

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยธุรกิจรถตู้ในกรุงเทพมหานคร



นางไศศรี บุญรอดพานิช

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

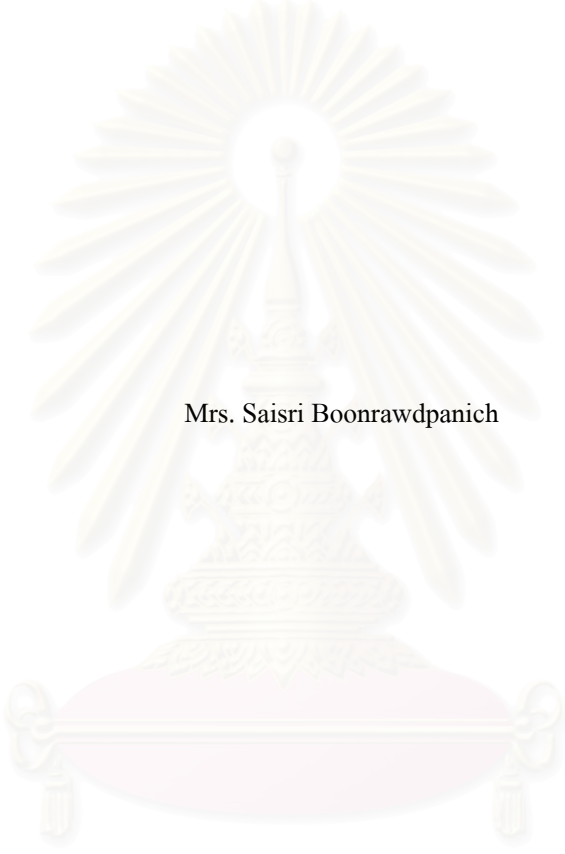
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE POLITICAL ECONOMY OF VAN BUS BUSINESS IN BANGKOK



Mrs. Saisri Boonrawdpanich

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics


Chulalongkorn University

Academic Year 2006

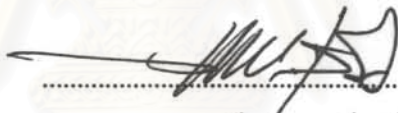
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยธุรกิจรถตู้ ในกรุงเทพมหานคร
โดย นางไศศรี บุญรอดพานิช
สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สามารถ เจียสกุล

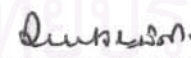
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.โสทธิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ สามารถ เจียสกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมบูรณ์ รัตนพนากุล)



โตศิริ บุญรอดทานิช : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยธุรกิจรถตู้ในกรุงเทพมหานคร
(THE POLITICAL ECONOMY OF VAN BUS BUSINESS IN BANGKOK)
อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. สามารถ เจียสกุล , 132 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาการพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง ความเกี่ยวข้องกับการกำหนดคนโบาย การจัดระเบียบรถตู้ การบริหารการจัดการของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการรถตู้ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ซึ่งหมายถึงรถตู้เดือน รวมถึงการจ่ายเงินนอกระบบที่เกิดจากค่าร่วมวิ่งเส้นทาง ค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ค่าตอบแทนระบบวินรถตู้เดือน และความเกี่ยวข้องต่าง ๆ กับการจ่ายเงินนอกระบบให้กับหน่วยงานราชการ โดยกำหนดของเขตการศึกษา เฉพาะการบริการรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2538-2549 โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยแหล่งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ เอกสารราชการ บทสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ให้บริการ ผู้ใช้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ผลการศึกษาพบว่า การให้บริการรถตู้โดยสารสาธารณะมีความจำเป็นและกลายเป็นส่วนหนึ่งที่ตอบสนองความต้องการประชาชน ในระบบขนส่งมวลชนเป็นอย่างยิ่ง การบริหารการจัดการของระบบราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสิทธิภาพ คุณภาพในการให้บริการยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ แม้ว่าประชาชนจะมีทางเลือกในการใช้บริการโดยสารสาธารณะมากขึ้น รวดเร็วขึ้น แต่ประสิทธิภาพของรถและความปลอดภัยในด้านการประกันอุบัติเหตุ ยังขาดการบริหารจัดการที่ดี ดันทุนในการบริหารการจัดการสูงมาก เนื่องจากการจ่ายเงินนอกระบบ เช่น ค่าร่วมวิ่งในเส้นทาง ค่าแปะเจี๊ยะ ค่าตอบแทนหัวหน้าวิน ค่าใช้จ่ายในการวิ่งเดินและกิจกรรมทางสังคมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ผู้ให้บริการรถตู้ไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพรถ และความปลอดภัยให้กับผู้ให้บริการ คือ ประชาชน

ด้านการดำเนินการของหน่วยงาน ที่นำนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางไปปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ควรมีการทบทวนบทบาท และภารกิจของหน่วยงานของตนเอง โดยให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการตรวจจับและมีการปราบปรามอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปด้วยและควรจะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปิดรับรถตู้ผิดกฎหมายมาเข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ระยะเวลาการนำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและเสียภาษีรถ เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้สามารถควบคุมการจัดการเดินรถตู้ผิดกฎหมายให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งควรสนับสนุนและส่งเสริมให้การปรับปรุงระบบวิธีการทำงานให้มีบุคลากรจำนวนจำกัด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยใช้เทคนิควิธีการบริหารจัดการแบบใหม่ นำแนวคิดในการสร้างองค์กร ให้เป็นองค์กรการเรียนรู้ (Learning Organization) มาพัฒนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิติศ 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

4686021029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD : THE POLITICAL ECONOMY OF VAN BUS BUSINESS IN BANGKOK

SAISRI BOONRAWDPANICH : THE POLITICAL ECONOMY OF VAN BUS BUSINESS IN BANGKOK. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SAMART CHIASEKUL 132 pp.

The objective of this research is to study the development of the van service provision, involvement with policy making, regulation and public and private management of such service, both legally or illegally in which the latter would mean illegal operation of van service. This study also generally touches upon the issue of informal financial transactions whether in forms of bribes expended for the access to provide service on the routes utilized by public and legal vans, extra costs and returns from running such systematic operation and related informal expenditures toward relevant bureaucratic entities. The scope of this study is restricted to the van service provision in Bangkok from 1995-2006 while the methodology is qualitative in its approach and employs historical data, government documents and interviews with concerned parties such as the service providers, customers and relevant public organizations.

The study finds that the service provision of public vans positively responds to the urgent demand of Bangkok population in place of inefficient public transport system. However, public and private management, efficiency and quality of the service have not achieved what its policy objective initially set out. Even though Bangkok population does have an increase in volume and velocity in this public transport alternative scheme, the efficiency and accidental safety of such service still needs a better management. At the same time, the operation costs are high due to informal expenditures such as the payment for running an operation on routes utilized by legal public vans, entrance depository, station rent, bribes and donations for social activities of related public organizations/departments, all of which contribute to an inability of the service providers to improve the quality of their vans as well as safety for customers, or population of Bangkok.

Regarding the proceeding of departments that implement and enforce regulation policy, there should be a reevaluation of their roles and responsibilities, especially Department of Land Transport (DL T) and Bangkok Mass Transit Authority (BMT A). For policy recommendation, DL T should seriously proceed with detection and legal enforcement while implementing regulation policy in Bangkok and its vicinity. The van registration period for illegal vans, which BMT A is responsible, should be clarified, in addition to other registration and tax procedures, in order to prevent rent-seeking from interest groups and effectively control illegal van operation. Furthermore, efficiency in the operation, with limited staff but higher speed and quality, should be encouraged and promoted according to new management schemes on learning organization, which will help develop related organizations.

Field of Study : Political Economy

Academic Year : 2006

Student's Signature Gavin B. Power

Advisor's Signature Samart Chiasakul

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือ พร้อมให้คำปรึกษา จาก รศ. สามารถ เจียสกุล อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาให้การแนะนำและให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ และขอกราบขอบพระคุณ รศ. ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ. ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ และ ผศ. สมบูรณ์ รัตนพนากุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้ สละเวลาให้คำแนะนำ ทำให้ผู้ศึกษาประทับใจในความรู้ที่มอบให้ ความมีเมตตา และกำลังใจ ทำให้ ผู้ศึกษาเกิดความมุ่งมั่นจนทำให้งานครั้งนี้ประสบความสำเร็จ

ในโอกาสนี้ ขอกราบขอบพระคุณ พล.ต.ท. ภิมยศ บุญรอดพานิช ที่ได้เป็นกำลังใจและให้ การสนับสนุนมาโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนทุกคน โดยเฉพาะ คุณเปรมมิกา พุฒินารากร น้องเป็ยก น้องเก้ และผู้ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้ข้าพเจ้าหวังว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะมีประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจ และขอมอบคุณประโยชน์ให้กับผู้ที่มีส่วนใน การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
สารบัญตาราง.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.4 วิธีการวิจัย.....	7
1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 กรอบทฤษฎีและวรรณกรรมปริทัศน์.....	10
2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ.....	11
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	11
2.1.1.1 นิยามและความหมาย.....	11
2.1.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	12
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จ.....	12
ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	
2.1.3 ตัวแบบเกี่ยวกับการก่อตัวและการกำหนดของนโยบายสาธารณะ.....	16
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่า (Rent).....	17
2.2.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent).....	18
2.2.2 การแสวงหาค่าเช่า (Rent –Seeking).....	19
2.2.3 ชนิดของค่าเช่าและนัยยะต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ.....	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสินค้า.....	22
2.3.1 สินค้า.....	22

2.3.2 ทฤษฎีมูลค่าแรงงาน.....	22
2.4 วรรณกรรมปริทัศน์.....	23
บทที่ 3 กรุงเทพมหานครและการขนส่งโดยรถตู้โดยสาร.....	25
3.1 การเติบโตของเมือง (Urban Growth).....	25
3.2 การเติบโตของกรุงเทพมหานคร.....	26
3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเดินทาง.....	29
3.3.1 รูปแบบการเคลื่อนที่ในเมือง.....	29
3.3.2 การก่อเกิดการเดินทางและปัจจัยกำหนดพฤติกรรมการเดินทาง.....	30
3.4 หลักการของระบบขนส่งมวลชน.....	32
3.5 ด้านผู้โดยสาร.....	32
3.6 ด้านผู้ให้บริการ.....	33
3.7 รูปแบบการขนส่ง.....	33
3.7.1 การขนส่งส่วนบุคคล.....	33
3.7.2 การขนส่งสาธารณะ.....	34
3.7.3 การขนส่งกึ่งสาธารณะ.....	37
3.7.3.1 ลักษณะของขนส่งกึ่งสาธารณะ.....	37
3.7.3.2 ระบบขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา.....	38
3.7.3.3 การเกิดขึ้นของระบบการขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศต่างๆ.....	41
3.7.4 การขนส่งกึ่งสาธารณะในกรุงเทพมหานคร.....	43
3.8 สรุป.....	48
บทที่ 4 บทวิเคราะห์และผลการศึกษา.....	50
4.1 พัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง.....	50
4.2 การกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง.....	54
4.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	61
4.3.1 กรมการขนส่งทางบก.....	61
4.3.2 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	62
4.3.3 สำนักงานจราจรขนส่งทางบก.....	63

4.3.4	กลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง.....	65
4.3.5	การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง.....	67
4.3.6	การแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถตู้โดยสารประจำทาง.....	68
4.3.6.1	คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ.....	69
4.3.6.2	คณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ จัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ	69
4.3.7	พระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	70
4.4	การระบุประเด็นปัญหาและการกำหนดนโยบาย.....	73
4.5	ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	75
4.6	ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ.....	80
4.7	ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากผลการนำนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสาร ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	81
4.8	ระบบการจัดการรถตู้โดยสารประจำทาง.....	81
4.8.1	การจัดการรถตู้โดยสาร.....	81
4.8.2	ลักษณะของการให้บริการของรถตู้โดยสาร.....	83
4.8.2.1	การให้บริการของรถตู้โดยสาร.....	83
4.8.2.2	การกำหนดจุดต้นทาง-จุดปลายทางจากรถตู้โดยสาร.....	84
4.8.2.3	ความสามารถในการให้บริการของรถตู้โดยสาร.....	84
4.8.2.4	ความจุผู้โดยสารของรถตู้โดยสาร.....	85
4.8.2.5	ระยะทางให้บริการของรถตู้โดยสาร.....	85
4.8.2.6	การกำหนดเส้นทางของรถตู้โดยสาร.....	85
4.8.2.7	การเติบโตของรถตู้โดยสาร.....	91
4.8.2.8	การทับเส้นทางระหว่างรถประจำทางและรถตู้โดยสาร.....	92
4.8.2.9	ช่วงเวลาการให้บริการของรถตู้โดยสาร.....	97
4.8.2.10	อัตราค่าโดยสารของรถตู้โดยสาร.....	98
4.8.2.11	เปรียบเทียบเส้นทางรถประจำทางและรถตู้โดยสาร.....	99
4.8.2.12	ลักษณะการเดินทางของผู้ใช้บริการรถตู้โดยสาร.....	101
	การกำหนดกลุ่มเส้นทางและจำนวนตัวอย่างของการสำรวจ	
4.9	ปัจจัยการเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน.....	104

4.9.1	ปัจจัยการจัดระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐ ไม่มีประสิทธิภาพ	103
4.9.2	การเพิ่มจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร	104
4.10	การจ่ายเงินนอกระบบต่างๆ	105
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	107
5.1	ผลการศึกษา	107
5.1.1	ด้านพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง	107
5.1.2	ด้านการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง	108
5.1.3	ด้านการก่อตัวของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ และการบริหารจัดการ	108
5.1.4	ด้านการจ่ายเงินรถตู้โดยสารประจำทาง	108
5.1.4.1	ปัจจัยการเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน	108
5.1.4.2	การจ่ายเงินนอกระบบต่างๆ	108
5.2	อภิปราย	110
5.3	ข้อเสนอแนะ	115
5.3.1	ด้านนโยบาย	115
5.3.2	ด้านการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	115
	รายการอ้างอิง	117
	ภาคผนวก	121
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	132

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3.1 พัฒนาการของการขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา Coombe and Mellor.....	40
4.1 แผนผังแสดงพัฒนาการของการจัดตั้งคิวรถตู้โดยสารประจำทาง.....	53
4.2 แสดงผลการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพแยกตามประเภทของการขนส่ง..	62
5.1 แสดงกระบวนการผลิตสินค้า.....	111
5.2 แสดงกระบวนการแสวงหาค่าเช่า.....	112



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3.1 พัฒนาการของการขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา Coombe and Mellor.....	40
4.1 แผนผังแสดงพัฒนาการของการจัดตั้งคิวรถตู้โดยสารประจำทาง.....	53
4.2 แสดงผลการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพแยกตามประเภทของการขนส่ง..	62
5.1 แสดงกระบวนการผลิตสินค้า.....	111
5.2 แสดงกระบวนการแสวงหาค่าเช่า.....	112



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

บทนำจะเป็นการกล่าวถึง กระบวนการศึกษาวิจัย โดยมีหัวข้อเกี่ยวกับสภาพปัญหาของ เรื่องที่จะศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา วิธีการวิจัย ขอบเขตการศึกษา นิยามศัพท์ ที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วง 2504 คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ที่ผ่านมานี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหันต์ มิใช่เฉพาะแต่ด้านเศรษฐกิจเท่านั้น หากยัง สร้างคลื่นกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม อีกด้วย ในบรรดาการ เปลี่ยนแปลง เหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรม เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “วัฒนธรรม อำนาจนิยมอุปถัมภ์” กำลังถูกท้าทายและปะทะกัน โดย “วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย”¹ ซึ่งการปะทะกันดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ในการผลิตที่กำลังแปรเปลี่ยนไป โดยที่ระบบ เศรษฐกิจกำลังผันแปร จากระบบความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์ไปสู่ระบบทุนนิยมเชิงอุปถัมภ์ วัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรมดำรงอยู่ในระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมทุน นิยมเสรีประชาธิปไตยก่อเกิดจากอุดมการณ์ ทุนนิยมผสมผสานกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในขณะที่อุดมการณ์ทุนนิยมก่อให้เกิดวัฒนธรรมปัจเจกชนนิยม ตามความเชื่อเรื่องเสรีภาพ การ ส่งเสริมการแข่งขัน และการยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล อุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ ความสำคัญกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด ทางเลือกของสังคม²

หลังสนธิสัญญาเบาว์ริง ประเทศไทยมีการค้ากับต่างประเทศโดยในรัชกาลที่ 5 เริ่มมีการ ส่งออกพริกไทยเป็นสินค้าชนิดแรกระบบเศรษฐกิจของไทยจึงเริ่มต้นจากชนชั้นศักดินา ความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์มีอิทธิพลมากในสังคม และระบบเศรษฐกิจการเมืองเป็น แบบเผด็จการทุนนิยมศักดินา ในชนชั้นศักดินาต่อมาระหว่างปี พ.ศ.2501 - 2533 เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านจากระบบ เศรษฐกิจการเมืองแบบเผด็จการทุนนิยมไปสู่ระบบทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย ซึ่งอยู่ในช่วงระบบ ทุนนิยมเผด็จการที่นำโดยสองนายกรัฐมนตรีนได้แก่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร จากนโยบายเปิดประเทศและพัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวทางทุนนิยมของสหรัฐอเมริกา

¹ รั้งสรรค ฐนะพรพันธ์, อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ด้วยการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536), หน้า 11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

จอมพลสฤษดิ์³ ได้เริ่มนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยการสนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในช่วงสิบปีแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีทุนจากสหรัฐอเมริกาเข้ามาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้านการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ และรวมถึงหน่วยงานอีกมากมายจากสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ธนาคารโลก (world Bank) และองค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund)³ เป็นต้น

การเปิดรับระบบทุนนิยมดังกล่าว นำไปสู่การขยายตัวของเศรษฐกิจภาคการเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็ว แต่ปรากฏว่า นับตั้งแต่จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเริ่มอืดตัว เนื่องจากราคาที่ดินแพงขึ้น ค่าครองชีพในเมืองเริ่มสูงขึ้น, มีการกำหนดเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เพื่อจูงใจให้นักลงทุนเคลื่อนย้ายออกจากเมืองไปสู่พื้นที่รอบนอกและเขตอุตสาหกรรม จึงมีการกำหนดนโยบายการกระจายศูนย์กลางความเจริญไปยังบริเวณพื้นที่รอบนอกและพื้นที่สำหรับภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ทำให้ปริมาณที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ประกอบกับพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ มีราคาสูงขึ้นจนประชากรส่วนใหญ่ไม่สามารถหาที่พักอาศัยในบริเวณเมืองได้ จำเป็นต้องอพยพออกมาอาศัยอยู่บริเวณปริมาณมากขึ้น แต่แหล่งการจ้างงานส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และเขตอุตสาหกรรมพิเศษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายตัวในอัตราสูงขึ้น⁴ จนภาครัฐไม่สามารถขยายขีดความสามารถในการให้บริการระบบขนส่งมวลชนได้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องเดินทางระหว่างชานเมืองกับใจกลางเมือง ทำให้การเดินทางของประชาชนบริเวณพื้นที่รอบนอกเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการตัดถนน เกิดโครงการก่อสร้างจำนวนมาก และการขยายตัวของหมู่บ้าน และชุมชนออกไปทุกทิศทาง ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการด้านการขนส่ง ก็ไม่สามารถให้บริการแก่ผู้บริโภครได้อย่างเพียงพอ การขาดแคลนทางด้านขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการธุรกิจรายเล็ก ๆ หันมาลงทุนให้บริการขนส่งทั้งในรูปแบบของมอเตอร์ไซด์รับจ้างและรถตู้โดยสารสาธารณะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ความต้องการนี้ได้แพร่กระจายจากเขตกรุงเทพมหานครและ

³อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา” ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 248.

⁴จตุพร นนทศิริ, “บทบาทของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน: กรณีศึกษาบริเวณท่ารถอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ กรุงเทพฯ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2546), หน้า 1.

ปริมาณที่ออกไปยังจังหวัดใหญ่ ๆ ในส่วนภูมิภาคก่อน และในที่สุดก็แพร่กระจายไปทั่วประเทศ และทำให้เกิดการพัฒนา รูปแบบการเดินทางของการขนส่งมวลชนขึ้นใหม่ นั่นคือ การขนส่งในรูปแบบรถตู้โดยสารประจำทาง (Van pooling) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผสมผสานระหว่างระบบขนส่งมวลชนจากภาครัฐ (Public Operators) และระบบขนส่งจากกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชน (Private Operators) การเกิดรูปแบบรถตู้โดยสารประจำทาง ถือเป็นผลผลิตของระบบการพัฒนาแนวนอน นิยมอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานผนวกกับการลดต้นทุน จึงเป็นสิ่งที่เป็นการตอบสนองมากกว่าการเป็นผลผลิตทางตรง สำหรับการขนส่งในระบบขนส่งกึ่งสาธารณะ (Paratransit) ที่มีการใช้ยานพาหนะรถตู้ร่วมกัน นอกเหนือจากการขนส่งแบบ Car Pooling Minibus Pooling หรือการขนส่งด้วยรถตู้ขนส่งมวลชนหรือรถตู้โดยสารประจำทางใน กรุงเทพมหานคร เกิดขึ้นในช่วงเดียวกับการเกิดของมอเตอร์ไซด์รับจ้าง การเติบโตของรถตู้ เป็นไปตามการขยายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และการเพิ่มขึ้นของ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตนครหลวงของประเทศ การเติบโตของเมืองทำให้ประชาชนจำนวนมาก ต้องอาศัยอยู่ห่างไกลจากสถานที่ทำงานหรือสถานที่ศึกษามากขึ้น ในขณะเดียวกันองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งเป็นองค์กรของภาครัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านขนส่งมวลชนแก่ประชาชน ทั่วไปไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในทุกพื้นที่ได้ดีพอ ดังนั้น เมื่อเกิดรถตู้ซึ่งเป็น ระบบขนส่งทางเลือกที่ให้ความสะดวกและรวดเร็วกว่า ประกอบกับค่าโดยสารรถตู้ก็อยู่ในระดับที่ ใกล้เคียงกับรถบริการประเภทนี้อยู่ทั่วไป และความต้องการที่จะใช้บริการนี้ก็สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา⁶

ถ้าหากมองในทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแล้ว จะเห็นได้ว่า **สังคมที่ดีที่สุด คือ สังคมที่ตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลได้อย่างดีที่สุด** ถ้าสนองความต้องการ สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลได้มากที่สุด สังคมก็จะเป็นสุขที่สุด⁷ จึงเป็นบ่อเกิดของ การทำธุรกิจของภาคเอกชนที่แสวงหากำไรจากการบริการ ซึ่งเป็นรูปแบบการผลิตรูปแบบหนึ่งเพื่อ สสนองความต้องการของสังคม โดยอาศัยกลไกรัฐในการผลิต แท้จริงแล้วควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยตรง ที่จะต้องบริการมวลชนให้ได้รับความสะดวกในรูปแบบของการบริการสาธารณะ แต่กับ กลายเป็นการบริการจากรัฐร่วมกับเอกชนตามแนวทางทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่า มีอธิปไตยในการเลือกที่จะบริโภค แต่ถ้ามองในแง่ของการพัฒนาแนวนอนนิยมที่เราเปิดรับมาตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็จะได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้เป็น อย่างดี ภายใต้การแข่งขันของตลาดเสรี

⁵ สังคีต พิริยะรังสรรค์, ตำรวจผู้มีอิทธิพลและเศรษฐกิจมืด, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ: ปรีชา อินเตอร์พริ้นท์, 2548), หน้า 132.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

⁷ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง: โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 21.

ปัจจุบันการประกอบการรถตู้โดยสารในกรุงเทพฯ ได้จดทะเบียนกับองค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ ทางภาครัฐได้ทำการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติและ ข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้กับกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสาร เช่น ลักษณะรถตู้โดยสารที่จะนำเข้ามา ประกอบการ การจัดระบบประกันภัย การจัดเตรียมที่จอดรถ เป็นต้น⁸ มีรายงานว่าในปี พ.ศ. 2527 รถตู้ที่วิ่งรับส่งผู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอยู่เพียงไม่กี่ร้อยคัน

ถึงปี พ.ศ. 2543 รถตู้ป้ายเหลืองเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 2,000 คัน และรถตู้ป้ายดำอยู่ในราว 5,000 คัน ในปี พ.ศ. 2546 คาดว่าจำนวนรถตู้เพิ่มสูงขึ้นถึงระหว่าง 10,000 - 10,366 คัน ในจำนวน นี้เป็นรถตู้ที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย หรือ “รถป้ายเหลือง” 5,566 คัน เป็นรถตู้ที่วิ่งโดยไม่ได้รับ อนุญาตจากกฎหมายหรือ “รถป้ายดำ” จำนวน 4,300 - 4,800 คัน ในระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2545 กระทรวงคมนาคมได้อนุญาตให้มีการจดทะเบียนรถตู้ให้ถูกกฎหมายโดยกรมการขนส่งทางบกเป็น จำนวนเพียง 5,566 คัน หลังจากนั้นทางราชการก็ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนรถตู้ให้ถูก กฎหมายเพิ่มอีกเลย รถตู้ที่ถูกกฎหมายเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้วิ่งได้ใน 119⁹ เส้นทางเท่านั้น

เจ้าของรถตู้จะต้องไปติดต่อหัวหน้าวินเพื่อนำรถของตัวเองไปวิ่งในเส้นทาง ที่ตัวเองเห็นว่าคุ้ม เมื่อได้วินแล้วเจ้าของรถมักอพยพครอบครัวจากชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง ผู้ประกอบการบางคนจะเป็นคนขับรถเอง บางคนใช้วิธีจ้างคนขับด้วยราคาค่าจ้าง 250 - 300 บาท ต่อวัน รถตู้วิ่งให้บริการทุกวันโดยไม่มีวันหยุด รถเข้าวินตั้งแต่ตีห้าครั้งถึงประมาณ 3 ทุ่ม หาก เจ้าของรถไม่ใช่คนขับเองพวกเขามักจะยกเว้นไม่เก็บค่าเช่ารถสัปดาห์ละหนึ่งวัน เพื่อเป็นการมอบ รายได้ในวันนี้ให้แก่คนขับรถ แม้ว่าธุรกิจรถตู้โดยสารสาธารณะจะสามารถตอบสนองความ ต้องการของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี เพราะราคาค่าโดยสารไม่แพงและมีความสะดวกรวดเร็วมากกว่า การขนส่งที่รัฐเป็นผู้จัดหาบริการให้ แต่ปัญหาที่คือ ธุรกิจประเภทนี้เป็นสิ่งที่รัฐไม่ถือว่าถูกต้องตาม กฎหมาย รถตู้โดยสารสาธารณะขัดแย้งกับอำนาจตามกฎหมายที่กรมการขนส่งทางบก กระทรวง คมนาคมถืออยู่ คืออำนาจที่จะอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนจากรถตู้ป้ายดำเป็นรถตู้ป้าย เหลือง และขัดแย้งกับอำนาจตามกฎหมายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ที่จะเปลี่ยน ทะเบียนรถตู้ป้ายเหลืองเป็นรถตู้โดยสารประจำทางปรับอากาศได้ เจ้าของวินรถตู้โดยสารสาธารณะ เป็นผู้ประกอบการ เพราะเขาเป็นผู้กำหนดตลาดขึ้นมา แต่เขาจะทำธุรกิจนี้ให้ถูกกฎหมายไม่ได้ ถ้าไม่ได้รับการยอมรับจากทางด้านกฎหมายจากกรมการขนส่งทางบก และ ขสมก.

กระนั้นก็ดี เนื่องจากนโยบายของกระทรวงคมนาคมที่ไม่ยอมรับให้รถตู้โดยสารสาธารณะ จดทะเบียนให้ถูกกฎหมายทั้งหมด เพราะฉะนั้น รถตู้โดยสารสาธารณะราวครึ่งหนึ่ง จึงถูกกีดกันให้ออกไปอยู่นอกระบบกฎหมาย มีรถตู้โดยสารเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่ถูกกฎหมายยอม

⁸ จตุพร นนทศิริ, “บทบาทของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน: กรณีศึกษา บริเวณท่ารถอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ กรุงเทพฯ,” หน้า 1.

⁹ สังคิต พิริยะรังสรรค์, ตำรวจผู้มีอิทธิพลและเศรษฐกิจมืด, หน้า 49.

ให้เข้ามาอยู่ในระบบ อย่างไรก็ตาม การทำธุรกรรมโดยสารที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรมการขนส่งทางบก และ ขสมก. เท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานตำรวจด้วย เพราะว่ากรมการขนส่งโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.2497 ได้มอบอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้แก่ นายตำรวจในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาค มีอำนาจเปรียบเทียบแทนอธิบดีกรมการขนส่งทางบกได้ ทำให้ตำรวจสามารถใช้อำนาจในการทำให้ธุรกรรมโดยสารจะดำเนินการได้หรือไม่ได้รับ และอำนาจตามกฎหมายนี้เอง ที่ทำให้ตำรวจเข้ามีส่วนแบ่งกับธุรกิจนี้ได้ ในกรณีนี้ตำรวจจึงเป็นผู้ร่วมสร้างตลาด (Market Maker)

นอกจากนี้ตำรวจยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่รักษาตลาดทั้งที่ถูกกฎหมาย คือ รถตู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐอย่างถูกต้อง และตลาดที่ผิดกฎหมายด้วย คือ รถตู้โดยสารที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้น เศรษฐศาสตร์กระแสหลักแทบไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง “อำนาจเศรษฐกิจ” เลย ในแบบจำลองการแข่งขันที่สมบูรณ์ ซึ่งในโลกของความเป็นจริงจะพบกับมิติและปรากฏการณ์ของอำนาจทุกหนทุกแห่ง โดยจะมีคนกลุ่มหนึ่งสามารถครอบงำ ควบคุม คนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ และก็จะมียุทธศาสตร์ที่คนกลุ่มหนึ่งต้องพึ่งพา และยอมรับคำสั่ง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับจากคนอีกกลุ่มหนึ่งเช่นกัน ชีวิตเศรษฐกิจที่เป็นจริงไม่ได้อยู่ในระบอบดุลยภาพที่บริสุทธิ์ หากแต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นท่ามกลางโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่ากัน¹⁰ จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ทำวิจัยจึงมีคำถามที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย กิจการรถตู้ใน กรุงเทพมหานคร และมีคำถามในการวิจัยดังนี้

1. พัฒนาการของธุรกิจของรถตู้โดยสารประจำทางสาธารณะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้อย่างไร
2. นโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก่อตัวหรือกำหนดนโยบายจัดการตัวเองอย่างไร หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายมีการต่อต้านพัฒนาอย่างไร ? และมีการจัดระเบียบมีรายละเอียดเป็นอย่างไร ? และมีการจัดระบบการจัดการรถตู้โดยสารประจำทางในระบบขนส่งมวลชนอย่างไร
3. ทำไมยังมีรถตู้เถื่อนหรือรถตู้โดยสารผิดกฎหมายในระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพและปริมณฑล เพราะเหตุใดผู้ประกอบการ ผู้โดยสาร จึงบังคับจ่ายค่าโดยสารต่างๆ ใน ระบบราชการ

จากคำถามการวิจัยข้างต้น ผู้ทำวิจัยเห็นว่า แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เน้นการพัฒนาตามแนวเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และผลกระทบของการพัฒนาดังกล่าวเกิดวิกฤตต่าง ๆ มากมายตามมา เพื่อตอบสนองความต้องการ

¹⁰ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง: โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบการเปลี่ยนแปลง, หน้า 27.

ของปัจเจกบุคคล แต่ก็ไม่มีโลกทัศน์ในการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อันจะทำให้สังคมตระหนักถึงผลกระทบ หรือวิกฤตการณ์ต่อเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีก ผู้ทำวิจัยจึงอยากศึกษาปรากฏการณ์จริง โดยใช้กระบวนการผลิตของการพัฒนาแนวทฤษฎีนิยม โดยเฉพาะรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน ที่แสดงถึงความเจริญเติบโตทางวัตตุมมาเป็นปรากฏการณ์จริงเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ เปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของเศรษฐศาสตร์การเมืองใน 2 มิติ หรือ 2 มุมมอง คือ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกระแสหลัก กับแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมองที่อุดมการณ์เบื้องหลังแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ และโยงเข้ากับอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองจากปรากฏการณ์จริง (รถตู้โดยสารประจำทาง) ในทุกมิติของแต่ละแนวทางการพัฒนา ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อไป ดังนั้นจากปัญหาและคำถามการวิจัยจึงนำมาเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้คือ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง ความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางและหน่วยงานของระบบราชการที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและระบบบริหารจัดการของรถตู้โดยสารประจำทาง
3. เพื่อศึกษารายละเอียดการประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง อันได้แก่ การเกิดรถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน การจ่ายเงินนอกระบบที่เกิดจากค่าร่วมวิ่งเส้นทาง ค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ค่าตอบแทนในการวิ่งรถตู้โดยสาร และความเกี่ยวข้องต่างๆ กับการจ่ายเงินนอกระบบต่อหน่วยงานราชการ
4. ทำอย่างไรให้การบริการรถตู้มีประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดี, ราคาถูก, ถูกกฎหมาย, เสริมความคล่องตัวในการให้บริการขนส่งมวลชน

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตด้านเวลา

เป็นการศึกษาวิวัฒนาการของการกำหนดให้มีการบริการรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน กทม. ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2538-2549) คือเมื่อปี พ.ศ. 2538 ดร.พิจิตร รัตนกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้จัดตั้ง “สหการรถตู้มวลชน” ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน เพื่อเพิ่มช่องทางการบริการระบบขนส่งมวลชนใน กทม.

ขอบเขตด้านพื้นที่

ปัจจุบันระบบขนส่งโดยรถตู้โดยสารประจำทางที่ผ่านการขออนุญาตเข้าบัญชีกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ มีจำนวนทั้งหมด 115 เส้นทาง ซึ่งมีเส้นทางเดินรถครอบคลุมบริเวณศูนย์กลางกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวม 5 จังหวัด ได้แก่ จว.นครปฐม จว.นนทบุรี จว.ปทุมธานี จว.สมุทรปราการ และ จว.สมุทรสาคร แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและระยะเวลาในการศึกษา ผู้ทำวิจัยเลือกศึกษาเฉพาะในกรุงเทพมหานครไม่จำกัดเส้นทาง เนื่องจากเป็นพื้นที่มีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย และเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงระหว่างระบบขนส่งมวลชนของประเภทต่างๆ

ขอบเขตด้านเนื้อหา

สำหรับการศึกษานี้ ทำการศึกษาเฉพาะรถตู้โดยสารประจำทางเท่านั้น ทั้งที่เข้าจดทะเบียนกับกรมจราจรขนส่งทางบก กรุงเทพฯ และรถตู้เถื่อนที่ลักลอบวิ่งทับเส้นทางโดยมิได้เข้าจดทะเบียนกับกรมจราจรขนส่งทางบก และมีเส้นทางเดินรถอยู่ในกรุงเทพฯ

1.4 วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ด้วยวิธีทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ซึ่งมีการพรรณนาความโดยวิเคราะห์ (Analytical Description) จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โดยจำแนกหลักฐานที่ใช้ประกอบการค้นคว้าได้ดังนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ

ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการให้บริการรถตู้สาธารณะในกรุงเทพฯ และเอกสารที่ไม่ได้รับการตีพิมพ์ เป็นต้น

ข้อมูลทุติยภูมิ

ได้แก่

- สถิติและข้อมูลผู้จดทะเบียนประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง กรมการขนส่งทางบก
- เอกสารและข้อมูลจากหอสมุดแห่งชาติ
- หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ บทความ ซึ่งค้นหาได้จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ

1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ในข้อมูลการศึกษานี้ จะมีคำศัพท์บางคำที่เป็นคำศัพท์เฉพาะทาง และที่เป็นคำศัพท์ตามบทบัญญัติของกฎหมายขนส่ง กฎหมายรถยนต์ ระเบียบขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จึงควรมีการนิยามคำศัพท์ไว้เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

นิยามคำศัพท์ตามกฎหมายขนส่ง กฎหมายรถยนต์ และระเบียบขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

การขนส่ง หมายความว่า การขนส่งคน สัตว์ หรือสิ่งของโดยทางบกด้วยรถ

รถยนต์ส่วนบุคคล ตามความหมายในบทบัญญัติของกฎหมายขนส่ง หมายถึง การขนส่งเพื่อการค้า หรือธุรกิจของตนเองด้วยรถที่มีน้ำหนักเกินกว่าหนึ่งพันกิโลกรัม

รถยนต์ส่วนบุคคล ตามความหมายในบทบัญญัติของกฎหมายรถยนต์ มี 2 ประเภท

- 1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินหกคน
- 2) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันกิโลกรัม ซึ่งไม่ได้ใช้ประกอบขนส่งเพื่อสินจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

เจ้าของรถ หมายความว่า ผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ

สัญญา หมายความว่า สัญญานำรถตู้โดยสารปรับอากาศเข้าทำสัญญาร่วมเดินรถเป็นรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

การจัดระเบียบการขนส่ง หมายถึง กระบวนการที่ทางราชการใช้อำนาจตามกฎหมายกำกับการดำเนินงานในกิจการขนส่ง โดยมีเป้าหมายที่จะให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินงาน ความปลอดภัย ความสะดวก

รถผู้ผิดกฎหมาย หมายถึง รถผู้ส่วนบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายรถยนต์ แต่ผู้ประกอบการขนส่งนำรถมาจัดเดินรถในลักษณะเป็นรถโดยสารประจำทาง หรือ รถโดยสารไม่ประจำทาง ซึ่งการจัดเดินรถลักษณะดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายขนส่ง

รถตู้โดยสารประจำทาง หมายถึง ระบบการขนส่งกึ่งสาธารณะ (Paratransit) ประเภทหนึ่งที่มีรูปแบบส่งผลระหว่างระบบขนส่งมวลชนและการขนส่งโดยรถยนต์ส่วนบุคคล ที่มีการดำเนินงานโดยภาคเอกชน

วิน หมายถึง สถานที่ที่ทางกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสารจัดเตรียมไว้เพื่อใช้จอดรับ-ส่งผู้โดยสาร ทั้งบริเวณจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดการเดินทาง

พฤติกรรมการเดินทาง หมายถึง การกระทำของบุคคล ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกรูปแบบการเดินทาง รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่ถือเป็นตัวกำหนดให้เกิดการกระทำเช่นนี้

รูปแบบการเดินทาง หมายถึง ระบบขนส่งมวลชนต่างๆ ที่ผู้เดินทางเลือกใช้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสะดวก และความเหมาะสมต่อการเดินทางในแต่ละครั้ง

เวลาที่ใช้ในการเดินทาง หมายถึง ช่วงระยะเวลาที่ผู้เดินทางได้เดินทาง จากจุดเริ่มต้นไปยังจุดสิ้นสุดตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เวลาในการเดินทางจะแตกต่างกันไปตามสภาพการจราจรและเวลา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงการพัฒนาศูนย์ธุรกิจนิคม โดยใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะกับมิติของเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่มีมุมมองลงลึกไปถึงประเด็นที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักมองข้ามไป เช่น อำนาจและอิทธิพล อำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจ กระบวนการกลายสินค้ารัฐเป็นทุน เป็นต้น

2. ทำให้ผู้อ่านมีความรู้และเข้าใจ ถึงกรอบการมองปรากฏการณ์ต่างๆ ได้หลายมิติที่เป็นระบบและเป็นพลวัต สามารถผสมผสานและประยุกต์หลักในการวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน และหลายมุมมอง

3. ทำให้ผู้อ่านตระหนักถึงผลกระทบจากการเข้าสู่ระบบการพัฒนาแนวทุนนิยม ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมไทยซึ่งอาจนำไปสู่ความเอารัดเอาเปรียบและความไม่ยุติธรรมในสังคมไทย

บทที่ 2

กรอบทฤษฎีและวรรณกรรมปริทัศน์

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการแสวงหาค่าเช่า (Rent Seeking) รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการกลายสินค้าเป็นทุน (Commoditization) ซึ่งจะนำไปผสมผสานกับแนวคิดเกี่ยวกับการขนส่งมวลชนที่จะกล่าวในบทต่อไป เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตลอดจนวรรณกรรมปริทัศน์ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วางกรอบแนวทางไว้ 2 มุมมอง กล่าวคือ จะเปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีระหว่างมุมมองการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากการศึกษาของผู้วิจัยเป็นการศึกษาถึงบทบาทของทุนนิยมในรูปแบบของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงกับระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในด้านของการเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดโดยพฤติกรรมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การบริโภค และการจัดจำหน่าย ล้วนแล้วแต่มีส่วนเกี่ยวพันทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน ธุรกิจเอกชน องค์กรรัฐบาล ตลอดจนถึงระดับประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ทำวิจัยจะใช้กรอบทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ซึ่งให้ความสนใจในระบบการจัดสรรทรัพยากรของเศรษฐกิจแบบตลาดในภาคสาธารณะ โดยจะศึกษาถึงการตัดสินใจของรัฐในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรรถตู้สาธารณะว่ามีการตัดสินใจเช่นไร ปัจจัยใดที่เป็นตัวแปรและกลุ่มผลประโยชน์ใดที่มีส่วนผลักดันและก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มอำนาจทางธุรกิจ และอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแล้วจะพบว่า เศรษฐศาสตร์กระแสหลักค่อนข้างมีข้อจำกัด และได้ข้ามประเด็นที่สำคัญต่างๆ บางประเด็นไป เช่น ประเด็นอำนาจและกลุ่มอิทธิพลที่มีผลกระทบต่อกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและรายได้ของรถตู้ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากอำนาจซึ่งไม่อาจมองข้ามได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้นำกรอบของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงมิติการมองปรากฏการณ์ของบทบาททุนนิยมรถตู้ในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร

2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) สามารถแยกประเด็นสำคัญต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของนักวิชาการท่านต่าง ๆ

2.1.1.1 นิยามและความหมาย

จากวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่า ได้มีการให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการต่างประเทศหรือแม้แต่ นักวิชาการของประเทศ ไทยเองก็ตาม โดยแต่ละท่านได้ให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

David Easton กล่าวมีความเห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่คู่ควรระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง¹

Thomas R. Dye มีความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ²

สุภชัย ยาวะประภาส³ มีความเห็นว่า “... กิจกรรม ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรจะอย่างไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจนการกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้นกลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (public policy) นั่นเอง ...”

ดังนั้นจากคำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้น อาจพอสรุปใจความได้ว่า นิยามความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะนั้นล้วนแต่มีจุดคล้ายคลึงที่สำคัญคือ ได้เกิดขึ้นมาจากเจตนารมณ์การตัดสินใจของภาครัฐเป็นหลักสำคัญ

¹David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 110.

²Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 5th ed. (N.J.: Prentice-Hall, 1984), p. 1.

³สุภชัย ยาวะประภาส, *นโยบายสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 1.

2.1.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นอกเหนือจากนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะ ยังพบว่าได้มีการกล่าวไว้เกี่ยวกับทฤษฎีที่มีความเกี่ยวเนื่องกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งในที่นี้ขอยกทฤษฎีระบบ (System Theory) ขึ้นเป็นหลักในการอธิบาย

หัวใจสำคัญของทฤษฎีระบบ (System Theory) นั้นได้ถูกกล่าวไว้โดย David Easton ซึ่งได้แสดงความเห็นไว้ว่า การเมือง (Politics) เป็นเรื่องของอำนาจ และการเมือง คือ การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่กันทั้งหลายในสังคม นอกจากนี้แล้ว David Easton ยังเป็นผู้นำความคิดเรื่องการวิเคราะห์การเมืองไว้ว่า การเมือง (Politics) เป็นผลของกระบวนการของระบบซึ่งมีความต้องการ (demand) และผลตอบสนองของความต้องการ (supply) ต่าง ๆ เป็นปัจจัยนำเข้าไปสู่กระบวนการแปรรูป ซึ่งก็คือระบบการเมือง เพื่อให้ออกมาเป็นปัจจัย ที่ต้องการ (output) นั่นก็คือ การตัดสินใจ และการกระทำของรัฐบาล ซึ่งในที่นี้ก็คือนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการทั้งหมดนั้น จะมีปัจจัยสภาพแวดล้อม (environment) เป็นตัวแปรรอบข้าง ซึ่งจะทำให้เกิดผลสะท้อนกลับ (feed back) กลับไปเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ได้ใหม่⁴

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาวรรณกรรมที่ผ่านมามีพบว่า มีวรรณกรรมจำนวนมากที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลและนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นงานศึกษาของตะวันตก เช่น George C Edward III, Mazmanian & Sabatier, Hogwood & Gunn, Alexander, Barrett & Fudge หรือ Carl Van Hlom หรืองานศึกษาวิจัยในประเทศไทย ของ สุภชัย ขาวะประภาส ก็ตาม ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นประเด็นสำคัญต่างๆดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย

พบว่าในประเด็นปัจจัยดังกล่าวนี้ Carl E. Van Horn⁵ และ สุภชัย ขาวะประภาส⁶ ต่างมีความเห็นร่วมกันไปในทิศทางเดียวกัน โดยได้ให้ความสำคัญกับ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสพการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น ตลอดจนคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ ซึ่ง Van Horn ได้ให้ความเห็น

⁴Easton, Understanding Public Policy.

⁵Carl E. Van Horn, Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementers (Massachusetts: Lexington Books, 1979).

⁶สุภชัย ขาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

ถึงการปฏิบัติตามโครงการ (Program Performance) โดยให้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติตามโครงการหรือข้อเสนอดังกล่าวด้วย

ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย

พบว่าในส่วนนี้ได้ให้ความสำคัญกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้ ตลอดจนความเที่ยงตรงของข้อมูลข่าวสารไปยังผู้ปฏิบัติ ซึ่งในส่วนนี้ได้รับความเห็นพ้องในทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น George Edwards⁷ และ Barrett & Fudge⁸ รวมถึง Mazmanian & Sabatier⁹ หรืองานศึกษาในประเทศไทยของ ศุภชัย ยาวะประภาส ต่างมีความเห็นในทางเดียวกัน โดยประเด็นที่ได้รับการเน้นย้ำสำคัญคือ ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่สื่อไปถึงผู้ปฏิบัติ รวมไปถึงความชัดเจนของเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ปัจจัยความเป็นไปได้ในทางการเมือง

พบว่าในส่วนปัจจัยนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส ได้ศึกษาไว้ว่าตัวแปรทางการเมืองที่มีอิทธิพล ได้แก่ การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชนความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล การสนับสนุนจากชนชั้นนำ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน และรวมไปถึงการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹⁰ ซึ่งทั้งหมดนี้นั้นคาดว่าจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ซึ่งเห็นได้จากงานศึกษาของ Hogwood and Gunn ซึ่งได้เน้นย้ำความสำคัญของสภาพภูมิศาสตร์ตลอดจนการเมืองข้างเคียง¹¹ และงานของ Alexander ที่เน้นความสำคัญของการสนับสนุนทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย¹²

⁷George C. Edwards, Implementing Public Policy (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 9-12.

