤติกรรมรวมกลุ่มที่ต่ำมาก ผู้ค้าหลายคนยืนยันว่าพวกเขาไม่ได้สื่อสารกับผู้ค้าคนอื่น ๆ มากนักในระหว่างชีวิตประจำวัน เมื่อการรวมกลุ่มไม่เกิดขึ้น การถ่ายโอนข้อมูลระหว่างผู้ค้าจึงเกิดขึ้นต่ำ อย่างไรก็ตาม การรู้หรือไม่รู้ข้อมูลดังกล่าวนี้ก็อาจจะไม่ส่งผลใด ๆ เลยต่อการตัดสินใจในพฤติกรรมของผู้ค้ากลุ่มดั้งเดิมในพื้นที่ เนื่องจากผู้ค้ากลุ่มดั้งเดิมมีบรรทัดฐานภายในเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบราชการที่เข้มแข็ง บรรทัดฐานดังกล่าวนี้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ค้ารายบุคคลให้อยู่ในกรอบที่เจ้าหน้าที่รัฐกำหนดได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องรวมกลุ่มเพื่อสร้างกลไกการควบคุมระหว่างกัน ที่สำคัญคือผู้ค้ากลุ่มดั้งเดิมนឹងไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบหรือควบคุมพฤติกรรมผู้ค้าคนอื่น ๆ แต่จะปล่อยให้เป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เนื่องจากบรรทัดฐานภายในเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะเป็นของรัฐมีบทบาทกำหนดพฤติกรรมพวกเขาอยู่ ดังบทสัมภาษณ์ “จะว่าเค้าก็ไม่ได้ เพราะมันไม่ใช่พื้นที่ของเรา”

กล่าวโดยสรุป การแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชให้เป็นสินค้ามีโครงสร้างขององค์ประกอบและกระบวนการที่คล้ายคลึงกันกับถนนข้าวสาร แต่มีรายละเอียดภายในที่แตกต่างกัน องค์ประกอบสำคัญส่วนแรกคือบรรทัดฐานชุมชน พบว่าบรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคล (เชิง

พุดินัย) บนพื้นที่สาธารณะแบ่งเป็น 2 ประเภทย่อยเช่นเดียวกับบนถนนข้าวสาร ได้แก่ สิทธิเกิดจากการขยายขอบเขตของพื้นที่ส่วนบุคคลที่อยู่ภายในอาคารสู่ภายนอกอาคารที่เป็นสาธารณะ และสิทธิเกิดจากการจับจองเป็นระยะเวลาสั้น ข้อค้นพบที่แตกต่างจากถนนข้าวสาร ได้แก่ พบว่าเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารส่วนใหญ่บนถนนเยาวราชไม่มีพฤติกรรมใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะเอง และไม่มีพฤติกรรมแสดงออกในเชิงประจักษ์ถึงสิทธิดังกล่าวของตนเพื่อกีดขวางการเข้ามาใช้ประโยชน์ของผู้อื่น ในทางตรงกันข้าม พบว่าบรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิจากระยะเวลาการจับจองค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในชุมชน เนื่องจากพบว่ามีผู้ค้าจำนวนมากอ้างถึงสิทธิของตนเองด้วยเงื่อนไขดังกล่าว



ภาพที่ 5- 11 บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะที่แตกต่างกันระหว่างถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

ส่วนการใช้สิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะนั้น พบว่าเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารส่วนใหญ่บนถนนเยาวราชไม่มีพฤติกรรมการใช้สิทธิดังกล่าวด้วยตนเอง เจ้าของและผู้ครอบครองอาคารบางคนอนุญาตให้ผู้ค้าแผงลอยและรถเข็นใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของตนเองได้โดยไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน พฤติกรรมดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของวัฒนธรรมก้ำกึ่งหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างคนไทยเชื้อสายจีน ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อหลายทศวรรษที่แล้วตั้งแต่รุ่นพ่อแม่สืบมาจนถึงรุ่นลูก เมื่อการใช้พื้นที่ผ่านสิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นระยะเวลาสั้น “ความเป็นเจ้าที่” บนพื้นที่สาธารณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้นผ่านการรับรู้ของสมาชิกคนอื่นๆ ในชุมชน การรับรู้ในระดับสาธารณะเช่นนี้เองที่กลายเป็นเครื่องมือช่วยป้องกันมิให้ผู้ค้าหรือผู้จับจองพื้นที่หน้าใหม่กล้าที่จะมาแทรกแซงสิทธิ ตัวแปรที่จะทำให้เกิดการยกเลิกสิทธิดังกล่าวได้ก็คือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใหม่นั้นเอง อีกข้อค้นพบหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากถนนข้าวสารคือรูปแบบการตอบแทนในความสามารถเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของผู้ค้าริมทาง เป็นข้อค้นพบที่ได้จากหลักฐานเชิงเอกสารที่กล่าวว่าการตอบแทนสามารถเกิดขึ้นทั้งในรูปแบบค่าเช่าพื้นที่และค่าสาธารณูปการ ในมุมมองของผู้วิจัย การตอบแทนในรูปแบบของค่าสาธารณูปการนั้นแม้ว่าจะเป็นการตอบแทนในรูปแบบเงินตรา

เช่นเดียวกับค่าเช่าพื้นที่ แต่เนื่องจากเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ค้าริมทางจ่ายเนื่องจากใช้ประโยชน์ สาธารณูปการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ความรู้สึกผิดในเชิงจริยธรรมจึงน่าจะน้อยกว่าการได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบค่าเช่าพื้นที่ สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับบรรทัดฐานส่วนใหญ่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ไม่มีพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล

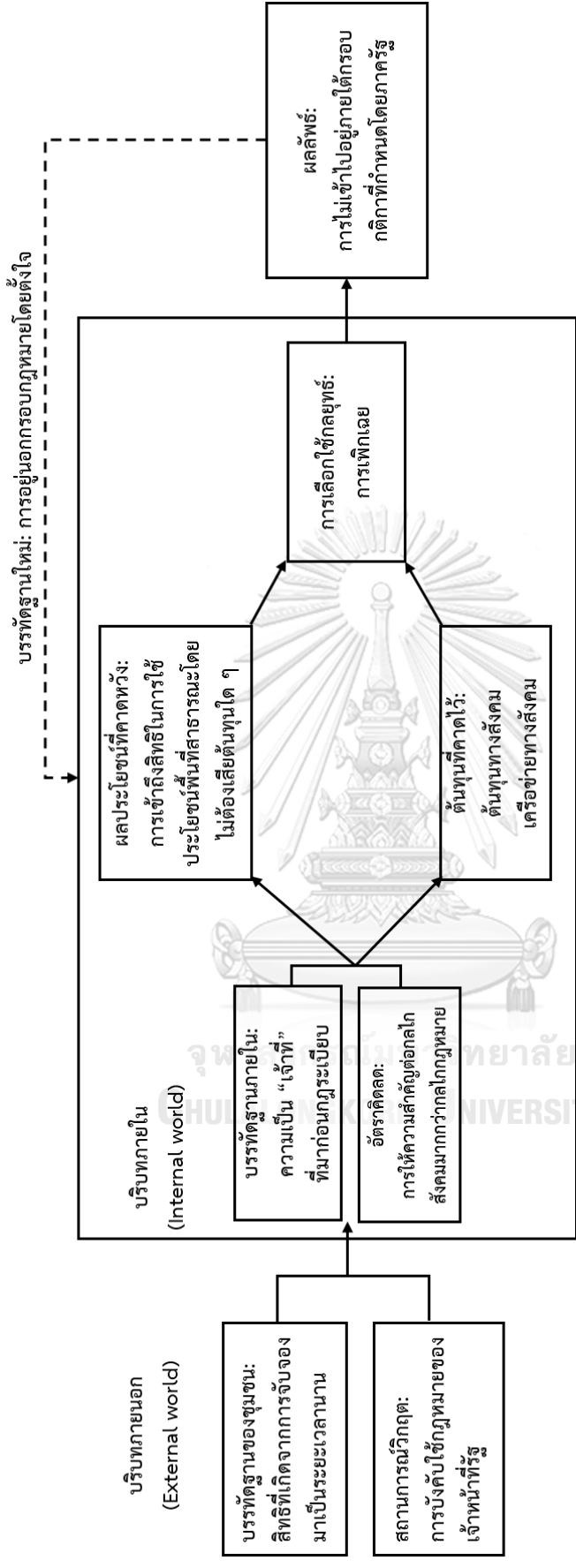
ในส่วนขององค์ประกอบสุดท้ายซึ่งก็คือการรับรองสิทธิเชิงพหุติดยให้เป็นที่ไปตามกรอบนิติบัญญัติวิจัยพบว่าเหตุการณ์และเงื่อนไขที่เกิดขึ้นบนถนนเยาวราชนั้นค่อนข้างแตกต่างไปจากถนนข้าวสาร กล่าวคือ ในขณะที่การรับรองสิทธิบนถนนข้าวสาร-รามบุตรีเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มในระหว่างผู้ค้าริมทางและผู้ค้าในอาคารเพื่อต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในกรณีของถนนเยาวราชนี้พบว่าเป็นการดำเนินการแนวรุกจากภาครัฐเพื่อขึ้นทะเบียนผู้ค้าตามกรอบกฎหมาย การขึ้นทะเบียนส่งผลดีเพราะทำให้ภาครัฐได้ข้อมูลที่ต้องการซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ในทางกลับกัน ผู้ค้าที่ขึ้นทะเบียนก็จะได้รับการรับรองสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรของพื้นที่ หรือกล่าวให้ง่ายขึ้นคือ พวกเขามีสิทธิที่จะขายสินค้าบนถนนเยาวราชได้ และยังมีสิทธิที่จะนำสิทธิที่ได้จากการขึ้นทะเบียนไปแสวงหาผลประโยชน์ผ่านกลไกการสวมสิทธิหรือให้เช่าสิทธิ ผู้วิจัยพบว่าผู้ค้าริมทางส่วนใหญ่ยอมรับได้กับกลไกการขึ้นทะเบียนนี้และยินดีปฏิบัติตามเพื่อให้ได้สิทธิในการทำการค้า ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมีเพียง 3 กลุ่มคือกลุ่มที่ถูกเรียกว่าเป็นขาใหญ่และขาเก๋ กลุ่มที่เข้ามาขายในพื้นที่ผ่านกลไกการสวมสิทธิหรือสวมทะเบียน และผู้ค้ากลุ่มชาจร ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าภายใต้บริบทที่ผู้ค้าริมทางส่วนใหญ่ยอมรับในกฎกติกาที่ภาครัฐกำหนดให้จะยังมีผู้ค้าริมทางอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าปัจจัยผลประโยชน์และเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่มาพิจารณาว่าพวกเขาจะยอมเข้าไปอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกันหรือไม่ (ภาพที่ 5-12) สถานการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์และสถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่จะมีความพยายามเข้าไปควบคุมการก้าวก่ายดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชให้ได้อย่างสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม ก็ยังคงมีช่องว่างที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเศรษฐกิจและสังคม

ข้อค้นพบหนึ่งที่น่าสนใจภายใต้หัวข้อการศึกษานี้คือมาตรการคุมกำเนิดผู้ค้าริมทางบนถนนเยาวราชและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น การคุมกำเนิดผู้ค้าส่งผลทำให้จำนวนแผงค้าและรถเข็นบนถนนเยาวราชไม่สามารถขยายตัวได้ตามกลไกการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจทั่วไป ปัจจัยดังกล่าวนี้ทำให้ภาวะการแข่งขันในระหว่างผู้ค้าริมทางด้วยกันเองไม่เพิ่มสูงจนเกินไป และยังช่วยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารไม่ตึงเครียดเกินไปจากภาวะการกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของผู้ค้าริมทาง อย่างไรก็ตาม ในเชิงผลข้างเคียง นโยบายการคุมกำเนิดได้ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการเข้าแข่งสิทธิในระหว่างผู้ค้าริมทาง ในเชิงผลลัพธ์ นโยบายการคุมกำเนิดสิทธิจึงไม่สามารถทำให้จำนวนผู้ค้าริมทางคงที่หรือลดลง และไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดผู้ค้ารายใหม่ในพื้นที่ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมที่ตั้งไว้

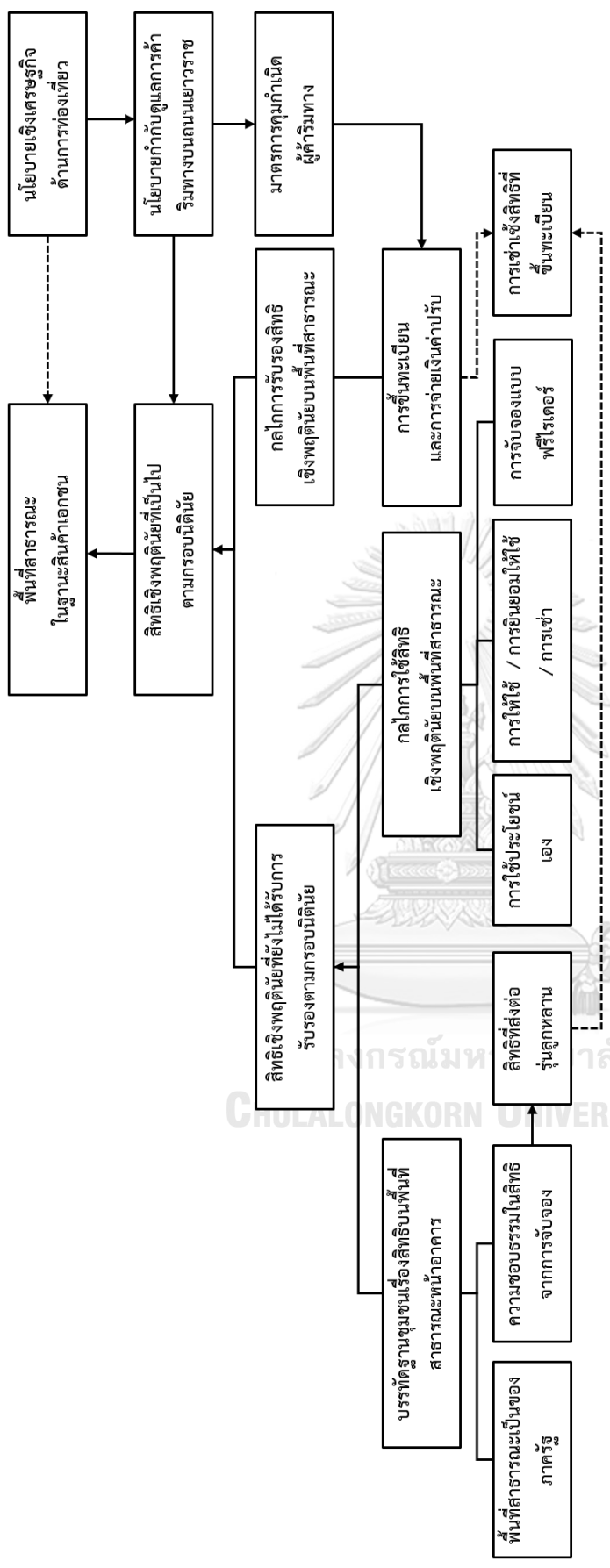
ประเด็นที่น่าสนใจจากข้อมูลส่วนนี้คือ เมื่อสิทธิและพื้นที่มีขอบเขตจำกัดในขณะที่ความต้องการเข้าถึงสิทธิและพื้นที่มีเป็นจำนวนมาก ต้นทุนในการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชจะถูกกำหนดด้วยกลไกตลาดดังเช่นที่เกิดขึ้นบนถนนข้าวสารหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถยืนยันได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

กล่าวโดยสรุป การแปลงพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชเป็นสินค้าเอกชนเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันของกลไกระดับพื้นที่และระดับนโยบาย และระหว่างบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการของชุมชนและผู้ค้าระดับปัจเจกบุคคลกับกฎหมายซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นทางการ (ภาพที่ 5-13) ผลลัพธ์สำคัญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวนี้คือ สิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะทั้งที่เกิดขึ้นจากการจับจองและเกิดขึ้นผ่านกลไกการขึ้นทะเบียนกับภาครัฐได้กลายเป็นสิทธิที่สามารถส่งต่อสู่รุ่นลูกหลานของครอบครัว และสามารถนำไปหาแสวงหาผลประโยชน์ผ่านกลไกการให้เช่าเชิงสิทธิได้ ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะพยายามเข้ามามีบทบาทควบคุมการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะอย่างเข้มข้นเพียงใดก็ตามก็ยังไม่สามารถควบคุมกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการเป็นผู้ครอบครองสิทธิเชิงพฤตินัยบนพื้นที่สาธารณะได้อย่างแท้จริง





ภาพที่ 5-12 กระบวนการตัดสินใจของผู้ค้าปลีกที่เฟื่องฟูภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ



ภาพที่ 5- 13 การค้าริมทางกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนบนถนนเยาวราช

5.3 รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงการกระจุกตัวและรูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทางบนถนนเยาวราชในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากที่การค้าริมทางเริ่มมีบทบาทเป็นองค์ประกอบหลักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนถนนเยาวราช และภาครัฐยินยอมให้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชและย่านโดยรอบถูกแปลงสภาพเป็นสินค้าเอกชน โดยนำอัตลักษณ์เรื่องอาหารริมทางมาประชาสัมพันธ์

การกระจุกตัวของการค้าริมทางบนถนนเยาวราชนั้นจะเกิดขึ้นทั้งบนแนวถนนเยาวราช และตามตรอกชอกซอยต่างๆ ที่ตั้งอยู่ต่อเนื่องกับถนนเยาวราช โดยเฉพาะตามแนวถนนซอยที่ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างถนนเยาวราชกับถนนเจริญกรุงและซอยวานิชหรือถนนสำเพ็งเดิม อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะเชิงกายภาพที่เป็นถนนขนาดใหญ่และเป็นถนนสายหลักของพื้นที่ มีผู้คนสัญจรผ่านไปมาเป็นจำนวนมาก ประกอบกับบทบาทเชิงสัญลักษณ์ที่แสดงออกถึงความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีนในพื้นที่บริเวณนี้ และการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่เน้นนำเสนอถนนเยาวราชเป็นคู่สินค้าหน้าร้านของย่าน ถนนเยาวราชจึงเป็นทำเลการค้าที่เป็นที่หมายตาของผู้ค้าริมทางกลุ่มใหม่ พื้นที่แห่งนี้จึงมีทั้งผู้ค้ากลุ่มดั้งเดิมที่เป็นกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีนที่มีถิ่นฐานเดิมอยู่ในละแวก และผู้ค้ากลุ่มใหม่ที่มาจากพื้นที่ย่านอื่นๆ หรือภูมิภาคอื่นของประเทศปรากฏตัวซ้อนทับกัน จากการสำรวจพื้นที่ (แผนที่ 5-01 และ 5-02) พบว่ารูปแบบการกระจุกตัวและความหนาแน่นของผู้ค้าริมทางในช่วงเวลากลางวันและกลางคืนมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย โดยในช่วงเวลากลางวันนั้นพบว่าการกระจายตัวของผู้ค้าริมทางตลอดทั้งสองฝั่งของถนนตั้งแต่บริเวณสี่แยกราชวงศ์ถึงสี่แยกเฉลิมบุรี แต่บนทางเดินเท้าฝั่งทิศตะวันตกจะมีการกระจุกตัวของผู้ค้าหนาแน่นกว่า ส่วนในช่วงเวลากลางคืนนั้นพบว่าการกระจุกตัวของผู้ค้าบนสองฝั่งถนนมีความหนาแน่นใกล้เคียงกัน แต่พื้นที่ของการกระจุกตัวทางทิศเหนือจะสิ้นสุดที่บริเวณถนนมังกรเท่านั้น เมื่อพิจารณาประเภทของสินค้าที่ตั้งวางขาย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก จ3 และจ4) พบว่าในช่วงเวลากลางวันจะมีสัดส่วนของสินค้าประเภทที่เป็นอาหารต่อประเภทที่ไม่ใช่อาหารในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันประมาณ 41:59 ส่วนในช่วงเวลากลางคืนนั้นสัดส่วนของสินค้าประเภทอาหารต่อประเภทไม่ใช่อาหารจะเพิ่มสัดส่วนสูงขึ้นเป็น 81:19 (แผนที่ 5-3)

ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการกระจุกตัวของผู้ค้าริมทางประเภทอาหารจะมีความเข้มข้นสูงมากในช่วงเวลากลางคืน ซึ่งผู้ค้าที่ปรากฏตัวในช่วงเวลากลางคืนนี้ก็นับว่ามีความหลากหลายสูงมาก ตั้งแต่ผู้ค้าแผงลอยรายใหญ่ที่มีอาคารพาณิชย์ในพื้นที่เป็นพื้นที่ปรุงอาหารและใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อตั้งวางโต๊ะและเก้าอี้เป็นที่รับประทานอาหาร ผู้ค้าแผงลอยคนเก่าแก่ที่ครอบครัวค้าขายบนถนนมานานหลายสิบปีจนร้านค้ามีชื่อเสียง ผู้ค้าแผงลอยหน้าใหม่ที่เข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบธุรกิจและนำเสนอสินค้าประเภทใหม่สู่ถนนเยาวราช นอกจากนั้นยังมีผู้ค้ารถเข็นทั้งขาประจำ

และชาจที่นำเสนอสินค้าทานง่ายประเภทผลไม้สด ผลไม้ตัดแต่งพร้อมรับประทาน และน้ำผลไม้ เมื่อพิจารณาเช่นนี้ การใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชในช่วงเวลากลางคืนจึงมีความคึกคักสูงมาก และต้องการการจัดสรรและจัดการพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในช่วงเวลากลางวัน บทบาทในส่วนนี้เจ้าหน้าที่รัฐในระดับเขตถือว่ามิบทบาทสำคัญ

ในเชิงกายภาพ ผู้วิจัยสามารถแบ่งประเภทของกลุ่มร้านค้าได้เป็น 2 รูปแบบหลักตามประเภทของสินค้า และ 16 รูปแบบย่อยตามลักษณะการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ (ตารางที่ 5-3) พบว่าร้านค้าส่วนใหญ่ในช่วงเวลากลางวันจะมีขนาดของพื้นที่ที่ระดับเล็กมากถึงปานกลาง (XS-M) ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า ร้านค้ากลุ่มที่มีขนาดเล็กมาก (XS) อาทิ รถเข็นขายสินค้าประเภทต่างๆ แผงขายสลากกินแบ่งรัฐบาล แผงขายปฏิทิน แผงขายบุหรี่ยี่ ฯลฯ ส่วนแผงค้าที่มีขนาดพื้นที่ระดับกลาง ซึ่งถือว่าใช้พื้นที่มากที่สุดในช่วงเวลากลางวัน อาทิ แผงขายหนังสือ แผงขายเสื้อผ้าแบบจีนประเพณี แผงขายอาหารแห้ง แผงขายผลไม้สด ฯลฯ ร้านค้าแผงลอยส่วนใหญ่ขายสินค้าทั่วไปในชีวิตประจำวันซึ่งที่แสดงออกถึงวัฒนธรรมจีนและไม่ใช่ แผงค้าที่ขายสินค้าประเภทอาหารปรุงสุกในพื้นที่ถือว่ามีความไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลากลางคืน ได้แก่ เกาลัด อาหารทอด จุยก๊วย ฯลฯ ร้านค้าทั้งหมดนี้ไม่มีที่นั่งให้รับประทาน และแต่ละร้านมีขนาดพื้นที่ใช้สอยแตกต่างกันไป แผงค้าที่ขายอาหารปรุงสุกในพื้นที่และมีที่นั่งให้รับประทานบนทางเดินเท้าในช่วงเวลากลางวันมีเพียงเจ้าเดียวเท่านั้นคือร้านกะเพาปลา รถเข็นซึ่งส่วนใหญ่ขายน้ำผลไม้และผลไม้ตัดแต่งมักจอดนั่งอยู่กับที่บนทางเดินเท้าบริเวณที่เหมาะสม ส่วนใหญ่จะจอดอยู่ที่เดิมตลอดทั้งวันจนกระทั่งถึงช่วงเย็นที่ผู้ค้าภาคกลางคืนปรากฏตัว พวกเขาจึงจะขยับรถไปยังที่ตั้งใหม่

ในช่วงเวลากลางคืน พบว่าประเภทและขนาดของร้านค้าจะมีความหลากหลายมากขึ้น การใช้พื้นที่สาธารณะของร้านค้าในช่วงเวลากลางคืนนี้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ภายในอาคาร บนทางเดินเท้า และบนผิวการจราจร ร้านค้าริมทางส่วนใหญ่ใช้โอกาสที่ร้านค้าภายในอาคารปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืนเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่ทางเดินเท้าหน้าอาคาร และอีกจำนวนมากใช้ประโยชน์พื้นที่ทางเดินเท้าหน้าอาคารที่ปิดร้างซึ่งพบว่ามีอยู่จำนวนไม่น้อยบนถนนเยาวราช ร้านค้าประเภทอาหารปรุงสุกในพื้นที่จำนวนมากใช้พื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อเป็นพื้นที่ปรุง พื้นที่นั่งรับประทานอาหาร และพื้นที่สำหรับการล้างจาน (ภาพที่ 5-14 , 5-15) การใช้พื้นที่สาธารณะของร้านค้ากลุ่มดังกล่าวนี้เองที่กล่าวกันว่าทำให้เกิดทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของถนนเยาวราช ในเชิงบวกคือทำให้บรรยากาศการค้าอาหารริมทางคึกคักและมีชีวิตชีวา ในขณะที่ในเชิงลบคือเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะขนาดใหญ่ของผู้ประกอบการบางรายที่แท้จริงแล้วมีพื้นที่อาคารพาณิชย์ในบริเวณและเป็นผู้ที่มีรายได้สูง พฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะดังกล่าวนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความเห็นแก่ตัวและความมั่งคั่งของผู้ค้า อีกทั้งการล้างจานและทิ้งสิ่งปฏิกูลบนพื้นผิวจราจรยังทำให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นประเด็นที่สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ให้ความสำคัญมาก เพราะเป็นกังวลว่าจะทำให้ภาพลักษณ์ของการค้าริม

ทางบนถนนเยาวราชติดลบจนทำให้ศักยภาพการแข่งขันในระดับนานาชาติต่ำลง กลุ่มร้านค้าลักษณะนี้จะกระจายตัวอยู่ทั่วไปบนถนนเยาวราช แทรกไปด้วยกลุ่มร้านค้าแผงลอยขนาดเล็กลงมาที่ขายสินค้าประเภทอาหารคาวและหวาน และสินค้าทั่วไปประเภทอื่นๆ (แผนที่ 5-4)



ภาพที่ 5- 14 การใช้พื้นที่ของร้านค้าแผงลอยขายอาหารที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่บนถนนเยาวราช

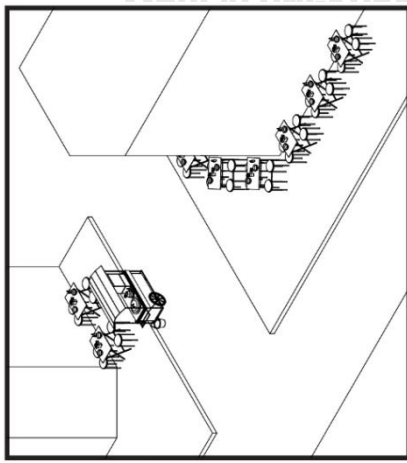


ตารางที่ 5-3 ประเภทของร้านค้าริมทางบนถนนข้าวสาร กำหนดตามประเภทของสินค้าและลักษณะการใช้พื้นที่เชิงกายภาพ

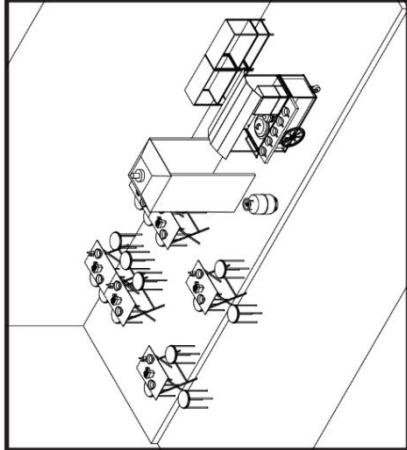
ประเภท	ลักษณะของสินค้า	ลักษณะการใช้พื้นที่	ขนาด	ตัวอย่างสินค้า
A. อาหาร	มีที่นั่ง	A1: ที่นั่งต่อเติมจากรถเข็นหรือพื้นที่ปูรอง	S	รังนก
		A2: ร้านอาหารคาวและหวานขนาดเล็ก (มีที่นั่ง 2-4 โต๊ะ)	M	กะเพราปลา รังนก ข้าวเหนียวมะม่วง หูฉลาม
	ปรุงสุกในพื้นที่	A3: ร้านอาหารคาวและหวานขนาดใหญ่ (มีที่นั่งมากกว่า 4 โต๊ะ)	L	ก๋วยจั๊บ อาหารทะเล รังนก หูฉลาม
		A4: ร้านที่ใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อเป็นที่ปูรอง ที่นั่งอยู่ภายในอาคาร	XS-S	ก๋วยเตี๋ยว ข้าวหมูแดง
	ไม่มีที่นั่ง	A5: ร้านที่ใช้อุปกรณ์การปรุงขนาดกลางถึงใหญ่ และต้องการพื้นที่ตั้งวางสัมภาระ	S-M	เกาเหล่ ของทอด ปลาหมึกย่าง
		A6: ร้านที่ใช้อุปกรณ์การปรุงขนาดเล็ก เคลื่อนที่ได้	XS-S	ไข่ปิ้ง ก๋วยจั๊บ เมี่ยงคำ อาหารอีสาน ขนมปัง
		A7: ร้านค้าในลักษณะส่วนต่อขยายจากอาคาร	XS-L	อาหารแห้ง น้ำผลไม้ ผลไม้
ไม่ปรุง	A8: สามารถเคลื่อนที่เพื่อเปลี่ยนที่ตั้งได้	XS	ผลไม้ น้ำผลไม้	
	A9: ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้	S-M	ขนม อาหารแห้ง ผลไม้ น้ำผลไม้	
	A10: ร้านค้าที่ใช้พื้นที่ภายนอกของอาคาร	S-L	หนังสือ เสื้อผ้า	
B. ไม่ใช่อาหาร	สินค้าเชิงวัฒนธรรม	B1: ร้านค้าที่ใช้พื้นที่ภายนอกของอาคาร	XS-M	ของใช้ ของประดับตกแต่ง เครื่องราง สิ่งศักดิ์สิทธิ์ เสื้อผ้า
		B2: ร้านค้าในลักษณะส่วนต่อขยายจากอาคาร	XS-M	หนังสือพิมพ์ ปฏิทิน
	สินค้าทั่วไป	B3: ต้องการพื้นที่ขนาดเล็กลงถึงกลาง	XS-M	หนังสือ
		B4: ร้านค้าที่ใช้พื้นที่ภายนอกของอาคาร	S-M	หนังสือ
		B5: ร้านค้าในลักษณะส่วนต่อขยายจากอาคาร	XS-M	เสื้อผ้า
	ไม่ปรุง	B6: ต้องการพื้นที่ขนาดเล็ก ใช้อุปกรณ์จำนวนน้อยชิ้น	XS-S	สลากกินแบ่งรัฐบาล รองเท้า บุหรี่
		B7: ต้องการพื้นที่ขนาดกลางถึงใหญ่ ใช้อุปกรณ์จำนวนมาก	S-M	ของกระจุกกระจิก เสื้อผ้า

(ที่มา: ดัดแปลงจากปาติดา จันทร์ทวีทรัพย์, 2561)

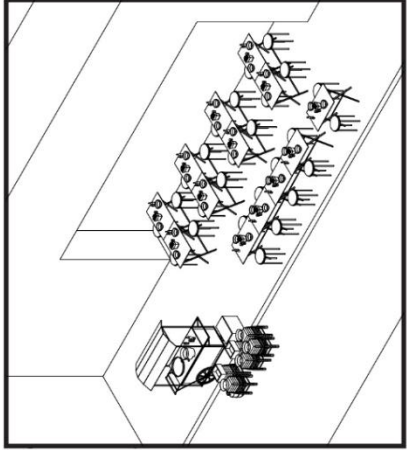
ภาพที่ 5- 15 รูปแบบการใช้พื้นที่ของร้านค้าแผงลอยขายอาหารที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่บนถนนเยาวราช



