

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสินค้า
ในที่หรือทางสาธารณะของชุมชนเมืองสงขลา*
LEGAL MEASURES FOR REGULATING THE SALE OF GOODS IN
PUBLIC PLACES AND PUBLIC WAYS IN MUEANG SONGKHLA

ชัชชัย ยุระพันธ์, ณฐมน ทองมี*

Chatchai Yurapan, Nathamon Thongmee*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา ประเทศไทย

Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, Thailand

*Corresponding author E-mail: Nathamon.t@tsu.ac.th

Tel: 090-159-2895

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลา 2) วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว 3) ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับกรณีสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ 4) เสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงเทศบัญญัติและกลไกการบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหาเชิงกฎหมาย (Doctrinal Analysis) ควบคู่กับการวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ (Contextual Analysis) โดยศึกษากฎหมายระดับพระราชบัญญัติและเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 13 ท่าน ซึ่งคัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 ท่าน กองสาธารณสุขเทศบาล 2 ท่าน เทศกิจ 2 ท่าน สาธารณสุขจังหวัด 2 ท่าน ผู้ประกอบการ 2 ท่าน ตำรวจจราจร 2 ท่าน ผู้ได้รับผลกระทบ 2 ท่าน ทั้งนี้เลือกกรณีศึกษาสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากมีมาตรการทางกฎหมายที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพสูง ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ในบริบทเมืองเก่าอย่างเทศบาลนครสงขลาที่มีพื้นที่จำกัด โดยเฉพาะบริเวณถนนราชอุทิศ 1 ที่มีผู้ประกอบการมากกว่า 100 ราย การบังคับใช้กฎหมายนั้นเผชิญกับปัญหาสำคัญ คือ การขาดกลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันและภาคประชาชน จำนวนเจ้าพนักงานในการรักษามาตรฐานสุขาภิบาล รวมถึงปัญหาการบังคับโทษ ส่งผลให้มาตรฐานการจัดระเบียบพื้นที่และสุขาภิบาลไม่สม่ำเสมอ เมื่อเปรียบเทียบกับสิงคโปร์ ซึ่งใช้ระบบการให้เกรดความสะอาด และระบบตัดคะแนนเพื่อการควบคุม งานวิจัยจึงเสนอให้พัฒนาเทศบัญญัติให้มีกลไกคณะกรรมการบูรณาการ ระบบโทษทางปกครอง ระบบแต้มความประพฤติ และมาตรการจูงใจให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทของเทศบาลนครสงขลา

คำสำคัญ: หาบเร่แผงลอย, การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ, เทศบัญญัติ

Abstract

This research aims to: 1) Examine the theories, concepts, and legal frameworks governing the regulation of vending in public spaces under the authority of Songkhla City Municipality; 2) Analyze the practical problems and obstacles in law enforcement; 3) Conduct a comparative study of legal measures with those of the Republic of Singapore; and 4) Propose systematic policy recommendations for improving municipal ordinances and local enforcement mechanisms. The study adopts a qualitative research methodology, employing doctrinal legal analysis alongside contextual spatial analysis. Relevant national statutes and municipal ordinances were examined, and in-depth interviews were conducted with thirteen purposively selected key informants, including one mayor, two municipal public health officers, two municipal enforcement officers, two provincial public health officials, two vendors, two traffic police officers, and two affected residents. Singapore was selected as a comparative case study due to its unified and highly effective legal regulatory framework. The findings reveal that in the spatially constrained context of Songkhla's historic urban area-particularly along Rajyindee Road 1, where more than 100 vendors operate-law enforcement faces significant challenges. These include the absence of an integrated coordination mechanism among state agencies and civil stakeholders, an insufficient number of officials responsible for maintaining sanitation standards, and limitations in sanction enforcement. Consequently, the regulation of public space and sanitation standards has been implemented inconsistently. In contrast, Singapore employs a structured hygiene grading system and a demerit point mechanism to ensure regulatory compliance. The study therefore proposes the development of an integrated municipal regulatory framework, incorporating inter-agency committees, administrative sanctions, a demerit point system, and incentive-based compliance measures. These reforms aim to enhance enforcement effectiveness while ensuring that regulatory measures remain responsive to the specific socio-economic context of Songkhla City Municipality.

Keywords: Street Vendor, Public Space Governance, Municipal Ordinance

บทนำ

การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจฐานรากที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชนในเขตเมือง โดยทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านอาหารรายล้อมเยา ช่วยลดค่าครองชีพ เพิ่มกำลังซื้อในระบบเศรษฐกิจ (นฤมล นิราทร, 2566) และเป็นแหล่งสร้างงานสำคัญของแรงงานกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุและผู้ที่ไม่มีโอกาสทางการศึกษา (สุจิตรา สามัคคีธรรม, 2560) อีกทั้งยังช่วยกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกว่า 70% ของรายได้ของผู้ค้าในที่หรือทางสาธารณะจะถูกใช้จ่ายไปกับการจัดหาวัตถุดิบที่ผลิตในท้องถิ่นราว 80%

ส่งผลให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนกลับสู่ชุมชน (คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา, 2564) อย่างไรก็ตาม การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะที่ไม่เหมาะสมอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น การจราจรติดขัด อุบัติเหตุและอันตรายต่อทั้งผู้ค้าและผู้สัญจร ปัญหาความสะอาดของเมือง จากขยะและของเสียที่เกิดจากการประกอบอาหาร การแพร่กระจายของเชื้อโรค รวมถึงปัญหาด้านธรรมาภิบาล เช่น การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจำหน่ายสินค้าที่ดีเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างมาตรฐานความปลอดภัย การจัดระเบียบพื้นที่ที่ทำให้การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะสามารถเกิดขึ้นอย่างมีระบบและสอดคล้องกับการใช้พื้นที่สาธารณะของสังคมเมือง

การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลาเป็นการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย ด้านคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้านสาธารณสุข ด้านความปลอดภัย และด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง โดยอำนาจดังกล่าวถูกใช้ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลัก local autonomy ที่ให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติ อนุญาต และกำกับดูแลการใช้พื้นที่สาธารณะ อย่างไรก็ตามในบริบทเมืองเก่าสงขลาที่มีอายุกว่า 180 ปี (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสงขลา, 2565) ซึ่งมีได้ถูกออกแบบตามผังเมืองสมัยใหม่ ทำให้ถนนหลายสายมีลักษณะคับแคบและพื้นที่สาธารณะจำกัด การใช้พื้นที่เพื่อการค้าขายจึงทับซ้อนกับการสัญจรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะเดียวกัน การค้าริมทางในพื้นที่ดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจฐานรากและวิถีชีวิตของประชาชน โดยผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นรายย่อยหรือกลุ่มเปราะบางที่พึ่งพาพื้นที่สาธารณะเป็นแหล่งทำกิน อีกทั้งอาหารริมทางยังถูกมองว่าเป็นทุนทางวัฒนธรรมและศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของเมือง ส่งผลให้เทศบาลต้องเผชิญความตึงเครียดเชิงนโยบายระหว่างการยกระดับมาตรฐานสุขาภิบาลและภาพลักษณ์ของเมืองกับการคุ้มครองการยังชีพของประชาชน

แม้งานศึกษาก่อนหน้านี้จะได้มีการวิเคราะห์การจำหน่ายสินค้าในพื้นที่สาธารณะในมิติด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ รวมถึงการท่องเที่ยว แต่ยังขาดการวิเคราะห์เชิงกฎหมายมหาชนและกฎหมายอาญาที่ประเมินขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ กลไกบูรณาการ และความเหมาะสมของการกำหนดโทษ ในบริบทเทศบาลนครสงขลาอย่างเฉพาะเจาะจง ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษากรอบทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมาย วิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางปกครองและทางอาญา และเปรียบเทียบกับกรณีสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อสังเคราะห์แนวทางปรับปรุงเทศบัญญัติให้สามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมดุล และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐในบริบทเมืองเก่าอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
2. เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเทศบาลนครสงขลา ทั้งด้านการประสานงาน การกำหนดโทษ และความตึงเครียดระหว่างการจัดระเบียบเมืองกับการยังชีพของผู้ค้ารายย่อยในบริบทเมืองเก่าในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลา กับมาตรการของสาธารณสุขรัฐสิงคโปร์
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นให้เหมาะสมในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในเขตเทศบาลนครสงขลา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ผสมผสานการวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยรวบรวมและศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตลอดจนเทศบัญญัติเทศบาลนครสงขลาเรื่องควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ นอกจากนี้ ได้ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัยและกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายของสาธารณสุขรัฐสิงคโปร์ ผลจากการศึกษาดังกล่าวถูกนำมาสังเคราะห์เป็นแนวคำถามสัมภาษณ์และประเด็นสำหรับการระดมความคิดเห็นในขั้นตอนภาคสนามต่อไป

2. การพัฒนาเครื่องมือวิจัยภาคสนาม จากกรอบแนวคิดและข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือวิจัยสำหรับเก็บข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Form) ซึ่งครอบคลุมประเด็นตามวัตถุประสงค์การวิจัยทุกข้อ โดยใช้คำถามปลายเปิดที่เน้นให้ผู้ตอบสะท้อนมุมมองและประสบการณ์ตรง และ 2) แนวคำถามสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Practitioner Hearing) ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มสนทนาแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงปัญหา และข้อเสนอแนะจากประสบการณ์จริง เครื่องมือทั้งสองประเภทนี้ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนนำไปใช้จริงในการเก็บข้อมูล 3) ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ถูกสัมภาษณ์แบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์วิจัย ได้แก่ ก) ต้องมีบทบาทหรือประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการกำกับดูแลหรือได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่สาธารณะ ข) มีประสบการณ์ในพื้นที่อย่างน้อย 1 ปี และ ข) สามารถสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างหรือเชิงปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มความหลากหลายของมุมมองและลดอคติจากการพึ่งพากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผู้วิจัยจึงคัดเลือกทั้งผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับดูแล ผู้ปฏิบัติ รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิตามขั้นตอน ดังนี้

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 ท่าน กองสาธารณสุขเทศบาลนครสงขลา 2 ท่าน เทศกิจ 2 ท่าน สาธารณสุขจังหวัดสงขลา 2 ท่าน ผู้ประกอบการค้าขายริมทาง 2 ท่าน เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร 2 ท่าน รวมถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่สาธารณะ 2 ท่าน รวม 13 ท่าน และ
- 2) การบันทึกข้อมูลและหลักฐานโดยข้อมูลทั้งหมดถูกบันทึกเสียง ถอดความ และจัดหมวดหมู่ตั้งแต่ขั้นตอนต้นตามประเด็นวัตถุประสงค์ ได้แก่ 1) การกำหนดพื้นที่ 2) มาตรฐานสุขาภิบาล และ 3) กลไกบังคับใช้และบทลงโทษ