⁸Susan Barrett and Colin Fudge, editors, Policy and action : Essays on the Implementation of Public Policy (London : Methuen, 1981).

⁹Daniel Mazmanian and Paul A. Sabatier, editors, Effective Policy Implementaion (Massachusetts: Lexington Books, 1981).

¹⁰ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

¹¹Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis of the Real World (Oxford: Oxford University Press, 1984), pp. 203-217.

¹²Ernest R. Alexander, "From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Public Implementation Process," Administration and Society 16, 4 (1985): 403-426.

ปัจจัยความเป็นไปได้ทางเทคนิค

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ปัจจัยความเป็นไปได้ทางเทคนิค หมายถึง การร่างนโยบาย เช่น มีผู้คน หรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงไร ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ และรวมไปถึงลักษณะของเทคโนโลยี ซึ่งในส่วนนี้ได้มีความเห็นสอดคล้องในทางเดียวกัน¹³ โดย Hogwood and Gunn โดยได้ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องทางทฤษฎีที่มีผลต่อสภาพปัญหา¹⁴

ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากร

ในส่วนของทรัพยากรที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะนั้น พบว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายเช่นกัน พบว่านักวิจัยจำนวนมากได้ให้ความเห็นในทางเดียวกันถึงความสำคัญของปัจจัยทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นงานของ George C. Edwards, Barrett and Fudge, Mazmanian and Sabatier, Hogwood and Gunn, Alexander หรือ Carl E. Van Horn รวมถึง ศุภชัย ยาวะประภาส ด้วยเช่นกัน

ทรัพยากรในที่นี้มีความหมายตั้งแต่ บุคลากรที่ปฏิบัติงาน เงินสนับสนุนงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย¹⁵ ซึ่งการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้จะต้องมีความเพียงพอและต่อเนื่อง¹⁶ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานต้องมีความพร้อมและผูกพันกับงาน¹⁷ ต้องมีความสอดคล้องระหว่างทรัพยากรและกำลังคนในการปฏิบัติ¹⁸ นอกจากนี้แล้วยังต้องได้รับการสนับสนุนจากประชากรและการเมืองประกอบพร้อมกันด้วย¹⁹

ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานนับว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ซึ่งในส่วนดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย ประเภทของหน่วยงาน โครงสร้าง และลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์

¹³ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

¹⁴Hogwood and Gunn, *Policy Analysis of the Real World*, pp. 203-217.

¹⁵Edwards, *Implementing Public Policy*.

¹⁶Van Horn, *Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementers*.

¹⁷Mazmanian and Sabatier, editors, *Effective Policy Implementation*.

¹⁸Hogwood and Gunn, *Policy Analysis of the Real World*, pp. 203-217.

¹⁹Alexander, "From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Public Implementation Process," *Administration and Society* 16, 4: 403-426.

กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด²⁰ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นเช่นเดียวกันในงานของ Alexander และ Carl E. Van Horn

Alexander ได้ให้ความเห็นในส่วนนี้ไว้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จส่วนหนึ่งคือ ลักษณะโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงาน²¹ ซึ่งคล้ายคลึงกับความเห็นของ Carl E. Van Horn ที่ระบุว่าสภาพแวดล้อมของนโยบายระดับประเทศ ได้แก่ การสื่อสาร อำนาจบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย รวมถึงบทบาทของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จเช่นกัน และรวมไปถึง ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ²²

ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

ทัศนคติเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนักวิชาการ ไม่ว่าจะเป็น George C. Edwards, Hogwood and Gunn, Alexander, Carl E. Van Horn และ ศุภชัย ยาวะประภาส

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ทัศนคติหรือความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย²³ ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย²⁴ ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ²⁵

นอกจากนี้แล้วยังรวมไปถึง การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลที่วางไว้²⁶ รวมไปถึง ขั้นตอนการตัดสินใจของหน่วยงาน ซึ่งนับว่าเกี่ยวข้องกับทัศนคติเช่นกัน²⁷

²⁰ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

²¹Alexander, "From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Public Implementation Process," Administration and Society 16, 4: 403-426.

²²Van Horn, Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementers.

²³Alexander, "From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Public Implementation Process," Administration and Society 16, 4: 403-426.

²⁴Van Horn, Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementers.

²⁵ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

²⁶Edwards, Implementing Public Policy.

²⁷Hogwood and Gunn, Policy Analysis of the Real World, pp. 203-217.

ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ของกลไกในการดำเนินการ

ในส่วนของปัจจัยความสัมพันธ์ของกลไกในการดำเนินการนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย เช่นในงานของ George C. Edwards, Barrett and Fudge และ ศุภชัย ยาวะประภาส

ความสัมพันธ์ของกลไกในการดำเนินการนั้น มีความหมายรวมถึง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจมีมากน้อยเพียงใด ความสัมพันธ์ดั้งเดิมและการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน²⁸ นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจำนวนองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ²⁹ และ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ลักษณะเฉพาะของหน่วยงาน กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลระดับปฏิบัติ³⁰

2.1.3 ตัวแบบเกี่ยวกับการก่อตัวและการกำหนดของนโยบายสาธารณะ

สำหรับการก่อตัวหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ สามารถจำแนกผ่านกลุ่มผู้ก่อตัวของนโยบายสาธารณะ โดย Charles Levine³¹ ได้ศึกษาและรวบรวมตัวแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะไว้ 4 ลักษณะ คือ ตัวแบบถึงขยะ ตัวแบบชุมชนนโยบาย ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย และตัวแบบหน้าต่างนโยบาย ซึ่งแต่ละตัวแบบนั้นมีความแตกต่างกันดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.1 ลักษณะการก่อตัวของนโยบายสาธารณะตาม ความเห็นของ Charles Levine

ตัวแบบ	จุดเริ่มต้น/การก่อตัว
1. ตัวแบบถึงขยะ	ประยุกต์จากทฤษฎีว่าด้วยทางเลือกองค์กร (Organization Choice) จากสถานการณ์ความสับสนในสังคม และการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มบุคคลต่างๆร่วมกันในการแสวงหาทางออก โดยนำปัญหาและทางแก้ไขมาเข้าคู่กัน
2. ตัวแบบชุมชนนโยบาย	มาจากความคิดของผู้ชำนาญการ (specialists) และผู้เชี่ยวชาญ (experts) ในสาขานโยบายด้านต่างๆ มาจากการริเริ่มวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบ และการสังสมความคิด เป็นอิสระจากความกดดันและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

²⁸ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 101-118.

²⁹Edwards, Implementing Public Policy.

³⁰Barrett and Fudge, editors, Policy and action : Essays on the Implementation of Public Policy.

³¹Charles H. Levine, "Where Policy Comes From: Ideas, Innovations, and Agenda Choices," Public Administration Review 45, 1 (Jan. - Feb. 1985): 255-258.

ตัวแบบ	จุดเริ่มต้น/การก่อตัว
3. ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย	มาจากภาวะความเป็นผู้นำ (leadership) ของผู้สร้างวาระนโยบาย ในที่นี้ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้ทำการชักชวน นักวิชาการ หรืออาจเป็นนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะทำหน้าที่สนับสนุนและชี้แนะนโยบาย รวมถึงการเสียดลทรัพยากรต่างๆในการร่วมแสวงหาทางออก
4. ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย	ขึ้นกับสถานการณ์หรือโอกาส ที่เปิดให้มีการนำเสนอ นโยบายสาธารณะขึ้นมา ซึ่งทำให้กลุ่มบุคคลต่างๆต้องเตรียมพร้อมเสมอในการนำเสนอประเด็นสาธารณะ

ที่มา: สรุปความจาก Charles H. Levine: “Where Policy Comes From: Ideas, Innovations, and Agenda Choices” จากวารสาร Public Administration Review Vol. 45 No. 1 หน้า 255-258.

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการก่อตัวของนโยบายสาธารณะแล้ว ยังมีงานศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงการกำหนดขึ้นของนโยบายสาธารณะมาจากสิ่งอื่นๆ ซึ่ง Thomas R. Dye ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า นโยบายสาธารณะอาจกำหนดหรือเกิดขึ้นอย่างมีเหตุมีผล (rational model) โดยมุ่งหวังให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด หรืออาจมาจากตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) ซึ่งเป็นผลจากความต่อเนื่องของกิจกรรมเดิมของรัฐบาล หรือแม้แต่มานจากการตระหนักของชนชั้นนำในสังคมที่บริหารปกครองสังคมที่ให้ความสำคัญกับปัญหาสาธารณะ (elite model) หรือเหตุผลสุดท้ายคือ มาจาก ตัวแบบกลุ่ม (group model) ซึ่งได้อธิบายว่า กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองซึ่งผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนอำนาจขึ้นมา เมื่อกลุ่มอิทธิพลมีการเปลี่ยนแปลง นโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย³²

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่า (Rent)

สำหรับแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับค่าเช่านั้น ได้มีการกล่าวอย่างละเอียดในงานศึกษาของ ผาสุกและนวนน้อย³³ ซึ่งได้กล่าวไว้ถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นความหมายของค่าเช่า ในทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่า ประเด็นต่างๆทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เกี่ยวเนื่องกับการอธิบายวิเคราะห์ในส่วนของผู้สาธารณะต่อไป

³²Dye, *Understanding Public Policy*.

³³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ,” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 21, 4 (ธันวาคม 2546): 1-28.

2.2.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent)

งานศึกษาของผาสุกและนวนน้อยได้ให้ความหมายของคำว่าค่าเช่าในทางเศรษฐกิจหรือในที่นี้เรียกว่า ค่าเช่า ว่า “... ค่าเช่า หมายถึง รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติ โดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรืออาจหมายถึงรายได้ซึ่งสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัท จะได้จากทางเลือกอื่น” โดยค่าเช่านั้นสามารถจำแนกออกได้หลายประเภทด้วยกัน โดยยึดถือเอาตาม ลักษณะของสินค้าหรือบริการนั้นๆ บ้างก็ขึ้นกับสภาพตลาดเป็นสำคัญเป็นต้น

ค่าเช่าสามารถจำแนกออกเป็น 6 ประเภทสำคัญ ได้แก่ ค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly Rent), ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (Rents Based on Transfer), ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Rents), ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Innovation Rents), ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (Rents for Learning) และค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (Monitoring and Management Rents)³⁴ ซึ่งความแตกต่างของค่าเช่าแต่ละประเภทยังสามารถสรุปได้ในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ประเภทต่างๆ

ค่าเช่า	ลักษณะค่าเช่า
1. ค่าเช่าในการผูกขาด	มาจากการเป็นผู้ผูกขาดสินค้าบริการในตลาด โดยผู้ผูกขาดได้รับกำไรเกินปกติอย่างมหาศาลจากสินค้าบริการดังกล่าว
2. ค่าเช่าจากการ โอนย้ายทรัพยากร	มาจากการโอนย้ายทรัพยากรผ่านกลไกทางการเมือง เป็นการโอนทรัพย์สินสาธารณะมาเป็นของเอกชน โดยอาจถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ได้ทั้งสองทาง และมักเป็นที่มาของการสะสมทุน
3. ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ	มาจากรายได้ที่มาจากการเข้าถึงทรัพยากรที่หายาก
4. ค่าเช่าจากนวัตกรรม	มาจากรายได้เกินปกติของผู้ประกอบการที่ได้รับจากการผลิตสินค้าใหม่ที่ผู้อื่นยังไม่สามารถผลิตได้ โดยมีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาประกอบพร้อมกัน
5. ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้	มาจากกระบวนการเรียนรู้เทคโนโลยีและนำมาดัดแปลงให้เหมาะสม
6. ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ	มาจากส่วนเกินที่ได้รับจากการบริหารจัดการที่ดี ทำให้มีรายได้ส่วนเกินมากขึ้น และส่งเสริมให้เกิดแรงจูงใจในการบริหารให้ดีขึ้น

ที่มา : สรุปความจาก ผาสุก และนวนน้อย “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ” ในวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 เดือนธันวาคม 2546 หน้า 1-28.

³⁴รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ สามารถอ่านได้จาก ผาสุก และนวนน้อย, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 21, 4: 1-28.

ผาสุกและนวนน้อยได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจว่า ค่าเช่าหรือผลกำไรเกินปกติอยู่ได้โดยมีโครงสร้างของสิทธิทางเศรษฐกิจเป็นตัวรองรับ เช่น ค่าเช่าผูกขาดรองรับด้วยโครงสร้างแห่งการผูกขาดสิทธิที่ไม่สามารถแบ่งแยกสินทรัพย์ได้ หรือสิทธิตามกฎหมายที่เป็นผู้ผลิตรายเดียวในตลาด ขณะที่ค่าเช่าจากนวัตกรรมมาจากสิทธิเหนือทรัพย์สินทางปัญญาที่รัฐให้การรับรอง

เนื่องด้วยเหตุที่ค่าเช่า คือ ค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ จึงก่อเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างและคงไว้ซึ่งค่าเช่าเหล่านั้น ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงกิจกรรมการเมืองที่ถูกกฎหมาย เช่น การชักนำหรือการวิ่งเต้น การกดดัน โดยรวมแล้วผาสุกและนวนน้อยเห็นว่า การกระทำเหล่านี้คือพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า (Rent-Seeking) ซึ่งหมายถึงการกระทำที่หาทางสร้างขึ้นเพื่อคงไว้หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถาบันที่เป็นพื้นฐานของค่าเช่าแต่ละชนิด³⁵

2.2.2 การแสวงหาค่าเช่า (Rent –Seeking)

พบว่าได้จากงานศึกษาของ Khan and Jomo ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าว่ามีการพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยเริ่มต้นจากการให้ความสนใจกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรในรูปของปัจจัยนำเข้า (inputs) ให้หมดไปโดยที่มิได้ช่วยให้มูลค่าสุทธิของผลผลิตสุดท้าย (output) เพิ่มขึ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการวิเคราะห์กิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต (unproductive) ในแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเมืองคลาสสิก³⁶

ในมุมมองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก การแสวงหาค่าเช่าจึงไม่ส่งผลดีกับพัฒนาการเศรษฐกิจ แต่ Khan and Jomo มีความเห็นแตกต่าง โดยให้ความสนใจในประเด็น ค่าเช่าส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากค่าเช่าบางชนิดอาจแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพ เช่น ค่าเช่าที่เกิดจากการผูกขาดในอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง แต่ค่าเช่าบางชนิดอาจมีประสิทธิภาพหรือมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น ค่าเช่าที่เกิดจากการให้ความคุ้มครองนวัตกรรม เป็นต้น

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ Mushtaq H. Khan and Jomo K.S., editors, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge Massachusetts, 2000).

*แม้ว่าค่าเช่าประเภทหลังนี้จะมีผลต่อการสร้างหรือเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ แต่ประสิทธิภาพของค่าเช่าเหล่านี้ยังขึ้นอยู่กับการวางกรอบกติกา และเงื่อนไขที่ดี ถ้าเงื่อนไขเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป ค่าเช่าก็อาจกลายเป็นตัวถ่วงหรือลดประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจได้ ตัวอย่าง เช่น ในการให้ความคุ้มครองนวัตกรรมใหม่ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม การให้ความคุ้มครองที่นานจนเกินไปหรือเงื่อนไขในการคุ้มครองมากเกินไป ก็อาจส่งผลกระทบต่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการแข่งขันในอนาคต หรือเป็นตัวขัดขวางพัฒนานวัตกรรมนั้นสืบเนื่องต่อไปในอนาคตได้

เนื่องจากค่าเช่ามีหลายชนิด และบางชนิดก่อผลดีต่อประสิทธิภาพการผลิต และพัฒนาการเศรษฐกิจ บางชนิดก่อผลลบ จึงมีความจำเป็นที่ผู้วางนโยบายต้องเข้าใจบทบาทและผลกระทบของค่าเช่าประเภทต่างๆ และกระบวนการแสวงหาค่าเช่า นอกจากนี้ Khan and Jomo ยังชี้ให้เห็นว่า การแสวงหาค่าเช่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้แสวงหาค่าเช่าและผู้มีตำแหน่งทางการเมือง³⁷

จากข้อสรุปข้างต้นของ Khan and Jomo ผู้ซึ่งมีตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งข้าราชการระดับสูง มีอำนาจสร้างและควบคุมค่าเช่าด้วยวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้นักธุรกิจหรือปัจเจกได้กำไรในอัตราสูง สูงกว่าระบบตลาดปกติที่จะให้ได้

ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับต้นทุนในการแสวงหาเป็นบวกหรือลบ ต่อเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้หัวใจของการวิเคราะห์คือ

(ก) ค่าเช่าที่แสวงหา และบังเกิดขึ้นเป็นค่าเช่าชนิดใด เป็นค่าเช่าที่มีแนวโน้มส่งผลดีกับพัฒนาการเศรษฐกิจ หรือเป็นค่าเช่าที่ส่งผลเสีย

(ข) กระบวนการแสวงหาค่าเช่าที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการสะสมทุนของเศรษฐกิจ มีนัยยะต่อประเภทของค่าเช่าให้เกิดการลงทุนที่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่ เพียงใด

(ค) ความพยายามเปลี่ยนโครงสร้างค่าเช่า อาจนำไปสู่ความขัดแย้งด้านการจัดสรรผลประโยชน์ การแบ่งสรรอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจอาจกำหนดว่าปัจเจกชนใด หรือกลุ่มใดจะได้รับการจัดสรรค่าเช่า ใครจะได้ค่าเช่ามากน้อยอย่างไร ต้องแบ่งกับใครบ้างภายในระบบอุปถัมภ์ มีนัยยะต่อผลลัพธ์ค่าเช่าในท้ายที่สุด

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผู้แสวงหาค่าเช่า ทั้งที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบการ และผู้แสวงหาที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการ และพรรคพวก กับนักการเมือง ข้าราชการ วิธีการแสวงหาค่าเช่า และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2.3 ชนิดของค่าเช่าและนัยยะต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ

ผลวิเคราะห์จากงานของผาสูกและนวนน้อยได้แสดงศักยภาพของผลได้ทางสังคมสุทธิของค่าเช่าประเภทต่างๆ ในรูปของประสิทธิภาพด้านการจัดสรรทรัพยากรและศักยภาพในการเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจดังแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งได้ให้ข้อสรุปจำแนกตามประเภทของค่าเช่าแต่ละชนิดไว้ดังนี้

³⁷Khan and Jomo, editors, Rents, Rent-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia.

ค่าเช่าจากการผูกขาดมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ค่าเช่าที่มีแนวโน้มส่งผลบวกกับเศรษฐกิจที่ชัดเจน คือ ค่าเช่าจากทรัพยากรหายาก และค่าเช่าเกิดจากนวัตกรรม ส่วนค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากรอาจจะมีผลบวกและจำเป็นในช่วงที่มีการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน แต่อาจแปรเปลี่ยนเป็นค่าเช่าจากการผูกขาดไม่เป็นผลดีกับเศรษฐกิจ แต่จะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถและการกำกับดูแลของภาครัฐ

สำหรับค่าเช่าเกิดจากนวัตกรรมมีแนวโน้มเป็นผลบวกกับระบบเศรษฐกิจ แต่ถ้าหากปล่อยให้คงอยู่นานอาจแปรเปลี่ยนเป็นค่าเช่าผูกขาดได้ จึงต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการให้การคุ้มครองที่เหมาะสม เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคกับการแข่งขันในอนาคต หรือขัดขวางการพัฒนาวัตกรรมนั้นสืบเนื่องไปในอนาคต

ตารางที่ 2.3 ประเภทของค่าเช่าและผลต่อเศรษฐกิจ

ประเภทของค่าเช่า	นัยยะต่อผลได้ผู้สังคม	นัยยะต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ- คือลด + คือเพิ่ม	ข้อสังเกต
ค่าเช่าจากการผูกขาดตลาด (monopoly rent)	ไม่มีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม -	บางที่แยกจากค่าเช่า จากนวัตกรรมลำบาก อาจจำเป็นในช่วงที่มีการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน (primitive accumulation) เพราะช่วยสร้างกรรมสิทธิ์ใหม่ๆ ให้นักธุรกิจได้มีโอกาสสะสมทุน แต่อาจแปรเปลี่ยนเข้าสู่สภาพขาดประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็ว
ค่าเช่าจากทรัพยากรหายาก (natural resource rent)	มีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม +	
ค่าเช่าจากการโอนทรัพยากร (rent based transfer)	ไม่มีผล แต่อาจทำให้ประสิทธิภาพลด	กำหนดไม่ได้ อาจเป็น + หรือ -	
ค่าเช่าเกิดจากนวัตกรรม (Schumpeterian rent)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม +	อาจแปรเปลี่ยนเป็นค่าเช่าจากการผูกขาด หากปล่อยให้คงอยู่เป็นเวลานาน
ค่าเช่าจากการเรียนรู้ (rent for learning)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	อาจจะ +	มีประสิทธิภาพหรือไม่อาจขึ้นกับความสามารถที่กำกับให้นำความรู้และเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิต
ค่าเช่าจากการกำกับดูแล (monitoring rent)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	อาจจะ +	มีประสิทธิภาพหรือไม่อาจขึ้นอยู่กับความสามารถและการกำกับดูแลของผู้กำกับดูแล

ที่มา : ผาสุก และนวนน้อย “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ” ในวารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 เดือนธันวาคม 2546 หน้า 1-28

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสินค้า (Commodity)

2.3.1 สินค้า

พบว่าผลผลิตของแรงงานที่ผลิตขึ้นเพื่อขายในตลาดมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) เป็นส่วนผสมของคุณภาพทางวัตถุและแรงงานที่จำเป็นทางสังคม (Socially indispensable labor)
- 2) มีมูลค่าใช้สอย และมีมูลค่าแลกเปลี่ยน คือ มีประโยชน์ในการใช้สอยและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้
- 3) การผลิตสินค้านั้นมีนัยยะหมายถึง ระบบการแบ่งงานกันทำด้วย
- 4) การผลิตสินค้าเป็นส่วนสำคัญของการผลิตแบบทุนนิยม ซึ่งมีกลไกตลาดและธุรกิจเอกชนดำรงอยู่
- 5) ในเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแม้แต่พลังงานก็เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง เพราะว่ามันมีมูลค่าและซื้อและขายกันได้

ในทัศนะของพวกมาร์กซิสต์ ทุนนิยมจะหมกมุ่นอยู่กับการผลิตสินค้า โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ทางสังคม ถ้าตราบดีที่สินค้านั้นสามารถทำกำไรได้

ในเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบวางแผนจากส่วนกลาง ได้มีความเห็นเกี่ยวกับสินค้าว่า สิ่งที่ถูกต้องว่าเป็นสินค้านั้นมีเฉพาะสินค้าบริโภคที่ผลิตขึ้นเพื่อตลาดและสินค้าสำหรับส่งออกเท่านั้น **Commodity Fetishism** เป็นศัพท์ที่มาร์กซ์ใช้ สำหรับกระบวนการผลิตและเพื่อการกำไรสูงสุดอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความต้องการทางสังคมและความยุติธรรมทางสังคมในกระบวนการนี้ ประชาชนถูกทำให้หลงเชื่อไปว่าสินค้านั้นมีค่าแลกเปลี่ยนภายในตัวของมันเอง และมองความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าของสินค้านั้นว่าเป็นความสัมพันธ์ของสิ่งของมากกว่าที่จะมองว่าเป็นความสัมพันธ์ของคนในกระบวนการผลิต commodity fetishism ยังหมายถึง การแสวงหาเงินอย่างหลงใหล โดยเฉพาะในแง่ที่เงินสามารถซื้อสิ่งต่างๆ ได้โดยไม่คำนึงถึงคุณค่าอื่นใด

2.3.2 ทฤษฎีมูลค่าแรงงาน (Labour Theory of Value)

ในส่วนนี้พบว่า วิทยากร เชียงกูล ได้กล่าวไว้ถึง **Labour Theory of Value** ทฤษฎีที่เสนอโดยพวกนักเศรษฐศาสตร์ คลาสสิกว่า แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน อย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับที่ดินและทุน ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการแลกเปลี่ยนในตลาดโดยมีอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand) เป็นผู้กำหนดราคาหรือค่าจ้าง

ทฤษฎีดังกล่าวมองว่าคนงานที่ไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ไม่มีปัจจัยที่จะช่วยให้ตนเองยังชีพได้ นอกจากจะต้องขายพลังแรงงานของตนให้กับนายทุน ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ดังนั้นในสภาพเช่นนี้ แรงงานจึงถูกพิจารณาเหมือนกับสินค้าอย่างหนึ่ง ซึ่งมีการเสนอซื้อและขายในราคาที่ถูกระบุโดยอุปสงค์ของแรงงาน

นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกบางคนอธิบายว่า ราคา (หรือค่าจ้าง) ถูกกำหนดโดยประโยชน์ใช้สอยของแรงงาน และต้นทุนในการผลิตแรงงานขึ้นมา (การผลิตทดแทนแรงงานขึ้นใหม่ในระดับที่พอให้แรงงานยังชีพอยู่ได้) ในขณะที่กลุ่มมาร์กซิสต์ได้ปฏิเสธความน่าเชื่อถือทางจริยธรรมของทฤษฎีนี้ โดยวิจารณ์ว่า การจัดให้แรงงานอยู่ในประเภทเดียวกับที่ดิน และเงินทุน (humanization) และได้แย้งว่า มีแต่แรงงานเท่านั้นที่ เป็นผู้สร้างคุณภาพ สร้างทรัพย์สิน และมูลค่าเหล่านั้นมีมูลค่าส่วนเกิน ซึ่งส่วนเกินนี้ แลกที่ขูดรีดเอาไป ขณะที่ที่ดินและเงินทุนเป็นเพียงปัจจัยการผลิต พวกเขาจึงมองว่าทฤษฎี Labour Theory of Value นี้เป็นการหาเหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ซึ่งเจ้าของปัจจัยการผลิตอยู่ได้ด้วยการขูดรีดพวกแรงงานรับจ้าง³⁸

2.4 วรรณกรรมปริทัศน์

พบว่าในประเทศไทยนั้น ได้มีงานศึกษาหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับรถตู้โดยสารประจำทาง ไม่ว่าจะเป็นงานศึกษาของ จตุพร นนทศิริ, บุญงาม เอี่ยมสุกวัฒน์ หรืองานศึกษาของฉัตรวรรณ ปัญญาสุทธิ

งานศึกษาทั้งสามชิ้นนั้นต่างมุ่งเป้าหมายศึกษารถตู้โดยสารประจำทางในแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการขนส่ง หรือแม้แต่การจัดระเบียบรถตู้โดยสารก็ตาม โดยงานศึกษา 2 ใน 3 ได้เป็นการศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันกับงานศึกษาชิ้นนี้

นอกจากนี้ยังพบว่ามีความคล้ายคลึงกันของงานทั้งสามชิ้น คือ งานทั้งสามนั้นแม้จะเกี่ยวข้องกับรถตู้ แต่เป็นการศึกษาในเชิงกระแสหลัก โดยไม่เน้นเจาะศึกษาในแง่มุมเศรษฐศาสตร์การเมืองมาก่อน ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่างานชิ้นนี้จะเป็นการเติมภาพให้มีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากขึ้น

งานศึกษาของ จตุพร นนทศิริ ในหัวข้อเรื่อง “บทบาทของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานคร”³⁹ และงานศึกษาของ บุญงาม เอี่ยมสุกวัฒน์ ในหัวข้อ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการขนส่งโดยรถตู้ในเขตกรุงเทพมหานครตอน

³⁸วิทยากร เชียงกุล, อธิบายศัพท์เศรษฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2545).

³⁹จตุพร นนทศิริ, “บทบาทของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน: กรณีศึกษาบริเวณท่ารถอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ กรุงเทพฯ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2546).

เหนือ”⁴⁰ นั้น เป็นการศึกษาในภาพกว้างเกี่ยวกับสภาพของการประกอบกิจการรถตู้โดยสาร โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาด้านอุปสงค์ที่มีต่อรถตู้ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการขยายตัวของเมืองสู่ชานเมืองอย่างกระจ่างกระจาย และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และการศึกษาในด้านของอุปทานที่มีต่อรถตู้ เช่น การขาดประสิทธิภาพของการขนส่งสาธารณะในเมือง และควมมีประสิทธิภาพของการขนส่งโดยรถตู้ โดยสะท้อนให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการขนส่งของรถโดยสารประจำทางต่างๆ และนำมาสู่ควมมีประสิทธิภาพของการขนส่งโดยรถตู้ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงกฎเกณฑ์ตลอดจนระเบียบข้อปฏิบัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการรถตู้

ในขณะที่งานศึกษาของ ฉวีวรรณ ปัญสุทธิ ในหัวข้อ “การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล” นั้น ได้มีจุดเด่นสำคัญอยู่ที่การนำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสาร โดยมีข้อเสนอสำคัญว่า ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยยังไม่สามารถจัดระเบียบรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้จัดเดินรถเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการได้ และรถตู้ผิดกฎหมายยังมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการจัดการของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีควมเพียงพอในด้าน บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และความเหมาะสมของสถานที่ ตลอดจนการแทรกแซงของการเมืองที่มีต่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกิจการรถตู้ รวมถึงได้นำเสนอแนวทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นประกอบพร้อมกันไป⁴¹

ดังนั้นจากการสรุปวรรณกรรมที่ผ่านมาทั้งสาม พบว่า งานศึกษาทั้งหมดนั้นได้ให้ภาพกว้างที่ดีและได้นำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการรถตู้โดยสาร ดังนั้นงานศึกษาวิตยานิพนธ์ชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นหลักและแสวงหาทางออกดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰บุญงาม เอี่ยมศุกวัฒน์, “ปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบการขนส่งโดยรถตู้ในเขตกรุงเทพมหานครตอนเหนือ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542)

⁴¹ ฉวีวรรณ ปัญสุทธิ, “การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544)

บทที่ 3

กรุงเทพมหานครและการขนส่งโดยรถตู้โดยสาร

ในส่วนบทที่ 3 นี้จะสะท้อนให้เห็นถึงภาพกว้างของข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาพื้นที่ กรุงเทพมหานคร และในประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการระบบการขนส่งมวลชนที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าประสงค์ให้เข้าใจถึงสภาพโดยทั่วไปเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการเติบโตของเมือง ข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนากรุงเทพมหานคร แนวคิดเกี่ยวกับการเดินทาง และหลักการของระบบขนส่งมวลชน ซึ่งแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

3.1 การเติบโตของเมือง (Urban Growth)

การขยายตัวของเมืองในลักษณะต่างๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นตามแนวคิดของ Burgess, Hoyt และ Mckenzie ได้มีการศึกษาแบบอย่างการขยายตัวของเมือง ทั้งแบบวงกลมแบบพาย และแบบหลายศูนย์กลาง เพื่อที่จะเข้าใจการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร จึงควรทำความเข้าใจ ทฤษฎีการขยายตัวของเมือง โดยทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางวิเคราะห์การขยายตัวของเมือง กรุงเทพมหานครในอดีตถึงปัจจุบัน¹ โดยสามารถแยกออกได้เป็น 3 ส่วนดังต่อไปนี้

1) การขยายตัวของเมืองแบบวงกลม (Concentric Zone Theory) อันเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า โดยการใช้ที่ดินในเขตเมืองได้มีการขยายตัวและเจริญขึ้น ส่งผลทำให้เกิดการผลัดที่ดินย่านที่อยู่อาศัยออกไป กล่าวคือ ในระยะแรกเริ่มมีการรวมตัวกันอยู่บริเวณชั้นในสุดของวงกลม ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมและธุรกิจ ต่อมาเมื่อเมืองขยายตัวใหญ่โตขึ้น การใช้ที่ดินจะได้รับการผลัดกันออกไปสู่เขตรอบนอกของวงกลมเป็นลำดับ อันได้แก่ ย่านที่อยู่อาศัย และพื้นที่เกษตรกรรม

2) การขยายตัวของเมืองแบบเสี้ยว (Sector Theory) ตัวกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินสำคัญภายในเมือง คือ แหล่งที่ตั้งของถนน ซึ่งเป็นตัวตัดสินใจในการกำหนดแหล่งที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ เพราะว่าการพัฒนาจะเกิดขึ้นไปตามแนวเส้นทางขนส่งหลักเหล่านี้ ซึ่งเชื่อมโยงศูนย์กลางธุรกิจกับอาณาเขตรอบนอกตัวเมือง

3) การขยายตัวของเมืองแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Concept) เน้นที่จุดมุ่งหมายของการสร้างเส้นทางขนส่ง ในการเชื่อมศูนย์กลางธุรกิจต่างๆของชุมชนเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นตัวกำหนดการพัฒนาหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, “เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง,” เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง หน่วยที่ 9-15 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2532).

ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า การขนส่งมีความสำคัญอย่างมากต่อเมือง ในแง่การอำนวยความสะดวก การเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ โดยเคลื่อนย้ายคนและสินค้าระหว่างแหล่งที่ตั้งต่าง ๆ โดยมีระบบขนส่งเป็นตัวเชื่อมกิจกรรม และมีส่วนอย่างยิ่งในการสนับสนุนการพัฒนา และการขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไป หรืออาจกล่าวได้ว่า เมืองและการขนส่งมีส่วนสัมพันธ์กัน อย่างแยกไม่ได้²

3.2 การเติบโตของกรุงเทพมหานคร

จากที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างเมืองและการขนส่งว่าอยู่ในฐานะที่สัมพันธ์กัน ดังนั้นในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านเมืองของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นมหานครของประเทศไทย พบว่าการขยายตัวของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน สามารถแบ่งตามช่วงเวลาตามลำดับดังนี้³

สมัยรัชกาลที่ 1-3 (พ.ศ. 2325 - 2394) สภาพของเมืองในยุคแรก มีการตั้งถิ่นฐานกระจุกตัวริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา มีพระบรมมหาราชวังและสถานที่ราชการเป็นศูนย์กลางที่สำคัญ บ้านพักข้าราชการและประชาชนอยู่บริเวณโดยรอบศูนย์กลาง โดยที่อยู่อาศัยจะกระจุกตัวรวมกันเพื่อสะดวกในการเดินทาง โดยใช้รูปแบบการสัญจรทางน้ำเป็นหลัก ขอบเขตของเมืองถูกกำหนดโดยคลองคูเมืองเดิมและคลองรอบกรุง โดยในยุคของการสร้างเมืองกรุงเทพมหานครมีพื้นที่เมืองประมาณ 6 ตร.กม. ประชากร 130,000 คน

สมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411) สนธิสัญญาเบาว์ริงมีผลกระทบอย่างมากต่อประเทศไทย จึงทำให้ต้องเร่งรีบพัฒนาประเทศไปในแนวใหม่ โดยขุดคลองผดุงกรุงเกษม และตัดถนนหลายสาย ได้แก่ ถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง เพ็ญนคร สีลม พระรามสี่ ฯลฯ มีการสร้างตึกแถวสองฟากถนน ทำให้รูปร่างของเมืองเปลี่ยนไป โดยขยายตัวออกไปตามริมถนนและริมคลองมากขึ้น

สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 - 2489) รัชกาลที่ 5 ได้ทรงส่งเสริมความเจริญและพัฒนากรุงเทพฯ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเมือง ได้ทรงสร้างถนน สะพานจำนวนมาก ถนนสายสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ถนนราชดำเนินใน ราชดำเนินกลาง และราชดำเนินนอก สามเสน ราชวิถี มหาชัย มหาราช ดินสอ พาหุรัด เขาวราช ทรงวาด ฯลฯ ย่านการค้าของพ่อค้าชาวจีน ไทย และฝรั่งเข้ามาเปิดกิจการและส่งเสริมสาธารณูปโภคแผนใหม่ ได้แก่ รถยนต์ รถเมล์ รถราง รถไฟ ไฟฟ้า และประปา โดยปลายรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2443) กรุงเทพฯ ขยายตัวจากคลองหลอดจนถึงคลองผดุงกรุงเกษม พื้นที่รวม 13.3 ตร.กม. ประชากรจำนวน 550,000 คน

ในสมัยรัชกาลที่ 6-7 มีการตัดถนนเพิ่มขึ้น ได้แก่ ถนนพหลโยธิน ทำให้เมืองขยายตัวออกไปด้านตะวันออก นอกจากนี้ยังมีการสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้า และสะพาน

²เรื่องเดียวกัน.

³กองผังเมือง, แผนที่การใช้ที่ดินกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักผังเมือง, 2541).

พระราม 6 เชื่อมระหว่างฝั่งพระนคร และธนบุรี และสร้างโรงพยาบาล มหาวิทยาลัย เพื่อส่งเสริมให้กรุงเทพฯ เป็นจุดรวมความเจริญของประเทศ

หลังปี พ.ศ. 2475 มีการก่อสร้างถนนหลายสาย เมืองเริ่มขยายตัวไปตามแนวถนนโดยกระจายไปทางทิศเหนือตามแนวถนนพหลโยธิน สามเสน คูสิต ทางตะวันออก ไปตามแนวถนนลาดพร้าว เพชรบุรี และด้านใต้ ตามแนวถนนสุขุมวิท ส่วนทางฝั่งธนบุรีมีการกระจายตัวไปตามถนนจรูญสถิตวงศ์ พื้นที่เมืองรวม 40 ตร.กม. ประชากรจำนวน 700,000 คน

สมัยรัชกาลที่ 9 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ทิศทางการพัฒนาจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้โรงงานเกิดขึ้นจำนวนมาก ผู้คนจากชนบทอพยพเข้ามาทำงานในเขตเมือง ทำให้จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการที่พักอาศัยมีผลทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว โดยปี พ.ศ. 2501 มีพื้นที่เมือง 96.4 ตร.กม. โดยปี พ.ศ. 2511 พื้นที่เมืองขยายตัวถึง 290 ตร.กม. โดยมีอัตราเติบโตร้อยละ 1.69 ต่อปี

ต่อมาเมื่อมีการถมคูคลอง ตัดถนนอีกหลายสาย การปรับปรุงโครงข่ายและการขยายเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางไกลออกไป ทำให้เกิดบ้านจัดสรรกระจายตัวออกไปในเขตชานเมืองทางเหนือและด้านตะวันออก ในเขตพระโขนง บางกะปิ และบางเขน เกิดการพัฒนาเป็นแนวยาว เมืองขยายออกไป โดยชุมชนกระจุกตัวในเขตเมืองชั้นกลางมากขึ้น พร้อมทั้งย่านการค้าหลัก บริเวณถนนเจริญกรุง เขาวราช และเกิดย่านการค้าระดับรองกระจายรอบนอก และย่านการค้าชานเมือง

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) พื้นที่ด้านเหนือและด้านตะวันออกเฉียงเหนือมีการขยายตัวของเมืองมากกว่าด้านอื่น ๆ โดยที่อยู่อาศัยชานเมืองขยายตัวออกไปถึงรังสิต จังหวัดปทุมธานี ประกอบกับโครงการตัดถนนวงแหวนรอบนอกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินไกลออกไป มีการตัดถนนหลายสายเชื่อมต่อกัน เช่น ถนนงามวงศ์วานเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนประชาชื่น และติวานนท์เชื่อมระหว่างถนนพญาไทและปทุมธานี การเจริญเติบโตสองฟากถนนมีอย่างรวดเร็ว ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมืองมากขึ้น เนื่องจากเชื่อมกับถนนวงแหวนสายนอกด้านตะวันตก ทำให้การสัญจรจากชานเมืองเข้าสู่ย่านกลางเมืองได้รวดเร็วขึ้น ในปี พ.ศ. 2527 พื้นที่ขยายตัวเป็น 1,500 ตร.กม. ประชากรจำนวน 5,100,000 คน⁴

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) กำหนดให้พื้นที่กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวของการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว โดยกำหนดให้แจ้งวัฒนะเป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโครงข่าย ได้แก่ ทางด่วนสายบางโคล่ - แจ้งวัฒนะ ถนนสายเลียบบคลองเปรมประชากร และถนนประชาชื่นตอนที่ 3 เลียบคลองประปา ทำให้พื้นที่ดังกล่าวเข้าสู่ย่านกลางเมืองได้มากขึ้น พื้นที่เกษตรกรรมถูกพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น

⁴เรื่องเดียวกัน.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ชานเมืองกรุงเทพมหานครขยายตัวออกไปในแนวราบ โดยการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำหลายสาย และการตัดถนน โดยเฉพาะโครงการทางด่วนสายคลองเตย - ดาวคะนอง ทำให้เมืองขยายไปฝั่งตะวันตก ถนนสายหลักมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากขึ้น การพัฒนายังคงหนาแน่นในเขตเมืองชั้นใน โดยมีการเติบโตของเมืองในแนวสูง การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ภายในเมือง ส่งผลให้การใช้ที่ดินในเขตเมืองชั้นในมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยเฉพาะในการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่ชั้นใน การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ สนับสนุนการพัฒนาในแนวตั้ง โดยเฉพาะพื้นที่ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ พื้นที่ย่านพลโยธินของการรถไฟ พื้นที่มักกะสัน และศูนย์ประชุมสิริกิติ์ และสถานีแม่น้ำของการรถไฟ โดยการเชื่อมโยงด้วยระบบขนส่งมวลชนส่วนพื้นที่ชานเมือง เน้นการพัฒนารองรับการกระจายตัวของประชากรและแหล่งงานบริเวณจุดตัดแนวถนนวงแหวนรอบนอกให้เป็นชุมชนที่มีมาตรฐานทั้งคุณภาพชีวิตของประชากรและสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการพัฒนาชุมชนลาดกระบัง ตลิ่งชัน มีนบุรี บางขุนเทียน นโยบายการพัฒนาเมืองยังมุ่งเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง

สภาพของเมือง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2443 จนถึง พ.ศ. 2501 เมืองเติบโต 7 เท่าตัว จากระยะ 5 กิโลเมตร เป็น 10 กิโลเมตร ซึ่งสอดคล้องกับขนาดของประชากรเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว ในช่วงเวลา 58 ปี และในปี พ.ศ. 2537 เมืองมีการขยายตัวออกไปถึง 30 กิโลเมตร โดยมีจำนวนประชากรถึง 5,584,226 คน หรือเพิ่มขึ้นอีก 3 เท่าตัว โดยสภาพของเมืองเติบโตอย่างกระจัดกระจายแผ่ขยายออกไปตามแนวถนนสายหลักทางด้านทิศเหนือและตะวันออก

แม้กระทั่งในปัจจุบันก็ยังมี การเติบโตขยายตัวของเมืองออกไปตามแนวถนน ทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวออกจากศูนย์กลางไปทุกทิศทาง ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรก่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินเป็นที่พักอาศัย และแหล่งงานขยายครอบคลุมพื้นที่บางเขตของจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี ส่วนพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร จะมีการขยายตัวสูงเนื่องจากโครงการพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก และโครงการท่าอากาศยานนานาชาติแห่งที่ 2 ส่วนพื้นที่ด้านใต้ของกรุงเทพมหานครที่มีส่วนต่อเนื่องกับจังหวัดสมุทรปราการ มีการขยายตัวช้ากว่าฝั่งตะวันออกและตอนเหนือ ส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดของระบบโครงข่ายที่มีถนนสายหลักเพียง 2 สาย คือ สุขุมวิท และบางนา - บางปะกง แต่มีความได้เปรียบได้ด้านการเป็นจุดขนถ่ายสินค้าทางเรือและใกล้กรุงเทพมหานคร พื้นที่ด้านใต้จึงเป็นเขตอุตสาหกรรม สุดท้ายในฝั่งพื้นที่กรุงเทพตะวันตก มีการขยายตัวช้ากว่าทิศทางอื่น ๆ อันเนื่องจากอุปสรรคทางธรรมชาติของลำน้ำเจ้าพระยา จนมีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำหลายแห่ง การสร้างถนนวงแหวนรอบนอก ทำให้พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนามากขึ้น

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเดินทาง

พบว่ามัทธยฎีแนวคิดที่เกี่ยวเนื่องกับการเดินทางจำนวนหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการเดินทางของ Cadwallador โดยได้อธิบายถึงรูปแบบการเคลื่อนที่ในเมือง⁵ หรืองานศึกษาของ Bruton⁶ ตลอดจนงานศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกเดินทาง

3.3.1 รูปแบบการเคลื่อนที่ในเมือง

จากการศึกษาของ Cadwallador ได้ระบุไว้ว่า รูปแบบการเคลื่อนที่ในเมืองมี 2 รูปแบบ คือ

ก. การเคลื่อนที่ที่ใช้ช่วงเวลาสั้นๆเพื่อกิจกรรมต่างๆ โดยแบ่งเป็น 3 ชนิด ได้แก่

(1) การเดินทางไปทำงานสู่ใจกลางเมือง (Downtown journey to work) มีจุดเริ่มต้นในเขตชานเมืองและจุดปลายทางอยู่ในย่านศูนย์กลางเมือง โดยมีระบบการขนส่งมวลชนเสริมการเดินทางเข้าสู่ย่านนี้

(2) การเดินทางของคนในเมืองออกไปทำงานเขตชานเมือง (Reverse commuting) มีทิศทางตรงข้ามกับการเดินทางชนิดแรก การเดินทางชนิดนี้มีความไม่สะดวกในเรื่องของเส้นทางและตารางการขนส่งมวลชน

(3) การเดินทางภายในเขตพื้นที่ (Lateral commuting) เป็นการเดินทางภายในเมืองหรือชานเมือง มีระยะทางการเดินทางทั้งสั้นและยาว มีจุดหมายปลายทางที่กระจายอยู่ทั่วไป การคมนาคมขนส่งสาธารณะยังไม่อำนวยความสะดวกต่อการเดินทางประเภทนี้มากนัก เช่นเดียวกับการเดินทางแบบที่ 2

ข. การเคลื่อนที่ระยะยาวและเป็นการเคลื่อนที่แบบถาวร เช่น การเปลี่ยนที่อยู่อาศัย การเปลี่ยนที่ทำงาน เป็นต้น⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า การขนส่งภายในเมืองเป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าและคนจากจุดต้นทางไปยังปลายทางภายในพื้นที่เมือง ซึ่งการเคลื่อนย้ายจะบรรลุผล โดยใช้รูปแบบการเดินทางต่างๆ ที่ให้บริการแตกต่างกันออกไปตามความต้องการ จะพบว่าในแต่ละวันจะมีการเดินทางจากต้นทางไปยังปลายทางนับล้านเที่ยวในพื้นที่เมือง และมี

⁵Martin T. Cadwallader, *Analytical Urban Geography: Spatial Patterns and Theories* (N.J. : Prentice-Hall, 1985).

⁶Michael J. Bruton, *Introduction to Transportation Planning* (London : Hutchinson, 1975).

⁷Cadwallader, *Analytical Urban Geography: Spatial Patterns and Theories*, p. 1.