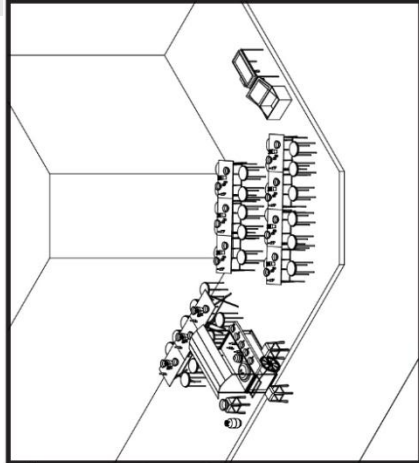
ร้านค้า N-35



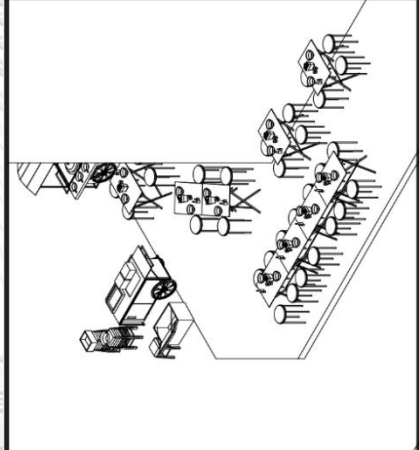
ร้านค้า N-39



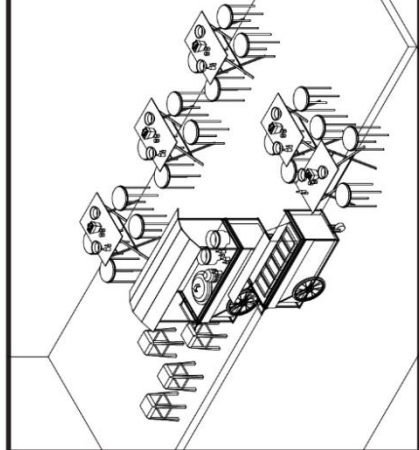
ร้านค้า N-45



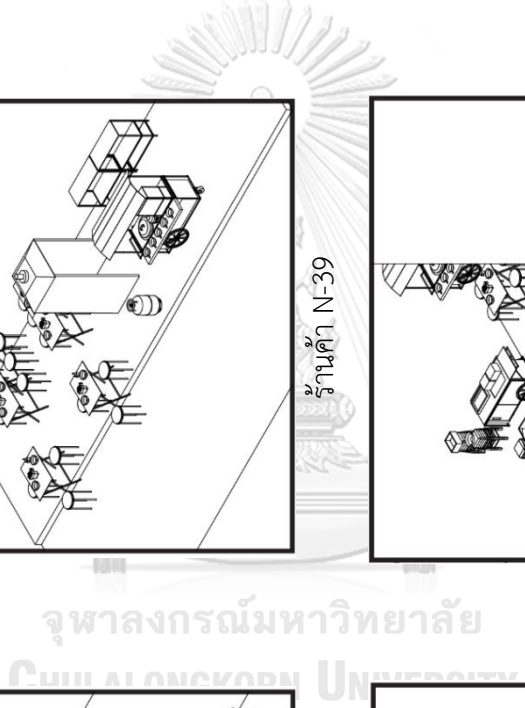
ร้านค้า N-46-47

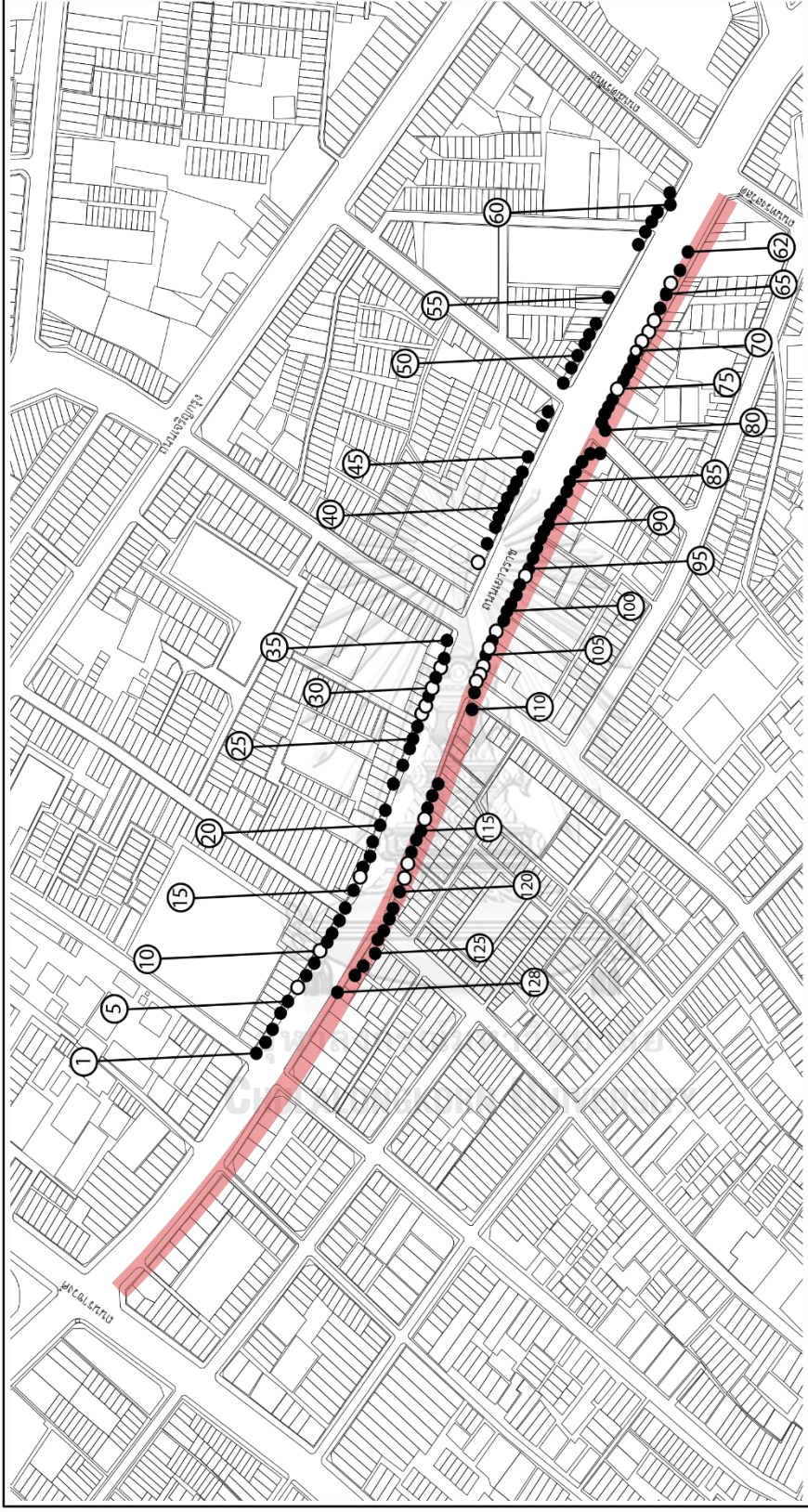


ร้านค้า N-48

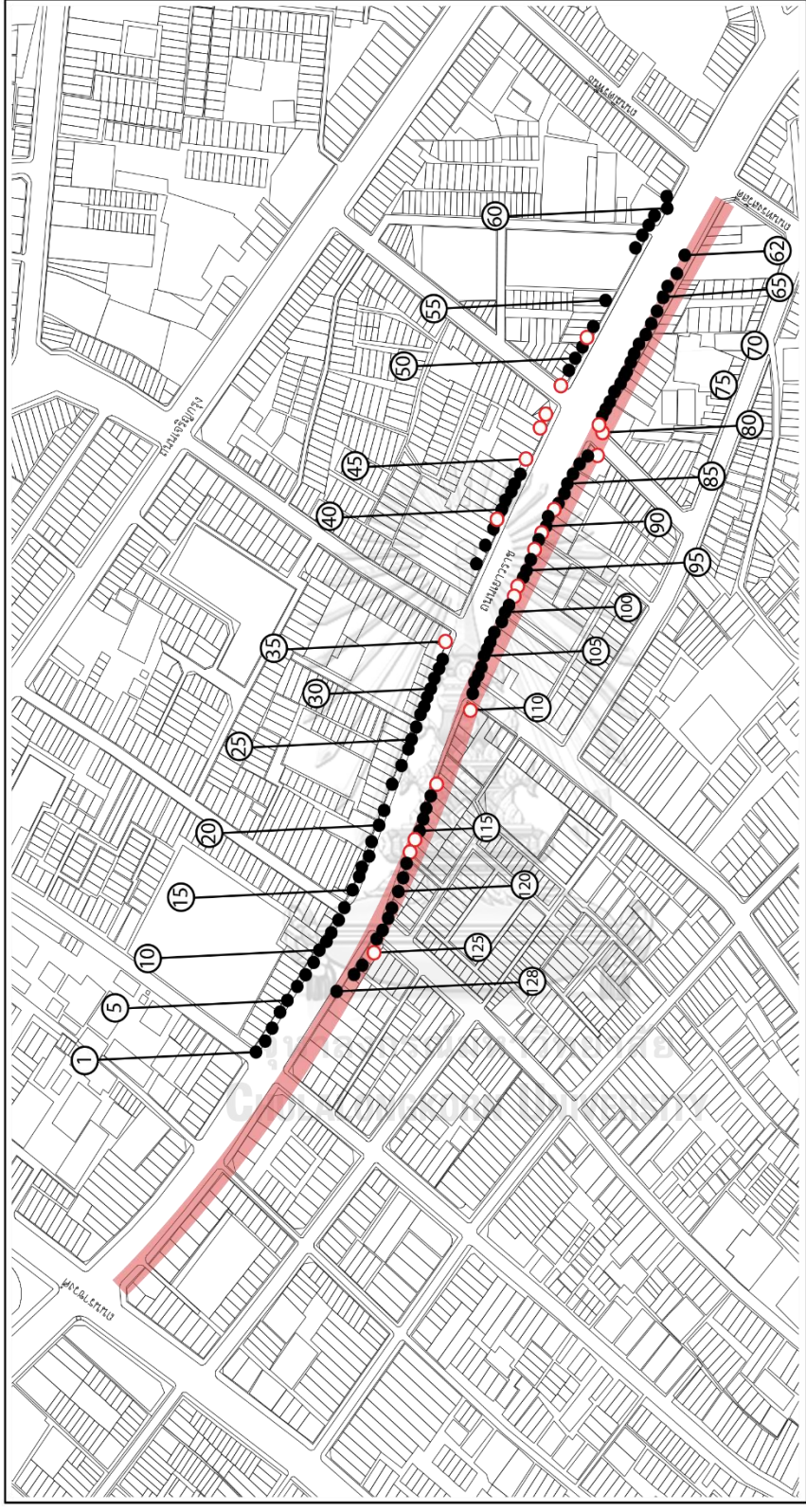


ร้านค้า N-52





<p>ไม่เข้ามตราส่วน</p>	<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>
<p>แผนที่ 5-3 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงกลางคืน</p> <p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> — ถนนเยาวราชฝั่งทิศตะวันตกเป็นพื้นที่จัดระเบียบของสำนักงานเขต ● ตำแหน่งร้านค้าริมทางที่ขายสินค้าประเภทอาหาร ○ ตำแหน่งร้านค้าริมทางที่ขายสินค้าประเภทไม่ใช่อาหาร 	<p>● หมายถึงร้านค้าที่ระบุไว้ในตารางรายการ ร้านค้าในภาคผนวก</p>



<p>ไม่เข้ามาตราส่วน</p>	<p>กลไกและสถาบันของตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร Mechanisms and Institutions of Street Markets on public Space in Bangkok</p> <p>ภาควิชาการวางผังเมืองและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>
<p>แผนที่ 5-4 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงกลางคืน ที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่</p> <p>สัญลักษณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> — ถนนเยาวราชฝั่งทิศตะวันตกเป็นพื้นที่จัดระเบียบของสำนักงานเขต ● ตำแหน่งร้านค้าริมทางที่ขายสินค้าประเภทอาหาร ○ ตำแหน่งร้านค้าริมทางที่ขายสินค้าประเภทอากาและนั่งพื้นที่ขนาดใหญ่ 	<p>หมายเลขร้านค้าที่ระบุไว้ในตารางรายการร้านค้าในภาคผนวก</p>



ภาพที่ 5- 16 การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันตกของถนนเยาวราชที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ



ภาพที่ 5- 17 การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันออกของถนนเยาวราชที่เป็นไปตามพฤติกรรมจับจอง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในเชิงอัตลักษณ์ ผู้วิจัยพบว่าการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากถนนข้าวสารในเรื่องการใช้พื้นที่แบบเครือข่าย (Networking) อ้างอิงผลการศึกษารื่องโครงข่ายกิจกรรมแผงลอยอาหาร โดยเวสพล ตรีธราทิพย์ (2559) ที่อธิบายผ่านการศึกษาศิงประจักษ์ว่าการค้าขายอาหารริมทางบนถนนเยาวราชประกอบด้วยกิจกรรมการค้าหลายกระบวนการที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง กิจกรรมการค้าบนถนนเยาวราชจึงไม่ได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดเฉพาะบนทางเดินเท้าริมถนนเยาวราช แต่ยังกระจายไปยังอาคารและพื้นที่สาธารณะที่อยู่ในพื้นที่ถนนโดยรอบ และที่ห่างไกลออกไปในระดับชุมชนเมือง การที่ถนนเยาวราชมีพื้นที่หลังบ้านที่ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ผลิต พื้นที่เก็บ และพื้นที่บริการหลังการขายเช่นนี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมการค้าในทุกช่วงเวลาของวันเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทางบนถนนเยาวราชจึงไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงกับผู้ประกอบการค้าภายในอาคารริมถนน

เขาวราชเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวเนื่องเป็นโครงข่ายกับอาคารหรือชุมชนที่อยู่โดยรอบ ในเชิงประจักษ์ การใช้พื้นที่ในเชิงโครงข่ายเช่นนี้จะสังเกตเห็นได้ง่ายในช่วงเวลาเย็นของทุกวัน ที่ร้านค้าริมทางทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ จะเข็นรถและนำอุปกรณ์ต่าง ๆ ออกมาจากตรอกซอกซอยโดยรอบเพื่อมาติดตั้ง ในขณะที่ร้านค้าในช่วงเวลากลางวันจะเก็บสินค้าและแผงค้าเพื่อนำไปจัดเก็บในพื้นที่เก็บสินค้าที่อยู่โดยรอบ



ภาพที่ 5- 18บรรยากาศการผลิตเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ระหว่างผู้ค้าริมทางช่วงเวลากลางวันและกลางคืน



ภาพที่ 5- 19 รถเข็นและอุปกรณ์ที่ถูกจอดไว้ตามตรอกซอกซอยที่แยกออกไปจากถนนเขาวราช

ในเชิงการจัดการจะเห็นได้ว่า พื้นที่ทางเดินเท้าบนถนนเยาวราชทั้งสองฝั่งจะอยู่ภายใต้ระดับความเข้มงวดของการกำกับดูแลโดยภาครัฐที่แตกต่างกัน พื้นที่ทางเดินเท้าฝั่งทิศตะวันตกเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่จัดระเบียบเพื่อการค้าขายอาหารริมทางในช่วงเวลากลางคืน พื้นที่บริเวณนี้จึงอยู่ภายใต้กำกับดูแลที่เข้มงวดโดยสำนักงานเขตและสถานีตำรวจนครบาลประจำพื้นที่ มีการกำหนดที่ตั้งและขนาดของร้านค้าแต่ละร้าน โดยให้ร้านค้าตั้งอยู่บนทางเดินเท้า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่หน้าอาคารพาณิชย์ที่ไม่มีการเปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน และดำเนินการปิดการจราจรจำนวน 1 ช่องทางเพื่อให้หนักท่องเที่ยวสัญจรผ่านไปมาได้ เมื่อพิจารณาในภาพรวม การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันตกจึงค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แตกต่างจากพื้นที่ฝั่งตะวันออกที่เจ้าหน้าที่รัฐยังไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลโดยตรงผ่านกลไกพื้นที่จัดระเบียบ การใช้พื้นที่สาธารณะฝั่งทิศตะวันออกจึงเป็นไปตามพฤติกรรมกึ่งจ้อง ขาดการกำหนดขนาดและรูปแบบการใช้พื้นที่ที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้ ในขณะที่การค้าขายบนทางเดินเท้าส่วนใหญ่ใช้พื้นที่หน้าอาคารที่ปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืนหรืออาคารที่ปิดร้างเป็นที่ตั้ง ผู้วิจัยพบว่ามีอาคารอีกจำนวนหนึ่งที่ยังคงเปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะยังคงมีสิทธิในการแสดงความประสงค์เรื่องการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารตนเอง แต่อำนาจในการใช้สิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบนพื้นที่ถนนแต่ละตำแหน่งที่ตั้งอาจมีความแตกต่างกัน เช่น อำนาจของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารริมถนนฝั่งตะวันตกในช่วงที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาควบคุมกวดขันในการใช้พื้นที่สาธารณะโดยตรงนั้นจะต่ำกว่าอำนาจของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ริมถนนฝั่งตะวันออกที่เจ้าหน้าที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเชิงการจัดการ ในเชิงประจักษ์ ความสัมพันธ์ระหว่างร้านค้าภายในอาคารและภายนอกอาคารที่ปรากฏผ่านการใช้พื้นที่เชิงกายภาพจึงปรากฏให้เห็นได้ดังตารางที่ 5-4

ตารางที่ 5- 4 ความสัมพันธ์ระหว่างร้านค้าในอาคารกับร้านค้าริมทางในช่วงเวลากลางคืน

การใช้ประโยชน์พื้นที่ภายในอาคาร	การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร
ร้านค้าภายในอาคารปิดกิจการ หรือ เป็นอาคารปิดร้าง	พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจะถูกจับจองโดยผู้ค้าริมทาง กจัดสรรให้เป็นพื้นที่การค้าของผู้ค้าริมทาง
ร้านค้ายังเปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน	ค้าภายในอาคารใช้ประโยชน์พื้นที่ทางเดินเท้าและพื้นผิวการจราจรเอง ผู้ค้าริมทางตั้งแผงค้าบนทางเดินเท้า โดยขีดขอบผิวการจราจร มีปรากฏว่ามีผู้ค้าแผงลอยเข้าจับจองพื้นที่ มีเพียงแต่รถเข็นที่เคลื่อนที่ ได้มาจอดเป็นการชั่วคราวเท่านั้น



ภาพที่ 5- 20 กลุ่มร้านค้าริมทางที่ใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารที่ยังคงเปิดกิจการในช่วงเวลากลางคืน

ในเชิงข้อสรุป การศึกษารูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทางนำไปสู่ข้อสรุปที่ทำให้ทราบว่า การใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชเพื่อการค้าขายอาหารนั้นมีความเด่นชัดมากเฉพาะในช่วงเวลากลางคืน ในขณะที่ช่วงเวลากลางวันนั้นจะเป็นภาพลักษณ์ของสินค้าเชิงวัฒนธรรมจีน ประเภทต่าง ๆ ขนาดของร้านค้าก็มีความแตกต่างกันตามประเภทของสินค้าและช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลากลางวันจะประกอบไปด้วยร้านค้าขนาดเล็กถึงกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นร้านค้าแผงลอยหรือรถเข็นที่ไม่ได้ใช้พื้นที่อย่างซับซ้อน ส่วนช่วงเวลากลางคืนนั้น เนื่องจากร้านค้าส่วนใหญ่ขายสินค้าประเภทอาหารปรุงสุกพร้อมรับประทานในพื้นที่ การใช้ประโยชน์พื้นที่จึงมีความซับซ้อนมากกว่า มีอุปกรณ์จำนวนมากกว่า ต้องการขนาดพื้นที่ที่ใหญ่กว่า และต้องการการจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการค้าริมทางบนถนนเยาวราชไม่ได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดเพียงแค่นถนนเยาวราชซึ่งเปรียบเสมือนพื้นที่หน้าร้านเท่านั้น แต่การใช้ประโยชน์พื้นที่ยังคงครอบคลุมไปถึงกลุ่มอาคารและพื้นที่สาธารณะที่อยู่ตามตรอกซอกซอยต่าง ๆ โดยรอบ ลักษณะการใช้พื้นที่เชิงโครงข่ายเช่นนี้เป็นที่ประจักษ์ในระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ จึงเป็นที่มาของหนึ่งในมาตรการจัดระเบียบพื้นที่ พ.ศ. 2560 ที่ห้ามผู้ค้าริมทางไม่ใช้พื้นที่ทางเท้าหรือผิวจราจรบนถนนเยาวราชเป็นพื้นที่ซักล้างภาชนะ แต่ให้ใช้พื้นที่ที่จัดเตรียมไว้ในซอยด้านหลังแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษามาตรฐานทางสุขลักษณะและภาพลักษณ์ด้านความสะอาดของอาหารและถนนเยาวราช การบังคับใช้มาตรการ

ดังกล่าวนี้ได้ผลลัพธ์ดีเฉพาะกับกลุ่มร้านค้าที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ทางเดินเท้าฝั่งทิศตะวันตก ซึ่งได้รับการจัดระเบียบเชิงกายภาพโดยภาครัฐ ในขณะที่พบว่ายังมีร้านค้าจำนวนหนึ่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ฝั่งทิศตะวันออกที่ยังไม่ได้รับการจัดระเบียบเชิงกายภาพที่เพิกเฉยต่อมาตรการดังกล่าว สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์และสถานีตำรวจนครบาลในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชว่ายังมีขอบเขตจำกัดในเชิงปฏิบัติ

5.4 ผลประโยชน์ ผลกระทบ และกลไกกำกับดูแล

นับจาก พ.ศ. 2540 ที่ภาครัฐสนับสนุนอัตลักษณ์ด้านอาหารบนถนนเยาวราช และเปิดโอกาสให้การค้าริมทางบนถนนเยาวราชเติบโตขึ้นภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดและควบคุมอย่างเคร่งครัดโดยภาครัฐ ผู้วิจัยพบว่าความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์และผลกระทบระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่สามารถอธิบายได้ผ่าน 3 คู่สัมพันธ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในอาคารและภายนอกอาคาร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับรัฐ ดังนี้

5.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในอาคารและภายนอกอาคาร

จากการศึกษาข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลการสัมภาษณ์คนเก่าแก่ในพื้นที่ย่านเยาวราชที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทต่างๆ และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ในระหว่างการศึกษภาคสนาม ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการค้าภายในอาคารและภายนอกอาคารเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์และขัดแย้งในขณะเดียวกัน ดังบทสัมภาษณ์เชิงลึก

“ผู้ค้าในอาคารกับหาบเร่แผงลอยอยู่กันด้วยความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์และขัดแย้งในขณะเดียวกัน การมีผู้ค้าอยู่บนทางเดินเท้าทำให้คนเดินเยอะ พื้นที่ไม่เงียบเหงา ผู้ค้าในอาคารก็ได้ประโยชน์ ถ้าการค้าไม่ขัดแย้งกันก็อยู่กันได้ แต่ถ้าผู้ค้าภายนอกอาคารขายดีมาก ขยายร้านจนหนาแน่น ปิดหน้าร้านเค้า เค้าไม่พอใจ แต่ก็ทำอะไรไม่ได้” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-F001, สัมภาษณ์, 24 ก.ย. 2562)

ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ถือว่ามีสอดคล้องกับกลุ่มผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารบนถนนข้าวสาร ที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารนั้นมีทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ แม้ว่าผู้ค้าภายในอาคารจะไม่ได้รับไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ในรูปแบบค่าเช่าพื้นที่10แต่พวกเขาเป็นจำนวนมากก็จะยังได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบค่าสาธารณูปการ รวมถึงได้รับประโยชน์จากการที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติรู้จักและเดินทางมาเยือนถนนเยาวราช ปัจจัยดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มาเยือนถนนเยาวราชมีมากกว่าคนดั้งเดิมในพื้นที่ และคนไทยเชื้อ

¹⁰ แม้ว่าจะมีกรกล่าวหาว่าผู้ค้าในอาคารได้รับผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนจากการให้ใช้พื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร แต่ผู้วิจัยไม่พบข้อมูลดังกล่าวจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบเพียงแต่ค่าเช่าพื้นที่ในกรณีที่ผู้ค้าริมทางต้องการฝากรถเข็นและอุปกรณ์ในพื้นที่

สายเงินที่เข้ามาจับจ่ายหาซื้อวัตถุดิบในการประกอบอาหารหรือเดินทางเข้ามาสักการะบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ตามศาสนสถานที่ตั้งอยู่โดยรอบ และด้วยการเกิดขึ้นและคงอยู่ของการค้าริมทางบนถนนเยาวราชนี้เอง คุณค่าความเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของย่านเก่าในพื้นที่ประวัติศาสตร์แห่งนี้จึงคงอยู่ได้อย่างหนักแน่น สะท้อนให้เห็นได้ในเชิงรูปธรรมเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจผ่านราคาประเมินที่ดิน¹¹ที่แสดงว่าราคาประเมินที่ดินบนถนนเยาวราชนั้นสูงเป็นอันดับที่ 7 ของกรุงเทพมหานคร รองจากถนนสีลม เพลินจิต พระรามที่ 1 ราชดำริ วิทยุ สาทร ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจหนาแน่นสูงใจกลางเมืองเท่านั้น

ในการควบคุมความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์และขัดแย้งระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารนี้ ผู้วิจัยพบว่าประกอบไปด้วย 2 กลไกย่อย ได้แก่ กลไกการควบคุมพฤติกรรมตนเองของผู้ค้าริมทาง และกลไกการควบคุมพฤติกรรมของผู้ค้าริมทางโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยในส่วนของกลไกการควบคุมพฤติกรรมตนเองของผู้ค้าริมทางในพื้นที่ถนนเยาวราชนั้นเมื่อพิจารณาจากมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐจะถือว่าอยู่ในระดับที่ดีมาก ยืนยันจากบทสัมภาษณ์เชิงลึกที่ว่าไม่เคยเกิดเหตุการณ์ร้องเรียนในพื้นที่ โดยเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังคือการใช้ประโยชน์พื้นที่ของผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารที่มีช่วงเวลาแตกต่างกัน และความรู้จักคุ้นเคยหรือการดูแลเอื้อประโยชน์กัน

“ไม่มีเลย ไม่เคยมีเรื่องร้องเรียน เจ้าของอาคารเค้าขายแค่ช่วงเวลากลางวัน พอถึงกลางคืนเค้าก็ไม่เอาแล้วพวกนี้ก็มาตั้งร้านอยู่ด้านหน้า เค้าก็มีความคุ้นเคยกัน เหมือนจะเป็นญาติพี่น้อง คุ้นเคยกันมาสี่สิบห้าสิบปีแล้ว แล้วคนจีนเค้าจะดูแลเอื้อประโยชน์กัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)

ช่วงเวลาในการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่แตกต่างกันเป็นปัจจัยที่สมาชิกในชุมชนเห็นสอดคล้องว่าช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกบางคนมีความเห็นขัดแย้งต่อความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในประเด็นเรื่องความรู้จักคุ้นเคยและการไม่มีปัญหาใดๆ เกิดขึ้น การไม่ร้องเรียนอาจเป็นเพียงเพราะผู้ค้าในอาคารไม่คิดว่าพวกเขามีสิทธิในการจัดการใดๆ บนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารตนเอง

“ผู้ค้าบนถนนกับผู้ค้าในอาคารไม่จำเป็นต้องมีความรู้จักกัน ผู้ค้าบนถนนจำนวนมากอาศัยช่วงเวลาหลังสองทุ่มที่อาคารส่วนใหญ่ปิดทำการเพื่อประกอบกิจกรรมการค้า พวกเขาจึงไม่รู้จักกัน ผู้ค้าในอาคารที่ไม่เห็นด้วยกับการค้าริมทางก็มี แต่พูดอะไรไม่ได้ เพราะทางเท้าไม่ใช่พื้นที่ของเค้า กทม.เป็นเจ้าของ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-F001, สัมภาษณ์, 24 ก.ย. 2562)

¹¹ รอบปีบัญชี พ.ศ.2559-2562 ซึ่งจัดทำโดยกรมธนารักษ์

ส่วนกลไกการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นพบว่าแบ่งเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ การรักษาความสะอาดและสาธารณสุขในการใช้พื้นที่เพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมการค้าริมทาง และการมีบทบาทเป็นคนกลางในการลดข้อขัดแย้ง ดังบทสัมภาษณ์ในตารางที่ 5-5

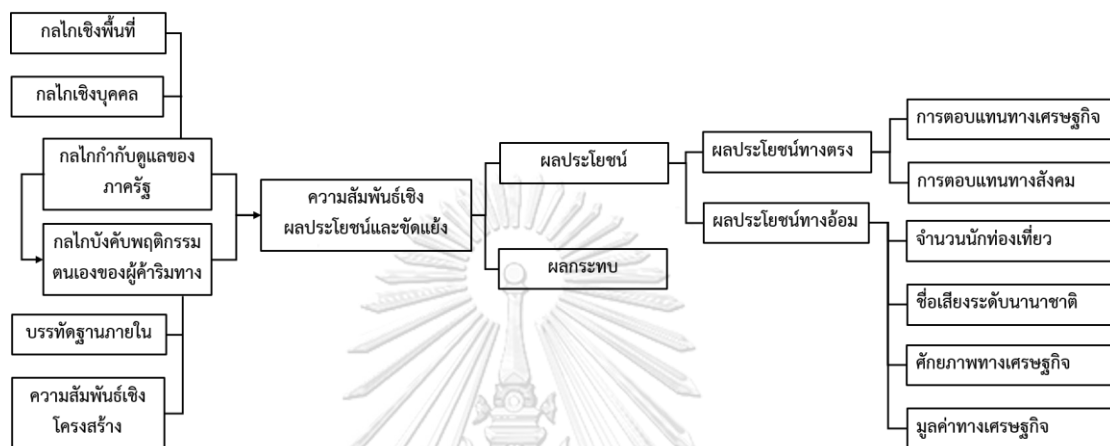
ตารางที่ 5- 5 บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคาร

บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐ	ลดผลกระทบ	“เราให้เค้าขายหกโมงเย็นถึงเที่ยงคืน ก็ต้องรอเค้าเก็บของจนถึงตีหนึ่งตีสอง ให้เค้าเก็บล้างทำความสะอาดด้วยตนเอง หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาดก็มาล้างอีกทีหนึ่ง เพื่อให้เช้าวันใหม่ ถนนเขาวราซจะได้สดใส” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E001, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)
	ลดข้อขัดแย้ง	“การค้าริมทางสร้างผลกระทบต่อผู้เช่ามากกว่าเรา ผู้เช่าจะไม่ยอมแน่หากมีการใช้พื้นที่สาธารณะบดบังหน้าอาคาร หรือมีผู้ค้าริมทางมาขายสินค้าประเภทเดียวกันอยู่หน้าอาคาร แต่ผู้เช่าจะไม่ได้มาร้องเรียนที่เรา ผู้เช่ารู้ว่าเค้าควรจะเดินไปหาใคร ใครแก้ปัญหาให้เค้าได้ เราไม่มีอำนาจตรงนี้” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-G001, สัมภาษณ์, 7 พ.ย. 2562)

ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าในกรณีของถนนเขาวราซนี้ เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญมากในการช่วยลดปัญหาและข้อขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าในอาคารและผู้ค้าภายนอกอาคารยังคงเป็นไปในทิศทางที่ดี ข้อค้นพบนี้ถือว่าแตกต่างจากถนนข้าวสารมาก โดยในกรณีของถนนข้าวสารนั้น เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้กำหนดบทบาทของตนเองในการเป็นผู้สานผลประโยชน์หรือลดข้อขัดแย้งผ่านการปฏิบัติงานในระดับชีวิตประจำวัน ยืนยันได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกชุมชนบนถนนข้าวสารที่สะท้อนความไม่พึงพอใจในสภาพแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมการค้าในช่วงเวลากลางคืน

“เช้าๆ ลองมาดูแถวนี้ลี ประมาณสักหกโมง คุณจะเห็นกองขยะ สงสารกม.มาก เค้ามากกว่าทุกเช้า มีรถขยะมาเอาขยะไป ขยะเต็มถนนะ ไม่อย่างนั้นมันไม่เป็นสภาพนี้หรือก หนูวิ่งกันให้ควัก เป็นอย่างนี้ทุกวัน ทำให้สถานที่ดูไม่ดี ถนนข้าวสารกลายเป็นมีแต่สวะ วันหลังลองมาดูถนนข้าวสารตอนหกโมงเช้า มีทั้งกองกระดาด กระป๋องเบียร์ เศษขวด ท่อขนม ทุกอย่าง ไม่รู้อะไรกันนักหนา เดือนนึงเค้าก็มาทำความสะอาดที่ แต่มันไม่น่าจะเป็นอย่างนั้น” (ผู้ให้สัมภาษณ์ KS-F002, สัมภาษณ์, 14 มี.ค. 2560)

บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่สาธารณะ เพื่อลดผลกระทบทางลบและข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคารเช่นนี้แม้ว่าจะดูเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่ก็มีความสำคัญมาก ในประเด็นนี้ เจ้าหน้าที่รัฐบนถนนเยาวราชสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าอย่างเห็นได้ชัด



ภาพที่ 5- 21 บทบาทของภาครัฐในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าภายในและภายนอกอาคาร

5.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทาง

ตลาดริมทางบนถนนเยาวราชเป็นพื้นที่ที่มีผู้ค้าหลากหลายกลุ่มปรากฏตัวอยู่ร่วมกัน ทั้งผู้ค้ากลุ่มคนดั้งเดิมในพื้นที่ ผู้ค้าหน้าใหม่ที่มาจากต่างถิ่น และผู้ค้ารถเข็นทั้งที่เป็นขาประจำและขาจร ผู้ค้าริมทางเหล่านี้มีพฤติกรรมการใช้พื้นที่สาธารณะโดยภาพรวมในรูปแบบต่างคนต่างใช้ ต่างประกอบอาชีพ ไม่ข้องเกี่ยวกับ ไม่สร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะสร้างภาวะความขัดแย้งหรือแข่งขันระหว่างกัน โดยเฉพาะระหว่างผู้ค้าหน้าใหม่กับผู้ค้าเก่าแก่ที่ขายผลิตภัณฑ์หรือสินค้าประเภทเดียวกัน ตัวอย่างของทัศนคติของผู้ค้าหน้าใหม่ที่เพิ่งปรากฏตัวในพื้นที่สังเกตได้จากบทสัมภาษณ์เชิงลึก

