

การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม

Public Spaces Governance as a Common-Pool Resource

ปาริษา มุสิกคามะ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการทบทวนกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในพื้นที่สาธารณะและความเป็นธรรมในการกำกับดูแล บทความแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ กรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม และความเป็นธรรมในการกำกับดูแล ข้อสรุปสำคัญคือแม้ว่าพื้นที่สาธารณะเมืองจะมีปัญหาพื้นฐานในลักษณะเดียวกันกับทรัพยากรร่วมประเภทอื่น ๆ คือ จำนวนผู้ใช้งานที่มากเกินไป การใช้ประโยชน์พื้นที่ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม และ การไม่สามารถกีดกันผู้ใช้ประโยชน์คนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนในการดูแลรักษาจะส่งผลทำให้ทรัพยากรมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้งานหรือเกิดความเสื่อมโทรม แต่การกีดกันผู้ใช้ประโยชน์ออกจากพื้นที่โดยสิ้นเชิงก็ไม่ได้ส่งผลดีต่อการฟื้นฟูระบบทรัพยากรดังเช่นทรัพยากรร่วมประเภทอื่น ๆ เพราะพื้นที่สาธารณะเมืองเป็นทรัพยากรร่วมที่ต้องการรักษาความสมดุลระหว่างการถูกใช้ประโยชน์และการถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ วัตถุประสงค์สูงสุดของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะจึงเป็นเรื่องของการรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพของพื้นที่ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของกลุ่มคนในสังคมที่หลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่ยังคงรักษาความสมดุลระหว่างการถูกทิ้งร้างกับการถูกใช้งานอย่างแออัดในวิถีทางที่ไม่เหมาะสม ในเชิงข้อสรุปบทความนี้ยืนยันว่าภัยคุกคามที่สำคัญที่สุดของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองคืออำนาจรัฐและระบบทุนนิยม เพราะสามารถส่งผลทำให้พื้นที่สาธารณะเมืองถูกแปลงเป็นสินค้าเอกชน ซึ่งจะทำให้เกิดการกีดกันสิทธิของคนออกจากพื้นที่ รวมถึงเกิดการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อส่วนตัว ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบสูงสุดเสมอก็คือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในเมืองนั่นเอง

คำสำคัญ: พื้นที่สาธารณะเมือง ทรัพยากรร่วม การกำกับดูแล ความเป็นธรรม

Abstract

This paper presents the literature review of the concept of governing the urban public spaces as a common-pool resource. The focus is on the relationship between the right to the public spaces and fairness in governance. The article is divided into 3 parts, 1) the conceptual framework of governing the common-pool resource, 2) public spaces governance as a common-pool resource, and 3) fairness in governance. The key conclusion is that even though urban public spaces are fundamentally problematic in the same way as other types of common-pool resources. That is, too many users, the use of space in the wrong way and the inability to exclude other users who do not share the cost of maintenance will result in inadequate resources for demand or degradation. But discouraging users from the area is not a good way to restore the quality of resource system, such as other types of common-pool resources. The public space requires balance between exploitation and exclusion. The ultimate goal of public space governance is to maintain the quality and efficiency of the area so that it can respond to the needs of the diverse population equally while maintaining a balance between abandonment and overcrowding in inappropriate ways. In summary this article insists that the most important

¹ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

threat to public space governance is state power and capitalism. This can result in public space being converted to private property, which will result in the exclusion of people from the area and the pursuit of personal interest. The people who are most affected are the underprivileged in the city itself.

Keywords: Urban Public Space, Common-Pool Resource, Governance, Fairness

1. บทนำ

กรอบแนวคิดที่สำคัญยิ่งในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วมคือการรักษาสมดุลระหว่างการถูกใช้ประโยชน์และการถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ ดังเป็นที่ทราบดีว่าปัจจัยเรื่องจำนวนผู้ใช้งานที่มากเกินไป การใช้ประโยชน์ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม และการไม่สามารถกีดกันผู้ใช้พื้นที่สาธารณะที่ไม่ร่วมกันแบ่งปันต้นทุนในการดูแลรักษาพื้นที่ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของพื้นที่สาธารณะ ทำให้พื้นที่ที่มีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้งานหรือเกิดสภาพเสื่อมโทรม แต่การกีดกันผู้ใช้ประโยชน์ออกจากพื้นที่โดยสิ้นเชิงก็ไม่ได้ส่งผลดีต่อคุณภาพของพื้นที่ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประชาธิปไตย วัตถุประสงค์สูงสุดของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะจึงเป็นเรื่องของการรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของกลุ่มคนในสังคมที่หลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน โดยที่ยังคงรักษาสภาวะสมดุลระหว่างการถูกทิ้งร้างกับการถูกใช้งานอย่างแออัดด้วยวิถีทางที่ไม่เหมาะสม

กรอบแนวคิดข้างต้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมือง จึงเป็นที่มาของบทความฉบับนี้ที่ต้องการนำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม โดยเน้นที่การทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในพื้นที่สาธารณะและความเป็นธรรมในการกำกับดูแลด้วยสาเหตุที่ว่าความเป็นธรรมคือเป้าหมายพื้นฐานที่สำคัญมากประการหนึ่งของการวางแผนพัฒนาเมืองและการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะเมือง แต่บ่อยครั้งที่ความเป็นธรรมมักถูกละเลยไปจากวิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบาย หรือถูกนำไปใช้เป็นวาทกรรมเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของผู้กล่าวอ้างโดยที่ไม่ได้พิจารณามิติความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ การกลับไปศึกษาหลักการและทฤษฎีพื้นฐานเรื่องการจัดสรรและกำกับดูแลทรัพยากรร่วมและความเป็นธรรมจึงน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการต่อยอดองค์ความรู้เรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่เป็นธรรมตามแนวคิดสาธารณะต่อไป

ในเชิงระเบียบวิธี การทบทวนวรรณกรรมตั้งอยู่บนระเบียบวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ตัวแปรที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม เพื่อสรุปเป็นกรอบแนวคิดเรื่องตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมือง โดยกลุ่มวรรณกรรมหลักที่นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดตั้งต้นในการศึกษาเปรียบเทียบคือกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของ Ostrom (1990)

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) ศึกษากรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม
- 2) ศึกษากรอบการวิเคราะห์ความเป็นธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองภายใต้กรอบแนวคิดทรัพยากรร่วม

3. กรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วม

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource) หรือสินค้ำร่วม (Common Goods) จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญคือเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการใช้งาน และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อการบริโภค ผู้บริโภคจำนวนมากกว่าหนึ่งคนจึงสามารถใช้ประโยชน์สินค้าสาธารณะเหล่านั้นได้พร้อมกัน (Samuelson, 1954) เกณฑ์สำคัญที่แบ่งแยกระหว่างสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์และสินค้ำร่วมคือการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภคจนทำให้เกิดการใช้ประโยชน์สินค้าหรือทรัพยากรเกินความพอดี กล่าวคือ ในขณะที่คนสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์

ร่วมกันได้โดยไม่เกิดปัญหา แต่การบริโภคสินค้าร่วมกันนั้นสามารถส่งผลทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ลดลงได้ ปัญหาพื้นฐานของทรัพยากรร่วมหรือสินค้าร่วมจึงเป็นเรื่องของจำนวนผู้ใช้ทรัพยากรที่มากเกินไป และการใช้ทรัพยากรเกินพอดีจนส่งผลทำให้ทรัพยากรมีไม่เพียงพอต่อการใช้งาน หรือเกิดความเสื่อมโทรมจากการที่ผู้ใช้งานมักขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการได้ใช้ทรัพยากร

ความรู้ดั้งเดิมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรร่วมถูกใช้งานโดยไม่มีการควบคุม ทรัพยากรนั้นจะถูกใช้จนหมดสิ้นเพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษา และผู้ใช้แต่ละคนก็จะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นให้ได้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพราะไม่รู้ว่าจะฝารอถึงอนาคตแล้ว วันข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นให้ใช้ประโยชน์อีกหรือไม่ ความเชื่อนี้อธิบายได้โดย 3 แนวคิดที่สอดคล้องกัน ได้แก่ โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม ทฤษฎีเกมส่วด้วยนักโทษ และตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม (Ostrom, 1990) ซึ่งอธิบายไว้โดยชล บุนนาค (2554) ดังนี้

โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons) คือบทความที่เขียนขึ้นโดย Hardin (1968) กล่าวถึงสถานการณ์สมมติของทุ่งหญ้าแห่งหนึ่งของชุมชนว่า หากทุ่งหญ้านั้นเปิดกว้างให้ทุกคนเข้าเลี้ยงสัตว์ได้อย่างไม่จำกัด ทุกคนต่างรู้ว่าทุ่งหญ้าจะต้องเสื่อมโทรมลงจากการใช้ประโยชน์ และจะได้รับผลกระทบกันอย่างถ้วนหน้า ดังนั้นสิ่งที่คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคนควรทำคือการริบนำสัตว์ของตนเข้ามากินหญ้าให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ก่อนที่จะทุ่งหญ้าจะเสื่อมโทรม ซึ่งในท้ายที่สุด ทุ่งหญ้าจะถูกใช้ประโยชน์เกินกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น และส่งผลทำให้เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว สถานการณ์สมมตินี้สะท้อนแนวคิดที่ว่า การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างไม่มีขอบเขตของชุมชนจะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมและหายนะของระบบทรัพยากร และสังคมโดยรวมจะต้องเป็นผู้รับความเสียหายที่เกิดขึ้น

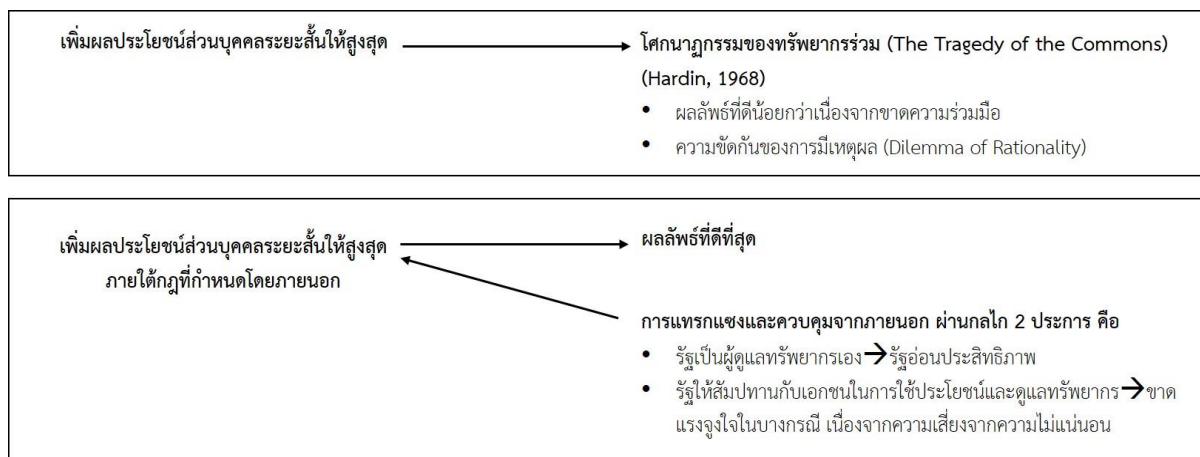
สถานการณ์สมมติข้างต้นนี้ถูกรองรับทางความคิดด้วยทฤษฎีเกมว่าด้วยนักโทษ (Prisoner's Dilemma) ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ในสถานการณ์ที่ผู้ต้องหา 2 คนที่ร่วมมือกันกระทำความผิดและถูกตำรวจสืบสวนแยกห้อง แต่ละคนมีทางเลือก 2 ทาง คือ จะสารภาพหรือไม่สารภาพ โดยทางเลือกที่ดีที่สุดคือไม่สารภาพทั้งคู่ เพราะตำรวจจะไม่สามารถเอาเรื่องได้ หรืออย่างน้อยก็ได้รับโทษสถานเบา แต่ถ้าหากคนใดคนหนึ่งสารภาพ คนที่สารภาพจะได้รับโทษสถานเบา ในขณะที่คนที่ไม่สารภาพจะได้รับโทษอย่างหนัก และหากสารภาพทั้งคู่ก็จะได้โทษหนักเช่นกัน แต่น้อยกว่ากรณีที่ไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายหนึ่งสารภาพ ภายใต้ทางเลือกดังกล่าวนี้ ในสถานการณ์ที่นักโทษทั้งสองคนไม่สามารถสื่อสารกันได้ นักโทษทั้งสองฝ่ายย่อมมีแนวโน้มที่จะสารภาพความจริง เพราะไม่รู้ว่าจะอีกฝ่ายจะสารภาพหรือไม่ และเกรงกลัวว่าหากตนเลือกที่จะไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายสารภาพแล้วจะทำให้ได้รับโทษหนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อทั้งสองฝ่ายสารภาพ ทั้งคู่ก็ต้องรับโทษสถานหนัก แทนที่จะได้รับโทษสถานเบาหากไม่สารภาพทั้งคู่ สถานการณ์สมมตินี้สื่อถึงความขัดกันของความมีเหตุมีผลกับการกระทำอย่างมีเหตุมีผลในระดับปัจเจกอาจกลายเป็นความไม่มีเหตุผลในระดับสังคมส่วนรวม ปัจเจกบุคคลจึงมีแนวโน้มที่จะตัดทวงทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ทำให้สุดท้ายในระยะยาวทุกคนเสียประโยชน์มากกว่าการร่วมมือกันตั้งแต่ต้น

คำอธิบายตามแนวคิดข้างต้นนี้สอดคล้องกับตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม (The Logic of Collective Action) ซึ่งเสนอไว้โดยอลสัน (Olson, 2002) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าปัจเจกบุคคลมักจะแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดให้กับตนเองโดยไม่จำเป็นว่าทางเลือกนั้นจะต้องดีที่สุดกับสังคม และไม่ว่าในความร่วมมือใดก็ตามเพื่อผลประโยชน์ของสังคมแล้ว จะมีคนที่ไม่ทำอะไรเลยและเอาประโยชน์โดยไม่ยอมเสียค่าใช้จ่าย (Free-Rider) จากความร่วมมือดังกล่าวเสมอ โดยเฉพาะในสังคมที่มีจำนวนสมาชิกขนาดกลางหรือใหญ่ หรือสังคมที่ไม่มีการบังคับหรือใช้วิธีการอื่นใดที่จะทำให้คนในสังคมทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วนั้น คนที่เห็นแก่ตัวและมีเหตุมีผลจะไม่ทำอะไรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเลย เนื่องจากความพยายามของเขาจะไม่มีผลอะไรที่สังเกตได้เลยในกลุ่มหรือองค์กร ในขณะที่เขายังได้รับผลประโยชน์จากฐานที่ดีขึ้นขององค์กร ซึ่งเกิดมาจากการร่วมมือของคนอื่น ๆ โดยไม่เกี่ยวข้องว่าเขาจะร่วมมือหรือไม่ก็ตาม เขาจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กรอบแนวคิดข้างต้นนี้ส่งผลทำให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจว่าไม่ควรปล่อยให้ทรัพยากรร่วมคงสถานะของการเป็นทรัพย์สินสาธารณะ เพราะปัจเจกชนจะตกอยู่ภายใต้กับดักของความมีเหตุมีผลระดับปัจเจกบุคคล และจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมจนทำให้เกิดการสูญเสียหรือเสื่อมโทรม แนวทางการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมในสังคมจึงมักเกิดขึ้นในรูปแบบที่ต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมี 2 แนวทางหลักดังรูปที่ 1 คือ การมอบหมายให้ภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลด้วยวิธีการจัดการแบบรวมศูนย์จากบนลงล่าง และการกำกับดูแลโดยภาคเอกชนในรูปแบบของการให้สัมปทานและ