วิธีการเดินทางที่หลากหลาย โดยเฉพาะการเดินทางของคนส่วนมาก มีจุดเริ่มต้นหรือจุดหมายปลายทางที่บ้าน คิดเป็น 80–90% ของการเกิดการเดินทางทั้งหมด⁸

ดังนั้นหากแบ่งการเดินทางออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ สามารถจัด 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่การเดินทาง มีจุดเริ่มต้นหรือจุดปลายทางที่บ้าน (Home Based) และกลุ่มที่การเดินทางนั้นมีจุดเริ่มต้นหรือจุดปลายนอกเหนือจากที่พัก (Non Home Based)

3.3.2 การก่อเกิดการเดินทาง และปัจจัยกำหนดพฤติกรรมกรรมการเดินทาง

สำหรับการศึกษาถึงปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการตัดสินใจเดินทางตลอดจนรูปแบบการเดินทางนั้น มีงานศึกษาของนักวิจัย 2 ท่านที่สำคัญคือ Bruton และ Parida et al นั้นได้แสดงถึงการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีบางประเด็นที่สอดคล้องกัน

โดยงานศึกษาของ Bruton นั้นได้แสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจเลือกรูปแบบการเดินทางของผู้เดินทางนั้น จะขึ้นกับปัจจัยสำคัญ 3 กลุ่มด้วยกันดังต่อไปนี้ คือ ปัจจัยด้านลักษณะของการเดินทาง ปัจจัยด้านลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้เดินทาง และปัจจัยด้านลักษณะของระบบขนส่ง⁹

สำหรับงานของ Parida et al นั้นแสดงให้เห็นว่า นอกเหนือไปจากตัวแปรที่ก่อให้เกิดการเดินทางข้างต้นแล้ว การเดินทางยังเกิดจากการตัดสินใจของผู้เดินทางว่าจะเดินทางหรือไม่ จะเดินทางไปไหน ด้วยรูปแบบอะไร และจะไปเส้นทางใด โดยการตัดสินใจเลือกเดินทางจะเป็นไปอย่างมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด

งานของ Parida et al ได้จำแนกปัจจัยออกเป็น 3 ด้านเช่นกัน คือ ปัจจัยด้านประชากร ปัจจัยด้านสังคมและจิตวิทยา ปัจจัยทางด้านระบบขนส่ง¹⁰

ความเห็นของทั้งสองท่านนั้นมีความใกล้เคียงกันค่อนข้างมาก ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

⁸Bruton, Introduction to Transportation Planning.

⁹เรื่องเดียวกัน.

¹⁰Manoranjan Parida et al, “Determination of Mode Choice of Commuters in New Delhi,” Paper presented at the 6th Cooperation for Urban Mobility in the Developing World, Tunis, 15th-19th February 1993.

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบประเด็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการโดยสารรถ ระหว่าง Bruton และ Parida
ประเด็นปัจจัยที่เห็นแตกต่างกัน

Bruton (1975)	Parida et al (1993)
ลักษณะการเดินทาง <ul style="list-style-type: none"> • ระยะทาง • วัตถุประสงค์การเดินทาง 	ปัจจัยทางประชากร <ul style="list-style-type: none"> • อายุ เพศ ระดับการศึกษา • ความเป็นเจ้าของรถ รายได้ครัวเรือน • จุดประสงค์การได้รถสำหรับการเดินทาง • เวลาในการเดินทาง ความเร็ว • การใช้ที่ดิน การกระจายตัวของประชากร • ปัจจัยสิ่งแวดล้อม
ลักษณะเศรษฐกิจสังคมคนเดินทาง <ul style="list-style-type: none"> • รายได้ • การถือครองรถยนต์ • โครงสร้างครัวเรือน • ความหนาแน่นประชากร 	ปัจจัยทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา <ul style="list-style-type: none"> • ความต้องการ ทักษะคิด • ความต้องการของครัวเรือน • ความสะดวกสบาย
ลักษณะระบบขนส่ง <ul style="list-style-type: none"> • เวลา • ค่าใช้จ่าย • การเข้าถึง • ความสะดวก 	ปัจจัยระบบขนส่ง <ul style="list-style-type: none"> • เวลา • ความเชื่อถือ • เวลานอกยานพาหนะ • ค่าใช้จ่าย • ความสะดวกสบาย • ความปลอดภัย • รายได้

ที่มา : สรุปความจาก Bruton และ Parida

จากตารางที่แสดงให้เห็นข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความเห็นของนักวิชาการทั้งสองนั้นมีประเด็นที่สอดคล้องกันที่สำคัญคือ ประเด็นเรื่องเวลาที่ใช้ในการเดินทาง ความสะดวกสบาย ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การกระจายตัวของประชากรในพื้นที่ และรวมไปถึงฐานรายได้ของประชาชนด้วย

โดยหากพิจารณาจุดปัจจัยข้างต้น พบว่า องค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากและที่มีส่วนในการตัดสินใจเลือกประเภทเดินทาง มีเพียง 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ค่าใช้จ่าย และมูลค่าของเวลาที่เสียไป

3.4 หลักการของระบบขนส่งมวลชน

สืบเนื่องจากประเด็นเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลที่กล่าวไปในส่วนที่ผ่านมา พบว่านอกเหนือจากในเรื่องดังกล่าวแล้วเพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการเดินทาง การใช้จ่ายพาหนะของขนส่งประชาชนจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างพอเพียง ดังนั้น ระบบขนส่งมวลชนจึงเข้ามามีความสำคัญต่อการเดินทางเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการเดินทางดังกล่าว

Vuchic ได้ศึกษาถึงระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพว่า พิจารณาถึงความต้องการและการตอบสนองผู้ให้บริการ ชุมชน และสังคม ดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงความต้องการและการตอบสนองของผู้ให้บริการ และชุมชน

ผู้โดยสาร	ผู้ให้บริการ	ชุมชน
สามารถหาได้ง่าย	พื้นที่ให้บริการ	เพิ่มความสามารถในการเข้าถึง
ตรงต่อเวลา	ความถี่	ลดมลภาวะ
ความเร็ว/ระยะเวลาเดินทาง	ความเร็ว	การใช้ที่ดิน
ค่าใช้จ่าย	ความเชื่อถือได้	ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ความสะดวกสบาย	ราคา	
ความปลอดภัย	ความจุ	
	ความปลอดภัย	
	ผลกระทบต่อข้างเคียง	
	การดึงดูดผู้โดยสาร	

ที่มา : Vukan R. Vuchic, Urban Public Transportation: Systems and Technology (N.J.: Prentice-Hall, 1981)

3.5 ด้านผู้โดยสาร

จากตารางที่แสดงให้เห็นข้างต้นนี้ สามารถสรุปความได้ว่าปัจจัยที่คาดว่าจะมีส่วนในการตัดสินใจในฐานะของผู้โดยสาร จะประกอบไปด้วย ความสามารถในการเดินทาง ความตรงต่อเวลา เวลาในการเดินทาง ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งจากทั้งหมดนี้สามารถสรุปได้ว่าเป็นปัจจัยทางด้านอุปสงค์ที่มีต่อการโดยสารทั้งสิ้น ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละบุคคล โดยจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับงานศึกษาที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นอยู่บางส่วน เช่น ปัจจัยด้านเวลา ค่าใช้จ่าย ความปลอดภัย เป็นต้น

3.6 ด้านผู้ให้บริการ

สำหรับในด้านของผู้ให้บริการนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ เช่น ความครอบคลุมพื้นที่ ซึ่งจะเป็นปัจจัยบวกต่อการตัดสินใจใช้บริการ ความถี่ของจำนวนรถโดยสาร ความเร็ว ค่าใช้จ่ายในการจัดการ ความจุ ความปลอดภัย ผลกระทบข้างเคียง ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาการให้บริการรถโดยสาร ตลอดจนการดึงดูดผู้โดยสาร ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการประกอบกิจการ

ด้านของชุมชนและสังคม ประกอบด้วย

- 1) เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ โดยหลักการแล้ว การคมนาคมขนส่งต้องสามารถให้บริการในการติดต่อ ให้บริการสู่ชุมชนต่าง ๆ ได้มากที่สุด
- 2) ลดมลภาวะต่าง ๆ ระบบขนส่งต้องไม่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงและสิ่งปฏิกูลต่างๆ เกินกว่ามาตรฐานกำหนด
- 3) กระตุ้นให้เกิดการจัดรูปแบบการใช้ที่ดินที่ถูกต้อง โดยระบบการคมนาคมขนส่งจึงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบที่อยู่อาศัย และกิจกรรมทางสังคมให้ถูกต้องสอดคล้องกัน
- 4) ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับการคมนาคมขนส่ง จะต้องลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศ สิ่งมีชีวิต และธรรมชาติให้ม่น้อยที่สุด

3.7 รูปแบบการขนส่ง

พบว่าจากการศึกษานั้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการขนส่งหลักในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ได้ 3 กลุ่ม คือ การขนส่งส่วนบุคคล การขนส่งสาธารณะ และการขนส่งกึ่งสาธารณะ โดยแต่ละกลุ่มมีลักษณะแบ่งแยกตามหน้าที่ดังนี้

3.7.1 การขนส่งส่วนบุคคล

กรุงเทพมหานครประสบกับปัญหาการจราจร อันเนื่องจากการปริมาณรถยนต์จดทะเบียนเพิ่มจำนวนสูงขึ้น จากสถิติกรมการขนส่งทางบก ในปี พ.ศ. 2535 จำนวนพาหนะที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 2,373,288 คัน เพิ่มขึ้นเป็น 3,549,082 คัน ในปี พ.ศ. 2539 คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.63 ต่อปี สามารถแบ่งออกเป็นประเภทยานพาหนะที่จดทะเบียน คือ รถจักรยานยนต์มีจำนวนสูงถึง 1,527,834 รองลงมาคือรถยนต์ส่วนบุคคลนั่งไม่เกิน 7 คน มีจำนวน 1,026,233 คัน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล มีจำนวน 482,803 คัน คิดเป็นสัดส่วน 43 : 29 : 13 ตามลำดับ ปริมาณยานพาหนะส่วนบุคคลบนถนนมีจำนวนมาก และเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ขณะที่จำนวนรถสาธารณะที่วิ่งบนถนนมีเพียง 215,632 คัน หรือเพียงร้อยละ 15

ของจำนวนพาหนะทั้งหมด โดยเฉพาะรถโดยสารซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่จำเป็นต่อการเดินทางของกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนเพียง 0.7 และมีอัตราการเติบโตเพียงร้อยละ 1.02 ต่อปี

สาเหตุหลักของการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ส่วนบุคคล มาจากสภาพปัญหาจราจรแออัด และจำนวนรถโดยสารที่ไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้โดยสารจากการศึกษาความต้องการเดินทางของประชาชนในกรุงเทพมหานคร พบว่า ความต้องการเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะมีมากที่สุดถึง 8.1 ล้านคนต่อวัน หรือประมาณร้อยละ 60.4 ของความต้องการทั้งหมด¹¹

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้การใช้รถยนต์ส่วนบุคคลจึงเป็นอีกทางออกหนึ่งของผู้มีรายได้ปานกลางถึงสูงที่ต้องการรูปแบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและสะดวกสบาย เนื่องจากรถยนต์ส่วนบุคคลให้ความคล่องตัวมากที่สุด และให้ระดับของการบริการสูงสุด เป็นการเดินทางแบบประตูถึงประตู (Door to Door) คือ สามารถจอดยานพาหนะที่บ้าน หรือใกล้บ้าน พร้อมทั้งสามารถจอดยานพาหนะใกล้จุดหมายปลายทางของการเดินทางมากที่สุด ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนของรถยนต์ส่วนบุคคลยิ่งส่งผลต่อสภาพจราจรที่แออัดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการจัดหาสาธารณูปโภคด้านการขนส่งที่ไม่ทันต่อประมาณรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น หากเปรียบเทียบพื้นที่ถนนในกรุงเทพมหานครมีทั้งสิ้น 38.4 ตารางกิโลเมตร กับพื้นที่เมือง พบว่า ถนนมีพื้นที่เพียงร้อยละ 2.45 น้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐานของเมืองขนาดใหญ่ ที่ควรมีพื้นที่ถนนร้อยละ 15 - 20 ของพื้นที่¹²

3.7.2 การขนส่งสาธารณะ

รูปแบบการบริการขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร มีอยู่หลายประเภท ได้แก่ เรือ รถไฟ และรถโดยสารประจำทาง ซึ่งแตกต่างกันตามขนาดและลักษณะของขบวน และการบริการ โดยการขนส่งสาธารณะจะให้บริการประจำทางเส้นทาง และมีตารางเวลาออกรถระดับการให้บริการจากต้นทางถึงปลายทางอยู่ในระดับต่ำ เพราะเส้นทางถูกกำหนดแน่นอน การเดินทางด้วยการขนส่งสาธารณะจึงมักจะต้องเดินทางจากบ้านมาที่จุดขึ้นรถ และจากจุดลงรถไปที่หมาย โดยมีการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง และอาศัยการขนส่งขนาดเล็ก (Feeder) ประกอบการเดินทาง โดยจะขอกกล่าวถึงการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครสามารถแยกได้ดังนี้

¹¹Japan International Cooperation Agency, The Study on Medium to Long Term Improvement/Management Plan of Road and Road Transport in Bangkok in the Kingdom of Thailand: Study on Common Utility Duct System (Tokyo : Japan International Cooperation Agency, 1990).

¹² กองผังเมือง, แผนที่ยการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533-2537 (กรุงเทพฯ: กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2539).

1) การเดินทางโดยเรือ

การขนส่งทางน้ำยังคงมีบทบาทและสนองความต้องการเดินทางของคนในกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้ที่มิที่พักอาศัยบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา และตามแนวคลองต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย

- **เรือด่วน** เป็นการให้บริการขนส่งจากชานเมืองกับพื้นที่เมืองของ กทม. ผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยา ให้บริการตามท่าเรือต่าง ๆ ทั้ง 51 ท่า โดยจุดเริ่มให้บริการจากตอนเหนือ อำเภอปากเกร็ด ไปยังถนนตก ทางด้านใต้ โดยในปี พ.ศ. 2539 มีผู้โดยสารเฉลี่ย 68,525 คนต่อวัน โดยทำน่านนทบุรีเป็นท่าหน้าที่มีผู้โดยสารมากที่สุด

- **เรือข้ามฟาก** เป็นการให้บริการทางเรือ ในระยะสั้นระหว่างฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเส้นทางท่าเรือข้ามฟากสาธารณะในปัจจุบันระหว่าง จว.นนทบุรี ถึง จว.สมุทรปราการ มีทั้งสิ้น 39 ท่า บริการเรือข้ามฟากเป็นการสัญจรที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากที่สุด เมื่อเทียบกับการเดินเรือด่วนและเรือหางยาว โดยผู้โดยสารประมาณ 255,040 คนต่อวัน

- **เรือหางยาวในคลอง** เป็นการให้บริการจากชานเมืองเข้าสู่พื้นที่เมืองของ กทม. มีให้บริการทั้งหมด 5 โดยพบว่าเฉพาะคลองแสนแสบและคลองลาดพร้าว มีผู้โดยสารเฉลี่ยต่อวันมากที่สุดถึง 62,200 คน และ 25,300 คน ตามลำดับ ซึ่งให้บริการจากชานเมืองด้านตะวันออกสู่พื้นที่ชั้นใน ซึ่งมีประชากรหนาแน่น สามารถเลี่ยงปัญหาจราจรติดขัดบนถนนได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป การให้บริการขนส่งสาธารณะทางน้ำในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และชานเมือง สามารถให้บริการตอบสนองผู้ใช้บริการได้เป็นอย่างดี แต่เน้นกลุ่มผู้ใช้บริการที่อยู่ตามแนวคลองหรือผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงเป็นหลัก

2) การเดินทางโดยรถไฟ

การขนส่งสาธารณะโดยรถไฟ เป็นการให้บริการระหว่างพื้นที่ชานเมืองกับพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีสถานีเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายผู้ใช้บริการ การให้บริการของเส้นทางรถไฟชานเมือง ในระยะทางไม่เกิน 150 กิโลเมตร เป็นการเสริมระบบขนส่งมวลชน โดยเน้นรูปแบบการขนส่งผู้โดยสารสู่แหล่งงานในเขตชานเมืองชั้นใน และขนส่งกลับสู่พื้นที่พักอาศัยซึ่งอยู่นอกเมือง โดยปริมาณผู้โดยสารระหว่างจังหวัดในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีจำนวน 97,800 คนต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ใช้บริการรถไฟทั้งหมด¹³

การให้บริการขนส่งสาธารณะทางรถไฟ สามารถตอบสนองผู้ใช้บริการได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีกำหนดเวลาเปลี่ยนที่แน่นอนและค่าบริการต่ำ สามารถเข้าสู่พื้นที่ศูนย์กลางของ กทม. ได้ดี แต่มีข้อจำกัด เนื่องจากไม่สามารถให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดได้

¹³สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การศึกษาและจัดทำแผนแม่บทพัฒนากิจการรถไฟระยะยาว : รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2536).

3) รถโดยสารประจำทาง

การจัดเดินรถโดยสารประจำทาง ถือเป็นโครงข่ายการขนส่งสาธารณะที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าขนส่งประเภทอื่น โดยโครงข่ายครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานคร และบางส่วนของจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร โดยในปี พ.ศ. 2539 รถโดยสารประจำทางมีทั้งสิ้น 393 สาย แบ่งเป็นการให้บริการโดย ขสมก. 155 สาย จำนวนรถโดยสารที่ให้บริการมีทั้งสิ้น 4,624 คัน และการให้บริการระหว่าง ขสมก. กับเอกชนอีก 238 สายมีจำนวน 6,843 คัน¹⁴

โครงข่ายเส้นทางรถประจำทาง แบ่งออกเป็นเส้นทางที่วิ่งให้บริการทางตอนเหนือ ตะวันออก ตะวันตก และทางใต้ ซึ่งเส้นทางการเดินรถส่วนใหญ่มีการเดินรถทับ หรือเหลื่อมเส้นทางกันหลายจุด หากแบ่งเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามการแบ่งเขตชั้นเมือง และทิศทาง จะได้ 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) เส้นทางที่มีจุดต้นทางหรือปลายทางในศูนย์กลางเมือง
- 2) เส้นทางที่มีจุดต้นทางและปลายทางอยู่นอกศูนย์กลางเมือง
- 3) เส้นทางที่ผ่านศูนย์กลางเดิม โดยมีจุดต้นทางและปลายทางอยู่นอก
- 4) เส้นทางเป็นวงรอบ โดยมีจุดเริ่มต้นกับจุดปลายทางอยู่ในที่เดียวกัน¹⁵

โครงข่ายการเดินรถโดยสารประจำทาง ส่วนใหญ่มีมากทางตอนเหนือ และจะให้บริการหนาแน่นมากในเขตเมืองชั้นใน และลดลงเมื่อการขยายตัวของเมืองไกลออกไป เขตชานเมืองเป็นพื้นที่ที่มีบริการรถเมล์น้อยลง เนื่องจากพื้นที่เขตชั้นในเป็นพื้นที่ดึงดูดการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งของแหล่งงาน สถาบันการศึกษา สถาบันการเงิน และศูนย์กลางธุรกิจ ซึ่งกระจุกตัวในพื้นที่ จุดที่มีผู้โดยสารใช้บริการขึ้นและลงจะเป็นย่านศูนย์กลางเมือง และศูนย์กลางชุมชน และเป็นเส้นทางบริการที่มีผู้โดยสารขึ้นลงหนาแน่น โดยจุดต่อรถที่สำคัญของกรุงเทพฯ ได้แก่ บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ สนามหลวง และวงเวียนใหญ่

เมื่อเปรียบเทียบการให้บริการขนส่งสาธารณะ พบว่าปัญหาของการขนส่งโดยรถโดยสารประจำทาง มีข้อจำกัดด้านการใช้เวลานาน ระยะเวลาในการเดินทาง การรอคอยรถ ความไม่แน่นอนของเวลาที่ให้บริการ ระยะทางที่ยาวเกินไป ความซ้ำซ้อนของเส้นทาง ยังรวมถึงความไม่สะดวก สบาย อันเป็นผลมาจากปัญหาการติด และการรอสัญญาณไฟแต่ละรอบ และรถประจำทางยังคงต้องใช้พื้นที่ถนนร่วมกับพาหนะประเภทอื่น ๆ ซึ่งทำให้มีบริการที่ช้า

¹⁴ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, รายงานประจำปี 2539 (กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2539).

¹⁵ ศักดิ์ชัย ประโยชน์วนิช, การศึกษาความเหมาะสมของการขนส่งด้วยรถจักรยานยนต์รับจ้างในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

ซึ่งการแก้ปัญหาข้างต้นทำได้แก่การกำหนดช่องทางสำหรับรถโดยสาร (Bus Lanes) หรือ มาตรการให้สิทธิพิเศษแก่รถประจำทางใช้ถนนก่อน

3.7.3 การขนส่งกึ่งสาธารณะ

3.7.3.1 ลักษณะของขนส่งกึ่งสาธารณะ

การขนส่งกึ่งสาธารณะแต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะด้านการให้บริการ โดย Kirby ได้สรุปเป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 3.3 ลักษณะโดยทั่วไปของรูปแบบการขนส่งกึ่งสาธารณะ

เกณฑ์	รถยนต์ส่วนบุคคล	ประเภทการขนส่งกึ่งสาธารณะ						การขนส่งทั่วไป
		รถเช่า	แท็กซี่	ไทร์ อะบัส	จิบนี้	Car Pool	Subscript Bus	
เส้นทาง (Routes)	โดยตรง	โดยตรง	โดยตรง	โดยอ้อม	โดยอ้อม	โดยอ้อม	โดยอ้อม	โดยอ้อม
บริการจากต้นทางถึงปลายทาง	มาก	ปานกลาง	มาก	มาก	น้อย	มาก	ปานกลาง	น้อย
การจับจ่าย	ส่วนบุคคล	ส่วนบุคคล	ส่วนบุคคล	หุ้นส่วน	หุ้นส่วน	หุ้นส่วน	หุ้นส่วน	หุ้นส่วน
เส้นทาง (Routes)	เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	อาจเปลี่ยนแปลง	อาจเปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง
ลักษณะการเข้าถึงกำหนดโดย	ความพอใจของผู้ใช้	ความพอใจของผู้ใช้	ป้ายจอดรถ/โทรศัพท์	โทรศัพท์	ป้ายจอดรถ	การเตรียมการล่วงหน้า	การเตรียมการล่วงหน้า	การเตรียมการล่วงหน้า
ความต้องการที่จอดรถ	ใช่	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่
ความสะดวกสำหรับหีบห่อเดินทาง	มาก	มาก	มาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	น้อย

ที่มา : Kirby et al., Para-transit: Neglected Option for Urban Mobility (Washington, D.C.: Urban Institute, 1974), หน้า 9

ลักษณะของขนส่งกึ่งสาธารณะจากการศึกษาของ KULLMAN¹⁶ และ VUCHIC¹⁷ ได้กล่าวถึงลักษณะของขนส่งกึ่งสาธารณะที่แตกต่างจากการขนส่งทั่วไป กล่าวคือ มีลักษณะการให้บริการเฉพาะการเดินทางส่วนบุคคลหรือกลุ่มคนขนาดเล็ก เช่น คนในละแวกบ้านหรือกลุ่มเด็กนักเรียน หรือคนในโรงงานที่ต้องการจะเดินทางจากจุดเริ่มต้นไปยังที่หมายเดียวกันหรือเส้นทางอื่น ๆ หากเป็นที่ต้องการของผู้เดินทาง เป็นการให้บริการแบบสมบูรณ์จากต้นทางถึงปลายทาง (Door to Door) โดยกลุ่มผู้ใช้บริการจะมีขนาดเล็ก ซึ่งขนาดยานพาหนะมีความจุไม่เกิน 12 ที่นั่ง โดยมีการตกลงหรือกำหนดตารางเวลาไว้ล่วงหน้า หรือเรียกใช้บริการทางโทรศัพท์ หรือ

¹⁶ B.C. Kullman, "Markets and Roles for Paratransit Services in an Integrated Urban Transportation System," Proceeding of Paratransit conference, the United States of America, 9th-12th November 1975.

¹⁷ Vukan R. Vuchic, Urban Public Transportation: Systems and Technology (N.J.: Prentice-Hall, 1981).

บริเวณป้ายรถเมล์ ผู้ขับขี่หรือผู้ประกอบการจะเป็นเจ้าของยานพาหนะหรือเจ้าของการบริการที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรด้านการขนส่ง โดยมีกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่กำหนดขึ้นและบังคับใช้เองในกลุ่ม

3.7.3.2 ระบบขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ในงานศึกษายังได้มีการศึกษาถึงระบบขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุ ปัญหาหนักของการขนส่งในเมืองขนาดใหญ่ที่ประสบอยู่ คือ การจราจรที่แออัด ซึ่งเกิดขึ้นจากการเพิ่มของจำนวนรถยนต์ ขณะที่การก่อสร้างสาธารณูปโภคด้านการขนส่งไม่เพียงพอและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ ความแออัดที่เพิ่มขึ้นทำให้ความเร็วในการเดินทางลดลง ส่งผลกระทบต่อปัญหาการจราจร อีกทั้งการแก้ปัญหาจราจรในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดแคลนเงินทุน สิ่งเหล่านี้ล้วนผลักดันให้เกิดการขนส่งในรูปแบบใหม่ ที่สามารถตอบสนองความต้องการและความพอใจของผู้โดยสาร

โดยจากการศึกษาของ United Nations ถึงความสามารถในการบรรทุกของระบบกึ่งสาธารณะของมหานครต่าง ๆ เช่น ในมะนิลา (ฟิลิปปินส์) จาร์กาต้า (อินโดนีเซีย) และกัวลาลัมเปอร์ (มาเลเซีย) พบว่าระบบขนส่งกึ่งสาธารณะสามารถบรรทุกผู้โดยสารคิดเป็น 70, 50 และ 40 เปอร์เซ็นต์ ของการขนส่งสาธารณะทั้งหมด ส่วนกรุงเทพมหานครคิดเป็นร้อยละ 15 ของการขนส่งสาธารณะ¹⁸ และจากการศึกษาของ JICA พบว่า ขนส่งกึ่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครสามารถบรรทุกผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเป็น 21 เปอร์เซ็นต์ของการขนส่งสาธารณะทั้งหมด¹⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการขนส่งกึ่งสาธารณะมีความสำคัญต่อระบบขนส่งมากในประเทศกำลังพัฒนา

COOMBE และ MELLOR ได้กล่าวถึงปัจจัย 2 ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการเติบโตของการขนส่งกึ่งสาธารณะ

ปัจจัยแรก คือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรเมือง ทั้งที่เกิดตามธรรมชาติและจากการอพยพย้ายถิ่น จากการศึกษาของ United Nation การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างมากมาจะมาพร้อมกับการเติบโตของเมือง และการขยายตัวของพื้นที่เมืองสู่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ควบคู่กับการค้า และกิจกรรมทางอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างงานและการเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความต้องการการคมนาคมขนส่งในพื้นที่อย่างรวดเร็ว²⁰

¹⁸United Nations, Study on the Role of Informal Paratransit in the Socio-economic Development of Urban Areas (New York: United Nations, 1987).

¹⁹Japan International Cooperation Agency, The Study on Medium to Long Term Improvement/Management Plan of Road and Road Transport in Bangkok in the Kingdom of Thailand: Study on Common Utility Duct System.

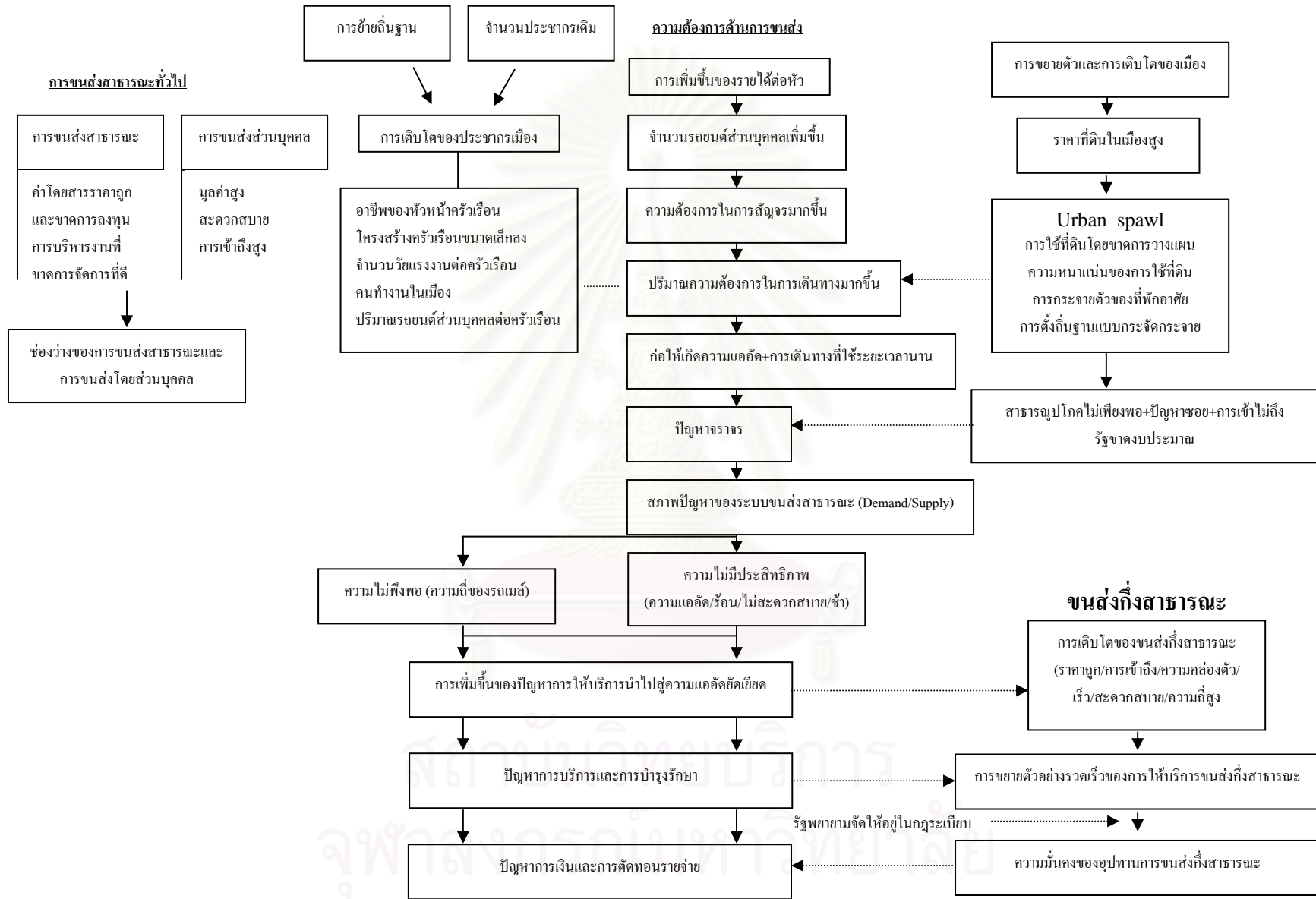
²⁰United Nations, Study on the Role of Informal Paratransit in the Socio-economic Development of Urban Areas.

ปัจจัยที่สอง การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคล เป็นเหตุให้ความต้องการในการสัญจรและการเดินทางเพิ่มขึ้น²¹

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก คือ การขาดการวางแผนที่เหมาะสมของเมืองมหานคร รวมทั้งความไม่เพียงพอและความไม่มีประสิทธิภาพของสาธารณูปโภค จากรายงานของ UNITED NATIONS ได้กล่าวถึง ปัญหาของรถโดยสารสาธารณะทั่วไปที่ไม่สามารถตอบสนองความพอใจและความต้องการด้านการขนส่งที่เพิ่มขึ้น โดยขาดระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูง ได้แก่ ความคล่องตัวและความถี่ในการให้บริการที่รวมไป การเข้าถึงพื้นที่ที่เป็นชอยแคบและบริเวณที่มีบ้านเรือนกระจุกกระจาย และค่าการบริการราคาถูก ซึ่งส่งผลให้ขนส่งถึงสาธารณะยังคงได้รับความนิยมน้อยมาก และมีบทบาทสำคัญในการเสริมระบบขนส่งทั่วไป โดยเฉพาะพื้นที่ที่การบริการเข้าไปไม่ถึง และผู้โดยสารที่ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹D. Coombe and A. Mellor, “the Role of Paratransit,” Proceeding from Moving People in Tomorrow’s World Conference, Institute of Civil Engineers, London, United Kingdom, 1986, pp. 103-116.



แผนภูมิ 3.1 พัฒนาการของการขนส่งสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา (ดัดแปลงมาจาก Coomb and Mellor. 1986, หน้า 105)

3.7.3.3 การเกิดขึ้นของระบบการขนส่งกึ่งสาธารณะในประเทศต่าง ๆ

1) ประเทศฟิลิปปินส์

ในการศึกษาลักษณะและบทบาทของระบบขนส่งกึ่งสาธารณะ(จิบนี้ Jeepney) ซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่เป็นเอกลักษณ์ของมหานครซีบู (Cebu) มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศฟิลิปปินส์ จากการศึกษาของ Villarete พบว่าการเติบโตของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มจำนวนขึ้น รวมทั้งการย้ายถิ่นฐาน การใช้ที่ดินเดิมความขัดแย้ง โดยเฉพาะการขยายตัวเมืองออกไปตามแนวถนนสายหลัก โดยซีบูเป็น มหานครที่เป็นศูนย์กลางที่มีความก้าวหน้าทั้งด้านอุตสาหกรรมและการค้า สภาพที่เกิดขึ้นไม่ต่างอะไรจากกรุงเทพมหานคร รถประจำทางเป็นระบบขนส่งสาธารณะประเภทเดียวที่วิ่งให้บริการภายในและภายนอกพื้นที่ ทำให้การบริการไม่เพียงพอ ส่วนรูปแบบการขนส่งประเภทอื่น เช่น จิบนี้ จะวิ่งตามถนนหลัก มอเตอร์ไซด์รับจ้างอยู่ตามถนนสายรอง ส่วนรถลากจะอยู่ตามชอกชอย²²

ในการศึกษา ได้ใช้แบบสอบถามเพื่อตรวจสอบสภาพ ปัจจุบันของลักษณะการให้บริการการจัดการ และปัญหาและความเป็นไปได้ของรถจิบนี้ โดยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ คนขับรถ และผู้โดยสาร

ผลการศึกษา พบว่า รถจิบนี้ เป็นรูปแบบการเดินทางหลักภายในมหานครซีบู โดยไม่มีการแข่งขันระหว่างรถประจำทางและรถจิบนี้ โดยส่วนใหญ่มีระยะทางโดยเฉลี่ย 4-20 กิโลเมตร บรรทุก 12 - 20 ที่นั่ง หรือโดยเฉลี่ย 17 ที่นั่ง ส่วนใหญ่เป็นรถวิ่งในระยะทางไกลโดยมีจำนวนเที่ยวประมาณ 12 เที่ยวต่อวัน เส้นทางที่ให้บริการจะกำหนดไว้ล่วงหน้า เหตุผลของการเลือกใช้บริการรถจิบนี้ เพราะราคาถูก

จากการศึกษาของ Blorecia เรื่อง ระบบขนส่งกึ่งสาธารณะในเมืองบูตวน (Butuan) ประเทศฟิลิปปินส์ ได้อธิบายการเกิดระบบกึ่งสาธารณะ เนื่องจากการขาดแคลนระบบขนส่งมวลชน เช่น รถประจำทาง ทำให้การขนส่งนอกระบบเข้ามาตอบสนองความต้องการเดินทาง ประกอบกับการเอกชนจัดหาบริการที่มีสามารถตอบสนองความต้องการได้สูง ทำให้ระบบขนส่งกึ่งสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญ เพื่อผู้ที่ไม่มีพาหนะเดินทาง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของเมืองขนาดกลางและเล็กอย่างเมืองบูตวน²³

รูปแบบการขนส่งกึ่งสาธารณะในเมืองดังกล่าวมี 2 แบบ ได้แก่ สามล้อและจิบนี้ โดยสามล้อเป็นการขนส่งตามความต้องการของผู้โดยสาร ส่วนจิบนี้เป็นการขนส่งกำหนดเส้นทาง

²²Nigel Paul C. Villarete, "Philippines: CEBU," in Cities Data Book: Urban Indicators for Managing Cities (Philippines: ADB, 2001), pp.161-164.

²³Levita T. Blorecia, "A Study of the Paratransit System in Butuan City, Philippines," (Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology, 1996).

2) ประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยนั้นพบว่า การขนส่งกึ่งสาธารณะเริ่มเข้ามา มีบทบาท ในเมืองหลักอย่างกรุงเทพมหานครและเมืองขนาดใหญ่ เช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ และขอนแก่น ที่เริ่มประสบปัญหาจราจรที่แออัดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์บนท้องถนน ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีรูปแบบของยานพาหนะของขนส่งกึ่งสาธารณะจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในท้องถิ่น และรูปแบบของถนนและยานพาหนะแต่ละประเภท ขนส่งกึ่งสาธารณะที่มีอยู่ในปัจจุบันมีทั้งที่ ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ได้แก่ รถสองแถว รถแท็กซี่ รถสามล้อ รถสี่ล้อเล็ก และที่ยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมาย ได้แก่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แต่การให้บริการของการขนส่งกึ่งสาธารณะทุกรูปแบบจะคล้ายกัน คือ การให้บริการเน้นความสะดวกสบายและการเดินทางที่รวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นระบบเสริมระบบขนส่งมวลชนในบริเวณหรือพื้นที่ที่รถเมล์ไม่สามารถให้บริการได้

(1) การขนส่งกึ่งสาธารณะในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่มีรูปแบบการขนส่งที่หลากหลาย การขนส่งสาธารณะจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาล ทำให้ขนส่งสาธารณะที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ การขนส่งกึ่งสาธารณะเริ่มมีบทบาทสำคัญ มีนักวิจัยหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาถึงระบบขนส่งกึ่งสาธารณะประเภทต่าง ๆ ไว้ เช่น จากการศึกษาเรื่องขนส่งกึ่งสาธารณะ : แท็กซี่และสามล้อในกรุงเทพมหานคร ของ Agad ขนส่งกึ่งสาธารณะทั้งสองประเภทเป็นการบริการที่มีความคล่องตัว ในปี 2533 กรุงเทพมหานครมีรถแท็กซี่ 13,493 คัน และรถสามล้อ 7,405 คัน การบริการประเภทนี้เกิดจากความจำเป็นในด้านความต้องการในการเดินทางของชาวกรุงเทพมหานคร โดยคนส่วนใหญ่ยอมรับและมีการใช้บริการกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการเดินทาง โดยราคาต่อโดยสารของแท็กซี่และสามล้อจะสูงกว่าการขนส่งประเภทอื่น ๆ แต่ราคาค่าโดยสารไม่สูงมาก จึงสามารถดึงดูดผู้ใช้บริการได้ทุกกลุ่ม²⁴

(2) การขนส่งกึ่งสาธารณะในเมืองเชียงใหม่

Tungkavachiranon ศึกษาาระบบขนส่งสาธารณะในเมืองเชียงใหม่ได้แก่ ขนส่งกึ่งสาธารณะที่เรียกว่ารถเมล์เล็ก หรือ “สองแถว” เป็นรูปแบบการเดินทางที่มีความคล่องตัวสำหรับการขนส่งสาธารณะในเมือง ลักษณะการให้บริการของรถสองแถวจะคล้ายกับรถแท็กซี่สาธารณะ แต่จะมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากรูปแบบของแท็กซี่ทั่วไป กล่าวคือ จะรับส่งผู้โดยสารที่ร่วมกันเดินทางไปในเส้นทางเดียวกัน (Shared-Taxis) โดยส่วนใหญ่รถสอง

²⁴Y. Tanaboriboon and V.B. Agad, “Tuk-tuk: Bangkok’s Indispensable Mode of Public Transport,” Proceeding from the International Conference on Land Transport and Development, Dunkirk , France , June 1990, pp.341-346.

แถมจะไม่กำหนดเส้นทางและเหตุผลหลักสำหรับการใช้รถเมล์เล็กคือรวดเร็วและมีความสะดวกสบาย²⁵

(3) การขนส่งกึ่งสาธารณะในเมืองขอนแก่น

Pomrattanawanarom ได้ศึกษาระบบขนส่งสาธารณะในเมืองขอนแก่น โดยทำการศึกษารถสองแถว รถสามล้อ และรถสามล้อถีบ พบว่า รถสองแถวจะเป็นรูปแบบการขนส่งที่นิยมใช้กันอย่างมาก โดยเหตุผลหลักที่ใช้รถสองแถว คือ ราคาถูก ส่วนรถตุ๊กตุ๊กและรถสามล้อถีบเป็นบริการที่มีความสะดวกสบาย รวดเร็ว และบริการส่งถึงจุดหมายปลายทางที่ผู้โดยสารต้องการ

ปัจจุบัน ระบบขนส่งกึ่งสาธารณะทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นๆ ได้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนเดินทางและสภาพของแต่ละท้องถิ่นด้วยปัจจัยต่าง ๆ ของเมืองขนาดใหญ่ที่ทำให้ระบบกึ่งสาธารณะเติบโต สิ่งแรกคือ การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง สอง คือ การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ส่วนบุคคล สาม คือ การความไม่พอของสาธารณูปโภค สุดท้ายคือ ขาดแคลนการวางแผนที่เหมาะสมของเมืองมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่ขาดแหล่งเงินทุน²⁶

3.7.4 การขนส่งกึ่งสาธารณะในกรุงเทพมหานคร

สามารถแบ่งได้ดังนี้

ก. รถแท็กซี่

เป็นการขนส่งกึ่งสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของผู้โดยสาร การกำหนดมี 2 รูปแบบ คือ ค่าโดยสารส่วนใหญ่จะเป็นการตกลงกันระหว่างผู้โดยสารและคนขับ โดยอัตราค่าโดยสารจะขึ้นอยู่กับระยะทางและความแออัดด้านการจราจร หรือคิดอัตราค่าโดยสารตามมาตรวัดหรือมิเตอร์ ซึ่งราคาขึ้นอยู่กับระยะทางและสภาพการจราจรบนถนน ค่าโดยสารค่อนข้างแพงกว่ารูปแบบการเดินทางอื่น ๆ เนื่องจากมีการให้บริการที่สะดวกสบาย รวดเร็ว เป็นส่วนตัว และขนส่งจากต้นทางถึงปลายทาง

ข้อจำกัดของรถแท็กซี่ คือ การให้บริการส่วนใหญ่จะให้บริการเฉพาะเขตพื้นที่เมือง และไม่นิยมขนส่งในระยะทางไกล ๆ เช่น จากเขตเมืองไปยังชานเมือง เพราะใช้เวลาในการเดินทางนาน และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

²⁵Kritsda Tungkavachiranon, "Public Transportation Systems in Chiang Mai, Thailand" (Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology, 1994).

²⁶Pisek Pornrattanawanarom, "Public Transportation System in Khon Kaen, Thailand" (Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology, 1994).

ข. รถสี่ล้อเล็กรับจ้าง

ระบบขนส่งกึ่งสาธารณะประเภทรถสี่ล้อเล็กรับจ้าง ที่มีการให้บริการอยู่ในเขตกรุงเทพฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 8,483 คัน โดยมีรูปแบบการให้บริการทั้งถนนสายหลักและสายรอง ถนน ซอย โดยให้บริการทั้งในเมืองและชานเมือง การให้บริการรูปแบบการให้บริการจะให้บริการเฉพาะคนในพื้นที่ เช่น แหล่งที่พักอาศัยขนาดใหญ่ และในเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น มีระยะทางแต่ละเส้นทางสั้น ๆ มีเส้นทางวิ่งที่แน่นอน อัตราค่าโดยสารจะอยู่ในช่วง 3 - 5 บาท เมื่อผู้โดยสารเต็มคันรถจึงออกวิ่งตามเส้นทางที่กำหนด

ค. รถสามล้อเครื่อง

รถสามล้อเครื่องในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,406 คัน ซึ่งการให้บริการขนส่งกึ่งสาธารณะประเภทนี้คล้ายคลึงกับประเภทแท็กซี่ ซึ่งรูปแบบการดำเนินการจะต้องอยู่ในรูปของสหกรณ์การเดินทางรับ - ส่งผู้โดยสารจะเป็นไปตามความต้องการของผู้โดยสาร โดยมีการตกลงราคาที่เหมาะสมระหว่างคนขับกับผู้โดยสาร อัตราค่าโดยสารขึ้นกับระยะทาง ซึ่งการวิ่งให้บริการส่วนใหญ่จะพบเฉพาะภายในเขตกรุงเทพมหานคร²⁷

ง. รถจักรยานยนต์รับจ้าง

การขนส่งกึ่งสาธารณะประเภทนี้ เป็นบริการที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ จากความต้องการเดินทางที่รวดเร็วในเขตทางที่มีการจราจรแออัด ผู้ให้บริการเป็นกลุ่มผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยจอร์รับผู้โดยสารตามซอยแยกจากถนนสายหลักและสายรอง และถนนใหญ่บางสาย เพื่อเดินทางรับส่งผู้โดยสารจากสถานีหนึ่งไปยังจุดหมายปลายทางที่ต้องการ การให้บริการคล้ายกับรถแท็กซี่และสามล้อเครื่อง คือ ขนส่งตามความต้องการของผู้โดยสาร ค่าโดยสารที่รถจักรยานยนต์รับจ้างจัดเก็บขึ้นกับระยะทาง หากระยะทางในซอยจะเก็บค่าโดยสารตั้งแต่ 5 - 10 บาท เส้นทางเดินรถและจำนวนรถในปี พ.ศ. 2534 มีอยู่ 1,415 คัน มีจำนวนรถ 31,420 คัน ลักษณะการให้บริการเน้นความรวดเร็ว แต่ยังขาดความปลอดภัย²⁸

จ. รถตู้โดยสาร

รถตู้โดยสารปัจจุบันมีจำนวน 116 เส้นทาง จำนวนรถทั้งสิ้น 2,980 คัน ให้บริการตั้งแต่ปี 2535 โดยให้บริการขนส่งตามเส้นทางที่กำหนด และจอร์รับส่งตามป้ายรถประจำทาง เส้นทางส่วนใหญ่วิ่งระยะทางไกล ระหว่างเขตพื้นที่เมืองชั้นในและชั้นนอก และใช้ทางด่วน เพื่อใช้เวลาในการเดินทางน้อยที่สุด รถหนึ่งคันสามารถบรรจุผู้โดยสารได้ 11 - 14 ที่นั่ง ไม่มีที่ยืน ทำให้ผู้เดินทางที่ต้องการความสบาย เลือกใช้บริการแทนรถประจำทาง โดยมีอัตราค่าโดยสารระหว่าง 10 - 50 บาท ขึ้นกับระยะทางให้บริการ

²⁷ กรมการขนส่งทางบก, รายงานประจำปี 2537 (กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2537).