“เราเพิ่งมาเกิดทีหลังเค้าก็อาศัยลูกค้าที่เดินผ่านไปผ่านมา แล้วก็หาลูกค้าประจำไปเรื่อยๆ เรายังทำให้ดีที่สุด ถ้าเราทำไม่ดี เค้าก็ซื้อของเราครั้งเดียว เหมือนเราไปกินอาหาร ราคาแพง แต่ไม่อร่อย กินครั้งเดียวเราก็ไม่กินแล้ว แต่ของดี ต่อให้แพงยังไงเราก็จ่าย ขอให้มันอร่อย กินกะไรกินให้มันอร่อย ข้าวจานละร้อยเราก็กินขอให้มันอร่อย กินแล้วมันต้องประทับใจ แต่ถ้าถามว่ามันจะดีขึ้นไหม ก็ต้องใช้เวลา 5 ปี 10 ปี กว่าคนจะมาติดเรา แต่ถ้าเราหยุดๆขายๆ เค้าก็ไม่ติดอีก” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A002, สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2560)

อีกหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางบนถนนเยาวราชที่น่าสนใจและแตกต่างไปจากถนนข้าวสารคือพฤติกรรมการใช้พื้นที่แบบ “ต่างคนต่างอยู่” ของผู้ค้าริมทาง ที่ไม่ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์และไม่เกิดการรวมกลุ่มระหว่างกัน ยืนยันได้จากบทสัมภาษณ์เชิงลึก

“ขายกันเองตัวใครตัวมัน ไม่ค่อยได้มีปฏิสัมพันธ์กับใคร เพราะส่วนใหญ่ก็ค้าขายของตนเอง เล็กร้านก็กลับ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A004, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“ตั้งแต่ขายมาก็ไม่ค่อยรู้จักใครนะ ร้านแถวนี้ก็เหมือนร้านหมอนเวียนกันไปบ้าง จะมีพวกร้านประจำ ก็มี ขายตามรุ่นก่อนๆ แต่ผมก็ไม่ค่อยรู้จักใครนะ ต่างคนต่างขายของตัวเอง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A005, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“ไม่ได้เกี่ยวข้องกับใคร ต่างคนต่างขายไม่ค่อยรู้จักกัน ขายเสร็จก็ต่างคนต่างกลับบ้าน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-B002, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

“ไม่ค่อยได้มีปฏิสัมพันธ์กับใครเพราะส่วนใหญ่ก็ต่างคนต่างขายกัน ไม่ค่อยได้พูดคุยอะไรกันเลย เวลาคนซื้อของก็คงยุ่งมาก ร้านอื่นก็คงเหมือนกัน ไม่วางที่จะมานั่งคุยกัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-B004, สัมภาษณ์, 8 มิ.ย. 2560)

ข้อมูลข้างต้นนี้ให้โดยผู้ค้าที่มีประวัติการค้าในพื้นที่ตั้งแต่ 10-30 ปี ในจำนวนนี้มีทั้งคนไทยเชื้อสายจีนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และค้าขายต่อจากรุ่นพ่อรุ่นแม่ และคนไทยจากต่างพื้นที่ที่เข้ามา

ประกอบอาชีพ พฤติกรรมการไม่ยุ่งเกี่ยวซึ่งกันและกันนี้จะดูจะขัดแย้งกับความเข้าใจทั่วไปของสังคมที่ว่าคนไทยเชื้อสายจีนมักมีพฤติกรรมการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อผู้วิจัยนำประเด็นดังกล่าวนี้ไปพูดคุยกับสมาชิกในชุมชนจึงได้รับความคิดเห็นว่า

“เค้าไม่รวมกลุ่ม เค้าไม่เห็นปัญหา ไม่เห็นภาพรวม ก็ไม่รวมกลุ่ม” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-F001, สัมภาษณ์, 24 ก.ย. 2562)

บทสัมภาษณ์ดังกล่าวสะท้อนความคิดเห็นที่ว่า การรวมกลุ่มจะเกิดขึ้นเมื่อเห็นหรือเผชิญปัญหาาร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการไม่รวมกลุ่มนั้นอาจไม่ได้เกิดจากการไม่เห็นปัญหา เนื่องจากกระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึกในภาคสนามนั้นมีผู้ค้าริมทางที่สะท้อนปัญหาต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในระดับปฏิบัติการที่พบทั่วไปในชีวิตประจำวันระหว่างผู้ค้ารายบุคคลกับเจ้าหน้าที่รัฐ และระหว่างผู้ค้าแผงลอยกับผู้ค้ารถเข็น อย่างไรก็ตาม อาจเป็นเพราะระดับของปัญหาที่พวกเขาเผชิญอยู่นั้นยังมีระดับของความวิกฤติที่ต่ำเกินกว่าจะกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ สันนิษฐานได้จากปัจจัยสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่ ภาวะการแข่งขันระหว่างผู้ค้าริมทางด้วยกันเองที่ไม่สูงมากนักเนื่องจากนโยบายคุมกำเนิดผู้ค้าของสำนักงานเขต การปรากฏตัวของผู้ค้าริมทางหน้าใหม่ที่มิโลกทัศน์และพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากผู้ค้าชาวไทยเชื้อสายจีนกลุ่มดั้งเดิม และความมั่นใจในนโยบายของภาครัฐที่จะไม่ยกเลิกกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนเยาวราช เพราะการค้าริมทางคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างรายได้ให้กับเมือง

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้ารถเข็นนั้นพบว่าโดยทั่วไปไม่มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกับผู้ค้าแผงลอยและผู้ค้ารถเข็นบนถนนเยาวราช กล่าวคือ ผู้ค้าแผงลอยมักพิจารณาว่าผู้ค้ารถเข็นมีพฤติกรรมการใช้พื้นที่แบบ “สะเปะสะปะ” ที่ควบคุมพฤติกรรมได้ยาก และทำให้เกิดปัญหาไร้ระเบียบวินัย อย่างไรก็ตาม ผู้ค้าแผงลอยเหล่านี้จะไม่ได้เข้าไปควบคุมพฤติกรรมของผู้ค้ารถเข็นโดยตรง แต่จะอาศัยกลไกอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ค้ารถเข็นเฉกเช่นเดียวกับถนนข้าวสาร ดังบทสัมภาษณ์

“มั่วๆ มันก็ทำให้รถติด คนจะเดินไปเดินมาบนทางเท้าก็ลำบาก อย่างหน้าห้างอะไรอย่างนี้ไปวางเกะกะรถจะเข้าก็เข้าไม่ได้ แต่เดี๋ยวนี้มันน้อยลงแล้ว เค้าจัดระเบียบอยู่เรื่อยๆ มันก็น้อยลง พวกสะเปะสะปะเค้าจะให้ออกหลังเที่ยงคืนหรือสามทุ่มไปแล้ว ...พวกรถเข็น เค้าไม่ให้ความร่วมมือ บอกไม่ให้ขายก็ขาย ...เค้าไม่สนใจ ไม่ให้ออกก็จะออก ก็ขาย... อย่างเค้ามา จะว่าเค้าก็ไม่ได้ เพราะมันไม่ใช่พื้นที่ของเรา” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A002, สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2560)

โดยในระหว่างผู้ค้ารถเข็นด้วยกันเองก็เกิดปัญหาการถูกแทรกแซงการใช้ประโยชน์พื้นที่จากกลุ่มผู้ค้ารถเข็นต่างดาวเฉกเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นบนถนนข้าวสาร โดยในช่วงเวลาก่อนการจัดระเบียบพื้นที่นั้น พบว่ามีผู้ค้ารถเข็นต่างดาวซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานรับจ้างของนายจ้างคนไทยปรากฏตัวในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ดังบทสัมภาษณ์

“ทุกวันนี้ถ้าไปดูเยาวราช รถเข็นนี้ต่างดาวขายเยอะนะ เกินครึ่งไม่ใช่คนไทย ผิดด้วย เพราะเวลาต่างดาวขออนุญาตทำงาน อาชีพค้าขายนี้เค้าสงวนไว้ให้คนไทย เค้าไม่ใช่คนขายจริง เจ้าของคนไทยลงทุนให้ซื้อรถเข็น ซื้อของ ซื้ออะไรมา พวกนี้เป็นลูกจ้างรายวันได้สามร้อย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้ค้ารถเข็นคนไทยในพื้นที่กลุ่มหนึ่งเว้นจากการประกอบอาชีพในพื้นที่ไปชั่วคราว จนเมื่อเกิดการกวาดล้างผู้ค้าต่างดาวให้ออกไปจากพื้นที่ ผู้ค้ารถเข็นไทยจึงได้กลับมาปรากฏตัวบนพื้นที่ถนนเยาวราชอีกครั้ง ปรากฏการณ์ปรากฏตัวของผู้ค้ารถเข็นชาวต่างชาติที่เกิดขึ้นบนถนนเยาวราชนี้สะท้อนข้อมูลที่สอดคล้องกับถนนข้าวสารว่า ศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ได้ส่งผลทำให้นายทุนจากภายนอกพื้นที่ต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากระบบทรัพยากรในพื้นที่ หากปราศจากการกีดกันผู้ค้าต่างดาวกลุ่มนี้ออกไปจากพื้นที่ ผู้ค้าที่จะได้รับผลกระทบในลำดับต้นก็คือผู้ค้ารถเข็นคนไทยในลักษณะเดียวกันกับถนนข้าวสาร

5.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับเจ้าหน้าที่รัฐ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกในระดับภาพรวม จะพิจารณาได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับเจ้าหน้าที่รัฐนั้นปรากฏให้เห็นในลักษณะของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองกับผู้ปกครอง ผู้ค้าริมทางส่วนใหญ่สะท้อนความคิดเห็นว่าพวกเขาความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่รัฐทั้งก่อนและหลังการจัดระเบียบ โดยเจ้าหน้าที่รัฐมักจะเข้ามาตรวจสอบแผงค้าหรือรถเข็นของพวกเขาอยู่เป็นประจำและชี้แจงกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงเรียกพวกเขาเข้าประชุมเพื่อชี้แจงนโยบายการจัดระเบียบ ซึ่งพวกเขาคิดว่ากติกาเหล่านี้สามารถยอมรับได้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอะไร อีกทั้งยังเกิดผลดีคือทำให้ปัญหาเรื่องระเบียบวินัยลดน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อัมพันธภาพที่ดูราบรื่นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ค้าริมทางกลุ่มใหญ่ ผู้วิจัยพบกลุ่มผู้ค้าที่สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างผ่านคำวิพากษ์ถึงปัญหาเชิงปฏิบัติการในชีวิตประจำวัน

“อย่างเรื่องที่ใส่ถุงมือ เราก็อยากจะถามว่าที่มาลองใส่ดูไหม ถ้าใส่แล้วทำงานได้นะ น้องก็จะฝึกทำ ไม่ใช่ อะไร ถุงมือนี้นะ มันดูเหมือนสะอาดก็จริง แต่ทำจำนวนเยอะๆ นี่มันไม่ได้สะอาดนะ ถูกไหม เราไม่ได้อยู่ในห้างที่ทำที่ละชุดสองชุด เวลาจับ แล้วอย่างมือเราสั้น เวลาเราใส่มันก็เหลือปลายนิ้ว เวลาหันบางที่ยาง มันก็ติดไป เออ ถ้าเค้าออกกฎมาให้เราล้างมือบ่อยๆ ตรวจน้ำตรวจอะไร ตรวจที่ว่าติดเชื้อโรคไหม เราก็พอเข้าใจ นี่ให้ใส่ถุงมือถามหน่อย ทำงานได้ยังไง มันทำไม่ได้ เราทักท้วงก็ไม่ได้ เค้าตอบกลับมาคำเดียวว่า คุณอยากขายไหม อยากขายก็ต้องทำ เราก็เออ ทำใจ เค้าให้ขายก็บุญแล้ว” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A007, สัมภาษณ์, 18 ธ.ค. 2560)

ข้อความช่วงท้าย “เค้าให้ขายก็บุญแล้ว” สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มผู้ค้าที่ส่งผลต่อความสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สอดคล้องกับข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่กล่าวถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบายบนถนนเยาวราชที่ว่า

“มีการเจรจาไปรอบหนึ่ง ครั้งแรกเค้าก็กลัวว่าจะไม่ได้ขาย ในกรุงเทพมหานครนี่รื้อเกือบหมดแล้ว ประมาณ 90% แล้ว ที่เค้าว่าหนักๆ คลองถม ปากคลองตลาด เค้าก็รื้อได้ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ หน้ารามคำแหง จุดใหญ่ๆ เค้ารื้อหมดเลย เยาวราชมีผู้ค้าแค่ 131 ราย นี่รื้อง่ายมาก เพราะเรารื้อปากคลองตลาด รื้อหลังศาลนี้พันกว่าราย รอบวังอีกพันกว่าราย เค้ารื้อจากจุดหนักๆทั้งนั้น ผู้ค้าแค่นี้ เราใช้เจ้าหน้าที่เทศกิจที่มีกว่าสามพันคนเอามาตรึงกำลังตลอด 24 ชั่วโมงนี่เรียบร้อย แต่ว่ามันจะสวนทางกับเศรษฐกิจแน่เลย สวนทางกับการท่องเที่ยวมาก ก็ใช้วิธีการนี้ จัดระเบียบให้ดีขึ้น แต่ผู้ค้าต้องอยู่ในแนวประชาชนเดินได้ ผู้ค้าขายได้ การจราจรไม่ติดขัด การท่องเที่ยวไม่เสีย” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E001, สัมภาษณ์, 5 พ.ค. 2560)

ข้อความข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าใจถึงบทบาททางเศรษฐกิจของกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนเยาวราชเป็นอย่างดี และมีนโยบายระดับประเทศชี้ชัดว่าการค้าริมทางบนถนนเยาวราชจะยังคงอยู่ต่อไป แต่พวกเขาก็ยังเลือกใช้วิธีการควบคุมพฤติกรรมผู้ค้าผ่านกลไกเชิงลบ เช่น การข่มขู่และลงโทษ โดยโทษสูงสุดของการไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งคือการยุบแผงค้ารายแผง หรือยกเลิกกิจกรรมทั้งหมด ตัวอย่างของการบังคับใช้บทลงโทษรายแผงนี้สะท้อนให้เห็นแล้วในช่วงเวลาจัดระเบียบที่ผ่านมา

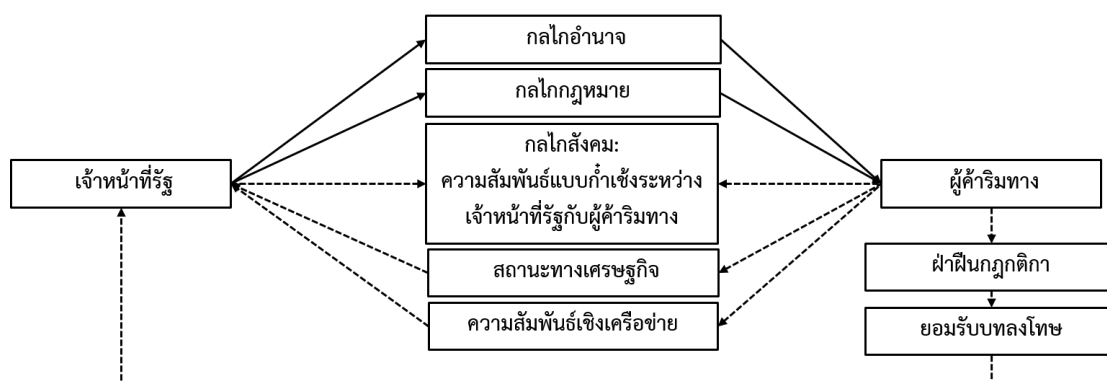
เมื่อพิจารณาในมุมกลับกันจากเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้วิจัยพบว่าฝั่งเจ้าหน้าที่รัฐเองก็มีความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะผู้ค้าริมทางในพื้นที่เองก็มีปฏิกิริยาตอบโต้กับมาตรการและให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะที่แตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจและเครือข่ายทางสังคม กล่าวคือ ผู้ค้ารายเล็กและมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนักจะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอย่างดี ส่วนผู้ค้ารายใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ และยังอ้างถึงผู้คุ้มครองที่เป็นบุคคลที่สาม ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่รัฐต้องอาศัยมาตรการทางสังคมเป็นเครื่องมือในการบังคับพฤติกรรม

“รายเล็กๆ ส่วนมากร่วมมือหมด ทำหมด แต่ก็ก็มีตื้อๆ บ้าง บางคนไม่สนใจโลก สังคมก็มี ไปประชาสัมพันธ์ก็มี คนประเภทนี้ก็มี ส่วนมากก็พวกเขาใหญ่ๆเก่า ไปบอกก็จะเอ้อๆ แต่ก็ไม่ทำ ก็ได้ไม่เป็นไร เราก็ต้องใช้มาตรการทางสังคมบีบ ส่วนใหญ่ถ้าทำ เหลือกลุ่มน้อย เราก็ไปบีบเรื่องอื่นที่เค้าผิด ต้องว่ากันไป ...คนขายเองก็ไม่ใช้คนรากหญ้าที่จะข่มได้ พวกนี้เห็นขายอยู่ริมถนนนี่รวยๆ ทั้งนั้น บางทีรวยกว่าเจ้าหน้าที่อีก สมมติถ้าไว้วันละสองหมื่น เดือนนึงก็ห้าหกแสน อันนี้มองเห็นง่ายๆ เราประเมินด้วยสายตาเห็นขายอยู่ทุก วันมันก็มองได้ ยอดขายวันละสามหมื่น หักค่าใช้จ่าย ลูกน้อง เบ็ดเสร็จเหลือวันละหมื่นกว่าบาท ก็คือ รายได้สามแสน ดูเหมือนจนๆ งอกง่อย แต่นี่คือข้อเท็จจริง ดังนั้น คนระดับนี้ รายได้ระดับนี้ บางคนรวย เป็นสิบร้านก็มี เค้าก็มีพรรคมีพวก หากมาคุ้มครอง แต่เราไม่ไปทะเลาะไม่ไปรบกับใคร ก็ยืนอยู่บนหลัก กฎหมายของเรา เพราะผมอยู่ตรงนี้ คุณก็ต้องฟัง ถ้าจะอะลุ่มอล่วยมาขอเกินกรอบเราก็คุยกันได้ ที่นี้ ผมว่าไอ้เรื่องมาข่มขู่ตรงๆ คงไม่ เพราะว่าแบ็คอัพพวกนี้เค้าก็ต้องกลัว สมัยนี้มีเทคโนโลยี เกิดแอปถ่ายลง social network เค้าก็ไม่เสี่ยง แต่ถ้าลักษณะว่าเอื้อเฟื้อกัน มันก็สังคมไทยก็มี เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ เค้าก็ อยู่ในพื้นที่” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-E002, สัมภาษณ์เชิงลึก, 5 พ.ค. 2560)

ข้อมูลข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจและเครือข่ายทางสังคมคือปัจจัยที่ทำให้ ผู้ค้าสามารถสร้างแรงต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องอาศัยกลไก การบังคับพฤติกรรมหลายรูปแบบผสมผสานกัน ทั้งกลไกกฎหมายและกลไกสังคม โดยเจ้าหน้าที่ ระดับล่างที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์เชิงประณีประนอม หรือ “เอื้อเฟื้อ” กับผู้ค้าริมทาง ข้อมูลดังกล่าวนี้สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากผู้ค้าแผงลอยคนหนึ่งที่เป็นคนเก่าแก่ในพื้นที่ที่สะท้อนให้ฟังว่าพวกเขามีความสัมพันธ์เชิงเอื้อเฟื้อกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ผ่านกลไก การขอร้องอย่างไม่เป็นทางการและการแสดงตนในสถานะที่ต่ำกว่า

“มีวันนี้ หวยมันจะออกวันพรุ่งนี้ ต้องขาย ขอร้องเค้า แต่ถ้าเป็นวันจันทร์ที่หวยไม่ออก เค้าก็ไม่ให้ โห ไม่ขายไม่ไหวหรอก พรุ่งนี้หวยจะออกแล้ว ใครจะจับก็จับไปเลย เราก็ต้องเสี่ยง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ YR-A001, สัมภาษณ์เชิงลึก, 17 มี.ค. 2560)

ข้อมูลการให้สัมภาษณ์นี้ยืนยันรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้าริมทางว่าไม่ จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบที่เป็นทางการหรือไม่ทางการ พวกเขาก็จะแสดงตนเองในสถานะที่ ต่ำกว่าเพื่อรักษาผลประโยชน์เชิงเอื้อเฟื้อ อย่างไรก็ตาม การยอมรับว่าอยู่ในโครงสร้างสังคมที่ต่ำกว่า ของผู้ค้าไม่ได้หมายความว่าผู้ค้าจะยอมรับในข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่รัฐเสมอไป เมื่อใดก็ตามที่กลไกการ ต่อรองแบบไม่เป็นทางการไม่ประสบผลสำเร็จแต่ผู้ค้ามีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ในระดับสูง ผู้วิจัย พบว่าผู้ค้ามีแนวโน้มที่จะฝ่าฝืนกฎกติกาและยอมรับบทลงโทษ หรือสร้างทางเลือกใหม่เพื่อแก้ปัญหาที่ เกิดขึ้น



ภาพที่ 5- 22 กลไกการบังคับพฤติกรรมและต่อรองในการกำกับดูแลระหว่างรัฐกับผู้ค้าริมทาง

5.5 สรุปผลการศึกษา

จากบทสรุปย่อทั้ง 4 หัวข้อข้างต้น นำมาสู่ข้อสรุปหลักสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบจากการศึกษา แบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่รัฐเป็นผู้ชี้แนะ และการพัฒนาเป็นสังคมกึ่งสมัยใหม่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.5.1 การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่ชี้แนะโดยรัฐ

ถนนเยาวราชคือหนึ่งในพื้นที่การค้าริมทางของกรุงเทพมหานครที่ได้รับสนับสนุนในเชิงนโยบายให้ประกอบกิจกรรมการค้าริมทางเพื่อส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยเฉพาะกิจกรรมการท่องเที่ยว ข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นที่ทราบดีในระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้บริหารระดับเขต และเป็นที่ยืนยันในระหว่างผู้ค้าริมทางในพื้นที่ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องและสนใจ โดยปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการดำรงอยู่ได้ของการค้าริมทางบนถนนเยาวราชก็คือมูลค่าทางเศรษฐกิจ ดังบทสัมภาษณ์

“ผมหวังจะเพิ่มรายได้ทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นอีก 1 แสนล้านบาท และจะทำให้เป็นเยาวราชโมเดล ส่วนพื้นที่อื่นๆ ที่ประเมินแล้วว่าสร้างรายได้ มีอัตลักษณ์ความเป็นมาสำคัญของสถานที่นั้นก็อาจจัดให้เป็นแหล่งสตรีทฟู้ดนอกเหนือจากถนนเยาวราชและถนนข้าวสารได้ เช่น ที่คลองโอ่งอ่าง กำลังวางแผนให้เป็นถนนคนเดิน หรือตลาดน้ำอีกหลายแห่งด้วยก็มีความเหมาะสม ส่วนพื้นที่ใดที่ กทม.จัดระเบียบสั่งห้ามตั้งแผงค้าอย่างถาวร ขอยืนยันว่าไปแล้วไปลับไม่มีวันกลับมา เพื่อไม่ให้กระทบต่อมาตรการจัดระเบียบความสะอาดของบ้านเมืองในภาพรวม” (อัศวิน ขวัญเมือง อังถึงโนโพสต์ทูเดย์, 2560)

"เยาวราชคือพื้นที่ที่จัดระเบียบยากที่สุด เพราะเป็นย่านที่ภาครัฐสนับสนุนให้เป็นก๊าดตาการริมทาง แต่ไม่มีใครสนใจเรื่องความสะอาด หรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แคมเปญย่านที่มีเงินสะพัดอย่างมหาศาล จึงไม่แปลกใจที่ทำให้ไม่มีใครจัดระเบียบย่านนี้ได้อย่างจริงจัง และปล่อยให้ไร้ระเบียบแบบนี้มา

นาน จนลามลงไปบนผิวจราจร ...คงเป็นเรื่องที่ยากที่จะจัดระเบียบทางเท้ายาวราชได้ เพราะเป็นย่านที่มีผลประโยชน์บนทางเท้ามหาศาล แต่ก็ยังหวังลึกๆ ว่าจะมีผู้ใดอาจหาญและต้องย่านอิทธิพลนี้ แล้วจัดการจัดระเบียบให้สะอาด เป็นมิตรกับคนเดินเท้า แต่ยังคงเสน่ห์แห่งย่านไชน่าทาวน์ เหมือนสิงคโปร์หรือฮ่องกง เพื่อให้ยาวราชมีความเป็นธรรมกับทุกๆ คน” (กลุ่มคนไทย ไม่เอาหาบเร่งแผงลอย, 2017)

นโยบายส่งเสริมการค้าขายอาหารริมทางบนถนนเยาวราชล่าสุดที่ประกาศโดยกรุงเทพมหานครก็คือโครงการสตรีทฟู้ดส์ โครงการดังกล่าวนี้ถูกยอมรับจากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารว่าเป็นนโยบายเลือกปฏิบัติที่สั่งตรงมาจากรัฐบาลระดับชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้เข้าประเทศ เมื่อกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตรับนโยบายมาดำเนินการจึงได้มีการเสริมมาตรการยกระดับมาตรฐานของสินค้าและบริการให้เป็นสากลให้สอดคล้องกับที่ถนนเยาวราชได้รับการคัดเลือกจากสำนักข่าว CNN ให้เป็นสวรรค์แห่งอาหารริมทางสองปีต่อเนื่อง โดยมาตรการยกระดับมาตรฐานนี้จะเน้นที่ 3 ด้าน ได้แก่ ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสาธารณสุข นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกด้านภาษา ราคา และการรับเรื่องร้องเรียน

มาตรการดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่รัฐว่าได้รับความร่วมมือจากผู้ค้าส่วนใหญ่ ด้วยเงื่อนไขของการต่อรองที่ว่าหากไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ให้สิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชอีกต่อไป สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ค้าริมทางที่แม้จะมีกล่าวถึงความไม่สมเหตุสมผลในเชิงปฏิบัติของมาตรการที่กำหนด ความกังวลใจเรื่องการถูกย้ายที่ตั้งร้าน หรือการถูกต่อรองว่าจะไม่ให้ขายในพื้นที่อีกต่อไปหากไม่ปฏิบัติตามกฎกติกา แต่เมื่อมาตรการดังกล่าวยังไม่ทำให้เกิดผลกระทบอะไรต่อสิทธิของพวกเขา พวกเขาจึงยังยอมรับได้ต่อมาตรการจัดระเบียบและนโยบายสตรีทฟู้ดส์ของรัฐบาล ส่วนทางฝั่งผู้ประกอบการในอาคารนั้นหลายคนยืนยันว่าพวกเขาไม่มีสิทธิในการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ทางเท้าหน้าอาคาร แต่เป็นกรุงเทพมหานครที่เป็นเจ้าของ พวกเขาจึงไม่มีสิทธิในการจัดการใด ๆ ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม พวกเขาก็ยอมรับว่าการมีผู้ค้าริมทางย่อมส่งผลดีต่อพื้นที่มากกว่า ถึงแม้ว่าร้านค้าจำนวนมากจะไม่ใช้ร้านค้าเก่าแก่แต่เดิมและไม่ใช้ร้านค้าที่พวกเขาใช้บริการก็ตาม

เมื่อพิจารณาเช่นนี้ ถนนเยาวราชจึงถือว่าเป็นพื้นที่ที่รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทสำคัญมากในการกำกับดูแลพื้นที่ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ ซึ่งแตกต่างจากถนนข้าวสารที่แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ แต่เมื่อพิจารณาที่ระดับปฏิบัติการแล้ว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ค้าริมทาง ผู้ค้าในอาคาร กลุ่มองค์กรธุรกิจล้วนมีบทบาทร่วมกันในการต่อรองเพื่อพัฒนากฎกติกาในระดับปฏิบัติการที่ไม่เป็นทางการเพื่อมาต่อรองกับกติกาที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ก็คือกฎกติกาในการใช้พื้นที่ที่แสดงออกถึงอำนาจในการต่อรองเชิงพื้นที่ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยไม่

พบเห็นและสัมผัสได้เลยบนถนนเยาวราช กฎกติกากในการใช้พื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบายล้วนกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยที่ระดับของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการที่พบเห็นได้ก็คือการรับฟังข้อมูล ส่วนการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การแทรกแซงเพื่อปรับกฎกติกาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเงื่อนไขที่พวกเขาต้องการนั้นเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยไม่สามารถสัมผัสได้เลยจากการศึกษาพื้นที่ภาคสนามตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

ในขณะที่ภาครัฐมีอำนาจเชิงโครงสร้างและกฎหมายในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะและการค้าริมทางบนถนนเยาวราชโดยเกือบจะสมบูรณ์ และสามารถรับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของการค้าริมทางในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่ารัฐกลับไม่ได้พิจารณาตอบแทนผลประโยชน์ดังกล่าวกลับคืนให้แก่ผู้ค้าริมทางในพื้นที่ในรูปแบบใดๆ ทั้งในเชิงกฎหมายและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสถานะทางกฎหมายของผู้ค้าและพื้นที่ทำการค้า การยอมรับสถานะทางสังคมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทการค้าริมทางว่าเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการพัฒนาและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคมเมือง การกระจายอำนาจในการกำหนดกติกาด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้แทนของกลุ่มผู้ค้าเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการกำกับดูแลพื้นที่¹² การปฏิบัติเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีแนวคิดในลักษณะ “เกลียดปลาไหลกินน้ำแกง” และยืนยันที่จะกดกลุ่มผู้ค้าไว้ภายใต้โครงสร้างเชิงอำนาจเช่นในอดีตที่ผ่านมา

5.5.2 การพัฒนาเป็นสังคมกึ่งสมัยใหม่

ในขณะที่ภาพสะท้อนจากการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารสื่อให้เห็นถึงการเป็นสังคมผลประโยชน์ร่วมที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้เหมาะสมที่สุดในช่วงเวลานั้นผ่านกลไกและสถาบันประเภทต่างๆ ภาพสะท้อนจากการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชนั้นกลับสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสังคมในระบบความสัมพันธ์แบบกึ่งสมัยใหม่ โดยแปรเปลี่ยนจากเจ้าแก่งสีกับแรงงานจีนอพยพในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นระหว่างรัฐในฐานะเจ้าแก่งสีกุปัจจุบันกับผู้ค้าในอาคารและผู้ค้าริมทางที่ยังคงมีความผสมปนประหว่างกลุ่มคนที่ยังหลงเหลือมาจากสังคมและวัฒนธรรมจีนในอดีต กับผู้ค้าที่ปรากฏขึ้นมาด้วยกลไกของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

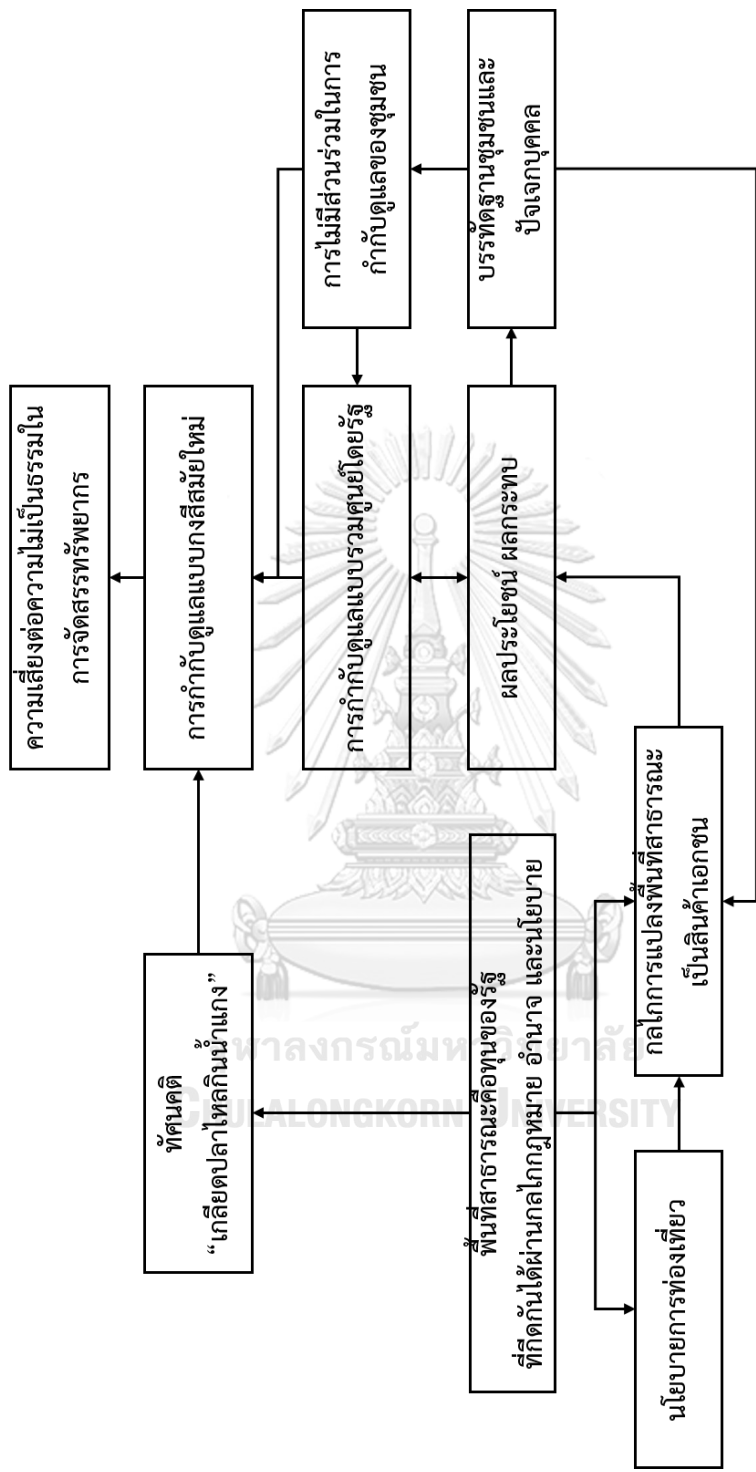
การที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ารัฐมีบทบาทเป็นเจ้าแก่งสีกนั้นเพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นว่า ในกรณีของถนนเยาวราชนี้ รัฐมีบทบาทและสถานะเป็นผู้ถือครองสิทธิในการจัดการ การจัดสรรสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ การจัดสรรผลประโยชน์ร่วม และการจัดการเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงอันจะนำไปสู่ข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์สมมติร่วมของกึ่งสมัยใหม่ที่เรียกว่าพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สาธารณะ