อ้างอิงกับระบบตลาด การกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า ภาครัฐจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้บุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้อง และลงโทษหากมีการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์ และสามารถบังคับใช้กฎกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงนั้นเกิดขึ้นได้ยาก เพราะรัฐค่อนข้างอ่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กติกา ทรัพยากรร่วมที่ดูแลโดยภาครัฐจึงมักตกอยู่ในสภาพที่เปิดกว้างและไม่มีกรรมสิทธิ์ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยภาครัฐจึงมักประสบอุปสรรคและไม่ประสบผลสำเร็จ ส่วนแนวทางการให้สัมปทานต่อภาคเอกชนนั้นคือการที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนเป็นผู้ควบคุมโดยตรงในการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรร่วมแทนภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนสถานะของสินค้าหรือทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าเอกชน มีข้อดีตรงที่สามารถตัดปัญหาของทรัพยากรร่วมได้ แต่ก็มีข้อจำกัดในหลายด้าน เช่น เป็นการให้อำนาจผูกขาดต่อทรัพยากรที่อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อกว้าง ซึ่งอาจไปขัดหรือส่งผลกระทบภายนอกต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน และเป็นชนวนที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในระหว่างชุมชน รวมถึงภาคเอกชนจำเป็นจะต้องแบกรับความเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนในอนาคตของระบบทรัพยากรไว้เอง เป็นต้น (Ostrom, 1990; Ostrom, 2010; Scott, 1998; ชล บุนนาค, 2554)

ชล บุนนาค (2554) ได้อธิบายในเชิงข้อสรุปไว้ว่าองค์ความรู้ดั้งเดิมในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมนั้นตั้งอยู่บนข้อสมมติบางประการ ได้แก่ ความมีเหตุมีผลในทางเศรษฐศาสตร์ ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ความสัมพันธ์ของการกระทำของผู้คน รวมถึงความแน่นอนคงที่ของสภาพแวดล้อม กล่าวคือ เชื่อว่าผู้ใช้ทรัพยากรมีเหตุมีผลในทางเศรษฐศาสตร์ หากการกระทำใดทำให้ได้ประโยชน์มากกว่าต้นทุน เขาย่อมเลือกที่จะกระทำสิ่งนั้น การกระทำของแต่ละคนแยกขาดออกจากกัน ไม่สัมพันธ์กัน ข้อมูลข่าวสารมีความสมบูรณ์ รวมถึงสภาพแวดล้อมที่คนเหล่านี้อาศัยและกระทำการต่าง ๆ นั้นมีความแน่นอน หากพิจารณาภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรจะไม่สามารถหลุดออกจากกับดักของความขัดกันของความมีเหตุมีผลได้และส่งผลทำให้เกิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม การแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะจากภาครัฐหรือนักพัฒนาภาคเอกชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดในความเป็นจริงของข้อสมมติดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมจำนวนมากในอดีตทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชนจึงไม่ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน



รูปที่ 1 การจัดการทรัพยากรร่วมแบบดั้งเดิม

ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom (1990)

4. การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมโดยชุมชน

Ostrom (1990) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันรางวัลโนเบลคือนักวิชาการคนสำคัญที่ได้แย้งต่อแนวทางการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม Ostrom ซึ่งมีพื้นฐานเป็นนักเศรษฐศาสตร์สถาบันกล่าวว่า แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมตามที่ระบุไว้ในบทความเรื่องโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมนั้นไม่เพียงพอต่อการอธิบายโลกแห่งความเป็นจริง เพราะแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ซึ่งมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์จะมีพฤติกรรมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งขัดกันกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะถูกต้องเฉพาะในบางสถานการณ์เท่านั้น รวมถึงข้อสมมุติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่

ปัจเจกชนเผชิญนั้นก็แคบเกินไป เช่น ผู้ใช้ทรัพยากรต้องเห็นแก่ประโยชน์ในปัจจุบันมากกว่าในอนาคต มีความไว้วางใจต่อคนในสังคมของตนน้อยมาก ไม่มีความสามารถในการทำงานร่วมกัน และไม่มีโอกาสสร้างกลไกการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมเพื่อไม่ให้เกิดการใช้งานมากเกินไป ฯลฯ

ในมุมมองของ Ostrom การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมมิได้มีแค่สองทางเลือก เพราะทรัพยากรร่วมไม่ได้เป็นของรัฐหรือของเอกชนเท่านั้น รวมทั้งการเห็นว่าการใช้ทรัพยากรร่วมของคนในชุมชนจะก่อให้เกิดโคกนาฏกรรมเสมอไปนั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นจริง Ostrom ยืนยันว่าชุมชนมีศักยภาพมากพอที่จะกำกับดูแลทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนหากมีการพัฒนาสถาบันทางสังคม ซึ่งในที่นี้หมายถึงกฎ กติกา และมารยาทที่เข้มแข็ง รวมถึงการบริหารจัดการกันเองภายในชุมชนจะก่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และเกิดระบบการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าการควบคุมโดยองค์กรภายนอกที่มีกลุ่มคนภายในชุมชน ในทางกลับกัน การบังคับใช้กฎกติกาที่กำหนดโดยองค์กรภายนอก เช่น กฎหมาย กลับส่งผลให้คนในชุมชนมีความร่วมมือกันโดยสมัครใจน้อยลง

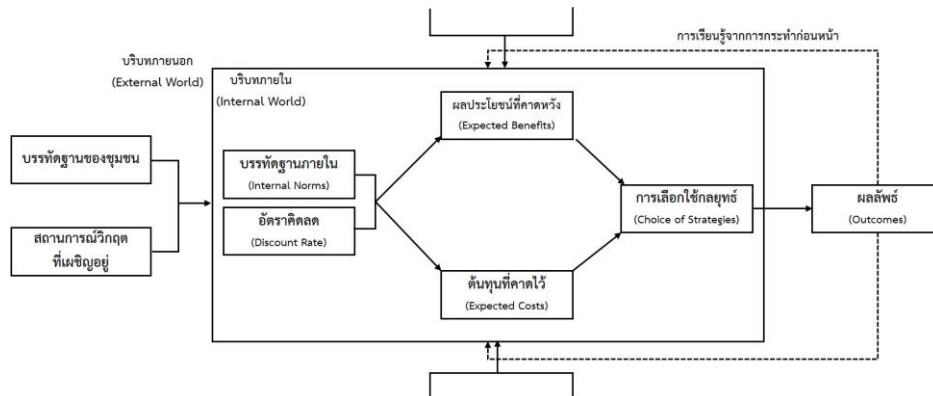
ทั้งนี้ Ostrom ยังเห็นว่าแม้ว่าผู้ใช้ทรัพยากรจะมีข้อจำกัดของความเป็นเหตุและผล เนื่องจากมีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นอย่างจำกัด แต่ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถเรียนรู้ได้ และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีขึ้นเมื่อมีโอกาส ดังนั้น ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกัน และอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มาพอที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์วิกฤตที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่เป็นการส่วนตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอาจส่งผลทำให้อัตราคิดลดในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้น และทำให้เขาตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากร และเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและไม่ยั่งยืน แทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า

นอกจากนี้ Ostrom ยังชี้ให้เห็นว่าผู้ใช้ทรัพยากรมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นไปตามบรรทัดฐานของชุมชน บรรทัดฐานคือมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ควรทำหรือควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำ สิ่งใดเป็นสิ่งที่ผิดไม่ควรทำหรือไม่ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำ การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานนี้ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูดและการปฏิบัติตามกติกา ก็มีความเป็นไปได้ว่าการจัดการนั้นมีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผล แต่หากชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่หาประโยชน์ใส่ตัวและฉวยโอกาสก็ยากที่การจัดการทรัพยากรจะสัมฤทธิ์ผลได้ เนื่องจากเมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามกฎเป็นเวลานาน เขาย่อมมีโอกาที่จะรับเอาภคิยานั้นเข้ามาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของเขา อย่างไรก็ดี เป็นความจริงที่ในทุกสังคมย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี กลไกการตรวจตราและการลงโทษทางสังคมจึงมีบทบาทมากในเพิ่มประสิทธิภาพของการกำกับดูแลทรัพยากร

