

นโยบายของรัฐบาลในการควบคุมการขนส่ง

รถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร

ในบทก่อนกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของรถประจำทาง และคุณสมบัติของผู้ประกอบการขนส่งตามข้อกำหนดของกฎหมาย เนื่องจากกิจการรถประจำทางให้บริการแก่ประชาชน ฉะนั้นเพื่อความมีระเบียบเรียบร้อย และความผาสุกของประชาชนที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ รัฐจึงต้องควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการให้อยู่ภายใต้ระเบียบข้อกำหนดของกฎหมายที่วางไว้ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในบทนี้

เหตุผลในการควบคุมของรัฐ (Government Intervention)

เนื่องจากรัฐมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนที่จะต้องให้มีบริการขนส่งให้ประชาชนได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่ถ้ามิจำเป็นรัฐจะไม่ลงมือประกอบการขนส่งรับจ้างเอง รัฐจะเป็นเพียงผู้จัดระเบียบ (Regulator) การขนส่งที่ประชาชนเป็นผู้ลงทุนเพื่อให้เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย

หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องนี้มีบุคคลที่รัฐจะให้ความดูแลอยู่ 3 ฝ่าย คือ

- (1) ประชาชนผู้ให้บริการประกอบการขนส่ง
- (2) ผู้ประกอบการขนส่ง
- (3) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของส่วนรวม

ความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ให้บริการ นอกจากจะต้องมีบริการขนส่งอย่างดีอย่างพอเพียงแล้ว รัฐจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเรื่องราคาของบริการ เมื่อเปรียบเทียบ

ความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการขนส่ง มีหลายกรณี เช่น รัฐนอกจากเป็นผู้จัดระเบียบกฎกติกาใหญ่ผู้ประกอบการขนส่งปฏิบัติหรือคงปฏิบัติในเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนผู้ใช้บริการและส่วนรวมแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้สนับสนุนให้ธุรกิจการขนส่งของผู้ประกอบการขนส่งที่ดีแต่ละรายเป็นปีกแฉกมั่นคงเพื่อที่จะรับใช้ประชาชนต่อ ๆ ไป โดยให้ความยุติธรรมในเรื่องราคาบริการ หรือค่าขนส่ง (Pricing) และส่งเสริมแนะนำวิทยาการที่ทันสมัยให้ตามหลักวิชาใหญ่ผู้ประกอบการขนส่งทราบ และถือไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดผลดีและความก้าวหน้าต่อธุรกิจการขนส่ง (Supervision)

ความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศ เน้นในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการขนส่งมีบทบาทต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมนานาประการ เช่น เศรษฐกิจการค้าจะรุ่งเรืองไปอย่างไรหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการขนส่ง การลงทุนในธุรกิจการขนส่งเอง เช่น การสร้างทาง สร้างระบบรถไฟ อากาศยาน ฯลฯ ต้องใช้ทุนอย่างมหาศาล ถ้าปราศจากการพิจารณาที่รอบคอบแล้ว อาจถึงจุดการลงทุน (Investment) จากสาขาอื่นมามากเกินไปจนทำให้การพัฒนาประเทศสาขาอื่นไม่มีทุนเพียงพอที่จะดำเนินการ

การลงทุนในเครื่องอุปโภคบริการขนส่งก็เช่นกัน หากขาดการพิจารณาที่เหมาะสมแล้วก็จะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศเป็นอย่างมาก เช่น กรณีที่ไทยจะต้องสั่งอุปโภคบริการขนส่ง และส่วนประกอบต่าง ๆ จากต่างประเทศทั้งสิ้น ถ้ามีการสั่งเข้ามามากเกินไป ก็จะกระทบกระเทือนดุลย์การชำระเงินของประเทศในการค้ากับต่างประเทศไปในทางที่ประเทศไทยเสียเปรียบ ซึ่งเท่ากับเราต้องเอาสินค้าเกษตรกรรมซึ่งเป็นสินค้าหลักของประเทศไทยไปแลกกับสิ่งที่ไม่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรืออาจพูดได้ว่าเราใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เรามีอยู่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น การขนส่งจึงนับได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่รัฐจะปล่อยให้ประชาชนดำเนินการโดยเสรีไม่ได้ เพราะถ้าปล่อยให้ทุกคนมีเสรีภาพในการประกอบการขนส่งโดยปราศจากการควบคุมของรัฐแล้ว ที่เห็นได้ชัดเจนนั่นคือ อุบัติเหตุ เมื่อมีผู้ประกอบการขนส่งมาก การแข่งขันก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ต้องแย่งสินค้า แย่งผู้โดยสาร ระหว่างผู้ประกอบการต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการอาจถึงคุกคุกคาโดยลคคาขนส่ง พยายามจัดบริการที่รวดเร็วกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ในที่สุด อุบัติเหตุ ความไม่เป็นระเบียบ และความหายนะนานาประการก็เกิดขึ้นแก่ทั้งฝ่ายผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ ดังปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ หากจะรวบรวมค่าเสียหายดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่ไม่น้อยเลย¹ (มีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย) ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศจึงไม่อาจปล่อยให้การประกอบการขนส่งดำเนินไปโดยมีเสรีภาพเต็มที่ได้ รัฐบาลจำเป็นต้องทำการควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