เพื่อป้องกันความสับสนหรือการตกหล่นของข้อมูลในขั้นวิเคราะห์ ก่อนจะถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งงานวิจัยนี้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการตามหลักการที่กำหนดโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของมหาวิทยาลัยทักษิณ รหัสโครงการวิจัย 256/67 หนังสือรับรองเลขที่ COA No. TSU 2024 249 REC No. 0574

4. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยดำเนินการแยกหมวดหมู่ข้อมูลตามประเด็นการวิจัย 3 ด้าน คือ 1) การกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน 2) มาตรฐานสุขาภิบาลอาหาร และ 3) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน จากนั้นจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลา กับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งถือเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในความสำเร็จของมาตรการระดับนานาชาติจากการขึ้นทะเบียน Hawker Culture เป็นมรดกโลกโดย UNESCO จากนั้น

5. สังเคราะห์ข้อเสนอแนะ ที่ทำให้เกิดความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติโดยการจัดทำร่างปรับปรุงเทศบัญญัติ นครสงขลาเรื่องควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้เหมาะสมตามบริบทของท้องถิ่น

จากนั้นผู้วิจัยได้นำร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาทบทวนและให้ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติอีกครั้งก่อนปรับปรุงเป็นร่างฉบับสมบูรณ์ โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงาน (Practitioner Hearing) ด้วยการจัดการสนทนากลุ่มย่อยกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่มีประสบการณ์จากหลายหน่วยงาน ได้แก่ รองนายกเทศมนตรี 1 ท่าน เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขเทศบาลนครสงขลา 2 ท่าน เทศกิจ 2 ท่าน สาธารณสุขจังหวัดสงขลา 2 ท่าน ผู้ประกอบการค้าขายริมทาง 2 ท่าน เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร 2 ท่าน รวมถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่สาธารณะ 2 ท่าน รวม 13 ท่าน โดยข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายได้ถูกนำไปประกอบการปรับปรุงร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้จริงในบริบทของพื้นที่

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเอกสารทางกฎหมาย งานวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์ภาคสนาม และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตเทศบาลนครสงขลา สามารถสรุปผลการวิจัยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังนี้

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พบว่า การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลาตั้งอยู่บนฐานของหลักอำนาจตำรวจของรัฐ (Police Power) ซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อคุ้มครองสาธารณสุข ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายต้องดำเนินไปภายใต้หลักความเสมอภาคและหลักสัดส่วน และในกรณีที่มีการกำหนดโทษปรับตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ย่อมมีลักษณะเป็นความผิดเชิงกำกับ (Regulatory Offence) ในทางอาญา ซึ่งเทศบาลนครสงขลาอาศัยกฎหมายหลายฉบับร่วมกัน โดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้จำหน่ายอาหารในที่สาธารณะต้องได้รับใบอนุญาตและปฏิบัติตามหลักสุขลักษณะ (มาตรา 41 - 43) ขณะที่พระราชบัญญัติ

ควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความปลอดภัยของอาหาร (มาตรา 43) ส่วนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 วางหลักห้ามตั้งวางแผงหรือสิ่งของบนทางเท้าและถนนอันก่อให้เกิดการกีดขวางการสัญจร (มาตรา 109, 114 และ 115) และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดห้ามประกอบอาหารหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เป็นจุดผ่อนผัน (มาตรา 20) ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 ให้อำนาจเทศบาลควบคุมตลาด สุขลักษณะร้านอาหาร และตราเทศบัญญัติเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ค้า (มาตรา 54, 56, 57 และ 60) ส่งผลให้เทศบาลนครสงขลาสามารถออกเทศบัญญัติเรื่องควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 รวมถึงใช้เครื่องมือจากแผนพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลนครสงขลา (พ.ศ. 2566 - 2570) ในการสนับสนุนการจัดการพื้นที่ค้า อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกฎหมายที่กระจายกระจายยังทำให้การบังคับใช้ต้องพึ่งพาดุลพินิจฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งจำต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคและสามารถตรวจสอบได้ โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรับรู้กฎหมายมีอยู่เพียงพอ แต่ “ขั้นตอนและอำนาจซึ่งกระจายหลายหน่วย ทำให้การดำเนินการล่าช้า” โดยเฉพาะกรณีการเปรียบเทียบปรับที่ต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานระดับจังหวัด จึงสรุปได้ว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างมิได้เกิดจากการ “ไม่มีตัวบทกฎหมาย” แต่เกิดจาก “กลไกการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีกลไกประสานงานอย่างเป็นเอกภาพ”