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

การเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทาง ถือเป็นรูปแบบการเดินทางที่สำคัญของคนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเป็นรูปแบบการเดินทางที่มีเส้นทางให้บริการมากที่สุด โดยเส้นทางวิ่งกระจายอยู่โดยรอบทั่วเมืองตามถนนสายหลัก ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการขนส่งสาธารณะที่จำเป็นต่อคนกรุงเทพฯ โดยในหนึ่งวันมีผู้ใช้บริการ จำนวน 6,990,000 คน เป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 72 ของผู้เดินทางที่ใช้ระบบขนส่งสาธารณะ

เนื่องจาก ระบบโครงข่ายและเส้นทางให้บริการครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงมากกว่าการขนส่งรูปแบบอื่นๆ และถือเป็นการขนส่งที่มีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของคนในกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบจราจรทางบกในปี พ.ศ. 2538 สัดส่วนของการเดินทางด้วยการขนส่งสาธารณะเป็นร้อยละ 45 อีกร้อยละ 55 เป็นการเดินด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลโดยผู้ต้องการใช้บริการขนส่งสาธารณะมี 9.77 ล้านคน โดยแบ่งเป็นผู้ใช้รถโดยสารประจำทาง 6.99 คน เป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 72 ของผู้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะทั้งหมด ขณะที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ให้บริการแก่ผู้โดยสารจำนวน 3.3 ล้านคนต่อวัน หรือร้อยละ 47.8 ของความต้องการใช้รถประจำทาง

จากข้อมูลดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ความต้องการใช้รถโดยสารประจำทางยังมีอยู่สูงกว่าความสามารถในการรองรับการเดินทาง โดยเส้นทางให้บริการจะวิ่งตามเส้นทางถนนสายหลักและสายรองทุกทิศทาง แต่มีบางพื้นที่ที่มีการขนส่งโดยรถประจำทางไม่สามารถให้บริการได้ อันเกิดจากการพัฒนาโครงข่ายของเส้นทางการเดินทางในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไม่มีระบบการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางเดินรถ เป็นเพียงการยืดหรือขยายเส้นทางออกไปตามการเจริญเติบโตของเมือง โดยเฉพาะเส้นทางรถประจำทางในเขตชานเมืองที่ความต้องการเดินทางมีเฉพาะช่วงชั่วโมงเร่งด่วนเช้าและเย็น การวิ่งให้บริการตลอดทั้งวัน ทำให้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนของผู้ประกอบการ นอกจากนี้เส้นทางที่ขยายออกไปทำให้ระยะทางยาวและซ้ำซ้อนกันมากยิ่งขึ้น เวลาวิ่งในแต่ละเที่ยวยาวนานขึ้น และไม่สามารถหมุนเวียนรถกลับไปรับผู้โดยสารได้ทัน ผู้โดยสารต้องเสียเวลารอคอยรถเพิ่ม เพราะรถโดยสารเกือบทั้งหมดติดขัดในเขตเมืองทั้งสิ้น

จากสภาพดังกล่าวทำให้ผู้โดยสารต้องพึ่งรถยนต์ส่วนบุคคลและระบบขนส่งกึ่งสาธารณะ กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางถึงสูงหันไปใช้ระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเฉพาะรถยนต์ส่วนบุคคล และการขนส่งกึ่งสาธารณะ เช่น แท็กซี่ สามล้อ จักรยานยนต์รับจ้าง

เมื่อพิจารณาในส่วนของการขนส่งกึ่งสาธารณะสามารถให้บริการขนส่งผู้โดยสารได้ประมาณ 2,325,000 คนต่อวัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24 ของการเดินทางทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้รวมถึงการขนส่งประเภทตุ๊กตู่ ขณะที่ระบบการขนส่งสาธารณะโดยเรือและ

รถไฟมีผู้โดยสารรายวันประมาณ 412,000 และ 40,000 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.2 และ 0.14 ตามลำดับ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านการเข้าถึง²⁹

ดังนั้นหากจะสรุปภาพรวมของระบบการขนส่งทั้งประเภทสาธารณะและกึ่งสาธารณะที่ให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล พบว่ามีลักษณะการบริการและหน้าที่แตกต่างกันไป ลักษณะของการขนส่งในแต่ละรูปแบบต่างถูกจำกัดจากรูปแบบการขนส่งในตัวเอง เช่น การเข้าถึง ความเร็ว ความปลอดภัย ความตรงเวลา และค่าใช้จ่าย ส่วนลักษณะที่เป็นนามธรรม เช่น ความสะดวกสบาย ความน่าเชื่อถือ ความง่ายต่อการเปลี่ยนถ่ายการขนส่ง ความง่ายต่อการเข้าออกพาหนะ การเลือกใช้บริการจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ และข้อจำกัดด้านเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจรวมถึงทัศนคติและพฤติกรรมการเดินทางด้วย

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการให้บริการขนส่งสาธารณะที่ดี ควรมีคุณสมบัติที่สำคัญ 8 อย่างของ Gray & Hoel ที่เรียกว่า SCARCE อันประกอบไปด้วย ความปลอดภัย (Safety) ความสบาย (Comfort) การเข้าถึง (Accessibility) เชื่อถือได้ (Reliability) ค่าใช้จ่าย (Cost) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency) รวมทั้งได้เพิ่มเกณฑ์ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้พลังงานของยานพาหนะเข้าไปด้วย โดยคุณสมบัติแต่ละอย่างมีความหมาย ดังนี้

- 1) ความปลอดภัย ได้แก่ ความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ จากการโจรกรรม และอันตรายอันเกิดจากเครื่องยนต์
- 2) ความสบาย ได้แก่ ความสบายภายในยานพาหนะ ป้องกันสภาพอากาศจากฝุ่น เสียง และควันพิษ และคนขับเอาใจใส่ต่อการให้บริการ
- 3) การเข้าถึง ได้แก่ การครอบคลุมของการให้บริการ จำนวนรถที่เพียงพอ การเข้าถึงจุดหมายสูง
- 4) ความเชื่อถือได้ หมายถึง การให้บริการที่ตอบสนองผู้ใช้บริการสูง ได้แก่ การให้บริการทั้งในช่วงเวลาปกติ และขยายเวลาการให้บริการถึงช่วงกลางคืน หากมีผู้ที่ต้องการเดินทาง รวมทั้งเวลารอคอยรถไม่นาน
- 5) ค่าใช้จ่าย หมายถึง ค่าโดยสารยุติธรรม สามารถกำหนดค่าโดยสารได้แน่นอน การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ
- 6) ประสิทธิภาพ หมายถึง การขนส่งมีความรวดเร็วสูง เส้นทางมุ่งตรงจากต้นทางไปปลายทาง

²⁹ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, รายงานประจำปี 2541 (กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2541).

7) ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยระบบขนส่งย่อมมีผลกระทบต่อผู้ไม่ใช่ระบบขนส่งและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มลภาวะทางด้านเสียง อากาศ และความสุนทรีย์ภาพ

8) การใช้พลังงาน โดยเฉพาะการประหยัดจากการใช้พลังงานน้ำมันจากรถยนต์ส่วนตัว³⁰

จากหลักข้างต้นทำให้สามารถสรุปถึงลักษณะการให้บริการของระบบขนส่งแต่ละประเภทในกรุงเทพมหานครจากเกณฑ์ข้างต้น ได้ดังนี้

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบลักษณะการให้บริการการขนส่งแต่ละประเภทในเขตกรุงเทพมหานคร

มาตรวัด	ค่าใช้จ่าย	การเข้าถึง	ประสิทธิภาพ	ความสบาย	ความปลอดภัย	เชื่อถือได้	ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	การใช้พลังงาน
การขนส่งส่วนบุคคล								
1. รถส่วนบุคคล	○	●	●	●	●	●	○	○
การขนส่งสาธารณะ								
2. รถประจำทาง	●	■	○	○	○	○	■	●
3. เรือ	●	●	○	○	○	○	■	●
4. รถไฟ	●	●	○	●	●	●	○	●
5. รถสองแถว	●	●	○	○	○	○	■	●
การขนส่งกึ่งสาธารณะ								
6. รถแท็กซี่	○	●	●	●	○	●	■	●
7. รถรับจ้าง	○	●	●	○	○	●	■	●
8. รถตุ้	■	■	●	●	■	■	■	●

ที่มา : George E. Gray and L.A. Hoel, editors, Public Transportation: Planning, Operations, and Management (N.J.: Prentice-Hall, 1979)

หมายเหตุ : ● หมายถึง พอใจ ■ หมายถึง ปานกลาง ○ หมายถึง ไม่น่าพอใจ

จากการเปรียบเทียบลักษณะการให้บริการขนส่งสาธารณะและกึ่งสาธารณะในกรุงเทพมหานคร ที่มีคุณสมบัติ Gray & Hoel โดยใช้ประเภทของการขนส่งสาธารณะที่มีผู้ให้บริการมากกว่าการเดินทางประเภทอื่นเป็นเกณฑ์ พบว่า การขนส่งประเภทรถยนต์ส่วนบุคคล การขนส่งประเภทสาธารณะได้แก่ รถโดยสารประจำทาง เรือ และรถไฟ และการขนส่งประเภท กึ่งสาธารณะได้แก่ รถแท็กซี่ รถรับจ้าง และรถตุ้โดยสาร โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการขนส่งสาธารณะและกึ่งสาธารณะ พบว่า ระบบกึ่งสาธารณะมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ของ Gray & Hoel มากกว่า

³⁰George E. Gray and L.A. Hoel, editors, Public Transportation: Planning, Operations, and Management (N.J.: Prentice-Hall, 1979).

3.8 สรุป

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานในอดีตและปัจจุบันปรับเปลี่ยนไปตามระบบสาธารณูปโภค ส่งผลให้พื้นที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การใช้ระบบสัญจรทางน้ำ ส่งผลให้เมืองขยายออกไปตามลำน้ำ และมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ร่วมกัน จนกระทั่งมีระบบถนน ทำให้เปลี่ยนรูปแบบการสัญจรจากน้ำเป็นบก และมีการนำพาหนะที่ใช้กับถนนเข้ามา ทำให้สามารถเดินทางได้ไกลมากยิ่งขึ้น การเติบโตของประชากรและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ยังผลให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยพื้นที่เมืองขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคม เปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองจากที่พักอาศัยเป็นอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ ส่วนพื้นที่นอกเมืองจากพื้นที่ว่างและเกษตรกรรม เป็นพื้นที่เมืองตามแนวถนนสายหลักเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ หรือย่านการค้า ทำให้เขตชั้นในกลายเป็นแหล่งงาน เขตต่อเนื่องถูกพัฒนาเป็นที่พักอาศัย เพื่อรองรับผู้ที่มีแหล่งงานในเขตเมือง

การขยายตัวของเมืองดังกล่าวทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยกับแหล่งการทำงาน โดยบ้านอยู่ไกลจากแหล่งงาน มีภาระในการเดินทางเพิ่มขึ้น รัฐต้องลงทุนให้บริการสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น ทั้งถนน และการบริการขนส่งสาธารณะที่ไม่ทันกับความต้องการ โดยเฉพาะระบบขนส่งสาธารณะยังคงขาดคุณภาพและปริมาณ จึงเกิดทางเลือกรูปแบบขนส่งใหม่ที่ดำเนินการโดยเอกชน ไม่ว่าจะเป็นรถไมโครบัส หรือรถตู้โดยสาร เพื่อเป็นทางเลือกและเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมของการขนส่งในเมือง

การขนส่งเป็นเครื่องมือตอบสนองการเดินทางของประชาชน เพื่อการเคลื่อนที่จากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง เพื่อประกอบกิจกรรม การกระจายตัวของกิจกรรมในพื้นที่ต่างๆ ทำให้เกิดการเดินทางที่หลากหลาย จึงจำเป็นต้องมีระบบขนส่งเป็นตัวรองรับ ทำให้การใช้ที่ดินและการขนส่งมีความสัมพันธ์กัน การขนส่งภายในเมืองถือเป็นการเดินทางเพื่อทำกิจกรรมประจำวันตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อไปทำงาน ไปโรงเรียน ไปพักผ่อนไปซื้อของและกลับบ้าน โดยแต่ละคนจะตัดสินใจเลือกรูปแบบการเดินทางที่แตกต่างกันออกไป โดยมีตัวแปร 3 กลุ่ม กลุ่มแรก ลักษณะการเดินทาง ได้แก่ ระยะทาง วัตถุประสงค์ของการเดินทาง กลุ่มที่สอง คือ ลักษณะของคนเดินทาง ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ ขนาดครัวเรือน การครอบครอง

ยานพาหนะ ตัวแปรกลุ่มสุดท้าย คือ ลักษณะของระบบขนส่ง โดยแยกเป็น เวลาและค่าใช้จ่าย รวมถึงความสะดวกสบายและการเข้าถึง

การขนส่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ การขนส่งสาธารณะ ได้แก่ รถโดยสารประจำทาง รถไฟ เรือ เครื่องบิน การขนส่งส่วนบุคคล ได้แก่ รถยนต์และรถจักรยานยนต์ส่วนตัว และการขนส่งกึ่งสาธารณะ ได้แก่ รถรับจ้าง รถสองแถว รถแท็กซี่ และรถสามล้อ เป็นรูปแบบให้บริการสนองความต้องการของผู้โดยสาร การเกิดขึ้นของการขนส่งกึ่งสาธารณะในเมืองใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา คือ การเพิ่มจำนวนประชากร และการขยายตัวของเมือง และระบบขนส่งสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทวิเคราะห์และผลการศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ศึกษามาทั้งหมด เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ โดยนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการวิจัยทางเอกสารและจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับรถตู้โดยสาร เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยเนื้อหาของผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลการศึกษาพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง ความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง และหน่วยงานของระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร และระบบการบริหารจัดการของรถตู้โดยสารประจำทาง เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

ส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง อันได้แก่ การเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน การจ่ายเงินนอกระบบที่เกิดจากค่าร่วมวิ่งตามเส้นทาง ค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ค่าตอบแทนอื่น ๆ และความเกี่ยวข้องต่าง ๆ กับการจ่ายเงินนอกระบบแก่หน่วยงานราชการ

ส่วนที่ 1 : วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1

เพื่อศึกษาพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง ความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางและหน่วยงานของระบบราชการที่เกี่ยวข้อง

การตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

มี 3 ประเด็น คือ

- 4.1 พัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง
- 4.2 การกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง
- 4.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1 พัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง

จากการที่ประชากรในเมืองเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้พื้นที่เมืองไม่เพียงพอ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องอพยพออกไปตั้งถิ่นฐานบริเวณ

ชานเมือง อันส่งผลกระทบต่อตามมา คือ ในบางพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณปริมณฑล พบว่า ระบบขนส่งมวลชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้เกิดช่องว่างของการประกอบธุรกิจการเดินรถประเภท “รถตู้” ขึ้น ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน โดยมีเส้นทางเดินรถกระจายอยู่ทั่วบริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยปัจจุบันระบบขนส่งด้วยรถตู้โดยสารประจำทางได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการเดินทางและความสามารถในการเข้าถึงสูง แต่ทั้งนี้การให้บริการดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่ถูกกฎหมายและทางภาครัฐไม่มีการควบคุมจำนวนรถตู้ ไม่มีการกำหนดอัตราค่าโดยสาร (เมื่อเทียบกับระยะทางในการเดินทาง) ไม่มีการให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร และพฤติกรรมของคนขับรถบางคนไม่น่าไว้วางใจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทางภาครัฐหันมาให้ความสนใจกับระบบขนส่งด้วยรถตู้โดยสารประจำทางมากขึ้น เมื่อปี 2538 ดร.พิจิตร รัตนกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงพยายามทำการจัดระเบียบการเดินรถตู้โดยสารประจำทางในรูปของการจัดตั้ง “สหการรถตู้มวลชน” ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก คือ เพื่อกำหนดอัตราค่าโดยสาร การคุ้มครอง การประกันภัยบุคคลที่ 3 เป็นต้น โดยการดำเนินงานข้างต้นทางสหการรถตู้มวลชนจะเป็นฝ่ายจัดหาสถานที่จอดรถ และจัดทำกร่างข้อบัญญัติการจัดตั้งสหการรถตู้มวลชนเสนอผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว จากนั้นจะเรียกกลุ่มผู้ประกอบการมาเพื่อหารือร่วมกันในการกำหนดจุดเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสาร และพื้นที่ก่อสร้างจุดจอดรถ โดยในช่วงเวลานั้นได้มีการสำรวจเส้นทางกรให้บริการรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 เส้นทาง

ปัจจัยที่ทำให้รถตู้โดยสารประจำทางขยายตัว สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1) ปัจจัยด้านกายภาพ ได้แก่ โครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานคร โดยบางพื้นที่พบว่า การวางระบบโครงข่ายถนนไม่ดี และสภาพการจราจรบนท้องถนน

- การวางระบบโครงข่ายระบบถนนไม่ดี กล่าวคือ ขาดถนนสายรองเชื่อมต่อ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ หรือที่เรียกว่าพื้นที่ตาบอด นอกจากนี้ จากการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร

- สภาพการจราจรบนท้องถนน ส่งผลให้รถตู้โดยสารประจำทางมีความได้เปรียบกว่าระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงโมงเร่งด่วน (เช้า – เย็น) ที่สภาพการจราจรคับคั่งเป็นพิเศษ ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากจำนวนยานพาหนะในกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้พื้นที่ถนนในปัจจุบันไม่สามารถรองรับปริมาณรถได้ แต่เนื่องจากรถตู้โดยสารประจำทางมีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งพบได้จากการที่รถตู้หลายเส้นทางที่มีการเลี่ยงปัญหาการจราจรติดขัด โดยวิ่งบนทางด่วน ทำให้ระยะเวลาในการเดินทางสั้นลง

- รถตู้โดยสารประจำทางโดยเฉพาะบริเวณปริมณฑลส่วนใหญ่จะมีจุดจอดรถปล่อยรถในหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การเข้าถึงสะดวกขึ้น นอกจากนี้ หลังเวลา 21.00 น. รถตู้โดยสารประจำทางมักจะส่งผู้โดยสารถึงหน้าบ้าน

- รถตู้โดยสารประจำทาง ถือเป็นรูปแบบการเดินทางที่มีความสะดวกสบายมาก เมื่อเทียบกับการเดินทางประเภทอื่น นั่นคือ ผู้โดยสารทุกคนได้นั่งไม่ต้องยืน

2) **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ ขาดแคลนระบบขนส่งมวลชน สถานะการตักงาน และค่าโดยสาร

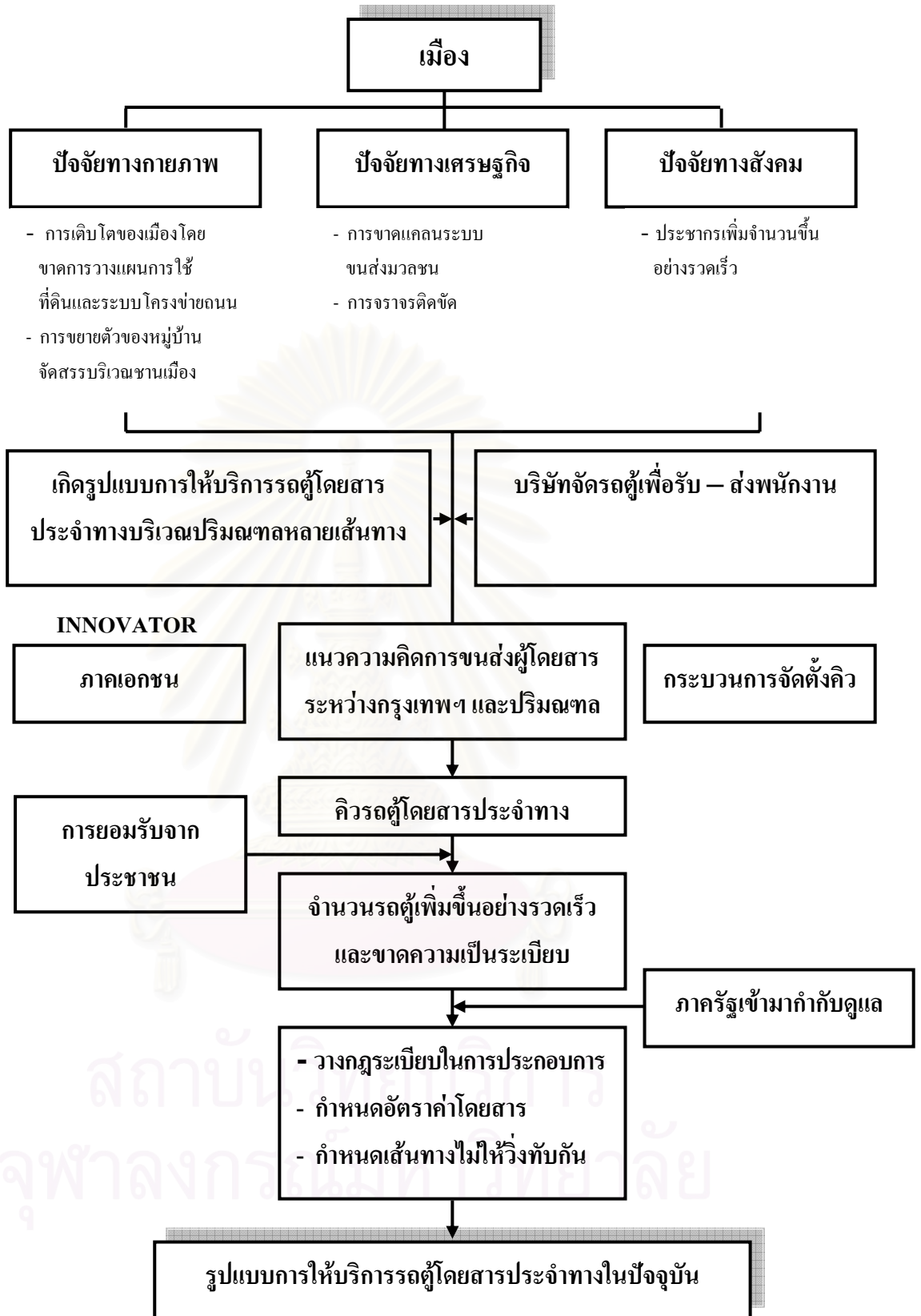
การขาดแคลนระบบขนส่งมวลชน พบว่า ประชากรจำนวนมากต้องการใช้บริการขนส่ง แต่ความสามารถในการให้บริการมีน้อย นอกจากในเรื่องของจำนวนแล้ว พบว่า ความถี่ในการปล่อยรถโดยสารน้อย เพราะส่วนใหญ่รถโดยสารประจำทางมักให้บริการแต่ในพื้นที่ศูนย์กลางเมือง

- จากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งต้องตกงาน คนจึงหันมาประกอบอาชีพขับรถตู้โดยสารกันมากขึ้น เพราะนอกจากรายได้ในการประกอบการจะสูงแล้ว อาชีพนี้ยังความเป็นอิสระในการประกอบการสูง

- อัตราค่าโดยสาร ปัจจุบันอัตราค่าโดยสารของรถโดยสารประจำทาง โดยเฉพาะรถประจำทางและรถประจำทางพิเศษ กับรถตู้โดยสารประจำทางมีราคาค่าโดยสารใกล้เคียงกันมาก

3) **ปัจจัยทางสังคม** ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร กฎหมายตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- การเพิ่มขึ้นของประชากร ยิ่งประชากรเพิ่มจำนวนขึ้น จำนวนรถยิ่งแปรผันมากขึ้น
- กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับรถตู้โดยสารประกันภัย



แผนภาพที่ 4.1 แผนผังแสดงพัฒนาการของการจัดตั้งคิวรถตู้โดยสารประจำทาง

4.2 การกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง

สำหรับในส่วนของการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางจะพิจารณาถึงผลการดำเนินงานรถตู้โดยสารประจำทาง ขั้นตอนการดำเนินงานรถตู้โดยสารประจำทาง และการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงผลการดำเนินงานรถตู้โดยสารประจำทาง

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
6 ก.ค. 41	กระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้กรมขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ร่วมกันจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้สามารถเดินรถได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกปลอดภัยและเป็นธรรม
28 ก.ย. 41	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีหนังสือถึงกรมการขนส่งทางบก ขอให้กำหนดเส้นทางและเงื่อนไขการเดินรถจำนวน 116 เส้นทาง (โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำการสำรวจข้อมูลระหว่างวันที่ 20-27 ก.ค. 2541)
15 พ.ย. 41	กรมการขนส่งทางบก ได้ออกสำรวจเส้นทางและเงื่อนไขการเดินรถพบว่าเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทางที่เดินรถอยู่จริง และอยู่ในขอบข่ายการเดินรถขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีจำนวนทั้งหมด 90 เส้นทาง
29 ธ.ค. 41 – 9 มี.ค. 42	กรมการขนส่งทางบก เสนอคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก กลางกำหนดเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทาง เป็นจำนวน 3 ครั้ง ดังมีรายละเอียดดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ในการประชุมครั้งที่ 25/2541 เมื่อวันที่ 29 ธ.ค. 2541 จำนวน 32 เส้นทาง - ในการประชุมครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 9 ก.พ. 2542 จำนวน 43 เส้นทาง - ในการประชุมครั้งที่ 5/2545 เมื่อวันที่ 9 มี.ค. 2542 จำนวน 15 เส้นทาง รวมเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทางทั้งสิ้น 90 เส้นทาง

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
22 มี.ค. 42	<p>กระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งที่ 84/2542 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบคุณสมบัติ ความถูกต้องตามคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางต่างๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการบรรจุรถลงในเส้นทางตามที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ได้ประกาศกำหนดแล้วต่อไป 2. กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเจรจากับผู้ขอเข้าร่วมเดินรถตู้โดยสารประจำทางเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าร่วมเดินรถโดยสารกับ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ สำหรับรถตู้โดยสารประจำทางพ.ศ. 2542 ที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้กำหนดขึ้นและส่งเรื่องให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ดำเนินการตามสัญญาต่อไป 3. ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ได้ตามความจำเป็น
1 เม.ย. 42	<p>คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการได้คำสั่งที่ 01/2542 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางจำนวน 3 คณะ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะทำงานจัดทำบัญชีทะเบียนรถตู้โดยสารประจำทาง - คณะทำงานรับและตรวจสอบคำขอนำรถตู้โดยสารประจำทางเข้าร่วมรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ - คณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการเจรจาค่าตอบแทนกับผู้ยื่นคำขอทำสัญญารถตู้โดยสารประจำทางเข้าร่วมเดินรถกับองค์การฯ
2 มิ.ย. 42	<p>คณะทำงานจัดทำบัญชีทะเบียนรถตู้ประจำทางได้รายงานผลการสำรวจระหว่างกรมการขนส่งทางบก กับองค์การฯ มีจำนวนรถตู้โดยสารประจำทางทั้งสิ้น 3,238 คัน</p>

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
22 มิ.ย. 42	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ในการประชุมครั้งที่ 12/2542 เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 2542 อนุมัติให้กำหนดอัตราค่าขนส่ง ฯ ค่าโดยสาร) ในเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทาง ในอัตรา 10 กม. แรก กม. ละไม่เกิน 1.00 บาท ส่วนเกิน 10 กม. คิด กม. ละไม่เกิน 60 สตางค์ รวมกับค่าทางด่วน (สำหรับเส้นทางด่วน) อีกไม่เกิน 5 บาท ต่อคนต่อเที่ยว
11 ส.ค. 42	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้ประกาศรับค่าขอรถตู้โดยสารประจำทางให้เข้าทำสัญญากับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 16 - 31 สิงหาคม 2542 มีรถตู้จำนวน 3,453 คัน เข้ายื่นความจำนง เป็นรถที่มีเส้นทางและมีใบอนุญาตสำรวจจำนวน 1,273 คัน มีเส้นทางและไม่มีใบอนุญาตสำรวจจำนวน 1,632 คัน ไม่มีเส้นทางและไม่มีใบอนุญาตสำรวจจำนวน 548 คัน เข้ายื่นความจำนง ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับรถเข้าร่วมกับองค์การฯ และค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนที่ชำระตามสัญญา เป็นไปตามระเบียบขององค์การฯ สำหรับรถที่จะเข้าร่วมบริการได้แก่ รถที่มีรายละเอียดตรงตามบัญชีสำรวจระหว่างกรรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ
7 ก.ย. 42	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติอนุมัติให้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง จำนวน 90 เส้นทาง ให้แก่ องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ
14 ก.ย. 42	คณะกรรมการการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ ได้มีคำสั่งที่ 02/2542 แต่งตั้งคณะทำงานทำการสำรวจและตรวจสอบรถตู้โดยสารประจำทาง
24 ก.ย. 42	นายทะเบียนกลางได้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง (รถตู้ประจำทาง) หมวด 1 ให้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ จำนวน 90 เส้นทาง
15 พ.ย. 42	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ประกาศรับค่าขอรถตู้โดยสารประจำทางที่มีใบอนุญาตสำรวจ ให้เข้าทำสัญญาเป็นครั้งที่ 2 โดยให้เจ้าของรถตู้ยื่นความประสงค์และคำขอ ระหว่างวันที่ 15-30 พ.ย. 2542 เนื่องจากเจ้าของรถตู้โดยสารประจำทางบางส่วนไม่สามารถยื่นความประสงค์คำขอได้ทันตามกำหนดเวลาในครั้งแรก

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
17 ธ.ค. 42	คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ มีคำสั่งที่ 03/2542 แต่งตั้งคณะกรรมการทำงานทำการสำรวจและตรวจสอบรถตู้โดยสารประจำทาง เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจและตรวจสอบรถตู้โดยสารประจำทางเป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยเร็ว
10 พ.ค. 43	<p>กระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งที่ 150/2543 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง ซึ่งคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ตรวจสอบคุณสมบัติความถูกต้อง ตามคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางสายต่าง ๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการบรรจुरถในเส้นทางตามที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้ประกาศกำหนดแล้วต่อไป 2) กำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเจรจากับผู้ขอเข้าร่วมเดินรถตู้โดยสารประจำทางเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าร่วมเดินรถโดยสารกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ สำหรับรถตู้โดยสารประจำทาง พ.ศ. 2542 ที่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้กำหนดขึ้น และส่งเรื่องให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ดำเนินการทำสัญญาต่อไป 3) ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ได้ตามความจำเป็น
23 พ.ค. 43	คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/43 ในเรื่องปัญหาการรถตู้โดยสารประจำทางที่ทะเบียนไม่ตรงกับบัญชีสำรวจ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ และการขอปรับปรุงเส้นทางและเปิดเส้นทางใหม่ที่ประชุมได้มีมติให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เร่งดำเนินการรับรถตู้โดยสารประจำทางเข้าร่วมให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 มิถุนายน 2543

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
19 มิ.ย. 43	คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการได้มีการประชุมครั้งที่ 2/43 มีมติว่าเพื่อให้การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางเสร็จเรียบร้อย ในหลักการจึงให้องค์การฯ รับค่าของของรถตู้โดยสารประจำทางเสร็จเรียบร้อย ในหลักการจึงให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ รับค่าของของรถตู้โดยสารปรับอากาศเสร็จเรียบร้อย ในหลักการจึงให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เส้นทางใดที่มีจำนวนรถไม่เกินเงื่อนไขจำนวนรถให้ดำเนินการบรรจุเข้าในบัญชี ขส.บ. 11 เส้นทางใดที่มีจำนวนรถเกินเงื่อนไขให้เสนอปรับปรุง เส้นทางใดที่ไม่เดินรถตามเส้นทางที่กำหนด 90 เส้นทาง ให้พิจารณากำหนดเส้นทางใหม่หรือเสนอปรับปรุงเส้นทางต่อไป สำหรับการดำเนินการทางทะเบียนและภาษีรถโดยสารประจำทางให้เร่งดำเนินการให้ถูกต้อง สำหรับรถที่มีปัญหาเกี่ยวกับไฟแนนซ์ให้ขอผ่อนผันได้
25 ส.ค. 43 – 30 ส.ค. 43	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้มีหนังสือถึงกรมการขนส่งทางบกขอปรับปรุงเส้นทางในการเดินรถจำนวน 82 เส้นทาง และขอกำหนดเส้นทางเพิ่มอีก 27 เส้นทาง
26 ก.ย. 43	กรมการขนส่งทางบกเสนอคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางในการประชุมครั้งที่ 18/2543 อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางและเงื่อนไขในการเดินรถจำนวน 82 เส้นทาง และกำหนดเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทางเพิ่มอีก 27 เส้นทาง
6 ธ.ค. 43	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ในการประชุมครั้งที่ 23/2543 อนุมัติให้ออกใบอนุญาตจำนวน 27 เส้นทาง ในองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
9 ก.พ. 44	นายทะเบียนกลางได้ออกใบอนุญาตให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำนวน 25 เส้นทาง (ส่วนอีก 2 เส้นทางคือ สายที่ ต. 106 และสายที่ ต. 107 มีปัญหาการร้องเรียนจึงได้ชะลอการออกใบอนุญาตไว้ก่อน) ดังนั้นจึงมีเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทางรวมทั้งสิ้น 115 เส้นทาง จำนวนรถ 4,716 - 8,427 คัน
18 มิ.ย. 44	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้ประกาศให้เจ้าของรถตู้โดยสารประจำทางที่ประสงค์ขอเข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ให้ยื่นคำขอกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพภายในวันที่ 31 ก.ค. 44 เป็นครั้งที่ 4 - องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้ประกาศรับคำขอรวม 4 ครั้ง มีผู้ยื่นคำขอเข้าร่วมทั้งสิ้น 5,566 ราย

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
24 ก.ค. 44	กระทรวงคมนาคม ได้มีคำสั่งที่ 294/2544 แต่งตั้งและปรับปรุงคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ เพื่อความเหมาะสมและให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพขึ้น
30 ส.ค. – 30 ต.ค. 44	<p>กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือเร่งรัดให้องค์กรฯ นำรถมาบรรจุให้ครบเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง และจัดเดินรถให้เป็นไปตามเงื่อนไขฯ พร้อมให้นำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและภาษี (เปลี่ยนป้ายเหลือง) รวม 3 ครั้ง</p> <p>- กรมการขนส่งทางบกได้ตรวจสอบและจับกุมรถตู้โดยสารประจำทาง ทั้ง 115 เส้นทาง พบผู้กระทำผิดจำนวน 1,127 ราย เปรียบเทียบปรับ ณ จุดตรวจจำนวน 911 ราย ออกคำสั่งผู้ตรวจการจำนวน 257 ราย ส่งดำเนินคดีขอหาประกอบการขนส่งโดยมิได้รับอนุญาตจำนวน 4 ราย</p>
17 ต.ค. 44	องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาการนำรถที่ได้รับอนุมัติให้บรรจุเข้าในเส้นทางไปดำเนินการทางทะเบียนและภาษี (เปลี่ยนป้ายเหลือง) ออกไปอีก 60 วัน เพื่อให้เจ้าของรถมีระยะเวลาในการนำรถไปปรับปรุงสภาพรถให้เป็นไปตามกฎกระทรวงหรือระเบียบของกรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางบกจึงได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาการนำรถที่ได้อนุมัติให้บรรจุไปดำเนินการทางทะเบียนและภาษีออกไปอีก 60 วันตามที่ขอ ซึ่งจะครบกำหนดเวลาในวันที่ 21 ธันวาคม 2544
30 พ.ย. 44	<p>หลังจากที่องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง (รถตู้โดยสารประจำทาง) จำนวน 115 เส้นทาง ได้นำทยอยบรรจุรถตู้โดยสารประจำทางเข้าบัญชี ขสมก. เส้นทางสายต่าง ๆ รวม 109 เส้นทาง จำนวนรถ 5,339 คัน บรรจุนครตามเงื่อนไข จำนวน 63 เส้นทางบรรจุนยังไม่ครบเงื่อนไข จำนวน 46 เส้นทาง และยังไม่นำรถเข้าบรรจุอีก จำนวน 6 เส้นทาง</p> <p>องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพนำรถที่ได้รับอนุมัติให้บรรจุในบัญชี ขส.บ.11 จำนวน 5,339 คัน มาดำเนินการจำนวน 2,492 คัน ยังไม่ดำเนินการทางทะเบียนและภาษีจำนวน 2,847 คัน</p> <p>- สาเหตุที่องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ไม่สามารถนำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและภาษี มีสาเหตุดังกล่าว</p> <p>1. ผู้รับมอบอำนาจในการยื่นคำขอจากเจ้าของรถมาให้สัญญาหรือเอกสารแก่เจ้าของรถเนื่องจากมีภาระการเงินระหว่างกัน</p>

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
	<p>2. บริษัทฯ เช่า ซื่อ ไม่ให้สมุดทะเบียนรถแก่เจ้าของรถ เนื่องจากมีการติดล้างชำระค่างวด และ/หรือถูกยึดรถ</p> <p>3. เจ้าขอรถนำรถไปประกอบอาชีพอื่น</p> <p>4. สภาพรถเสื่อมโทรม</p> <p>5. เจ้าขอรถได้ขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ หรือกรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้อื่นแล้ว</p> <p>6. ทำสัญญาเข้าร่วมวิ่งเส้นทางสายอื่น แต่นำไปวิ่งอีกเส้นทาง หรือนำไปวิ่งรับ ส่ง ผู้โดยสารในกิจกรรมอื่น ๆ เนื่องจากหลีกเลี่ยงการจับกุมได้ง่ายกว่า</p> <p>7. ผู้ยื่นคำขอ ขอรับมอบอำนาจ (ยืมทะเบียนรถ) มาขอเข้าร่วมเพื่อจองสิทธิ์</p>
... พ.ศ. 45	<p>กลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางก่อการประท้วงขึ้น โดยตัวแทนผู้ประกอบการขอให้หน่วยงานรัฐยินยอมในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>1) ให้รัฐเพิ่มโควตาการจดทะเบียนรถตู้โดยสารประจำทางที่รอขึ้นบัญชีไว้ แต่ยังไม่มีการอนุมัติใน 15 เส้นทาง</p> <p>2) ยกเลิกหนี้ค่าตอบแทนที่ยังค้างชำระรายเดือนที่รถตู้ได้จดทะเบียนค้างไว้ ตั้งแต่เดือน มิ.ย. 43</p> <p>3) ลดค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายให้รัฐ จากเดิมที่กำหนดไว้ 1,000 บาท/เดือน เหลือ 500 บาท/เดือน โดยทางผู้ประกอบการจะพร้อมชำระในเดือน ส.ค. 45 นายนิกร จำนง รมช. คมนาคม เห็นว่า รถตู้ผิดกฎหมายต้องเข้ามาร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พร้อมทั้งนำรถทุกคันเข้าตรวจสอบสภาพและจดทะเบียนชำระภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมาย และต้องมีสีตัวรถที่แตกต่างจากรถประเภทอื่น และมีการกำหนดค่าโดยสารอย่างเป็นธรรมได้มีการจับรถตู้เดือน โดยตั้งจุดสกัด 5 จุด ดังนี้</p> <p>1) อนุสรณ์สถานตลาดสี่มุมเมือง</p> <p>2) สถานีตำรวจตลิ่งชัน</p> <p>3) สถานีขนส่งสายใต้</p> <p>4) ศาลาแดง</p> <p>5) สถานีตำรวจหนองค้างพลู</p>

วัน เดือน ปี	ลำดับเหตุการณ์และผลการดำเนินงาน
1 ส.ค. 45	<p>มีโทษจำคุก 5 ปี หรือปรับ 20,000 – 100,000 บาท ทางหน่วยงานราชการ และกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางตั้งคณะทำงานร่วมกันประกอบด้วย กรรมการขนส่งทางบก องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตัวแทนผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางที่เดินรถในกรุงเทพฯ และปริมณฑล (8 คน) ตัวแทนผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางรายงานว่าจะมี</p> <ul style="list-style-type: none"> - รถตู้โดยสารประจำทางที่จดทะเบียนแล้ว (ป้ายเหลือง) จำนวน 3,372 คัน รถตู้โดยสารประจำทางส่วนที่เหลือ จำนวน 2,194 คัน ซึ่งคณะทำงานพิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนที่เหลือนี้ให้ขึ้นทะเบียนกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพโดยภายหลังจากการจดทะเบียน ทางองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะออกสตีกเกอร์ชั่วคราวให้ หากเกินกำหนดจะถือว่าหมดสิทธิ์

ที่มา : กรรมการขนส่งทางบก 2548

4.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.3.1 กรรมการขนส่งทางบก

กรรมการขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กระทรวงคมนาคม มีภารกิจหลักในการควบคุมและจัดระเบียบการขนส่งทางถนนภายในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการด้านทะเบียนและภาษีรถและใบอนุญาตขับรถให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน คือ เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งทางถนนและการใช้รถใช้ถนนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรรมการขนส่งทางบกกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2538 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการขนส่งทางบกไว้ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการแก้ไข ป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางบก
3. ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ในด้านการขนส่งทางบกและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตและความตกลงระหว่างประเทศ
4. ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรรมการขนส่งทาง

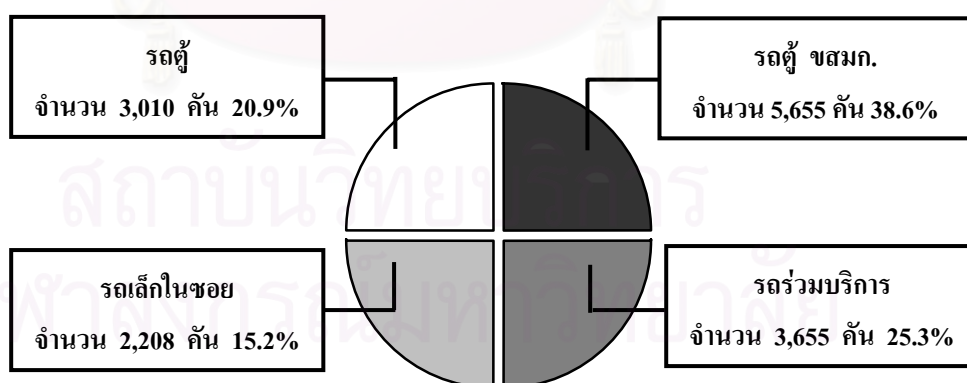
บกแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางบก พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2538 ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองนิติการ กองวิชาการ และวางแผน สำนักวิศวกรรมและความปลอดภัย สำนักควบคุมการขนส่ง สำนักทะเบียนและภาษี

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานขนส่งจังหวัด

4.3.2 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภค สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเดิมเกิดขึ้นจากการจดทะเบียนเลิกบริษัทมหานครขนส่งจำกัด ถูกจัดตั้งเป็นองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 (ก่อตั้งเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2519) มีหน้าที่จัดบริการรถโดยสารประจำทางวิ่งรับ-ส่งประชาชนในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สุพรรณบุรี และสมุทรปราการ วิ่งบริการในเส้นทางต่าง ๆ รวม 106 เส้นทาง จำนวนรถทั้งสิ้น 3,655 คัน (กันยายน 2545) แยกเป็นรถธรรมดา 1,674 คัน รถประจำทาง 1,981 คัน และรถบริษัทเอกชนที่วิ่งบริการกับ ขสมก. ทั้งรถธรรมดาและรถประจำทาง จำนวน 3,010 คัน รถมินิบัส จำนวน 1,179 คัน รถแม่เหล็กในซอย จำนวน 2,208 คัน และรถตู้โดยสารประจำทาง จำนวน 5,566 คัน รวมรถที่วิ่งให้บริการประชาชนในกรุงเทพมหานครมี จำนวน 14,662 คัน 404 เส้นทาง แยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังรูป 4.2



แผนภาพที่ 4.2 แสดงผลการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพแยกตามประเภทของการขนส่ง
ที่มา : องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. 2545

ฝ่ายบริหาร

มีหน้าที่บริหารงานบุคคล งานบัญชีและการเงิน งานด้านกฎหมาย งานจัดซื้อและฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ฝ่ายการเดินรถองค์กรฯ

มีหน้าที่สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล วางแผนการเดินรถขององค์กรฯ การซ่อมแซม บำรุงรักษารถ ให้มีประสิทธิภาพตามนโยบายและเป้าหมายที่องค์กรฯ กำหนด ควบคุมและจัดหารายได้ได้เป็นไปตามเป้าหมายตามประมาณการที่ได้กำหนดไว้ ควบคุม และกำกับดูแลการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ ประสานงานด้านต่าง ๆ โดยมีรองผู้อำนวยการฝ่ายการเดินรถขององค์กรฯ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชา

ฝ่ายการเดินรถเอกชนร่วมบริการ

มีหน้าที่วางแผนการจัดระบบการเดินรถเอกชนร่วมบริการทุกประเภท การควบคุม ดูแล ติดตามการเดินรถและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของรถเอกชนร่วมบริการ ให้เป็นไปตามแผนและเงื่อนไขตามสัญญา โดยมีรองผู้อำนวยการฝ่ายการเดินรถร่วมบริการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชา

4.3.3 สำนักงานจรรยาจรขนส่งทางบก

ปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งสำนักงานวางแผนจราจรนครหลวงขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาจราจร ต่อมารัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้ความช่วยเหลือ โดยจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาวางแผนการจราจรส่งผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานแผนการจราจรเป็นสำนักงานตามกฎหมาย และเมื่อมีการจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยขึ้น ในปี พ.ศ. 2516 จึงได้โอนสำนักงานวางแผนจราจรนครหลวงมาสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากปัญหาจราจรเกี่ยวข้องกับงานหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง และคณะกรรมการจราจรแต่ละคณะที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ต้องยกเลิกและแต่งตั้งใหม่ ทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาจราจรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงได้ตรา “พ.ร.บ. คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521” ขึ้น โดยได้บัญญัติให้มี “สำนักงานคณะกรรมการ จัดระบบการจราจรทางบก” เป็นส่วนราชการฐานะเทียบเท่ากองในสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ต่อมาเมื่อปัญหาจราจรได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงได้มีการพิจารณาปรับรูปแบบองค์กรการบริหารและการจัดการแก้ไขปัญหาการจราจร ให้มีเอกภาพและเป็นระบบ โดยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการและเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกให้มากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความ

คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และให้มีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2535

คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) มีหน้าที่ในการเสนอ นโยบายและแผนหลักการจัดระบบการจราจรทางบกต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนงาน โครงการ กำหนดมาตรฐานและมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร ตลอดจนปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่มีผลต่อระบบการจราจรให้เหมาะสม รวมทั้งกำกับ เร่งรัด และประสานการปฏิบัติของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามมาตรการนโยบายและแผนหลักที่กำหนด

1) คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนี้

- ก. เสนอนโยบายและแผนหลักต่อคณะรัฐมนตรี
- ข. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ วงเงินลงทุน รวมทั้งพิจารณากำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการเข้าร่วมลงทุน ของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจร เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหลัก
- ค. กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรี
- ง. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจราจรทางบก ตลอดจนกำกับดูแลเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประสานการปฏิบัติให้เป็นไป ตามมาตรการนโยบายและแผนหลักที่กำหนด
- จ. พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบก ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- ฉ. ปฏิบัติการในเรื่องการจัดระบบการจราจรทางบกตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมาย
- ช. เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจราจรทาง บกหรือกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อการจัดระบบการจราจรทางบกให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- ซ. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการในการปฏิบัติ โดยคณะกรรมการอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบ การจราจรทางบกเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

2) ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีและให้เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ระบุให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. เสนอนโยบายและแผนหลักต่อคณะรัฐมนตรี
- ข. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ วงเงินลงทุน รวมทั้งพิจารณากำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจร เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหลัก
- ค. กำหนดมาตรฐานการจัดระบบการจราจรทางบกเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- ง. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจราจรทางบก ตลอดจนกำกับดูแลเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนโยบายและแผนหลักที่กำหนด
- จ. พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- ฉ. ปฏิบัติการในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ช. เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับจราจรทางบกหรือกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อการจัดระบบการจราจรทางบกให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4.3.4 กลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ประกอบการรถตู้โดยสาร สามารถแยกประเด็นในการพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพขั้บรถตู้โดยสารประจำทาง สาเหตุที่ผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางส่วนใหญ่เลือกประกอบอาชีพขั้บรถตู้โดยสารประจำทาง คือ
 - อยู่ในสภาวะตกงาน

- ลักษณะการประกอบอาชีพขับรถตู้โดยสารประจำทางค่อนข้างมีความเป็นอิสระสูง นั่นคือ ไม่มีการกำหนดเวลาในการเริ่มต้นหรือสิ้นสุดการทำงาน และสามารถทำงานอื่นควบคู่กันได้

- ธุรกิจการประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางค่อนข้างเป็นธุรกิจที่ซื้อง่าย - ขายคล่อง นั่นคือ หากต้องการหยุดประกอบอาชีพชั่วคราวหรือถาวร ผู้ขับรถตู้โดยสารประจำทางสามารถให้ผู้อื่นเช่าหรือขายวินชาดได้

ทั้งนี้ในส่วนของขั้นตอนการโอนรถตู้โดยสารประจำทางนั้นต้องทำการโอนผ่านบริษัท และทำการโอนสิทธิ์ โอนสัญญาจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโอนโดยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ขายรถตู้โดยสารประจำทางพร้อมวินจะตกลงกับผู้ซื้อเอง

2. ระดับการศึกษาของผู้ประกอบอาชีพขับรถตู้โดยสารประจำทาง

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ประกอบอาชีพขับรถตู้โดยสารประจำทางพบว่า ผู้รถตู้โดยสารประจำทางค่อนข้างมีระดับการศึกษาที่หลากหลาย คือ มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีไปจนถึงระดับ ปวช. และระดับ ปวส.