¹² แนวคิดการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะถูกกล่าวถึงในการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2560 แต่ยังไม่เกิดการนำไปปฏิบัติ

ดังกล่าวนี้เปรียบเทียบได้กับทุนที่รัฐถือครองอยู่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ซึ่งจะสามารถจัดสรรคืนสู่สมาชิกวงได้ รัฐจึงมีสิทธิที่จะนำสมบัติดังกล่าวไปลงทุนพัฒนาผ่านกระบวนการแปลงคุณลักษณะเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพย์สิน และยังเมื่อรัฐเป็นทั้งผู้ถือครองทุนและอำนาจตามกฎหมายในมือ การลงทุนพัฒนาทรัพย์สินของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจึงเกิดขึ้นได้โดยปราศจากอุปสรรคกีดกัน และไม่ต้องเกรงว่าจะถูกครหาจากสมาชิกในวง

ส่วนสมาชิกในวงซึ่งก็คือผู้ค้าในอาคารและผู้ค้าริมทางนั้นพบว่าภายใต้ความสัมพันธ์ทางแนวดิ่งกับเจ้าแก่งซึ่งก็คือรัฐนั้น พวกเขาจะได้รับการจัดสรรสิทธิในระดับที่น่าพึงพอใจมากพอที่จะไม่เรียกร้องจนทำให้เกิดปัญหา แต่ระดับและวิธีการจัดสรรสิทธินั้นจะต้องเป็นไปเจตนาธรรมและกฎกติกาที่เก้เก๋ ซึ่งก็คือรัฐเป็นผู้กำหนดให้ ดังนั้น ด้วยอำนาจการต่อรองที่มีในมือน้อย ในบางโอกาสที่ผลลัพธ์ของการจัดสรรสิทธิไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง สมาชิกวงเหล่านี้ก็จะไม่อาจเรียกร้องอะไรได้มากนัก รวมถึงต้องทำใจยอมรับในกรณีการตัดสินใจใดๆ ของเจ้าแก่งอยู่นอกเหนือขอบเขตที่พวกเขาคาดหวังหรือประเมินไว้

ความสัมพันธ์เชิงอุปมาอุปมัยเหล่านี้ถูกแสดงขึ้นเพื่อให้เห็นถึงสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ในพื้นที่ถนนเยาวราชที่ปรากฏผ่านการกำกับดูแล จากมุมมองของผู้วิจัย ปัจจัยเชิงสาเหตุที่นำมาสู่ผลลัพธ์เชิงความสัมพันธ์เช่นนี้สันนิษฐานได้ว่าเกิดจากการทำงานร่วมของหลายปัจจัย ได้แก่ บรรทัดฐานภายในของสมาชิกชุมชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครองครองอาคารส่วนใหญ่ที่พิจารณาว่า “ทางเดินเท้าเป็นของรัฐ รัฐจึงมีสิทธิจัดการ” การไร้อำนาจการต่อรองซึ่งเกิดจากการขาดกลไกเชิงกลุ่ม ความเคยชินกับโครงสร้างทางสังคมที่มีรัฐเป็นผู้จัดการแบบบนลงล่าง และความคุ้นเคยในระบบรัฐทุนนิยมที่รัฐทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อการสะสมทุนของภาคเอกชนผ่านการใช้กลไกและอำนาจเชิงกฎหมาย ที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์แบบกงสีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของโครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแล และความเสี่ยงต่อความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในกฎกติกาคือคนเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น



ภาพที่ 5- 23 ข้อสรุปเรื่องกลไกและสถาบันในการกำกับการกักตุนและตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะบนยานวราราช

บทที่ 6

การสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทที่ 6 แสดงผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ ซึ่งได้จากการศึกษาเปรียบเทียบผลการศึกษาเรื่อง การกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะของพื้นที่กรณีศึกษา 2 บริเวณ ได้แก่ ถนนข้าวสาร และ ถนนเยาวราช การอภิปรายผลการศึกษาเปรียบเทียบจะเน้นที่ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การศึกษาดังที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 1 ผลการศึกษาที่เปรียบเทียบได้จะ ถูกนำไปสรุปเป็นข้อสรุปเชิงทฤษฎีในลำดับต่อไป

ในเชิงลำดับเนื้อหา ผลการศึกษาในบทนี้เรียงลำดับดังนี้

6.1 การอภิปรายผลการศึกษาเปรียบเทียบ

6.2 ข้อสรุปเชิงทฤษฎี

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.1 การอภิปรายผลการศึกษาเปรียบเทียบ

หัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายผลการการศึกษาเปรียบเทียบข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาพื้นที่กรณีศึกษาสองบริเวณ การอภิปรายผลจะเปรียบเทียบสองระดับ ได้แก่ การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะระดับหน่วยอาคาร การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับภาพรวม ดังนี้

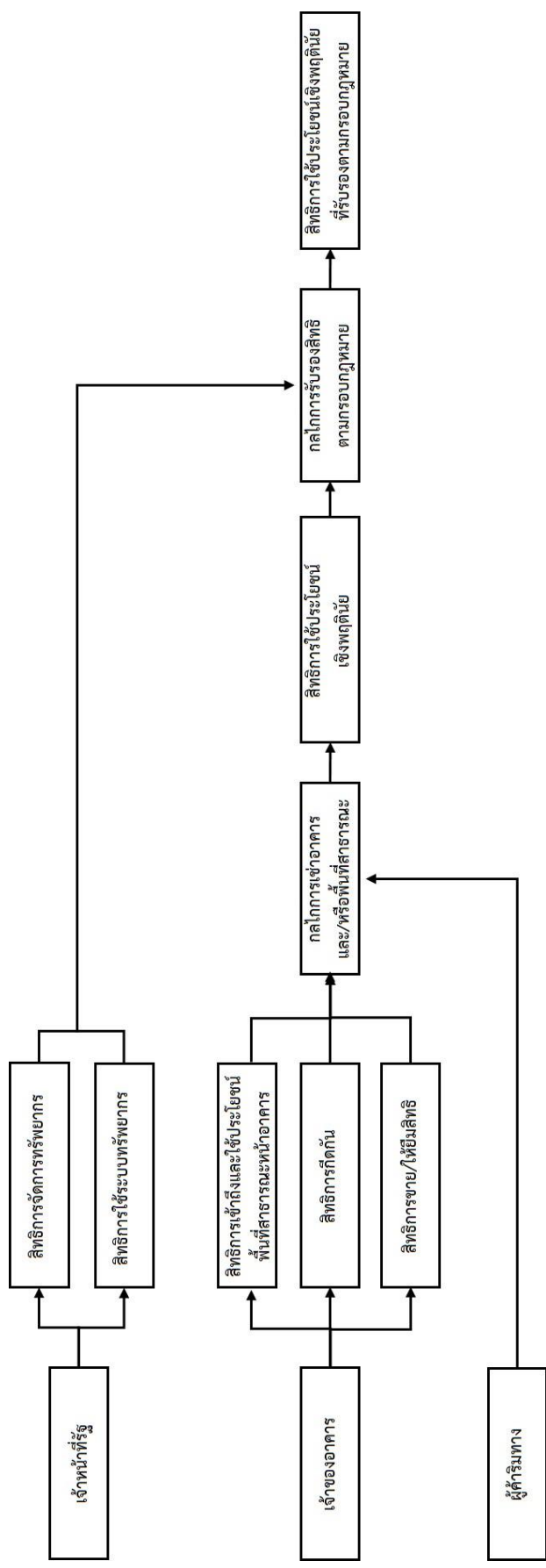
6.1.1 การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับหน่วยอาคาร

กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราชมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในขณะที่การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสารเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารและผู้ค้าหน้าอาคารแต่ละรายโดยตรง โดยมีกลไกและสถาบันในการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการที่ถือเป็นกฎกติการ่วมที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชนมาสนับสนุน และมีกลไกการกำกับดูแลของภาครัฐควบคุมในอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนเยาวราชนั้นเกิดขึ้นด้วยรูปแบบทั้งที่มีและไม่มีการกำกับดูแลโดยตรงโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ในขณะที่พื้นที่สาธารณะบางส่วนปราศจากการกำกับดูแลโดยตรงโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้กำกับดูแลหลักแทน

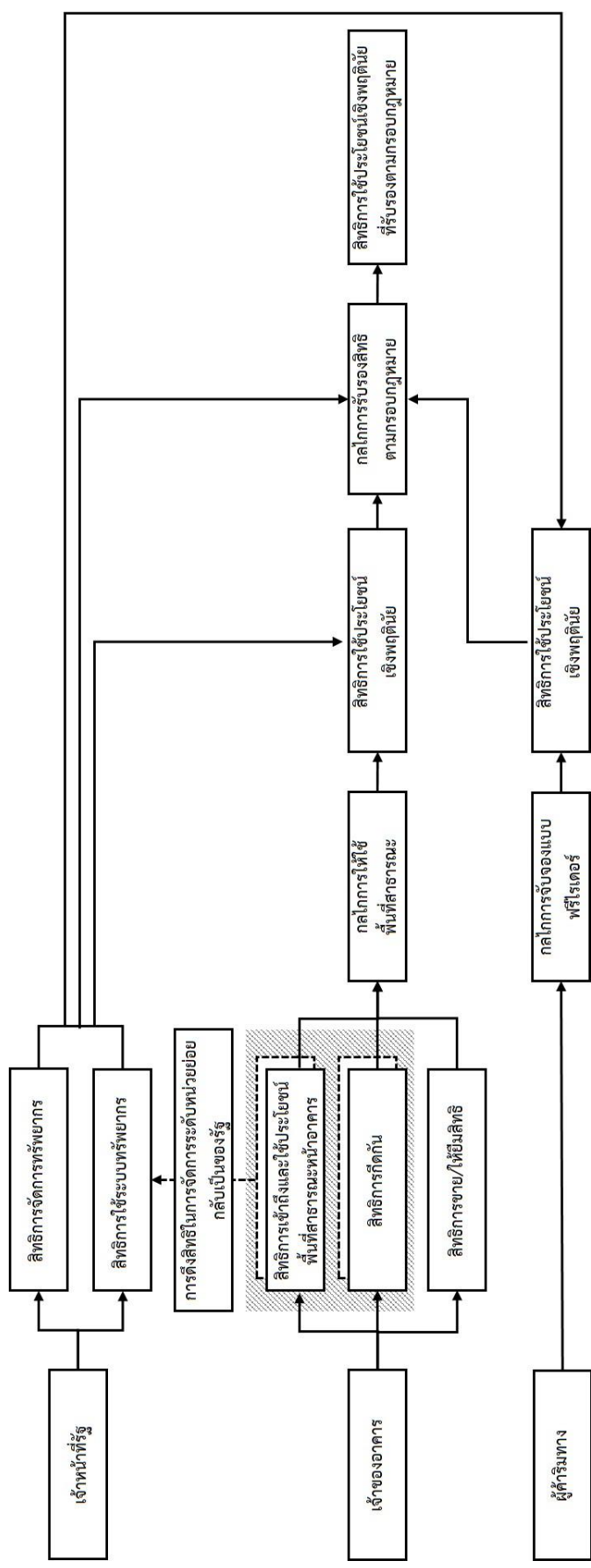
ในเชิงรายละเอียด ลักษณะของสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารในการกำกับดูแลสามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภทสอดคล้องไปกับเกณฑ์การจำแนกของออสโตรอม ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่สาธารณะ สิทธิในการใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากร สิทธิในการกีดกัน สิทธิในการถ่ายโอนสิทธิ และสิทธิในการจัดการ โดยพื้นฐานแล้วสิทธิดังกล่าวนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยกติกาในระดับปฏิบัติการและระดับกำกับทางเลือกร่วมโดยผู้เล่น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและอาคาร และเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ในกรณีของถนนข้าวสารนั้นพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะเป็นผู้กำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร สิทธิการกีดกัน และสิทธิการถ่ายโอนสิทธิ ซึ่งสิทธิทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้จะถูกถ่ายโอนสู่ผู้ค้าริมทางผ่านกลไกการเช่า ซึ่งมีทั้งการเช่าพื้นที่ภายในและภายนอกอาคารควบคู่กัน และการเช่าเฉพาะพื้นที่ภายนอกอาคาร เมื่อผ่านกลไกการเช่า ผู้ค้าริมทางจะได้รับสิทธิเชิงพฤตินัยในการใช้พื้นที่สาธารณะ แต่สิทธิดังกล่าวนี้ยังมีความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์และจัดการระบบทรัพยากร ผู้ค้าริมทางจึงจำเป็นต้องเข้าสู่ “กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน” ซึ่งป็นกลไกการรับรองสิทธิเชิงพฤตินัยให้เป็นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อนั้นกระบวนการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสารจึงจะถือว่าเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ (ภาพที่ 6-1)

ในกรณีถนนเยาวราช ผู้เล่นที่มีบทบาทในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหน้าอาคารในระดับหน่วยย่อยนั้นเป็นทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารและเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารส่วนใหญ่มีบรรทัดฐานสิทธิบนพื้นที่สาธารณะว่าเป็นของรัฐ พวกเขาจึงยินยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้จัดการพื้นที่ทั้งในระดับภาพรวมและระดับหน่วยย่อย ด้วยสาเหตุนี้ผู้ค้าริมทางในพื้นที่จึงแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการขออนุญาตใช้พื้นที่จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร และกลุ่มที่เข้าถึงสิทธิผ่านกลไกการจับจองแบบฟรีเรเดอร์ ผู้ค้ากลุ่มหลังนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏตัวในช่วงเวลาากลางคืนที่อาคารปิดกิจการ พวกเขาไม่มีความจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง ผู้ค้าริมทางทั้งสองกลุ่มสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าสู่กลไกการรับรองสิทธิตามกรอบกฎหมายด้วยการขึ้นทะเบียนหรือไม่ ผู้ที่ขึ้นทะเบียนจะมีความมั่นใจในความมั่นคงของสิทธิได้มากกว่า ผู้ที่ไม่ขึ้นทะเบียนก็ยังมีสิทธิเชิงพฤตินัยในการค้าขายในพื้นที่ แต่สิทธิของพวกเขาจะเกิดความเสื่อง่ายกว่าหากมีนโยบายเปลี่ยนแปลง (ภาพที่ 6-2)

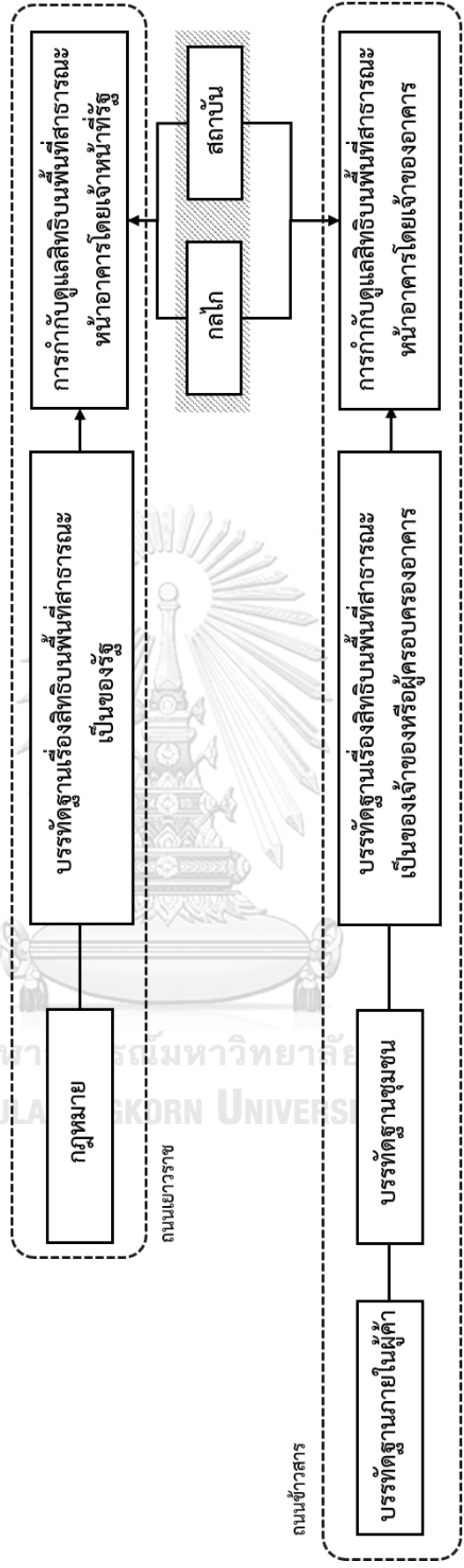
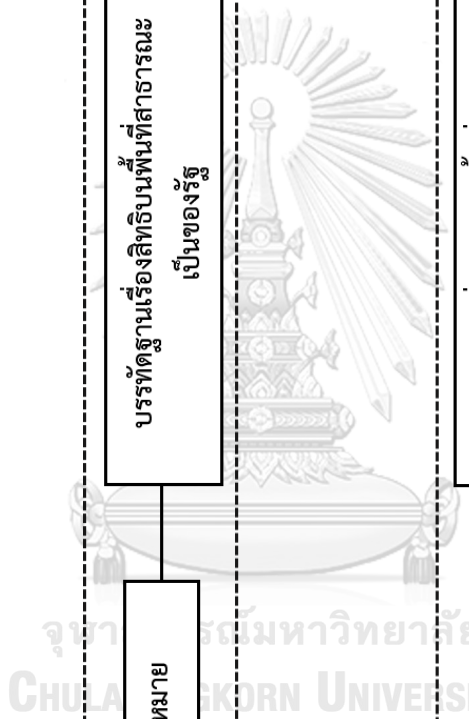
ในเชิงข้อสรุป การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนพื้นที่ถนนข้าวสารและถนนเยาวราชจะประกอบไปด้วยผู้จัดการสิทธิ 2 กลุ่มที่มีบทบาทและอำนาจในการต่อรองในระดับที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความชัดเจนของบรรทัดฐานเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในพื้นที่ ในกรณีของถนนข้าวสารที่ชุมชนมีบรรทัดฐานร่วมกันว่าสิทธิหน้าอาคารเป็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจึงมีบทบาทสูงมากในการกำกับดูแลสิทธิ ส่วนในกรณีของถนนเยาวราชที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีบรรทัดฐานภายในที่ค่อนข้างแตกต่างกันนั้น พบว่าการกำกับดูแลสิทธิโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีบทบาทน้อยกว่า แต่ในทางกลับกันบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแลพื้นที่นั้นสูงกว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะได้ทั้งในระดับหน่วยอาคารและระดับภาพรวมทั้งถนนได้ในขณะเดียวกัน (ภาพที่ 6-03)



ภาพที่ 6-1 กลไกการกำกับดูแลสิทธิในพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนข้าวสาร



ภาพที่ 6- 2 กลไกการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารบนถนนเยาวราช



ภาพที่ 6-3 ปัจจัยเรื่องบรรทัดฐานที่มีผลต่อการกำกับดูแลสิทธิบัตรที่สาธารณชนหน้าอาคาร

6.1.2 การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับภาพรวม

การอภิปรายผลการศึกษเปรียบเทียบเรื่องการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะระดับภาพรวมจะอธิบายผ่านการวิเคราะห์เรื่องโครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ซึ่งพบว่ามี ความแตกต่างกัน กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจบนถนนชั่วคราวเป็นโครงสร้างอำนาจแบบกระจายตัว ส่วน โครงสร้างอำนาจบนถนนยาวราชเป็นแบบรวมศูนย์ มีรายละเอียดดังนี้

1) โครงสร้างอำนาจแบบกระจายบนถนนชั่วคราว

จากการศึกษาและวิเคราะห์กลไกและสถาบันในการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่ สาธารณะถนนชั่วคราว พบว่าโครงสร้างอำนาจของผู้มีส่วนได้เสียในตลาดริมทางและพื้นที่สาธารณะ เป็นแบบกระจาย กล่าวคือ อำนาจไม่ได้กระจุกตัวอยู่แต่ในมือของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มคน ปกครองพื้นที่ แต่ยังคงกระจายตัวอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีตั้งแต่ผู้ใช้ประโยชน์อาคารหรือผู้ ประกอบธุรกิจในอาคารทั้งที่เป็นรายบุคคลและที่รวมกันเป็นองค์กรสมาคม กลุ่มผู้ค้าริมทางทั้งที่เป็น รายบุคคลและรวมตัวกันในนามชมรม และกลุ่มนายทุนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากศักยภาพ ของทรัพยากรในพื้นที่ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับ บริหารต่างมีบทบาทร่วมผลักดันความต้องการของกลุ่มเข้าสู่กระบวนการต่อรองเพื่อพัฒนาโลกและ สถาบันในการกำกับดูแลพื้นที่ กลไกและสถาบันที่ปรากฏขึ้นจึงเป็นผลลัพธ์เชิงรูปธรรมจากอำนาจการ ต่อรองและประนีประนอมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่าอำนาจที่กำหนดหรือผูกขาดไว้โดยคน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในเชิงข้อค้นพบ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าความสามารถในการต่อรองของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์จะ ขึ้นอยู่กับอิทธิพลสัมพันธ์ด้านผลประโยชน์ร่วม โดยกลุ่มที่สามารถกำหนดอิทธิพลสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ที่ดีกว่าจะมีอำนาจในการต่อรองคุณภาพในกลุ่มที่ดีตาม ตัวอย่างเชิงรูปธรรมของความสัมพันธ์นี้ สามารถอธิบายผ่านเหตุการณ์จัดระเบียบช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ.2561 ที่ความขัดแย้งจากเหตุการณ์ บังคับใช้นโยบายลดเวลาทำการค้าระหว่างกรุงเทพมหานครกับกลุ่มผู้ค้าริมทางส่งผลทำให้ กรุงเทพมหานครตัดสินใจทดลองบังคับใช้นโยบายยกเลิกการค้าริมทางบนพื้นที่ถนนชั่วคราวตลอด 24 ชั่วโมงเป็นเวลาประมาณ 5 วันตั้งแต่วันที่ 2-6 สิงหาคม พ.ศ.2561 ผลลัพธ์จากการบังคับใช้นโยบาย ในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจบนถนนชั่วคราวในเชิงประจักษ์ ทำให้จำนวน นักท่องเที่ยวในพื้นที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จึงเป็นเหตุให้เกิดการทบทวนนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐ ในช่วงเวลาต่อมาเป็นอนุญาติให้ทำการค้าได้เฉพาะช่วงเวลา 18.00-24.00 น. ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาใน เชิงนโยบายที่ภาครัฐต้องการบังคับใช้ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้ง มีการกล่าวกันในระหว่าง

กลุ่มผู้ค้าริมทางว่าการอนุญาตให้ตั้งแผงค้าได้ในช่วงกลางคืนนี้จะช่วยสนับสนุนระบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในอาคาร เพราะการค้าริมทางจะช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่พื้นที่ ก่อนที่จะไหลเวียนเข้าไปใช้ประโยชน์อาคารตั้งแต่ช่วงเวลาหัวค่ำไปจนถึงกลางดึก การกำหนดช่วงเวลาค้าขายเฉพาะช่วงกลางคืนของเจ้าหน้าที่รัฐจึงหลีกเลี่ยงได้ยากที่จะถูกตั้งข้อสันนิษฐานว่าเป็นการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อการหารายได้และผลกำไรของผู้ประกอบการในอาคารที่เป็นกลุ่มทุน

การบังคับใช้กติกากองเจ้าหน้าที่รัฐเรื่องช่วงเวลาในการติดตั้งแผงค้าได้รับการอนุมัติในเวลาต่อมาเป็น 16.00-24.00น. โดยที่กรุงเทพมหานครกำลังดำเนินการวางแผนเพื่อปรับปรุงพื้นที่ถนนข้าวสารให้เป็นถนนคนเดินที่มีหลังคาคลุม และอยู่ในระหว่างดำเนินการขออนุญาตถนนข้าวสารให้เป็นพื้นที่ผ่อนผันเพื่อทำการค้าตั้งแต่เวลา 9.00-24.00น. (ข้อมูลล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2562) แม้ว่าภายใต้แนวทางการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้ค้าต้องถูกโยกย้ายที่ตั้งและถูกจำกัดช่วงเวลาในการประกอบกิจกรรม รวมถึงถูกจำกัดสิทธิในการครอบครองแผงค้าให้เหลือเพียงคนละแผง แต่พวกเขาก็อยู่ในสถานะที่ได้รับการยืนยันว่าจะยังมีที่ยืนอยู่บนถนน และจะได้รับการรับรองให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นสิ่งที่ในอดีตที่ผ่านมาหลายสิบปีไม่เคยเกิดขึ้น

2) โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์บนถนนเยาวราช

ในขณะที่ทั่วโลกและการกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสารสะท้อนโครงสร้างอำนาจการกำกับดูแลแบบกระจาย ทั่วโลกและสถาบันในการกำกับดูแลถนนเยาวราชกลับสะท้อนให้เห็นโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ ที่ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจการกำกับดูแล และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ในกลไกการต่อรองเพื่อนำไปสู่การกำหนดกฎกติการ่วมกัน ภายใต้โครงสร้างอำนาจลักษณะนี้ เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะชนชั้นปกครองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและบังคับใช้กติกากองทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ อีกทั้งยังทำหน้าที่ตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเบ็ดเสร็จ เจ้าหน้าที่รัฐจึงสามารถมีบทบาทเป็นผู้นำและครอบงำในเชิงนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากบทบาทดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังมีบทบาทเป็นผู้กำกับผลกระทบและความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ พิจารณาได้จากการที่เจ้าหน้าที่รัฐพยายามคุมกำเนิดผู้ค้าเพื่อลดปัญหาความหนาแน่นและสภาพแวดล้อมที่แออัดจากการกระจุกตัวของการค้าที่เป็นไปตามกลไกตลาดเสรี บทบาทดังกล่าวนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดุลยภาพของผลประโยชน์และผลกระทบระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อยู่ในภาวะที่สมดุลได้เรื่อยมา

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าปัจจัยการรวมกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนคือตัวแปรที่มีบทบาทสำคัญทำให้เกิดความแตกต่างกันของโครงสร้างอำนาจระหว่างถนนข้าวสารและถนนเยาวราช โดยในกรณีของถนนเยาวราชนี้ แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบธุรกิจบางประเภท เช่น ทองคำ รวมถึงมีการรณนักรธุรกิจคนไทยเชื้อสายจีนตามถิ่นกำเนิดในพื้นที่ย่านเยาวราชโดยภาพรวมเป็นองค์กรสมาคม แต่องค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีบทบาทใดๆ ในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะและกิจกรรมการค้าริมทางบนถนนเยาวราช รวมถึงไม่ได้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการในอาคารและภายนอกอาคารอย่างเป็นกิจจะลักษณะเช่นบนถนนข้าวสาร พฤติกรรมการใช้พื้นที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่จึงเป็นลักษณะต่างคนต่างใช้ ต่างเจรจาต่อรอง ต่างทำมาค้าขาย แม้จะมีเหตุการณ์ที่สร้างความไม่พึงพอใจหรือไม่เห็นด้วย แต่พวกเขาก็จะไม่รวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองอย่างเป็นกิจจะลักษณะหรือแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ หากจะมีการต่อรองกับกลุ่มเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น การต่อนอนั้นก็จะเกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการด้วยรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวและมีขนาดเล็ก เมื่อการต่อรองสำเร็จ กลุ่มดังกล่าวก็จะสลายตัวตน

เมื่อไม่เกิดการรวมกลุ่ม ผู้ค้าริมทางบนถนนเยาวราชจึงไม่สามารถสร้างดุลยภาพในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญที่เป็นผู้กุมอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ แม้ว่ากิจกรรมการค้าริมทางบนถนนเยาวราชจะสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมากเพียงพอที่จะนำมาเป็นต้นทุนในการต่อรองเช่นเดียวกับกลุ่มผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร ภาครัฐจึงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลสิทธิพื้นที่สาธารณะ และการหิบบกอัตลักษณ์อาหารริมทางบนถนนเยาวราชมานำเสนอขายเป็นสินค้าการท่องเที่ยว ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่องย่านไชน่าทาวน์เยาวราช: พื้นที่การนำเสนออัตลักษณ์เชิงซ้อนของวัฒนธรรมความเป็นจีนในสังคมไทยร่วมสมัย โดยนรุตม์ คุปต์ธโรจน์ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า ในพื้นที่ย่านเยาวราชมีกลุ่มที่จัดงานเทศกาลเชิงวัฒนธรรมและแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมในบริบทต่างๆ เพียง 2 กลุ่ม ก็คือ กลุ่มแรกซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทหลักคือหน่วยงานภาครัฐและนักรการเมืองท้องถิ่น กลุ่มที่สองคือชุมชนซึ่งมีเพียง 3 ชุมชนเท่านั้น ได้แก่ ชุมชนเวียงนครเขมม ชุมชนตลาดน้อย และชุมชนเจริญไชย ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าในทุกกิจกรรมที่มีการนำ “วัฒนธรรม” และ “อัตลักษณ์” ในพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์ไปเสนอขายเป็นสินค้าเชิงการท่องเที่ยว นั้น ภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะผู้กำกับดูแลหลักเสมอ

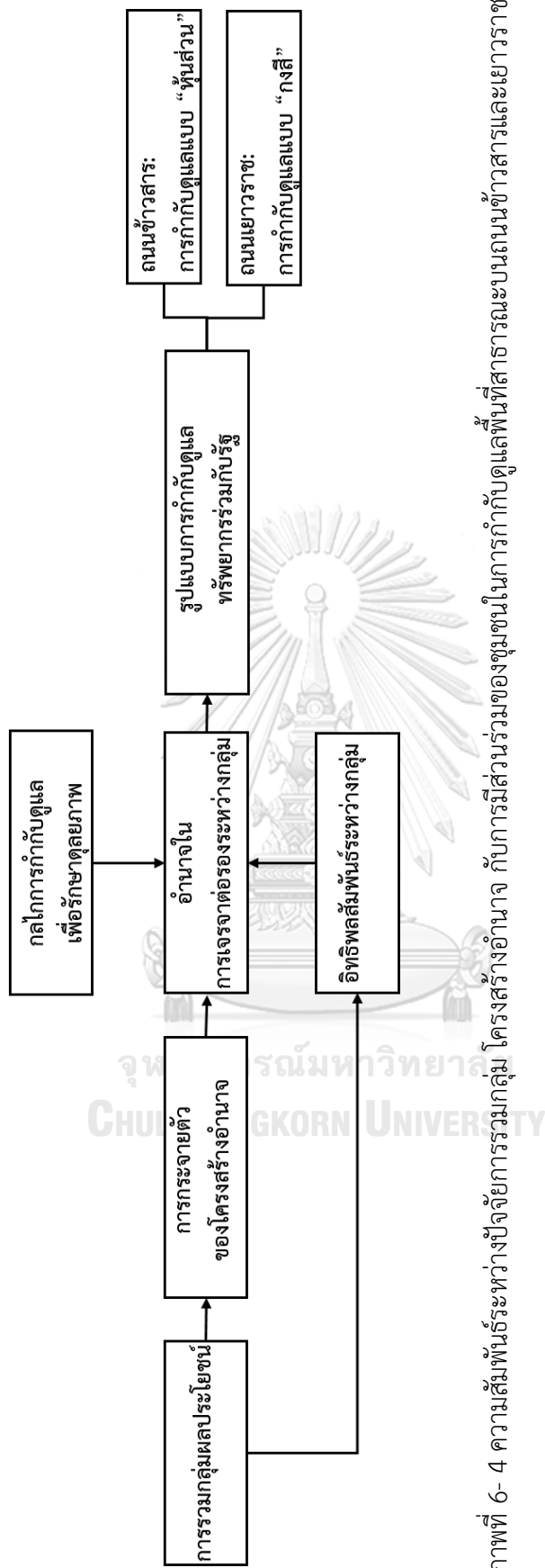
ในเชิงสรุป ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยการรวมกลุ่มในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักคือ ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลทำให้เกิดการกระจายตัวของโครงสร้างอำนาจ ซึ่งจะส่งผลสำคัญต่ออำนาจในการเจรจาต่อรองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ตลาดริมทางที่มีการกระจายตัวของอำนาจโดยที่อิทธิพลสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มีความชัดเจนมากเช่นถนนข้าวสารนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในการกำกับดูแลพื้นที่นั้นดำเนินไปในรูปแบบ “หุ้นส่วน” การดำเนินการบังคับใช้นโยบายและระเบียบข้อบังคับแบบบนลงล่างที่ไม่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและไม่สร้างผลลัพธ์ที่พึงพอใจได้ของหุ้นส่วนทุกฝ่ายเช่นนโยบายจัดระเบียบของกรุงเทพมหานครจึงเต็มไปด้วยอุปสรรคและต้องผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองในระดับต่างๆ มากมาย นี่จึงเป็นสาเหตุที่อธิบายได้ว่าเหตุใดการบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบบนถนนข้าวสารจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จและยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน

ในทางตรงกันข้าม ในกรณีถนนเยาวราชที่ไม่มีกรรวมกลุ่มเกิดขึ้นในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่เลยนั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวนี้กลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถมีบทบาทหลักในการเป็นผู้กำหนดกฎกติกาและบังคับใช้กฎกติกาในระดับต่างๆ ได้โดยเบ็ดเสร็จ ผู้วิจัยให้คำนิยามรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในการกำกับดูแลพื้นที่ในกรณีนี้ว่าเป็นการบริหารจัดการแบบ “กงสี” เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะเจ้าแก่งสีมีอำนาจรวมศูนย์ในการกำหนดกฎกติกาเพื่อการจัดการทรัพยากรพื้นที่สาธารณะ ผู้ที่เป็นสมาชิกกงสีมีหน้าที่รับสิทธิหรือผลประโยชน์ตามแต่ที่เจ้าแก่งจะกำหนด และเนื่องจากสมาชิกกงสีไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะกำหนดกฎกติกาใดๆ ในการจัดสรรผลประโยชน์ของกงสีได้ การบังคับใช้กฎกติกาของเจ้าแก่งจึงเกิดขึ้นได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่จะส่งผลทำให้เจ้าแก่งประสบความสำเร็จระยะยาวในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของพวกเขาจะต้องมีมากกว่าการใช้อำนาจเพื่อการกำหนดและบังคับใช้กฎกติกา การสอดส่อง และการบังคับโทษสมาชิก แต่เป็นความพยายามสร้างดุลยภาพของสัดส่วนต้นทุนและผลประโยชน์ที่สมาชิกในกงสีทุกกลุ่มพึงจะได้รับตามความเหมาะสม ปัจจัยดังกล่าวนี้ถือเป็นหนึ่งในแปดของหลักการออกแบบกติกาในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมที่ออสเตรอมยีนยันไว้ว่ามีความสำคัญ

ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการกำกับดูแลทั้งในรูปแบบ “หุ้นส่วน” และ “กงสี” ต่างก็มีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การกำกับดูแลแบบหุ้นส่วนที่เกิดจากการกระจายโครงสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่มีข้อดีตรงที่เป็นแนวทางการกำกับดูแลที่เปิดโอกาสให้ผู้ค้าริมทางสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาในการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะผ่านกระบวนการเจรจาและต่อรอง ในกรณีของการกำกับดูแลรูปแบบนี้ ความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มและดุลยภาพของผลประโยชน์จึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างความสมดุลของอำนาจการต่อรองระหว่างผู้ค้าริมทางและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ข้อจำกัดของการกำกับดูแลแบบหุ้นส่วนนี้คือการได้รับ

การยอมรับและเปิดโอกาสจากภาครัฐให้ผู้ค้าริมทางเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ และความเหนื่อยล้าจากการอยู่ในสถานการณ์การเจรจาต่อรองที่ยืดเยื้อและยาวนานโดยไม่มีที่สิ้นสุด ส่วนกรณีการกำกับดูแลแบบกึ่งอิสระซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งนั้นพบว่าข้อดีตรงที่เป็นแนวทางการกำกับดูแลที่ถ้าแก่กึ่งอิสระสามารถควบคุมนโยบายและกฎกติกาการใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำกับดูแลเช่นนี้ไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ การตัดสินใจใดๆ ในการจัดสรรทรัพยากรจึงขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์เพียงกลุ่มเดียว กระบวนการและผลลัพธ์จากการกำกับดูแลเช่นนี้จึงนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรได้ง่ายกว่า





ภาพที่ 6- 4 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการรวมกลุ่ม โครงสร้างอำนาจ กบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนถนนข้าวสารและเยาวราช

ตารางที่ 6- 1เปรียบเทียบการกำกับดูแลตลาดริมทางบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

ตัวแปร	ถนนข้าวสาร	ถนนเยาวราช
1. รูปแบบการกำกับดูแล	แบบหุ้นส่วน	แบบกงสีสมัยใหม่
2. บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ	สังคมทุนนิยม	สังคมวัฒนธรรมจีน
3. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร	การแทนที่โดยคนภายนอก	อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง
4. บรรทัดฐานเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคาร	เป็นของเจ้าของอาคาร	เป็นของรัฐ
5. การมีส่วนร่วมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในการกำกับดูแล	มีบทบาทเต็มที่	ไม่มีบทบาท
6. การรวมกลุ่มของผู้ค้าริมทาง	ชมรม	ไม่มี
7. กลไกการบังคับพฤติกรรมผู้ค้าริมทาง	กลไกกลุ่ม	กลไกบังคับพฤติกรรมตนเอง
8. การมีส่วนร่วมในการต่อรองเพื่อแทรกแซงการกำกับดูแล	มี	ไม่มี
9. โครงสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์	แบบกระจายตัว	แบบรวมศูนย์
10. บทบาทของรัฐ	เป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์	จัดสรรผลประโยชน์ ลดผลกระทบ
11. ข้อดี	การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์	ประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและบังคับกฎกติกา
12. ข้อจำกัด	ปัญหาไม่เป็นธรรมจากกลไกกีดกัน	ปัญหาความไม่เป็นธรรมในเชิงนโยบาย
13. ผลลัพธ์ของการกำกับดูแล	สังคมผลประโยชน์ร่วมที่ความไม่ เป็นธรรมเกิดขึ้นผ่านกลไกกีดกัน	สังคมกงสีที่ความไม่ เป็นธรรมเกิดขึ้นจากอำนาจที่กระจุกตัว
14. ตัวแปรสู่การกำกับดูแลที่เป็นธรรม	ความเข้มแข็งในการรวมกลุ่ม คุณภาพของผลประโยชน์ การยอมรับของภาครัฐในสิทธิชุมชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการ กำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ	การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการ ต่อรองระหว่างกลุ่ม การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วน ร่วมในกลไกการกำกับดูแล
15. ตัวแปรแทรกแซง	นโยบายรัฐและกลไกเศรษฐกิจระบบ ทุนนิยม	นโยบายรัฐและกลไกเศรษฐกิจระบบ ทุนนิยม

6.1.3 กลไกกีดกันการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง

จากข้อมูลการศึกษาพื้นที่ถนนข้าวสาร-รามบุตรีและถนนเยาวราช จะเห็นได้ว่าพื้นที่สาธารณะซึ่งควรเป็นสาธารณะสมบัติตามอุดมคติได้ถูกเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะให้เป็นสินค้าเอกชน ผ่านการทำงานร่วมกันของกลไกและสถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เมื่อพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชน พื้นที่สาธารณะจึงกลายเป็นทรัพยากรที่สามารถกีดกันการใช้งานของผู้อื่นได้ผ่านกลไกและสถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์เพื่อการค้าริมทางจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทโดยพื้นฐาน ได้แก่

- สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่สาธารณะ
- สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับภาพรวม
- สิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิงปฏิบัติ

โดยการศึกษาชี้ให้เห็นว่ามีอย่างน้อย 3 กลไกที่ทำหน้าที่กีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง ได้แก่ กลไกราคา กลไกอำนาจ และกลไกนโยบาย กลไกราคาและอำนาจมีบทบาทในการกีดกันระดับปฏิบัติการ ส่วนกลไกนโยบายมีบทบาทกีดกันในระดับนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของสิทธิและกลไกกีดกันเป็นไปตามตารางที่ 6-2

ตารางที่ 6- 2 ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของสิทธิและกลไกการกีดกัน

	ประเภทของสิทธิ		
	สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่สาธารณะ	สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับภาพรวม	สิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิงปฏิบัติ
กลไกราคา	/		/
กลไกอำนาจ		/	/
กลไกนโยบาย		/	

กลไกการกีดกันทั้งสามประเภทข้างต้นมีบทบาทในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะบนพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองด้วยระดับที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทภายในและภายนอกของชุมชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวนี้มากขึ้น ผู้วิจัยจะอภิปรายผลการศึกษาในส่วนนี้โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การกีดกันในระดับปฏิบัติการ และการกีดกันในระดับนโยบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) การกีดกันในระดับปฏิบัติการ

กลไกการกีดกันในระดับปฏิบัติการแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กลไกราคา และกลไกอำนาจ กลไกราคาถือเป็นปัจจัยแรกในการกำหนดสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง กลไกราคาที่สัมพันธ์กับทุนสะสมของผู้ค้าจะเป็นปัจจัยเบื้องต้นในการพิจารณาเลือกรูปแบบการค้าระหว่างแผงลอยและรถเข็น ผู้ค้าริมทางที่มีทุนสะสมดีกว่าจะเลือกรูปแบบการค้าประเภทแผงลอย ในขณะที่ผู้ค้าริมทางที่มีทุนสะสมน้อยกว่าจะเลือกรูปแบบการค้าประเภทรถเข็น

ในกรณีถนนข้าวสาร-รามบุตรี ผู้ค้าแผงลอยมีต้นทุนที่ต้องรับผิดชอบ 2 ส่วน ได้แก่ ค่าเช่าพื้นที่ และค่าปรับรายเดือน ค่าใช้จ่ายทั้งสองส่วนนี้คือค่าตอบแทนที่ผู้ค้ามอบให้กับเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองสิทธิเดิมและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีบทบาทเป็นผู้รับรองสิทธิที่เกิดจากการครอบครองในเชิงพฤตินัยให้สามารถใช้ประโยชน์ได้จริงในเชิงปฏิบัติ ในกรณีของถนนข้าวสาร ผู้วิจัยพบว่าราคาค่าเช่าพื้นที่และค่าปรับนั้นมีการแปรเปลี่ยนตามทำเลที่ตั้ง ขนาดของแผง และช่วงเวลาในการใช้พื้นที่ ค่าเช่ามีราคาอยู่ในช่วงหลักพันถึงหมื่นบาทต่อเดือน และในกรณีที่เช่าทั้งอาคารและพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารจะสูงถึงหลักแสนบาทต่อเดือน ส่วนค่าปรับนั้นมีราคาตั้งแต่หลักพันถึงหลักหมื่นบาท โดยราคาค่าปรับบนพื้นที่ถนนข้าวสารจะสูงกว่าบนรามบุตรีอย่างเห็นได้ชัด ข้อมูลเชิงประจักษ์เรื่องราคาค่าเช่าและค่าปรับนี้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของถนนข้าวสาร และทำให้เห็นความสัมพันธ์ว่านอกจากกลไกราคาที่กำหนดโดยตลาดเสรีจะมีผลต่อค่าเช่าพื้นที่แล้วยังมีผลต่อค่าปรับรายเดือน

ส่วนกรณีของผู้ค้ารถเข็นนั้น ผู้วิจัยพบว่าแม้ว่าส่วนใหญ่จะไม่มีเงินจำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับหน่วยพื้นที่ แต่พวกเขาเกือบทั้งหมดจำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าพื้นที่ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีช่วงราคาอยู่ระหว่างหลักร้อยถึงหลักพันขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการใช้พื้นที่ของผู้ค้ารถเข็น ว่าเป็นการจอดนิ่งกับที่ในลักษณะร้านค้าแผงลอยหรือเป็นการเข็นรถไปตามเส้นทางแล้วหยุดจอดเป็นระยะ แม้ว่าต้นทุนที่ผู้ค้ารถเข็นต้องรับภาระจะต่ำกว่าผู้ค้าแผงลอยอย่างเห็นได้ชัด แต่สำหรับกลุ่มผู้ค้ารถเข็นบางคน เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เงินจำนวนนี้ถือเป็นต้นทุนที่พวกเขาไม่สามารถจ่ายได้ และกลายเป็นเหตุผลที่ทำให้พวกเขาถูกกีดกันออกจากสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากร หรือแม้กระทั่งในระหว่างกลุ่มผู้ค้ารถเข็นที่พอจะรับต้นทุนเหล่านี้ได้ เขาก็ยังรู้สึกว่าการที่ตนเองนั้นไร้อำนาจการต่อรองและได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพราะการจ่ายเงินดังกล่าวไม่สามารถรับประกันการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างแท้จริง เพราะไม่มีหลักฐาน

การรับเงินดังเช่นผู้ค้าแผงลอย ปัจจัยดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ผู้ค้ารถเข็นถูกเรียกเก็บเงินได้ตามแต่ที่จะถูกเรียกจอกจากเจ้าหน้าที่รัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้ารถเข็นกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงแตกต่างไปจากผู้ค้าแผงลอย โดยในกรณีของผู้ค้ารถเข็นนี้ ยิ่งผู้ค้ามีความต้องการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่มากเท่าไรก็ยิ่งกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้พวกเขาถูกขูดรีดจากเจ้าหน้าที่รัฐได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

ที่สำคัญคือผู้ค้ารถเข็นยังเป็นกลุ่มเป้าหมายแรกของการบังคับใช้นโยบายการจัดระเบียบเสมอ ด้วยเจ้าหน้าที่รัฐมักมีมุมมองว่าผู้ค้ารถเข็นคือกลุ่มผู้ค้าที่มีอำนาจการต่อรองต่ำ การกีดกันผู้ค้ากลุ่มนี้ออกจากพื้นที่จึงเป็นมาตรการที่สามารถทำให้สำเร็จได้จนเห็นผลเชิงประจักษ์ในช่วงระยะเวลาอันสั้น (quick-win) และยิ่งในช่วงเวลาระยะเวลาหลังนี้ที่พบว่าผู้ค้ารถเข็นชาวต่างชาติปรากฏตัวให้เห็นไปทั่วไปในพื้นที่การท่องเที่ยว เจ้าหน้าที่รัฐจึงมักจะนำปัจจัยดังกล่าวนี้มาเป็นเหตุผลประกอบอย่างใดก็ตาม การบังคับใช้นโยบายกวาดไล่อผู้ค้ารถเข็นออกจากพื้นที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่จะเกิดผลก็เฉพาะกับผู้ค้ารถเข็นคนไทยกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เพราะในกลุ่มของผู้ค้ารถเข็นต่างชาตินั้นพบว่าส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างที่มีผู้มีอิทธิพลคุ้มครองอยู่ ด้วยการทำงานร่วมกันของกลไกกีดกันหลายระดับนี้เอง ผู้ค้ารถเข็นคนไทยจึงถูกจัดให้กลายเป็นกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุดในโครงสร้างสังคมการค้าริมทาง ตารางที่ 6- 3 ประเภทของสิทธิและกลไกการตอบสนองเพื่อการเข้าถึงสิทธิของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี

ประเภทผู้ค้า	ประเภทของสิทธิ		
	สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่ สาธารณะ	สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับ ภาพรวม	สิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิง ปฏิบัติ
ผู้ค้าแผงลอย	ค่าเช่า / การตอบแทนทางสังคม	-	ค่าปรับรายเดือน (มีใบเสร็จรับเงิน)
ผู้ค้ารถเข็น	ค่าเช่า / การตอบแทนทางสังคม	ค่าเช่าพื้นที่ (ไม่มีใบเสร็จรับเงิน)	-

นอกเหนือจากนี้ การใช้กลไกอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการเข้าสู่กรอบกฎหมายของผู้ค้าริมทางบนถนนข้าวสารไม่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2548 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ถนนข้าวสารไม่ได้รับการเสนอให้เป็นพื้นที่ผ่อนผันเพื่อทำการค้าที่ได้รับการรับรองตามกรอบกฎหมายเอกชนเดียวกับถนนอื่นๆ และยังคงสถานะเป็น “พื้นที่ผิดกฎหมาย” นอกจากผลลัพธ์ของเหตุการณ์นี้จะหมายถึงสถานะที่ยังคงผิดกฎหมายของพื้นที่และผู้ค้าแล้ว ยังหมายถึงความสามารถควบคุม

สถานการณ์เพื่อรักษาผลประโยชน์จากเงินค่าปรับ และความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอย่างไม่เป็นทางการที่ผู้ค้าริมทางพึ่งต้องมียกกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ต่อไป

กล่าวในเชิงสรุป ในกรณีถนนข้าวสาร กลไกราคามีผลต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในกรณีในพื้นที่สาธารณะนั้น ๆ ถูกแปลงคุณลักษณะให้เป็นสินค้าเอกชนที่สามารถซื้อขายและถ่ายโอนได้ ส่วนกลไกอำนาจนั้นมีบทบาทในการเข้าไปกำหนดการทำงานของกลไกราคาอีกครั้งหนึ่ง ทำให้กลไกราคาเพิ่มผลกระทบเชิงทวิคูณกับผู้ค้ากลุ่มที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และอำนาจการต่อรองต่ำกว่า ที่สำคัญคือกลไกอำนาจยังมีบทบาทกีดกันการเข้าสู่กระบวนการทำให้พื้นที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ส่งผลสำคัญทำให้สถานะผิดกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการเงินและความสัมพันธ์เชิงพึ่งพากับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการ

ส่วนในกรณีถนนเยาวราชนั้น พบว่ากลไกราคาไม่ส่งผลสำคัญต่อการกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะในลักษณะเดียวกับถนนข้าวสาร ด้วยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบนถนนเยาวราชไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารเช่นบนถนนข้าวสาร สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์โดยฝ่ายเทศกิจจึงเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการในการกำกับดูแลสิทธิโดยตรง โดยใช้กลไกอำนาจตามกรอบกฎหมายและกระบวนการที่เป็นทางการเป็นเครื่องมือหลัก หนึ่งในเครื่องมือที่อยู่ภายใต้กลไกอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทางคือมาตรการคุมกำเนิดผู้ค้าริมทางและการขึ้นทะเบียนผู้ค้า เครื่องมือดังกล่าวนี้ได้รับการกำหนดขึ้นโดยสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมจำนวนผู้ค้าริมทางบนพื้นที่ถนนเยาวราช อย่างไรก็ตาม พบว่าเครื่องมือดังกล่าวยังมีจุดอ่อนในเชิงปฏิบัติเนื่องจากพบว่ามีผู้ค้าริมทางจำนวนหนึ่งนำสิทธิที่ผ่านการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายไปหาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจผ่านกลไกการให้เช่าหรือสวมสิทธิ และยังมีผู้ค้าริมทางอีกจำนวนหนึ่งที่ยังยอมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้วยเหตุผลต่างๆ โดยเฉพาะการมีเครือข่ายสังคมที่สนับสนุนสิทธิของพวกเขาได้ดีกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับถนนข้าวสาร พบว่าการใช้กลไกอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐบนถนนเยาวราชและถนนข้าวสารมีวัตถุประสงค์และรูปแบบที่แตกต่างกัน การใช้กลไกอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐบนถนนเยาวราชมีลักษณะรวมศูนย์ รัฐเป็นผู้กำหนดกฎกติกาตั้งแต่ระดับนโยบายและปฏิบัติการ รวมถึงเป็นผู้บังคับใช้กฎกติกาด้วยการสอดส่อง ควบคุม และลงโทษผู้ที่กระทำผิด และพยายามที่จะลดผลกระทบทางตรงและทางอ้อมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เพื่อลดภาวะความขัดแย้งจากกิจกรรมและการใช้พื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การค้าริมทางบนถนนเยาวราชดำเนินไปโดยความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นภาพลักษณ์ที่ดีของกรุงเทพมหานคร และเนื่องจากพื้นที่ถนนเยาวราชนี้เป็นพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ของการท่องเที่ยวทางอาหารและสตรีทฟู้ดส์ และรวมถึงเป็นพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ของชุมชนชาวไทยเชื้อสายจีนที่สำคัญที่สุดของกรุงเทพมหานครที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ

ถนนยาวราชจึงเป็นพื้นที่ที่ได้รับการติดตามผลการบังคับใช้นโยบายอย่างใกล้ชิดจากกรุงเทพมหานคร และรัฐบาลระดับชาติ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐจึงอยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการ แม้จะมีการกล่าวถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมในการใช้อำนาจเพื่อเรียกเก็บผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในช่วงเวลาการจัดระเบียบบ้าง แต่ปัญหาดังกล่าวถือว่ามีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับถนนข้าวสารที่การกำกับดูแลพื้นที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและใช้กฎหมายที่ไม่เป็นทางการเป็นเครื่องมือหลัก และยิ่งเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐบนถนนข้าวสารจึงไม่ได้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ แต่เป็นการกำกับดูแลเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่ด้วย

2) การกีดกันในระดับนโยบาย

ในขณะที่กลไกการกีดกันตามที่อภิปรายข้างต้นนี้เกิดขึ้นในระดับบริบทภายในและเป็นปัญหาการกีดกันในระดับปฏิบัติการ ผู้วิจัยพบว่าในระดับบริบทภายนอกนั้นนโยบายของรัฐซึ่งขับเคลื่อนด้วยแนวทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมคือปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมในเชิงนโยบาย การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่และเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับใช้นโยบายกับนายทุนซึ่งเป็นผู้เล่นสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสามารถส่งผลทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรพื้นที่สาธารณะในระดับพื้นที่

โดยในกรณีถนนข้าวสารนั้น จะเห็นได้จากข้อมูลการศึกษาภาคสนามว่ากลุ่มนายทุนที่เป็นนักธุรกิจหรือผู้ประกอบการในอาคารคือหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถต่อรองเพื่อกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรพื้นที่สาธารณะในพื้นที่ได้โดยการเจรจาผ่านกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก็คือเป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง การเจรจาดังกล่าวนี้ถูกสันนิษฐานว่าเกิดขึ้นแบบไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัวและผ่านองค์กรสมาคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นตัวแทนของกลุ่ม ความร่วมมือกันระหว่างรัฐและนายทุนในการกำหนดกติกาในการจัดสรรสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเช่นนี้เกิดขึ้นบนหลักการผลประโยชน์ร่วม กล่าวคือ ในขณะที่รัฐสามารถรักษากฎหมายและควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รัฐก็ได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายทุนในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรกายภาพเพื่อการสะสมทุนและรักษาผลประโยชน์ระยะยาวจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่

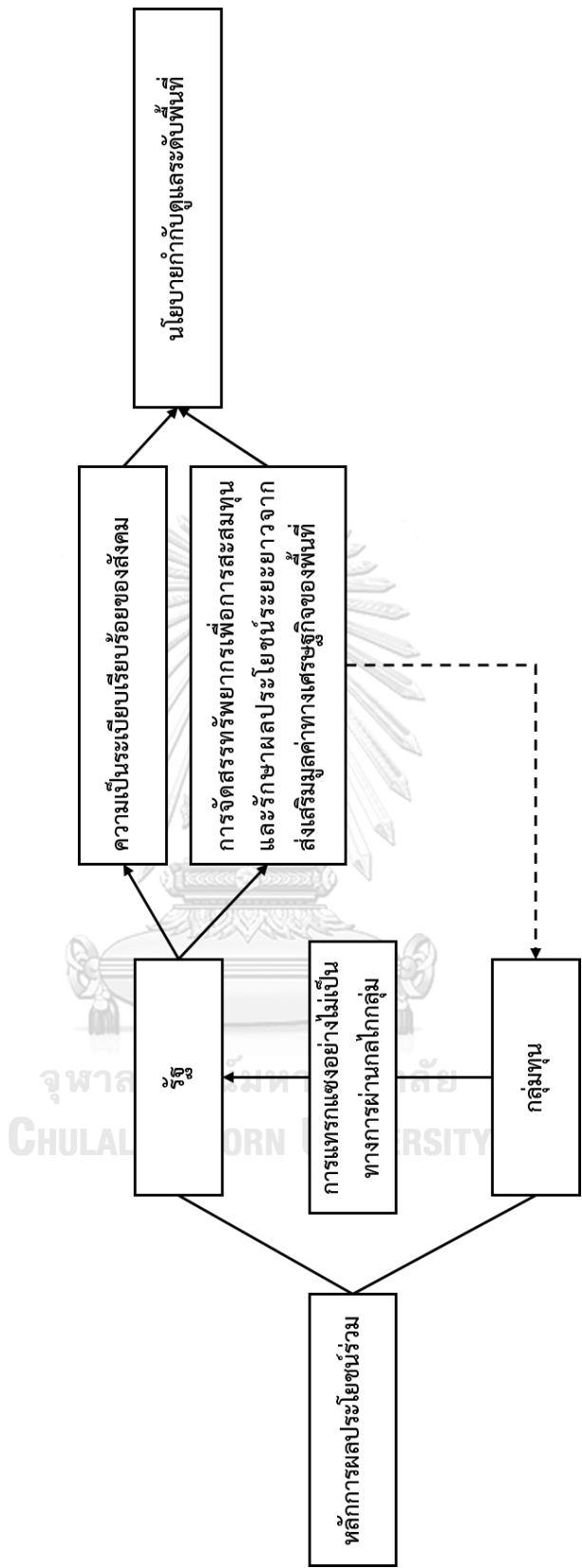
ในเชิงรูปธรรม ความร่วมมือกันในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการจัดสรรทรัพยากรพื้นที่สาธารณะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มทุนส่งผลทันทีต่อกฎกติกาในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะของผู้ค้าริมทาง กลุ่มที่ได้รับผลกระทบในทันทีคือกลุ่มผู้ค้ารถเข็นซึ่งถือ

ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในระดับล่างสุดของโครงสร้างอำนาจการต่อรอง ผู้ค้ากลุ่มนี้เดิมที่ก็ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์หน่วยพื้นที่สาธารณะได้อยู่แล้วด้วยต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่า เมื่อนโยบายการจัดระเบียบที่เกิดขึ้นจากความเห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐและนายทุนถูกประกาศออกมา พวกเขาจึงเป็นผู้ค้ากลุ่มแรกที่ถูกตัดสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ระบบทรัพยากรด้วยในทันที ส่วนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในลำดับต่อมาคือกลุ่มผู้ค้าแผงลอย การบังคับใช้นโยบายจัดระเบียบส่งผลทำให้ความมั่นคงในสิทธิของพวกเขาลดลง อย่างไรก็ตาม ด้วยกลุ่มผู้ค้าแผงลอยจำนวนหนึ่งสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มได้ พวกเขาจึงยังมีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ การเจรจาต่อรองนี้แม้ว่าจะยังอยู่ในระหว่างดำเนินการในปัจจุบันโดยที่ยังไม่แน่ชัดว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร แต่กระบวนการที่เกิดขึ้นจะเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยทำให้ความเป็นธรรมของกติกาและผลลัพธ์เกิดขึ้นบนคุณภาพของผลประโยชน์ที่เหมาะสมมากขึ้น

ในขณะที่นายทุนคือกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถผลักดันการแทรกแซงนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะระดับพื้นที่ได้ ระบบทุนนิยมก็คือตัวแปรในระดับใหญ่กว่าที่สามารถกำหนดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับธรรมาภิบาล ซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะต้องส่งผลกระทบต่อพื้นที่การค้าริมทางทั่วกรุงเทพมหานคร รวมถึงถนนข้าวสารและถนนเยาวราช ในเชิงรูปธรรม ระบบทุนนิยมได้ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ย่านถนนข้าวสารและถนนเยาวราชแล้ว ถนนข้าวสารพัฒนาจากย่านที่พักอาศัยสำหรับนักท่องเที่ยวทุนต่ำเป็นย่านที่พักและสถานบันเทิงที่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพมากขึ้นและมีชื่อเสียงโด่งดังระดับนานาชาติ ส่วนถนนเยาวราชก็ได้รับการพัฒนาจากย่านการค้าระดับเมืองของชุมชนชาวจีนพลัดถิ่นให้เป็นย่านการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงโด่งดังเรื่องอาหารริมทางในระดับนานาชาติเช่นกัน ศักยภาพทางเศรษฐกิจเช่นนี้ดึงดูดนักธุรกิจและนักลงทุนกลุ่มใหม่ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติเข้าสู่พื้นที่เพื่อลงทุนประกอบธุรกิจและอสังหาริมทรัพย์ เมื่อพื้นที่เกิดการแทนที่ด้วยประชากรกลุ่มใหม่เป็นสัดส่วนมากขึ้น พวกเขาเหล่านี้ก็จะรวมตัวกันเป็นเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปในทิศทางที่พวกเขาต้องการ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการแล้วบนพื้นที่ถนนข้าวสาร ดังที่กลุ่มทุนเรียกร้องให้มีการคงไว้ซึ่งการค้าริมทางแต่ยืนยันให้มีการกำหนดกติกาใหม่ที่ตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มมากขึ้น ส่วนในกรณีของถนนเยาวราชนั้น การแข่งขันเสรีและกลไกตลาดได้ส่งผลทำให้ผู้ค้าริมทางจำนวนหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนใหญ่กลายเป็นผู้ค้ากลุ่มใหม่ที่เข้ามาแทนที่ผู้ค้าริมทางกลุ่มเดิม ในขณะที่อาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งบนถนนโดยรอบย่านเยาวราชกำลังถูกพัฒนาใหม่เพื่อรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยว แม้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้จะไม่สร้างผลกระทบต่อนโยบายการจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะบนถนนเยาวราชในปัจจุบัน แต่มูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่มีแนวโน้มชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ นี่ย่อมส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่
สาธารณะในอนาคต





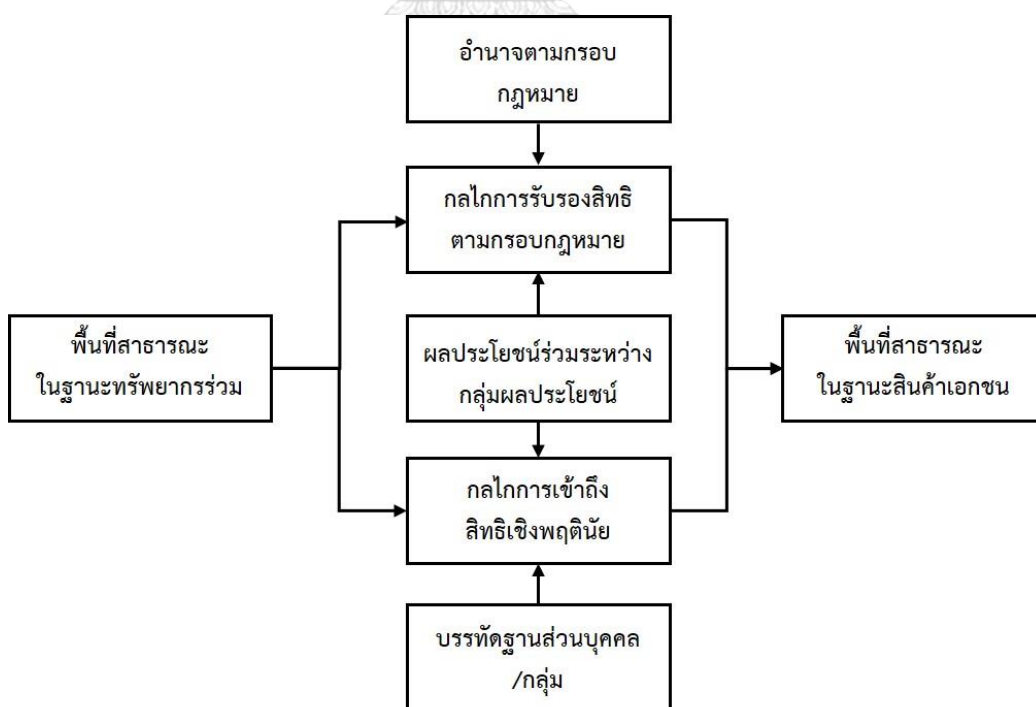
ภาพที่ 6-5 กลไกการกีดกันระดับนโยบายที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและกลุ่มทุนบนถนนวิชาการ

6.2 ข้อเสนอเชิงทฤษฎี

งานวิจัยนี้มีหัวข้อการศึกษาคือการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะในฐานะทรัพยากรร่วม หัวข้อการศึกษานี้ใช้ช่องว่างทางทฤษฎีจากผลงานวิจัยภายในประเทศในอดีตที่ไม่เคยปรากฏว่ามีการศึกษาคุณลักษณะของพื้นที่สาธารณะและการกำกับดูแลในฐานะทรัพยากรร่วมผ่านปรากฏการณ์การค้าหาบเร่แผงลอยหรือการค้าริมทาง ดังนั้น ข้อเสนอเชิงทฤษฎีซึ่งเป็นผลการศึกษาส่วนสุดท้ายนี้จึงจะเป็นการอธิบายข้อค้นพบที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างทางทฤษฎีข้างต้น โดยทฤษฎีที่นำเสนอนี้จะมีลักษณะเป็นทฤษฎีสถานารากที่อธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยหรือตัวแปรที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทหรือสถานการณ์ช่วงหนึ่งของผู้วิจัยได้ทำการศึกษาภาคสนามเท่านั้น