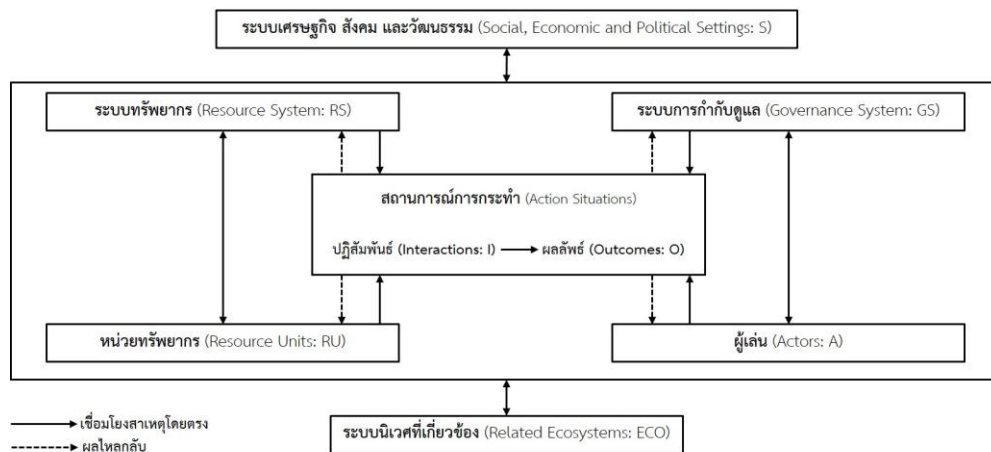
กล่าวโดยสรุป Ostrom ได้ขยายข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรให้กว้างขึ้นไปกว่าข้อสมมติดั้งเดิม ดังรูปที่ 2 โดยเสนอว่าการตัดสินใจของปัจเจกชนมิได้เป็นผลมาจากการเปรียบเทียบระหว่างผลได้และต้นทุนที่เป็นเงื่อนไขและอัตราคิดลดส่วนบุคคลเท่านั้น ยังมีบรรทัดฐานภายใน และการเรียนรู้จากผลของการกระทำที่จะช่วยทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน และผลที่คาดหวังได้จากการกระทำชัดเจนขึ้น หรือนำไปสู่การสร้างทางเลือกใหม่ที่ดีกว่า แน่หนอนว่ากระบวนการตัดสินใจเหล่านี้ย่อมสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของทรัพยากรอย่างมีพลวัต ปฏิสัมพันธ์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ และสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่แปรเปลี่ยนไปจะส่งผลไหลกลับสู่การตัดสินใจและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังรูปที่ 3

ในเชิงข้อสรุป Ostrom ย้ำว่าการจัดการทรัพยากรโดยกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเองนั้นมีความเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่าหากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรอย่างสมัครใจ เนื่องจากในความเป็นจริงคนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ดีสำหรับทุกฝ่ายได้หากมีโอกาสคุยกัน และเนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรมีความรู้เรื่องระบบนิเวศเชิงพื้นที่และรู้จักกับผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่น จึงทำให้พวกเขาสามารถออกแบบกติกาที่เป็นที่ยอมรับและเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่นั้นได้ อย่างไรก็ดี การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนไม่จำเป็นที่จะต้องมีประสิทธิภาพหรือสัมฤทธิ์ผลเสมอไป Ostrom ค้นพบว่าในกลุ่มชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วมนั้นล้วนมีเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการปัญหาที่สอดคล้องกันโดยภาพรวม เช่น มีการสร้างกฎกติกาที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่โดยเฉพาะ

มีกระบวนการตัดสินใจภายในโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก มีการพัฒนากลไกท้องถิ่นที่ประหยัดแต่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา และมีกระบวนการลงโทษเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการ เป็นต้น



รูปที่ 2 กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน
ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom (1990)



รูปที่ 3 การกำกับดูแลทรัพยากรที่ตั้งอยู่ในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า
ที่มา: ดัดแปลงจาก Ostrom (2010)

5. การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วม

พื้นที่สาธารณะเมืองคือองค์ประกอบเชิงกายภาพที่สำคัญของชุมชนเมือง บทบาทที่สำคัญในเชิงสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่สาธารณะเมืองคือการเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้คนแปลกหน้าในเมืองได้มีโอกาสพบปะเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนเกิดความเป็นย่าน ชุมชน และเมือง และรวมถึงการเป็นพื้นที่ที่แสดงสิทธิ เสรีภาพ โอกาส ตลอดจนตัวบ่งชี้คุณภาพชีวิตของคนในเมือง ในเชิงอุดมคติ พื้นที่สาธารณะเมืองจึงต้องเป็นพื้นที่ที่ต้อนรับการเข้าถึง และมีความยืดหยุ่นสูงพอที่จะตอบโจทย์ความต้องการด้านประโยชน์ใช้สอยของผู้ใช้ประโยชน์ที่หลากหลายกลุ่มอย่างเท่าเทียม (Whyte, 1976; Crawford, 1999; Gehl, 2001; Parkinson, 2012; Habermas, 1989; Mitchell, 2003)

อย่างไรก็ตาม ด้วยพื้นที่สาธารณะเมืองคือทรัพยากรร่วมซึ่งโดยคุณลักษณะแล้วยากต่อการกีดกันจากการเข้าถึง และใช้ประโยชน์ การใช้ประโยชน์พื้นที่ด้วยวัตถุประสงค์และผู้ใช้พื้นที่ที่หลากหลายหรือจำนวนผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มากเกินไปจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความเป็นปรปักษ์ระหว่างกิจกรรมและผู้ใช้พื้นที่ จนทำให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อระบบทรัพยากรโดยภาพรวม (Hess, 2008; Mitchell, 2003; Polko, 2012; Parkinson, 2012) ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การก่อร่างตัวของบรรทัดฐานของสังคมที่ว่า พื้นที่สาธารณะต้องการสภาพความเป็นเจ้าของและเจ้าภาพในการกำกับดูแล ซึ่งโดยปกติแล้ว พื้นที่สาธารณะทั้งหมดที่ไม่ใช่พื้นที่ในกรรมสิทธิ์ของเอกชนมักจะถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของรัฐ หรือ

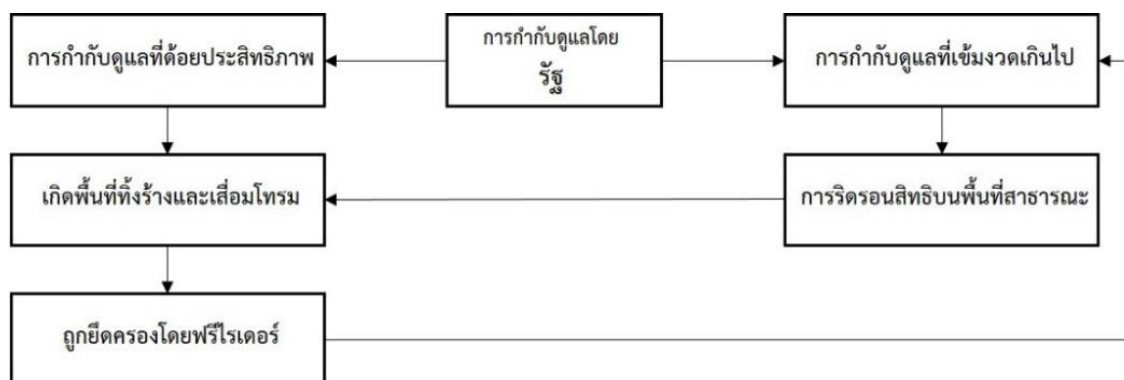
กล่าวอีกนัยหนึ่งคือมีสถานะเป็นสาธารณะสมบัติที่มีรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมายในการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ ทว่า การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของภาครัฐก็มักถูกวิพากษ์ว่าไร้ประสิทธิภาพและไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งมักจะเกิดขึ้น 2 ลักษณะในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ หากไม่เป็นการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป (Over-Management) จนทำให้เกิดการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็จะเป็นการกำกับดูแลที่ไร้ประสิทธิภาพ (Under-Management) จนทำให้พื้นที่สาธารณะถูกทิ้งร้างและขาดการใช้ประโยชน์จนทำให้ถูกยึดครองโดยกลุ่มผู้ใช้งานประเภทฟรีไรเดอร์ ซึ่งก็นำมาสนใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองแนวทางนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นวัฏจักรต่อเนื่องกัน

ปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะที่เข้มงวดเกินไปสัมพันธ์กับปัญหาการลดทอนสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ จากการทบทวนกลุ่มวรรณกรรมที่กล่าวถึงประเด็นการควบคุมหรือลดทอนสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สาธารณะ พบว่าวรรณกรรมที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเปิดประเด็นดังกล่าวคืองานเขียนของ Lefebvre (1991) เรื่องบทวิพากษ์เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน และผลผลิตเชิงสังคมของพื้นที่ว่าง Lefebvre มีแนวคิดที่ว่าพื้นที่นั้นถูกผลิตขึ้นและผลิตซ้ำเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ และเป็นผลมาจากการจัดการของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจร่วมกัน พื้นที่จึงประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือกรอบที่ถูกสร้าง และเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองและครอบงำ โดยเฉพาะพื้นที่ในยุคสมัยใหม่ที่มีความเข้มแข็งของรัฐมีมากขึ้น พื้นที่จึงเกิดร่องรอยของการควบคุมผ่านสถาบันการปกครองและการใช้อำนาจของภาครัฐ หนึ่งในตัวอย่างการพัฒนาเมืองอันโดดเด่นที่แสดงถึงอำนาจการควบคุมของรัฐบนพื้นที่สาธารณะตามที่ Lefebvre กล่าวถึงคือการดำเนินการพัฒนากรุงปารีสตามแผนการพัฒนาของ Haussmann ในช่วงทศวรรษที่ 1850-1860 ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการตัดถนนขนาดใหญ่จำนวนมากเพื่อเป็นเส้นทางสัญจรและพื้นที่สาธารณะของเมือง เขาวิพากษ์ว่าการตัดถนนเหล่านั้นล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทางสังคมและการเมือง ซึ่งก็คือความสามารถสอดส่องและควบคุมความปลอดภัยทางการทหาร และเพื่อจัดระเบียบสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ให้สอดคล้องและตอบรับกับความต้องการของกลุ่มชนชั้นกลางซึ่งกำลังมีบทบาทสำคัญในระบบสังคมในช่วงเวลานั้น (Harvey, 2005) คำกล่าวของ Lefebvre ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการจำนวนมากในระยะเวลาต่อมา สะท้อนทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่ากฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นภายใต้อิทธิพลของภาครัฐนั้นส่งผลทำให้ความเป็นอิสระบนพื้นที่สาธารณะนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ไม่ทำให้เกิดการกีดขวางเชิงระบบเท่านั้น

อิทธิพลทางการเมืองและการปกครองจากโลกตะวันตก โดยเฉพาะงานวรรณกรรมของ Lefebvre ส่งผลต่อมุมมองบนพื้นที่สาธารณะของนักวิชาการของประเทศไทยในลักษณะเดียวกัน วรรณกรรมหลายฉบับกล่าวถึงบทบาทของรัฐในการควบคุมพื้นที่สาธารณะในหลากหลายแง่มุม วิทยุพันธุ์ พงนะลาวัณย์ (2558) กล่าวถึงรัฐกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ว่า พื้นที่นั้นไม่ได้มีความว่างเปล่า หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจซ่อนเร้นอยู่ การเกิดขึ้นของพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ที่สร้างพื้นที่นั้น โดยอำนาจในการนิยามพื้นที่นี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ของคน และความสัมพันธ์ทางสังคม โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่แล้วต่างก็มุ่งมาดปรารถนาที่จะก่อสร้าง ควบคุม ดูแลพื้นที่ของรัฐเพื่อตอบสนองการดำรงอยู่และความเจริญก้าวหน้าของรัฐตามอุดมการณ์ของตน ในขณะที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2559) กล่าวถึงความเป็นพื้นที่สาธารณะของรัฐไทยสมัยใหม่ว่า “เพราะเป็นของรัฐจึงเป็นสาธารณะ” แต่ความเป็นสาธารณะในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่ที่ให้ใครเข้ามาทำอะไรก็ได้ เพราะรัฐจะกำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนที่จะเข้ามาใช้พื้นที่ และรวมถึงพัฒนาสิ่งกีดขวางเชิงกายภาพเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่สาธารณะที่เป็นของรัฐแยกออกจากพื้นที่สาธารณะของเอกชน วรรณกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับงานเขียนของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556) ที่กล่าวถึงบทบาทของวาทกรรมที่มีผลต่อทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสาธารณะสมบัติว่า การกล่าวถึงสาธารณะสมบัติด้วยคำว่า “ของหลวง” ซึ่งมีนัยว่าสิ่งเหล่านี้เป็นของหลวงหรือรัฐนั้นส่งผลทำให้คนจำนวนมากคิดว่าสาธารณะสมบัติไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง และไม่ใช่ของทุกคน แต่เป็นของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ขณะที่ทุกคนดูตาต่อหน้าที่ดังกล่าว ตัวอย่างของวรรณกรรมข้างต้นนี้มีเนื้อหาสอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของรัฐไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขอบเขตและควบคุมพฤติกรรมของประชาชนและสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายและอุดมการณ์ที่กำหนดไว้ แม้ว่าบ่อยครั้งที่ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะควบคุมพื้นที่สาธารณะอย่างเข้มงวดจนทำให้ความเป็นสาธารณะตามอุดมคติของพื้นที่สูญหายหรือถูกบิดเบือนไป

แต่ด้วยบรรทัดฐานของสังคมที่ยอมรับว่าพื้นที่สาธารณะคือของรัฐหรือของหลวง ผู้คนจึงยอมรับอย่างไม่ขัดขืนที่จะให้รัฐเข้ามาควบคุมพฤติกรรมและสิทธิของปัจเจกชนบนพื้นที่สาธารณะ

นอกเหนือจากการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะที่เข้มงวดมากเกินไป ในมุมกลับกัน การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของภาครัฐก็มีปัญหาเรื่องการขาดการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่มีประสิทธิภาพจนนำไปสู่การเกิดขึ้นของพื้นที่เสื่อมโทรมและถูกทิ้งร้าง ตลอดจนเกิดปัญหาการถูกยึดครองพื้นที่สาธารณะในลักษณะของฟรีไรเดอร์ (Free-Rider) คือมีคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ายึดครองและแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะที่มีรัฐหรือชุมชนเป็นผู้สนับสนุนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยที่ตนเองไม่คิดจะลงทุนสนับสนุนแต่อย่างใด (Hardin, 1968; Sommer, 1989; Mitchell, 2003; Polko, 2012; Parkinson, 2012) ในคำอธิบายด้วยทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ ฟรีไรเดอร์คือปัญหาการบริหารโดยไม่จ่าย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้บ่อยในกรณีที่มีสินค้าประเภทที่ไม่สามารถชักจูงได้มากีดกันการบริโภคได้ เนื่องจากมีคนบางคนที่ยอมจ่ายเพื่อให้มีสินค้าและบริการดังกล่าวอยู่แล้ว ปัญหาฟรีไรเดอร์บนพื้นที่สาธารณะเกิดขึ้นในรูปแบบของการยึดครองพื้นที่สาธารณะทั้งในระดับละแวกบ้านและระดับเมือง เช่น ทางเดินเท้า ถนน สวนสาธารณะ พื้นที่ทิ้งร้าง หรือพื้นที่ว่างเปล่าที่ขาดการใช้งาน และมักมีความสัมพันธ์กับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนเมืองนั้น ๆ ในเชิงสังคมและการเมือง ฟรีไรเดอร์จึงเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการต่อรองสิทธิของตนสู่เมืองของกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม ทว่า ในมุมกลับกันจากภาครัฐ ฟรีไรเดอร์คือตัวบ่งชี้สำคัญที่แสดงถึงประสิทธิภาพที่ตกต่ำของภาครัฐในการบริหารจัดการ และส่งสัญญาณว่าพื้นที่สาธารณะนั้น ๆ จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เข้มงวดขึ้นด้วยการลดทอนความเป็นสาธารณะที่แท้จริงตามอุดมคติ (Mitchell, 2003) (รูปที่ 4)



รูปที่ 4 วัฏจักรของปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองของภาครัฐ
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

ทั้งนี้ นอกเหนือจากปัญหาการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะของภาครัฐแล้ว ในอีกมุมมองหนึ่งจากทางเศรษฐศาสตร์ มีการกล่าวถึงสิทธิการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะที่ลดน้อยลงจากอดีตเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบและผู้นครอบครองสิทธิบนพื้นที่สาธารณะ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกระแสสมัยใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยม กระบวนการเป็นเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ส่งผลให้เกิดการสูญหายไปของพื้นที่สาธารณะรูปแบบเก่า ในขณะที่พื้นที่สาธารณะรูปแบบใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นนั้นล้วนถูกซื้อขาย ครอบครอง และปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ พื้นที่สาธารณะจำนวนมากถูกพัฒนาขึ้นโดยภาคเอกชนในรูปแบบของพื้นที่สาธารณะล้อมรั้ว (Gated Public Space) ซึ่งย่อมมีแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ที่ให้ความสำคัญลำดับต้นต่อความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ครอบครองพื้นที่ การกำหนดกฎและกติกาการใช้พื้นที่สาธารณะอย่างเข้มงวดเพื่อควบคุมระดับของเสรีภาพและความหลากหลายของระบบกิจกรรมบนพื้นที่จึงเป็นแนวทางมาตรฐานในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะ และส่งผลให้พื้นที่สาธารณะล้อมรั้วเหล่านี้คงเหลือคุณสมบัติเป็นเพียงแค่พื้นที่เพื่อกิจกรรมการบริโภคที่มีกฎระเบียบอย่างเข้มงวด เสรีภาพและความหลากหลายที่เกิดขึ้นนั้นก็เพียงภาพมายาคติที่ผ่านการออกแบบและ

กำหนดล่วงหน้าไว้แล้ว พื้นที่สาธารณะในลักษณะนี้มีจำนวนมากขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเติบโตขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลางในสังคมชุมชนเมือง ซึ่งแน่นอนว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบสูงสุดจากแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะในลักษณะนี้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้พนักกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจหรือสังคมอีกเช่นเคย (Mitchell, 2003; Graham, 2010; Nemeth, 2012)

ปัญหาการกักกั้นพื้นที่สาธารณะเมืองที่สรุปไว้ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าความจริงที่ว่า พื้นที่สาธารณะเมืองคือพื้นที่แห่งอิสรภาพภายใต้เงื่อนไขที่มีการกำหนดไว้แล้วด้วยใครบางคนหรือกลไกอะไรบางอย่าง โดยมีสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย บรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการของชุมชน ฯลฯ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกักกั้นดูแล ผู้เล่นที่ทำหน้าที่กักกั้นดูแลสถาบันจึงมีสิทธิในการกำหนดให้คนจำนวนหนึ่งสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะได้ ในขณะที่เดียวกับที่สามารถจำกัดสิทธิของคนอีกจำนวนหนึ่งไม่ให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ พื้นที่สาธารณะจึงเป็นพื้นที่ที่แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการมีสิทธิและการถูกจำกัดสิทธิของพลเมืองโดยใครสักคนที่เป็นผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลผ่านกลไกสถาบัน ทำให้ในเชิงปฏิบัติ คนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนที่ด้อยโอกาสของสังคมมักจะถูกกีดกันออกจากระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะโดยไม่เป็นธรรมเสมอ พฤติกรรมการกีดกันทำให้เกิดการจำกัดการใช้งานของคนบางกลุ่มนี้เองที่จะส่งผลทำให้พื้นที่สาธารณะไม่เป็นสาธารณะอีกต่อไป แต่จะกลายสภาพเป็นพื้นที่ส่วนตัวหรือเป็นสินค้าเอกชนไปในทันที เมื่อพิจารณาในมิตินี้ พื้นที่สาธารณะที่มีความเป็นสาธารณะบริสุทธิ์จึงไม่มีจริง มีแต่พื้นที่สาธารณะที่ถูกแปรสภาพในเชิงคุณลักษณะเป็นสินค้าเอกชนที่สามารถกีดกันการใช้งานและต้องมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้านั้น ๆ ปรากฏให้เห็นอยู่ในสังคมรอบตัวเรา และนี่จึงเป็นสาเหตุว่าทำไมพื้นที่สาธารณะในฐานะทรัพยากรร่วมจึงมักประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่จากระบบกักกั้นดูแลที่ครอบงำอยู่ ไม่ว่าจะเป็นดังกล่าวดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน

6. ตัวแปรที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการกักกั้นดูแลพื้นที่สาธารณะเมือง

ความเป็นธรรมคือเป้าหมายพื้นฐานประการหนึ่งของการวางแผนพัฒนาเมือง ในเชิงกรอบแนวคิด ความยุติธรรม (Justice) และความเป็นธรรม (Fairness) เป็นคำศัพท์ที่มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไปสัมพันธ์กับแนวคิดว่าด้วยความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความเสมอภาค แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ในจุดเริ่มต้นคือ ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และความยุติธรรมตามสัญญา (Conventional Justice) (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556) ส่วนคำว่าความเป็นธรรมนั้นมักสื่อความหมายถึงความยุติธรรมทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากร ภาระหน้าที่ สิทธิประโยชน์ และผลกระทบของแต่ละคนตามคุณภาพหรือคุณลักษณะของแต่ละบุคคลเพื่อสร้างไว้ซึ่งคุณธรรม คำนิยามดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดตามหลักปรัชญาแบบเสมอภาคนิยม สิ่งที่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญคือ ความเสมอภาคเท่าเทียม ทั้งในแง่ของการได้รับโอกาสและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแนวคิดนี้ ความเป็นธรรมจึงหมายถึงหลักการปฏิบัติต่อคนที่เท่าเทียมกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อคนที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างไม่เท่าเทียมกัน (กุลภา วจนสาระ, 2555; Rawls, 1971)

จากความพยายามสืบค้นวรรณกรรมที่เกี่ยวกับกรอบแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในการกักกั้นดูแลพื้นที่สาธารณะ ผู้เขียนพบว่ามีงานเขียนของ Benn & Gaus (1983) ในหนังสือเรื่องสาธารณะและส่วนตัวในชีวิตสังคม (Public and Private in Social Life) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อสภาพความเป็นสาธารณะและส่วนตัวของทรัพย์สิน ซึ่งสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์และความเป็นธรรมในระบบกักกั้นดูแลพื้นที่สาธารณะไว้อย่างน่าสนใจ เบเนและกัสได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นสาธารณะและส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะผ่านเกณฑ์การวิเคราะห์ 3 ตัวแปร ได้แก่ การเข้าถึง (Access) ตัวแทน (Agents) และผลประโยชน์ (Interest) โดยการเข้าถึงในที่นี้ครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ การเข้าถึงในเชิงกายภาพ การเข้าถึงกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์ การเข้าถึงข้อมูล และการเข้าถึงทรัพยากร โดยในส่วนของเข้าถึงเชิงกายภาพและกิจกรรมนั้น เขากล่าวว่าพื้นที่ที่เป็นสาธารณะย่อมหมายถึงพื้นที่ที่ใครก็ตามสามารถเข้าถึงได้ ในขณะที่พื้นที่ส่วนตัวนั้นหมายถึงพื้นที่ที่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีสิทธิในการเข้าถึงสามารถเลือกที่จะปฏิเสธหรืออนุญาตสิทธิในการเข้าถึงของบุคคลอื่น การเข้าถึงในเชิงกายภาพและกิจกรรมมีผลต่อการเข้าถึงทรัพยากร