3. ลักษณะการเป็นเจ้าของยานพาหนะ

ส่วนใหญ่ ผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางจะเป็นเจ้าของรถตู้เอง แต่มีบางคนที่ต้องเช่ารถตู้ โดยทั้งนี้อัตราเช่ารถตู้โดยสารประจำทางนั้นจะขึ้นอยู่กับสภาพรถ สามารถแสดงราคาเช่าได้ ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 แสดงอัตราค่าเช่ารถตู้โดยสารประจำทาง

รถ	อายุ / สภาพรถ (ปี)	ราคา / วัน (บาท/วัน)
- โตโยต้า (หัวจรวด) 2500, 2800 CC.	ทะเบียน 7 ฉ - ปัจจุบัน	600 – 700
- นิสสัน	ตามสภาพรถ	550 – 700
- อีซูซุ บัดดี้	ทะเบียน 7 ฉ - ปัจจุบัน	550 - 600
- โตโยต้า (ตาหวาน, ตากลม) 2400 CC.	ทะเบียน 7 ฉ – 7 ฝ	500

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ ก.ย. 2545.

หมายเหตุ ราคาเช่ารถตู้ขึ้นอยู่กับเส้นทางการเดินทาง, จำนวนผู้โดยสาร และลักษณะวันทำการหรือวันหยุด (โดยวันหยุดค่าเช่ารถตู้จะถูกกว่าวันธรรมดา)

นอกจากนี้ มีบางวินที่ลักษณะการประกอบการอยู่ในรูปบริษัท คือ มีการจ้างคนขับรถตู้โดยสารประจำทางแล้วให้เงินเดือน นอกจากนี้ยังมีการให้เปอร์เซ็นต์ที่นั่ง (1 บาท/ที่นั่ง) โดยจากการสัมภาษณ์ พบว่ารายได้ของผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางอยู่ที่ประมาณ 4,500 – 7,000 บาท / เดือน ทั้งนี้การเข้าร่วมดำเนินการ ผู้ขับรถตู้โดยสารประจำทางต้องเสียค่าประกัน 3,000

บาท ในที่นี้วินรถตู้โดยสารประจำทางที่พบบริเวณพื้นที่ศึกษา ได้แก่ วินอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ – รามคำแหง 22

4. รายได้จากการดำเนินการประกอบอาชีพขับรถตู้โดยสารประจำทาง
รายได้สุทธิต่อวันจะคำนวณโดยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอน

การดำเนินงานออกจากรายรับ ดังรายการต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 แสดงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรถตู้โดยสารประจำทาง

ลำดับ	เรื่อง	ค่าใช้จ่าย (บาท)
1	ค่าเช่ารถ (กรณีไม่ได้เป็นเจ้าของรถตู้)	500 – 700 (ต่อวัน)
2	ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง	(ขึ้นอยู่กับระยะทาง)
3	ค่าทางด่วน	40 (ต่อเที่ยว)
4	ค่าที่จอดรถ (เป็นบางวิน)	1,000 (ต่อเดือน)
5	ค่าวิน	3,000 – 4,000 (ต่อเดือน ทั้งนี้แล้วแต่วิน)
6	ค่าประกอบการให้ทางภาครัฐ	1,000 (ต่อเดือน)
7	ภาษี	1,300 (ต่อปี)

ที่มา : จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ ก.ย. 2545.

ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้วรายได้ของผู้ขับรถตู้โดยสารประจำทางอยู่ที่
ประมาณ 1,000 – 1,800 บาท / วัน

5. ระยะเวลาในการปล่อยรถตู้โดยสารประจำทาง

ช่วงเวลา	จำนวนผู้โดยสาร
ในชั่วโมงเร่งด่วน	ผู้โดยสารเต็ม รถออก
นอกชั่วโมงเร่งด่วน	รอผู้โดยสารประมาณ 6 – 8 คน รถออก หรือประมาณ 10 นาที

6. รอบในการเดินรถต่อวัน

ขึ้นอยู่กับผู้ขับรถตู้โดยสารประจำทาง แต่โดยเฉลี่ยจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ประกอบการจะขับรถตู้โดยสารประจำทางเฉลี่ยประมาณ 6 รอบ/วัน

4.3.5 การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง

ตามที่คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการได้มีการประชุม เมื่อวันที่ 23 พ.ค. 2543 ต่อทำนรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และได้มีนโยบายให้เร่งดำเนินการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางให้เป็นรถที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยเร็วให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ

ดังนั้น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต้องรับคำขอรถตู้ประจำทางผิดกฎหมายทุกคันที่ยื่นความประสงค์เข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 รับคำขอและจัดทำบัญชีทะเบียนรถ

เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้รับคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางต่าง ๆ แล้วให้ทำการตรวจสอบแล้วจัดทำบัญชีทะเบียนรถในเส้นทางต่างๆ ต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 บรรจุเข้าในบัญชี ขส.บ. 11

1. เส้นทางใดที่มีจำนวนรถไม่เกินข้อกำหนดให้ดำเนินการขอบรรจุเข้าบัญชี ขส.บ.11

2. เส้นทางใดที่มีจำนวนรถเกินข้อกำหนดให้ดำเนินการบรรจุรถตามข้อกำหนดก่อนส่วนจำนวนรถที่เกินข้อกำหนดให้เสนอกรมการขนส่งทางบก ขอปรับปรุงจำนวนขึ้นสูงในบัญชี ขส.บ. 11 และเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางแล้วให้ดำเนินการบรรจุเข้าบัญชี ขส.บ. 11 ต่อไป

3. รถที่วิ่งในเส้นทางที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน 90 เส้นทาง เป็นเส้นทางเปิดใหม่หรือเส้นทางที่มีช่วงทับซ้อนกับเส้นทางที่กำหนดไว้เดิมให้พิจารณากำหนดเส้นทางใหม่ หรือเส้นทางตัดช่วงเพื่อนำเสนอคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางพิจารณามติต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการทางทะเบียนและภาษีเป็นรถโดยสารประจำทาง

1. รถที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับไฟแนนซ์ เมื่อได้รับอนุมัติให้บรรจุแล้วให้ดำเนินการทางทะเบียนและภาษีเป็นรถโดยสารประจำทางโดยเร็ว

2. รถที่มีปัญหาเกี่ยวกับไฟแนนซ์ ยังเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ไม่ได้ให้องค์กรฯ จัดทำสต็อกเกอร์โดยผ่อนผันให้ไปดำเนินการให้เรียบร้อยภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา

3. รถที่ทำประกันภัยไม่ถูกต้องตามระเบียบให้ดำเนินการทางทะเบียนและภาษีรถเป็นรถโดยสารประจำทางให้เรียบร้อยได้ โดยต้องดำเนินการจัดทำประกันภัยให้ถูกต้องตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการองค์กรฯ ผ่อนผันไว้เมื่อการประกันภัยตามกรมธรรม์เดิมสิ้นสุดอายุลง

4.3.6 การแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถตู้โดยสารประจำทาง

สำหรับการดำเนินงานรถตู้โดยสารประจำทางนั้น ทางหน่วยงานทั้งสามหน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินงานนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการหลักและคณะกรรมการรองเพื่อช่วยสนับสนุนการทำงาน โดยสามารถแสดงรายละเอียดของคณะกรรมการได้ ดังนี้

4.3.6.1 คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ

ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 84/2542 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1) ตรวจสอบคุณสมบัติ ความถูกต้องตามคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางต่าง ๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการบรรจุรถลงในเส้นทางตามที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้ประกาศกำหนดแล้วต่อไป

2) กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเจรจากับผู้ขอเข้าร่วมเดินรถตู้โดยสารประจำทางเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าร่วมเดินรถโดยสารกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสำหรับรถตู้โดยสารประจำทาง พ.ศ. 2542 ที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้กำหนดขึ้นและส่งเรื่องให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินการทำสัญญาต่อไป

3) ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ได้ตามความจำเป็น

ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและให้รายงานผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทุกกระยะ 30 วัน

4.3.6.2 คณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเรียบร้อย ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 84/2542 วันที่ 22 มีนาคม 2542 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ จึงแต่งตั้งคณะทำงานฯ ดังนี้

1) คณะทำงานจัดทำบัญชีทะเบียนรถตู้ประจำทาง มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีทะเบียนรถตู้ประจำทาง ตามผลการสำรวจขององค์การและกรมการขนส่งทางบก

2) คณะทำงานรับและตรวจสอบคำขอนำรถตู้ประจำทางเข้าร่วมเดินรถตู้โดยสารประจำทางร่วมบริการ

มีหน้าที่ในการกำหนดวิธีการรับและตรวจสอบคำขอนำรถตู้ประจำทางที่ประสงค์จะเข้าร่วมเดินรถร่วมบริการกับองค์การฯ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าร่วมเดินรถโดยสาร

4.3.7 พระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มีการให้คำนิยามของรถตู้โดยสารประจำทาง ว่าเป็น รูปแบบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร (รถตู้ประจำทาง) หมวด 1 ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีเส้นทางต่อเนื่อง

ส่วนการบังคับใช้นั้นให้ยึดตาม

1. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535
3. กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสาร

ประจำทางร่วมบริการได้ทำการกำหนดต่าง ๆ ให้มีผลบังคับใช้กับรถตู้โดยสารประจำทางในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- จำนวนรถ
- สิทธิในรถ
- จำนวนที่นั่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุก และวิธีการบรรทุก
- จำนวนผู้ประจำรถ
- เวลาทำงานประจำวัน
- กำหนดกฎระเบียบและมารยาทในการขับรถเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร

ผู้โดยสาร

- สถานที่เก็บ ช่อมแซม และบำรุงรักษารถ สำหรับกลุ่มรถตู้โดยสาร

ประจำทางที่ทำการศึกษา มีสถานที่เก็บ ช่อมแซม และบำรุงรักษา ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 แสดงสถานที่เก็บ ช่อมแซมและบำรุงรักษารถตู้ที่ทำการศึกษา

ลำดับ	เส้นทางรถตู้	สถานที่เก็บรถ	สถานที่ซ่อมแซมและบำรุงรักษารถ
1	อนุสาวรีย์ชัยฯ – ห้างสรรพสินค้า ฟิวเจอร์ปาร์ครังสิต	อุ้มบางเขน 249/1 หมู่ 6 ถนน พหลโยธิน แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กทม.	อุ้มบางเขน 249/1 หมู่ 6 ถนน พหลโยธิน แขวงอนุสาวรีย์ เขต บางเขน กทม.
2	อนุสาวรีย์ชัยฯ – มินบุรี (ทางด่วน)	อุ้มสวนสยาม 8/185-191 ถ.สวนสยาม แขวงคันทนายาว เขตบึงกุ่ม กทม.	อุ้มสวนสยาม 8/185-191 ถ.สวนสยาม แขวงคันทนายาว เขตบึงกุ่ม กทม.
3	อนุสาวรีย์ชัยฯ – ปากเกร็ด	อุ้มสายลวด 215 ถนนสายลวด ต. ทำยบ้าน อ.เมือง จ. สมุทรปราการ	อุ้มสายลวด 215 ถนนสายลวด ต. ทำยบ้าน อ.เมือง จ. สมุทรปราการ
4	อนุสาวรีย์ชัยฯ – ถนนพระราม 3 (ทางด่วน)	อุ้มคลองเตย 148 ถนนสุนทร โกษา แขวง/เขตคลองเตย กทม.	อุ้มคลองเตย 148 ถนนสุนทรโกษา แขวง/เขตคลองเตย กทม.

ลำดับ	เส้นทางรถตู้	สถานที่เก็บรถ	สถานที่ซ่อมแซมและบำรุงรักษารถ
5	อนุสาวรีย์ชัยฯ- ซ.รามคำแหง 22 (ทางด่วน)	อุโพธิ์แก้ว ซ. ลาดพร้าว 101 แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กทม.	อุโพธิ์แก้ว ซ. ลาดพร้าว 101 แขวง คลองจั่น เขตบางกะปิ กทม.
6	อนุสาวรีย์ชัยฯ-เคหะธนบุรี (ทางด่วน)	อุพระราม 2 45/16 หมู่ 1 ถนนพระราม 2 แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กทม.	อุพระราม 2 45/16 หมู่ 1 ถนนพระราม 2 แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กทม.

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก , 2545.

เพื่อตรวจสอบว่ากฎข้อบังคับที่รับกำหนดขึ้นมาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในเรื่อง สถานที่เก็บ ซ่อมแซมและบำรุงรักษารถตู้โดยสารประจำทางกับกลุ่มผู้ประกอบการว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ผู้ศึกษาได้ทำการสุ่มวินรถตู้โดยสารประจำทางขึ้นมาใหม่ 1 วิน จากจำนวนวินรถตู้โดยสารประจำทาง ศึกษา 6 วิน ซึ่งในที่นี้ได้แก่ วินอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ- ซอยรามคำแหง 22 (อุโพธิ์แก้ว)

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจุบันวินอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ซอยรามคำแหง 22 นี้ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เขตการเดินรถที่ 8 หรือที่เรียกกันว่า “อุโพธิ์แก้ว” โดยภายในอุโพธิ์แก้วจะเป็นสถานที่ที่ทำการขนส่งขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ อุจ้อครีบ - ส่งผู้โดยสารด้วยรถโดยสารประจำทาง และเป็นสถานที่ซ่อมแซม บำรุงรักษารถโดยสารประจำทางและมีรถแท็กซี่รับจ้างเข้ามาซ่อมรถบ้าง แต่จากการสำรวจพบว่า บริเวณอุโพธิ์แก้วไม่มีการเก็บซ่อมแซม และบำรุงรักษารถโดยสารประจำทางแต่อย่างใด

ส่วนที่ 2 : วัตถุประสงค์ ข้อ 2 เพื่อศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและระบบบริหารจัดการของรถตู้โดยสารประจำทาง

การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 2 มี 5 ประเด็น คือ

4.4 การระบุประเด็นปัญหาและการกำหนดนโยบาย

4.5 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.6 ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.7 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากผลการนำนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.8 ระบบการจัดการรถตู้โดยสารประจำทาง

การก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการขนส่งได้มีการนำรถตู้โดยสารส่วนบุคคลมาจัดเดินรถให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงปี พ.ศ. 2535 และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. 2540 มีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับการเดินรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ปัญหาที่มีรถตู้ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ไปเดินรถทับซ้อน

เส้นทางรถโดยสารประจำทางในเส้นทางที่ทางราชการอนุญาตให้จัดการเดินรถ โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บริการในการขนส่งของประชาชน ในเรื่องอัตราค่าโดยสารที่ถูกเรียกเก็บในอัตราที่ไม่เป็นธรรม และ ในราคาที่สูงมาก โดยไม่มีการดูแลในเรื่องคุณภาพของการให้บริการโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำให้รัฐขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ได้จากการประกอบการขนส่ง และปัญหาการแก่งแย่งกันรับ-ส่งผู้โดยสาร ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท และปัญหาการร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ คือ กรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นจำนวนมาก โดยจากการศึกษาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการขนส่งมวลชนในเขตเมืองทำให้ทราบสาเหตุของการเกิดปัญหานำรถผู้ผิดกฎหมายมาจัดการเดินรถให้บริการในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีสาเหตุเกิดจากระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ คือการให้บริการในด้านการขนส่งสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของประชาชนผู้ใช้บริการ โดยยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางของประชาชนในเรื่องความสะดวก รวดเร็ว ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงได้ โดยจากการศึกษาวิจัยของ Vuchic พบว่า ระบบการขนส่งมวลชนจะให้ประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาถึงความต้องการ การตอบสนองต่อผู้ใช้บริการชุมชนและสังคม และมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปริมาณประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้แหล่งที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเกิดความแออัดมากยิ่งขึ้น¹ จึงจำเป็นต้องมีการขยายแหล่งที่อยู่อาศัยออกไปนอกเขตตัวเมืองของกรุงเทพมหานคร ไปอยู่ในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครและในบริเวณพื้นที่เขตต่อเนื่องในจังหวัดปริมณฑล คือ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เนื่องจากระบบการขนส่งมีความสำคัญอย่างมากต่อเมืองในการอำนวยความสะดวก ในการเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ โดยเคลื่อนย้ายคนและสินค้า ระหว่างแหล่งที่ตั้งต่างๆ โดยมีระบบขนส่งเป็นตัวเชื่อมกิจกรรม และมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาและการขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไป หรืออาจกล่าวได้ว่าเมืองและการขนส่งมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ได้อีก²

จากสาเหตุที่กล่าวถึงทำให้เกิดการขนส่งสาธารณะรูปแบบใหม่ที่มีการนำรถผู้โดยสารผิดกฎหมายมาให้บริการแก่ประชาชนเพื่อเป็นการบริการเสริมการขนส่งสาธารณะของภาครัฐที่บกพร่องเพื่อให้สามารถเดินทางได้สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาให้บรรเทาโดยภาคเอกชน โดยลักษณะการจัดเดินรถผู้โดยสารผิดกฎหมายมีลักษณะการบริการอยู่ระหว่างการขนส่งสาธารณะและการขนส่งส่วนบุคคลและให้บริการแก่กลุ่มผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางไปยังเส้นทางและจุดหมายปลายทางเดียวกัน และสามารถปรับเปลี่ยนเส้นทาง หรือตารางเวลาตามแต่ผู้ใช้บริการจะพอใจ ซึ่งเป็นลักษณะของการขนส่งที่เรียกว่า การขนส่งกึ่งสาธารณะ โดยการขนส่ง

¹Vukan R. Vuchic, *Urban Public Transportation: Systems and Technology* (N.J.: Prentice-Hall, 1981).

²มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, “เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง,” เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา *เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง* หน่วยที่ 9-15 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2532).

รถตู้โดยสารนี้ได้รับความนิยมจากประชาชนผู้ใช้บริการมาก และมีการขยายขอบข่ายของการให้บริการออกไปทั่วกรุงเทพมหานคร และต่อเนื่องไปยังเขตจังหวัดปริมณฑลด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการสร้างประเด็นปัญหาสาธารณะที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงคมนาคมได้ให้ความสนใจที่จะพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะที่สถานการณ์ของระบบการขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ ไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นโอกาสที่เหมาะสมที่จะผลักดันนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ผิดกฎหมายนี้ให้เป็นประเด็นเชิงนโยบาย (Policy issue) ที่จะเป็นแนวทางหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐ จะใช้แก้ไขปัญหการขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับลักษณะของปัญหา ที่มีโครงสร้างที่ค่อนข้างดี ไม่มีการสร้างภาระความยุ่งยากและความขัดแย้งทางนโยบายให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกๆ ฝ่าย และบทบาทของอิทธิพลของผู้สร้างวาระต่างๆ เช่นกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองซึ่งขณะนั้นดูแลกระทรวงคมนาคม ให้การสนับสนุนผลักดันปัญหาให้ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายในขณะนั้น

4.4 การระบุประเด็นปัญหา และการกำหนดนโยบาย

จากการที่รถตู้โดยสารสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางแก่ประชาชนให้ได้รับความสะดวกสบาย และรวดเร็ว มีรถที่มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการขนส่งสาธารณะได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ระบบการขนส่งสาธารณะให้บริการแก่ประชาชนไม่เพียงพอต่อความต้องการ และไม่ทั่วถึงกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตปริมณฑล ประกอบกับการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการขนส่งรถตู้ และกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ ได้มีการผลักดันและหยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นให้หน่วยงานของภาครัฐรับทราบ และเห็นความสำคัญของปัญหา (Agenda setting) โดยนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารฯ เกิดจากผลผลิตของระบบการเมือง³ ที่พยายามตอบสนองความต้องการ เรียกร้องหรือผลักดันของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ ต่างๆ กลุ่มผู้ประกอบการขนส่งรถตู้ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และแรงสนับสนุนทางการเมืองโดยผ่านระบบการเมือง สั่งการมายังหน่วยงานที่กำหนดนโยบายคือกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ตัดสินใจ (Decision making) และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยจากการที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำให้พบว่าการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายได้นำเอาข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy proposal) ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบรถตู้โดยสาร คือ กรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เสนอแนะข้อมูลที่เกิดจากความรู้และประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญงานของหน่วยงานทั้งสองเพื่อให้กระทรวงคมนาคมตัดสินใจใน การกำหนดนโยบาย โดย

³David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (N.J.: Prentice-Hall, 1965).

ไม่มีการศึกษาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าเพื่อมาแก้ไขปัญหาคารขงส่งสาธารณะที่เกิดขึ้น และไม่มีการมองถึงผลกระทบและปัญหาอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากการกำหนดนโยบายออกมาแล้วตลอดจนไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายก่อนจะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร มีข้อดี ข้อเสีย อย่างไร ทำให้ไม่สามารถประเมินผลก่อนได้ว่านโยบายจะมีผลออกมาอย่างไรจนกว่าจะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของการกำหนดนโยบายแบบตัวแบบกลุ่ม (Group model)⁴ โดยการที่ผู้กำหนดนโยบายคือกระทรวงคมนาคมตัดสินใจกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้ฯ ขึ้นมาเกิดจากการแข่งขันต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในช่วงเวลาที่มีการกำหนดนโยบายออกมา ปี พ.ศ.2541 ซึ่งคุณภาพดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การนำรถตู้ผิดกฎหมายมาจัดระเบียบการขนส่ง โดยมีการเรียกร้องและเจรจาต่อรองกันกับผู้กำหนดนโยบาย โดยลักษณะของการกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้ฯผู้กำหนดนโยบายต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยทำการเจรจาต่อรองและเป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย โดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ผิดกฎหมายที่จัดเดินรถอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้มีการจัดเดินรถให้ถูกต้องตามกฎหมายการขนส่ง โดยจะเป็นการอธิบายถึงขบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินงานตามนโยบายของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ กรมการขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายขนส่งกฎหมายรถยนต์ และควบคุมให้ผู้ประกอบการขนส่งปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบตามที่ทางราชการกำหนดไว้ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในฐานะเป็นผู้ประกอบการขนส่งและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) หมวด 1 ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดที่เส้นทางต่อเนื่องตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2526 โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และในการศึกษาจะใช้ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 8 ปัจจัย ของ **สุภชัย ยาวะประภาส** เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁴Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 5th ed. (N.J.: Prentice-Hall, 1984).

4.5 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1) ลักษณะของนโยบาย

จากการศึกษา พบว่านโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยไม่มีผลกระทบต่อค่านิยม และไม่ทำให้พฤติกรรมที่มีอยู่เดิมของผู้ที่อยู่ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยนโยบายนี้ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ คือ ผู้ประกอบการขนส่งรถตู้ และประชาชนผู้ใช้บริการรถตู้โดยสารส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียผลประโยชน์ โดยทำให้ธุรกิจการซื้อขายรถตู้ทั้งรถใหม่ รถเก่าเกิดการซื้อขายคล่องมากขึ้น และประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ได้รับการดูแลในเรื่องราคาค่าโดยสารที่เป็นธรรม การคุ้มครองจากกฎหมายหากเกิดอุบัติเหตุจากการเดินทาง ตลอดจนเป็นการเพิ่มทางเลือกหนึ่งในการเดินทางแก่ประชาชน โดยผลตอบกลับมาของการดำเนินการโดยหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ทราบข่าวจากสื่อในด้านต่าง ๆ ทำให้ทราบว่าการดำเนินงานในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของการขนส่งที่ไม่มีประสิทธิภาพให้ดีขึ้นได้ และยังพบว่านโยบายนี้ไม่มีการทดลองนำนโยบายไปปฏิบัติก่อนที่จะนำไปประกาศใช้จริง จึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถประเมินความเป็นไปได้ของนโยบายได้ล่วงหน้า จึงไม่มีการเตรียมแนวทางการป้องกันและแก้ไขไว้

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้จากเอกสารของการดำเนินการของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่ากระทรวงคมนาคมได้สั่งการเป็นหนังสือโดยรัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงคมนาคม สั่งการผ่านมายังปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงคมนาคมได้สั่งการไปยังกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้ร่วมการพิจารณา และเสนอความเห็นในการกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้ผิดกฎหมายต่อกระทรวงคมนาคม เพื่อเป็นข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจ โดยให้กรมการขนส่งทางบกเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบรถตู้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร และให้องค์การร่วมระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการเข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กระทรวงคมนาคมเห็นชอบก่อนดำเนินการ และกระทรวงคมนาคม ได้พิจารณาให้ความเห็นด้วยกับความเห็นที่กรมการขนส่งทางบกเสนอมา และกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพร่วมกันดำเนินการจัดระเบียบรถตู้ผิดกฎหมายให้เป็นที่เรียบร้อย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดระเบียบมีความชัดเจน โดยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความสะดวก สบาย

ปลอดภัย และเป็นธรรม ตลอดจนควบคุมจำนวนรถตู้ผิดกฎหมายไม่ให้มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจการขนส่งโดยรวม

และจากการศึกษายังพบว่ากรมการขนส่งทางบก และองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงจากกระทรวงคมนาคมไม่ได้มีการจัดการทำแผนงาน และโครงการรองรับการดำเนินการตามนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ นี้แต่อย่างใด ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่น บุคลากรของหน่วยงานทั้งสอง บางส่วนไม่ทราบวัตถุประสงค์ของนโยบาย และมีการประชาสัมพันธ์ให้รู้ไม่มากนัก ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่ง ผู้ขับรถตู้โดยสารและผู้โดยสารที่ใช้บริการ จึงทราบข่าวแบบคลาดเคลื่อน และเกิดการเข้าใจที่ไม่ถูกต้องไปจากการดำเนินงานที่ปฏิบัติอยู่จริง ทั้งนี้เพราะขาดการเผยแพร่ข่าวสาร เพื่อการรับรู้ และขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี และยังพบว่าคำสั่งการในการดำเนินการจากผู้กำหนดนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานไม่มีความเที่ยงตรงของข้อมูลเนื่องจากบางครั้งมีการสั่งการทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ส่งผลทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่สอดคล้องตรงกันในระดับผู้ปฏิบัติงาน

3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า นโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ ได้รับการสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้วยดีสืบเนื่องมาจากนโยบายนี้เกิดขึ้นมาจากระบบทางการเมืองช่วยผลักดันให้เกิดขึ้น และฝ่ายการเมืองต้องการตอบสนองต่อการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้ที่มีอิทธิพล ประชาชน โดยการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอม ของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ โดยมีการเข้ามาใช้อิทธิพลของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะให้กลุ่มของตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้น หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่จะเป็นรูปแบบของการใช้ความสามารถของกลุ่มเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การสร้างพลังมวลชน เพื่อก่อให้เกิดแรงกดดันให้เกิดขึ้นกับผู้กำหนดนโยบาย ให้มีการกำหนดนโยบาย และมีการนำนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ ไปปฏิบัติและนโยบายนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน ที่ช่วยในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารต่างๆ ในการดำเนินงาน และแรงสนับสนุนจากประชาชนที่ให้นิยามไปใช้บริการโดยสารรถตู้กันเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความคล่องตัวและสะดวก สบาย รวดเร็วกว่ารถโดยสารประเภทอื่นๆ และจากการศึกษายังพบว่านโยบายนี้ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องในการจัดเดินรถตู้ผิดกฎหมาย และรถตู้ที่ถูกกฎหมายด้วย ซึ่งกลุ่มอาชีพเหล่านี้คือ ผู้ที่เป็นนักเลงคุมคิวรถ ผู้ที่เป็นนายทุนในการหาซื้อ หรือจัดหารถมาเพื่อให้สามารถจัดเดินรถในเส้นทางที่ทางราชการกำหนด และกลุ่มตัวแทนที่รับเป็นนายหน้าให้กับผู้ประกอบการ โดยมีทั้งบุคคลที่ประกอบอาชีพรับราชการในหน่วยงานต่างๆ และบุคคลธรรมดาทั่วไป

4) ความเป็นไปได้ในทางเทคนิคหรือทฤษฎี

จากการศึกษาทำให้พบว่านโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ นี้ไม่ได้มีการร่างนโยบายขึ้นมาใหม่แต่การเกิดของนโยบายเกิดจากผู้กำหนดนโยบายรอง (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม) ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้กำหนดนโยบายหลัก (คณะรัฐมนตรี) หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้สามารถดำเนินการเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะได้ โดยรัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคมเพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาดำเนินการจัดระเบียบรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบกับลักษณะของนโยบายไม่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากนัก และไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากนักเนื่องจากหน่วยงานที่เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติทั้งสองหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและมีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบกอยู่แล้ว ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ ในการดำเนินงานเป็นอย่างดี จึงไม่มีการเรียกร้องให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใหม่แต่อย่างใดในการที่เจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงาน ต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับภาระงานที่เพิ่มขึ้น และจากการศึกษายังพบว่า การกำหนดนโยบายนี้ไม่มีการศึกษาแนวคิดหรือทฤษฎีอะไรมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ ทำให้นโยบายนี้ขาดความน่าเชื่อถือในเชิงเหตุผลทางวิชาการเนื่องจากการที่ไม่มีทฤษฎีมาเป็นตัวสนับสนุน และไม่มีการใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานทั้งสองแต่อย่างใด

5) ความเพียงพอของทรัพยากร

ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีความรู้ ความสามารถ มีความเหมาะสมในด้านคุณภาพ คือ บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และรองลงมา ระดับประโยควิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับประโยควิชาชีพ (ปวช.) แต่มีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายนี้โดยตรง แต่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่หลักที่ได้รับมอบหมายด้วย ส่งผลทำให้การดำเนินงานตามนโยบายจึงเป็นลักษณะการปฏิบัติงานในเชิงรับยังไม่มีการปฏิบัติงานในเชิงรุกและในส่วนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรื่องรถตู้ขึ้นมาโดยเฉพาะ คือ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3 แต่ก็ประสบปัญหาในเรื่องจำนวนอัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ เช่นเดียวกันกับของกรมการขนส่งทางบก และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานบางคนยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน เนื่องจากเป็นการรับเจ้าหน้าที่เข้ามาใหม่จึงต้องมีการฝึกอบรม และสอนงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน และงานไม่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้ง

จากการศึกษาพบว่า กรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นหน่วยงานที่มีสายใยแห่งความสัมพันธ์ กับ กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย โดยในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งทำงานในการขนส่งสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีการติดต่อประสานงานในการปฏิบัติงานร่วมกันมาเป็นเวลานาน จึงมีความคุ้นเคยกันทั้งในระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติงาน ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว และประสานงานได้ง่ายในเรื่องการประสานงานของหน่วยงานทั้งสาม จะมีการติดต่อกันเฉพาะในบางหน่วยงานเท่านั้น เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หน่วยงานที่กำหนดเส้นทาง หน่วยงานที่ทำการบรรจรถ ถอนรถ จดทะเบียนและเสียภาษีรถ เป็นต้น และพบว่ากรมการขนส่งทางบกไม่มีการประสานกันกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในเรื่องของระยะเวลาในการนำรถมาดำเนินการจดทะเบียนและเสียภาษีรถ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่ทราบกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งที่เข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่สนใจในการที่จะนำรถมาดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และจำนวนรถผู้ผิดกฎหมายยังคงเดินรถอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก

6) ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) ทักษะคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งของกรมการขนส่งทางบก และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีทักษะคติที่ดีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายจัดระเบียบรถตู้ฯ โดยความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเห็นด้วยตามที่กระทรวงคมนาคมกำหนดนโยบายนี้ออกมา ซึ่งทราบได้จากผลการศึกษาเอกสารขั้นตอนการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงาน และการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน

(2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินการของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นการดำเนินงานตามแนวทางเดิม ซึ่งเคยปฏิบัติงานตามแนวทางของระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความเคยชินในระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้ว จึงไม่มีการต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ซึ่งจะไปกระทบต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแต่อย่างใด เช่น ในเรื่องการค้าเนินการจดทะเบียนและรับชำระภาษีของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นงานที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำของเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว ก่อนที่กระทรวงคมนาคมจะมีการประกาศนโยบายจัดระเบียบรถตู้ในเขตกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลขึ้นมาเป็นต้น

(3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติ

การปฏิบัติหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทราบว่า ไม่มีความเห็นที่ขัดแย้งต่อนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ แต่อย่างใด แต่มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดี มีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และหาวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้สามารถจัดระเบียบรถตู้ผู้ผิดกฎหมายได้ตามเป้าหมายของนโยบาย เช่น กรมการขนส่งทางบก ในฝ่ายใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ได้มีการดำเนินการถอน และบรรจุรถ โดยมีการตรวจสอบตามขั้นตอนของการจัดระเบียบรถตู้ ตามที่คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้ฯ ได้กำหนดไว้ และมีการติดตามผลการดำเนินงานตลอดเวลา และมีการตรวจสอบรถตู้ที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเสนอขอบรรจุรถมา บางครั้งเจ้าของรถตู้ยังไม่มีความพร้อมที่จะนำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและภาษีรถ เมื่อทำเรื่องบรรจุรถเข้าในบัญชีประกอบการขนส่งแล้ว ผู้ประกอบการขนส่งต้องนำรถตู้ไปดำเนินการจดทะเบียนภายในเวลา 60 วัน แต่เนื่องจากผู้ประกอบการขนส่งไม่พร้อม จึงไม่อาจนำรถมาจดทะเบียนได้ทันตามกำหนดเวลาที่ทางราชการกำหนดไว้ ในเรื่องนี้ทางกรมการขนส่งทางบกได้ให้ผู้ประกอบการขนส่งมาทำเรื่องขอผ่อนผันการดำเนินการทางทะเบียนออกไปได้อีก โดยให้เวลาอีกระยะเวลาหนึ่ง คือ ประมาณ 30-60 วัน เพื่อให้สามารถดำเนินการจดทะเบียนได้ทันตามกำหนดเวลา

7) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนั้น เนื่องจากในหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติงานร่วมกันมานาน และมีเพียงสองหน่วยงานหลักที่รับนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ ไปปฏิบัติ จึงไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องการประสานงานกัน ในระหว่างหน่วยงานทั้งสองมากนัก แต่อาจจะมีปัญหาในการประสานงานกัน ในระหว่างหน่วยงานภายในกันเองในบางเรื่องของกฎเกณฑ์ในส่วนของกรมการขนส่งทางบก เช่น เรื่อง การดำเนินการทางทะเบียนระหว่างหน่วยงานที่รับเรื่องการบรรจุรถเข้าในบัญชีประกอบการขนส่งในเส้นทางรถตู้โดยสารประจำทางตามกฎหมายขนส่ง ของสำนักควบคุมการขนส่ง ฝ่ายใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง แล้วจะแจ้งเรื่องการบรรจุรถไปยังสำนักงานทะเบียนและภาษีรถ ฝ่ายทะเบียนรถขนส่ง เพื่อให้เจ้าของรถมาดำเนินการทางทะเบียนและเสียภาษี แต่ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากฝ่ายทะเบียนรถขนส่งไม่มีการแจ้งไปที่ฝ่ายทะเบียนรถยนต์ที่ทำหน้าที่จดทะเบียนและเสียภาษีรถส่วนบุคคล ว่ารถคันที่ได้รับอนุมัติให้บรรจุเข้าในบัญชีประกอบการขนส่งประจำทางตามกฎหมายการขนส่งไปแล้ว ทำให้รถยังสามารถเสียภาษีตามกฎหมายรถยนต์ได้อีก ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้รถส่วนบุคคลยังสามารถจัดเดินรถได้โดยถูกกฎหมาย และไม่ถูกเจ้าหน้าที่ตรวจจับ เป็นต้น ประกอบกับบุคคลที่เข้ามาดำเนินงานทั้งสองหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่จะเป็นที่รู้จักคุ้นเคยกันมาอยู่ก่อนแล้ว และมีจำนวนผู้ที่ต้องติดต่อ

ประสานงานในระดับผู้ปฏิบัติงานมีไม่มากนัก จึงไม่เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานแต่อย่างใด แต่จะมีปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้บริหารในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในส่วนขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ จะมีจุดตัดสินใจมากและจะมีปัญหาถึงการปฏิบัติงานล่าช้าตามมาด้วย แต่ของกรมการขนส่งทางบกจำนวนจุดการตัดสินใจน้อย จึงสามารถดำเนินงานได้รวดเร็วกว่าขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ในเรื่องของการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน โดยจากการสัมภาษณ์ทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า ในการดำเนินงานในหน่วยงานของแต่ละกอง แต่ละฝ่าย จะมีคำสั่งจากฝ่ายการเมืองเข้ามาสั่งการโดยผ่านทางผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน โดยมาสั่งการไปยังการปฏิบัติงานในระดับล่างด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินงาน การตัดสินใจของผู้บริหารของหน่วยงานไม่มีความเป็นอิสระมากนัก

4.6 ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาพบว่า การดำเนินงานจัดระเบียบยังไม่สามารถดำเนินงานได้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตามที่กระทรวงคมนาคมกำหนดนโยบาย เช่น มีรถตู้ผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่มาดำเนินการทางทะเบียนและเสียภาษี และยังเดินรถไม่ถูกต้องตามเส้นทางที่ทางราชการกำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง โดยจากตัวเลขข้อมูลการจดทะเบียนและเสียภาษี ของสำนักทะเบียนและภาษีรถ กรมการขนส่งทางบก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 โดยเส้นทางรถตู้ทั้งหมด จำนวน 117 เส้นทาง ซึ่งมีเงื่อนไขการเดินรถที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง จำนวนรถทั้งหมดรวม 4,716 - 8,427 คัน โดยองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพได้นำรถตู้โดยสารบรรจุเข้าในบัญชี ขส.บ.11 ในเส้นทางต่างๆ รวม 109 เส้นทาง จำนวนรถ 5,339 คัน และผู้ประกอบการขนส่งนำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและภาษีเพียงจำนวน 2,492 คัน โดยมีรถที่ยังไม่มาดำเนินการทางทะเบียนและภาษีรถอีก จำนวน 2,847 คัน และจากข้อมูลการตรวจสอบการเดินรถของส่วนตรวจการขนส่ง กรมการขนส่งทางบก ในระหว่างวันที่ 1 - 31 สิงหาคม 2544 และวันที่ 3 - 28 กันยายน 2544 ปรากฏผลการตรวจสอบ ดังนี้

วันที่ 1 - 31 สิงหาคม 2544 ได้มีการตรวจสอบรถตู้โดยสารปรับอากาศที่ได้รับอนุมัติให้บรรทุกในเส้นทาง โดยตรวจสอบได้ทั้งหมด 93 เส้นทาง ตรวจพบรถตู้ จำนวนทั้งสิ้น 3,657 คัน โดยตรวจสอบไม่พบรถตู้โดยสารปรับอากาศที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมเดินรถกับองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพแล้ว แต่ไม่ทำการเดินรถรับ - ส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่ได้รับอนุมัติ จำนวน 22 เส้นทาง ซึ่งเป็นรถตู้ที่มีหลักฐานการทำสัญญาเข้าร่วมเดินรถกับองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ เพื่อนำหลักฐานมาจดทะเบียนและเสียภาษีกับกรมการขนส่งทางบก และพบรถที่กระทำผิดกฎหมายขนส่งทางบกในข้อหาต่างๆ จำนวน 709 คัน

วันที่ 3 - 28 กันยายน 2544 ได้มีการตรวจสอบรถตู้โดยสารปรับอากาศที่ได้รับอนุมัติให้บรรทุกในเส้นทาง โดยตรวจสอบได้ทั้งหมด 71 เส้นทาง ตรวจสอบรถตู้จำนวนทั้งสิ้น 1,447 คัน โดยตรวจสอบไม่พบรถตู้โดยสารปรับอากาศที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพแล้ว แต่ไม่ทำการเดินรถรับ - ส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่ได้รับอนุมัติ จำนวน 44 เส้นทาง โดยรถตู้ดังกล่าวเป็นรถตู้ที่ได้รับอนุมัติให้บรรทุกเข้าในบัญชี ขส.บ.11 แล้ว แต่อยู่ในระหว่างรอหลักฐานจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และพบรถที่กระทำผิดกฎหมายขนส่งทางบกในข้อหาต่างๆ จำนวน 463 คัน

โดยจากผลการศึกษาได้ทราบว่า การดำเนินการนำนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายของนโยบาย

4.7 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากผลการนำนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางฯ ไปปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จากการได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ นี้ ทำให้ได้พบว่าทั้งสองหน่วยงานมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยส่งผลทำให้นโยบายการจัดระเบียบรถตู้ฯ ยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ โดยมีประเด็นปัญหาที่ค้นพบสรุปได้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- 1) ปัญหาในเรื่องทรัพยากรทางการบริหารของหน่วยงานของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ยังไม่มีความพร้อมและเพียงพอในด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานที่ยังไม่ทันสมัย และมีไม่เพียงพอใช้ในการดำเนินงาน และอาคารสถานที่บางหน่วยงานยังไม่เหมาะสม
- 2) การปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินงานอย่างไม่มีเป้าหมายที่แน่ชัด และการดำเนินงานล่าช้า ปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องและอย่างไม่จริงจัง
- 3) การดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพถูกแทรกแซงทางการบริหารในระดับบนจากฝ่ายการเมือง

4.8 ระบบการจัดการรถตู้โดยสารประจำทาง

4.8.1 การจัดการรถตู้โดยสาร

การจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของการขนส่งถึงสาธารณะประเภทรถตู้โดยสารจะคล้ายกับจักรยานยนต์รับจ้าง เริ่มจากการมีกลุ่มรถ หรือเรียกอีกอย่างว่า “วิน” ซึ่งหมายถึง กลุ่มของผู้ขับรถตู้โดยสารที่รวมตัวกัน เพื่อให้บริการรับ-ส่งผู้โดยสารจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่ง หรือเส้นทางที่กำหนดไว้เส้นทางใดเส้นทางหนึ่ง โดยจะตั้งกลุ่มวินตามจุดต้นทางและจุดปลายทางของเส้นทางให้บริการ เพื่อรับส่งผู้โดยสาร ซึ่งแต่ละวันจะมีการจัดตั้งผู้ควบคุมการเก็บค่าโดยสาร และการปล่อยรถแต่ละคันออกจากจุดต้นทาง รวมถึงกำหนดจำนวนเที่ยววิ่งของรถแต่ละคัน โดยมีการเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมวินในแต่ละเส้นทาง รถตู้โดยสารที่ให้บริการจะมีผู้ขับซึ่งเป็นเจ้าของรถ หรือเป็นผู้เช่าจากผู้อื่น หรือหัวหน้าวิน โดยมีค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างขับรถซึ่งจะตกลงกันระหว่างเจ้าของรถและคนขับรถ กำหนดค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ๆ ละประมาณ 3,000 - 4,000 บาท รวมทั้งมีรายได้จากค่าเที่ยววิ่งอีกเที่ยวละ 10 บาท (สัมภาษณ์ ธรรมบุญ ดวงใจ, นายทำรถตู้เส้นทางงามวงศ์วาน -ปากเกร็ด, 11 กรกฎาคม 2540) จากการสอบถามหัวหน้าวิน ส่วนใหญ่ผู้ขับจะมีรถตู้เป็นของตัวเอง โดยให้เหตุผลถึงรายได้มีเพียงพอเพื่อการผ่อนรถ (สัมภาษณ์ रामศรี, นายทำรถตู้เส้นทางลาดพร้าว - ทำน่านนท์, 11 กรกฎาคม 2541.)