การควบคุมการขนส่งนั้น รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายโดยทั่วไปอยู่ 4 ประการ คือ

1. ควบคุมเพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบและความปลอดภัย
2. ควบคุมเพื่อให้บริการขนส่งมีประสิทธิภาพ
3. ควบคุมเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในอาชีพ
4. ควบคุมเพื่อผลทางเศรษฐกิจ²

^{1,2} ความรู้เกี่ยวกับการประกอบการขนส่ง เอกสารเผยแพร่ ในการสัมมนาว่าด้วยการขนส่งประจำทางควยรถยนต์โดยสาร พ.ศ. 2509 (ครั้งที่ 2) 20 ก.ย. - 1 ต.ค. กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม หน้า 13 - 14

ตามที่กล่าวมาแล้ว การขนส่งมีความสำคัญต่อประชาชนหรือต่อประเทศชาติมาก จึงจำเป็นต้องควบคุมให้การขนส่งของประเทศดำเนินไปโดยมีระเบียบปราศจากการแข่งขันเกินขอบเขต ผู้ให้บริการทุกคนประสงค์จะได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพสูง ส่วนการประกอบการขนส่งก็เป็นการค้าประเภทหนึ่ง ผู้ทำการค้าก็หวังกำไร หากรัฐไม่ควบคุมโดยปล่อยให้ผู้ประกอบการขนส่งดำเนินการตามใจชอบแล้ว ประชาชนผู้ให้บริการจะถูกเอารัดเอาเปรียบ จะได้รับความไม่สะดวกด้วยเองประการ แต่ผู้ประกอบการก็เป็นประชาชนกลุ่มหนึ่งของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีอาชีพมั่นคง หากรัฐไม่ควบคุมการขนส่งแล้ว การแข่งขันในกิจการเหล่านี้ย่อมมีมาก นอกจากจะก่อการระคายเคืองแก่รัฐแล้ว เป็นผลให้ฐานะของผู้ประกอบการขนส่งไม่มั่นคงด้วย เมื่อรัฐเข้าควบคุมโดยจำกัดจำนวนผู้ประกอบการก็เท่ากับเป็นการลดการแข่งขัน ซึ่งทำให้ฐานะผู้ประกอบการมั่นคง และรัฐได้วางข้อกำหนดต่าง ๆ ใหญ่ประกอบการปฏิบัติเท่าที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดการบริการที่ให้ความสะดวกแก่ประชาชนได้ ในทำนองเดียวกัน ประชาชนทุกคนคือส่วนหนึ่งของรัฐ ถ้าปราศจากการควบคุมแล้ว ประชาชนมีเสรีภาพในการซื้อขายพาหนะอุปกรณ์การขนส่งมาทำการแข่งขันกัน นอกจากจะก่อให้เกิดอุบัติเหตุแล้ว ในการซื้ออุปกรณ์การขนส่งก็เท่ากับประเทศต้องสูญเสียเศรษฐกิจไปโดยเปล่าประโยชน์ ไม่คุ้มกับการลงทุน เพราะรถยนต์ทุกคัน นำมาทุกหยด ซื้อจากต่างประเทศทั้งนั้น การที่รัฐเข้าควบคุมก็เท่ากับรัฐจำกัดการซื้อจากต่างประเทศ โดยซื้อเฉพาะเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเท่านั้น

นอกจากนี้ การควบคุมการขนส่ง ถ้ารัฐให้ออกชนทำการผูกขาดแบบมีเงื่อนไขผู้ประกอบการขนส่ง จะก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมมากกว่าการให้มีการแข่งขันโดยเสรีและยังสอดคล้องกับความกีดกันทางเศรษฐศาสตร์อีกนานาประการ เช่น³

³ ความรู้เรื่องการขนส่ง, การลัษณำผู้ประกอบการขนส่งรถยนต์โดยสารประจำทาง, ธรรับจ้างพิเศษทั่วราชอาณาจักร 25 - 30 กันยายน 2515 กองวิชาการและวางแผน

1. ลดต้นทุนการผลิต (Economic of Scale) เมื่อรัฐบาลทำการควบคุม การขนส่ง เป็นผลให้ธุรกิจการขนส่งรวมกันเป็นกลุ่มก้อน กลายเป็นแหล่งผลิตขนาดใหญ่ (Large Scale Production) ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าต้นทุนทางการผลิตขนาดใหญ่ย่อมต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตขนาดเล็กหรือขนาดย่อม การควบคุมของรัฐเท่ากับเป็นการ ก่อให้เกิดการลดต้นทุนในการบริการการขนส่ง เป็นผลทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับผลดี โดยบริโภคบริการที่มีราคาต่ำหรือประหยัด ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ค่อนหนึ่งของการขายบริการขนส่ง