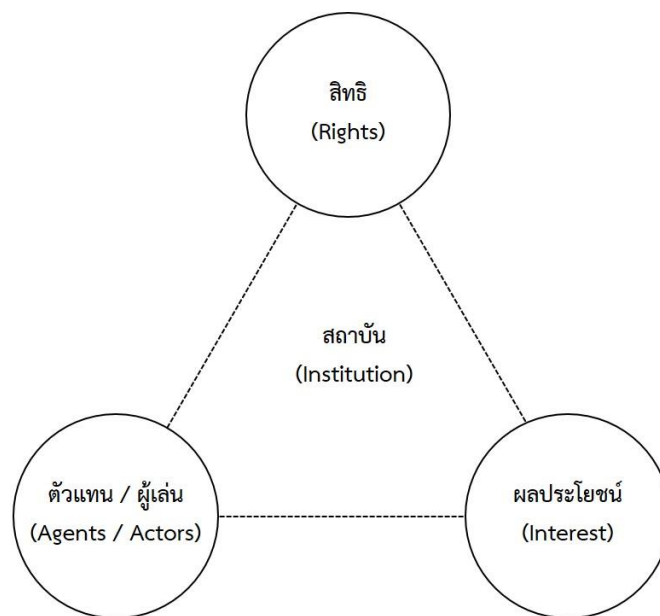
ใครก็ตามที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทั้งใน 2 มิติข้างต้นได้จะเกิดโอกาสในการเข้าถึงและสร้างสมรรถนะในการจัดการสภาพแวดล้อมให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ตัวแทนที่ทำหน้าที่ควบคุมการเข้าถึงจึงเป็นผู้เล่นสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดความเป็นสาธารณะและส่วนตัว ถ้าตัวแทนแสดงบทบาทเหมือนเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในชุมชน เมืองและรัฐ ตัวแทนคนนั้นคือตัวแทนสาธารณะ ในทางตรงกันข้าม ถ้าตัวแทนกระทำการดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล เขาย่อมกลายเป็นตัวแทนเอกชน จุดยืนของการกระทำและการตัดสินใจของตัวแทนจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อความเป็นสาธารณะหรือส่วนตัว ทรัพยากรจะเป็นทรัพยากรส่วนตัวเมื่อมีใครบางคนที่ไม่ใช่หน่วยงานสาธารณะให้สิทธิในการใช้สต็อก (Stock) ของทรัพยากรเพื่อการลงทุน ขยาย แจกจ่าย เพื่อให้สิทธิหรือเพิกถอนสิทธิในการเข้าถึง ในการนี้ตัวแทนของรัฐจะมีอิสระในการขีดกรอบของการกระทำของตัวเองมากกว่าเอกชน เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสนับสนุนอยู่ แต่การกระทำนั้นต้องเป็นไปโดยคุณธรรมและอำนาจตามขอบธรรมของหน่วยงาน ในทางกลับกัน ตัวแทนของเอกชนก็สามารถปฏิบัติตนในฐานะตัวแทนสาธารณะได้ เว้นแต่ว่าเขาจะขาดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาสนับสนุน ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเสมอในประเด็นนี้คือความไม่สอดคล้องกันระหว่างหน้าที่ตามบทบาทขององค์กรและจริยธรรมส่วนบุคคล โดยเฉพาะบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีกฎกติกาว่าเป็นผู้มีประโยชน์เกื้อหนุนกับเอกชน (Benn & Gaus, 1983 อ้างถึงในศุภชัย ชัยจันทร์ และณรงพน ไส้ประกอบทรัพย์, 2560)

ส่วนคำว่าผลประโยชน์ในการรอบการวิเคราะห์นี้หมายถึงคุณและโทษที่จะเกิดกับใครสักคน โดยพื้นฐานแล้วองค์กรสาธารณะจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคลนี้ นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมแบบดั้งเดิมมีความเชื่อว่าในตลาดที่มีโครงสร้างถูกต้อง ผลลัพธ์ของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจะทำให้เกิดประโยชน์ที่เป็นคุณต่อสาธารณะ แม้ว่าจะไม่มีตัวแทนในตลาดคนใดตั้งใจหรือมีหน้าที่ที่จะทำให้เกิดสิ่งดังกล่าวโดยตรงก็ตาม อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้สร้างข้อโต้แย้งต่อประเด็นนี้ว่า ผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เป็นคุณต่อสาธารณะเสมอไป ดังปรากฏเป็นบทความเรื่องโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมที่กล่าวหาว่าหากปล่อยให้ชุมชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกันโดยไม่มีการควบคุม ทุกคนจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขอบเขต จนในท้ายที่สุดเกิดเป็นความเสื่อมโทรมและเสียหายของระบบทรัพยากรโดยภาพรวม

กรอบการวิเคราะห์ของ Benn & Gaus เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เห็นว่าการวิเคราะห์ความเป็นสาธารณะและส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะนั้นมีความสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่งกับสิทธิในพื้นที่สาธารณะและระบบทรัพยากร โดยประเด็นที่สำคัญยิ่งคือการพิจารณาว่าใครคือตัวแทนผู้ถือสิทธิในการกระทำข้างต้น และการกระทำของตัวแทนนั้นตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนตัวเป็นสำคัญ นำสนใจว่ากรอบการวิเคราะห์ของเบนและกัสมีตัวแปรที่สอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์และพัฒนาสถาบัน (Institutional Analysis and Development Framework) ในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมของ Ostrom เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการวิเคราะห์เรื่องสิทธิและผู้เล่นที่มีบทบาทในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม Ostrom ได้ขยายรายละเอียดของตัวแปรเรื่องสิทธิว่าสามารถแบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร สิทธิในการใช้ทรัพยากร สิทธิในการจัดการทรัพยากร สิทธิในการกีดกัน และสิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภข้างต้น โดยผู้เล่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสิทธิทั้ง 5 ประเภข้างต้นนั้นแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ใช้ ผู้จัดการ และผู้ผลิต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรอบการวิเคราะห์ของ Ostrom ให้ความสำคัญต่อบทบาทของสถาบันในการกำกับดูแล การวิเคราะห์เนื้อหาของสถาบันหรือกฎกติกาในการใช้หน่วยทรัพยากรและระบบทรัพยากรที่สัมพันธ์กับสิทธิและผู้เล่นจึงมีความสำคัญ นอกจากจะมีการแบ่งระดับของสถาบันที่สัมพันธ์กับสิทธิเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการหรือกติกาที่ใช้ทรัพยากรต้องเผชิญอยู่ทุกวัน ระดับกำกับทางเลือกร่วมหรือระดับกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ และระดับธรรมเนียมหรือระดับของการกำหนดสิทธิของผู้ที่สามารถมีส่วนร่วมกำหนดกฎกติกาในระดับกำกับทางเลือกร่วม Ostrom ยังให้ความสนใจต่อเนื้อหาของสถาบันทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์และกระบวนการ ในเชิงผลลัพธ์นั้นพบว่าการกำหนดขอบเขตในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ชัดเจนและสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ในระหว่างผู้เล่นกลุ่มต่าง ๆ คือประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา ส่วนในเชิงกระบวนการนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจและพัฒนากฎกติกา การพัฒนากลไกการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีกลไกการลงโทษที่ค่อยเป็นค่อยไป มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดี การได้รับการยอมรับในสิทธิ

ของชุมชนจากภาครัฐ และการมีกลไกการกำกับดูแลที่เชื่อมโยงกับระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่าคือประเด็นสำคัญ การกำกับดูแลทรัพยากรร่วมโดยชุมชนที่มีองค์ประกอบตามหลักการข้างต้นนี้มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูงและมีความยั่งยืน ซึ่งนั่นหมายความว่า การกำกับดูแลนั้นสามารถแก้ไขหรือลดทอนระดับของปัญหาความยุติธรรมหรือไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรได้ระดับหนึ่ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสองกรอบแนวคิดข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรอบแนวคิดให้ความสำคัญต่อ 3 ตัวแปรที่สอดคล้องกัน ได้แก่ ผู้เล่นหรือตัวแทน ผลประโยชน์ และสิทธิ โดยที่ทั้งสามตัวแปรนี้ทำงานอยู่ภายใต้กลไกสถาบัน ดังรูปที่ 5 สิ่งที่แตกต่างกันคือกรอบแนวคิดของ Benn & Gaus ตั้งอยู่บนหลักการพิจารณาผลประโยชน์ของผู้เล่นที่เป็นปัจเจก กล่าวคือ เชื่อว่าการตัดสินใจเรื่องความเป็นสาธารณะของพื้นที่สาธารณะนั้นตั้งอยู่บนหลักผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเป็นหลัก โดยไม่ได้กล่าวถึงการร่วมกันตัดสินใจระหว่างบุคคลหรือองค์กรที่เป็นสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทรัพยากรที่มากกว่าหนึ่งราย หรือการร่วมกันพัฒนาทางเลือกในการกำกับดูแลที่จะสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดของสังคมนั้น ในขณะที่กรอบแนวคิดของ Ostrom ตั้งอยู่บนหลักการพิจารณาผลประโยชน์ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ตอบโต้ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในเชิงผลลัพธ์จึงไม่ใช่ผลประโยชน์ของผู้เล่นหลักคนใดคนหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพล แต่เป็นอรรถประโยชน์ร่วมของชุมชน เมื่อพิจารณาในลักษณะนี้ การกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองที่ผ่านกระบวนการต่อรองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายโดยมีชุมชนเป็นเจ้าภาพจึงมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่สัมพันธ์กับสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เป็นธรรมกว่าทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการ



รูปที่ 5 ตัวแปรในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองที่ส่งผลต่อความเป็นธรรม
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

อย่างไรก็ตาม ดังที่ Ostrom ยืนยันว่าการกำกับดูแลทรัพยากรร่วมโดยชุมชนนั้นไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป โดยหนึ่งในปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จคือการได้รับการยอมรับในบทบาทและสิทธิของชุมชนจากภาครัฐ ประเด็นที่ใกล้เคียงกันนี้ถูกวิพากษ์ไว้ในโดย Benn & Gaus ว่าตราบไคที่รัฐไม่ประพฤติตนเป็นตัวแทนสาธารณะและพิจารณาผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ซ้ำยังใช้อำนาจตามกฎหมายในการแปลงทรัพยากรร่วมของชุมชนให้เป็นสินค้าเอกชนด้วยการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรเพื่อการลงทุน ขยาย แจกจ่าย เพื่อให้สิทธิหรือเพิกถอนสิทธิในการเข้าถึงแก่ใครบางคนที่ไม่ใช่หน่วยงานสาธารณะ รัฐก็กำลังประพฤติตนเป็นเอกชนในเชิงพฤติกรรมที่ใช้อำนาจกฎหมายตามชอบธรรมเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในเชิงข้อสรุป อำนาจอธิปไตยและระบบทุนนิยมจึงเป็นตัวแปรที่ทรงอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแทนหรือผู้เล่นที่

บกพร่องทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วสามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองได้ แม้ว่าพื้นที่สาธารณะดังกล่าวจะมีชุมชนเป็นเจ้าภาพหลักในการกำกับดูแลแล้วก็ตาม

7. การสรุปผลการศึกษา

การทบทวนกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะเมืองในฐานะทรัพยากรร่วมนำไปสู่ข้อสรุปสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- 1) พื้นที่สาธารณะเมืองคือทรัพยากรร่วมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากทรัพยากรร่วมประเภทอื่น ๆ คือ ต้องการความสมดุลระหว่างการถูกใช้ประโยชน์และการถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ วัตถุประสงค์สูงสุดของการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะจึงเป็นเรื่องของการรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพของพื้นที่ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของกลุ่มคนในสังคมที่หลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่ยังคงรักษาความสมดุลระหว่างการถูกทิ้งร้างกับการถูกใช้งานอย่างแออัดในวิถีทางที่ไม่เหมาะสม
- 2) ปัญหาในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณะมักเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมที่มากเกินไปจนทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลและการละทิ้งการใช้ประโยชน์ของพื้นที่บริเวณนั้น และการกำกับดูแลที่ไร้ประสิทธิภาพจนทำให้เกิดพื้นที่ทิ้งร้างหรือเสื่อมโทรมซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการถูกยึดครองโดยฟรีไรเดอร์ในที่สุด ปัญหาทั้งสองลักษณะในทิศทางตรงกันข้ามกันนี้มีความเชื่อมโยงในเชิงวัฏจักร
- 3) ตัวแปรที่มีผลต่อความเป็นสาธารณะของพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ ผู้เล่น ผลประโยชน์ และสิทธิ ทั้ง 3 ตัวแปรนี้ทำงานอยู่ภายใต้กลไกสถาบันซึ่งกำหนดโดยผู้เล่นที่มีสิทธิในการกระตักตวง การตัดสินใจด้วยผลประโยชน์สาธารณะจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเมืองของคนทุกกลุ่มในสังคม อย่างไรก็ตาม เรามักพบว่า การตัดสินใจเหล่านี้สามารถโอนเอียงออกจากผลประโยชน์สาธารณะได้ด้วยอำนาจรัฐและระบบทุนนิยม การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนพื้นที่สาธารณะของผู้ตัดสินใจจะส่งผลทำให้พื้นที่สาธารณะซึ่งควรจะเป็นทรัพยากรร่วมของสังคมถูกแปลงเป็นสินค้าเอกชน และเกิดการกีดกันสิทธิของคนกลุ่มหนึ่งออกจากพื้นที่ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบสูงสุดเสมอก็คือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในเมืองนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- กุลภา วจนสาระ. (2555). มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ. **ประชากรและสังคม 2555 : ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชล ภูนาถ. (2554). การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสพการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก: <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/06/แนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรร่วม.pdf>.
- ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2558). กำเนิดประเทศไทยภายใต้เผด็จการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2559). มหาวิทยาลัยกับห้างสรรพสินค้า. **มติชนสุดสัปดาห์**. (17 มิถุนายน 2559) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ศุภชัย ชัยจันทร์ และณรงพน ไส่ประกอบทรัพย์. (2560). แนวคิดสาธารณะของพื้นที่สาธารณะในเมือง. เข้าถึงได้จาก: <https://architservice.kku.ac.th/wp-content/uploads/2017/02/05-Supachai.pdf>.

- Benn, S. I. & Guas, G. F. (1983). **Public and Private in Social life**. New York: St. Martin's Press.
- Crawford, M. (1999). Blurring the Boundaries: Public Space and Private Life. **Everyday Urbanism**. New York: Monacelli Press.
- Gehl, J. (2001). Life between Buildings. **Using Public Spaces**. 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(3859), 1243-1248.
- Harvey, D. (2005). **The Political Economy of Public Space**. Retrieved from: <http://davidharvey.org/media/public.pdf>.
- Hess, C. (2008). Mapping the New Commons in **the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons**. England: University of Gloucestershire.
- Lefebvre, H. (1991). **The Production of Space**. Oxford: Blackwell.
- Mitchell, D. (2003). **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. New York: The Guilford Press.
- Nemeth, J. (2012). Controlling the Commons: How Public is Public space? **Urban Affairs Review**. 48(6), 811-835.
- 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**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**. 100(3), 641-72.
- Parkinson, J. R. (2012). **Democracy and Public Space**. USA: Oxford University Press.
- Polko, A. (2012). Urban Public Spaces-from Economics to Management. **Studia Regionalia**. (34).
- Rawls, J. (1971). **Theory of Justice**. Harvard, Harvard University Press.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**. 36(4), 178-179.
- Scott, J. (1998). **Seeing Like a State**. New Haven: Yale University Press.
- Sommer, R. (1989). Farmers' Markets as Community Events. In I. Altman and E. H. Zubel (Eds.), **Public Places and Spaces**. (pp. 57-82). New York: Plenum Press.
- Whyte, W. H. (1976). **The Social Life of Small Urban Space**. Washington DC: Conservation Foundation.