รถตู้โดยสารที่จะเข้าร่วมกับเจ้าของเส้นทางรถตู้โดยสารใด ต้องมีค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วม เพื่อกำหนดหมายเลขรถที่เข้าวิ่งแต่ละคันและเป็นการกำหนดจำนวนรถอีกทางหนึ่ง หรือที่เรียกกันในกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพรถตู้ว่า “ค่าเบอร์” เพื่อนำรถตู้มาวิ่งร่วมกับวินรถตู้โดยสาร โดยมีค่าเบอร์ราคาคันละประมาณ 20,000 - 100,000 บาท และสามารถนำเบอร์ดังกล่าวไปจำหน่ายต่อไป หากเส้นทางที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ค่าเบอร์จะสูงขึ้นตาม ซึ่งเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของรายได้ที่จะมีสูงกว่าวินอื่น ๆ รวมทั้งจำกัดจำนวนรถไม่ให้มีมากเกินไป ความต้องการของผู้โดยสาร นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้กับหัวหน้าวินรายเดือนอีกประมาณ 2,000 - 4,000 บาทต่อคัน โดยค่าใช้จ่ายนี้ จะแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านค่าส่วย ค่าเช่าพื้นที่จอดรถ ค่าเช่าเต็นท์ และค่าเด็กเรียกผู้โดยสาร เป็นต้น และค่าใช้จ่ายส่วนตัวของรถแต่ละคัน เช่น ค่าน้ำมัน ค่าซ่อมบำรุง โดยลักษณะคล้ายกับวินจักรยานยนต์รับจ้างที่จะต้องจ่ายเงิน เพื่อซื้อเบอร์เสื้อกั๊ก ก่อนการเข้าร่วมวิน และมีค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนเช่นกัน แม้ต้องเสียเงินให้กับหัวหน้าวินอัตราที่สูง แต่ผู้ขับรถตู้โดยสารส่วนใหญ่ยินดีที่จะจ่าย เพราะการวิ่งให้บริการแบบไม่มีวินผู้โดยสารส่วนใหญ่จะไม่ให้บริการ เพราะไม่แน่ใจในความปลอดภัยและขาดความเชื่อถือ

ลักษณะของการกำหนดเส้นทางวิ่งจะเริ่มด้วยการเลือกเส้นทางที่เหมาะสม โดยต้องไม่วิ่งทับเส้นทางรถตู้ทางอื่นที่เปิดให้บริการอยู่เดิม แต่อาจมีการวิ่งผ่านเส้นทางที่มีอยู่ก่อนบางส่วน จากนั้นจึงทำการทดลองวิ่งในระยะแรก หากการให้บริการคุ้มทุน

ผู้ประกอบการก็จะทำการเปิดให้บริการต่อไป (จากการสัมภาษณ์นายท่ารถตู้เส้นทางลาดพร้าว-ปากเกร็ด, 11 กรกฎาคม 2541.)

4.8.2 ลักษณะของการให้บริการของรถตู้โดยสาร

4.8.2.1 การให้บริการของรถตู้โดยสาร

เส้นทางรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2541 มีจำนวน 116 เส้นทาง โดยมีลักษณะการให้บริการของรถตู้แตกต่างกันไป อาจแบ่งได้ดังนี้

1) เส้นทางรถตู้โดยสารวิ่งให้บริการ โดยอาศัยระบบทางด่วน โดยจะจอดรับส่งผู้โดยสารก่อนและหลังจากขึ้นลงทางด่วน ซึ่งมีจำนวน 41 เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ 36 ของจำนวนเส้นทางทั้งหมด เป็นเส้นทางที่วิ่งให้บริการระหว่างเขตชั้นในและเขตชั้นนอกถึง 25 เส้นทาง โดยเส้นทางที่วิ่งให้บริการส่วนใหญ่จะมีจุดต้นทางหรือปลายทางใกล้บริเวณทางขึ้นลงทางด่วน

2) เส้นทางรถตู้โดยสารที่ไม่อาศัยระบบทางด่วน เป็นเส้นทางที่สามารถจอดรับส่งผู้โดยสารตามป้ายรถประจำทางตลอดเส้นทาง มีจำนวนถึง 75 เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ 64 โดยส่วนใหญ่เป็นเส้นทางให้บริการในเขตชั้นในและเขตชั้นนอก 21 เส้นทาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีระบบทางด่วนและเขตชั้นในกับเขตชั้นนอก 21 เส้นทาง โดยเฉพาะด้านตะวันตกของเมืองที่ไม่มีระบบทางด่วนตัดผ่าน

การให้บริการรถตู้โดยสาร จะให้บริการรับส่งตลอดทั้งวัน แต่มีบางเส้นทางที่ให้บริการเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วนเช้าและเย็นเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการเดินทางมีอยู่จำนวนมาก นอกเหนือจากช่วงเวลาเร่งด่วน จะมีผู้ใช้บริการจำนวนน้อย โดยเฉพาะเส้นทางที่วิ่งให้บริการในเขตชานเมือง และย่านธุรกิจ เช่นบริเวณถนนสีลม ซึ่งกลุ่มผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เดินทางเข้ามาทำงานตอนเช้าและกลับบ้านในตอนเย็นเท่านั้น (Commuters) ส่วนใหญ่เป็นลูกค้าประจำ ทำให้เส้นทางกลุ่มนี้มีจำนวนเที่ยววิ่งน้อยมาก คือเพียง 2 - 4 เที่ยวต่อวัน เช่น สีลม - บางนา, สีลม - รามอินทรา และ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - บิ๊กซี แจ้งวัฒนะ เป็นต้น โดยให้บริการตั้งแต่ 06.00 - 09.00 น. และ 15.00 - 19.00 น. ทำให้เกิดลักษณะของการให้บริการที่แตกต่างจากเส้นทางปกติที่วิ่งรับส่งผู้โดยสารตลอดทั้งวัน เนื่องจากการวิ่งให้บริการโดยขนส่งผู้โดยสารจากนอกเมืองเข้าสู่เขตเมืองในตอนเช้า และขนส่งผู้โดยสารออกจากเมืองในตอนเย็น ทำให้รถตู้โดยสารในเส้นทางนี้จะวิ่งรับส่งผู้โดยสาร 1 เที่ยว วิ่งรถเปล่าอีก 1 เที่ยว เพื่อมารับผู้โดยสารจำนวนมากที่ต้องการเข้าเมืองในตอนเช้า หรือออกจากเมืองในตอนเย็นเท่านั้น

ข้อได้เปรียบของรถตู้โดยสารประการหนึ่ง คือ ปกติรถตู้โดยสารจะวิ่งให้บริการตามเส้นทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ หากเส้นทางที่กำหนดไว้มีปัญหาการติดขัดของจราจร ผู้ขับรถตู้โดยสารสามารถหลีกเลี่ยงเส้นทางดังกล่าว และ

ใช้เส้นทางลัดตามตรอกซอยแทน โดยที่ผู้โดยสารต้องไม่ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้รถผู้เองก็ต้องการใช้เวลาในการวิ่งต่อวันและรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

4.8.2.2 การกำหนดจุดต้นทาง-จุดปลายทางของรถผู้โดยสาร

ลักษณะของการให้บริการจะรับส่งผู้โดยสารในพื้นที่ ซึ่งเป็นจุดต้นทางและปลายทางที่มีลักษณะเป็นที่รวมกิจกรรมหนึ่งหรือชุมทาง (node) ซึ่งหมายถึงพื้นที่หรือบริเวณที่คนจำนวนมากมาทำกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นบริเวณกระจายคนเข้าไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ได้สะดวกรวดเร็ว เนื่องจากมีระบบขนส่งสาธารณะประเภทอื่น ๆ ให้บริการอยู่มาก เช่น บริเวณย่านการค้า จุดเปลี่ยนถ่ายพาหนะโดยสาร แหล่งงานในย่านธุรกิจ ที่พักอาศัย และสถานศึกษา ดังนั้นกลุ่มผู้โดยสารส่วนใหญ่จะเป็นคนทำงาน และนักเรียน นักศึกษาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยจะจอดรับส่งผู้โดยสารบริเวณจุดชุมทางประมาณ 1-2 คัน จุดชุมทางรับส่งส่วนใหญ่ จะเป็นบริเวณหน้าห้างสรรพสินค้า พื้นที่จอดรถภายในห้างสรรพสินค้า ปั้มน้ำมัน ป้ายรถเมล์ เป็นต้น ส่วนท่ารถ ซึ่งเป็นที่จอดรถผู้โดยสารจำนวนมาก เพื่อรอให้บริการผู้โดยสาร จอดรอตามถนน ซอย หรือจอดรอในพื้นที่เช่าจากเอกชน บริเวณลานจอดรถของห้างสรรพสินค้า และพื้นที่ใต้ทางด่วน เป็นต้น

รถผู้โดยสารคันอื่น ๆ ที่จอดรอวิ่งให้บริการตามคิวในท่ารถผู้โดยสาร จะถูกเรียกให้มารับผู้โดยสารบริเวณจุดจอด โดยผ่านโทรศัพท์มือถือ บางครั้งเป็นเวลาชั่วโมงเร่งด่วน จำนวนรถผู้โดยสารที่ให้บริการอาจไม่เพียงพอกับจำนวนผู้โดยสารในจุดชุมทางรับส่งผู้โดยสาร หรือจุดรับส่งถัดไป ทำให้มีผู้โดยสารจำนวนหนึ่งต้องรอเข้าแถวเป็นเวลานานและหันไปพึ่งรถโดยสารประจำทางแทน เส้นทางรถผู้โดยสารจำนวนมาก จึงได้ตัดแบ่งเส้นทาง โดยมีจุดรับส่งผู้โดยสารเป็นหลายจุดจอด แต่เป็นวินเดียว เพื่อรับส่งผู้โดยสารที่มีอยู่จำนวนมากในชั่วโมงเร่งด่วน ทำให้ได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น เส้นทางลาดพร้าว บางนา ได้แบ่งออกเป็น 3 เส้นทาง ได้แก่ ลาดพร้าว - บางนา, สุทธิสาร - บางนา และอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - บางนา เป็นต้น

4.8.2.3 ความสามารถในการให้บริการของรถผู้โดยสาร

ความถี่ในการปล่อยรถผู้โดยสารจากจุดต้นทาง-ปลายทาง โดยทั่วไปจะกำหนดระยะเวลาความถี่ในการปล่อยรถ หรือเมื่อจำนวนผู้โดยสารเต็มคันรถจะทำการปล่อยรถออกจากคิวทันที แต่บางเส้นทางจะมีการจัดระบบการปล่อยรถที่แตกต่างออกไปตามลักษณะของเส้นทางที่ให้บริการ และจำนวนรถ กล่าวคือ เส้นทางที่ไม่สามารถวิ่งจอดรับส่งผู้โดยสารรายทางได้ เช่น วิ่งขึ้นทางด่วน ทำให้ต้องรอรับผู้โดยสารให้เต็มคันรถหรือคู้มกับค่าใช้จ่ายจึงปล่อยออกจากคิว ส่วนใหญ่ต้องใช้ระยะเวลาในการรอผู้โดยสารประมาณ 5 - 30 นาที จึงทำการปล่อยรถ ส่วนเส้นทางที่สามารถวิ่งรับรายทาง หรือเส้นทางที่มีรถผู้โดยสารให้บริการ

จำนวนมาก ต้องทำการปล่อยรถให้หมุนเวียนตลอดเวลา โดยจะปล่อยรถทุก 3 - 5 นาที เพราะสามารถหยุดรับผู้โดยสารตามรายทางได้อีกจำนวนหนึ่ง

4.8.2.4 ความจุผู้โดยสารของรถตู้โดยสาร

รถตู้โดยสาร 1 คัน จะบรรจุผู้โดยสารได้จำนวนแตกต่างกันขึ้นกับจำนวนแถวของที่นั่ง โดยทั่วไปรถตู้จะมีที่นั่ง 3 - 4 แถว โดยบรรจุผู้โดยสารได้ 11 ถึง 14 แบ่งเป็นแถวละ 3 ที่นั่ง ส่วนด้านหน้าของรถจะนั่งได้ 2 ที่นั่ง รถตู้บางคันได้มีการดัดแปลงจากความจุ 11 ที่นั่งเป็น 14 ที่นั่ง ทำให้เกิดความแออัด และความไม่สะดวกในการเข้าออกยานพาหนะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเอาเปรียบผู้โดยสาร และขาดกฎข้อบังคับ

4.8.2.5 ระยะทางให้บริการของรถตู้โดยสาร

ระยะทางที่วิ่งจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเส้นทาง โดยระยะทางไกลที่สุดคือเส้นทางวิ่งจากห้างเซ็นทรัลลาดพร้าวไปยังถนนพระราม 6 ในระยะทางเพียง 7 กิโลเมตร ส่วนระยะทางที่ไกลสุด คือ ตลาดคลอง 16 - บางกะปิ (แฟลต 21) โดยมีระยะทาง 80 กิโลเมตร โดยระยะทางวิ่งให้บริการโดยเฉลี่ยประมาณ 24 กิโลเมตร

4.8.2.6 การกำหนดเส้นทางของรถตู้โดยสาร

เส้นทางรถตู้โดยสาร ในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนเส้นทางตามความเหมาะสม เนื่องจากการขนส่งนอกระบบ สามารถกำหนดเส้นทางได้เอง การกำหนดเส้นทางของผู้ประกอบไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยใช้การทดลองวิ่งรับส่งในระยะแรก การเพิ่มเส้นทางจึงเป็นไปตามความต้องการของผู้ประกอบการและตลาดความต้องการของผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่ หากพิจารณาในแง่ของเมือง เส้นทางที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะของการกำหนดจุดต้นทางและปลายทางจากชุมทางหรือย่านที่มีกิจกรรมต่าง ๆ มากระจุกตัวรวมกัน และวิ่งให้บริการที่รวดเร็ว ดังนั้นเส้นทางที่วิ่งรับส่งจะต้องเป็นถนนสายหลัก หรือใช้ทางด่วน ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งผู้ประกอบการที่สามารถวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้จำนวนหลายเที่ยวรถ

ตารางที่ 4.5 บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3

บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ

ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เดือนไซ จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
1	ต.1	ห้างสรรพสินค้าพาณิชย์ - มหาวิทยาลัยมหิดล(ศาลาขาว)	57 - 80	135	101	17
2	ต.2	ห้างสรรพสินค้าพาณิชย์ - หมู่บ้านร่วมกิจ	15 - 21	24	20	17
3	ต.3	ห้างสรรพสินค้าพาณิชย์ - หมู่บ้านลินสมบุรณ์	50 - 71	89	78	17
4	ต.4	เชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า - หมู่บ้านนครา	43 - 61	71	63	17
5	ต.5	เชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า - หมู่บ้านนครธุรกิจ	6 - 9	7	7	17
6	ต.6	ห้างสรรพสินค้าพิวเจอร์ปาร์คบางแค - การเคหะชุมชนธนบุรี	13 - 18	34	17	12
7	ต.7	ท่าน้ำดินแดง - การเคหะชุมชนธนบุรี	6 - 9	7	7	16
8	ต.8	สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า - อำเภอบางบัวทอง	213 - 299	317	311	17
	A	ช่วงสนามหลวง - อำเภอบางใหญ่	0 - 0	0	0	21
	B	ช่วงห้างสรรพสินค้าเมอริคิงส์(ปิ่นเกล้า) - หมู่บ้านพญา 3	15 - 21	31	28	21
	C	ช่วงเชิงสะพานพระปิ่นเกล้า - หมู่บ้านรัตนวิมล	1 - 3	3	3	19
9	ต.9	กิตติาคารเสริมมิตร - หมู่บ้านบัวทอง	33 - 47	47	45	17
10	ต.10	สถานีขนส่งผู้โดยสารสายเหนือ(หมอชิต 2) - ปากเกร็ด	59 - 83	99	95	20
11	ต.11	เดอะมอลล์บางนา - ปากเกร็ด	44 - 62	61	60	12
12	ต.12	เซ็นทรัลลาดพร้าว - ท่าน้ำมกญบุรี	32 - 45	53	50	14
	A	ช่วงสวนจตุจักร - ถนนวงษ์สงฆ์ - ท่าน้ำมกญบุรี	1 - 3	3	3	14
13	ต.13	สะพานใหม่ - เดอะมอลล์บางนา	20 - 29	28	28	12
14	ต.14	ห้างสรรพสินค้าแฟชั่นไอส์แลนด์ - มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	6 - 8	7	7	14
15	ต.15	มีนบุรี - มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	53 - 74	73	56	17
	A	ช่วงมีนบุรี - บางบัวทอง	23 - 33	40	39	32
	B	ช่วงมีนบุรี - คลาย	24 - 34	55	59	19
	C	ช่วงมีนบุรี - จตุจักร		32	32	
16	ต.16	มีนบุรี - สถานีขนส่งผู้โดยสารสายเหนือ (หมอชิต 2)	60 - 85	103	80	24
17	ต.17	มีนบุรี - คูขาว - นองจอก	26 - 36	35	32	12
18	ต.18	มีนบุรี - คูข้าย - นองจอก	23 - 33	39	35	12
19	ต.19	รามอินทรา กม.8 - อิมพีเรียลลาดพร้าว	4 - 6	6	6	13
	A	ช่วงรามอินทรา - ประตูน้ำ	0 - 0	0	0	20
20	ต.20	มีนบุรี - วัดลำด้ายตั้ง	9 - 13	18	14	19

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3

บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ

ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เดือนไข จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
21	ต.21	มีนบุรี - หนองจอก	23 - 32	39	35	12
	A	ช่วงมหาวิทยาลัยรามคำแหง - หนองจอก	4 - 6	43	23	28
22	ต.22	มีนบุรี - ปากเกร็ด	92 - 129	153	136	22
23	ต.23	มีนบุรี - ลาดกระบัง (หัวตะเข้)	42 - 59	78	65	17
24	ต.24	มีนบุรี - บางพลี	18 - 25	58	56	17
25	ต.25	มีนบุรี - เคาะขุนชนบทเก่า	16 - 22	36	30	10
26	ต.26	ถนนพระราม 9(แยก ขสมก.) - ปากเกร็ด (ทางด่วน)	7 - 10	10	9	27
	A	ห้างสรรพสินค้าบางลำภู (รวมวงเวียน) - อนุสาวรีย์ (ทางด่วน)	18 - 25	24	23	21
27	ต.27	มาบุญครอง - ปากเกร็ด (ทางด่วน)	6 - 9	11	9	32
28	ต.28	สีลม - ห้างสรรพสินค้าบางลำภูรวมวงเวียน(ทางด่วน)	20 - 29	31	31	22
29	ต.29	ลุมพินี - บางปะแก้ว (ทางด่วน)	17 - 24	18	19	16
30	ต.30	สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร) - บางนา (ทางด่วน)	18 - 26	33	27	28
	A	ช่วงสถานีขนส่งฯ กรุงเทพฯ(จตุจักร) - บางนา(ทางด่วนท่าแฉลบเพชร 2)	1 - 2	2	0	25
31	ต.31	สถานีขนส่งผู้โดยสารสายใต้ - บางนา (ทางด่วน)	45 - 63	70	68	31
32	ต.32	รามอินทรา (ซอยมอญจันทร์) - สีลม (ทางด่วน)	28 - 39	53	49	32
	A	ช่วงรามอินทรา 40 - ประตูน้อย (ทางด่วน)	3 - 5	5	4	24
33	ต.33	ห้างสรรพสินค้าพิกเจอร์ปาร์คบางแค - มหาวิทยาลัยมหิดล (ศาลายา)	0 - 0	0	0	17
34	ต.34	คลองสาน - หมู่บ้านสหประชา	23 - 33	45	32	20
35	ต.35	สนามหลวง - ท่าไม้พระประแดง	0 - 0	5	1	17
36	ต.36	วงเวียนใหญ่ - ห้วยขวาง	0 - 0	8	4	18
37	ต.37	สวนจตุจักร - อำเภอบางบัวทอง	45 - 63	63	63	22
	A	ช่วงห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล(ลาดพร้าว) - หมู่บ้านรัตนอินทร์	0 - 0	0	2	20
	B	ช่วงสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ(จตุจักร) - หมู่บ้านรัตนอินทร์	0 - 0	0	0	20
38	ต.38	ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์วงเวียน - หมู่บ้านบัวทอง 4	24 - 34	40	38	22
39	ต.39	มีนบุรี - รังสิต	115 - 161	205	184	22
40	ต.40	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ - ห้างสรรพสินค้าอมรินทร์	28 - 39	40	40	17
41	ต.41	สถานีราชวิถีจันทร์เกษม - ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์บางกะปิ	46 - 65	67	67	12
42	ต.42	ซอยรามคำแหง 43/1 - ตลาดสะพานใหม่	18 - 26	48	37	19

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3

บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ

ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เดือนไข จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
43	ต.43	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์งามวงศ์วาน	31 - 44	72	69	19
44	ต.44	ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลหัวหมาก - ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลลาดพร้าว	9 - 13	40	34	14
45	ต.45	มหาวิทยาลัยหอการค้า - ห้างสรรพสินค้าเวลโก้(รามคำแหง)	18 - 25	25	25	13
46	ต.46	ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลลาดพร้าว - สะพานพระราม 7	8 - 12	13	12	12
47	ต.47	สถานีขนส่งผู้โดยสารสายเหนือ(หมอชิต 2) - สถานีขนส่งผู้โดยสารสายใต้	47 - 66	84	82	19
48	ต.48	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - วิทยาเขตรามคำแหง	18 - 26	23	22	20
	A	ช่วงห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ - วิทยาเขตรามคำแหง	26 - 36	43	39	10
	B	ช่วงสุขุมวิท 103 - ประชา	16 - 22	25	25	13
49	ต.49	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์	8 - 11	36	24	13
50	ต.50	ห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ - สถาบันฯ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง	23 - 32	34	34	21
	A	ช่วงบางกะปิ - ลาดกระบัง	0 - 0	22	11	17
	B	ช่วงแบริ่งแลนด์ - ลาดกระบัง	23 - 32	30	30	19
51	ต.51	ห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ - ปากน้ำ	74 - 104	131	108	15
52	ต.52	บางกะปิ - บางนา	36 - 51	60	51	16
53	ต.53	บางนา - การเคหะบางพลี	64 - 90	92	91	22
	A	ช่วงบางนา - บางบ่อ				
54	ต.54	ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลแลนด์ - สถาบันฯ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง	10 - 15	28	16	22
55	ต.55	วัดพระศรีมหาธาตุ - มหาวิทยาลัยมหานคร	26 - 36	36	36	22
56	ต.56	บางกะปิ - เคหะชุมชนร่มเกล้า	65 - 91	97	92	13
57	ต.57	ห้างสรรพสินค้าจอมเจ็ด - มหาวิทยาลัยมหานคร	53 - 74	73	73	17
58	ต.58	สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ (จตุจักร) - การเคหะบางพลี (ทางด่วน)	43 - 60	91	76	45
	A	ช่วงสถานีขนส่งฯ กรุงเทพฯ(จตุจักร) - การเคหะบางพลี(ทางด่วน ถ.กำแพงเพชร2)	0 - 1	16	7	45
59	ต.59	สถานีขนส่งสายเหนือ (หมอชิต 2) - ปากน้ำ (ทางด่วน)	29 - 41	79	61	36
60	ต.60	สถานีขนส่งผู้โดยสารสายเหนือ (หมอชิต 2) - ลำไย (ทางด่วน)	20 - 29	30	29	30
61	ต.61	ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลลาดพร้าว - บางนา (ทางด่วน)	53 - 74	73	69	22
62	ต.62	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ - ลำไย (ทางด่วน)	19 - 27	25	26	30
63	ต.63	รังสิต - ขอยลาซาล (ทางด่วน)	92 - 129	147	139	40
64	ต.64	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ปากเกร็ด (ทางด่วน)	45 - 64	71	69	22

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3
บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ
ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เงื่อนไข จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
65	ต.65	มาบุญครอง - ห้างสรรพสินค้าบางลำภูวงมวสวน (ทางด่วน)	23 - 33	36	34	23
66	ต.66	สีลม - เตาปูน (ทางด่วน)	0 - 0	0	0	0
67	ต.67	สีลม - บางนา (ทางด่วน)	20 - 29	29	29	21
68	ต.68	หัวลำโพง - สำโรง (ทางด่วน)	18 - 25	26	26	22
	A	ช่วงคลองเตย - สำโรง (ทางด่วน)	10 - 15	20	17	19
	B	ช่วงหัวลำโพง - วิทยาลัยเซตคามคำแหง (ทางด่วน)	2 - 4	4	3	28
	C	ช่วงราชเทวี - สำโรง (ทางด่วน)	0 - 0	0	0	20
69	ต.69	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ถนนพระราม 3 (ทางด่วน)	12 - 17	25	20	20
70	ต.70	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ซอยรามคำแหง 22 (ทางด่วน)	12 - 17	17	17	18
71	ต.71	ประตูน้ำ - วัดสน (ทางด่วน)	15 - 21	38	21	25
	A	ช่วงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - เคนะธนบุรี (ทางด่วน)	19 - 27	41	40	26
72	ต.72	ท่าน้ำสี่พระยา - มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ(เอแบค)(ทางด่วน)	0 - 0	1	0	22
73	ต.73	คลองเตย - ตลาดโพธิ์ทอง (ทางด่วน)	0 - 0	0	0	0
	A	ช่วงกรมศิลปากร(คลองเตย) - เคนะธนบุรี (ทางด่วน)	18 - 26	64	48	25
74	ต.74	สีลม - ถนนราชมรรคาชานครินทร์ - ซอยนวลจันทร์(ทางด่วน)	9 - 13	17	13	34
75	ต.75	สีลม - ซอยลาดพร้าว 84 (ทางด่วน)	7 - 10	11	12	27
76	ต.76	ห้างสรรพสินค้าพาค้าบ้านเกล้า - หมู่บ้านบางบัวทอง	36 - 50	53	52	17
77	ต.77	ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์บางแค - หมู่บ้านบัวทอง	44 - 61	67	66	17
	A	ช่วงบางแค - หมู่บ้านรัตนธิเบศร์	0 - 0	1	0	24
78	ต.78	ตลาดพงษ์เพชร - หมู่บ้านบัวทอง	190 - 266	310	289	17
		ช่วงตลาดพงษ์เพชร - ตลาดบางบัวทอง				
79	ต.79	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ - ทำนันทบุรี	27 - 38	43	39	12
80	ต.80	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ทำนันทบุรี	26 - 37	38	36	22
	A	ช่วงมหาวิทยาลัยรามคำแหง - แยกลาดพร้าว - ทำนันทบุรี	26 - 37	47	46	21
81	ต.81	จ.ส.ม.ท. - ตลาดสะพานใหม่	16 - 23	28	28	17
82	ต.82	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ตลาดสะพานใหม่	18 - 26	30	31	22
83	ต.83	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ห้างสรรพสินค้าพิวเจอร์ปาร์ครังสิต	151 - 211	278	251	22
84	ต.84	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - รังสิต (คลอง 1)	52 - 71	185	122	28

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3
บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ
ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เงื่อนไข จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
	A	ช่วงจตุจักร - รังสิต	20 - 28	32	32	20
	B	ช่วงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ห้างสรรพสินค้าพิวเจอร์ปาร์ครังสิต	20 - 28	168	125	22
85	ต.85	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต)	53 - 74	114	87	32
86	ต.86	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - หมู่บ้านเมืองทอง (ทางด่วน)	53 - 74	83	82	22
87	ต.87	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - วัดบางคูวัด (ทางด่วน)	7 - 10	23	21	22
88	ต.88	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - อำเภอบางบัวทอง (ทางด่วน)	9 - 13	24	20	32
	A	ช่วงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ถนนสีวานนท์ - ท่าอากาศยาน (ทางด่วน)	13 - 18	23	19	19
89	ต.89	เพลินจิต - ห้างสรรพสินค้าบางลำภูวงจวน (ทางด่วน)	23 - 32	35	34	21
90	ต.90	คลองเตย - กรมศุลกากร - ตลาดโพธิ์ทอง (ทางด่วน)	7 - 10	21	19	21
91	ต.91	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ถนนประดิษฐ์มนูธรรม - มีนบุรี	18 - 25	27	26	25
92	ต.92	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ถนนพระราม 9 - มีนบุรี	30 - 42	51	49	23
93	ต.93	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - มีนบุรี (ทางด่วน)	21 - 30	32	30	29
94	ต.94	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ถนนลาดพร้าว - รังสิต	111 - 155	205	193	27
95	ต.95	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ถนนรามอินทรา - รังสิต	71 - 100	103	102	31
96	ต.96	ห้างสรรพสินค้าวิสต์แควคเซ็นเตอร์ - รังสิต	23 - 33	42	33	31
97	ต.97	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ปากเกร็ด	41 - 58	117	98	26
98	ต.98	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - คอนเมือง	42 - 59	88	69	24
99	ต.99	สนามหลวง - บางชน	11 - 16	50	34	16
100	ต.100	ประตูน้ำ - มหาวิทยาลัยรามคำแหง	4 - 6	9	8	12
101	ต.101	สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ(จตุจักร) - ท่าอากาศยานพระนคร (ทางด่วน)	1 - 3	14	5	23
102	ต.102	สนามหลวง - ท่าอากาศยาน (ทางด่วน)	0 - 0	21	13	27
103	ต.103	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ - วัดสน (กม.9) (ทางด่วน)	16 - 22	24	24	22
104	ต.104	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - บางปะกอก (ทางด่วน)	6 - 9	12	9	21
105	ต.105	สีลม - ปากซอยเรวดี (ทางด่วน)	16 - 22	43	41	21
106	ต.106	ตลาดบางปะแก้ว - ท่าอากาศยานพระเจดีย์	48 - 58	136	127	15
107	ต.108	พระโขนง - มีนบุรี	16 - 22	25	22	19
108	ต.109	ประตูน้ำ - ประเวศ	4 - 6	10	9	17
109	ต.110	จตุจักร - ประเวศ	6 - 9	28	10	23

ฝ่ายปฏิบัติการรถเอกชนร่วมบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3
บัญชีแสดงจำนวนรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ
ณ มีนาคม 2550

ลำดับ	สาย	ชื่อเส้นทาง	เดือน จำนวนรถ	รถบรรจุ ขส.บ.11	รถทำสัญญา	ค่าโดยสาร
110	ต.111	สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ(จตุจักร) - หมู่บ้านพูนดินธานี	9 - 13	14	12	22
111	ต.112	สวนจตุจักร - ทำน่านนทบุรี	9 - 12	17	14	16
112	ต.113	อำเภอนนทบุรี - ห้างสรรพสินค้าฟิวเจอร์ปาร์ครังสิต	18 - 25	25	25	21
113	ต.114	ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์วงจวน - ห้างสรรพสินค้าฟิวเจอร์ปาร์ครังสิต	40 - 56	60	60	17
114	ต.115	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - การเคหะบางพลี (ทางด่วน)	9 - 12	26	25	27
115	ต.116	โรงพยาบาลวิระ - สะพานใหม่	36 - 51	90	82	16
116	ต.117	มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ลำลูกกา	52 - 72	96	84	24
117	ต.118	สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (หมอชิต) - ม.ธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต) (NGV)	20 - 30	37	37	30
118	ต.119	สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (หมอชิต) - บางบัวทอง (NGV)	28 - 40	0	-	27
119	ต.120	สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (หมอชิต) - ปากน้ำ (ทางด่วน) (NGV)	28 - 40	24	12	23
120	ต.121	ปากน้ำ - ศูนย์การค้าสยาม (ทางด่วน) (NGV)	28 - 40	0	-	21
121	ต.122	สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (หมอชิต) - ปากเกร็ด (ทางด่วน) (NGV)	28 - 40	5	12	18
122	ต.123	อู่สมคำ - ม.รามคำแหง (ทางด่วน) (NGV)	28 - 40	16	11	31
123	ต.124	หมู่บ้านสยามนิเวศน์ - หุ้จตุ - จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ทางด่วน) (NGV)	28 - 40	0	-	20
รวม			4,151	5,844	7,477	6,633

หมายเหตุ เส้นทางสาย ต.118 - ต.124

เป็นรถก๊าซ NGV ของบริษัทสยามอโต้เซอร์วิส จำกัด

ทำสัญญาเข้าร่วมเดินรถกับองค์การ (สนญ.) จำนวน 300 คัน

ที่มา : ฝ่ายปฏิบัติการรถร่วมเอกชนบริการ กองรถเอกชนร่วมบริการ 3

4.8.2.7 การเติบโตของรถตู้โดยสาร

รถตู้โดยสารมีบทบาทอย่างมากต่อการเดินทางของคนกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล อาจถือได้ว่าเป็นระบบขนส่งที่จำเป็น ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของเส้นทางเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากยังเป็นระบบขนส่งที่รัฐยังไม่ออกกฎหมายรับรอง โดยจากการสำรวจเส้นทางรถตู้โดยสารเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยกรุงเทพมหานคร พบว่า เส้นทางรถตู้โดยสารที่วิ่งให้บริการระหว่างพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวนทั้งสิ้น 47 เส้นทาง โดยจำนวนรถที่วิ่งให้บริการประมาณ 1,150 คัน มีผู้โดยสารประมาณ 100,000 คนต่อวัน อัตราการวิ่งในแต่ละวัน 8 - 10 เที่ยว ในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนจะมีผู้ใช้บริการคิดเป็น 80 เปอร์เซ็นต์ของความจุของรถตู้โดยสารในแต่ละเที่ยว จัดเก็บค่าโดยสาร 10 - 30 บาท และจากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่า เส้นทางรถตู้โดยสารเพิ่มเป็น 116 สาย มีรถวิ่งให้บริการ 2,980 คัน (ตารางที่ 4.1) ผู้ใช้บริการถึง 250,000

คนต่อวัน อัตราการวิ่งในแต่ละวัน 2-15 เทียบต่อกัน ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้โดยสาร ระยะทางและจำนวนรถตู้โดยสารที่ให้บริการ รวมถึงความแออัดของจำนวนรถบนท้องถนน อัตราค่าโดยสารประมาณ 10-50 บาท ประมาณรายได้จากค่าโดยสารรถตู้โดยสาร 3,554 ล้านบาทต่อวัน ในระยะเวลาเพียง 1 ปี จำนวนเส้นทางเพิ่มขึ้นถึง 69 เส้นทาง จำนวนรถวิ่งให้บริการเพิ่มขึ้น 1,830 คัน ผู้ใช้บริการเพิ่มขึ้นถึง 150,000 คน หรือเพิ่มขึ้นถึง 2.5 เท่าตัว ถือได้ว่า เป็นระบบขนส่งที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และได้รับความนิยมอย่างมาก แสดงให้เห็นว่าการเติบโตของรถตู้โดยสารในปัจจุบัน มาจากความต้องการเดินทางของผู้โดยสารที่มีอยู่จำนวนมาก

4.8.2.8 การทับเส้นทางระหว่างรถประจำทางและรถตู้โดยสาร

จากการสำรวจขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี พ.ศ. 2541 เส้นทางรถตู้โดยสาร จำนวน 116 เส้นทาง เป็นเส้นทางที่วิ่งทับเส้นทางของรถโดยสารประจำทางคิดเป็นร้อยละ 80 ของเส้นทางทั้งหมด อีกประมาณร้อยละ 20 เป็นเส้นทางที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งแสดงถึงเส้นทางรถตู้โดยสารส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแบบอย่างเส้นทางรถประจำทางทำให้เกิดการวิ่งซ้อนทับกันระหว่างเส้นทางรถประจำทางและรถตู้โดยสาร และการแข่งขันระหว่างรูปแบบการเดินทางทั้ง 2 ประเภท ซึ่งทางองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้ทำการจัดแบ่งเส้นทางรถตู้เป็น 3 กลุ่ม เพื่อกำหนดประเภทของรถตู้โดยสารในการจัดเข้าร่วมกับสหการรถตู้โดยสาร (ตารางภาคผนวก) ดังนี้

- 1) เส้นทางรถตู้โดยสารที่วิ่งทับเส้นทางของรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีจำนวนทั้งสิ้น 66 เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ 57 ของจำนวนเส้นทางทั้งหมด โดยมีการทับเส้นทางรถประจำทางทั้งหมด 33 สาย มีรถตู้โดยสารจำนวนทั้งสิ้น 1,633 คัน
- 2) เส้นทางรถตู้โดยสารที่วิ่งทับเส้นทางของรถร่วมบริการ มีจำนวนทั้งสิ้น 24 เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ 21 ของเส้นทางรถตู้โดยสารทั้งหมด โดยทับเส้นทางรถโดยสารประจำทางทั้งสิ้น 12 สาย โดยมีรถตู้โดยสารจำนวน 3,640 คัน
- 3) เส้นทางรถตู้โดยสารที่ไม่วิ่งทับเส้นทางของรถโดยสารประจำทางหรือทับเพียงบางส่วน จำนวนทั้งสิ้น 26 เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ 22 ของเส้นทางรถตู้ทั้งหมด โดยมีรถวิ่งให้บริการจำนวน 4,306 คัน

จากเส้นทางรถตู้โดยสารทั้ง 116 เส้นทาง พบว่ารถตู้โดยสารส่วนใหญ่รับส่งผู้โดยสารครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัจจุบันเส้นทางรถตู้โดยสารวิ่งอย่างกระจัดกระจาย สาเหตุเพราะการกำหนดเส้นทางเป็นไปตามความต้องการของผู้ประกอบแต่ละกลุ่ม โดยจัดเส้นทางในพื้นที่ที่มีผู้เดินทางจำนวนมาก เช่น บริเวณจุดต่อรถ ชุมชน ตลาด หมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการขนส่งโดยรถตู้โดยสารซึ่งยังอยู่นอกระบบ ทำให้เกิด

การแอบลักลอบวิ่งทับเส้นทางกัน ระหว่างรถตู้โดยสารสารกับรถประจำทาง หรือระหว่างรถตู้โดยสารด้วยกันเอง ปัญหาดังกล่าวทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาจัดระบบขนส่งรถตู้โดยสารให้ถูกต้อง เส้นทางรถตู้โดยสารส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะตามการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะพื้นที่พักอาศัยที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา โดยอาศัยความสะดวกจากระบบโครงข่ายถนนเป็นตัวเชื่อมโยงกิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

หากแบ่งเส้นทางวิ่งของรถตู้โดยสารตามการแบ่งเขตชั้นเมือง พบว่า การวิ่งให้บริการของเส้นทางรถตู้โดยสารส่วนใหญ่เป็นการวิ่งระหว่างพื้นที่เขตเมืองชั้นในและเขตเมืองชั้นนอก (โดยเขตชั้นนอกหมายถึงกรุงเทพมหานครชั้นนอก รวมถึงพื้นที่ในจังหวัดปริมณฑลทั้ง 5 จังหวัด) มีจำนวนทั้งสิ้น 46 เส้นทาง (40% ของเส้นทางทั้งหมด) รองลงมา คือ เส้นทางวิ่งระหว่างเขตเมืองชั้นนอกและเขตเมืองชั้นนอก จำนวน 21 เส้นทาง และเส้นทางวิ่งระหว่างเขตเมืองชั้นกลางและเขตเมืองชั้นนอก จำนวน 20 เส้นทาง (คิดเป็น 18% และ 17% ตามลำดับ) ขณะที่การขนส่งภายในเขตเมืองชั้นในมีเพียงเส้นทางเดียว จาก ธนาคารกรุงศรีอยุธยา (พระราม 3) ถึงอนุสาวรีย์ชัยฯ บทบาทของรถตู้โดยสารจึงเป็นการขนส่งระหว่างเขตเมืองและเขตชานเมือง (External - Internal Movements) หรือ (Internal - External Movements) ซึ่งมีลักษณะของการเดินทางระหว่างบ้านชานเมืองและแหล่งจ้างงานในเมืองมากกว่าการเดินทางภายในเขตเมือง (Internal Movements) การเดินทางภายในเมืองที่ต้องอาศัยรถตู้โดยสารมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากเขตเมืองชั้นในมีโครงการช่วยบริการของรถโดยสารประจำทางอยู่อย่างหนาแน่น จึงทำให้ความต้องไ้ใช้รถตู้มีอยู่จำนวนไม่มาก

จุดชุมทาง (Node) ของเมือง เป็นจุดศูนย์กลางหรือแหล่งรวมกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ตลอดเวลา ซึ่งได้แก่ บริเวณสถานีขนส่ง ตลาดสด และย่านการค้าต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้บริเวณดังกล่าวเกิดเป็นจุดที่มีการเปลี่ยนแปลงปริมาณหรือทิศทางของการเดินทางระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งบริเวณดังกล่าวจะเป็นจุดรับส่งให้บริการของรถตู้โดยสารด้วยเช่นกัน รถตู้โดยสารส่วนใหญ่จะจอดรับผู้โดยสารบริเวณที่มีผู้โดยสารจำนวนมาก ได้แก่ บริเวณหน้าห้างสรรพสินค้า จุดเปลี่ยนเดินทางทางหรือจุดต่อรถ ตลาดสด มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยจุดชุมทางจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเส้นทางการเดินทางของผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน โดยจะเชื่อมโยงการเดินทางระหว่างจุดต้นทางและปลายทางที่มีความแตกต่างเฉพาะ หรือบริเวณที่มีการเกี่ยวพันกันและกัน เพื่อแลกเปลี่ยนด้านอุปสงค์และอุปทานระหว่างพื้นที่ เช่น การเดินทางระหว่างที่อยู่อาศัยกับแหล่งการค้า แหล่งอุตสาหกรรม หรือศูนย์ราชการ เป็นต้น เส้นทางรถตู้โดยสารจึงเป็นเส้นทางที่ต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างจุดต้นทางและปลายทางที่มีจำนวนการเดินทางมากที่สุด เพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุน ทำให้บริเวณที่เป็นชุมชนหนาแน่น มีโอกาสในการเกิดเส้นทางได้เร็วกว่าบริเวณที่มีชุมชนเบาบาง ดังนั้น เส้นทางรถตู้โดยสารส่วนใหญ่จะเป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างที่พักอาศัยและแหล่งงาน หรือที่พ้กอาศัยกับจุดชุมทาง หรือจุดชุมทางกับแหล่งงาน

หรือระหว่างจุดชุมทาง นอกจากนี้จุดชุมทางยังเป็นจุดต้นทางและปลายทางของเส้นทางรถตู้ด้วย โดยการกำหนดจุดต้นทางและจุดปลายทางของรถตู้สามารถแบ่งได้ดังนี้

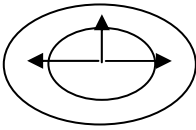
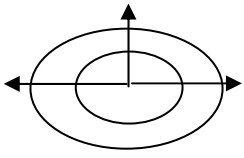
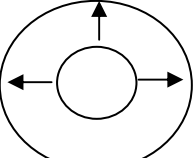
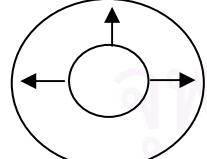
- การกำหนดจุดต้นทาง จากการศึกษาที่ย่านที่อยู่อาศัยจะมี การเดินทางแบบกระจายออก (ZONE OF DISPERSION)

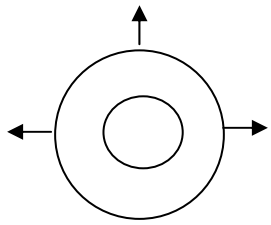
- การกำหนดจุดปลายทาง ย่านศูนย์การค้า และสถานที่ราชการ เป็นเขตที่มีการเดินทางเข้ามารวมกัน (ZONE OF CONFLUX) เนื่องจากย่านศูนย์การค้า และสถานที่ราชการ ซึ่งเป็นแหล่งงานของกรุงเทพมหานคร จะมีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ชั้นในและพื้นที่ชั้นกลาง การเดินทางจึงเป็นการเดินทางไปทำงานสู่ใจกลางเมือง (DOWNTOWN JOURNEY TO WORK) ที่มีจุดเริ่มต้นในเขตชานเมืองและจุดหมายปลายทางอยู่ในเขตพื้นที่ทั้ง 2 เขตชั้นเมือง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.6 เส้นทางให้บริการขนส่งรถตู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครตอนเหนือ

ลักษณะเส้นทางรถตู้	ทิศทาง	เส้นทาง		ทางด่วน	ระยะทาง	จำนวนคัน	จำนวนเที่ยว	ผู้ให้บริการ
1. วิ่งระหว่างเขตเมืองและเขตชั้นกลาง 	เหนือ	พระราม 6	เซ็นทรัลลาดพร้าว		7	10	186	1,860
		สะพานใหม่	อสมท.		20	13	68	680
	ตะวันออก	สะพานใหม่	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	โทลล์เวย์	20	32	196	1,960
		การเคหะบางกะปิ	อสมท.		25	6	58	580
		ม.หอการค้า	เวลโก้/รามคำแหง		10	22	86	860
2. วิ่งระหว่างเขตเมืองและชานเมือง 	เหนือ	ปากเกร็ด	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	/	21	40	242	2,420
		เมืองทอง	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	/	25	25	157	1,570
		สี่แยกบางคูวัด	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	/	30	34	205	2,050
		ฟิวเจอร์พาร์ครังสิต	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	โทลล์เวย์	29	45	278	2,780
		รังสิต (คลอง 11)	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	โทลล์เวย์	35	50	200	2,000
		ม.ธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต)	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	โทลล์เวย์	30	40	200	2,000
		ม.ธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต)	สถานีขนส่งสายเหนือใหม่	โทลล์เวย์	25	40	200	2,000
		ปากเกร็ด	สถานีขนส่งสายเหนือใหม่	/	30	38	230	2,300
		วัดनावง	สวนจตุจักร		20	40	200	2,000
		ปากเกร็ด	พระราม 9	/	21	16	54	540
	ตะวันออก	ปากเกร็ด	สถานีขนส่งสายเหนือใหม่		30	16	205	2,050
		มีนบุรี	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ		40	32	160	1,600
	ตะวันตก	สายไหม - วัชรพล	อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ	/	35	30	120	1,200
		บางบัวทอง	สถานีขนส่งสายเหนือใหม่		33	35	216	2,160
บางบัวทอง		สวนจตุจักร		25	48	240	2,400	
อังกาบบางบัวทอง		ม.เกษตรฯ		22	10	24	240	
3. วิ่งภายในเขตพื้นที่ชั้นกลาง 	ตะวันออก		อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ		13	14	142	1,420
		ห้างน้อมจิต	เซ็นทรัลหัวหมาก		14	24	289	2,890
		ม.รามคำแหง	เดอะมอลล์บางกะปิ		12	28	114	1,140
		เซ็นทรัลลาดพร้าว	อิมพีเรียลลาดพร้าว		11	5	32	320
		ว.จันทร์เกษม	ม.รามคำแหง		25	32	160	1,600
		รามอินทรา กม. 8	สะพานใหม่		25	10	118	1,180
		สะพานใหม่						
4. วิ่งระหว่างเขตชั้นกลางและชั้นนอก 	เหนือ	ซอยรามคำแหง 43	เซ็นทรัลลาดพร้าว		10	30	482	4,280
			ทำนันทน์	ม.เกษตรฯ		14	25	128
	ตะวันออก	ทำนันทน์	เดอะมอลล์งามวงศ์วาน		18	26	138	1,380
		สะพานใหม่	สะพานใหม่		15	40	200	2,000
		วัดनावง	เดอะมอลล์งามวงศ์วาน		20	35	278	2,780
		ม.รามคำแหง	ม.รามคำแหง		30	25	120	1,200
		ทำนันทน์	ม.เกษตรฯ		21	45	641	6,410
		มีนบุรี	ห้างน้อมจิต		30	27	270	2,700
หนองจอก								