2. ความมั่นคงจากการลงทุน (Fixed and Non Liquid Investment) อุตสาหกรรมการขนส่งต้องการการลงทุน (Fixed Investment) สูง การประกอบการ ที่มีขนาดใหญ่และฐานะมั่นคงเท่านั้นจึงจะสามารถจัดหา Fixed Investment ได้ครบ ถ้วน นอกจากนี้การลงทุน (Investment) ในอุตสาหกรรมการขนส่ง ทุนส่วนใหญ่จะจม อยู่กับ Nonliquid Investment เช่น รถยนต์, รางรถไฟ ฯลฯ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปใช้ อย่างอื่นได้ยาก เช่นนี้ความมั่นคงในอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องสำคัญ การที่รัฐยื่นมือเข้าไป เกี่ยวข้องก็เป็นการสร้างความมั่นคงในอุตสาหกรรมนี้ด้วย เพราะเมื่อลงทุนซื้อรถยนต์แล้ว ภาตของการเลิกกิจการก็เปลี่ยนแปลงรถไฟลงทุนอย่างอื่นแทนไม่ได้ง่าย ๆ

3. การไร้ทุน (The Problem of Unused Capacity) ความตอง การ (Demand) ในการขนส่งมักจะเป็นฤดูกาล (Seasonal) วันหนึ่งประชาชนในเมือง ใช้บริการรถโดยสารประจำทางไม่สม่ำเสมอ เช้า-เย็น มีมาก ตอนสาย-บ่าย มีน้อย หรือ ในฤดูสงกรานต์ ความต้องการ (Demand) รถไฟสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ มีมากเป็นต้น จึง เป็นปัญหาสำคัญของผู้ประกอบการขนส่งที่จะจัดหาบริการขนส่งให้สอดคล้องกับความตองการทุกโอกาส ถ้าทำได้ก็ตองใช้ทุนมากมาย การที่รัฐเข้าควบคุมก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนการผลิตขนาดใหญ่ที่ มีวอทยานพาหนะมาก เพื่อเป็นการประหยัด ผู้ประกอบการอาจหมุนเวียนวอทยานพาหนะในที่ ตาง ๆ จัดบริการ (Supply) ให้เพียงพอกับความตองการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยมี ตองลงทุนเพิ่มมากขึ้นนัก เช่น กิจการของบริษัทรถขนส่งจำกัด (บขส.) ในฤดูสงกรานต์ทางบริษัท อาจถอนรถสายอบลา มาเสริมสาย กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ก็ได้

4. การจำกัดขนาดของบรรทุก (The Limits to Size) การประหยัดต้นทุนการผลิตจะกระทำได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของอุตสาหกรรมด้วย อุตสาหกรรมขนาดเล็กเกินไป ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยอาจสูง ถ้าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เกินไป คุณภาพของบริการที่ผลิตออกมาอาจหายไป ดังนั้น โดยอาศัยการควบคุม รัฐสามารถจำกัดขนาดของอุตสาหกรรม การขนส่งแต่ละหน่วยให้มีขนาดที่เหมาะสมตามหลักวิชาได้

5. การเลือกผู้มีความชำนาญ (Technical Limitations) สังคมต้องการการบริการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการขนส่งจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ประกอบการขนส่ง อาชีพประกอบการขนส่งเป็นอาชีพที่มีศิลปะเฉพาะในตัว การที่รัฐเข้าควบคุมเท่ากับเป็นการอุปถัมภ์ผู้ประกอบการขนส่งที่มีความมั่นคงในอาชีพ เมื่ออาชีพมีความมั่นคง ผู้ประกอบการก็จะใฝ่ศึกษาสั่งสติปัญญาดำเนินงานในความรับผิดชอบให้เป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมของตนเอง และส่วนรวมไปด้วย หากมีการแข่งขันโดยเสรีแล้ว ผู้ประกอบการอาจเปลี่ยนเป็นคนใหม่อยู่ร่ำไป ปราศจากความชำนาญในอาชีพ โอกาสที่สังคมจะได้บริการที่ดียิ่ง ๆ ขึ้นไปย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ทางรัฐจึงได้มีกฎหมายควบคุมการขนส่งดังกล่าวโดยออกเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์ พระราชบัญญัติการจราจร และพระราชบัญญัติการขนส่ง และกฎข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งนับว่ายังผลดีต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการใช้บริการขนส่ง โดยเหตุที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.2497 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ดำเนินการ กรมการขนส่งจึงได้กำหนดนโยบายในการควบคุมการขนส่งดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อจัดระบบการเดินรถให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การประกอบการขนส่งด้วยรถยนต์ประเภทต่าง ๆ เช่น รถประจำทาง รถรับจ้างพิเศษ ซึ่งดำเนินการอยู่ในขณะนี้ส่วนใหญ่เป็นของเอกชน กระทำกันไปตามฐานะ ความสามารถและความพอใจของแต่ละบุคคล ซึ่งมีสภาพแตกต่างกันไม่เหมือนกัน คนหนึ่งใช้รถแบบหนึ่ง อีกคนใช้รถอีกแบบหนึ่ง บางคนมีสถานที่จอดรถของตนเอง บางคนก็ใช้จอดตามถนนก็ขวางทางจราจร อัตราค่าขนส่งก็ไม่เหมือนกัน เรียก