6.2.1 การแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชน

การแปลงพื้นที่สาธารณะให้เป็นสินค้าเอกชนผ่านกิจกรรมการค้าริมทางประกอบไปด้วย 2 กลไกย่อย ได้แก่ กลไกการเข้าถึงสิทธิเชิงพฤตินัย และกลไกการรับรองสิทธิตามกรอบกฎหมาย กลไกการเข้าถึงสิทธิเชิงพฤตินัยเกิดขึ้นบนบรรทัดฐานส่วนบุคคลของผู้ค้าที่สะสมตัวจนพัฒนาเป็นบรรทัดฐานของกลุ่มหรือชุมชน กลไกการรับรองสิทธิตามกรอบกฎหมายเกิดขึ้นได้โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายอย่างไม่เป็นทางการ กลไกทั้งสองประเภทนี้จะทำงานร่วมกันได้ก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่อยู่ในภาวะสมดุล (ภาพที่ 6-6)



ภาพที่ 6- 6 กลไกและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้า

6.2.2 การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้า เอกชน

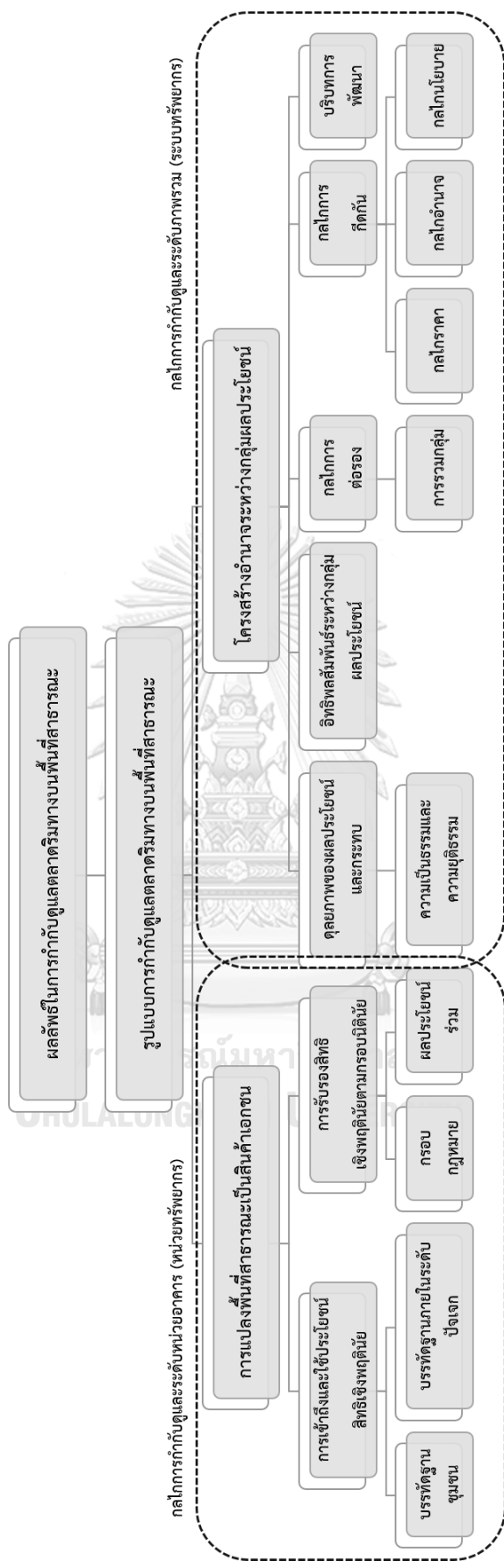
เมื่อพื้นที่สาธารณะถูกแปลงสภาพให้เป็นสินค้าเอกชน กลไกการกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะและการพิจารณาประเด็นความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร กลไกกีดกันที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ กลไกราคา กลไกอำนาจ และกลไกนโยบาย กลไกทั้งสามประเภทนี้ถูกกำหนดให้ทำงานร่วมโดยการชี้นำของกลุ่มผลประโยชน์ โครงสร้างอำนาจของกลุ่มประโยชน์จะมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางและเนื้อหาของกลไกกีดกัน ซึ่งจะถูกนำไปพัฒนาเป็นกฎและกติกาในการกำกับดูแลสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะอาจถูกแทรกแซงได้ผ่านกลไกการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ การทำงานร่วมกันระหว่างกลไกการกีดกันและกลไกการต่อรองจะส่งผลทำให้เกิดดุลยภาพชั่วคราวของผลประโยชน์ในสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ สถานการณ์เช่นนี้จะดำเนินต่อไปตราบจนกระทั่งบริบทแวดล้อมอื่นๆ เปลี่ยนแปลงจนทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเมินว่าเกิดความไม่เป็นธรรมในสิทธิที่พวกเขาถือครองอยู่ การพัฒนากลไกการกีดกันและต่อรองครั้งใหม่จึงเกิดขึ้น ข้อเสนอทางทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นว่ากลไกและสถาบันในการกำกับดูแลสิทธิบนพื้นที่สาธารณะนั้นมีลักษณะชั่วคราวตามดุลยภาพของผลประโยชน์และโครงสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงเวลานั้นๆ

ผลการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นบทบาทและภาพความสัมพันธ์ที่ชัดเจนขึ้นระหว่างกลไกและสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่พัฒนาขึ้นโดยกลุ่มผลประโยชน์จากกิจกรรมการค้าริมทางในระดับพื้นที่ และทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่ชัดเจนขึ้นระหว่างปัจจัยระดับพื้นที่ ระดับนโยบาย และระดับสากล เช่น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ส่งอิทธิพลต่อการพัฒนาโลกและสถาบันในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ

6.2.3 ตัวแปรที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะ 2 พื้นที่ ได้แก่ ถนนข้าวสาร-รามบุตรี และถนนเยาวราช นำมาสู่การสร้างบทสรุปเรื่องตัวแปรที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้าเอกชนได้ ดังนี้

- รูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลตลาดริมทางบนพื้นที่สาธารณะเป็นผลมาจากการทำงานร่วมระหว่างกลไกและสถาบันเพื่อแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าเอกชนและโครงสร้างอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ของชุมชนนั้นๆ
- ปัจจัยบรรทัดฐานภายในชุมชนและปัจเจกบุคคลเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะถือเป็นตัวแปรสำคัญต่อรูปแบบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลระดับหน่วยอาคาร
- ปัจจัยอิทธิพลสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นตัวแปรสำคัญในการเจรจาและต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ อันจะนำไปสู่การกำหนดกฎกติกาต่างๆ ซึ่งรวมถึงการกีดกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ
- ความเป็นธรรมและยุติธรรมในการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของผลประโยชน์และผลกระทบที่ผู้ใช้ประโยชน์ได้รับในความเป็นจริง เปรียบเทียบความคาดหวัง และเนื่องจากคุณภาพของผลประโยชน์เหล่านี้มีลักษณะชั่วคราวตามบริบทการกำกับดูแล ความรู้สึกเรื่องความเป็นธรรมและยุติธรรมจึงมีลักษณะชั่วคราวตามไปด้วย
- กลไกการรวมกลุ่มมีส่วนสนับสนุนให้กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมขึ้น และมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการกระจายโครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแล



ภาพที่ 6-8 ตัวแปรที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลลัพธ์ในการกำกับดูแลตลาดการเงินที่สาธารณะ

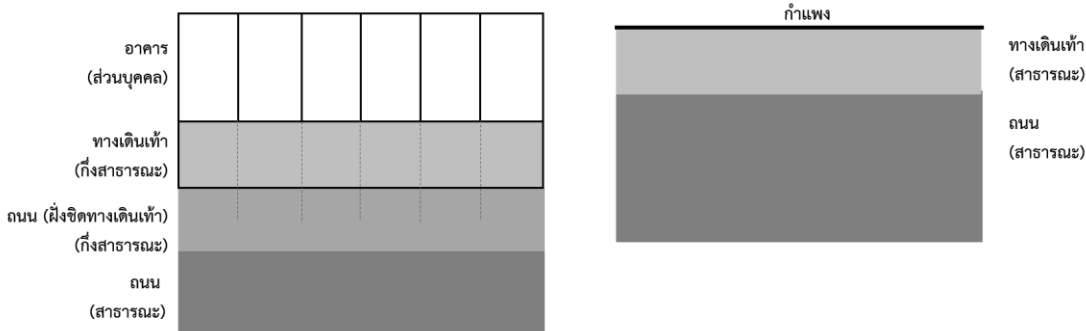
6.2.4 องค์ความรู้ที่นำไปสู่การต่อยอดทางทฤษฎี

จากข้อสรุปเชิงทฤษฎีทั้ง 3 หัวข้อย่อยข้างต้น ผู้วิจัยจะขออภิปรายผลการศึกษาในเชิงสรุปเพื่อนำเสนอองค์ความรู้ที่เป็นการต่อยอดทางทฤษฎี ดังนี้

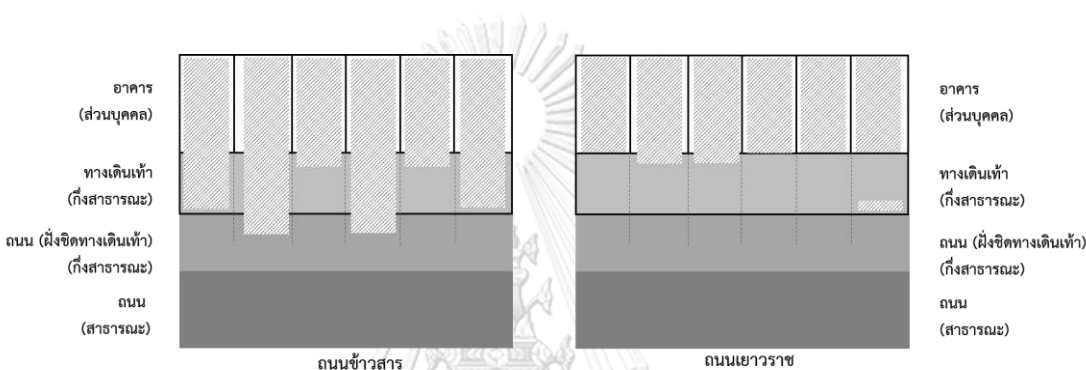
งานวิจัยนี้ถือเป็นงานวิจัยที่นำกรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมมาใช้ในการศึกษาพื้นที่สาธารณะและปรากฏการณ์การค้าริมทางของกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรก โดยนำระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานรากมาใช้ในการศึกษา ระเบียบวิจัยดังกล่าวนำมาซึ่งข้อดีของการศึกษา ทำให้งานวิจัยนี้สามารถเปิดปรากฏการณ์การค้ากับดูแลการค้าริมทางบนพื้นที่สาธารณะให้เป็นที่ประจักษ์ผ่านระเบียบวิธีการศึกษาที่เป็นสากล และเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยค้นพบตัวแปรใหม่ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ แต่ไม่เคยมีการกล่าวถึงอย่างเป็นรูปธรรมผ่านระเบียบวิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ในงานวิจัยในอดีต เช่น ปัจจัยบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการหรือค่านิยมเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ

ในเชิงข้อสรุป ผู้วิจัยพบว่าในบริบทของชุมชนเมืองกรุงเทพมหานครนี้ พื้นที่สาธารณะประเภททางเดินเท้าและถนนถือเป็นทรัพยากรร่วมที่มีคุณลักษณะพิเศษตรงที่ลักษณะเชิงกายภาพมีความสัมพันธ์กับการรับรู้เรื่องลักษณะของความเป็นสาธารณะและกลไกการกำกับดูแล จากภาพที่ 6-09 จะเห็นได้ว่าพื้นที่สาธารณะที่ตั้งอยู่ต่อเนื่องกับพื้นที่อาคารซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนั้น พื้นที่สาธารณะบริเวณที่ตั้งอยู่ต่อเนื่องกับพื้นที่อาคาร เช่น อาคารพาณิชย์ จะถูกรับรู้โดยเจ้าของอาคารและชุมชนโดยทั่วไปว่ามีลักษณะความเป็นสาธารณะน้อยกว่าพื้นที่ที่อยู่ไกลออกมาจากขอบเขตอาคาร ส่วนพื้นที่สาธารณะประเภทที่ไม่ตั้งอยู่ต่อเนื่องกับอาคารพาณิชย์ใดๆ หรืออยู่ชิดกับกำแพงพื้นที่ส่วนบุคคลที่ไม่มีประตูทางเข้าออก พื้นที่บริเวณนี้จะถูกรับรู้โดยชุมชนว่ามีระดับของความเป็นสาธารณะสูงกว่าเมื่อพิจารณาด้วยระยะห่างจากขอบเขตพื้นที่ส่วนบุคคลที่เท่ากัน

ด้วยวิธีการรับรู้เรื่องความเป็นสาธารณะเช่นนี้ ขอบเขตของพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่สาธารณะในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานครในหลายกรณีจึงไม่ได้เป็นไปตามกรอบหรือขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมาย แต่เกิดขึ้นตามการรับรู้เรื่องพื้นที่ส่วนบุคคลและสาธารณะที่อาจจะมีการบรรทัดฐานภายในที่แตกต่างกันได้อีกตามบริบทภายในของชุมชนหรือปัจเจกบุคคล ดังภาพที่ 6-10 ที่ผู้วิจัยสะท้อนให้เห็นในเชิงรูปธรรมว่านอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบนถนนข้าวสาร-รามบุตรี และถนนเยาวราชจะมีการบรรทัดฐานภายในชุมชนที่แตกต่างในเรื่องขอบเขตของสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะแล้ว ผู้อยู่อาศัยในแต่ละอาคารยังมีบรรทัดฐานภายในระดับปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันได้อีก ส่งผลทำให้การรับรู้เรื่องขอบเขตของพื้นที่ส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะของหน้าอาคารแต่ละหลังมีแนวเขตที่แตกต่างกันในความเป็นจริง



ภาพที่ 6- 9 ลักษณะของความเป็นสาธารณะบนพื้นที่สาธารณะที่มีกายภาพแตกต่างกัน



ภาพที่ 6- 10 แนวเขตพื้นที่ส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์ที่ต่างกันตามบรรทัดฐานระดับชุมชนและปัจเจกบุคคล

บรรทัดฐานดังกล่าวนี้นอกจากจะส่งผลต่อระดับของความต้องการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับหน่วยอาคารแล้ว ยังส่งผลต่อความต้องการรวมกลุ่มเพื่อกระจายโครงสร้างอำนาจในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าริมทาง ปัจจัยดังกล่าวนี้เองที่จะส่งผลทำให้รูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับภาพรวมของพื้นที่แต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันดังที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้

องค์ความรู้ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการต่อยอดกรอบแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบันเพื่อการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของออสโตรมและคณะฯ (Ostrom, 1990) ในส่วนขององค์ความรู้เรื่องทรัพยากรร่วมประเภทพื้นที่สาธารณะในบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาข้างต้นนี้ช่วยทำให้เห็นว่าปัจจัยหรือตัวแปรเรื่องบรรทัดฐานชุมชนและปัจเจกบุคคลที่ได้รับการระบุไว้ในกระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชนที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม (อ้างกลับไปภาพที่ 2-2 ในบทที่ 2) นั้นทำงานเช่นไรในบริบทการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ผลการศึกษายังยืนยันถึงบทบาทความสำคัญของตัวแปร “เจ้าของหรือผู้ครอบครอง” ซึ่งงานวิจัยใน

อดีตเคยนำเสนอไว้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในการค้าริมทางของกรุงเทพมหานคร (สุนัย เศรษฐ์บุญสร้าง, 2538; วิชัย สังข์ประไพ, 2561) โดยอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า บรรทัดฐานเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีส่วนสำคัญในการทำให้สิทธิบนพื้นที่สาธารณะถูกแบ่งออกเป็นส่วนย่อยตามกรรมสิทธิ์ของอาคารพาณิชย์ ทำให้เกิดกระบวนการแปลงพื้นที่สาธารณะเป็นสินค้าส่วนบุคคล ทั้งยังทำให้เกิดรูปแบบและผลลัพธ์ของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับภาพรวมที่แตกต่างกัน ผู้เล่นที่เป็นตัวแปรที่แท้จริงในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะอันเป็นที่ตั้งของกิจกรรมการค้าริมทางจึงไม่ได้มีเพียงแค่ผู้ค้าหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ยังคงครอบคลุมเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในพื้นที่ชุมชนนั้นๆ

6.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงกายวิจย ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษานี้สะท้อนความจริงที่ถูกกลบเกลียดหลายทศวรรษในหลากหลายประเด็นที่มีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน ประเด็นแรกคือคุณลักษณะของพื้นที่สาธารณะในบริบทสังคมไทย ที่การใช้ประโยชน์ การครอบครอง และการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง ทั้งที่เป็นกำกับดูแลโดยภาครัฐหรือเอกชน มักทำให้เกิดกลไกการบิดเบือนคุณลักษณะ จนทำให้พื้นที่สาธารณะส่วนใหญ่ถูกแปลงสภาพเป็นพื้นที่เอกชนที่สามารถจำกัดสิทธิของผู้ใช้ พื้นที่สาธารณะที่เป็นที่ตั้งของกิจกรรมการค้าริมทางก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าตามกรอบกฎหมายแล้วรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นกลับมีบทบาทสำคัญกว่ามากในการกำกับดูแลในระดับชีวิตประจำวัน ซึ่งการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนี้จะสัมพันธ์กับบรรทัดฐานชุมชนและบรรทัดฐานภายในของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ปัจจุบันดังกล่าวนี้นับว่าเป็นที่รับรู้อย่างไม่เป็นทางการแต่กลับไม่เคยปรากฏในเชิงประจักษ์ว่าได้มีการนำมาพิจารณาอย่างเป็นทางการในการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลการค้าริมทางบนพื้นที่สาธารณะเลยแต่อย่างใด

ประเด็นที่สองคือการยืนยันว่าการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของภาครัฐมีลักษณะ “ปากว่าตาขยิบ” กล่าวคือ รัฐมักนำเกณฑ์และคุณค่าการประเมินทางด้านระเบียบวินัยและกฎหมายมาพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมและลงโทษ แต่น้อยครั้งมากที่จะนำเสนอเกณฑ์และคุณค่าด้านอื่นๆ โดยเฉพาะคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ ทั้งที่กรุงเทพมหานครมีความเข้าใจในคุณค่าดังกล่าว และในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ได้มีการนำกิจกรรมการค้า

หาบเร่แผงลอยมาตัดแต่งใหม่เป็นนโยบายสตรีทฟู้ดส์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่สามซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันคือ การที่ภาครัฐใช้ประโยชน์กิจกรรมการค้าริมทางเป็นสินค้าการท่องเที่ยวและเครื่องมือกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของย่านการค้าเก่า แต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ค้าริมทางซึ่งเป็นผู้นำเสนอกิจกรรมและพื้นที่การค้าได้รับการรับรองอย่างถูกต้องและเป็นไปตามกรอบกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้ตีความหมายได้ว่า รัฐตั้งใจที่จะเอาแต่ถกฉวยผลประโยชน์จากผู้ค้าทั้งในเชิงนโยบายและในระดับปฏิบัติการโดยการขีดกรอบให้ผู้ค้าอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายแต่ไม่ได้คิดที่จะปรับกรอบกฎหมายเพื่อครอบคลุมผู้ค้าหรือกิจกรรมการค้าริมทางให้เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือหรือกลไกการพัฒนาเมือง หรือเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ค้าริมทางเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดกฎกติกาทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย

นอกจากผลกระทบทางลบต่อกลุ่มผู้ค้าแล้ว หนึ่งในผลลัพธ์เชิงลบจากการกำกับดูแลที่ไม่ทำให้ถูกต้องตามกรอบกฎหมายก็คือการไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้นโยบายของภาครัฐในระดับประเทศ ในเชิงรูปธรรม สามารถอธิบายผ่านกรณีถนนข้าวสารได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่ปล่อยให้สถานะของพื้นที่ถนนข้าวสารอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับการรับรองตามกรอบกฎหมายคือการสร้างเงื่อนไขเพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของผู้มีอำนาจในพื้นที่และเพื่อรักษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่กับผู้ค้าริมทาง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและความสัมพันธ์เช่นนี้กลายเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่ซึ่งตามบทบาทแล้วควรจะทำหน้าที่ผลักดันให้ผู้ค้าริมทางและพื้นที่ถนนข้าวสารอยู่ในสถานะที่ได้รับการรับรองตามกรอบกฎหมายเพิกเฉยต่อหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงทำให้เกิดการชะลอการบังคับใช้นโยบายในระดับที่สูงกว่า เช่น กรุงเทพมหานคร และรัฐบาลกลาง ดังเช่นช่วงเวลาที่ผ่านมา

ข้อวิพากษ์ทั้งสามประเด็นข้างต้นนี้นำมาสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายของผู้วิจัย ที่เสนอให้ภาครัฐพิจารณาความเป็นไปได้แบบบูรณาการในการทำให้การค้าริมทางเป็นเครื่องมือหรือกลไกเพื่อการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของเมืองตามหลักแนวคิดเมืองเพื่อทุกคน (city for all) หรือเมืองทั่วถึง (inclusive city) ข้อเสนอดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันให้การค้าริมทางยังคงเป็นส่วนหนึ่งของระบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเมืองกรุงเทพมหานคร โดยที่การใช้ประโยชน์พื้นที่ในเชิงกายภาพไม่ก่อให้เกิดการระต่อผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเมืองกลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับชุมชนและระดับเมืองมากจนเกินไป รวมถึงไม่ทำให้เกิดการเสียสมดุลระหว่างองค์ประกอบทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมเมืองที่อยู่ในภาคทางการและไม่เป็นทางการ ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การพัฒนากรอบกติกาในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่ครอบคลุมทั้งมิติพื้นที่ กิจกรรม เวลา ผู้ค้า และบทบาทของการค้า ตามสถานการณ์และบริบทของพื้นที่ที่เป็นจริง โดยพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างบทบาทของการค้าริมทางในฐานะบริการขั้นพื้นฐานของสังคมกับบริการทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยว
- 2) การกำหนดกลไกทางสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ที่ครอบคลุม ยืดหยุ่น และต้นทุนต่ำมากเพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้พื้นที่และผู้ค้าได้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังไม่ซึ่งประสิทธิภาพและความเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของบริบท ในประเด็นดังกล่าวนี้ เสนอให้มีการพัฒนากลไกการกำกับดูแลผสมระหว่างกลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งควรจะได้รับบริการออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ชุมชนนั้นๆ
- 3) การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นที่ตั้งของตลาดริมทางในรูปแบบคณะกรรมการเฉพาะพื้นที่ โดยโครงสร้างของคณะกรรมการควรครอบคลุมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับชุมชน เช่น ผู้ค้าริมทาง เจ้าของ/ผู้ครอบครองอาคาร/ผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มอื่นๆ เจ้าหน้าที่รัฐระดับพื้นที่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับนโยบาย เช่น ผู้บริหารของรัฐ และนักวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะทุกกลุ่มมีพื้นที่ในการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาต่อรองกับผู้ค้าริมทางและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ อย่างเสมอภาค อันจะนำไปสู่รูปแบบการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่สะท้อนความเป็น “สาธารณะสมบัติ” อย่างแท้จริง
- 4) การปรับเปลี่ยนข้อกำหนดทางกฎหมายหรือระเบียบทางราชการเพื่อเปิดโอกาสให้การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะในระดับชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นในขณะที่ยังคงความเป็นธรรม เช่น ควรพัฒนาข้อกฎหมายเพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายและให้อำนาจทางกฎหมายแก่คณะกรรมการกำกับดูแลระดับชุมชน การปรับเปลี่ยนข้อกำหนดเรื่องค่าธรรมเนียมเพื่อการเข้าถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ให้มีความเป็นธรรมตามสถานะและบทบาท และอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการที่เป็นทางการ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การคืนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมกลับสู่ชุมชน

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงการวิจัย

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้างต้น ผู้วิจัยเสนอให้มีการศึกษาในเชิงรายละเอียดเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในประเด็นข้อเสนอแนะต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเพื่อการคาร์มิททางในรูปแบบกลไกผสม (hybrid model) ที่จะสามารถทำให้ศักยภาพของกลไกการกำกับดูแลทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมเมืองกรุงเทพมหานคร รวมถึงเสนอให้มีการศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับกลไกการกำกับดูแลที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต ที่จะช่วยผลักดันให้การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะมีรูปแบบที่กระจายอำนาจ เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดติดกับความต้องการและบริบทระดับพื้นที่และระดับเมืองได้อย่างสมดุล



บรรณานุกรม

- A. Strauss, J. C. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). CA: Sage.
- B. G. Glaser, A. S. (1967). *The Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Publishing.
- Benn, S. I., & Gaus, G. F. (1983). The public and the private: concepts and action. *Public and private in social life*, 3.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, vol.9(no.2), 27-40. doi:10.3316/QRJ0902027
- Carmona, M., De Magalhaes, C., & Hammond, L. (2008). Public space: The management dimension. *Public Space: The Management Dimension*, 1-232. doi:10.4324/9780203927229
- Carr, S., Stephen, C., Francis, M., Rivlin, L. G., & Stone, A. M. (1992). *Public space*: Cambridge University Press.
- Charmaz, K. (2000). Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In Y. L. Norman Denzin (Ed.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed., pp. 509-535). CA: Sage.
- Charmaz, K. (2006). Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis. In (Vol. 1).
- Cohen, S. (1985). *Visions of social control*. Cambridge: Polity Press.
- Cole, D. H. (2014). Formal Institutions and the IAD Framework: Bringing the Law Back In. Available at SSRN 2471040.
- Crawford, M. (1999). Blurring the boundaries: Public space and private life. In *Everyday urbanism*. New York: Monacelli Press.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among 5 approaches* (2nd ed.). London: Sage publications.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches* (3rd ed.). London: SAGE publications.
- De Soto, H., & Diaz, H. P. (2002). The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the

- West and fails everywhere else. *Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies*, 27(53), 172.
- Design, U. U. (2010). *The spontaneous city*: BIS Publishers.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social text*(25/26), 56-80.
- Gehl, J. (2001). *Life between buildings. Using public spaces* (4th ed.). Copenhagen: The Danish Architectural Press.
- Graham, S. (2010). *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. London: Verso.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society*. Cambridge: MIT Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons *Science*, 162(Dec 1968), 1243-1248. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1724745>.
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The journal of modern African studies*, 11(1), 61-89.
- Harvey, D. (2006). The political economy of public space. In S. L. N. Smith (Ed.), *The politics of public space* (pp. 17-34). New York: Routledge.
- Hernández, F., Kellett, P. W., Allen, L. K., & Allen, L. K. (2010). *Rethinking the informal city: critical perspectives from Latin America* (Vol. 11): Berghahn Books.
- Hess, C. (2008). *Mapping the New Commons*. Paper presented at the “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, Cheltenham, UK.
- Hess, C., & Ostrom, E. (2005). A Framework for Analyzing the Knowledge Commons: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice.
- J. Corbin, A. S. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3rd ed.). CA: Sage.
- Kanbur, R. (2009). Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement. *Indian Journal of Labour Economics*, 52.
- Kaplan, D. H., & Woodhouse, K. (2004). Research in ethnic segregation I: Causal factors. *Urban geography*, 25(6), 579-585.

- Kelle, U. (2001). The Development of Categories: Different Approaches in Grounded Theory. In A. B. Hathy Charmaz (Ed.), *The Sage handbook of grounded theory* (pp. 191-213). London: SAGE.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Lewis, W. A. (1950). *The Industrialisation of the British West Indies*: Barbados Govt. Print. Off.
- Marx, K. (1887). *Capital. A Critique of Political Economy*. (1st ed. Vol. 1). Moscow: Progress Publishers.
- Mitchel, D. (2003). *The Right to the City*. New York: The Guilford Press.
- Mitchell, D. (2003). Cultural landscapes: just landscapes or landscapes of justice? *Progress in Human Geography*, 27(6), 787-796.
- Nemeth, J. (2012). Controlling the Commons: How Public is Public space? *Urban Affairs Review*, xx(x), 25. Retrieved from <http://uar.sagepub.com>. doi:10.1177/1078087412446445
- Olson, M. (2002). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*: Cambridge university press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 20. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/cbcf/cf29ff30d31bc477bbf3f219a6c2037f7eb8.pdf>.
- Parkinson, J. R. (2012). *Democracy and public space*. USA: Oxford University Press.
- Polko, A. (2012). Urban public spaces: from Economics to Management. *Studia Regionalia KPZK PAN*, 34.
- Roy, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the american planning association*, 71(2), 147-158.

- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of economics and statistics*, 36(4), 387-389. doi:10.2307/1925895
- Sarin, M. (1982). *Urban Planning in the Third World: The Chandigarh Experience* (first ed.). London: Mansell Publishing Limited.
- Schwarz, M., & Elffers, J. (2011). *Sustainism is the new modernism: A cultural manifesto for the sustainist era*: Distributed Art Publishers.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Sommer, R. (1989). Farmer's Markets as Community Events. In I. A. E. H. Zube (Ed.), *Public Places and Spaces* (pp. 57-82). New York: Plenum Press.
- Thio, A. (2008). *Sociology: A Brief Introduction, Books a la Carte Plus*: Prentice Hall.
- Thomson, S. B. (2011). Sample Size and Grounded Theory. *Joaag*, Vol. 5(No. 1).
- Weber, M. (1993). *The sociology of religion*: Beacon Press.
- Whyte, W. H. (1976). *The social life of small urban space*. Washington DC: Conservation Foundation.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล และรวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด. (2557). สํารวจสองชั่วชัฒแยงหาบเร่แผงลอย ปากทอองคนกรุงเทพvsสิทธิคนเดินเท้า. Retrieved from <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=3917>
- กัญญ์กฤษณ์ ฤกษ์สิริพัฒน์. (2558). การเข้าสู่การค้าหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- กาญจน์ นทีวุฒิกุล. (2550). ธรรมชาติของการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะประโยชน์ในเมืองเชียงใหม่. (ปริญญาเอก ดุษฎีนิพนธ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2557). Paper presented at the การบรรยายในงานเสวนาความเป็นธรรมในสังคมไทย. <https://www.tcijthai.com/news/2014/26/scoop/3913>
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก แนวทางการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์. กทม: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชล บุนนาค. (2554). การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. Retrieved from <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/06/แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม.pdf>.
- ดวงฤทัย พรธเนศ และปัทมาวดี ชูชุกิ. (2552). รายได้ รายจ่าย หนี้สินและการออม ของครัวเรือนหาบเร่แผงลอย กรณีศึกษา:ชุมชนท่าพระจันทร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ธานี ชัยวัฒน์. (2557). เศรษฐกิจนอกระบบ: อะไร อย่างไร ทำไม. Paper presented at the การสัมมนาทางเศรษฐศาสตร์ประจำเดือนมิถุนายน 2557, ณ สำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นฤมล นิราทร. (2557, 6-8 พฤษภาคม 2557). การจัดการการค้าหบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร: ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ. Paper presented at the อภิวัตน์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย, อาคารอิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2546). พื้นที่สาธารณะในสังคมไทย. มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2559). มหาวิทยาลัยกับห้างสรรพสินค้า. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 17 มิถุนายน 2559.
- ประเวศ วะสี. (2555). Paper presented at the การบรรยายที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2, ศูนย์การประชุมไบเทค บางนา.
- ปรารภนา รัตน์ะสิทธิ์. (2550). ย่าต๋อชอกชอกชอยบนถนนข้าวสาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- พรชัยชู ต่อสุวรรณ. (2553). การเมืองเรื่องสยามสแควร์ (1st ed.). กรุงเทพฯ: ลายเส้น.
- พระมหาสนอง ปัจโจปการี. (2553). มนุษย์กับสังคม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภิญญพันธ์ พงนะลาวัฒน์. (2558). กำเนิดประเทศไทยภายใต้เผด็จการ (1st ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ไมเคิล แชนเดล. (2554). ความยุติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openworlds.
- ระวีวรรณ โอหารรัตน์มณี. (2558). แนวคิดพื้นที่สาธารณะในมุมมองตะวันตกและตะวันออก. In ส. สุวจฉราภินันท์ (Ed.), ว่าด้วยทฤษฎีทางสถาปัตยกรรม พื้นที่สาธารณะและพื้นที่ทางสังคม (pp. 30-53). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิชัย สังข์ประไพ. (2561). หลักประชาธิปไตยกับการจัดระเบียบผู้ค้าหบเร่-แผงลอยของกรุงเทพมหานคร. รายงานในหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. Retrieved from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8830
- ศิริรัตน์ แอดสกุล. (2559). ความรู้เบื้องต้นทางสังคมวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2546). ภาพรวมเศรษฐกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย: นัยต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย. เศรษฐกิจการเมือง : ทางเลือกเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงพระอาทิตย์.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2555). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (15 ed.). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา.

สุภางค์ จันทวานิช. (2559). การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Vol. 12). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2556). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการ
พื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรม
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดมพร ตรีภักดิ์. (2554). ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจในการจัดการจัดระเบียบหาบเร่-
แผงลอย กรุงเทพมหานคร. (บทนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัย
เกษมบัณฑิต, กรุงเทพฯ.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก สถานการณ์การจัดระเบียบตลาดริมทางบนถนนข้าวสารระหว่าง พ.ศ.2557-2561

ภาคผนวก ข โครงสร้างคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ค้าริมทาง

ภาคผนวก ค รายการผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

ภาคผนวก ง คุณลักษณะของตัวอย่างกลุ่มผู้ค้าริมทาง

ภาคผนวก จ รหัส หมวดคำ และหมวดคำหลักที่ปรากฏในขั้นตอนการเปิดรหัสและการสร้างแก่นรหัส

ภาคผนวก ฉ รายการร้านค้าริมทางบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

ภาคผนวก ก สถานการณ์การจัดระเบียบตลาดริมทางบนถนนข้าวสารระหว่าง พ.ศ.2557-2561

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
<p>24 กันยายน พ.ศ.2557</p>	<p>สำนักงานเขตพระนครเชิญผู้ประกอบการและเจ้าของร้านค้าบริเวณถนนข้าวสารเข้าประชุมเพื่อแจ้งเรื่องแนวทางการจัดระเบียบผู้ค้าบริเวณถนนข้าวสาร ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● เว้นพื้นที่ทางเท้าให้ประชาชนสัญจรไม่น้อยกว่า 1 เมตร ● ห้ามตั้งวางทำการค้าในผิวการจราจร 24 ชั่วโมง ● จัดเก็บอุปกรณ์ทำการค้าที่ส่งจากการทำการค้าทุกวัน ● ห้ามรถเข็นรถเข็นเข้ามาในถนนข้าวสาร ● ทำความสะอาดบริเวณที่ทำการค้าหลังเลิกทำการค้าทุกวัน 	<p>ข้อสังเกต</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มผู้ค้ารถเข็นเป็นกลุ่มที่ถูกบังคับใช้นโยบายตั้งแต่ช่วงเวลาเริ่มต้น
<p>พ.ศ. 2558</p>	<p>กรุงเทพมหานครกล่าวแก่กลุ่มตัวแทนประชาคมถนนข้าวสารเรื่องเรียนความเดือดร้อน จึงขอความร่วมมือจากกลุ่มผู้ค้าแม่ลอยในการจัดระเบียบพื้นที่ในเชิงกายภาพ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● รื้อแผงค้าที่ล้ำผิวการจราจร ● รื้อถอนหลังคาและกันสาดกึ่งถาวร ● ศึกษารูปแบบของแผงค้าให้เป็นลักษณะเดียวกันเหมาะสมกับการเป็นสถานที่ท่องเที่ยว 	
<p>31 สิงหาคม พ.ศ.2559</p>	<p>การประชุมจัดระเบียบบริเวณถนนข้าวสารครั้งที่ 1/2559 ที่สำนักงานเขตพระนคร มีสำนักเทศกิจ ผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สน.ขนส่งนครบาล กรมทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ ประธานสมาคมบางลำพู นายกสมาคมและที่ปรึกษาสมาคมผู้ประกอบการบนถนนข้าวสาร และประธานชมรมผู้ค้าแม่ลอยถนนข้าวสาร ร่วมประชุม</p> <p>นำมาซึ่งข้อสรุปเรื่องแนวทางการจัดระเบียบถนนข้าวสาร ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ให้ผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ถูกสุขอนามัย ด้วยมาตรฐานเดียวกับย่านเยาวราช 	<p>ข้อสรุป</p> <ul style="list-style-type: none"> ● แนวทางการจัดระเบียบมีมติให้มีตลาดริมทางต่อไปได้ แต่ต้องมีกาปรับโยกย้ายตำแหน่งที่ตั้ง กำหนดขนาดของแผง และจำกัดช่วงเวลาในการทำการค้า ● ข้อจำกัดเรื่องเวลาจะส่งผลกระทบต่อ

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	<ul style="list-style-type: none"> ● ไม่อนุญาตให้ขายของบนทางเท้าเด็ดขาด แต่ให้ผู้ประกอบการลงมาขายบริเวณถนน เพื่อให้ประชาชนสัญจรบนทางเท้าได้อย่างสะดวก ● กำหนดความกว้างของแผงค้า 1 เมตร ยาว 2 เมตร และเฉลี่ยความกว้างของแผงอย่างเป็นธรรมชาติ ● ห้ามจำหน่ายสุราบนทางเท้า อนุญาตให้จำหน่ายภายในร้านค้าที่มีใบอนุญาตให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ● กำหนดเวลาจำหน่ายแอลกอฮอล์และสินค้าตั้งแต่เวลา 18.00-24.00น. 	<p>โดยตรงจากผู้ค้าที่ขายทั้งกลางวันและกลางคืนซึ่งมีจำนวน 254 คน จากทั้งหมด 359 คน</p>
ตุลาคม พ.ศ.2559	<p>สำนักงานเขตพระนครเลื่อนแผนการจัดระเบียบออกไป เนื่องจากติดภารกิจพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ (รัชกาลที่ 9)</p>	
ธันวาคม พ.ศ.2559	<p>สน.ชนะสงครามออกประกาศห้ามผู้ค้ารถเข็นเข้าพื้นที่ถนนข้าวสาร 24 ชั่วโมง</p>	
เมษายน พ.ศ. 2560	<p>ในขณะที่สำนักข่าวซีเอ็นเอ็น (CNN) ประกาศให้รางวัลกรุงเทพมหานครเป็น World Street Food อันดับ 1 ของโลกสองสมัยซ้อน ก็มีการประกาศข้อมูลอย่างเป็นทางการโดยกรุงเทพมหานครว่าร้านค้าแผงลอยบนถนนข้าวสารจะถูกยกเลิกทั้งหมดภายในสิ้นปีพ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับการค้าแผงลอยบนถนนเยาวราช และพื้นที่อื่นๆ ทั่ว 50 เขตในกรุงเทพมหานคร</p>	
พฤษภาคม พ.ศ. 2560	<ul style="list-style-type: none"> ● ประกาศดำเนินโครงการจัดระเบียบร้านอาหารริมทาง (street food) เพื่อยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของร้านอาหารริมทางให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยมีพื้นที่ถนนข้าวสารและเยาวราชเป็นพื้นที่นำร่อง มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการสตรีทฟู้ดส์ที่ถนนข้าวสารเป็นการเบื้องต้น ดังนี้ ● ปิดถนนในช่วงเวลากลางคืนตั้งแต่เวลา 18.00-24.00 น. ● เครื่องครัดกับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้ประกอบการอาหารในพื้นที่ เช่น กำหนดให้ผู้ค้าที่ประกอบอาหารทุกร้านจะต้องสวมผ้ากันเปื้อน หมวก ถุงมือ มีการจัดระบบการล้างภาชนะในพื้นที่ ห้ามมิให้เททิ้งสิ่งปฏิกูลลงท่อระบายน้ำ จะกำหนดจุดล้างจานและคัดแยก 	

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	<p>ขยะให้เป็นระเบียบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ทุกร้านจะต้องติดป้ายแสดงราคาสินค้าอาหารอย่างชัดเจน พร้อมมีทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ หรือภาษาจีนกำกับ 	
เมษายน พ.ศ.2561	<p>นายกสภลธิ ภัทยกุลเข้ารับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าฯ พล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง ให้เร่งรัดจัดระเบียบทางเดินเท้าเป็นนโยบายเร่งด่วน</p>	
16 กรกฎาคม พ.ศ.2561	<p>หลังจากกลังสำรวจพื้นที่เมื่อ 2-3 สัปดาห์ที่ผ่านมา รองผู้ว่าฯ สกลธีประชุมร่วมกับ ดร.วิไลภ สุวรรณดี พล.ต.ท.ภานุรัตน์ มิเพียร ที่ปรึกษาผู้ว่าฯ นายสมศักดิ์ ชชาติสุขศิริเดช ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ นายวันชัย ถนอมศักดิ์ รองปลัดกทม. สำนักงานเขตพระนคร สำนักเทศกิจ และกองอำนาจการรักษามั่นคง ภายในกรุงเทพฯ (กอ.รมน.กทม.) เพื่อหารือถึงแนวทางการจัดระเบียบย่านถนนข้าวสาร คี้นทางเท้าให้ประชาชน หลังได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าถนนข้าวสาร ถนนรามเบตรี ถนนสีปสามห้าง ถนน และตรอกซอยถูกผู้ค้ายัดพื้นที่ทางเท้าทั้งกลางวันและกลางคืน</p> <p>ผลสรุปจากที่ประชุม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มอบให้สำนักงานเขตพระนครจัดประชุมทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการย่านถนนข้าวสาร ทั้งหมด ● ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2561 เป็นต้นไป ห้ามผู้ค้าขายของลูกถ้วยบนทางเท้าตามแนวถนนข้าวสารและถนนและแวกนทั้งหมด บริเวณจุดผ่อนผันจะเข้าไปจัดระเบียบให้เรียบร้อย โดยการให้แผงค้าขยับขึ้นไปตามแนวที่ตกลงกันไว้ไม่ให้ลูกถ้วยบนทางเท้าและผิวการจราจร หลังจากรันจะเปิดให้ค้าขายโดยยกเลิก ● ผู้ค้าที่ขายอยู่บนทางเท้าบริเวณถนนข้าวสารส่วนใหญ่เป็นเจ้าของเดียวกับเจ้าของอาคารหรือห้องแถว แต่ขายพื้นที่ออกมากินทางเท้า ถือเป็นภาระเอาเปรียบสังคม ส่วนผู้ค้าที่ไม่ใช่เจ้าของ 	<p>ข้อสรุป</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กทม. ยืนยันให้สำนักงานเขตจัดระเบียบตลาดริมทางบนถนนข้าวสาร โดยแนวทางการเดิมเมื่อปีพ.ศ.2560 ● ขยายขอบเขตของการจัดระเบียบคลองลุมพินี่ถนนโดยรอบ ● อ้างเหตุผลอำนาจความสะดวกในการเดินเท้า และความปลอดภัยในกรณีฉุกเฉิน ● คำนี้เรื่องความเป็นระเบียบ และความสวยงาม

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
31 กรกฎาคม พ.ศ.2561	<p>อาคารจะจัดระเบียบให้มีสภาพเรียบร้อย ให้เขตพระนครตีเส้นแบ่งลอคใหม่โดยยึดตามลอคเดิมของผู้ค้า แบ่งพื้นที่ลอคละเท่าๆ กันให้เป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม และคงอัตลักษณ์เดิมไว้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดทำเส้นทางสำหรับรถฉุกเฉินเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน ● ตั้งจุดตรวจ 3 ประสานระหว่างเทศกิจ ทหาร ตำรวจ เผื่อระวังความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ● ให้เขตพระนครประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนพื้นที่หรือร่วมผู้ค้าเพื่อความสะดวกสบาย ● ตรวจสอบโครงสร้างอาคาร การต่อเติม การดัดแปลงอาคารที่ผิดระเบียบร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักการโยธา <p>รองผู้ว่าฯ กล่าวให้สัมภาษณ์สั้นๆ ว่า ไม่ต้องการให้ผู้ค้าขายตามอำเภอใจแบบเดิมอีก เพราะหากเกิดเหตุขึ้นจะเป็นการล้อมคอกทีหลัง</p>	<p>ข้อสรุป</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มผู้ค้าแฉงลอยขอให้ผู้ว่าฯ กทม. ชะลอค้ำสั่งโดยอ้างเหตุผล <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีส่วนร่วมในการจัดระเบียบ - รัฐไม่เคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ - แนวทางการจัดระเบียบไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเนื่องจากปัญหาน้ำท่วมซึ่งเวลาฝนตกหนัก
	<p>ประธานชมรมผู้ค้าแฉงลอยเสริมชวนผู้ค้าแฉงลอยกว่า 100 รายเข้าพบผู้ว่าฯ กทม. เพื่อขอให้ชะลอค้ำสั่งหรือให้ยกเลิกการจัดระเบียบถนนข้าวสารที่มีผลบังคับในวันที่ 1 สิงหาคม โดยอ้างเหตุผลดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ค้ามีส่วนร่วมในการจัดระเบียบ ● ไม่ต้องการให้การจัดระเบียบมาทำลายสภาพลักษณะที่ผู้ค้าร่วมกันสร้างขึ้นมาเองจนเป็นถนนที่มีชื่อเสียง ● ที่ผ่านมารัฐไม่เคยจัดสรรงบประมาณมาพัฒนาพื้นที่ แต่เป็นกลุ่มผู้ค้าที่ร่วมกันลงเงินและแรง เช่น จ้างรถมาทำความสะอาดทุกเช้าวันจันทร์ ● การยกเลิกแฉงค้ำบนถนนราชมุนีตรีให้มาร่วมกับถนนข้าวสารจะทำให้พื้นที่ไม่เพียงพอต่อ 	

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	<p>จำนวนผู้ค้า</p> <p>ผู้ว่า กทม. มอบหมายให้รองผู้ว่า และประธานที่ปรึกษาผู้ว่า เป็นผู้เจรจากับผู้ค้า ได้ข้อสรุปว่ายืนยันกำหนดการและแนวทางการจัดระเบียบเดิม โดยประสานกับตำรวจนครบาลในการออกข้อบัญญัติปิดถนนเป็นการชั่วคราวระหว่างเวลา 18.00-24.00 น. และชี้แจงเรื่องกรณีส่วนร่วมว่า โครงการจัดระเบียบมีมาตั้งแต่พ.ศ.2557 ระหว่างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงพาณิชย์ กทม. เป็นเพียงฝ่ายปฏิบัติ ภายหลังการจัดระเบียบ กทม. จะจัดเจ้าหน้าที่เทศกิจประจำจุดดูแลพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบาย หากผู้ค้ายังไม่ปฏิบัติตาม เบื้องต้นคงต้องพูดคุย ขอร้องก่อน โดยยังไม่ใช้อำนาจตามกฎหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่นิยมเดินบนถนนและเลือกซื้อสินค้าจากแผงลอยบนทางเดินเท้า - รัฐไม่มีมาตรการช่วยเหลือผู้ค้ารอบเช้าที่ได้รับผลกระทบ - พื้นที่ตั้งแผงค้าไม่เพียงพอที่จะรับผู้ค้าจากถนนรามบุตรีมาเพิ่ม ● กทม. ยืนยันแนวทางการจัดระเบียบเดิมโดยอ้างว่าเป็นเพียงฝ่ายปฏิบัติ และจะใช้หลักการพูดคุยและขอร้องมากกว่าการใช้อำนาจตามกฎหมาย
1 สิงหาคม พ.ศ.2561	<p>วันที่ได้จัดระเบียบถนนข้าวสาร เจ้าหน้าที่เทศกิจและเจ้าหน้าที่ทำความสะอาดเขตพระนครร่วมกันทำกิจกรรมทำความสะอาดกับผู้ค้าผู้ติดตามปกติ ก่อนที่จะดำเนินการจัดระเบียบแผงค้าซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ให้ผู้ค้าตั้งแผงค้าบนผิวการจราจรได้จำนวน 260 แผงค้า ตลอดแนวถนนข้าวสาร โดยกทม. จะจัดโซนนิ่ง (Zoning) ตามประเภทของสินค้า สินค้าประเภทเสื้อผ้า กระเป๋าหรือรองเท้า ให้ขายฝั่งถนนจักรพงษ์ ส่วนอาหารและเครื่องดื่มให้ขายฝั่งถนนตะนาว ● แบ่งพื้นที่ผิวการจราจรเป็นช่องทางรถฉุกเฉิน เพื่อให้สามารถถึงเหตุการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ● อนุญาตให้ตั้งแผงค้าได้ระหว่าง 18.00-24.00น. หากฝ่าฝืนจะดำเนินการตามกฎหมาย ● ไม่ให้มีการตั้งแผงค้าใดๆ บนถนนรามบุตรี <p>ผู้ค้ายืนยันจะตั้งแผงค้าบนทางเท้าตามปกติ และไม่ปฏิบัติตามแนวทางการจัดระเบียบของกทม. รองผู้ว่า</p>	<p>ข้อสรุป</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มผู้ค้าแผงลอยไม่ปฏิบัติตามแนวทางการจัดระเบียบของกทม. ● เจ้าหน้าที่เทศกิจจัดซื้อและถ่ายภาพผู้ค้าที่ซัดขึ้นตั้งแผง เพื่อจะดำเนินมาตรการตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด ● กทม. ประกาศห้ามตั้งแผงค้าตลอด 24 ชั่วโมงจนถึงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	<p>จึงยืนยันที่จะดำเนินการตามกฎหมาย จับปรับตามกฎหมาย รัชชาความสะอาดฯ ด้วยอัตราสูงสุด 2,000 บาท กลุ่มผู้ค้ามีการชักชวนภายในระหว่างสมาชิกมาก่อนแล้วว่าหากมีการจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ จะไม่จะต้องตัวเจ้าหน้าที่ และจะยอมให้ร้าน</p> <p>ในช่วงบ่าย กทม. ประชุมร่วมกับกองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) เพื่อวางแผนวางแนวทางการออกข้อบังคับจราจร ปิดการจราจรบนถนนข้าวสารในช่วงเวลา 18.00-24.00น. เพื่อให้ผู้ค้าสามารถตั้งวางแผงค้าบนพื้นผิวจราจร ปราบกฏว่ายังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน</p> <p>มีการเจรจาระหว่างประธานชมรมผู้ค้าแผงลอยถนนข้าวสาร กับรองผู้ว่า กทม. โดยขอให้ประธานชมรมฯ ขอโทษรองผู้ว่า กทม. ที่ตะโกนเสียงดังใส่ในช่วงเช้าระหว่างที่เกิดสถานการณ์ และขอให้กลุ่มผู้ค้าถอยโดยยอมหยุดการค้าเป็นเวลา 7 วันแลกกับการที่ กทม. จะดำเนินการจับปรับด้วยราคาที่ถูกลงเพื่อเป็นพิธีว่า กทม. เอาจริงกับการจัดระเบียบ กลุ่มผู้ค้าเจรจาต่อรองเพื่อเป็นหยุดพักการค้า 2-3 วัน ได้ข้อสรุปว่า กทม. จะออกคำสั่งให้ยุติการค้าขายบนถนนข้าวสารตลอดทั้งแนวตลอด 24 ชั่วโมงไปจนถึงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2561 หากใครตั้งแผงค้าในช่วงเวลาหยุดทำการค้าดังกล่าว กทม. จะดำเนินการจับปรับตามกฎหมาย. ทั้งนี้ ในการเจรจານี้สมาชิกเครือข่ายแผงลอยฯ ที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพสนับสนุนอยู่เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการเจรจาด้วย</p> <p>ในช่วงเย็น มีเจ้าหน้าที่นำป้ายที่เขียนว่าใครซื้อของจากแผงลอยในถนนข้าวสารถือว่ากระทำความผิดกฎหมาย มาติดตั้งในพื้นที่ แต่มีการยกไปเก็บหลังจากรับ</p> <p>รองผู้ว่า กทม. กล่าวว่าให้สัมภาษณ์สื่อว่ารูปแบบการจัดระเบียบถนนข้าวสารซึ่ง กทม. กำหนดให้ผู้ค้าตั้งวางแผงค้าบนผิวจราจรนั้น เนื่องจากพื้นที่ทางเท้าถือเป็นพื้นที่ในการเดินสัญจร การตั้งวางแผงค้าใดๆ เป็นการกระทำความผิดกฎหมาย ไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินการได้ อีกทั้งถนนข้าวสารไม่ได้เป็นจุดผ่อนผัน แสดงให้เห็นว่าการตั้งวางแผงค้าใดๆ ในพื้นที่ย่อมเป็นการกระทำความผิดมาอย่างยาวนาน แต่เนื่องจากถนนข้าวสารเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ กทม. จึงต้องการพัฒนาให้เป็นพื้นที่การค้าท่องเที่ยวอย่างถูกต้องตาม</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● กทม. ไม่สามารถตกลงกับบช.น. เรื่อง การใช้กฎหมายเพื่อประกาศปิดการจราจรในระหว่างช่วงเวลา 18.00-24.00น. ● กทม. อ้างเรื่องถนนข้าวสารไม่ใช่จุดผ่อนผันแต่เดิม ผู้ค้าจึงกระทำความผิดกฎหมายมายาวนาน ● กทม. ต้องการพัฒนาพื้นที่ถนนข้าวสารให้เป็นพื้นที่การค้าท่องเที่ยวที่ถูกต้องกฎหมายและเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วยรูปแบบถนนคนเดิน ● กทม. ยืนยันว่าพื้นที่แต่ละแห่งมีบริบทแตกต่างกัน การที่จะให้แผงค้าอื่นจากรูปแบบการจัดระเบียบถนนข้าวสารจึงเป็นไปได้

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
6 สิงหาคม พ.ศ.2561	<p>กฎหมาย ให้ผู้ค้าสามารถค้าขายได้ และเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งในพื้นที่ถนนข้าวสารปัจจุบันในช่วงเวลาเย็น รถก็ไม่สามารถสัญจรผ่านพื้นที่ได้อยู่แล้ว เนื่องจากจะมีประชาชนและนักท่องเที่ยวเดินสัญจรบนผิวจราจรจำนวนมาก ถือเป็นกีดขวางไปโดยปริยาย ดังนั้น กทม.จึงตั้งใจปรับพื้นที่ให้เป็นถนนคนเดิน ในรูปแบบที่เคยเกิดขึ้นในประเทศอื่นๆ ซึ่งการออกข้อบังคับจราจร เพื่อให้สามารถตั้งวางแผงค้าบนผิวจราจรได้นั้น จะทำให้เกิดความถูกต้อง ทั้งผู้ค้าที่สามารถตั้งวางแผงค้าได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายก็ต้องมีความกังวลใจในกรณีที่เกิดการร้องเรียนถึงการปล่อยปละละเลยให้ผู้ค้าตั้งวางแผงขายสินค้าโดยผิดกฎหมายเกิดขึ้น</p> <p>สำหรับการจัดระเบียบรูปแบบที่กทม.กำหนดนั้น ที่ผ่านมามีการได้หารือร่วมกับทุกฝ่าย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อกำหนดวันดำเนินการจริง กลับมีการขอกฎหมายอื่นมารวม ทำให้การออกข้อบังคับและรูปแบบการจัดระเบียบวางแนวทางไม่สามารถดำเนินการได้ ในช่วงเวลาการให้ผู้ค้าหยุดทำการค้าบนถนนข้าวสารนั้น กทม.จะเร่งหารือปรับแก้กฎหมาย โดยร่วมกับทบ.น. จัดพื้นที่ชั่วคราวให้เป็นพื้นที่พิเศษ ให้สามารถตั้งวางแผงค้าบนผิวจราจรได้</p> <p>ส่วนกรณีการวางรูปแบบการออกข้อบังคับจราจร ให้สามารถตั้งวางแผงค้าบนผิวจราจรได้ของถนนข้าวสารจะเป็นรูปแบบให้ผู้ค้าในพื้นที่อื่นๆเรียกเรื่องดำเนินการตามนั้น คนยืนยันว่าพื้นที่ทางทำในแต่ละแห่งก็มีบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกันซึ่งต้องยอมรับว่าถนนข้าวสารถือเป็นแหล่งท่องเที่ยว การจะให้แผงค้าบริเวณอื่นจัดระเบียบรูปแบบเดียวกันก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแน่นอน</p>	ข้อสรุป
	<p>การเจรจาครั้งที่สองระหว่างกทม.กับชมรมผู้ค้าแผงลอยบนถนนข้าวสาร ได้ข้อสรุปว่าทางกลุ่มผู้ค้านำรูปแบบการจัดระเบียบจากกลุ่มผู้ค้านำเสนอในวันจันทร์ที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2561 ระหว่างนี้จะอนุโลมชั่วคราวให้ผู้ค้าตั้งแผงขายได้ตั้งแต่วันอังคารที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2561 เป็นเวลา 7 วัน ในช่วงเวลา 18.00-24.00น. กทม.ให้สิทธิ์ผู้ค้า 1 คน ต่อ1 แผง ขนาดเท่ากันคนละ 1.5 เมตร มีการให้ผู้ค้ามาลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบรายชื่ออย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหาประโยชน์นำแผงไปปล่อยเช่า</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มผู้ค้าแผงลอยจะนำเสนอรูปแบบการจัดระเบียบใน 1 สัปดาห์ต่อไป

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	ผู้ทำให้ความร่วมมือน้อยลง	<ul style="list-style-type: none"> กทม. อนุมัติให้ตั้งแผงค้าได้ในระหว่างที่เรือเรจราครั้งต่อไป
10 สิงหาคม พ.ศ.2561	<p>รองผู้ว่าฯ กทม. เป็นประธานในการประชุมหารือแนวทางการจัดระเบียบถนนข้าวสารแบบถาวร โดยร่วมกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพาณิชย์ กองบัญชาการตำรวจนครบาล (ข.ช.น.) และ กองอำนวยการร่วมรักษาความมั่นคงภายในกรุงเทพมหานคร (กอ.รมน. กทม.) หลังติดต่อยุติระเบียบเมื่อวันที่ 1 ส.ค.ที่ผ่านมา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จนต้องอนุญาตชั่วคราวให้ผู้ค้าตั้งแผงบนทางเท้าทำการค้าขายได้ในช่วงเวลา ตั้งแต่เวลา 18.00-24.00 น.</p> <p>ผลสรุปในที่ประชุม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> มอบหมายให้ สำนักงานเขตพระนคร ร่างแผนโครงการจัดระเบียบถนนข้าวสาร ภายใต้งานอนุรักษ์รักษาความสะอาดและความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามมาตรา 20 กำหนดให้ยานถนนข้าวสารเป็นพื้นที่จุดผ่อนผัน สามารถตั้งแผงค้าบนทางเท้าได้ แต่ต้องจำหน่ายสินค้าในช่วงเวลาที่กำหนด เบื้องต้นช่วงเวลาที่เหมาะสม คือตั้งแต่ 16.00 -24.00 น. ขนาดแผงค้า 1.5 x1 เมตร ให้เขตพระนครดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ ผู้ค้าตัวจริงภายในเวลา 10 วัน เพื่อให้สิทธิ์ทำการค้า 1 คนต่อ 1 แผง ให้อยู่ในกรอบเดิมประมาณ 230 แผง จึงต้องมีการปรับลดขนาดแผงค้าจากที่เป็นอยู่ให้เท่ากับขนาดที่ กทม.กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับร่างกาย ระหว่างนี้จะอยู่ใต้งานผู้ค้าตั้งแผงบนทางเท้าได้ ตั้งแต่ 18.00 - 24.00 น.เท่านั้น จนกว่าจะออกประกาศอย่างเป็นทางการ คาดใช้เวลาประมาณ 1 เดือน <p>การออกประกาศดังกล่าวจะครอบคลุมไปถึงการจัดระเบียบถนนบริเวณโดยรอบ อาทิ ถนนจักรพงษ์ ถนน</p>	<p>ข้อสรุป</p> <ul style="list-style-type: none"> กทม. สัมเล็กลงแนวทางการจัดระเบียบบนผิวการจราจร แต่จะนำแนวทางการประกาศจุดผ่อนผันซึ่งอยู่ในอำนาจการใช้ของกทม. มาเป็นเครื่องมือ กทม. ยังคงแนวคิดเรื่องการกำหนดขนาดแผงค้า และปรับลดจำนวนแผงค้าให้อยู่ในกรอบเดิม กทม. เน้นเรื่องการทำให้กฎหมาย กทม. เน้นย้ำว่า แนวทางการจัดระเบียบคือข้อตกลงของทุกฝ่าย ไม่ใช่ข้อเสนอของกทม.

ช่วงเวลา	เนื้อหา	ข้อสรุป-ข้อสังเกต
	<p>รวมบุตรี ถิ่นไกรสิทธิ์ และถนอมสืบสามทางด้วย ซึ่งจะมีการทำประชาพิจารณ์ เชิญผู้ค้า และเจ้าของ ดึกแถว มาร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการจัดระเบียบ ภายหลัง กทม.ออกประกาศกำหนดเป็นจุดผ่อนผัน แล้ว การค้าบริเวณถนนข้าราชการจะต้องถูกกฎหมาย ไม่อนุญาตให้การค้าขายสินค้าที่ผิดกฎหมาย หรือ ละเมิดลิขสิทธิ์ รวมถึงผู้ค้าต่างดาว</p> <p>ส่วนกรณีพื้นที่อื่นๆ ที่ กทม.จัดระเบียบหรือยกเลิกจุดผ่อนผันไปแล้ว หากต้องการขอกลับมาค้าขายอีกนั้น ต้องดูสภาพแวดล้อมว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ มีสิ่งแต่ละพื้นที่มีความเป็นอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน โดย ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดจราจร และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก</p> <p>“ถนอมข้าราชการเห็นรวมของทุกฝ่ายที่จะให้ขายบนทางเท้า แล้วให้กทม.ออกระเบียบผ่อนผัน ไม่ใช่ข้อเสนอของกทม.เอง”</p>	

ภาคผนวก ข โครงสร้างคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ค้าริมทาง

ส่วน	โครงสร้างคำถาม
ส่วนที่ 1 คำถามทั่วไป	<ol style="list-style-type: none"> 1. ชื่อ-นามสกุล จะบันทึกเป็นชื่อเล่นมาก็ได้ 2. อายุ 3. ภูมิลำเนาเดิม 4. ที่อยู่ปัจจุบัน ที่ไหน 5. รูปแบบการเดินทางมาพื้นที่ 6. การศึกษา 7. เป็นผู้ค้าที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักเทศกิจหรือไม่ 8. เป็นผู้ค้าแผงลอยหรือรถเข็น 9. สถานะของผู้ค้า เป็นเจ้าของแผง/รถเข็น หรือเป็นลูกจ้าง 10. ประกอบอาชีพการค้าริมทางมานานแค่ไหนแล้ว 11. เคยทำงานในภาคทางการมาบ้างหรือไม่ ก่อนมาประกอบอาชีพนี้ทำอะไร 12. ประกอบอาชีพอื่นควบคู่ไปกับการค้าริมทางหรือไม่ 13. มีจำนวนแผงค้าในพื้นที่ที่แผง 14. ขายสินค้าประเภทอะไร ราคาสินค้าโดยเฉลี่ย 15. ผู้ค้ามีช่องทางขายออนไลน์หรือไม่ 16. กำไรเฉลี่ยต่อวัน หลังหักค่าใช้จ่ายต่างๆ 17. รายรับเพียงพอต่อรายจ่ายในการประกอบอาชีพในชีวิตประจำวันหรือไม่ ระดับไหน 18. เหตุผลที่ผู้ค้าเลือกพื้นที่ข้าวสาร-รามบุตรีเป็นพื้นที่ประกอบอาชีพ 19. ข้อดีข้อเสียของการประกอบอาชีพการค้าริมทาง 20. คำถามทัศนคติ การค้าริมทางเป็นอาชีพของคนยากจนจริงหรือไม่
ส่วนที่ 2 กฎกติกาการใช้พื้นที่ และสถาบัน	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ค้ามีวิธีการได้สิทธิในการใช้พื้นที่แผงค้าในปัจจุบันมาอย่างไร 2. ผู้ค้าต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างไรบ้างในการได้มาซึ่งสิทธิในการใช้พื้นที่ มีกฎกติกาที่ต้องปฏิบัติตามเรื่องใดบ้างในการติดตั้งแผงค้าและประกอบการค้าในพื้นที่ เช่น (วันและเวลาที่อนุญาตให้ทำการค้า พื้นที่และรูปแบบการตั้งแผงค้า การรักษาความสะอาดเรียบร้อย การใช้สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ห้องสุขา เป็นต้น การเลือกตำแหน่ง

ส่วน	โครงสร้างคำถาม
	<p>ที่ตั้งของแผงค้า การเว้นระยะพื้นที่สัญจร</p> <p>แบ่งกติกาดังกล่าวเป็น กติกาที่เป็นทางการ/ไม่เป็นทางการ เป็นลายลักษณ์อักษร/ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้อย่างไรบ้าง</p> <p>3. ใครเป็นผู้แจ้งกติกานั้นแก่ท่าน และกติกานั้นกำหนดขึ้นโดยใคร หากไม่ปฏิบัติตามกติกานั้นจะมีผลอย่างไร</p> <p>4. ท่านหรือผู้แทนของท่านเคยมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดกฎกติกากาใช้พื้นที่หรือไม่ อย่างไรบ้าง</p> <p>5. ท่านคิดว่ากฎกติกาในพื้นที่สร้างผลกระทบทางบวกและลบต่อตัวท่านและต่อส่วนรวมอย่างไร</p> <p>6. ผู้ค้ามีความสัมพันธ์กับเจ้าของอาคารที่ตั้งอยู่หน้าแผงอย่างไร มีปฏิสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด</p> <p>7. มีการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ค้าแผงลอยด้วยกันหรือไม่ เพื่อวัตถุประสงค์ใด</p> <p>8. ผู้ค้าแผงลอยมีทัศนคติต่อผู้ค้ารถเข็นบ้างอย่างไร เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าทั้งสองกลุ่มในรูปแบบไหนบ้าง</p> <p>9. เคยมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้ค้าแผงลอยด้วยกันเอง และระหว่างผู้ค้าแผงลอยกับเจ้าของอาคาร / ผู้ค้ารถเข็นบ้างหรือไม่ ในกรณีดังกล่าวมีวิธีการแก้ไขความขัดแย้งอย่างไร</p> <p>10. เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เทศกิจ ตำรวจ มีบทบาทในพื้นที่ด้านไหนบ้าง</p> <p>11. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตำรวจ กับกลุ่มผู้ค้าในพื้นที่เป็นอย่างไรบ้าง</p> <p>12. องค์กรทางธุรกิจและสังคมในพื้นที่มีความเกี่ยวข้องกับท่านอย่างไรบ้าง</p>
<p>ส่วนที่ 3 กระบวนการจัดระเบียบ</p>	<p>1. ท่านรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการจัดระเบียบจากช่องทางใด</p> <p>2. ท่านหรือผู้แทนของท่านเคยได้เข้าร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อการจัดระเบียบพื้นที่หรือไม่ อย่างไร</p> <p>3. หากท่านไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ ท่านต้องการเข้าร่วมหรือไม่ เพราะอะไร</p> <p>4. ท่านคิดว่าเหตุใดรัฐจึงต้องดำเนินนโยบายจัดระเบียบการค้าหาบเร่แผงลอย</p> <p>5. ท่านคิดว่าผลลัพธ์จากนโยบายจัดระเบียบจะส่งผลทางบวกหรือทางลบ</p>

ส่วน	โครงสร้างคำถาม
	<p>ต่อสิทธิในการใช้พื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพของท่าน และท่านวางแผนสำหรับอนาคตไว้อย่างไรบ้าง</p> <p>6. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้กิจกรรมการค้าริมทางในพื้นที่ถนนข้าวสารและเยาวราชยังคงดำเนินต่อมาได้ในปัจจุบัน ในขณะที่พื้นที่อื่นๆ นั้นถูกยกเลิกเกือบทั้งหมด (การท่องเที่ยว / ความร่วมมือของผู้ค้า / ความเข้มแข็งขององค์กรภาคีทางการ // การเจรจาต่อรองแบบไม่เป็นทางการ // ???)</p> <p>7. การยกเลิกกิจกรรมการค้าริมทางจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเจ้าของอาคารในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร</p> <p>8. ท่านประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายจัดระเบียบและการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นความถูกต้องและเป็นธรรม (ผลลัพธ์/กระบวนการ)</p> <p>9. ท่านคิดว่าการดำเนินนโยบายจัดระเบียบและการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อการ จัดระเบียบพื้นที่ทางเท้า (ผลลัพธ์ / กระบวนการ) มีความเป็นธรรมต่อท่านหรือไม่ อย่างไร</p> <p>10. ท่านคิดว่าการดำเนินนโยบายจัดระเบียบและการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อการจัดระเบียบพื้นที่ทางเท้า (ผลลัพธ์ / กระบวนการ) มีความเป็นธรรมต่อสังคมโดยรวมหรือไม่ อย่างไร</p>

ภาคผนวก ค รายการผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

บทบาท	พื้นที่	รหัส	วันที่สัมภาษณ์	
A: ผู้ค้าแผงลอย	ถนนข้าวสาร : KS	KS-A001	17 มี.ค. 2560	
		KS-A002	28 มี.ค. 2560	
		KS-A003	26 มี.ค. 2560	
		KS-A004	12 มี.ค. 2560	
		KS-A005	27 มี.ย. 2560	
		KS-A006	18 ธ.ค. 2560	
		KS-A007	18 ธ.ค. 2560	
	ถนนเยาวราช : YR	YR-A001	15 พ.ค. 2560	
		YR-A002	15 พ.ค. 2560	
		YR-A003	8 มิ.ย. 2560	
		YR-A004	8 มิ.ย. 2560	
		YR-A005	8 มิ.ย. 2560	
		YR-A006	25 พ.ค. 2560	
		B: ผู้ค้าหาบเร่ รถเข็น	ถนนข้าวสาร : KS	KS-B001
KS-B002	23 ม.ค. 2560			
KS-B003	1 มี.ค. 2560			
KS-B004	17 มี.ค. 2560			
KS-B005	1 มี.ค. 2560			
KS-B006	2 มิ.ย. 2560			
ถนนเยาวราช : YR	YR-B001		15 พ.ค. 2560	
	YR-B002		8 มิ.ย. 2560	
	YR-B003		8 มิ.ย. 2560	
	YR-B004		8 มิ.ย. 2560	
C : ผู้ประกอบการ ในอาคาร	ถนนข้าวสาร : KS		KS-C001	14 มี.ค. 2560
			KS-C002	21 มี.ค. 2560
			KS-C003	28 มี.ค. 2560
	ถนนเยาวราช : YR		YR-C001	8 มิ.ย. 2560
		YR-C002	8 มิ.ย. 2560	

บทบาท	พื้นที่	รหัส	วันที่สัมมนา
D : กลุ่ม/องค์กร ภาคธุรกิจ	ถนนข้าวสาร : KS	KS-D001	28 ก.พ. 2560
		KS-D002	20 มี.ค. 2560
		KS-D003	20 มี.ค. 2560
E : เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	ถนนข้าวสาร : KS	KS-E001	2 มี.ค. 2560
		KS-E002	22 มี.ค. 60
	ถนนเยาวราช : YR	YR-E001	5 พ.ค. 2560
		YR-E002	5 พ.ค. 2560
F : สมาชิกชุมชน	ถนนข้าวสาร : KS	KS-F001	26 พ.ค. 2559
		KS-F002	14 มี.ค. 2560
		KS-F003	13 ต.ค. 2560
	ถนนเยาวราช : YR	YR-F001	24 ก.ย. 2562

ภาคผนวก ง คุณลักษณะของตัวอย่างกลุ่มผู้ค้าริมทาง

	ถนนข้าวสาร- รามบุตรี		ถนนเยาวราช		รวม		
	แผงลอย	รถเข็น	แผงลอย	รถเข็น	แผงลอย	รถเข็น	รวม
เพศ							
ชาย	3	2	3	1	6	3	9
หญิง	2	3	2	3	2	6	8
อายุ (ปี)							
20-30	0	0	0	1	0	1	1
30-40	5	1	0	2	5	3	8
40-50	0	3	2	0	2	3	5
50-60	0	1	1	1	1	2	3
สูงกว่า 60	0	0	1	0	1	0	1
การศึกษา							
ไม่ได้รับการศึกษา	1	0	0	0	1	0	1
ประถมศึกษา	0	1	0	0	0	1	1
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	0	1	1	1	1	2
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1	2	1	1	2	3	5
ปริญญาตรี	1	0	1	1	2	1	3
ภูมิลำเนาเดิม							
กรุงเทพและปริมณฑล	3	1	3	2	6	3	9
ภาคกลาง	1	1	0	1	1	2	3
ภาคอีสาน	0	2	0	1	0	3	3
ประเทศเพื่อนบ้าน	1	0	0	0	1	0	1
ประสบการณ์ (ปี)							
0-1	0	1	1	2	1	3	4
1-5	1	2	0	1	2	4	6
5-10	3	1	0	1	3	2	5
10-20	1	0	0	0	1	0	1
มากกว่า 20 ปีขึ้นไป	0	0	3	0	3	0	3

ภาคผนวก จ รหัส หมวดคำ และหมวดคำหลักที่ปรากฏในขั้นตอนการเปิดรหัสและการสร้างแก่นรหัส
ถนนข้าวสาร

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส	
การพัฒนาระบบแทนที่	การเปลี่ยนแปลงประชากร	คนภายนอก	
		นักลงทุนต่างชาติ	
		บรรทัดฐานชุมชนที่เปลี่ยนแปลง	
		การควบคุมทางสังคมล้มเหลว	
	คุณค่าทางเศรษฐกิจ	ราคาที่ดิน	
		กลไกตลาด	
		ช่องว่างของค่าเช่า	
		การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ	
		ระบบทุนนิยมข้ามชาติ	
	ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม	คนเก๋ย้ายออก	
		คนนอกย้ายเข้า	
	การท่องเที่ยว	นโยบายทางเศรษฐกิจ	
		ศักยภาพจากตำแหน่งที่ตั้ง	
		การประชาสัมพันธ์	
		การกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว	
	การแปลงเป็นสินค้า	บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิส่วนบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ	ความชอบธรรมจากการขยายขอบเขต
ความชอบธรรมจากการเป็นคนในละแวก			
ความชอบธรรมจากระยะเวลา			
การแสวงหาประโยชน์จากสิทธิ		การใช้ประโยชน์เองโดยเจ้าของอาคาร	
		การถ่ายโอนสิทธิบนความสัมพันธ์ทางสังคม – การให้ใช้	
		การถ่ายโอนสิทธิเพื่อผลประโยชน์จากค่าตอบแทน – การให้เช่า	
		การกระทำรวมกลุ่ม	
การรับรู้และรับรองสิทธิเชิงพหุนัยตามกรอบนิตินัย		สิทธิเชิงพหุนัยที่ยังใช้ประโยชน์จริงไม่ได้	การตัดสินใจแบบเหตุและผลบนหลักการต้นทุนและผลกำไร
			กลไกการจ่ายเงินค่าปรับรายเดือน
			ความสัมพันธ์บนผลประโยชน์ต่างตอบแทน
			บรรทัดฐานชุมชนเรื่องค่าปรับ
			มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นภายหลังเกิด

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
		การรับรองสิทธิ
การแปลงเป็นสินค้านานาชาติ	การกระทำซ้ำ	การไหลรินของการพัฒนา
	กฎกติกา	ปัจจัยเชิงกายภาพ
		การตัดสินใจบนหลักการความเสี่ยง
		การคัดเลือกและควบคุมผู้ค้าเช่าช่วง
		การกีดกันผู้ค้าคนไทย
		การสนับสนุนให้ผู้ค้าต่างชาติเช่าช่วง
		กลไกทางสังคม
บรรทัดฐานภายใน	สมบัติชั่วคราว	
ความไม่เป็นธรรมเมื่อพื้นที่สาธารณะคือสินค้าเอกชน	ต้นทุนของผู้ค้าริมทาง	ทุนทางเศรษฐกิจ
		ความรู้
		ความสามารถต่อรอง
	การกีดกัน	กลไกราคา
		กลไกอำนาจ
		กลไกนโยบาย
	กลไกราคา	สัมพันธ์กับที่ตั้ง
	กลไกอำนาจ	ระดับภายในพื้นที่
		ระดับภายนอกพื้นที่
	กลไกนโยบาย	กลไกพื้นที่พิเศษเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว
		การสร้างกฎกติกาใหม่
		สิทธิที่ไม่แน่นอน
		ผลกระทบจากมาตรการ Quick-win
	ประเภทของสิทธิ	เงื่อนไขในการเรียกร้องผลประโยชน์
		สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ถนน
		สิทธิในการได้พื้นที่จอดรถ
	การสร้างสิทธิ	สิทธิตามช่วงเวลา
		ความสัมพันธ์ทางสังคม
		กลไกการจ่ายเงินเพื่อสร้างสิทธิ
		ความไม่พึงพอใจ
ความสัมพันธ์เชิงคู่คิด (+,-)		
ผู้กำหนดสิทธิ	การยอมให้อาเปรีบบนสถานการณ์เชิงพึ่งพา	
	ผู้ครอบครองอาคาร	
	ผู้ค้าแผงลอย	

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
		เจ้าหน้าที่เทคนิค
		เจ้าหน้าที่ตำรวจ
		ค่าเช่าพื้นที่
	กลไกการจ่าย	ค่าเช่าพื้นที่
		ค่าปรับรายเดือน / รายวัน
		การแทรกแซงจากกลุ่มคนที่มีอำนาจภายนอกพื้นที่ - ถ้าแก่
	ปรากฏการณ์ผู้ค้ารถเข็น	การยื่นยันสถานะสินค้าระดับนานาชาติ
		สิทธิที่เหนือกว่าผู้ค้ารถเข็นคนไทย
		การถูกกีดกันออกจากสิทธิ
	ความไม่เป็นธรรม	การถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
		การไร้อำนาจต่อรอง
ความขัดแย้งระดับหน่วยอาคาร		
ลักษณะความขัดแย้ง	ลักษณะความขัดแย้ง	ความขัดแย้งจากการแข่งขัน
		ความขัดแย้งจากผลกระทบเชิงลบ
		ความขัดแย้งจากการถูกละเมิดสิทธิ
		ความขัดแย้งจากกติกาที่ไม่เป็นธรรม
	กลไกป้องกันปัญหา	กลไกเชิงสัญลักษณ์
		กลไกอำนาจ
		กลไกสังคม
	กลไกแก้ไขปัญหา	การบังคับพฤติกรรม
		การแก้ไขกติกา
	กระบวนการตัดสินใจ	ความเป็นธรรมในกติกา
		ต้นทุนและผลประโยชน์
กระบวนการปรับกติกา	อำนาจการต่อรอง	
	สิทธิในการเข้าถึงสิทธิในการพัฒนากฎกติกา	
กลไกกลุ่มในการลดความขัดแย้งและประสานผลประโยชน์	การรวมกลุ่ม	ภาวะวิกฤติภายในกลุ่ม
		เพิ่มอำนาจการต่อรองระหว่างกลุ่ม
		ความร่วมมือบนการแข่งขัน / ความขัดแย้ง
		การแทรกแซงการกำกับดูแลพื้นที่ผ่านกลไกเชิงนโยบาย
		ความร่วมมือระหว่างกลุ่มทุนกับภาครัฐ
	การปรับตัวของชมรมฯ	การขยายขนาดของกลุ่ม
		การจัดระเบียบตัวเอง

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
		การสื่อสารเชิงรุกสู่สาธารณะ
		การขยายเครือข่ายของการทำงาน
		“คอบวด” ของการมีส่วนร่วมของ ชมรมฯ
		กลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
การกำกับดูแลพื้นที่ สาธารณะบนถนน ข้าวสาร	พื้นที่สาธารณะในฐานะสินค้า เอกชน	รัฐยอมรับในสิทธิของชุมชน
		ความเชื่อมั่นในกลไกกลุ่ม
		กลไกราคา
		กลไกอำนาจ
	การตัดสินใจของผู้ค้าริมทาง	กลไกนโยบาย
		ความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิ
		ต้นทุนและผลประโยชน์
		ผลลัพธ์ที่เป็นธรรมในเชิงเปรียบเทียบ
		ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์
	สังคมผลประโยชน์ร่วม	ความสัมพันธ์เชิงไล่ล่า
		การใช้กลไกกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง
		ผลประโยชน์ร่วมในหลากหลายระดับ
บทบาทของกลุ่มในการลดทอนความขัดแย้ง และประสานผลประโยชน์		
ความสามารถในการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่ม		
	ปัจจัยอุปสรรคต่อการบังคับใช้นโยบายของ ผู้จัดการทรัพยากรในระดับที่สูงกว่า	

ถนนข้าวสาร

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
การพัฒนาบนต้นทุนทางวัฒนธรรม	บทบาท	ชุมชนชาวจีนอพยพ
		พื้นที่เชิงสัญลักษณ์
		พื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ
		พื้นที่ศูนย์กลางความบันเทิง
		พื้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม
	สินค้าการท่องเที่ยว	วัฒนธรรมไทย-จีน
		อาหารและทองคำ
		นโยบายเศรษฐกิจของภาครัฐ
		ความดั้งเดิมสู่การปรุงแต่ง
		สตรีทฟู้ด
		มูลค่าใหม่ทางเศรษฐกิจ
		ทำเลที่ตั้ง
	ต้นทุนของการพัฒนา	โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและเดินทาง
		การค้าระหว่างประเทศ
		วัฒนธรรมคนจีนโพ้นทะเล
		ระบบเครือข่ายครอบครัว
		สลัมเยาวราช
	การเปลี่ยนแปลง	คนต่างถิ่น
		วัฒนธรรมจีนปรุงแต่ง
		ระบบขนส่งทางราง
สลัมเยาวราช		
สิทธิเชิงพหุติฉินยี่สิ้นสุดที่ขอบชายคา		
การแปลงเป็นสินค้า	บรรทัดฐานชุมชนเรื่องสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ	สิทธินอกเขตชายคาเป็นของรัฐ
		สิทธิบนพื้นที่สาธารณะเป็นของรัฐ
		สิทธิเชิงพหุติฉินยี่จากการจับจองเป็นเวลานาน
		สิทธิเชิงพหุติฉินยี่ที่สืบทอดไปได้ระหว่างรุ่น
		การใช้สิทธิแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย
	การแสวงหาผลประโยชน์จากสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ	การใช้สิทธิภายใต้ขอบเขตชายคา
		การให้ใช้สิทธิบนวัฒนธรรมกำลัง
		การให้ใช้สิทธิโดยมีค่าตอบแทน (ค่าเช่า/ค่าน้ำค่าไฟ)
		การลักลอบใช้ประโยชน์แบบฟรีเรเดอร์

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
		สิทธิเชิงพุดินนัยที่สืบทอดระหว่างรุ่น
		การเปลี่ยนรูปแบบของคำตอบแทนเพื่อความสบายใจทางจริยธรรม
		การบังคับพฤติกรรมตนเอง
		การอาศัยเครือข่ายทางสังคมช่วยสนับสนุน
	การรับรู้และรับรองสิทธิเชิงพุดินนัยตามกรอบนิตินัย	กลไกจุดผ่อนผัน / พื้นที่จัดระเบียบ
		กลไกขึ้นทะเบียนรายชื่อ
		กลไกการจ่ายเงินค่าปรับ
		การควบคุมที่เข้มงวดของรัฐ
		การเพิกเฉยของชาวเก่า
		การสวมทะเบียน
การใช้พื้นที่เชิงกายภาพที่สะท้อนอัตลักษณ์เยาวราช	การใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อการค้าขายอาหารริมทาง	การขึ้นนำโดยรัฐ
		อัตลักษณ์ในช่วงเวลากลางคืน
	การใช้พื้นที่สาธารณะที่ขึ้นนำโดยรัฐ	ถนนเยาวราชฝั่งทิศตะวันตก
		ความเป็นระเบียบเรียบร้อย
		มาตรฐานระดับนานาชาติ
	การใช้พื้นที่สาธารณะที่เป็นไปตามธรรมชาติ	ถนนเยาวราชฝั่งทิศตะวันออก
		ภาพลักษณ์ด้านสาธารณสุข
		การใช้พื้นที่เชิงโครงข่าย
		ช่องว่างของการใช้อำนาจการปกครอง
รัฐในฐานะผู้รักษาคุณภาพของความขัดแย้งและผลประโยชน์	ความขัดแย้งบนผลประโยชน์ร่วม	มูลค่าทางเศรษฐกิจ
		จำนวนนักท่องเที่ยว
		ชื่อเสียงระดับนานาชาติ
		การตอบแทนทางตรงและทางอ้อม
		การรักษาคุณภาพ
	กลไกการควบคุมคุณภาพของข้อขัดแย้งและผลประโยชน์	กลไกการควบคุมพฤติกรรมตนเองของผู้ค้า “ปลาตัวเดียวเหม็นไปทั้งข้อง”
		การใช้กลไกอำนาจของรัฐ
		ต้นทุนทางสังคมระหว่างผู้ค้ากับชุมชน
		ช่วงเวลาในการใช้ประโยชน์พื้นที่

หมวดคำหลัก	หมวดคำ	รหัส
		การลดผลกระทบทางสภาพแวดล้อม
		การคุมกำเนิดผู้ค้าริมทาง
		การยอมรับในบทบาทและอำนาจของรัฐ
	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางแบบต่างคนต่างอยู่	ไม่แข่งขัน
		ไม่รวมกลุ่ม
		ไม่แทรกแซง
		ปรากฏการณ์ผู้ค้ารถเข็นต่างด้าว
	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าริมทางกับรัฐ	ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจ
		ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง
		ความสัมพันธ์เชิงกำลังระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ค้า
		การใช้กลไกกฎหมาย อำนาจ และสังคมควบคุมกัน
		การเน้นใช้มาตรการเชิงลบ
		การต่อรองด้วยเครือข่ายทางสังคม และฐานะทางเศรษฐกิจ

ภาคผนวก ฉ รายการร้านค้าริมทางบนถนนข้าวสารและถนนเยาวราช

รายการร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงเวลากลางวัน

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้พื้นที่	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
					A	B	C
1	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
2	ร้านค้าในอาคาร	B2	ของใช้ในบ้าน	M	/		
3	ร้านค้าในอาคาร	B2	ของใช้ในบ้าน	M	/		
4	ร้านค้าในอาคาร	B2	ของใช้ในบ้าน	M	/		
5	แผงลอย	A1	รังนก	S		/	
6	แผงลอย	B2	ของใช้ในบ้าน	XS		/	
7	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	M		/	
8	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
9	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
10	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
11	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
12	แผงลอย	A5	ปลาหมึกย่าง	S		/	
13	แผงลอย	A5	ลูกชิ้นทอด	S		/	
14	แผงลอย	A8	ขนม	S		/	
15	แผงลอย	A8	ผลไม้	S		/	
16	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/		
17	แผงลอย	A7/A9	อาหารแห้งและผลไม้	M		/	
18	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
19	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
20	แผงลอย	A8	น้ำผลไม้	S		/	
21	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
22	ร้านค้าในอาคาร	A8	น้ำผลไม้	XS	/		
23	ร้านค้าในอาคาร	B2	เครื่องรางของขลัง	XS	/		
24	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
25	ร้านค้าในอาคาร	A4	อาหาร	XS	/		
26	แผงลอย	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
27	ร้านค้าในอาคาร	B2	เสื้อผ้า	M	/	/	
28	หาบเร่	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
29	หาบเร่	A6	ไข่ปิ้ง	XS		/	
30	ร้านค้าในอาคาร	B2	เสื้อผ้า	M		/	
31	แผงลอย	A5	เกาทัณฑ์	S		/	
32	แผงลอย	A8	ขนมหวาน	S		/	
33	แผงลอย	A8	มะม่วงน้ำปลาหวาน	M		/	
34	หาบเร่	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
35	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
36	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
37	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
38	ร้านค้าในอาคาร	B5	เสื้อผ้า	XS	/	/	
39	ร้านค้าในอาคาร	A7	-	XS	/		
40	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	M	/		
41	รถเข็น	A8	ทุเรียน	XS		/	
42	แผงลอย	A5	เกาทัณฑ์	M		/	
43	แผงลอย	A5	เกาทัณฑ์	S		/	
44	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
45	แผงลอย	B2	เครื่องรางของขลัง	XS		/	
46	แผงลอย	B2	รองเท้า	S		/	
47	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
48	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
49	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
50	แผงลอย	A6	ร้านขายขนมปัง	XS		/	
51	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
52	แผงลอย	B3	หนังสือ	S	/	/	

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
53	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
54	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/		
55	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
56	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
57	แผงลอย	B2	บุหรี	XS		/	
58	แผงลอย	B3	หนังสือพิมพ์	XS		/	
59	แผงลอย	A2	กะเพาะปลา	M		/	
60	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
61	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	XS		/	
62	แผงลอย	B3	-	XS		/	
63	ร้านค้าในอาคาร	A7	ของแห้ง	XS	/		
64	ร้านค้าในอาคาร	A3	กล้วยจับ	M	/		
65	แผงลอย	A8	น้ำผลไม้	XS	/		
66	แผงลอย	A5	ซาลาเปา	XS	/	/	
67	แผงลอย	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
68	แผงลอย	A6	น้ำผลไม้	S		/	
69	ร้านค้าในอาคาร	A4	กล้วยเดี่ยวลูกขึ้นปลา	S	/		
70	แผงลอย	A6	กาแฟสด	XS	/		
71	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
72	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	XS		/	
73	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
74	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	S		/	
75	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	M		/	
76	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
77	รถเข็น	A8	ขนุน	XS			/
78	แผงลอย	A8	ทุเรียน	S		/	
79	ร้านค้าในอาคาร	B2	เครื่องประดับแบบจีน	S	/		
80	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
81	แผงลอย	B2	เครื่องประดับแบบจีน	S	/	/	
82	แผงลอย	B1	เสื้อผ้า	S	/	/	
83	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
84	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
85	แผงลอย	A5	หอยจ๊อปู	XS		/	
86	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	S	/		
87	แผงลอย	B1	เสื้อผ้า	L		/	
88	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	M	/		
89	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/		
90	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	S	/		
91	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	S	/		
92	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	L	/		
93	แผงลอย	A8	รากบัว	XS		/	
94	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/		
95	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/	/	
96	แผงลอย	A8	ผลไม้	XS		/	
97	แผงลอย	A8	รากบัว ผลไม้	XS		/	
98	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
99	แผงลอย	B2	อุปกรณ์ทองเหลืองลวกเส้น	XS		/	
100	แผงลอย	A9	อาหารทะเลดอง	M		/	
101	แผงลอย	A2	-	M		/	
102	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	
103	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	
104	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
105	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	M	/		
106	แผงลอย	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
107	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
108	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	M	/		

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
109	แผงลอย	B2	ของจีปาดะ	M		/	
110	ร้านค้าในอาคาร	B1	เสื้อผ้า	S	/	/	
111	แผงลอย	B1	รองเท้า	M		/	
112	แผงลอย	B3	ของจีปาดะ	M		/	
113	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
114	แผงลอย	A5	อาหารทอด	M		/	/
115	ทาบเร่	A5	กล้วยปิ้ง	XS		/	
116	แผงลอย	A5	อาหารทอด	M			/
117	แผงลอย	A5	อาหารทอด	M			/
118	แผงลอย	B3	ของไหว้	M		/	
119	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
120	แผงลอย	A6	กาแฟโบราณ	S		/	
121	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	S		/	
122	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	M		/	
123	แผงลอย	B3	ปฏิทิน ของไหว้	S		/	
124	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	S		/	
125	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	S		/	
126	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	M		/	
127	แผงลอย	B3	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
128	แผงลอย	B6	-	XS		/	
129	ทาบเร่	A8	เมี่ยงคำ	XS		/	
130	แผงลอย	B1	เสื้อผ้า	S		/	
131	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	M		/	
132	ร้านค้าในอาคาร	B2	เครื่องเรือน	S	/		
133	แผงลอย	A7	อาหารแห้ง	M		/	
134	แผงลอย	B1	อุปกรณ์เสริมสวย	XS		/	
135	แผงลอย	B1	แว่นตา	XS		/	
136	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS			/

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
137	แผงลอย	B3	เครื่องไหว้	XS		/	
138	รถเข็น	A5	ปลาหมึกย่าง	XS			/
139	ร้านค้าในอาคาร	B3	ปฏิทิน	S	/		



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายการร้านค้าริมทางบนถนนเยาวราช ช่วงเวลากลางคืน

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้พื้นที่	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
					A	B	C
1	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	
2	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	
3	รถเข็น	A6	ปลาหมึกย่าง	S		/	
4	รถเข็น	A6	ลูกชิ้น	S		/	
5	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS			/
6	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
7	แผงลอย	A8	-	S		/	
8	รถเข็น	A8	ทุเรียน	XS			/
9	-	-	-	-			
10	ร้านค้าในอาคาร	B5	เสื้อผ้า	S	/	/	
11	แผงลอย	A9	ผลไม้	M		/	
12	แผงลอย	A9	ผลไม้	M		/	
13	แผงลอย	A9	ผลไม้	M		/	
14	แผงลอย	A9	ผลไม้	M		/	
15	แผงลอย	A9	-	M		/	
16	แผงลอย	B7	ถุงเท้า	S		/	
17	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
18	รถเข็น	A6	อาหารอีสาน	S		/	
19	-	-	-	-			
20	รถเข็น	A8	-	XS		/	
21	รถเข็น	A6	ลูกชิ้นทอด	XS		/	
22	รถเข็น	A8	-	XS		/	
23	รถเข็น	A8	ผลไม้	XS		/	
24	ร้านค้าในอาคาร	A7	ไอศกรีม	M	/		
25	แผงลอย	A5	ร้านเกาลัด	S		/	

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
26	แผงลอย	A2	เย็นตาโฟ	M		/	
27	ร้านค้าในอาคาร	B7	เสื้อผ้า	S	/	/	
28	แผงลอย	B3	เครื่องรางของขลัง	XS		/	
29	แผงลอย	A9	-	S		/	
30	ร้านค้าในอาคาร	B2	เสื้อผ้า	M	/	/	
31	แผงลอย	A2	-	M		/	
32	ร้านค้าในอาคาร	B5	เสื้อผ้า	M	/	/	
33	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
34	แผงลอย	A5	-	S		/	
35	แผงลอย	A3	ต้มเลือดหมู	L		/	
36	แผงลอย	B6	-	S		/	
37	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
38	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
39	แผงลอย	A3	หูดลาม	L		/	
40	แผงลอย	A2	ผัดไท	M		/	
41	แผงลอย	A6	รังนก	S		/	
42	แผงลอย	A2	รังนก	M		/	
43	ร้านค้าในอาคาร	A4	ก๋วยเตี๋ยวลูกชิ้นปลา	S	/		
44	แผงลอย	A10	ผลไม้	S		/	
45	แผงลอย	A3	อาหารทะเล น้ำผลไม้	L		/	
46	แผงลอย	A3	รังนก	L		/	
47	แผงลอย	A3	อาหารทะเล	L		/	
48	แผงลอย	A3	อาหารทะเล	L		/	
49	แผงลอย	A1	รังนก	S		/	
50	แผงลอย	A2	ข้าวเหนียวมะม่วง	M		/	
51	แผงลอย	A9	ซาลาเปา	M		/	
52	แผงลอย	A3	ก๋วยเตี๋ยวลอด	L		/	
53	ร้านค้าในอาคาร	A4	ข้าวหมูแดง	M	/		

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
54	แผงลอย	A2	น้ำผลไม้	S		/	
55	รถเข็น	A8	ทุเรียน	S		/	
56	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
57	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	S		/	
58	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
59	แผงลอย	A5	เป๊าะเป็ยะ	S		/	
60	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS			/
61	แผงลอย	A5	ปาห่องโก๋	M		/	
62	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
63	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	XS		/	
64	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
65	รถเข็น	A8	ขนมปัง	XS		/	
66	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	XS		/	
67	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
68	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
69	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
70	แผงลอย	B4	หนังสือ	M	/		
71	แผงลอย	A9	น้ำปั่น	S		/	
72	แผงลอย	A9	ไอศกรีม	S		/	
73	ร้านค้าในอาคาร	A7	อาหารแห้ง	XS	/		
74	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	S		/	
75	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
76	แผงลอย	A6	โรตี่	S		/	
77	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	S		/	
78	แผงลอย	A6	เกี้ยวซ่า	S		/	
79	แผงลอย	A3	รังนก	L		/	
80	แผงลอย	A3	หูดลาม	L		/	
81	แผงลอย	A3	หูดลาม	L		/	/

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
						/	/
82	แผงลอย	A2	ขนมหวาน	M		/	/
83	แผงลอย	A9	มะม่วงน้ำปลาหวาน	M		/	
84	แผงลอย	A6	อาหารอีสาน	S		/	
85	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	S		/	
86	แผงลอย	A5	ขนมปัง	M		/	
87	แผงลอย	A2	ข้าวหมูกรอบ	M		/	
88	แผงลอย	A3	ยำลูกชิ้น	L		/	
89	แผงลอย	A2	รังนก	M		/	
90	แผงลอย	A2	รังนก	M		/	
91	แผงลอย	A3	ข้าวหมูกรอบ	L		/	
92	แผงลอย	A9	น้ำมะพร้าว	XS		/	
93	ร้านค้าในอาคาร	A3	กล้วยจับ	L	/		
94	แผงลอย	A6	เกี้ยวซ่า	S		/	
95	แผงลอย	A9	น้ำมะพร้าว	S		/	
96	แผงลอย	B7	เสื้อผ้า	M		/	
97	แผงลอย	A3	ขนมหวาน	L		/	
98	แผงลอย	A3	ขนมหวาน	L		/	
99	แผงลอย	A9	ทุเรียน	M		/	
100	รถเข็น	A8	น้ำผลไม้	S		/	
101	แผงลอย	A5	เกาลัด	S		/	
102	ร้านค้าในอาคาร	B5	เสื้อผ้า	M	/		
103	แผงลอย	A9	ผลไม้	M		/	
104	แผงลอย	B6	-	M		/	
105	แผงลอย	A9	ทุเรียน	S		/	
106	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	S		/	
107	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
108	แผงลอย	B3	ปฏิทิน	M		/	
109	แผงลอย	A2	บะหมี่	M		/	

หมายเลข	ประเภทของการค้า	รูปแบบการใช้	สินค้า	ขนาด	รูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะ		
						/	
110	แผงลอย	A3	-	L		/	
111	แผงลอย	A3	ก๋วยจั๊บน้ำร้อน	L		/	
112	แผงลอย	A9	ผลไม้	S		/	
113	แผงลอย	A6	ปลาหมึกย่าง	S		/	
114	แผงลอย	B6	สลากกินแบ่งรัฐบาล	XS		/	
115	แผงลอย	A5	หอยจืด	S		/	
116	แผงลอย	A3	อาหารทะเล	L		/	
117	แผงลอย	A3	ขนมหวาน	L		/	
118	ร้านค้าในอาคาร	B2	อาหารแห้ง	XS	/		
119	แผงลอย	B6	ของจิปาถะ	XS		/	
120	แผงลอย	A5	เกาลัด	M		/	
121	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	XS		/	
122	แผงลอย	A9	ผลไม้	XS		/	
123	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	XS		/	
124	แผงลอย	A2	ข้าวแกง	M		/	
125	แผงลอย	A3	ก๋วยจั๊บน้ำร้อน	L		/	
126	แผงลอย	A9	น้ำผลไม้	M		/	
127	แผงลอย	A6	หอยจืด	S		/	
128	แผงลอย	A9	ขนมหวาน	M		/	

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปาริษา มุสิกะคามะ
วัน เดือน ปี เกิด	
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	สธ.บ. (สถาปัตยกรรม) University of Shiga Prefecture, Japan. 2547 สธ.ม. (ออกแบบชุมชนเมือง) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552
ผลงานตีพิมพ์	ปาริษา มุสิกะคามะ (2561). วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล. Vol 27 No 2 (2018): กรกฎาคม – ธันวาคม 2561. การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม. เข้าถึงได้จาก: https://tci-thaijo.org/index.php/archkmitl/article/view/168852 Musigakama, P. (2019). The Commodification of Public Spaces on Khao San Road. Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning, 17, 81-96. Retrieved from https://www.tci-thaijo.org/index.php/nakhara/article/view/214037 Parisa Musigakama. (2018). The Governance of Street Vending on Public Space: Turn the Crisis into an Opportunity to Participate. จัดโดย ASIA Pacific Network for Global Change Research