ลักษณะเส้นทางรถตู้	ทิศทาง	เส้นทาง		ทางด่วน	ระยะทาง	จำนวนคัน	จำนวนเที่ยว	ผู้ใช้บริการ
5. วิ่งระหว่างเขตเมืองชั้นนอก 		บางกะปิ	เคหะร่มเกล้า		15	25	154	1,540
		ตลาดคลอง 16	บางกะปิ (แฟลต 2)		80	11	14	140
		แฟชั่นไอร์แลนด์	ม.เกษตรฯ		17	21	89	890
		ม.มหานคร	วัดพระศรีมหาธาตุ		35	23	226	2,260
	เหนือ	ปากเกร็ด	เดอะมอลล์งามวงศ์วาน		12	40	404	4,040
		เมืองทองธานี	ทำนันทบุรี		20	30	120	1,200
		รังสิต	ทำนันทบุรี		30	30	120	1,200
		ปากเกร็ด	ปากทางลำลูกกา		20	20	80	800
	ตะวันออก	ปากเกร็ด	มีนบุรี		30	32	164	1,640
		ตลาดรังสิต	มีนบุรี		38	25	460	4,600
		มีนบุรี - คู่ขวา	หนองจอก		20	21	130	1,300
		มีนบุรี - คู่ซ้าย	หนองจอก		21	21	130	1,300
		มีนบุรี	เคหะร่มเกล้า		11	25	302	3,020
		มีนบุรี	วัดลำไยตั้ง		21	13	136	1,360
		มีนบุรี	หนองจอก		22	34	546	5,460
		มีนบุรี	หัวตะเข้		23	23	276	2,760
		เทคโนโลยีฯ ลาดกระบังฯ	แฟชั่นไอร์แลนด์		35	17	56	560
		ตะวันตก	บางบัวทอง	ตลาดพงษ์เพชร		18	60	302
	บางบัวทอง 4		เดอะมอลล์งามวงศ์วาน		30	14	58	580
	รวม					1,289	1,473	10,404

ที่มา : องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี พ.ศ. 2541

หมายเหตุ : จำนวนผู้ใช้บริการได้จากการคำนวณโดย

ผู้ใช้บริการรถตู้ = จำนวนคัน X จำนวนเที่ยว (ต่อคันต่อวัน) X ความจุของรถตู้ (ต่อคัน)

หากแบ่งเส้นทางรถตู้โดยสารตามทิศทางการวิ่งให้บริการออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กรุงเทพมหานครตอนเหนือ (พื้นที่ศึกษา) และได้ พบว่า ในปี พ.ศ. 2541 พื้นที่ศึกษามีเส้นทางรถตู้โดยสารให้บริการจำนวน 54 เส้นทาง จำนวนรถ 1,507 คัน คิดเป็นร้อยละ 51 ของจำนวนเส้นทางทั้งหมด จำนวนเที่ยววิ่งทั้งหมด 10,404 ต่อวัน จำนวนผู้โดยสารโดยประมาณ 145,656 คนต่อวัน สถานีจอดรถตู้โดยสารที่สำคัญทางตอนเหนือ คือ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ให้บริการแก่ผู้โดยสารที่อยู่ทางเหนือและทางตะวันออกของกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

กรุงเทพมหานครตอนใต้ มีเส้นทางรถตู้โดยสารทั้งสิ้น 62 เส้นทาง จำนวนรถตู้ 1,473 คัน คิดเป็นร้อยละ 49 ของเส้นทางทั้งหมด จำนวนเที่ยววิ่งทั้งหมด 7,406 เที่ยวต่อวัน ปริมาณผู้โดยสารต่อวัน 103,684 คน สถานีจอดรถตู้ที่สำคัญบริเวณถนนปิ่นเกล้า ให้บริการแก่ผู้โดยสารที่อยู่ในพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันตกและด้านใต้

เส้นทางการให้บริการของรถตู้โดยสารส่วนใหญ่ ให้บริการระหว่างพื้นที่เมือง และพื้นที่ชานเมืองอาศัยระบบทางด่วนเส้นทางเชื่อมโยง เพื่อย่นย่อระยะทางและระยะเวลาในการเดินทาง อีกทั้งหลีกเลี่ยงปัญหาจราจรที่แออัดในเขตเมือง เส้นทางการส่วนใหญ่ขยายตัวไปในทิศทางเดียวกับการขยายตัวของเมือง โดยอาศัยถนนสายหลัก เช่น ถนนวิภาวดีรังสิต แจ้งวัฒนะ งามวงศ์วาน พหลโยธิน รามอินทรา ลาดพร้าว บางนา พระราม 2 เพชรเกษม และพระประแดง เปิดพื้นที่สู่จังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ตะวันออก ตะวันตก และได้การเติบโตของเมืองมีรูปแบบเป็นไปตามระบบถนนสายหลักตัดสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในเขตชานเมือง การตั้งถิ่นฐานที่ไกลออกไปเป็นผลมาจากความแออัดในใจกลางเมือง ราคาที่ดินมูลค่าสูง และความต้องการสิ่งแวดลอมที่ดี โดยเฉพาะบริเวณเขตต่อเนื่องจากเขตเมืองชั้นใน และเขตชานเมืองเส้นทางการส่วนใหญ่จะมีระยะทางที่ไกลออกไปตามการขยายตัวของเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการเดินทางที่มีอยู่จำนวนมากในชุมชนชานเมือง

จุดเปลี่ยนการเดินทางที่สำคัญทั้งในเขตเมืองและชานเมือง จะอยู่ในบริเวณจุดเปลี่ยนต่อรถโดยสารประจำทาง ห้างสรรพสินค้า ตลาด สถานีขนส่ง และศูนย์กลางธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่การใช้พื้นที่อย่างหนาแน่นของที่พักอาศัยและแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ หรือแหล่งดึงดูดการเดินทาง ส่วนจุดเปลี่ยนการเดินทางในชานเมืองส่วนใหญ่เป็นบริเวณท่าเรือ หมู่บ้านจัดสรร และเคหะชุมชน โดยบริเวณดังกล่าวจะเป็นจุดที่ก่อให้เกิดการเดินทางไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ อย่างมาก จุดเปลี่ยนการเดินทางที่สำคัญของเส้นทางตอนเหนือ โดยเฉพาะบริเวณที่มีรถตู้โดยสารให้บริการอยู่หลายเส้นทาง คือ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เซ็นทรัลลาดพร้าว สถานีขนส่งสายเหนือใหม่ เดอะมอลล์งามวงศ์วาน มีนบุรี สำหรับเส้นทางที่ให้บริการจะอาศัยระบบทางด่วนขั้นที่ 2 และถนนสายหลัก คือ พหลโยธิน วิภาวดีรังสิต และดินแดง เพื่อกระจายผู้โดยสารสู่พื้นที่ตอนเหนือ ตะวันออก ได้แก่ บริเวณปากเกร็ด บางบัวทอง ลำลูกกา รังสิต และหนองจอก

จุดเปลี่ยนการเดินทางที่สำคัญของทางตอนใต้ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้าบนถนนปิ่นเกล้า และสี่แยกบางนา สู่พื้นที่ฝั่งตะวันตก และทางตอนใต้ แถบอำเภอบางบัวทอง และถนนพุทธมณฑล ตำโง พระประแดง ซึ่งเป็นที่กระจุกตัวของย่านพักอาศัยชานเมือง ถนนสายหลักที่กระจายคนสู่พื้นที่ต่าง ๆ ได้แก่ ถนนสุขุมวิท วิภาวดีรังสิต ปิ่นเกล้า - นครชัยศรี เพชรเกษม และถนนพระราม 2 เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีเส้นทางที่วิ่งระหว่างศูนย์กลางธุรกิจ เช่น สีลม เพลินจิต อนุญาโตกรง กับย่านพักอาศัยในเขตชานเมือง บริเวณรังสิต ลาดพร้าว บางนา ตำโง และรามคำแหง โดยทุกเส้นทางจะใช้ระบบทางด่วนเชื่อมโยงระหว่างจุดต้นทางและปลายทาง

4.8.2.9 ช่วงเวลาการให้บริการของรถตู้โดยสาร

ช่วงเวลาการให้บริการของรถตู้โดยสารทั่วไปในแต่ละวัน จะมีลักษณะที่คล้ายกัน โดยเริ่มในช่วงเวลาตั้งแต่ 05.30 น. ถึงเวลาประมาณ 22.00 น. และ

ให้บริการทุกวัน โดยในวันหนึ่งจะวิ่งรับส่งผู้โดยสารประมาณ 8 - 15 เที่ยว นอกจากนี้ จะมีรถผู้โดยสารที่เน้นกลุ่มผู้ใช้บริการที่ให้บริการเฉพาะวันธรรมดาและวันเสาร์ รวมถึงช่วงเวลาเปิดเรียนในแต่ละภาคการศึกษาเท่านั้น เช่น เส้นทางที่วิ่งจากลาดพร้าว - ม.ธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต) และเส้นทางลาดพร้าว - ม.กรุงเทพ (กล้วยน้ำไท) เป็นต้น ส่วนการให้บริการบางเวลาจะเป็นเส้นทางที่มีจุดต้นทางและปลายทางเป็นที่พักอาศัย และแหล่งงาน หรือที่พำนักอาศัยกับสถานศึกษา ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่มีความต้องการใช้เส้นทางดังกล่าวในช่วงเวลาอื่น ๆ รวมถึงเส้นทางบางเส้นทางที่วิ่งให้บริการในระยะแรกและยังไม่เป็นที่รู้จัก ผู้โดยสารยังมีจำนวนน้อย จะให้บริการในช่วงเช้าเวลา 05.30 - 09.00 น. และช่วงเย็นเวลา 15.00 - 21.00 น. ซึ่งเป็นเวลาเร่งด่วนเช้าและเย็น ในช่วงเวลาที่ว่างจากการขนส่งผู้โดยสาร รถผู้ส่วนใหญ่จะรับทัวร์ให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวไปตามจังหวัดต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นรายได้พิเศษอีกทางหนึ่ง

4.8.2.10 อัตราค่าโดยสารของรถผู้โดยสาร

ราคาค่าโดยสารของรถผู้โดยสารส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาไว้แน่นอน โดยมีอัตราค่าโดยสารระหว่าง 10 - 50 บาท โดยจะขึ้นอยู่กับระยะทางที่วิ่งและลักษณะของเส้นทางที่ใช้ เช่น เส้นทางที่วิ่งขึ้นทางด่วน อัตราค่าโดยสารอยู่ระหว่าง 20 - 30 บาท หากไม่ขึ้นทางด่วนค่าโดยสารจะอยู่ระหว่าง 10 - 15 - 20 บาท ขึ้นอยู่กับระยะทางที่ให้บริการ เส้นทางใดขึ้นทางด่วนและมีระยะทางไกล ค่าโดยสารจะสูงถึง 40 - 50 บาท โดยเฉลี่ยอัตราค่าโดยสารอยู่ที่อัตรา 1 บาท ต่อ 1 กิโลเมตร ทั้งเส้นทางที่ให้บริการโดยใช้ทางด่วนและไม่ใช้ทางด่วน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ค่าโดยสารและระยะเวลาจะถูกกำหนดโดยระยะทาง การเก็บค่าโดยสารจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละวัน ส่วนใหญ่ผู้ขับรถผู้โดยสารจะเก็บค่าโดยสารบนรถจากผู้โดยสารโดยตรง หรือมีผู้ขายบัตรคิวให้แก่ผู้ใช้โดยสารบริเวณท่ารถ บางเส้นทางจะใช้ทั้ง 2 วิธี คือ ช่วงชั่วโมงเร่งด่วนจะขายบัตรคิว ส่วนในช่วงอื่น ๆ จะให้ผู้ขับรถผู้โดยสารเป็นผู้เก็บค่าโดยสารเองรถผู้โดยสารบางคนอาจมีพนักงานเก็บเงินอีก 1 คน นั่งรถไปด้วย

4.8.2.11 เปรียบเทียบเส้นทางรถประจำทางและรถผู้โดยสาร

หากเปรียบเทียบการเติบโตระหว่างรถประจำทาง และรถผู้โดยสาร พบว่า จำนวนเส้นทางรถผู้โดยสารในปัจจุบันมีการเติบโตต่อปีถึงร้อยละ 163.6 ขณะที่จำนวนเส้นทางรถประจำทางมีการเติบโตเพียง 2.68 จำนวนรถผู้โดยสารมีการเติบโตถึงร้อยละ 159.1 ขณะที่จำนวนรถประจำทางมีอัตราเติบโตลดลงร้อยละ 4.09 และปริมาณผู้โดยสารรถประจำทางเติบโตเพียงร้อยละ 0.52 ส่วนปริมาณผู้เดินทางโดยรถผู้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 400 (ตารางที่ 2.1) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งเส้นทาง จำนวนรถ และผู้โดยสารของรถผู้โดยสาร เนื่องจากเป็นที่ยอมรับ และได้รับความนิยม แม้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึง

ปัจจุบันการขนส่งโดยรถประจำทางถือได้ว่า เป็นรูปแบบการเดินทางหลักที่มีบทบาทและจำเป็นอย่างมากในชีวิตประจำวันของผู้เดินทางภายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ตัวเลขการเติบโตอย่างรวดเร็วของรถตู้โดยสารแสดงถึงความต้องการระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูงอยู่จำนวนมาก

ตารางที่ 4.7 จำนวนเส้นทางรถ ผู้โดยสาร และอัตราการวิ่งของรถโดยสารประจำทางและรถตู้

รายการ	รถประจำทาง		อัตรา เติบโตต่อปี	รถตู้		อัตรา เติบโตต่อปี
	2539	2540		2540	2541	
เส้นทาง	373	383	2.68	44	116	163.6
จำนวนรถ (คัน)	10,604	10,170	4.09	1,150	2,980	159.1
ผู้โดยสาร (คน)	1,217,028,986	1,223,331,774	0.52	50,000	250,000	400.0
อัตราการวิ่ง (เที่ยวต่อวัน)	8.68	9.41	8.41	10	15	50.0

ที่มา : องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี พ.ศ. 2540

เส้นทางรถโดยสารประจำทาง มีขยายตัวจากเขตเมืองชั้นในสู่พื้นที่ต่อเนื่องและพื้นที่รอบนอก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารที่ยังคงต้องพึ่งระบบสาธารณะ ปัจจุบันการกระจายตัวของที่พักอาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และสถานที่ราชการสู่เขตรอบนอกทำให้ขอบเขตการให้บริการของรถโดยสารประจำทางขยายออกสู่พื้นที่รอบนอกตามแนวโครงข่าย ถนน โดยขาดการวางแผน ส่งผลให้เส้นทางรถประจำทางมีการวิ่งทับเส้นทางและซ้อนกันหลายบริเวณ โดยจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ในปี 2541 พบว่า โครงข่ายถนนที่มีรถโดยสารประจำทางวิ่งซ้อนทับ ได้แก่ ถนนพหลโยธิน มีจำนวนเส้นทางรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. บนถนนถึง 19 เส้นทาง ถนนเพชรบุรี และราชปรารภ มีจำนวนถนนละ 14 เส้นทาง ถนนตากสินและถนนพระราม 1 มีจำนวนถนนละ 11 เส้นทาง พญาไท มีจำนวน 10 เส้นทาง พระราม 4 และสุขสวัสดิ์ มีจำนวนถนนละ 9 เส้นทาง โดยสี่ 100 ซ้ำซ้อนจะถูกจำกัดไว้แค่ศูนย์กลางกิจกรรมหลักเท่านั้น ขณะที่ถนนบางแห่งไม่มีรถโดยสารประจำทางวิ่งให้บริการ การซ้อนทับของเส้นทาง ทำให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต้องประสบกับปัญหาของเส้นทางบางสายที่วิ่งรับส่งผู้โดยสารไม่คุ้มทุน และไม่สามารถกระจายเส้นทางให้ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ ได้ รวมทั้งก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

โครงข่ายรถโดยสารประจำทางหนาแน่นบริเวณเขตเมืองชั้นในมากที่สุด ภายในถนนวงแหวนชั้นกลาง หรือในรัศมีไม่เกิน 10 กิโลเมตร จากใจกลางเมือง โดยจุดต้นทางและปลายทางกระจายอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเส้นทางเกิดขึ้นตามการขยายตัวของเมือง นอกจากนี้เส้นทางที่ให้บริการมีทั้งเส้นทางวิ่งให้บริการภายในเขตชั้นใน ระหว่างเขต และเส้นทางที่เป็นวงรอบ ขณะที่รถตู้โดยสารจะมีการกระจุกตัวของจุดต้นทางในเขตเมืองและจุดปลายทางในเขตชานเมือง ซึ่งเป็นจุดต่อรถ หรือแหล่งรวม

กิจกรรมประเภทต่าง ๆ โดยเส้นทางรถตู้มีลักษณะเป็นรัศมีแผ่ขยายออกไปสู่ชานเมืองทุกทิศทาง โดยจุดปลายด้านตะวันตกอยู่ อำเภอสาขลา จว.นครปฐม อำเภอบางบัวทอง จว.นนทบุรี และอำเภอเมืองสมุทรสาคร บริเวณมหาชัยเมืองใหม่ ด้านเหนือ บริเวณ อำเภอลำลูกกา จว.ปทุมธานี และด้านตะวันออกบริเวณ อำเภอบางพลี ส่วนด้านใต้ อำเภอพระประแดง จว.สมุทรปราการ โดยเส้นทางวิ่งไปตามแนวถนนสายหลัก หรือถนนหลวงสู่จังหวัดใกล้เคียง แต่ไม่มีเส้นทางที่วิ่งเป็นวงรอบ หรือเส้นทางอ้อมเมือง และเส้นทางที่วิ่งผ่านใจกลางเมือง แต่จะใช้ระบบทางด่วนแทน เพื่อหลีกเลี่ยงจราจรที่แออัดในเขตเมือง ขณะที่รถตู้เน้นการบริการกระจายคนจากแหล่งงานสู่ที่พักอาศัยชานเมือง

นอกจากนี้รถโดยสารประจำทางต้องวิ่งจอดรับส่งผู้โดยสารทุกป้าย ซึ่งมีระยะทางไม่น้อยกว่า 400 - 800 เมตร ขณะที่รถตู้จอดรับส่งผู้โดยสารเฉพาะป้ายรถที่ผู้โดยสารต้องการจะขึ้นลงเท่านั้น รวมทั้งขนาดพาหนะของรถตู้ที่มีความจุเพียง 14 ที่นั่ง จึงมีความคล่องตัวสูงกว่ารถโดยสารประจำทางมาก

ระยะเวลาในการเดินทางของรถโดยสารประจำทางโดยเฉลี่ยแล้วมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ที่ระยะเวลาไปกลับน้อยกว่า 2 ชั่วโมง ขณะที่ร้อยละ 60 ของเส้นทางมีเวลาเดินทางไปกลับ 2 - 4 ชั่วโมง และอีกร้อยละ 37 มีเวลาการเดินทางไปกลับมากกว่า 4 ชั่วโมง เวลาในการเดินทางที่ยาวนานนี้ เมื่อรวมกับการจราจรที่ติดขัดในกรุงเทพมหานคร ย่อมเกิดผลกระทบในทางลบต่อความแน่นอนในการให้บริการ โดยเฉพาะระยะเวลาในการรอคอยรถ ซึ่งเป็นปัญหาอย่างมากของรถโดยสารประจำทาง

เส้นทางของรถโดยสารประจำทางส่วนใหญ่ กระจายไปตามการขยายตัวของเมือง โดยจุดต่อรถที่สำคัญ ได้แก่ บริเวณอนุสาวรีย์ชัยฯ วงเวียนใหญ่ และสนามหลวง แต่ไม่มีจุดต้นทางหรือปลายทางที่มีการกระจุกตัวของเส้นทางอย่างเด่นชัดเช่นเดียวกับรถตู้โดยสาร แต่จะกระจายออกไปตามความต้องการของผู้ใช้รถประจำทาง ทั้งถนนสายหลักและถนนสายรอง ทำให้จุดชุมทางของรถประจำทางมีอยู่ทั่วกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นระบบขนส่งสาธารณะที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ที่จะตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุด ขณะที่การดำเนินงานของภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการรถตู้โดยสารต้องการผู้ใช้บริการในเส้นทางที่กำหนดมากที่สุด หรือคุ้มค่าการลงทุน เส้นทางดังกล่าวก็อาจจะเกิดขึ้นหากความต้องการใช้บริการมีน้อยมาก ผู้ประกอบการก็ต้องปิดเส้นทางลง เนื่องจากขาดเงินทุนสนับสนุนจากรัฐ

สำหรับเส้นทางรถตู้โดยสารที่ซ้อนทับกับเส้นทางรถโดยสารประจำทาง พบว่า เส้นทางรถตู้โดยสารวิ่งบริการในรัศมีที่ไกลออกไป ทำให้คนที่ไม่มีทางเลือกรูปแบบการเดินทางมีโอกาสได้ใช้ระบบขนส่งมวลชน หากเปรียบเทียบกับการใช้ที่ดินในเมือง พบว่า เส้นทางจะกระจายจากย่านพาณิชยกรรม สู่พื้นที่พักอาศัยหนาแน่นปานกลางและ

หนาแน่นน้อย หรือจากย่านพาณิชย์กรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเขตใจกลางเมืองสู่พื้นที่ต่อเนื่อง ส่วนเส้นทางรถโดยสารประจำทางจะหนาแน่นบริเวณพื้นที่พาณิชย์กรรมและพื้นที่พักอาศัยหนาแน่นสูง โดยเส้นทางจะถูกควบคุมด้วยข้อจำกัดของโครงการถนนสายหลักในกรุงเทพมหานคร

4.8.2.12 ลักษณะการเดินทางของผู้ใช้บริการรถตู้โดยสารการกำหนดกลุ่มเส้นทางและจำนวนตัวอย่างของการสำรวจ

ก. การกำหนดกลุ่มเส้นทางและกลุ่มตัวอย่างจากประชากรเป้าหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้บริการขนส่งโดยสารทางตอนเหนือของเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยกำหนดพื้นที่ทางตอนเหนือมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิขึ้นไปทางทิศเหนือ คือ ขอบเขตพื้นที่ศึกษา เนื่องจากบริเวณอนุสาวรีย์ชัยเป็นจุดจอดขนาดใหญ่ของรถตู้โดยสาร และเป็นจุดเปลี่ยน – ต่อรถประจำทางกับรถประเภทอื่น ๆ โดยรถตู้โดยสารส่วนใหญ่จะวิ่งให้บริการทางตอนเหนือโดยอาศัยถนนพหลโยธิน และถนนวิภาวดีรังสิตเป็นเส้นทางหลักวิ่งให้บริการแก่ผู้ใช้โดยสารที่พักอาศัยอยู่ในเขตชานเมืองทางทิศเหนือย่านรังสิต ทิศตะวันตกย่านบางบัวทองและปากเกร็ด และทิศตะวันออกย่านรามอินทราและหัวหมาก เส้นทางที่อยู่ในพื้นที่ศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 54 เส้นทาง จากเส้นทางทั้งหมด 116 เส้นทาง จากนั้นกำหนดกลุ่มเส้นทางเพื่อเป็นตัวแทนในการศึกษา โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามกลุ่มแบบหลายระยะ (Cluster Sampling) โดยสุ่มตัวอย่างให้มีโอกาสในการเลือกเท่าเทียมกันหมด โดยแบ่งตัวอย่างออกตามกลุ่มจุดจอดรถตู้ จากนั้นทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างที่เป็นจุดเปลี่ยนการเดินทางที่สำคัญและมีจำนวนเส้นทางรถตู้โดยสารให้บริการอยู่หลายสายได้ทั้งสิ้น 4 จุดจอด คือ อนุสาวรีย์ชัยฯ เช่นทรลลาดพร้าว เคอะมอลล์งามวงศ์วาน มีนบุรี โดยแต่ละจุดชุมทางจะมีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังนี้

ข. อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เป็นจุดชุมทางในใจกลางเมืองสามารถติดต่อกับพื้นที่เขตชั้นกลางและเขตชั้นนอกได้สะดวก โดยอาศัยถนนสายหลัก 3 สายตัดกันคือ ถนนพญาไท มุ่งเข้าสู่ใจกลางเมือง ถนนราชวิถีเชื่อมพื้นที่เขตราชวิถี ดินแดง หัวขวาง ด้านตะวันออก และถนนพหลโยธินไปยังเขตจตุจักร ลาดพร้าว บางเขน และจังหวัดปริมณฑล ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับในบริเวณดังกล่าวมีทางด่วนชั้นที่ 2 ตัดผ่านกระจายสู่บริเวณถนนพระรามเก้า สภาพพื้นที่โดยรอบส่วนใหญ่เป็นสถานที่ราชการ โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลราชวิถี โรงพยาบาลพระมงกุฎ ตามแนวถนนราชวิถี สถานศึกษา ห้างสรรพสินค้า และโรงเรียนสอนพิเศษ และเป็นจุดเปลี่ยนต่อรถโดยสารประจำทางที่สำคัญ โดยมีรถโดยสารประจำทางที่วิ่งผ่านประมาณ 45 เส้นทาง และในอนาคตหากระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเสร็จสิ้น คาดว่าบริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิซึ่งเป็นสถานีร่วมจะเป็นจุดชุมทางที่สมบูรณ์แบบแห่งหนึ่ง โดยมีรถขนส่งสาธารณะทุกประเภทให้บริการในลักษณะเสริมระบบให้เก้กันอย่างสมบูรณ์

ค. ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลลาดพร้าว ครอบคลุมถึง บริเวณสถานีขนส่งสายเหนือใหม่ โดยจุดจอดทั้งสองจุดตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน มีเส้นทางถนนสายหลักตัดผ่าน 2 เส้นทาง คือ ถนนพหลโยธิน และ ถนนวิภาวดีรังสิตออกสู่พื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถติดต่อเข้าถึงพื้นที่ในเขตชั้นใน ชั้นกลาง บริเวณเขตลาดพร้าว บางกะปิ บางเขน และชั้นนอก เขตหลักสี่ ดอนเมือง ปากเกร็ด ได้โดยสะดวก โดยอาศัยระบบทางด่วน ชั้นที่ 1 และ ชั้นที่ 2 และทางยกระดับดอนเมืองโทลเวย์ รวมถึงถนนวงแหวนชั้นกลาง อีกทั้งยังเป็นชุมทางสถานีรถไฟบางซื่อ นอกจากนี้บริเวณดังกล่าวในอนาคตยังเป็นสถานีร่วมของระบบขนส่ง โดยรถไฟฟ้าชานชาลาจากสภาพโครงข่ายถนนดังกล่าว ทำให้พื้นที่มี การเข้าถึงสูง และมีศักยภาพในการดึงดูดพื้นที่อื่น ๆ โดยสภาพพื้นที่เป็นส่วนใหญ่เป็นย่าน พาณิชยกรรม อาคารสำนักงาน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฐานเศรษฐกิจ สำนักงานใหญ่ธนาคารทหารไทย กรมการขนส่งทางบก ตามแนวถนนสายหลักบริเวณถนนวิภาวดีรังสิต ส่วนในตามแนวถนนพหลโยธิน ประกอบด้วยสถานีขนส่งสายเหนือ สวนสาธารณะจตุจักร ตลาดสด อดต. ตลาดนัดสวนจตุจักร ห้างสรรพสินค้า และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา

ง. ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์งามวงศ์วาน เป็นพื้นที่ต่อเชื่อมระหว่างเขตจตุจักร เขตดอนเมือง จังหวัดกรุงเทพมหานครกับอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี มีการกระจุกตัวของย่านพาณิชยกรรมตามแนวถนนสายสำคัญ มีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์งามวงศ์วาน และ ห้างสรรพสินค้าบางลำภูงามวงศ์วาน ตั้งอยู่บริเวณใกล้จุดขึ้นลงบริเวณทางด่วนชั้นที่ 2 สภาพพื้นที่มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่ตั้งอยู่ คือ โรงพยาบาลนนทเวช โรงพยาบาลทรวงอก และบาราศณราคร ยังมีสถาบันการศึกษา คือ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และ กระทรวงสาธารณสุข พื้นที่โดยรอบเป็นพื้นที่พักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว และทาวน์เฮาส์ ต่อเนื่องไปยังอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีระยะทางที่ไม่ไกลจากเขตเมืองของกรุงเทพมหานครสามารถติดต่อเขตเมืองชั้นใน เขตเมืองชั้นกลาง และชั้นนอก โดยอาศัยถนนสายหลัก ได้แก่ ถนนรัตนาธิเบศร์ เชื่อมพื้นที่ด้านตะวันออก คือ เขตดอนเมือง และจตุจักร ด้านตะวันตกเชื่อมโยงกับถนนวงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก ตัดพื้นที่เขตอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ถนนติวานนท์ ในแนวเหนือใต้ สู่พื้นที่เขตบางซื่อ ปากเกร็ด และอำเภอเมืองจังหวัดปทุมธานี ถนนพิบูลสงครามเชื่อมต่อกับถนนวงแหวนชั้นกลางสู่เขตบางซื่อ บางพลัด การเดินทางได้สะดวก โดยอาศัยทางด่วนชั้นที่ 2 และถนนสายหลัก ได้แก่ ถนนติวานนท์ งามวงศ์วานไปยังบางบัวทอง

จ. มีนบุรี เป็นจุดชุมทางที่สำคัญทางด้านตะวันออก ต่อเนื่องกับจังหวัดฉะเชิงเทรา เริ่มมีลักษณะของการกระจุกตัวของแหล่งงาน จากการตั้งของนิคมอุตสาหกรรมบางชัน และศูนย์การค้าขนาดใหญ่ที่ให้บริการชุมชนโดยรอบต่อเนื่องออกไปยังจังหวัดใกล้เคียง ความพร้อมด้านระบบขนส่งที่กระจายคนออกสู่พื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประชากรมีการขยายตัวสูงสุดในเขตเมืองชั้นนอกทำให้มีปริมาณการเกิดการเดินทางสูงถึง 51,077 คนต่อเที่ยวต่อวัน

ปัจจุบันพื้นที่ที่มีการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจาก การก่อสร้างโครงข่ายสายหลัก เชื่อมโยงกับพื้นที่ใกล้เคียงและพื้นที่ชั้นใน กรุงเทพมหานครได้อย่างสะดวก ได้แก่ ถนนนิมิตรใหม่เชื่อมต่อไปยังอำเภอลำลูกกา จังหวัด ปทุมธานี ต่อเนื่องออกไปยังจังหวัดปราจีนบุรี และนครนายก ถนนสุวินทวงศ์เชื่อมต่อไปยัง จังหวัดฉะเชิงเทรา และทางถนนร่มเกล้าไปบรรจบถนนบางนา-ตราด การเชื่อมโยงระหว่างเขต ภายในจังหวัดอาศัยถนนรามอินทรา สุขาภิบาล สุวินทวงศ์ ประชากร่วมใจ และราษฎร์อุทิศ กับ เขตบึงกุ่ม และบางเขน คาดว่าในอนาคตศูนย์กลางมีนบุรีจะขยายตัวอย่างมาก เนื่องจากปัจจัยด้าน โครงข่าย เช่น ถนนวงแหวนรอบนอก พหลโยธิน นิมิตรใหม่ รัชดาภิเษก รามอินทรา และ สนามบินหนองจุกเห่า นอกจากนี้มีนบุรียังมีศักยภาพเป็นศูนย์กลางชุมชนเมืองในอนาคต เพื่อสร้าง ความสมดุลระหว่างแหล่งงานและที่พักอาศัย การจัดระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาแบบผสมผสาน ซึ่งแผนดังกล่าวจะลดการขยายตัวตามแนวถนนสายหลัก และเพิ่มศักยภาพให้แก่พื้นที่มากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 : วัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 3

เพื่อศึกษารายละเอียดการประกอบการรถตู้โดยสารประจำทาง อันได้แก่ การเกิดรถตู้เถื่อน และ วินรถตู้เถื่อน การจ่ายเงินนอกระบบที่เกิดจากค่าร่วมวิ่งเส้นทาง ค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ค่าตอบแทนใน การวิ่งรถตู้โดยสาร และความเกี่ยวข้องต่างๆ กับการจ่ายเงินนอกระบบต่อหน่วยงานราชการ

การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 3 มี 2 ประเด็นคือ

4.9 ปัจจัยการเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน

4.10 การจ่ายเงินนอกระบบต่างๆ

4.9 ปัจจัยการเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน

4.9.1 ปัจจัยการจัดระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐไม่มี

ประสิทธิภาพ

การก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการขนส่งได้มีการนำรถตู้โดยสารส่วนบุคคลมาจัดเดินรถให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงปี พ.ศ.2535 และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. 2540 มีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับการเดินรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ปัญหาที่มีรถตู้ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ไปเดินรถทับซ้อนเส้นทางรถโดยสารประจำทางในเส้นทางที่ทางราชการอนุญาตให้จัดการเดินรถ โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บริการในการขนส่งของประชาชน ในเรื่องอัตราค่าโดยสารที่ถูก

เรียกเก็บในอัตราที่ไม่เป็นธรรม และ ในราคาที่สูงมาก โดยไม่มีการดูแลในเรื่องคุณภาพของการให้บริการ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำให้รัฐขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ได้จากการประกอบการขนส่ง และปัญหาการแก่งแย่งกันรับ-ส่งผู้โดยสาร ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท และปัญหาการร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ คือ กรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นจำนวนมาก โดยจากการศึกษาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการขนส่งมวลชนในเขตเมืองทำให้ทราบสาเหตุของการเกิดปัญหาการนำรถผู้ผิดกฎหมายมาจัดการเดินรถให้บริการในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีสาเหตุเกิดจากระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ คือการให้บริการในด้านการขนส่งสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของประชาชน ผู้ใช้บริการ โดยยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางของประชาชนในเรื่องความสะดวก รวดเร็ว ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงได้

4.9.2 การเพิ่มจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร

สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปริมาณประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้แหล่งที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเกิดความแออัดมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการขยายแหล่งที่อยู่อาศัยออกไปนอกเขตตัวเมืองของกรุงเทพมหานคร ไปอยู่ในเขตชานเมืองรอบกรุงเทพมหานครและในบริเวณพื้นที่เขตต่อเนื่องในจังหวัดปริมณฑล คือ จว.นนทบุรี จว.ปทุมธานี และ จว.สมุทรปราการ เนื่องจากระบบการขนส่งมีความสำคัญอย่างมากต่อเมืองในการอำนวยความสะดวก ในการเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ โดยเคลื่อนย้ายคนและสินค้า ระหว่างแหล่งที่ตั้งต่างๆ โดยมีระบบขนส่งเป็นตัวเชื่อมกิจกรรม และมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาและการขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไป หรืออาจกล่าวได้ว่าเมืองและการขนส่งมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ได้ โดยปัจจุบันระบบขนส่งด้วยรถตู้โดยสารประจำทางได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการเดินทางและความสามารถในการเข้าถึงสูง แต่ทั้งนี้ การให้บริการดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่ถูกกฎหมาย และทางภาครัฐไม่มีการควบคุมจำนวนรถตู้หรือวินรถตู้เถื่อน ไม่มีการกำหนดอัตราค่าโดยสาร (เมื่อเทียบกับระยะทางในการเดินทาง) ไม่มีการให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร และพฤติกรรมของคนขับรถบางคนไม่น่าไว้วางใจ

จากสาเหตุที่กล่าวถึงทำให้เกิดการขนส่งสาธารณะรูปแบบใหม่ที่มีการนำรถตู้โดยสารผิดกฎหมายหรือรถตู้เถื่อน มาให้บริการแก่ประชาชนเพื่อเป็นการบริการเสริมการขนส่งสาธารณะของภาครัฐที่บกพร่องเพื่อให้สามารถเดินทางได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาให้บรรเทาโดยภาคเอกชนโดยลักษณะการจัดเดินรถตู้โดยสารผิดกฎหมาย ทั้งรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อนมีลักษณะการบริการอยู่ระหว่างการขนส่งสาธารณะและการขนส่งส่วนบุคคลและให้บริการแก่กลุ่มผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางไปยังเส้นทางและจุดหมายปลายทางเดียวกัน และสามารถปรับเปลี่ยนเส้นทาง หรือตารางเวลาตามแต่ผู้ใช้บริการจะพอใจ ซึ่งเป็น

ลักษณะของการขนส่งที่เรียกว่า การขนส่งกึ่งสาธารณะ โดยการขนส่งรถตู้โดยสารนี้ได้รับความนิยมจากประชาชนผู้ใช้บริการมาก และมีการขยายขอบข่ายของการให้บริการออกไปทั่วกรุงเทพมหานคร และต่อเนื่องไปยังเขตจังหวัดปริมณฑลด้วย

4.10 การจ่ายเงินนอกระบบต่างๆ

นโยบายการเพิ่มจำนวนรถตู้จากป้ายดำเป็นป้ายเหลืองของเจ้ากระทรวงคมนาคมที่จะเพิ่มขึ้นมาน้อยเพียงใด จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำให้อุปทานของรถตู้โดยสารสอดคล้องกับอุปสงค์ของผู้ใช้บริการรถตู้โดยสารที่เคยอยู่นอกระบบเศรษฐกิจ หากจำนวนรถตู้โดยสารที่เคยอยู่นอกระบบเศรษฐกิจทางการไม่สามารถถูกผนวกให้เข้าอยู่ในระบบที่กฎหมายยอมรับได้ทั้งหมด ก็อาจจะทำให้เกิดความขาดแคลนของสินค้าและการให้บริการแก่ผู้บริโภค ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือเกิดการคอร์รัปชัน โดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบตามกฎหมายนั้นได้

สำหรับรถตู้โดยสารประจำทาง ค่าใช้จ่ายของเจ้าของรถตู้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นเงินลงทุนเพื่อซื้อรถ รถใหม่ราคาจะอยู่ระหว่าง 700,000 - 1,000,000 บาทต่อคัน รถตู้มือสองราคาอยู่ระหว่าง 300,000 - 500,000 บาทต่อคัน

ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ ประกอบด้วย (1) ค่าร่วมวิ่งในเส้นทางค่าเบิ่เจียะ หรือค่าเช่าเบอร์จากหัวหน้าวินอยู่ระหว่าง 60,000 - 150,000 บาท อัตรานี้แต่ละท้องที่จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนผู้โดยสารเป็นสำคัญ (2) ค่าตอบแทนหัวหน้าวินรายเดือนอยู่ระหว่าง 3,000 - 4,000 บาทต่อเดือน ราคาที่จ่ายขึ้นอยู่กับท้องที่และจำนวนผู้โดยสาร (3) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนรถตู้จำนวน 20,000 บาท โดยจ่ายให้หัวหน้าวิน แล้วหัวหน้าวินนำไปจ่ายให้กรมขนส่งทางบกในราคา 3,376 บาทต่อคัน ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายให้หัวหน้าวินนำไปใช้ในการดำเนินการเปลี่ยนจากป้ายดำเป็นป้ายเหลือง ซึ่งน่าจะเป็นกระบวนการหาเงินของนักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งผู้ประกอบการจำเป็นต้องจ่ายทั้ง ๆ ที่รู้ว่าถูกเอาเปรียบ (4) ค่าธรรมเนียมรายปีของ ขสมก. จำนวน 12,840 บาท ต่อปี หรือ 1,070 บาท/เดือน จ่ายหลังจากได้รับอนุญาตได้จดทะเบียนแล้ว และ (5) การจ่ายให้ตำรวจในกิจกรรมทางสังคมของตำรวจ เช่น บัตรกอล์ฟ บัตรมวย ภาษีสังคม ส่วยตามเทศกาล เป็นต้น

ธุรกิจนี้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการซื้อความสะดวกจากตำรวจเพื่อมิให้ตำรวจมารบกวน โดยทั่วไปหัวหน้าวินจะต้องจ่ายเงินให้กับทุกสถานีตำรวจในเส้นทางที่รถตู้วิ่งผ่านในสัดส่วนที่แตกต่างกัน สถานีตำรวจที่เป็นพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทางจะได้รับเงินมากกว่าสถานีผ่านทาง จากการสัมภาษณ์ พบว่า หัวหน้าวินจะจ่ายเงินให้สถานีตำรวจต้นทางและปลายทางเป็นรายเดือนและสถานีตำรวจที่เป็นเส้นทางผ่านตำรวจจรกลางและตำรวจทางด่วน

เจ้าของรถตู้และเป็นหัวหน้าวินรายใหญ่มีหน้าที่สำคัญคือ ควบคุมจำนวนรถตู้ที่อยู่ในวินของตนให้พอเหมาะกับจำนวนผู้โดยสาร จัดคิวตารางเวลาเดินรถ จัดหาพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถต้นทางและปลายทาง เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่าง ขสมก. กับลูกวินเป็นตัวกลางไปแก้ปัญหาเกี่ยวกับวินอื่น ๆ หากมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งกับผู้โดยสารกัน และเป็นตัวกลางในการจัดสรรผลประโยชน์เป็นรายเดือนให้แก่โรงพักต่าง ๆ ที่รถตู้วิ่งผ่าน รวมทั้งประสานงานกับตำรวจในกรณีที่มีปัญหาอื่น ๆ

จากการสัมภาษณ์เจ้าของรถตู้รายหนึ่งที่เริ่มต้นทำธุรกิจนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2540 เล่าว่า การจัดตั้งวินรถตู้ไม่ได้เกิดจากการรวมตัวของเจ้าของรถตู้ แต่เกิดจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบุคคลในเครื่องแบบ ตำรวจ ทหาร และนักการเมืองท้องถิ่น การจัดตั้งวินรถตู้จะต้องใช้ทั้ง “อิทธิพล” และ “เงินจำนวนมาก” ควบคู่กันไป เพื่อใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน คือ เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบก เจ้าหน้าที่ของ ขสมก. และเจ้าหน้าที่ตำรวจ(สถานีตำรวจท้องที่จราจรกลางและสถานีตำรวจทางด่วน) นับตั้งแต่เริ่มต้นธุรกิจนี้ก็มาจากกลุ่มบุคคลที่ใช้อิทธิพลนอกระบบมาดำเนินการจัดตั้ง “รถตู้ป้ายดำ” ที่ผิดกฎหมายและต่อมาจึงผลักดันให้กลายเป็น “รถตู้ป้ายเหลือง” ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่เมืองท้องถิ่นและข้าราชการ ธุรกิจนี้ไม่สามารถและไม่เคยดำเนินการได้อย่างตรงไปตรงมา ธุรกิจนี้มีทั้งช่วงเวลาที่เป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และช่วงเวลาที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมาย เพื่อความอยู่รอด

นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีผลใด ๆ ต่อธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทางเลย แม้ว่าเจ้าของรถตู้ป้ายเหลืองจำนวนหนึ่งในกรุงเทพมหานครได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาจัดระเบียบวินรถตู้เสียใหม่ เพราะเห็นว่าหัวหน้าวินเอารถเอาเปรียบพวกเขา แต่ดูเหมือนว่าจะไม่มีปฏิกิริยาใด ๆ จากรัฐบาล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษา ในบทที่ผ่านมา ทำให้ผู้ศึกษาค้นพบปัญหาการวิจัย และสามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัยโดยการพรรณนาความโดยวิเคราะห์จากหลักฐานทางเอกสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่า การที่กระทรวงคมนาคมตัดสินใจที่กำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลขึ้นมานั้น ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการขนส่งในเขตกรุงเทพมหานครที่ยังไม่มีประสิทธิภาพให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นได้ โดยปัญหาในเรื่องความไม่สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงของการขนส่งสาธารณะได้รับการแก้ไขเพียงเพื่อให้บรรเทาลงเท่านั้น เนื่องจากปัญหาที่มีฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงในการบริหารงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับระบบสนับสนุนในเรื่องทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานมีไม่เพียงพอ ส่งผลทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดปัญหาในการทำงาน ทำให้การทำงานล่าช้าไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถนำรถตู้ผิดกฎหมายมาจัดระเบียบ ให้รถตู้จัดเดินรถตามแนวเส้นทางที่ทางราชการกำหนด และปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ และยังคงมีรถตู้ผิดกฎหมายจัดเดินรถอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ศึกษาสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อทำให้นโยบายนี้บังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ผลการศึกษา

5.1.1 ด้านพัฒนาการของการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง

จากการที่ประชากรในเมืองเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้พื้นที่เมืองไม่เพียงพอ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องอพยพออกไปตั้งถิ่นฐานบริเวณชานเมือง อันส่งผลกระทบตามมา คือ ในบางพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณปริมณฑล พบว่า ระบบขนส่งมวลชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้เกิดช่องว่างของการประกอบธุรกิจการเดินรถประเภท “รถตู้” ขึ้น ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน

5.1.2 ด้านการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง

การนำนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย โดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ผู้ผิดกฎหมายที่จัดเดินรถอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้มีการจัดเดินรถให้ถูกต้องตามกฎหมายการขนส่ง โดยจะเป็นการอธิบายถึงขบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินงานตามนโยบายของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ กรมการขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายขนส่งกฎหมายรถยนต์ และควบคุมให้ผู้ประกอบการขนส่งปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบตามที่ทางราชการกำหนดไว้ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในฐานะเป็นผู้ประกอบการขนส่งและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) หมวด 1 ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดที่เส้นทางต่อเนื่องตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2526 โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

5.1.3 ด้านการก่อตัวของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ และการบริหารจัดการ

การก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการขนส่งได้มีการนำรถตู้โดยสารส่วนบุคคลมาจัดเดินรถให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงปี พ.ศ. 2535 และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. 2540 มีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับการเดินรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ปัญหาที่มีรถตู้ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ไปเดินรถทับซ้อนเส้นทางรถโดยสารประจำทางในเส้นทางที่ทางราชการอนุญาตให้จัดการเดินรถ โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บริการในการขนส่งของประชาชน

5.1.4 ด้านการจ่ายเงินรถตู้โดยสารประจำทาง

5.1.4.1 ปัจจัยการเกิดรถตู้เถื่อนและวินรถตู้เถื่อน

1) ปัจจัยการจัดระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพมีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับการเดินรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ปัญหาที่มีรถตู้ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ไปเดินรถทับซ้อนเส้นทางรถโดยสารประจำทางในเส้นทางที่ทางราชการอนุญาตให้จัดการเดินรถ โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บริการในการขนส่งของประชาชน ในเรื่องอัตราค่าโดยสารที่ถูกเรียกเก็บในอัตราที่ไม่เป็นธรรม และ ในราคาที่สูงมาก โดยไม่มีการดูแลในเรื่องคุณภาพของการให้บริการ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำให้รัฐขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ได้จากการประกอบการขนส่ง และปัญหาการแก่งแย่งกันรับ-ส่ง

ผู้โดยสาร ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท และปัญหาการร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ คือ กรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นจำนวนมาก โดยจากการศึกษา ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดการขนส่งมวลชนในเขตเมืองทำให้ทราบสาเหตุของการเกิดปัญหา การนำรถตู้ผิดกฎหมายมาจัดการเดินรถให้บริการในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีสาเหตุเกิดจากระบบการจัดการขนส่งสาธารณะของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ คือการให้บริการในด้านการขนส่งสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของประชาชนผู้ใช้บริการ โดยยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางของประชาชนในเรื่องความสะดวก รวดเร็ว ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงได้

2) การเพิ่มจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปริมาณประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้แหล่งที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเกิดความแออัดมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการขยายแหล่งที่อยู่อาศัยออกไปนอกเขตตัวเมืองของกรุงเทพมหานคร ไปอยู่ในเขตชานเมืองรองกรุงเทพมหานครและในบริเวณพื้นที่เขตต่อเนื่องในจังหวัดปริมณฑล คือ จว. นนทบุรี จว. ปทุมธานี และ จว. สมุทรปราการ

5.1.4.2 การจ่ายเงินนอกระบบต่างๆ

สำหรับรถตู้โดยสารประจำทาง ค่าใช้จ่ายของเจ้าของรถตู้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นเงินลงทุนเพื่อซื้อรถ รถใหม่ราคาจะอยู่ระหว่าง 700,000 - 1,000,000 บาทต่อคัน รถตู้มือสองราคาอยู่ระหว่าง 300,000 - 500,000 บาทต่อคัน

ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ ประกอบด้วย (1) ค่าร่วมวิ่งในเส้นทาง ค่าเบิ๊ะเจี๊ยะ หรือค่าเช่าเบอร์จากหัวหน้าวินอยู่ระหว่าง 60,000 - 150,000 บาท อัตรานี้แต่ละท้องที่จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนผู้โดยสารเป็นสำคัญ (2) ค่าตอบแทนหัวหน้าวินรายเดือนอยู่ระหว่าง 3,000 - 4,000 บาทต่อเดือน ราคาที่จ่ายขึ้นอยู่กับท้องที่และจำนวนผู้โดยสาร (3) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนรถตู้จำนวน 20,000 บาท โดยจ่ายให้หัวหน้าวิน แล้วหัวหน้าวินนำไปจ่ายให้กรมขนส่งทางบกในราคา 3,376 บาทต่อคัน ที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายที่หัวหน้าวินนำไปใช้ในการดำเนินการเปลี่ยนจากป้ายดำเป็นป้ายเหลือง ซึ่งน่าจะเป็นขบวนการหาเงินของนักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งผู้ประกอบการจำเป็นต้องจ่ายทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นการถูกเอาเปรียบ (4) ค่าธรรมเนียมรายปีของขสมก. จำนวน 12,840 บาท หรือ 1,070 บาท/เดือน โดยจ่ายหลังจากได้รับอนุมัติให้จดทะเบียนแล้วและ (5) การจ่ายให้ตำรวจในกิจกรรมทางสังคมของตำรวจ เช่น บัตรกอล์ฟ บัตรมวย ภาษีสังคม ส่วยตามเทศกาล เป็นต้น

เจ้าของรถตู้และเป็นหัวหน้าวินรายใหญ่มีหน้าที่สำคัญ คือ ควบคุมจำนวนรถตู้ที่อยู่ในวินของตนให้พอเหมาะกับจำนวนผู้โดยสาร จัดคิวตารางเวลาเดินรถ จัดหาพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถต้นทางและปลายทาง เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่าง ขสมก.