เก็บตามความพอใจ กำหนดเวลาออกก็ไม่แน่นอน แล้วแต่ความพอใจของผู้ขับหรือเจ้าของ
 เหลานี้เป็นคน ซึ่งไม่มีระเบียบ และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใช้บริการ
 ไม่ได้รับความเป็นธรรม และความสะดวกเท่าที่ควร จึงสมควรที่จะได้รับการจัดระบบการ
 เติมน้ำมันให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

ก. กำหนดแบบมาตรฐาน ของรถยนต์ให้เหมาะสมกับสภาพที่จะพ่วงนำไปใช้
 ของแต่ละประเภท เช่น รถประจำทาง ก็คงขอให้ถูกต้องตามแบบของรถประจำทาง รถ
 บรรทุกของ ก็คงขอให้ตรงตามชนิดของรถที่จะนำไปใช้บรรทุกสินค้าต่าง ๆ ตามที่กำหนด
 เป็นคน รถรับจ้างพิเศษ ก็คงติดตามแบบของรถที่ใช้สำหรับทัศนาจร เพื่อส่งเสริมความ
 ปลอดภัย ความเป็นระเบียบ สวยงาม และความสะดวกสบายของผู้ใช้บริการ รัฐวางเงื่อนไข
 ของรถยนต์ที่เห็นว่าปลอดภัยให้ผู้ประกอบการขนส่งนำไปใช้เฉพาะธุรกิจการขนส่งเท่านั้น ผู้
 ประกอบการจึงจำเป็นต้องตรวจรถของตนให้ถูกต้องตามแบบที่กรมการขนส่งทางบกได้กำหนด
 รถยนต์ไม่ได้มาตรฐานอาจนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้ การที่จะสั่งซื้อรถยนต์จาก
 ต่างประเทศคงพินิจพิเคราะห์มากขึ้นเพราะภูมิประเทศ ทัศนวิสัยอากาศของประเทศที่ผลิตรถยนต์
 อาจผิดแผกแตกต่างไปจากประเทศที่สั่งซื้อ ซึ่งอาจจะไม่ปลอดภัยเมื่อไปใช้ภูมิประเทศหรือ
 ทัศนวิสัยอากาศที่แตกต่างกันออกไป มีรถยนต์บางประเภทที่มีอยู่ก่อนการควบคุมของรัฐ ก็ขอ
 ให้นำไปใช้ต่อไปได้เท่าที่สภาพยังมั่นคงแข็งแรงตามที่ปรากฏในประเทศ และขอให้นาย
 ทะเบียนนั้น ๆ บังคับให้ผู้ประกอบการนำรถตรวจความมั่นคงแข็งแรงจากนายช่าง บังคับ
 ให้ติดเครื่องบันทึกความเร็ว (บางสาย) และให้ผู้ขับขี่มีใบอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก

ข. กำหนดอัตราค่าโดยสารหรือค่าบริการ รายได้ของประกอบการขนส่ง
 คือค่าโดยสาร หรือค่าบริการ ซึ่งผู้ประกอบการต้องการให้ค่าตอบแทนจากการขายบริการ
 ให้คุ้มกับทุนที่ลงไป หากปล่อยให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาบริการ เสียเองย่อมจะกำหนดราคา
 สูงเกินไปตามความพอใจ เพราะประชาชนจำเป็นต้องใช้บริการ รัฐจะปล่อยให้ประชาชนถูก
 เอาเปรียบหรือไม่ได้รับความยุติธรรมไม่ได้ จึงจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปกำหนดค่า

แทนคุณสมบัติลงไปและชดเชยกันก็ไม่ให้ประชาชนผู้ให้บริการขนส่งถูกเอาเปรียบเกินไป
ไป ฉะนั้นคณะกรรมการควบคุมการขนส่ง หรือ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณีจะเป็น
เป็นผู้กำหนดใหม่ชั่วคราวแน่นอน ทั้งอัตราค่าโดยสารรถประจำทาง การบริการรถรับจ้างพิเศษ
หรือการรถบรรทุกของ ผู้ประกอบการจะเรียกเก็บเงินไปจากที่กำหนดไม่ได้ หากฝ่าฝืนก็มีความ
ผิดการกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าบริการให้เป็นระดับเดียวกัน จะขจัดปัญหาการแข่งขัน
และแก่งแย่งซึ่งกันและกันควย

ก. กำหนดสถานที่จอดรถและจัดสร้างสถานีขนส่งสำหรับให้รถเช่าจอดและ
หยุดเป็นสัดส่วน รถยนต์ประจำทางจึงมีสถานที่จอดรถคนทางและปลายทาง ถ้าเป็นที่ของ
ผู้ประกอบการเองก็ยิ่งดี จะใคร่ไม่ก็กว้างทางจราจร ถ้ายังไม่มีหรือหายังไม่ก็ไม่ต้องจอด
บนถนนในที่ ๆ ไม่ก็กว้าง แคอย่างไรงี้ก็ ผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทางจะต้องจัด
ให้มีโรงเก็บรถและซ่อมรถของตนเองใภายในเวลาอันสมควรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ
การควบคุมการขนส่งได้กำหนดไว้

ง. กำหนดป้ายที่หยุดรถประจำทางสำหรับรับส่งผู้โดยสาร รถประจำทาง
ต้องหยุดรับและส่งคนโดยสารโดยเฉพาะตามป้ายที่กำหนดเท่านั้น จะรับส่งคนตามขอใจหา
ใคร่ไม่ ป้ายหยุดรถจะมีระยะห่างกันแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชาชน จุดใดควร
กำหนดให้เป็นที่หยุดรถ ขึ้นอยู่กับสภาพของท้องที่และเส้นทางแต่ละสาย

จ. กำหนดเวลาเดินรถประจำทาง เพื่อป้องกันการสูญเสียภาวะเศรษฐกิจ
โดยไม่จำเป็น และเพื่อให้บริการการขนส่งพอเพียงกับความต้องการของผู้ใช้บริการการขนส่ง
ส่งในระยะเวลาหนึ่ง (วัน) จึงจะวางเงื่อนไขกำหนดตารางเวลาการบริการขนส่งในเส้น
ทางต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการถือปฏิบัติ เพราะถ้าปล่อยให้ผู้ประกอบการบริการมากเกินไป
หรือน้อยเกินไป ก็เป็นผลเสียทั้งสองทาง เดินรถมากเหยียดก็สูญเสียเปล่า เดินรถน้อยไป
ประชาชนเดือดร้อน เพื่อให้เกิดความพอดีจึงก่อให้เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย รัฐจึงกำหนดเงื่อนไข
เป็นตารางเวลาการประกอบการขนส่งประจำวัน (Schedule) การกำหนดตารางทำการ

ขนส่งประจำวัน เป็นเครื่องมือในการป้องกันหรือลดความคุ้มครองการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ การขนส่งประเภทต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ฉ. กำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่ง แต่งกายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่งต้องแต่งกายตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็เพื่อความเรียบร้อย หากไม่กำหนดต่างคนต่างแต่งตามใจชอบ ก็จะไม่нау และขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย⁴

นอกจากหัวข้อดังกล่าวนี้ ยังมีการกำหนดอื่น ๆ เกี่ยวกับความเป็นระเบียบของการขนส่งตามที่กฎหมายกำหนดอีกหลายประการ แต่ได้หยิบยกเฉพาะที่สำคัญบางอย่างมากล่าวเพื่อควบคุมจรรยาบรรณการเดินรถให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

2. เพื่อให้ผู้ประกอบการมีฐานะเป็นปึกแผ่นมั่นคงถาวรเป็นที่เชื่อถือของประชาชน เอกชนแต่ละคนจะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะยื่นขออนุญาตใดก็ตาม แต่ในหลักการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งโลจิสติกส์สำหรับการพิจารณาอนุญาตใดก็ตาม ผู้ที่จะได้รับอนุญาตประกอบการจะต้องเป็นนิติบุคคล คือเป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดก็ได้ เหตุที่ต้องการเป็นนิติบุคคลนั้นเพราะหลักทรัพย์ของเอกชนแต่ละคนนั้นยอมเปลี่ยนแปลงหรือหลีกเลี่ยงต่อความรับผิดชอบได้ง่าย ไม่มีหลักประกันที่แน่นอน หากมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นก็ไม่ว่าใคร ผู้ใดได้รับความเสียหายจะได้รับค่าเสียหายชดเชยหรือไม่ แต่ถาเป็นนิติบุคคลแล้วได้มีการจดทะเบียนทุนทรัพย์ของตนแน่นอนไว้ที่หอทะเบียน กระทรวงการคลัง ย่อมเป็นหลักประกันที่แน่นอน ถึงฐานะที่เป็นปึกแผ่นมั่นคงของผู้ประกอบการ เมื่อจะมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องรับผิดชอบในวงเงินที่จดทะเบียนไว้ ซึ่งจะทำให้เป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน

⁴ เอกสารทางวิชาการ "การควบคุมการขนส่งทางถนนของประเทศไทย" กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม 2512 หน้า 4 - 11

3. เพื่อลดในทางเศรษฐกิจ กิจกรรมขนส่งธาคำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชา เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและถูกต้องตามกาลเวลาแล้ว ย่อมเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของส่วนรวม จึงควรจะค้นหาทางป้องกันสิ่งทีก่อให้เกิดผลเสียหายให้หมดสิ้นหรือลดน้อยลง และส่งเสริมในวิถีทางที่จะให้มันงเกิดผลดี โดดแก่

ก. จำนวนผู้ประกอบการ การมีจำนวนผู้ประกอบการมากรายก่อให้เกิดการแก่งแย่งผู้โดยสารถูกการขี้นรวดเร็ว ขี้นรวดเร็ว ประชาชนจะไม่ได้รับความปลอดภัยเท่าที่ควร และยังเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุรถชน รถคว่ำ ทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตทรัพย์สินเสียหายมีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมีใจเล็กน้อย เท่ากับเป็นการบั่นทอนเศรษฐกิจและกำลังของชาติโดยตรง หากจำนวนผู้ประกอบการมีมากเกินไปจนความจำเป็น ความไม่จำเป็นระเบียบขออุปสรรคยุ่งยากต่าง ๆ ตลอดจนความเสียหายที่พึงมีก็ยิ่งมากขึ้นเป็นลำดับ การควบคุมก็จะไม่ไคผลตามความมุ่งหมาย ตรงกันข้าม ถ้าจำนวนผู้ประกอบการน้อยรายเท่าใด ยิ่งสะดวกแก่การควบคุม อุปสรรคต่าง ๆ น้อยลง แต่ถ้ามมีเพียงรายเดียวก็กลายเป็นผูกขาดไป ทำให้ขาดความสนใจที่จะปรับปรุงกิจการของตนให้ดีกว่าที่ควรได้

ข. จำนวนรถยนต์ที่ใช้ในการประกอบการ จำนวนรถยนต์ที่จะนำมาใช้ในการประกอบการ ถ้ามีน้อยเกินไป ประชาชนก็ไม่ได้รับความสะดวก แต่ถ้ามมีมากเกินไปจนจำเป็นและความต้องการใช้ของประชาชนผู้ใช้บริการ ก็จะเป็นเหตุให้รถที่นำมาใช้ก่อประโยชน์ไม่คุ้มค่าน้ำมัน ค่าแรงงาน และภาษีหรือ ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ ควรที่ได้พิจารณา กำหนดจำนวนรถที่จะพึงต้องใช้ใหม่ปริมาณเพียงพอกับปริมาณของประชาชนผู้ใช้บริการ ไม่ควรที่จะให้หนอยหรือมากเกินไปจนเกินไป แลไหน เพียงใด จึงจะพอเหมาะสมนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถิติจำนวนประชาชนผู้ใช้โดยสารของแต่ละเขต หรือท้องถิ่น และของแต่ละเส้นทางเป็นกรณีไป ทั้งนี้จะต้องรวมทั้งรถที่จะคงเมื่อไว้เป็นอะไหล่ในเมื่อรถที่ใช้ได้เสียหายควย ปกติควรเป็น 20% ของจำนวนที่ใช้ในเส้นทาง หรือให้นำไปใช้ในการประกอบการ

ค. การรักษาและบูรณะรถยนต์ รถยนต์ที่นำไปใช้ในการประกอบการ หากใหม่การดูแลรักษาและซ่อมแซมบูรณะหรือนำไปใช้หลุกตองตามหลักวิชาเทคนิคแล้ว จะสามารถใช้ได้นาน และประหยัดค่าใช้จ่ายในการซ่อมได้มาก ถ้าหากนำไปใช้ไม่ถูกต้อง เช่น บรรทุกเกินอัตราน้ำหนักที่กำหนด ก็จะเป็นเหตุให้รถสึกหรอและเสียหายได้เร็วกวาระยะเวลาที่ควรจะเป็น หรือซ่อมแซมผิดแปลง แกะไขส่วนต่าง ๆ ของรถให้ผิดไปจากหลักวิชาเทคนิค ก็อาจไม่ปลอดภัย หรือใช้ได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป จำนวนรถยนต์ในประเทศมีหลายหมื่นคัน การที่ต้องสูญเสียเพราะไม่ทำการรักษาและบูรณะรถให้ถูกต้องตามหลักวิชา ถ้าคิดมูลค่าเป็นเงินแล้ว เป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายเศรษฐกิจโดยตรง ควดยเหตุนี้ทางการจึงกำหนดให้ตำรวจตรวจสภาพกับนายช่าง ตรวจความมั่นคง แข็งแรง เพื่อโคทรามความเสียหายที่ต้องซ่อมแซม บูรณะ ในระยะเวลาที่กำหนดให้

4. เพื่อรักษาสิทธิของเอกชนที่มีรถเดินอยู่ก่อนควบคุมให้โคประกอบอาชีพโคต่อไปหากการสอบสวนขอเท็จจริงโคความว่า ก่อนที่จะโคมีการควบคุมเอกชนต่างก็มีรถของตนประกอบอาชีพกนละคันสองคันตามกำลัง และความสามารถเป็นส่วนใหญ่ จะมีบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอยู่บางก็เป็นส่วนน้อย และบางรายโคยึดถือการโครับจ้างเป็นอาชีพเลี้ยงครอบครัวว่าตลอดมา โคต้องถูกจัดอาชีพก็จะโคกรอน ความมุ่งหมายของการควบคุมก็เพื่อจักระบบของการขนส่งให้โคเป็นระเบียบ และเพื่อให้โคผลลโคแก่เศรษฐกิจของบ้านเมืองเท่านั้น โคโคมีเจตนาที่จะโครโคหรือตัดสิทธิของเอกชนที่มีรถเดินอยู่ก่อนเลยแมโคแทนอย ทางกรมการขนส่งทางบกจึงโคถือโคนโยบายสำคัญที่จะโคพยายามรักษาสิทธิของเอกชนที่มีรถเดินอยู่นี้ให้โคประกอบอาชีพของโคต่อไป เป็นโคขอโคให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและหลักโคเกณฑ์ทางราชการกำหนด เพื่อโคความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นผลลโคต่อเศรษฐกิจตามความมุ่งหมายของทางราชการเท่านั้น เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้โคพยายามโคเนินการดังนี้:-

ก. ให้บรรดาเจ้าของรถโคเดินอยู่เดิมโครวบรวมกันเองจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นในรูปบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดก็โค เพื่อรับโคโคเนินการกันเองโดยไม่ประสงค์ที่จะ

ใหญ่อื่นเข้ามาแทน หากเจ้าของรถที่เดินอยู่เดิมรวมกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนในรูปของบริษัทหรือ
ทางหุ้นส่วนจำกัด เพื่อไปดำเนินการเองได้แล้ว ปัญหาการแข่งขันแย่งชิงกันและกันก็หมดไป
การบริหารงานก็เป็นมีกแผน และสามารถจะขยายหรือปรับปรุงกิจการของตนให้ก้าวหน้าได้
รวดเร็วและงាយคายกว่าเอกชนแต่ละคนทำ

๓. ป้องกันบุคคลอื่นมิให้มารอนสิทธิ ตัดสิทธิ หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นเหตุ
ให้เจ้าของรถเดิมคงได้รับความเดือดร้อนจากผลของการควบคุมนี้ มิฉะนั้นจะกลายเป็น
ออกกฎหมายควบคุมมาเพื่อให้บุคคลถือโอกาสหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่ใช่เจตนาของทางราช
การจะให้เป็นอย่างนั้น จึงจำเริญที่จะต้องมีระเบียบควบคุมประเภทนี้เป็นพิเศษ หากการพิจารณา
อนุญาตผิดพลาดไปให้แก่บุคคลประเภทดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดการเสียหายทั้งทางตรงและ
ทางอ้อมแก่บรรดาเจ้าของรถเอกชนที่เดินอยู่เดิมโดยไม่มีปัญหา

การแบ่งชนิดของการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทาง⁵

ในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการควบคุมรถโดยสารประจำทางนั้น กรมการขนส่งทาง
บกได้แยกประเภทของการควบคุมการประกอบการออกเป็นหมวด ๆ ดังนี้เพื่อเป็นประโยชน์ใน
การดำเนินการและการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

หมวด 1 ไก่รถโดยสารที่ดำเนินการอยู่บนเส้นทางที่เส้นทางทั้งหมดหรือ
ส่วนใหญ่ของเส้นทางอยู่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือ เมือง
ใต้แก่ เส้นทางเดินรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัด
ใกล้เคียง 3 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ซึ่ง
ที่จะกล่าวในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะกลุ่มถึงจังหวัดดังกล่าวทั้งหมด อาจ
เรียกว่าเป็น "เส้นทางส่วนกลาง" การดำเนินงานดังกล่าวในปัจจุบัน

⁵วารสารการขนส่ง, บทบาทของกรมการขนส่งทางบกในปัจจุบันและอนาคต

มีเส้นทางเดินรถ 92 เส้นทาง รถโดยสารตามข้อกำหนด 3,000 คันเศษ รัยใญ่โดยสารประมาณ 2.5 ล้านคน มีผู้ประกอบการดำเนินงานอยู่ 24 ราย

หมวด 2 โดแกเส้นทางรถโดยสารประจำทางระหว่างกรุงเทพมหานครถึงชุมชนหรือเมืองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เช่น กรุงเทพฯ-ภูเก็ต, กรุงเทพฯ-ตาก, กรุงเทพฯ-เชียงใหม่, กรุงเทพฯ-อุดร เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นเส้นทางสายหลักที่ทางราชการมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ คือ บริษัทขนส่งจำกัด (บขส.) เป็นผู้ประกอบการคนเดียว

หมวด 3 โดแกเส้นทางรถโดยสารประจำทางระหว่างชุมชนหรือเมืองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งข้ามเขตจังหวัด เช่น ลำปาง-เชียงราย, พังงา-ภูเก็ต, เส้นทางหมวดนี้มีทั้งเอกชนและรัฐวิสาหกิจต่างดำเนินงานให้บริการควบคู่กันไป

หมวด 4 โดแกเส้นทางรถโดยสารประจำทางระหว่างชุมชนหรือเมืองต่างๆ ภายในเขตจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ยะลา-เบตง, อุบลราชธานี-อำนาจเจริญ ปัจจุบันมีเส้นทางหมวดนี้ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ

งานควบคุมรถโดยสารประจำทางนี้ทางกรมฯ ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน นับว่าได้ดำเนินการไปอย่างทั่วถึงแล้ว

กิจการรถโดยสารประจำทางที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไปจะเน้นเฉพาะรถโดยสารประจำทางในหมวด 1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมถึงจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ใช้หัวข้อว่า "ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร" หรือคือกิจการเดินรถโดยสารประจำทางในส่วน

รถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้านคน ทุก ๆ วันรถโดยสารประจำทางออกวิ่งรับผู้โดยสารตั้งแต่ 05.00 น. จนถึง 23.00 น. รวมจำนวนผู้โดยสารทั้งวันประมาณ 2.5 ถึง 2.8 ล้านคน นับว่าเป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า รถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร เป็นบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ และการรถประจำทางไม่ออกวิ่งบริการในวันใดวันหนึ่ง หรือช่วงเวลาใดแล้ว จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน และด้วยประโยชน์ของกิจการขนส่งนี้เองที่ช่วยให้มนุษย์สามารถได้ประโยชน์จากปัจจัยสี่อันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ การขนส่งน่าจะเป็นปัจจัยที่หาที่สำคัญต่อมนุษย์ในอันที่นับถือมา

ปัจจุบันกิจการรถประจำทางในกรุงเทพมหานครมีผู้ประกอบการขนส่งรวม 24 ราย อยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ 2 ราย คือ บริษัทขนส่ง จำกัด และองค์การ ร.ส.พ. และเป็นของเอกชนทั้งสิ้นในรูปบริษัทจำกัด 22 ราย มีข้อกำหนดจำนวนรถโดยสารทั้งสิ้นประมาณ 3,400 คัน โดยเฉลี่ยผู้ประกอบการขนส่งแต่ละรายมีรถประจำทางประมาณ 140 คัน แต่ความจริงแล้วบริษัทขนาดเล็ก มีรถโดยสารที่ใช้การได้ไม่ถึง 40 คัน ในขณะที่บริษัทขนาดใหญ่มีรถโดยสารถึง 700 กว่าคัน ดังรายละเอียดรายชื่อบริษัทผู้ประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานครตามเอกสารแนบที่ 1 ส่วนเส้นทางเดินรถมีทั้งหมด 92 เส้นทาง มีระยะทางตั้งแต่ 4 กิโลเมตร ถึง 50 กิโลเมตร ซึ่งรวมทั้งทางที่เป็นวงกลมและรอบเมืองที่มีเลขที่เส้นทางซ้ำกันด้วย (ตามรายละเอียดเอกสารแนบที่ 2) ลักษณะของเส้นทางเดินรถในกรุงเทพมหานคร พอสรุปได้ดังนี้:-

- ก. เส้นทางส่วนใหญ่มีลักษณะซ้ำและซ้อนกันมาก บนถนนสายต่าง ๆ จนเกินความจำเป็นทั้ง ๆ ที่สาเหตุเกิดจากก่านิ่งถึงผลประโยชน์ของผู้ประกอบการขนส่งเป็นสำคัญมากกว่าประโยชน์ที่ผู้โดยสารจะได้รับ เช่น เส้นทางบนสะพานพระพุทธยอดฟ้ามีถึง 19 เส้นทาง เส้นทางจากถนนนทบุรีถึงสนามหลวง มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งถึง 3 ราย คือ บริษัทขนส่งจำกัด เทศบาลนนทบุรี (ต่อมาโอนไปเป็นของบริษัทศรีเหลือง เมื่อเมษายน 2515) และบริษัทนายเลิศ จำกัด เป็นต้น
- ข. เส้นทางมีลักษณะวงวนไปตามแหล่งชุมชนที่แอ่ง ศูนย์การค้า ฯลฯ ทั้งนี้เพราะก่านิ่งถึงผลประโยชน์ของผู้ประกอบการขนส่ง โดยไม่ก่านิ่งถึงผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางตรงไปตรงมา และยังทำให้การจราจรคับกั่งขึ้นโดยใช่เหตุอีกด้วย
- ค. เส้นทางบางเส้นยาวเกินไป เป็นเหตุให้การหมุนเวียนของรถไม่ทันความต้องการของผู้โดยสาร เป็นผลจากการยึดเส้นทางของผู้ประกอบการขนส่งนั่นเอง

ฉะนั้น การจะได้รับการปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารเสียใหม่ โดยมองในก่าถึงความจำเป็นของผู้โดยสาร เป็นหลักสำคัญก่อนอื่น