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลา พบปัญหาหลัก 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการกำหนดและบริหารจัดการจุดผ่อนผันซึ่งเป็นปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อน (Complex Public Problem) เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายมิติพร้อมกัน ทั้งมิติด้านสาธารณสุข การจราจร การใช้พื้นที่สาธารณะ เศรษฐกิจฐานราก และสิทธิของผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งการแก้ไขปัญหามีความซับซ้อนเช่นนี้จึงไม่อาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงลำพังได้ เพราะแต่ละมิติจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้านที่ท้องถิ่นอาจไม่มีอยู่ในองค์กร ด้วยเหตุนี้การกำหนดจุดผ่อนผันจึงต้องอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่มีความรู้แตกต่างกัน เข้ามา ร่วมออกแบบร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ในลักษณะของ Collaborative Governance ซึ่งจากการสัมภาษณ์กรณีตลาดนัดสวนตุน จังหวัดสงขลา ผู้ค้าบางรายไม่ยินยอมย้ายพื้นที่เนื่องจากกังวลว่ารายได้จะลดลง โดยระบุว่า “ย้ายไปแล้วคนเดินน้อยลง ขายได้ไม่เท่าเดิม” ทำให้เทศบาลต้องเจรจาหลายครั้งและปรับเงื่อนไขบางประการก่อนเกิดข้อยุติ กรณีนี้สะท้อนความตึงเครียดระหว่างการจัดระเบียบพื้นที่กับการยังชีพของผู้ค้ารายย่อยอย่างชัดเจน การกำหนดจุดผ่อนผันจึงจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับ Partnership ที่ประชาชนและผู้เข้าร่วมวางแผนและร่วมตัดสินใจในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของตนเอง การมีส่วนร่วมลักษณะนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการร่วมออกแบบนโยบาย (Co-design) ซึ่งพิจารณาได้ว่าผู้ค้า คือ ผู้ถือครององค์ความรู้เชิงพื้นที่และพฤติกรรมผู้บริโภคที่รัฐไม่มี จึงต้องเข้ามามีบทบาทในการออกแบบรูปแบบพื้นที่ผ่อนผัน มาตราการสุขภาพ และเงื่อนไขการจัดระเบียบต่าง ๆ การผสานความรู้ของรัฐและผู้ค้าในกระบวนการร่วมออกแบบช่วยลดความขัดแย้งเกี่ยวกับความกังวลเรื่องกำไรลดลง และทำให้นโยบายจุดผ่อนผันมีความยั่งยืนและได้รับการยอมรับมากขึ้น นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการตั้ง “คณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน” ซึ่งคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเป็นกลไกที่รวมตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันคัดเลือกพื้นที่และกำหนด



กฎเกณฑ์สำหรับจุดผ่อนผัน สรุปได้ว่า การกำหนดจุดผ่อนผันเป็นปัญหาที่มีมิติทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับ มิติทางกฎหมาย ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีความซับซ้อน ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทาง สาธารณสุข ซึ่งเทศบาลประสบข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรที่ทำให้การตรวจสอบกระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง และ การทำงานอย่างแยกส่วนระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานสาธารณสุข ซึ่งในเชิงทฤษฎีควรใช้รูปแบบการบริหารภาครัฐ ที่เน้นความร่วมมือของหลายหน่วยงาน โดยฝ่ายสุขภาพมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 5 คน ต้องรับผิดชอบพื้นที่ ทั้ง 19 เขตบริการ ทำให้การตรวจสอบรายย่อยทำได้ไม่ทั่วถึง และปฏิบัติงานหลายหน้าที่พร้อมกัน ทั้งตรวจ สุขลักษณะร้านค้า ออกใบอนุญาต ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ทำให้การตรวจสอบสุขลักษณะร้านค้าไม่ครอบคลุม นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์จากหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดสะท้อนว่า แม้จะสุ่มตรวจพบความเสี่ยง แต่ไม่มีอำนาจ ลงโทษโดยตรง ต้องส่งต่อเทศบาลดำเนินการ ขาดระบบฐานข้อมูลผู้ค้าแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานสาธารณสุข ส่งผลให้การกำกับดูแลมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นเอกภาพ สรุปได้ว่า ข้อจำกัดด้านบุคลากรและการประสานงาน ทำให้มาตรฐานสุขภาพไม่สม่ำเสมอ และประการที่สาม ปัญหาการบังคับโทษตามกฎหมาย แม้จะมีกฎหมาย ให้อำนาจลงโทษปรับโดยการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ค้าในเขตเทศบาลนครสงขลาในปัจจุบันนั้นอาศัยทั้งมาตรการ ตักเตือนและโทษปรับทางอาญาตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 74 อันกำหนดโทษปรับรวมถึงปรับรายวัน สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการลงโทษ ที่พึ่งพามาตรการอาญาเป็นหลัก ซึ่งการลงโทษอยู่ภายใต้กรอบทฤษฎีตอบแทน ที่เน้นความได้สัดส่วนระหว่างโทษ กับลักษณะความผิดและพฤติการณ์ของผู้กระทำ แต่ในทางปฏิบัติผู้ให้สัมภาษณ์จากฝ่ายเทศกิจได้มีการสะท้อนว่า “ถ้าปรับทันทีจะกระทบคนหาเช้ากินค่ำ จึงมักให้ออกสัปดาห์ก่อน” ประกอบกับอำนาจเปรียบเทียบปรับอยู่ที่หน่วยงาน ระดับจังหวัด ทำให้ขั้นตอนล่าช้า และผู้ค้าบางรายระบุว่า “ฝ่าฝืนแล้วไม่เกิดผลทันที” ซึ่งลดประสิทธิภาพของ มาตรการควบคุมในทางปฏิบัติจึงใช้มาตรการตักเตือนและประนีประนอมมากกว่าการลงโทษอย่างเด็ดขาด เนื่องจาก ผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย โดยการกำหนดโทษปรับในอัตราเดียวกันได้ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงถดถอยต่อ ผู้ค้ารายย่อยซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ขณะที่ผู้ค้าทุนสูงได้รับผลกระทบในระดับจำกัด ส่งผลให้โครงสร้าง การลงโทษขาดความเสมอภาคและละเมิดหลักสัดส่วนตามแนวคิดคลาสสิกของ ประกอบกับในมิติของทฤษฎี การลงโทษเพื่อยับยั้ง แม้โทษปรับมีวัตถุประสงค์สร้างความเกรงกลัว แต่ในทางปฏิบัติรายได้จากพื้นที่ค้า บางราย กลับมีมูลค่าสูงกว่าต้นทุนจากการถูกลงโทษ ทำให้ผู้ค้าบางส่วนตีความโทษปรับเป็นเพียงต้นทุนเชิงพาณิชย์ที่คุ้มค่า จึงไม่เกรงกลัว อีกทั้งการบังคับใช้ที่ไม่สม่ำเสมอได้ลดทอนพลังเชิงยับยั้งของกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี เศรษฐศาสตร์อาชญากรรมที่ชี้ว่าผู้กระทำจะตัดสินใจโดยเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่คาดหวังกับต้นทุน จากการลงโทษ นอกจากนี้ การกำหนดค่าปรับในระดับสูงภายใต้ระบบบังคับใช้ที่ขาดความแน่นอนยังเพิ่มความเสี่ยง ต่อพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์และการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะเดียวกัน แม้มาตรการตักเตือนจะสอดคล้องกับหลัก minimum intervention และแนวนโยบายอาญาเชิงป้องกัน แต่ผลการศึกษพบว่า ในบริบทเทศบาลนครสงขลา มาตรการดังกล่าวมีความเข้มต่ำเกินไป ในขณะที่โทษปรับมีลักษณะไม่เป็นสัดส่วนและกระบวนการดำเนินคดีมี ความล่าช้า อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปรับเปลี่ยนโครงสร้างโทษทางอาญาซึ่งกำหนดไว้ในระดับ พระราชบัญญัติได้โดยตรง สภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนช่องว่างเชิงสถาบันระหว่างเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่กับ พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นความจำเป็นในการพัฒนากลไกโทษทางปกครอง

(Administrative Sanctions) ในระดับเทศบัญญัติ โดยใช้แนวคิด responsive regulation เพื่อออกแบบลำดับขั้นของมาตรการตั้งแต่การตักเตือน การกำหนดเงื่อนไข การพักใช้หรือเพิกถอนสิทธิ ควบคู่กับการจัดทำฐานข้อมูลและระบบแต้มความประพฤติของผู้ค้า รวมทั้งการใช้สัญลักษณ์รับรองมาตรฐานเป็นแรงจูงใจเชิงบวก ซึ่งสามารถเพิกถอนได้ในกรณีฝ่าฝืน ทั้งนี้เพื่อปรับสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงกำกับดูแลกับความเป็นธรรมเชิงสัดส่วนลดการพึ่งพาโทษทางอาญา และเสริมสร้างความชอบธรรมของฝ่ายปกครองในการจัดการพื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืนสรุปได้ว่า ระบบโทษปัจจุบันมีความเข้มตำในทางปฏิบัติ และไม่สร้างแรงจูงใจเชิงยับยั้งอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันการบังคับโทษที่รุนแรงจนเกินไปจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ค้ารายย่อยซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำและการทุจริตของเจ้าพนักงานจึงควรพิจารณาระบบโทษทางปกครอง ระบบแต้มความประพฤติ และมาตรการจูงใจให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการดำรงชีพของผู้ค้ารายย่อย

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของเทศบาลนครสงขลากับกรณีศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า ใน 3 ประเด็นที่ได้ทำการเปรียบเทียบ กล่าวคือ ประการแรกด้านการกำหนดพื้นที่ค้า สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายหลัก คือ Environmental Public Health Act (EPHA) มาตรา 33 - 34 ห้ามจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต และกำหนดให้ผู้ค้าทั้งหมดอยู่ใน Hawker Centres ตามหลักการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม งานวิจัยได้เสนอให้สงขลานำรูปแบบการรวมศูนย์แบบสิงคโปร์มาใช้ทั้งหมด หากแต่ชี้ให้เห็นว่ากลไกการกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจนและมีศูนย์กลางการตัดสินใจที่เป็นระบบ เป็นองค์ประกอบที่สามารถปรับใช้กับบริบทท้องถิ่นได้จริงประการที่สองด้านสาธารณสุข ในสาธารณรัฐสิงคโปร์เมื่อผู้ค้ารวมตัวอยู่ใน Hawker Centres จึงง่ายต่อการตรวจสอบอย่างทั่วถึง พร้อมระบบ Food Hygiene Grade การให้เกรดความสะอาดของร้านอาหาร A - D และระบบตัดคะแนน ซึ่งอาจนำไปสู่การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ส่งผลให้มาตรฐานความสะอาดอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ส่วนสงขลามีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขสุขลักษณะ การอบรมและการต่ออายุใบอนุญาต แต่การบังคับใช้ยังขึ้นกับจำนวนเจ้าหน้าที่และความกระจัดกระจายของผู้ค้า ทำให้มาตรฐานไม่สม่ำเสมอ ผลการเปรียบเทียบชี้ว่า กลไก “การให้คะแนนและเชื่อมโยงกับผลทางใบอนุญาต” เป็นแนวทางที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างพื้นที่ทั้งหมด ประการสุดท้ายด้านบทลงโทษ สิงคโปร์กำหนดโทษรุนแรงต่อการค้าขายโดยไม่มีใบอนุญาต โดยมีโทษปรับสูงสุด 5,000 - 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกตาม EPHA มาตรา 41A ผลการวิจัยจึงมีได้เสนอให้เพิ่มความรุนแรงของโทษทางอาญา หากแต่เสนอให้พัฒนากลไกโทษทางปกครองแบบลำดับขั้นที่ชัดเจนสรุปได้ว่า กลไกเชิงระบบในการให้เกรดความสะอาดของร้านอาหาร การบังคับให้ร้านอาหารต้องแสดงเกรดที่ได้เป็นการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และความแน่นอนของการบังคับใช้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพ

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของเทศบาลนครสงขลา ผลการวิจัยเสนอให้พัฒนาเทศบัญญัติให้มีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันและคณะกรรมการส่งเสริมสุขาภิบาลร้านอาหารริมทางเพื่อบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาโทษทางปกครองควบคู่กับแรงจูงใจเชิงบวก ระบบฐานข้อมูลและระบบแต้มความประพฤติของผู้ค้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ลดการพึ่งพาโทษอาญา และสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ค้ารายย่อย

อภิปรายผล

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า แม้เทศบาลนครสงขลาจะมีฐานอำนาจตามกฎหมายครบถ้วนทั้งในระดับพระราชบัญญัติและเทศบัญญัติ แต่ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะมิได้มีรากฐานจากความบกพร่องของตัวบทกฎหมาย หากเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของการบังคับใช้และการประสานงานระหว่างหน่วยงานมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัญหาอยู่ที่ “กลไกการกำกับดูแล” มากกว่าที่ “กรอบอำนาจตามกฎหมาย”

ในมิติของการกำหนดจุดอ่อนผัน ผลการศึกษาในกรณีตลาดนัดสวนตุนชี้ให้เห็นว่า การจัดระเบียบพื้นที่มิใช่เพียงการใช้ดุลพินิจเชิงปกครอง แต่เป็นการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้ค้ารายย่อยโดยตรง การที่ผู้ค้าบางรายปฏิเสธการย้ายพื้นที่เนื่องจากกังวลต่อจำนวนลูกค้าและรายได้ สะท้อนว่าการกำหนดพื้นที่ค้าเป็นปัญหาสาธารณะที่มีลักษณะซับซ้อน (Complex Public Problem) ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) (นิติพัทธ์น์ ซื่อดี, 2563) ที่เสนอว่าปัญหาสาธารณะเชิงพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการตัดสินใจฝ่ายเดียวของรัฐ หากต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและการร่วมออกแบบนโยบาย (co-design) ระหว่างรัฐกับผู้มีส่วนได้เสีย (Bovaird, T., 2007) ดังนั้น กรณีสงขลาจึงมิได้เพียงยืนยันความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม แต่ชี้ให้เห็นในเชิงประจักษ์ว่าหากกระบวนการกำหนดจุดอ่อนผันขาดการบูรณาการข้อมูลเชิงพื้นที่และพฤติกรรมผู้บริโภค นโยบายย่อมเผชิญแรงต้านและความไม่ยั่งยืนในทางปฏิบัติ

ในมิติด้านสาธารณสุข ผลการวิจัยพบว่า ข้อจำกัดด้านบุคลากรและการประสานงานระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดทำให้การกำกับดูแลมีลักษณะกระจัดกระจาย แม้จะมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ชัดเจนก็ตาม สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่สุขภาพเพียง 5 คนต้องดูแลพื้นที่ 19 เขตบริการ และบริเวณถนนราชอุทิศ 1 มีผู้ค้ากว่า 100 ราย สะท้อนความไม่สมดุลระหว่างภารกิจและทรัพยากร ปรากฏการณ์ดังกล่าวสนับสนุนข้อค้นพบในวรรณกรรมการบริหารภาครัฐที่ชี้ว่า ความมีประสิทธิภาพของการกำกับดูแลมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบทบัญญัติกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบูรณาการทรัพยากรและสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาดังกล่าวไม่ใช่ “ขาดมาตรฐานทางกฎหมาย” หากเป็น “ขาดโครงสร้างความร่วมมือเชิงสถาบัน” ที่จะทำให้มาตรฐานดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับมิติของการบังคับโทษ ผลการศึกษาชี้ว่าการใช้โทษปรับตามพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับผู้ค้าทุกรายตามดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงถดถอยต่อผู้ค้ารายย่อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความได้สัดส่วนของการลงโทษ (Andrew, V. H., 1993) ที่เสนอว่าโทษต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะและบริบทของความผิด (Beccaria, C., 1986) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติการใช้ที่ไม่สม่ำเสมอและขั้นตอนเปรียบเทียบปรับที่ล่าช้า ทำให้โทษปรับไม่สามารถสร้างผลเชิงยับยั้งได้อย่างแท้จริง ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์อาชญากรรม Bentham, J. ที่เห็นว่าผู้กระทำจะประเมินความเสี่ยงจาก “ความแน่นอนของการถูกลงโทษ” มากกว่าความรุนแรงของโทษ (Bentham, J., 1996) Becker, G. S. จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในบริบทเทศบาลนครสงขลา ไม่ใช่ความร้ายแรงของโทษทางอาญา แต่เป็นความไม่แน่นอนและความไม่ต่อเนื่องของการบังคับใช้ ซึ่งลดทอนพลังเชิงกำกับของกฎหมาย (Becker, G. S., 1968)

เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ ความแตกต่างสำคัญมีได้อยู่ที่ระดับความรุนแรงของโทษ หากอยู่ที่ความเป็นระบบของกลไกกำกับดูแล สิงคโปร์ใช้ระบบการให้คะแนนสุขาภิบาล (Food Hygiene Grade) เชื่อมโยงกับผลทางใบอนุญาตและมาตรการลงโทษและควบคุมสุขาภิบาลอาหารแบบลำดับขั้น ส่งผลให้การกำกับดูแลมีความแน่นอนและโปร่งใส อย่างไรก็ตาม การนำรูปแบบ Hawker Centers มาใช้โดยตรงอาจไม่สอดคล้องกับบริบทเมืองเก่าของสงขลา ซึ่งมีลักษณะการกระจายตัวและมีมิติทางวัฒนธรรมสูง ดังนั้น ผลการวิจัยจึงสนับสนุนแนวคิดการกำกับดูแลแบบ responsive regulation ซึ่งเสนอให้รัฐใช้มาตรการเชิงปกครองแบบลำดับขั้น เริ่มจากการตักเตือน การกำหนดเงื่อนไข การพักใช้สิทธิ ไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต แทนการพึ่งพาโทษอาญาเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวสามารถรักษาความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพการกำกับดูแลกับความเป็นธรรมเชิงสัดส่วนในบริบทที่ผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย

โดยสรุป อภิปรายผลของงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายของเทศบาลนครสงขลาในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ คือ ปัญหาเชิงสถาบันเกี่ยวกับการบูรณาการ การออกแบบกลไกกำกับดูแล และความแน่นอนของการบังคับใช้ การพัฒนาเครื่องมือทางปกครองที่มีความโปร่งใส เป็นลำดับขั้น และเชื่อมโยงกับแรงจูงใจเชิงบวก จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการเพิ่มความรุนแรงของโทษทางอาญา

องค์ความรู้ใหม่

งานวิจัยนี้พัฒนา “กฎหมายระดับเทศบัญญัติแบบบูรณาการเพื่อการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ” โดยเป็นส่วนที่เทศบัญญัติฉบับปัจจุบันไม่มีบัญญัติไว้ ในลักษณะโครงสร้างเชิงระบบที่เชื่อมโยงกลไกต่าง ๆ เป็นวงจรกำกับดูแล โดยประกอบด้วย 4 ชั้น ได้แก่ 1) กลไกกำหนดพื้นที่ ผ่านคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน เพื่อวิเคราะห์ข้อมูล รับฟังความเห็น และควบคุมดุลพินิจอย่างโปร่งใส 2) กลไกมาตรฐานสุขาภิบาลผ่านคณะกรรมการส่งเสริมสุขาภิบาลร้านอาหารริมทาง พร้อมระบบประเมินแบบให้คะแนนที่เชื่อมโยงกับใบอนุญาต 3) กลไกโทษทางปกครองแบบลำดับขั้น ตั้งแต่ตักเตือนจนถึงเพิกถอนใบอนุญาต ควบคุมระบบแต่้ความประพฤติเพื่อสร้างความแน่นอนในการบังคับใช้ และ 4) กลไกแรงจูงใจเชิงบวก เช่น การให้เกรดและสัญลักษณ์รับรองมาตรฐาน กลไกทั้งสี่ทำงานเชื่อมโยงกันตั้งแต่การกำหนดพื้นที่ การประเมินมาตรฐาน การบังคับใช้ และการทบทวนอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นโมเดลเชิงโครงสร้างระดับเทศบัญญัติ

โมเดลกฎหมายระดับเทศบัญญัติแบบบูรณาการเพื่อการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ



ภาพที่ 1 มาตรการในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาซึ่งครอบคลุม 1) กรอบกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง 2) สภาพปัญหาในการบังคับใช้ในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา 3) การเปรียบเทียบกับกรณีสาธารณสุขรัฐสิงคโปร์ และ 4) แนวทางปรับปรุงเชิงกฎหมายระดับเทศบัญญัติ พบข้อสรุปสำคัญที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบว่า ปัญหาหลักมิได้เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมาย หากแต่เกิดจากการที่กลไกการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังไม่ถูกออกแบบให้ทำงานเป็นระบบเดียวกัน ส่งผลให้การกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน การควบคุมสุขาภิบาล และการบังคับใช้มาตรการลงโทษดำเนินไปอย่างไม่สม่ำเสมอและขาดความแน่นอนเชิงสถาบัน ในมิติการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังเผชิญแรงกดดันจากผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ทำให้กระบวนการล่าช้าและเกิดความขัดแย้งในชุมชน ขณะที่ในมิติสุขาภิบาล พบการขาดกลไกบูรณาการข้อมูลและบุคลากรระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานสาธารณสุข ส่งผลให้มาตรฐานการตรวจสอบไม่ต่อเนื่อง และในมิติการบังคับใช้โทษ ระบบที่พึ่งพาการตักเตือนและโทษปรับเป็นหลักยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจหรือแรงยับยั้งที่เหมาะสมกับบริบทผู้ค้ารายได้น้อยในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากข้อค้นพบดังกล่าว งานวิจัยจึงเสนอให้ปรับปรุงเทศบัญญัติในลักษณะ “โครงสร้างเชิงระบบ” โดยเชื่อมโยงกลไกการกำหนดพื้นที่ สุขาภิบาล และการบังคับใช้ให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นวงจรเดียว แทนการแก้ไขเฉพาะประเด็นแบบแยกส่วน 1) ข้อเสนอปรับปรุงในระดับเทศบัญญัติ ประการแรก ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติจัดตั้ง

“คณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน” เป็นกลไกถาวรที่มีสถานะตามกฎหมาย มิใช่เพียงคณะทำงานเชิงบริหาร ภายใน โดยกำหนดองค์ประกอบให้สะท้อนความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งฝ่ายปกครอง สมาชิกสภาเทศบาล ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สาธารณสุขจังหวัด ตำรวจจราจร นักผังเมือง ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและ วัฒนธรรม ตลอดจนผู้แทนภาคประชาชนและผู้แทนผู้ค้า ทั้งนี้ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน ได้แก่ การเสนอพื้นที่ผ่อนผันใหม่หรือปรับปรุงพื้นที่เดิม การกำหนดระยะเวลาผ่อนผันไม่เกินสามปี พร้อมระบุวัน เวลา และเงื่อนไขอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดทำแผนผังแนบท้ายประกาศเทศบาล และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ผลกระทบด้านจราจร สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม การบัญญัติกลไกดังกล่าวในระดับเทศบัญญัติจะช่วยควบคุม การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่ง เหตุผลเชิงปฏิบัติของข้อเสนอนี้ คือ การมีเวทีหารืออย่างเป็นทางการจะช่วยลดความขัดแย้งในชุมชน ลดการเจรจา เฉพาะรายซ้ำซ้อน และสร้างหลักเกณฑ์กลางที่สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ประการที่สอง ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการ ส่งเสริมสุขภาพและคุ้มครองผู้บริโภคร้านอาหารริมทาง” ทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการระหว่างเทศบาลกับสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติควรกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการจัดทำและ บริหารฐานข้อมูลผู้ค้าร่วมกัน รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสุขภาพหรือผลกระทบต่อชุมชน พร้อมเสนอ หรือสั่งมาตรการแก้ไขเบื้องต้น ตลอดจนพัฒนาระบบประเมินสุขภาพแบบให้คะแนน และกำหนดเกณฑ์การออก “ตราสัญลักษณ์รับรองมาตรฐานเทศบาลนครสงขลา” โดยเชื่อมโยงผลการประเมินกับสถานะใบอนุญาต ทั้งนี้ การกำหนดให้มาตรฐานสุขภาพมีผลทางกฎหมายอย่างชัดเจน จะช่วยแปลงข้อกำหนดเชิงหลักการให้เป็นกลไก กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ แนวทางนี้มีความเป็นไปได้สูงในทางปฏิบัติ เพราะไม่ต้องใช้งบประมาณ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่ แต่ใช้กลไกการประเมิน การเปิดเผยข้อมูล และแรงจูงใจเชิงชื่อเสียงในการยกระดับ มาตรฐานการตรวจสอบ ประการที่สาม ในมิติของการบังคับใช้กฎหมาย ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการทาง ปกครองแบบลำดับขั้น ควบคู่กับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยกำหนดลำดับขั้น ของการดำเนินการตั้งแต่หนังสือตักเตือน การกำหนดระยะเวลาแก้ไข คำสั่งให้ปรับปรุง การเพิกถอนตราสัญลักษณ์ รับรอง การพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราว จนถึงการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีฝ่าฝืนร้ายแรงหรือซ้ำซาก ทั้งนี้ ควรกำหนด ให้คำสั่งทางปกครองทุกกรณีต้องทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผล และแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการและสร้างความเป็นธรรมในการบังคับใช้ แนวทางดังกล่าวมีลักษณะ เป็นการกำกับดูแลแบบลำดับขั้น (Responsive Regulation) ที่ใช้ระดับความเข้มของมาตรการให้สอดคล้องกับ พฤติการณ์ของผู้ฝ่าฝืน แทนการพึ่งพาโทษปรับทางอาญาเป็นกลไกหลัก ซึ่งเหมาะสมกับบริบทของผู้ค้ารายย่อย และช่วยเพิ่มความแน่นอนในการบังคับใช้ในระดับท้องถิ่น แนวทางนี้ช่วยให้การบังคับใช้มีความรวดเร็ว ชัดเจน และ เป็นธรรมมากขึ้น โดยไม่เพิ่มภาระโทษทางอาญาแก่ผู้ค้ารายย่อย แต่ยังคงรักษาประสิทธิภาพการกำกับดูแล และ

2) ข้อเสนอปรับปรุงในระดับกฎหมายพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองสำหรับงานวิจัยขึ้นไปนอกจาก การปรับปรุงเทศบัญญัติแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในระยะยาว ดังนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ กำหนด “มาตรการทางปกครองเฉพาะด้าน” ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงรับรองระบบคะแนนหรือมาตรการจูงใจเชิงบวก เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการกำกับดูแล พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาปรับกลไกการเปรียบเทียบปรับให้เทศบาลสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น โดยลดขั้นตอนการส่งเรื่องหลายชั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความล่าช้าในการบังคับใช้ กฎหมายลำดับรองหรือประกาศกระทรวงสาธารณสุข ควรจัดทำแนวทางกลางสำหรับระบบให้เกรดสุขภาพอาหารระดับท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลสามารถนำไปปรับใช้ได้โดยไม่เกิดความแตกต่างของมาตรฐานอย่างมากระหว่างพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาคาชาวมียาและลดความเหลื่อมล้ำวุฒิสภา. (2564). ข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างเสริมเศรษฐกิจฐานราก ชีวิต และชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- นฤมล นิราทร. (2566). แผงลอย: ความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองไทย. เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2569 จาก https://knowledgefarm.tsri.or.th/naruemon_interview/
- นิติพัฒน์ ชี้อดี. (2563). การจัดการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) กับการนำนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่: กรณีศึกษา คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร. ใน สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสงขลา. (2565). จากอดีตสู่ปัจจุบัน. เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://www.finearts.go.th/storage/contents/2023/03/file/sbay4b8dzMD6D1bNJucMc2DL0nQWhVhayYPzBDr.pdf>
- สุจิตรา สามีคศิริธรรม. (2560). พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของหาบเร่แผงลอย: กรณีศึกษาเขตบางเขน. วารสารร่วมพุกกะม มหาวิทยาลัยเกริก, 35(3), 158-170.
- Andrew, V. H. (1993). *Censure and sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- Beccaria, C. (1986). *On crimes and punishments*. Indianapolis: Hackett.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Bentham, J. (1996). *The collected works of Jeremy Bentham: An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.