กับลูกวินเป็นตัวกลางไปแก้ปัญหากับวินอื่น ๆ หากมีปัญหาเรื่องวิ่งทับเส้นทางหรือแย่งผู้โดยสารกัน และเป็นตัวกลางในการจัดสรรผลประโยชน์เป็นรายเดือนให้แก่โรงพักต่าง ๆ ที่รถตู้วิ่งผ่าน รวมทั้งประสานงานกับตำรวจในกรณีที่มีปัญหาอื่น ๆ

นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีผลใดๆ ต่อธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทางเลย แม้ว่าเจ้าของรถตู้ป้ายเหลืองจำนวนหนึ่งในกรุงเทพมหานครได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาจัดระเบียบวินรถตู้เสียใหม่ เพราะเห็นว่าหัวหน้าวินเอารถเอาเปรียบพวกเขา แต่ดูเหมือนว่าจะไม่มีปฏิกิริยาใด ๆ จากรัฐบาล

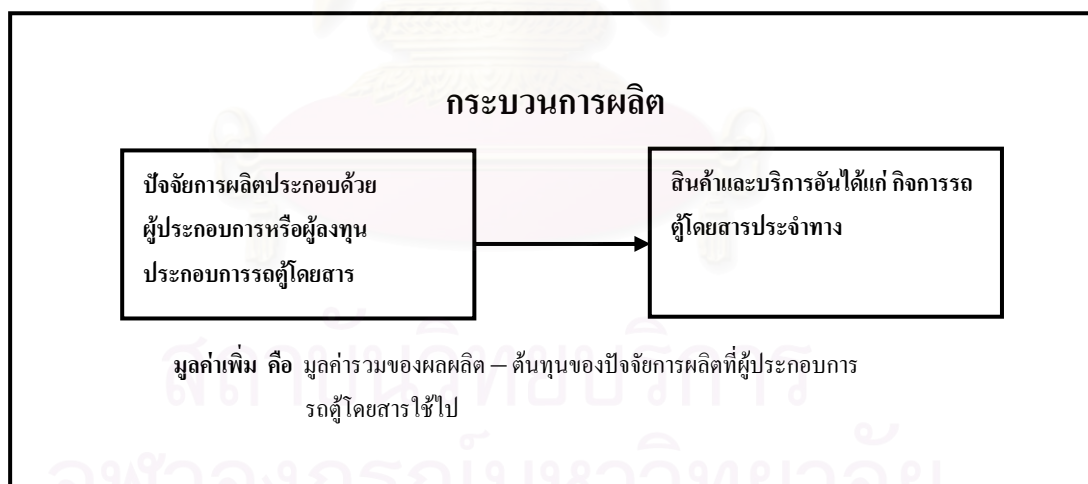
5.2 อภิปรายผล

การที่รถตู้โดยสารสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางแก่ประชาชนให้ได้รับความสะดวกสบายและรวดเร็ว มีรถที่มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้กระทรวงคมนาคมตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ระบบขนส่งสาธารณะให้บริการแก่ประชาชนไม่เพียงพอต่อความต้องการและไม่ทั่วถึง ประกอบกับมีการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้และกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ ได้มีการผลักดันและหยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้น

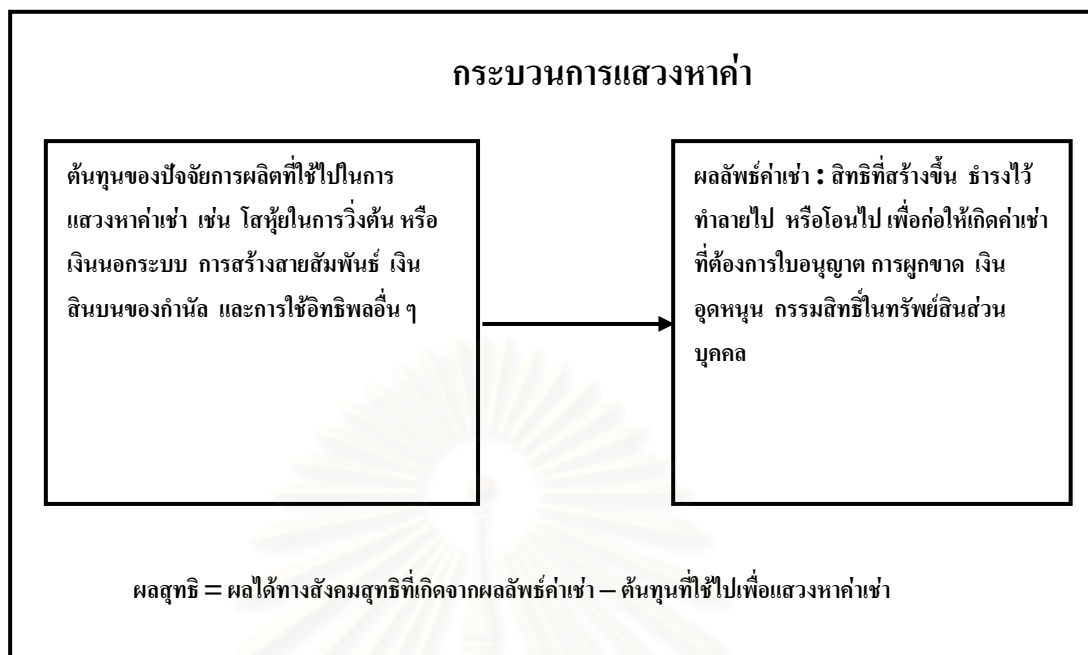
สภาพของการผลักดันนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ จึงเกิดจากผลผลิตของระบบการเมือง สอดคล้องตามทฤษฎีระบบของ เดวิด อีสตัน ที่พยายามตอบสนองความต้องการเรียกร้องหรือผลักดันของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มผู้ประกอบการขนส่งรถตู้ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และแรงสนับสนุนทางการเมือง โดยผ่านระบบการเมืองสั่งการมายังหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เน้นผู้ตัดสินใจและเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย และพบว่า กำหนดนโยบายนี้ออกมาเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายแบบตัวแบบกลุ่ม (Group model) โดยที่ผู้กำหนดนโยบายคือกระทรวงคมนาคมตัดสินใจกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารขึ้นมา เกิดจากการแข่งขันและต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 ซึ่งลักษณะของการกำหนดนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทาง ผู้กำหนดนโยบายต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยทำการเจรจาต่อรองและเป็นผู้ประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการขนส่งโดยรถตู้แบ่งออกเป็น ปัจจัยด้านอุปสงค์ ได้แก่ การขยายตัวของเมืองสู่ชานเมืองอย่างกระจาดกระจาย และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ส่วนปัจจัยด้านอุปทาน ได้แก่ การขาดประสิทธิภาพของการขนส่งสาธารณะในเมือง และความมีประสิทธิภาพของการขนส่งโดยรถตู้ สอดคล้องกับงานวิจัยของฉัตรารณ ปัญสุทธิ จากทั้งสองปัจจัยทำให้เกิดสภาพการผลักดันนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ตามทฤษฎีระบบขึ้น และการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นการกำหนดนโยบายแบบตัวแบบกลุ่ม คือ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กดดันผู้กำหนดนโยบาย โดยอ้างปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานเข้าสู่ผลผลิตของระบบการเมืองแล้ว ถือเป็นทางเลือกสาธารณะ (public choice) ซึ่งการบริการ

สาธารณะต้องมีการโอนภารกิจต่าง ๆ ให้เอกชนทำโดยไม่มีการผูกขาดมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่หมายถึง การดำเนินภารกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการตอบสนอง ความต้องการประชาชนและประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการวิเคราะห์ในเชิงกระแสหลัก มุ่งเน้น การดำเนินกิจการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์ จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากผลการศึกษา มา เปรียบเทียบในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยจะเข้าไปถึงเนื้อหาและมุมมองของผู้ลงทุน ประกอบการและผู้อยู่เบื้องหลังของการจัดวินรถตู้ รวมถึงรถตู้เถื่อนมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวทาง ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

ซึ่งจากการศึกษา พบว่า เมื่อนำผลการศึกษามาใช้เปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่า และ Commodity ผู้ศึกษา พบว่า ค่าเช่ามีหลายชนิด บางชนิดก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพ การผลิตและพัฒนาการเศรษฐกิจ บางชนิดเกิดผลลบ จึงมีความจำเป็นที่ผู้วางนโยบายจัดระเบียบรถตู้ ต้องเข้าใจบทบาทและผลกระทบของค่าเช่าประเภทต่าง ๆ และกระบวนการแสวงหาค่าเช่า ทั้งนี้ เพราะว่ นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมุ่งความสนใจไปเฉพาะค่าเช่าที่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้แสวงหาค่าเช่าที่แตกต่างกันในแต่ละสภาพสังคม และจะส่งผลกับพัฒนาการ เศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป จากการศึกษากระบวนการแสวงหาค่าเช่าของคาน และ โจโม เป็น กระบวนการเทียบเคียงได้กับกระบวนการผลิตสินค้าและบริการรถตู้โดยสาร ได้ดังแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ 5.1 แสดงกระบวนการผลิตสินค้า



แผนภาพที่ 5.2 แสดงกระบวนการแสวงหาค่าเช่า

จากแผนภาพ ถ้ามองปรากฏในแผนภาพเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าของผู้โดยสาร ก็เป็นการเทียบเคียงที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกัน เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการวิเคราะห์ของ คาน ละ โจโม ผู้ศึกษาค้นพบความสอดคล้องตามแนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าว 2 นัยยะ คือ

1. นัยยะแรก ที่เป็นการเทียบเคียงกับแผนภาพกับกระบวนการแสวงหาค่าเช่าของผู้โดยสาร
2. นัยยะที่สอง เป็นการเปรียบเทียบหัวใจของการวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่ากับการให้บริการของผู้โดยสาร

นัยยะแรก : พบว่า กระบวนการผลิตสินค้าตามแผนภาพที่ 1 ปัจจัยการผลิตคือ ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนประกอบการของผู้โดยสารประจำทางที่มีรถผู้โดยสารประจำทางเป็นสินค้าและบริการ ดังนั้นผลผลิตของสินค้าและบริการประเภทการขนส่งมวลชน โดยมีมูลค่าเพิ่มของสินค้า ก็คือ ผลรวมทั้งของผลผลิตสินค้ารถผู้ ลบ ด้วยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของผู้ประกอบการรถผู้โดยสาร ดังนั้น มูลค่าเพิ่มดังกล่าว เมื่อได้พิจารณาถึงลงไปถึงแผนภาพของกระบวนการแสวงหาค่าเช่า ตามแผนภาพที่ 2 ก็จะพบว่า ต้นทุนของผู้ประกอบการรถผู้โดยสารนั้นใช้ไปกับการแสวงหาค่าเช่า อันเกิดจากค่าโสฬัยหรือการจ่ายเงินนอกระบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มา

ซึ่งผลลัพธ์ของค่าเช่า อันได้แก่ การจ่ายเงินนอกระบบต่าง ๆ ของผู้ลงทุนประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางนั่นเอง

นัยยะที่สอง ซึ่งเป็นการนำหัวใจของการวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่า มาเปรียบเทียบกับผลการศึกษารถตู้โดยสาร ใน 3 ประเด็น คือ

- 1) ค่าเช่าที่แสวงหา เป็นค่าเช่าที่มีแนวโน้มส่งผลดีกับพัฒนาการเศรษฐกิจ เพื่อเป็นค่าเช่าที่ส่งผลเสีย
- 2) กระบวนการแสวงหาค่าเช่าที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการสะสมทุนก่อให้เกิดการลงทุนที่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่ เพียงใด
- 3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าเช่า นำไปสู่ความขัดแย้งด้านการจัดสรรผลประโยชน์หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง ค่าเช่าอันเกิดจากการแสวงหาค่าเช่า อันได้แก่ การจ่ายเงินนอกระบบต่าง ๆ ของผู้ลงทุนประกอบการรถตู้โดยสาร ต่อบุคคลและหน่วยงานของระบบราชการนั้น นับว่าเป็นค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากรซึ่งเป็น **ผลบวกหรือผลดี** และจำเป็นในช่วงที่มีการสะสมทุนขั้นพื้นฐานของพัฒนาการเศรษฐกิจ แต่ถ้าหากปล่อยให้คงอยู่นาน อาจแปรเปลี่ยนเป็นค่าเช่าผูกขาดได้ซึ่งปรากฏการณ์ค่าเช่าการผูกขาดนั้น ก่อนการประกาศปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่คุมรถตู้โดยสารทั่วประเทศ ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ถือว่าผู้มีอิทธิพลอาจเทียบเคียงให้เกิดค่าเช่าผูกขาดและเกิดผลเสียต่อพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะยาวหรือในอนาคตได้ ซึ่งเป็นการตอบในประเด็นที่ 2 แต่ปรากฏว่า ณ ช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศปราบปรามผู้มีอิทธิพลแล้ว

ผลการศึกษาพบว่าผู้อยู่เบื้องหลังการเกิดค่าเช่ารถตู้โดยสาร ก็มีได้ถูกสลายไปตามนโยบาย แต่กลับมีการสร้างกลไกการแสวงหาค่าเช่าซับซ้อนมากขึ้น เพื่อมิให้เกิดการเพ่งเล็งหรือถึงตัวเองได้ง่ายขึ้น ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าเช่าจะเกิดการขัดแย้งหรือไม่ ผู้ศึกษาค้นพบว่า ใน ประเด็นที่ 3 ภายได้โครงสร้างสถาบันราชการแสวงหาค่าเช่า อาจขึ้นอยู่กับต้นทุนและผลได้ของแต่ละฝ่ายที่แข่งขันกันภายใน ซึ่งฝ่ายเดิมต้องมีต้นทุนจม (สิ่งที่ลงทุนหรือจ่ายไปก่อนแล้ว) และไม่อาจดึงไปใช้ในเรื่องอื่นได้อีก จึงเกิดความได้เปรียบล่วงหน้าและการกีดกันคู่แข่งรายใหม่ ซึ่งกรณีของรถตู้โดยสาร ถึงแม้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าเช่า ก็ไม่อาจจะเกิดการเปลี่ยนคู่แข่งรายใหม่ได้ จึงมักไม่ค่อยเห็นความขัดแย้งจากกรณีของค่าเช่ารถตู้โดยสารแต่อย่างใด

กรณีศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ Commodity ที่มองว่าการผลิตสินค้าและเพื่อกำไรสูงสุดอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความต้องการทางสังคมและความยุติธรรมทางสังคม โดยมองกระบวนการสินค้าและบริการรถตู้ ว่า สินค้ามีค่าแลกเปลี่ยนภายในตัวของมันเองและมอง

ความสัมพันธ์ของมูลค่าสินค้า (ค่าเช่าของรถตู้) ว่าเป็นความสัมพันธ์ของสิ่งของมากกว่าที่จะมองว่าเป็นความสัมพันธ์ของคนในกระบวนการผลิต ซึ่งแนวคิดนี้ผู้ศึกษาค้นพบว่า ถ้าหากวิเคราะห์โดยเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็คงมองเห็นสินค้าและการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทางเป็นเพียงสินค้าที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ประกอบการรถตู้กับผู้ใช้บริการ คือ ประชาชนทั่วไป ที่มีเงินในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ของรถตู้ได้อย่างสะดวกสบายและรวดเร็วแต่ยังไม่มีการมองถึงประเด็นของคุณค่าอื่น ๆ ของความสัมพันธ์ต่างๆ ของคนในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนของปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนที่ใช้ในการแสวงหาค่าเช่า ผลลัพธ์ของค่าเช่าหรือผลได้สุทธิของสังคมที่เกิดจากผลลัพธ์ค่าเช่าหรือผลดีหรือผลลบในระยะยาวต่อพัฒนาการเศรษฐกิจที่ต้องเสียค่าเช่า เป็นต้น

แนวคิดนี้ผู้ศึกษาค้นพบว่า ความสัมพันธ์ของคนในกระบวนการผลิตในการทำสินค้าและการบริการรถตู้โดยสารประจำทางได้สนองตอบความต้องการของประชาชนในระบบขนส่งมวลชนได้นั้น มีกระบวนการต่าง ๆ มากมายทั้งที่เป็นมูลค่าและคุณค่าผสมกันอย่างลงตัว

ดังนั้นในโลกของความเป็นจริงไม่ว่าจะวิเคราะห์สินค้าและบริการประเภทใด ต้องมีมุมมองทั้งมุมมองด้านมูลค่าซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และมุมมองด้านคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองควบคู่กันไป จะทำให้มีการวิเคราะห์และกรอบการมองปรากฏการณ์ทางสังคมได้ละเอียดขึ้น จากการศึกษาสินค้าและบริการรถตู้โดยสารประจำทางทำให้ผู้ศึกษาได้ค้นพบแนวคิดทั้งด้านกระแสหลัก มองว่าการก่อตัวของนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ขึ้นเกิดจาก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านอุปสงค์ที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองสู่ชานเมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากรและปัจจัยด้านอุปทาน ที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพของการขนส่งสาธารณะในเมือง และควมมีประสิทธิภาพของรถตู้โดยสารประจำทาง ทำให้เกิดการผลักดันการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบรถตู้ขึ้น และกดดันให้ก่อเกิดนโยบายโดยแบบตัวแบบกลุ่ม โดยอ้างปัจจัยอุปสงค์และอุปทาน และมีการแสวงหาค่าเช่าโดยการกำหนดกฎระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ในการควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งถ้าหากมองในมิติของมูลค่า ก็จะเห็นแต่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลบรรลุตามการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ที่ต้องมีทางเลือกสาธารณะ (public choice) ให้ทางเลือกที่ดีแก่ประชาชนภายใต้ประชาชนต้องมีค่าแลกเปลี่ยนของสินค้าและบริการ และเมื่อมองในแง่ของมิติทางด้านคุณค่าของการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง พบว่า สินค้าและบริการรถตู้โดยสารมีทั้งกระบวนการผลิต มีกระบวนการแสวงหาค่าเช่าอีกมากมาย มีการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีผู้ลงทุนประกอบการรถตู้หรือเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอยู่ได้ด้วยการทุจริต พวกแรงงานรับจ้างอย่างคนขับรถตู้ และประชาชนที่เป็นผู้จ่ายมูลค่ารวมของผลผลิตของสินค้าและบริการรถตู้

5.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อให้การนำนโยบายการจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.3.1 ด้านนโยบาย

ให้ผู้กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงคมนาคมที่จะมีการมองปัญหาในภาพรวมในลักษณะบูรณาการปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เพราะปัญหาที่เกิดจากการขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลทำให้การให้บริการในด้านการขนส่งสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้บริการแก่ประชาชนได้ไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง โดยปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการจราจรที่ติดขัดเป็นอย่างมากในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งโดยหลักในการขนส่งภายในเมืองนี้ การจะเคลื่อนย้ายคน และสินค้า ต้องมีการพิจารณาถึงการขนส่งทุกประเภทที่มีอยู่ในเขตเมืองนั้นมาประกอบด้วย เช่น การขนส่งด้วยรถยนต์ส่วนตัว รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้ามวลชนกรุงเทพ และรถรับจ้างสาธารณะประเภทอื่น ๆ ประกอบด้วย เพื่อให้ประสิทธิภาพของระบบการขนส่งเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการประสานงาน การดำเนินงาน ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายการบริการของการขนส่งแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระบบการขนส่งให้มีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน เชื่อมโยงกันทั้งระบบ และเพื่อให้ระบบการขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.3.2 ด้านการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

1) ควรให้หน่วยงานทั้งสองมีการทบทวนบทบาท และภารกิจของหน่วยงานของตนเอง เพื่อตรวจสอบทัศนคติภารกิจหลักของตนเองว่ามีปัญหาข้อบกพร่องอะไรบ้าง โดยมีการทบทวนบทบาทภารกิจในแต่ละด้านของการทำงาน แล้วนำข้อมูลมาวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ กลยุทธ์ และปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายนอกภายในของกรมการขนส่งทางบกและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่ได้จากการวิเคราะห์ (SWOT Analysis) โดยให้นำแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติในรูปของการกำหนดแผนงาน โครงการ (Strategic implementation) และให้มีการติดตามประเมินผล และควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Strategic control and evaluation) โดยให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการตรวจจับและมีการปราบปรามอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขต กรุงเทพมหานคร และ

ปริมณฑลไปด้วย และควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปิดรับรถผู้ผิดกฎหมายมาเข้าร่วมเดินรถกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ระยะเวลาการนำรถมาดำเนินการทางทะเบียนและเสียภาษีรถ เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้สามารถควบคุมการจัดการเดินรถผู้ผิดกฎหมายให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

2) ให้ผู้บริหารของหน่วยงานทั้งสองควรสนับสนุน และส่งเสริมให้มีการปรับปรุงระบบ วิธีการของการทำงาน โดยให้มีระบบการทำงานที่ใช้ผู้ปฏิบัติงานน้อย หรือมีจำนวนบุคลากรจำกัดแต่ให้ได้ผลงานที่ดี รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยใช้เทคนิควิธีการบริหารจัดการแบบใหม่ โดยผู้บริหารของทั้งสองหน่วยงานนำแนวคิดในการสร้างองค์การให้เป็นองค์การเรียนรู้ (Learning Organization) มาใช้พัฒนาองค์การของแต่ละหน่วยงาน การสร้างแนวคิดในการทำให้องค์การที่เรียนรู้ (Learning Organization) โดยให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดำเนินการตามแนวคิดของ Peter Senge โดยดำเนินการ 4 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) ให้คนในหน่วยงานมีความสามารถในการคิดเชิงระบบ (Systematic Thinking)
 - (2) มีกรอบแนวคิดของตนเอง (Mental Model)
 - (3) ต้องมีการส่งเสริมให้คนในหน่วยงานสามารถเรียนรู้ พัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศในด้านต่างๆ ได้ (Personal Mastery)
 - (4) ให้ทุกคนในหน่วยงานมีการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team Learning)
- โดยให้หน่วยงานแต่ละหน่วยสามารถดำเนินการตามกระบวนการเรียนรู้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางบก. รายงานประจำปี 2537. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2537.

กรมการขนส่งทางบก. รายงานประจำปี 2541. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2541.

กรมการขนส่งทางบก. รายงานประจำปี 2545. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2545.

กรมการขนส่งทางบก. รายงานประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2548.

กองผังเมือง. แผนที่การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533-2537. กรุงเทพฯ: กองผังเมือง
สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2539.

กองผังเมือง. แผนที่การใช้ที่ดินกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักผังเมือง, 2541.

จตุพร นนทศิริ. บทบาทของรถตู้โดยสารประจำทางในการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน:

กรณีศึกษา บริเวณท่ารถอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ กรุงเทพฯ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบัน
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. 2546.

ณิราวรรณ ปัญสุทธิ. การจัดระเบียบรถตู้โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล.

วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 2544.

บุญงาม เอี่ยมศุภวัฒน์. ปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบการขนส่งโดยรถตู้ในเขตกรุงเทพมหานครตอน

เหนือ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะ
สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์การเมือง: โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบการเปลี่ยนแปลง.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์. คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ. วารสาร

เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 21, 4 (ธันวาคม 2546): 1-28.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตริรัตน์. ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า: เศรษฐกิจ

นอกระบบกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์
การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา

เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง หน่วยที่ 9-15. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์,
2532. (อัดสำเนา)

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536.

- วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2545.
- ศักดิ์ชัย ประโยชน์วันนิช. การศึกษาความเหมาะสมของการขนส่งด้วยรถจักรยานยนต์รับจ้างในพื้นที่กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535.
- ศุภชัย ยาวะประกาย. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3 .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การศึกษาและจัดทำแผนแม่บทพัฒนากิจการรถไฟระยะยาว: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2536.
- สมพร หลงจิ. การแสวงหาผลประโยชน์นอกระบบของกลุ่มอิทธิพลผู้อาศัยกลไกรัฐอ่อนแอเป็นข้ออ้างของการจัดระเบียบที่ไร้ประสิทธิภาพ: กรณีศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพฯ: กองทุนสื่อประชาสังคมด้านคอร์รัปชัน, 2546.
- สมพร หลงจิ. ผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพฯ: กองทุนสื่อประชาสังคมด้านคอร์รัปชัน, 2546.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. ตำรวจผู้มีอิทธิพลและเศรษฐกิจมืด. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ปรีชาอินเตอร์พริ้นท์, 2548.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. เศรษฐกิจนอกระบบ ผู้มีอิทธิพล และความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546.
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. รายงานประจำปี 2539. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2539.
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. รายงานประจำปี 2540. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2540.
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. รายงานประจำปี 2541. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2541.
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. รายงานประจำปี 2545. กรุงเทพฯ: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2545.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา. ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ภาษาอังกฤษ

- Alexander, Ernest R. From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Public Implementation Process. Administration and Society. 16, 4 (February 1985): 403-426.
- Barrett, Susan and Fudge, Colin, eds. Policy and action : Essays on the Implementation of Public Policy. London : Methuen, 1981.
- Blorenca, Levita T. A Study of the Paratransit System in Butuan City, Philippines. Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology, 1996.
- Bruton, Michael J. Introduction to Transportation Planning. London: Hutchinson, 1975.
- Cadwallader, Martin T. Analytical Urban Geography: Spatial Patterns and Theories. N.J.: Prentice-Hall, 1985.
- Coombe, D. and Mellor, A.. The Role of Paratransit. Proceeding from Moving People in Tomorrow's World Conference, Institute of Civil Engineers, London, United Kingdom, pp. 103-116, 1986.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. 5th ed. N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- Easton, David. A Framework for Political Analysis. N.J.: Prentice-Hall, 1965.
- Edwards, George C. Implementing Public Policy. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Gray, George E. and Hoel, L.A., eds. Public Transportation: Planning, Operations, and Management. N.J.: Prentice-Hall, 1979.
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. Policy Analysis of the Real World. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Japan International Cooperation Agency. The Study on Medium to Long Term Improvement/ Management Plan of Road and Road Transport in Bangkok in the Kingdom of Thailand: Study on Common Utility Duct System. Tokyo: Japan International Cooperation Agency, 1990.
- Khan, Mushtaq H. and K.S., Jomo, eds. Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia. Cambridge: Cambridge Massachusetts, 2000.
- Kirby, R. et al. Para-transit: Neglected Option for Urban Mobility. Washington, D.C.: Urban Institute, 1974.
- KritsdaTungkavachiranon. Public Transportation Systems in Chiang Mai, Thailand. Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology. 1994.

- Kullman, B.C. Markets and Roles for Paratransit Services in an Integrated Urban Transportation System. Proceeding of Paratransit conference, the United States of America, 9th-12th November 1975.
- Levine, Charles H. Where Policy Comes From: Ideas, Innovations, and Agenda Choices. Public Administration Review. 45, 1 (January-February 1985): 255-258.
- Mazmanian, Daniel and Sabatier, Paul A., eds. Effective Policy Implementaion. Massachusetts: Lexington Books, 1981.
- Parida, Manoranjan et al. Determination of Mode Choice of Commuters in New Delhi. Paper presented at the 6th Cooperation for Urban Mobility in the Developing World, Tunis, 15th-19th February 1993.
- Pisek Pornrattanawanarom. Public Transportation System in Khon Kaen, Thailand. Master's Thesis, School of Civil Engineering, Asian Institute of Technology. 1994.
- Tanaboriboon, Y. and Agad, V.B. Tuk-tuk: Bangkok's Indispensable Mode of Public Transport. Proceeding from the International Conference on Land Transport and Development, pp.341-346. Dunkirk , France, June 1990.
- United Nations. Study on the Role of Informal Paratransit in the Socio-economic Development of Urban Areas. New York: United Nations, 1987.
- Van Horn, Carl E. Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementers. Massachusetts: Lexington Books, 1979.
- Villarete, Nigel Paul C. Phillipines: CEBU. In Cities Data Book: Urban Indicators for Managing Cities, pp.161-164. Phillipines: ADB, 2001.
- Vuchic, Vukan R. Urban Public Transportation: Systems and Technology. N.J. Prentice-Hall, 1981.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อ – นามสกุล นายประสงค์ ใจหาญ
 อายุ 39 ปี
 ภูมิลำเนา (จังหวัด) กรุงเทพฯ ฯ
 ขับรถมาแล้ว 4 – 5 ปี

1. ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น รถเมล์มีบริการไม่เพียงพอ
 รถตู้เดือนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด การที่รัฐบาลเข้าไปควบคุมไม่ได้
2. คิดว่าผู้ประกอบการรถตู้เกี่ยวกับใครบ้าง ตำรวจ
3. การกระจายผลประโยชน์ในการขับรถตู้ให้กับตำรวจ และเจ้าหน้าที่ขนส่ง
4. ถ้ามีรถตู้ประจำทางสาธารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร
 ดีขึ้น ทำให้คนมีทางเลือก
5. รถตู้โดยสารประจำทางมีบทบาทสำคัญมากน้อยแค่ไหนในระบบขนส่งมวลชน
 มีบทบาท
6. เพราะอะไรจึงมีรถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน และใน กทม. มีมากน้อยเพียงใด (พอประมาณ)
 เพราะว่าทางขนส่งไม่ยอมออกป้ายที่ถูกต้องให้
7. ใครเป็นผู้ทำให้มีรถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับ
 ระบบราชการหรือไม่ ที่ทำให้รถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน แล้วเกี่ยวข้องอย่างไร
 ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ขนส่ง
8. ทำไมผู้ประกอบการรถตู้ที่ต้องการประกอบอาชีพสุจริต แต่ต้องจ่ายเงินนอกระบบ ได้แก่ ค่า
 ร่วมวิ่งในเส้นทาง , ค่าใช้จ่ายส่วนเกินในการวิ่งเดินทุกอย่าง เช่น การจดทะเบียนถูกต้อง
 การจ่ายให้หัวหน้าวิน ไปอยู่ที่ใครและเงินที่จ่ายเป็นเงินเท่าไร
 จ่ายให้หัวหน้าวินเดือนละ 3,000 บาท เพื่อนำไปจ่ายแก่ผู้มีอิทธิพล
9. หลังจากนายกฯทักษิณ ประกาศกวาดล้างผู้มีอิทธิพลตามวินรถตู้ต่าง ๆ วินจักรยานยนต์แล้ว
 การเก็บค่าหัวคิวต่าง ๆ และส่วยยังมีอยู่หรือไม่
 ยังมีอยู่เหมือนเดิม

รายได้ในแต่ละเดือน 7,000 บาท ต่อเดือน

รายจ่ายในแต่ละเดือน หัวหน้าวิน 3,000 บาท ต่อเดือน

ชื่อ – นามสกุล นายพนมไพโร ชีกว้าง
 อายุ 42 ปี
 ภูมิลำเนา (จังหวัด) กรุงเทพฯ ฯ
 ขับรถมาแล้ว 5 ปี

1. ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น รถเมล์ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนทั่วถึง
 รถตู้เดือนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด คนไม่มีงานทำ เป็นอาชีพที่ไม่ต้องมีความรู้ก็ได้
2. คิดว่าผู้ประกอบรถตู้เกี่ยวกับใครบ้าง ตำรวจ คนคูมวิน
3. การกระจายผลประโยชน์ในการขับรถตู้ ตำรวจ หัวหน้าวิน
4. ถ้ามีรถตู้ประจำทางสาธารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร
 ดีขึ้น ทำให้ประชาชนได้มีทางเลือกใช้
5. รถตู้โดยสารประจำทางมีบทบาทสำคัญมากน้อยแค่ไหนในระบบขนส่งมวลชน
 ไม่มีบทบาท
6. เพราะอะไรจึงมีรถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน และใน กทม. มีมากน้อยเพียงใด (พอประมาณ)
 เพราะเราขนส่งไม่ยอมออกป้ายถูกต้องให้ และการเกิดการขัดขวาง ผลประโยชน์ของตนเอง
7. ใครเป็นผู้ทำให้มีรถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับ
 ระบบราชการหรือไม่ ที่ทำให้รถตู้เดือนและวินรถตู้เดือน แล้วเกี่ยวข้องอย่างไร
 ตำรวจ และหน่วยงานราชการ
8. ทำไมผู้ประกอบการรถตู้ที่ต้องการประกอบอาชีพสุจริต แต่ต้องจ่ายเงินนอกระบบ ได้แก่ ค่า
 ร่วมวิ่งในเส้นทาง , ค่าใช้จ่ายส่วนเกินในการวิ่งเดินทุกอย่าง เช่น การจดทะเบียนถูกต้อง
 การจ่ายให้หัวหน้าวิน ไปอยู่ที่ใครและเงินที่จ่ายเป็นเงินเท่าไร
 จ่ายให้หัวหน้าวินเดือนละ 4,500 บาท
9. หลังจากนายกฯทักษิณ ประกาศกวาดล้างผู้มีอิทธิพลตามวินรถตู้ต่าง ๆ วินจักรยานยนต์แล้ว
 การเก็บค่าหัวคิวต่าง ๆ และส่วยยังมีอยู่หรือไม่
 มีอยู่

รายได้ในแต่ละเดือน 9,000 บาท ต่อเดือน

รายจ่ายในแต่ละเดือน หัวหน้าวิน 4,500 บาท ต่อเดือน

ชื่อ – นามสกุล คุณดารณี เอี่ยมอิศรา
 อายุ 25 ปี
 ภูมิลำเนา (จังหวัด) กรุงเทพฯ ฯ
 ใช้บริการมาแล้ว 5 ปี

1. ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น รถเมล์เข้าไม่มีเส้นทางที่ต้องการใช้
 รถตู้เดือนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด ไม่มีระบบควบคุม เสนอผลประโยชน์
2. คิดว่าการเกิดรถตู้สาธารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร
 ดีขึ้น
3. ท่านคิดว่าเมื่อเกิดรถตู้แล้วเกิดผลกระทบอย่างไร
 ด้านดี ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น
 ด้านเสีย ไม่มีประกันคุ้มครอง
 ผลกระทบกับประชาชนอย่างไร มีทางเลือกมากขึ้น
4. ท่านเป็นผู้ใช้บริการรถตู้ เกิดผลดี และผลเสีย กับตัวท่านอย่างไร
 ผลดี ไม่ต้องรอรถเมล์นาน
 ผลเสีย ค่าใช้จ่ายสูง
5. ในความคิดของท่านถ้าให้เลือกการใช้บริการระหว่างรถเมล์กับรถตู้ ท่านคิดว่าจะใช้บริการ
 แบบใด เพราะเหตุใด
 รถตู้ เพราะเดินทางไป-กลับ สะดวก
6. ในการบริการของรถตู้ในทำที่ท่านใช้บริการอยู่ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร
 ข้อดี ไม่ต้องรอนาน ไม่ต้องยืน
 ข้อเสีย ร้อน แอร์ไม่เย็น รถเก่า

ชื่อ – นามสกุล	คุณยุพเยาว์
อายุ	34 ปี
ภูมิลำเนา (จังหวัด)	นนทบุรี
ใช้บริการมาแล้ว	1 ปี

- ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น รถเมล์ไม่สามารถรองรับได้ และไม่มีเส้นทางผ่านรถตู้เดือนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด **รถตู้ที่ได้รับอนุญาตมีน้อย**
- คิดว่าการเกิดรถตู้สาธารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่อย่างไร **ดีขึ้น**
- ท่านคิดว่าเมื่อเกิดรถตู้แล้วเกิดผลกระทบอย่างไร
ด้านดี ใช้เวลาเดินทางน้อย สะดวก รวดเร็ว
ด้านเสีย ค่าใช้จ่ายสูง อันตราย ขับรถเร็ว
ผลกระทบกับประชาชนอย่างไร มีทางเลือกมากขึ้น
- ท่านเป็นผู้ใช้บริการรถตู้ เกิดผลดี และผลเสีย กับตัวท่านอย่างไร
ผลดี สะดวกในการเดินทาง
ผลเสีย ค่าใช้จ่ายแพง คนขับรถไม่มีมารยาท
- ในความคิดของท่านถ้าให้เลือกการให้บริการระหว่างรถเมล์กับรถตู้ ท่านคิดว่าจะใช้บริการแบบใด เพราะเหตุใด
รถตู้ เพราะเดินทางไป-กลับ สะดวก
- ในการบริการของรถตู้ในท่าที่ท่านใช้บริการอยู่ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร
ข้อดี ถึงสถานที่ทำงานโดยตรง ไม่ต้องต่อรถหลายที
ข้อเสีย ค่าใช้จ่ายสูง และมีทางเลือกน้อย

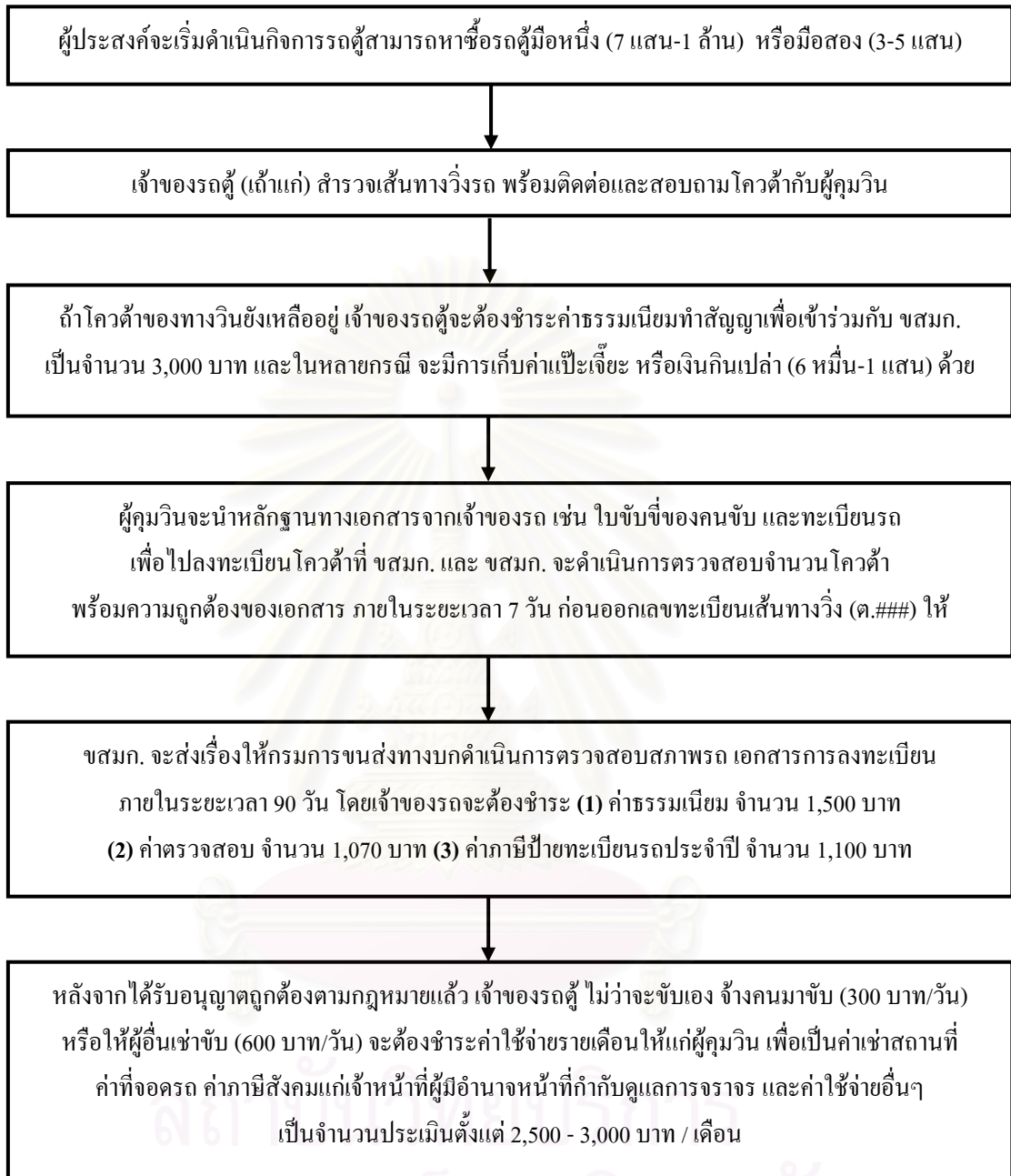
ชื่อ – นามสกุล คุณศรัณย์ มีนรัตนนคร
 อายุ 34 ปี
 ภูมิลำเนา (จังหวัด) กรุงเทพฯ ฯ
 ใช้บริการมาแล้ว 4 ปี

1. ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น เพิ่มเส้นทางการวิ่ง
 รถตู้เดือนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด ต้องการรายได้
2. คิดว่าการเกิดรถตู้สาธารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร
 ดีขึ้น มีการแข่งขัน ปรับปรุงคุณภาพ และรัฐบาลเห็นความสำคัญ
3. ท่านคิดว่าเมื่อเกิดรถตู้แล้วเกิดผลกระทบอย่างไร
 ด้านดี เพิ่มเส้นทาง หรือทางเลือกให้ประชาชน
 ด้านเสีย ไม่มีการควบคุม สภาพแวดล้อมเสียได้ง่ายขึ้น
 ผลกระทบกับประชาชนอย่างไร มีทางเลือก
4. ท่านเป็นผู้ใช้บริการรถตู้ เกิดผลดี และผลเสีย กับตัวท่านอย่างไร
 ผลดี เดินทางรวดเร็วขึ้น
 ผลเสีย จำนวนรถมีมาก สภาพแวดล้อมอาจกระทบ มีผลทำให้อากาศเสียได้ง่ายขึ้น
5. ในความคิดของท่านถ้าให้เลือกการใช้บริการระหว่างรถเมล์กับรถตู้ ท่านคิดว่าจะใช้บริการ
 แบบใด เพราะเหตุใด
 ใช้บริการทั้ง 2 ประเภท แล้วแต่สะดวก
6. ในการบริการของรถตู้ในทำที่ท่านใช้บริการอยู่ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร
 ข้อดี ไม่ต้องยืนขณะเดินทาง
 ข้อเสีย รอนาน

ชื่อ – นามสกุล คุณเกรียงศักดิ์ วิมลไตรรัตน์
 อายุ 34 ปี
 ภูมิลำเนา (จังหวัด) กรุงเทพฯ ฯ
 ใช้บริการมาแล้ว 4 ปี

1. ทำไมเกิดรถตู้โดยสารประจำทางเกิดขึ้น
 จำนวนรถ ขสมก. มีไม่เพียงพอ ไม่มีรถประจำทางในเส้นทางที่ใช้
 รถตู้เลื่อนเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด **ไม่มีการออกใบอนุญาตโดยหน่วยงานราชการ**
2. คิดว่าการเกิดรถตู้โดยสารณะแล้วระบบขนส่งมวลชนจะดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร
ไม่ดีขึ้น เพราะขาดระเบียบ จอดรถขวางช่องทางการจราจร
ไม่มีมาตรฐาน สภาพรถเก่า เบาะชำรุด แอร์ไม่เย็น
3. ท่านคิดว่าเมื่อเกิดรถตู้แล้วเกิดผลกระทบอย่างไร
ด้านดี จำนวนรถมากเพียงพอ ไม่ต้องรอรถ ขสมก. เป็นเวลานาน มีที่นั่งแน่นอน
ด้านเสีย เพิ่มปริมาณรถ ทำให้รถติดมากขึ้น เกิดการหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ
ผลกระทบกับประชาชนอย่างไร ด้านดี มากกว่าด้านเสีย สะดวกสบายในการเดินทาง
4. ท่านเป็นผู้ใช้บริการรถตู้ เกิดผลดี และผลเสีย กับตัวท่านอย่างไร
ผลดี เดินทางรวดเร็วขึ้น
ผลเสีย ไม่มีความปลอดภัยเท่าที่ควร
5. ในความคิดของท่านถ้าให้เลือกการใช้บริการระหว่างรถเมล์กับรถตู้ ท่านคิดว่าจะใช้บริการ
 แบบใด เพราะเหตุใด
รถตู้ เพราะไม่ต้องรอนาน มีที่นั่งแน่นอน
6. ในการบริการของรถตู้ในทำที่ท่านใช้บริการอยู่ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร
ข้อดี ไม่ต้องรอนาน จำนวนรถมากเพียงพอ
ข้อเสีย คนขับไม่สุภาพ สภาพรถเก่า แอร์ไม่เย็น

ขั้นตอนการดำเนินการของรถตู้



หมายเหตุ : ค่าใช้จ่ายในวงเล็บ () เป็นราคาประเมินจากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลภาคสนาม

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ	นางไศศรี บุญรอดพานิช
การศึกษา	ปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อดีต	กรรมการสมาคมแม่บ้านตำรวจ
ปัจจุบัน	ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมแม่บ้านตำรวจ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย