

การเข้าสู่วารชนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย:
กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด็อน



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2557
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

KINGDON 'S MODEL OF AGENDA SETTING OF RAIL TRANSIT SYSTEM IN THAILAND:
A CASE STUDY OF THAILAND HIGH SPEED TRAIN PROJECT

Mr. Prasongchai Setthasuravich



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Politics and Governance

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย:
กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบ
ของคิงด็อน

โดย

นายประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย

สาขาวิชา

การเมืองและการจัดการปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร)

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย : การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด็อน (KINGDON'S MODEL OF AGENDA SETTING OF RAIL TRANSIT SYSTEM IN THAILAND: A CASE STUDY OF THAILAND HIGH SPEED TRAIN PROJECT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
 หลัก: ศ. ดร. ศุภชัย ยาวะประภาฯ, หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย โดยยกโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษา และการนำตัวแบบทฤษฎีกระแสของจอห์น คิงด็อนเข้ามาเป็นกรอบในการทำความเข้าใจความเป็นมาของนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย รวมไปถึงบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบาย ตลอดไปจนถึงการสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยใช้วิธีวิทยาทางการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้ข้อมูลมาจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาจากสามกระแสซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด็อน ได้แก่ กระแสการเมือง กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และผู้ผลักดันนโยบายก็มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงอย่างมาก แต่ในบริบทการเมืองไทย กระแสทั้งสามอาจไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระตามที่คิงด็อนเสนอ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวยังต้องอาศัยการพิจารณาภูมิสังคมและกระแสโลกร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่าหากต้องการให้โครงการรถไฟความเร็วสูงเกิดขึ้นนั้น ปัจจัยทางการเมืองต้องมีเสถียรภาพ อีกทั้งยังต้องมีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่รองรับการลงทุนด้วยเงินมหาศาลและความตระหนักร่วมกันถึงปัญหาจากประชาชนทั่วไปด้วย

ภาควิชา การปกครอง

ลายมือชื่อ นิสิต

สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2557

5680977224 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORDS: JOHN W. KINGDON / AGENDA SETTING / HIGH SPEED TRAIN / YINGLUCK SHINAWATRA / MULTIPLE STREAMS MODEL / PUBLIC POLICY / PUBLIC ADMINISTRATION

PRASONGCHAI SETTHASURAVICH: KINGDON 'S MODEL OF AGENDA SETTING OF RAIL TRANSIT SYSTEM IN THAILAND: A CASE STUDY OF THAILAND HIGH SPEED TRAIN PROJECT. ADVISOR: PROF. SUPACHAI YAVAPRABHAS, Ph.D.}, pp.

This research aims to study the process of an agenda setting of rail transit system in Thailand by using Thailand's high speed train project during Yingluck Shinawatra's administration as a case study. The research uses John W. Kingdon's Multiple Streams model to explain the origins and the influential factors of the policies, including the roles of policy entrepreneurs. The research method is qualitative deriving from documentary research and in-depth interviews.

From the study, influential factors driving the government to the agenda-setting correspond to Kingdon's multiple streams model, which were political, problem and policy streams. The policy entrepreneurs also play influential roles to the agenda setting of high speed rail project. In the Thai political context, however, the three streams were not independent from one another as Kingdon had suggested. The research points out that the Kingdon's model needed to be considered together with Thailand's societal predisposition as well as the global stream. Moreover, the research indicates that political stability was also the key to determine the on-set of high speed train project coupled with an economic readiness for mega project investment and public consciousness.

Department: Government Student's Signature

Field of Study: Politics and Governance Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

“วิทยานิพนธ์” นอกจากจะเป็นผลผลิตของความพยายามในการศึกษาวิจัย ด้วยวิธีวิทยาตามแบบฉบับของศาสตร์หนึ่งๆแล้ว วิทยานิพนธ์ยังเป็นเสมือน “เมล็ดพันธุ์แห่งความรู้” ที่จะสามารถเจริญเติบโตและผลิดอกออกผลหากได้รับการดูแลรักษาอย่างสม่ำเสมอจากผู้ปลูก เช่นเดียวกันสำหรับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ที่ได้รับแรงบัลดาลใจจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย” ของ รศ.ดร.ปิยการ หวังมหาวร ซึ่งถือได้ว่าเป็น “เมล็ดพันธุ์” ที่ผู้วิจัยนำมาสานต่อเพื่อพยายามให้เกิดเป็นดอกผลทางวิชาการแก่ผู้ที่สนใจ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากขาด ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ได้ให้คำแนะนำ ความเอาใจใส่แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด อีกทั้งอาจารย์ยังให้โอกาสหลายอย่างที่มีค่ายิ่งแก่ชีวิตผู้วิจัยและยังสอนหลักการ วิธีคิด วิธีทำงานและการมองโลกอันมีส่วนหล่อหลอมให้ผู้วิจัยเติบโตขึ้นทั้งในด้านวิชาการและด้านการใช้ชีวิต ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์เป็นอย่างสูงและจะจดจำไว้ในใจเสมอ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ที่ได้ให้เกียรติสละเวลารับเป็นประธานกรรมการสอบ อาจารย์ถือเป็น ผู้เปิดมุมมองด้านนโยบายสาธารณะให้แก่ผู้วิจัยขณะศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นต้นมา ความรู้ที่อาจารย์มอบให้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ ผู้วิจัยสนใจศาสตร์ด้านนี้อย่างจริงจังและนำมาสานต่อเป็นวิทยานิพนธ์เล่มนี้ อีกทั้งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์ ที่รับ เป็นกรรมการสอบและช่วยชี้แนะมิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับบรรทัดฐานความเร็วสูงอันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะจุดประเด็นใน การศึกษาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ปิยการ หวังมหาวร ผู้เป็นเสมือนแรงบันดาลใจสำคัญใน การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยหลายประการ ตลอดจนยังรับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกด้วย

ข้อมูลที่น่ามาใช้วิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่สมบูรณ์ได้หากขาดผู้ให้ข้อมูลที่สละเวลาแก่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ได้แก่ คุณนคร จันทกร รศ.ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รศ.ดร.วิศณุ ทรัพย์สมพล นพ.รัชพงษ์ เวียงเจริญ ดร.สุเมธ องกิตติกุล และ อ.ดร.ศิริตล ศิริ ธร ผู้วิจัยขอขอบพระคุณและซาบซึ้งใจกับข้อมูลที่มีค่ายิ่ง

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ก็มิได้มีแค่ผลผลิตทางวิชาการเพียงเท่านั้นและไม่ได้ราบรื่นทุกอย่างก้าว แต่ด้วยไม่ตรีจิต ก้าลังใจและแรงสนับสนุนของ รศ.ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ผศ.ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม ผศ.ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ และ ผศ.ดร.จักรกริช สังขมณี ทำให้ผู้วิจัยสามารถก้าวผ่านช่วงเวลาที่ยาวนานที่ก้าวเดินบนทางที่ขรุขระและมีก้าลังใจเดินฝ่าฝันจนถึงปลายทางได้สำเร็จ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้หากขาด “มิตร” ที่ให้ก้าลังใจ ให้ความรัก ความเข้าใจตลอดมาอย่าง คุณศรดา เรียรถาวร คุณภคฤ อธิธรรมคุณ คุณธนโชติ อานธรรม คุณนันท์นช คงนาน คุณสิริทิพย์ พาเจริญ คุณศุภสิทธิ์ ทวีผล คุณจันทร์จิรา ทองเจริญ คุณวิชฐา พรมา นุสรณ์ คุณฐิติกร สุทัศน์ คุณศิวกร วัชศักดิ์สิทธิ์ นศภ. ณัฐพล วงศ์เวียงกาญจน์ นศภ. นนทเลิศ เลิศนิตกุล อ.อัคร ชาญ้อง และนพ.เฉลิมชัย เลิศอนันต์สิทธิ์ ไปแล้ว ผู้วิจัยคงไม่สามารถทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้และเป็นรูปธรรม ทั้งยังทำให้ผู้วิจัยเรียนรู้ถึงมิตรภาพของเพื่อนว่ามีค่ามาก เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณศรัณย์ภัทร์ บุญอก คุณดิณณภพฯ สินสมบูรณ์ทอง และคุณไชโย เกียรติสมาน ที่ร่วมฝ่าฟันอุปสรรค แสดง ความคิด แลกเปลี่ยนความรู้และชี้แนะแก่ผู้วิจัยอย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณและจะระลึกถึง “น้ำใจ” อันล้ำค่านี้เสมอ

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณคุณแม่สุวิมล ราชธนบริบาล ผู้เปรียบเสมือนเป็นแม่อีกคนหนึ่งของผู้วิจัย ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ คำสอนและความดีทั้งปวงให้แก่ผู้วิจัยโดยไม่หวังผลตอบแทนนั้น ผู้วิจัยจะจดจำและระลึกถึงบุญคุณไว้เสมอ

ทางเดินอันยาวไกลที่ผู้วิจัยก้าวผ่านมาถึงจุดนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากขาดพระคุณอันมหาศาลจากคุณพ่อบุญมี เศรษฐ สุรวิชัย คุณแม่เตือนใจ เศรษฐสุรวิชัยและครอบครัวกันทุกคน ผู้เป็นอยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้วิจัยที่ไม่สามารถบรรยายได้หมดใน หน้ากระดาษนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความดีประการใดบ้างต่อวงการไทยนั้น ผู้วิจัยขออุทิศความดีทั้งปวงนี้แด่หลวงพ่พระ พุทธพจนวราภรณ์ (จันทร์ กุสโล) ผู้ที่แม้จะละสังขารจากโลกนี้ไปแล้ว แต่ความดี ความเมตตาและคำสอนของท่านยังแจ่มชัดในหัวใจของผู้วิจัย หากขาดท่านไปนั้นก็คงไม่มีผู้วิจัยในวันนี้ ผู้วิจัยในฐานะลูกศิษย์ มีเพียงแค่ “เมล็ดพันธุ์แห่งความรู้” เล่มนี้จะอุทิศให้แด่ความดีทั้งปวงของหลวง พ่และจะขอระลึกถึงพระคุณอันหาที่เปรียบไม่ได้ในใจของผู้วิจัยคราบรรณานานเท่านั้น

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	12
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	12
1.2 วัตถุประสงค์.....	17
1.3 คำถามการวิจัย.....	17
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	17
1.5 คำนิยามศัพท์ที่สำคัญในการศึกษา.....	18
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
1.7 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	20
1.8 การนำเสนอ.....	20
บทที่ 2 แนวคิด ตัวแบบ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	21
2.1 บทนำ.....	21
2.2 นโยบายและนโยบายสาธารณะ.....	22
2.3 การเข้าสู่วาระนโยบาย: นิยาม ความเป็นมาและพัฒนาการสู่แนวคิดพหุกระแส.....	24
2.4 ผู้ผลักดันนโยบาย: ตัวแปรต่อการเปลี่ยนแปลงจากวาระสู่นโยบายสาธารณะ.....	31
2.5 ตัวแบบพหุกระแส: การทบทวนทิศทางการศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้.....	32
2.6 สรุป.....	36

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิทยาในการศึกษาวิจัย	37
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล	37
3.2 การตรวจสอบข้อมูล	41
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	42
3.4 ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย	43
3.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย	43
3.6 สรุป	45
บทที่ 4 ภูมิหลังโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย	46
4.1 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “ก่อสร้าง”	46
4.2 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “สาน(ไม่)ต่อ”	48
4.3 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “ก่อความฝัน”	56
4.4 สรุป	72
บทที่ 5 การวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผ่านตัวแบบพหุกระแสของคิงด็อน	73
5.1 ภูมิสังคม: สองชั่ว หลายข้าง และอำนาจใหม่	73
5.2 กระแสการเมือง: การเมืองนำโครงการ โครงการเพื่อการเมือง	77
5.2.1 ทักษะคดีของฝ่ายที่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง	77
5.2.2 ทักษะคดีของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง	81
5.2.3 ทักษะคดีของประชาชนทั่วไป (National Moods)	85
5.2.4 การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต	86
5.3 กระแสปัญหา: การเมืองชูปัญหา ปัญหาสุขภาพความชอบธรรม	88
5.3.1 ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ	89
5.3.2 ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ	91

5.3.3 ปัญหาด้านพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม	94
5.4 กระแสนโยบาย: การเมืองและปัญหาเข้าสู่ นำมาสู่นโยบาย	96
5.4.1 กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	96
5.4.2 กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง	97
5.4.3 กลุ่มทุนจากต่างประเทศ	98
5.5 หน้าต่างนโยบาย: เข้าสู่ ประสาน และเปิดออก	101
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	105
6.1 สรุปผลการวิจัย	105
6.2 อภิปรายผลการวิจัย	108
6.3 ข้อเสนอแนะ	110
รายการอ้างอิง	111
ภาคผนวก.....	120
ภาคผนวก ก	121
1. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	121
2. รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของประเทศ (เฉพาะแผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค).....	132
3. ประวัติผู้ให้สัมภาษณ์	152
3.1 รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์	152
3.2 คุณนคร จันทสร	153
3.3 นายแพทย์รัชพงษ์ เวียงเจริญ	154
3.4 รองศาสตราจารย์ ดร.วิศณุ ทรัพย์สมพล	155
3.5 อาจารย์ ดร.ศิรตล ศิริธร.....	156
3.6 ดร.สุเมธ องกิตติกุล	157

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 158



สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 แสดงวิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย	44
ตารางที่ 4.1 แสดงทางเลือกของเทคโนโลยีที่นำมาใช้วิเคราะห์.....	51
ตารางที่ 4.2 แสดงประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุนในแต่ละทางเลือกเทคโนโลยี.....	51
ตารางที่ 4.3 แสดงยุทธศาสตร์และแผนงานในร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน	66
ตารางที่ 4.4 แสดงพัฒนาการของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ.2535-2557...	70
ตารางที่ 5.1 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ด้านรายได้ ของประเทศไทย.....	92



สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1 แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda).....	25
แผนภาพที่ 2.2 แสดงการแปลงเปลี่ยนสภาพของวาระนโยบายตามทัศนคติของคิงค็อน.....	30
แผนภาพที่ 3.1 แสดงวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล.....	42
แผนภาพที่ 3.2 สรุปขั้นตอนการแปลงเปลี่ยนข้อมูล จากการกระบวนกรเก็บรวบรวมข้อมูลสู่การวิเคราะห์ข้อมูล.....	43
แผนภาพที่ 4.1 แสดงแผนการดำเนินงานพัฒนาระบบรางในประเทศไทย	68
แผนภาพที่ 5.1 แสดงประเด็นการเมืองภายใต้กระแสการเมืองตามทัศนคติของคิงค็อน	87
แผนภาพที่ 5.2 แสดงประเด็นปัญหาภายใต้กระแสปัญหาตามทัศนคติของคิงค็อน.....	95
แผนภาพที่ 5.3 แสดงข้อเสนอนโยบายภายใต้กระแสนโยบายตามทัศนคติของคิงค็อน	100
แผนภาพที่ 5.4 ตัวแบบแสดงการแปลงเปลี่ยนสภาพของวาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง.	103

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อกล่าวถึงระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย ก็มักถือกันว่าเริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงริเริ่มกิจการรถไฟไทยอย่างเป็นทางการขยายกิจการดังกล่าวตามลำดับ หลายรัฐบาลก็มีนโยบายพัฒนาระบบการขนส่งทางรางเรื่อยมากระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ.2558) ทั้งนี้ “โครงการรถไฟความเร็วสูง” (High Speed Train Project) ก็ถือเป็นโครงการหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ก่อนแนวคิดดังกล่าวจะได้รับการสานต่อในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรอย่างเด่นชัด หากแต่ด้วยปัจจัยหลายประการ โครงการดังกล่าวก็กลับปรากฏผลเป็นวาระนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่สุดในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ.2554-2557 แม้ว่าในเวลาต่อมาโครงการดังกล่าวก็ต้องหยุดชะงักไปด้วยปัจจัยทางการเมืองก็ตาม แต่จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ใช้เวลาร่วม 20 ปีกว่าที่จะเริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดนั้นก็น่าสนใจว่า บริบทในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีปัจจัยเช่นไรที่ทำให้นโยบายดังกล่าวก่อร่างได้อย่างเด่นชัด อีกทั้งมีปัจจัยใดไม่ว่าจะเป็นปัญหาในสังคม ผู้มีบทบาทต่อการผลักดันนโยบาย รวมถึงกระแสต่างๆ ในสังคมขณะนั้นที่เอื้ออำนวยให้นโยบายดังกล่าวสามารถก่อร่างและสานต่อจนเป็นเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เข้าเสนอต่อรัฐสภาด้วย

หากย้อนกลับไปตั้งแต่ยุคเริ่มแรกของระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยก็มีผู้กล่าวไว้ว่า “รถไฟถือเป็นผลิตภัณฑ์สำคัญชิ้นหนึ่งในการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 (Mead, 2006; ธงชัย วินิจจะกุล, 2556) กล่าวคือ จุดเริ่มต้นของรถไฟไทยเกิดขึ้นจากปัจจัยการล่าอาณานิคมและการปรับประเทศให้เป็นสมัยใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2433 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมรถไฟขึ้นสังกัดกระทรวงโยธาธิการ เพื่อเป็นการเชื่อมต่อพระนครและหัวเมืองต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน อันสะท้อนถึงการตระหนักและให้ความสำคัญกับการคมนาคมขนส่งสินค้าและผู้คนภายใน และยิ่งแสดงถึงการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางที่ขยายไปสู่หัวเมืองต่างๆ เพื่อง่ายต่อการตรวจตราป้องกันภัยอันตรายทั้งจากภายในและภายนอกอาณาจักรหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รถไฟเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นสมัยใหม่และการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเป็นทางการในบริบทโลกยุคล่าอาณานิคมนั่นเอง

ทั้งนี้ แม้ทางรถไฟที่เปิดให้ใช้งานได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีทั้งสิ้นเพียง 932 กิโลเมตรและยังไม่แล้วเสร็จอีกถึงประมาณ 690 กิโลเมตรนั้น หากต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตัดทางรถไฟเพิ่มมากขึ้นเป็น 2,581 กิโลเมตร และอยู่ในระหว่างการก่อสร้างอีก 497 กิโลเมตร รวมถึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ รวมกิจการรถไฟสายเหนือและสายใต้ทั้งสองเข้าไว้เป็น “กรมรถไฟหลวง” ด้วย (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2513; นคร จันทร, 2555; ลม เปลี่ยนทิศ, 2556) อันแสดงให้เห็นพัฒนาการที่ต่อเนื่องจากรัชกาลก่อนได้อย่างดี ก่อนที่กิจการรถไฟไทยได้ชะงักงันลงเมื่อไทยประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกิจการรถไฟเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้พิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งกิจการรถไฟเป็นเอกเทศ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เพื่อจัดตั้ง “การรถไฟแห่งประเทศไทย” เปลี่ยนแปลงสถานะจากหน่วยงานราชการมาสู่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อฟื้นฟูซ่อมแซมทางรถไฟหลังจากถูกทิ้งระเบิดเสียหายเป็นจำนวนมากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2513; สารคดี, 2556) โดยเส้นทางรถไฟที่ก่อสร้างภายหลังเปลี่ยนหน่วยงานรับผิดชอบเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จนถึงปัจจุบันมีเส้นทางรถไฟเพิ่มขึ้นเพียง 666 กิโลเมตร

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงสถานภาพมาเป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวกลับได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในด้านลบมาโดยตลอดจากผู้ใช้บริการรถไฟในแทบทุกยุคทุกสมัย ยิ่งเมื่อพิจารณาจากบริบทโลกที่เทคโนโลยีได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยกลับยังคงขำรุดทนต์โทรม ขาดการซ่อมบำรุงและขาดวินัยในการเดินรถ จึงทำให้มีการกล่าวถึงกระทั่งกลายเป็นข้อเรียกร้องให้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาพัฒนาด้านคมนาคมอยู่เสมอ แต่ท้ายที่สุดก็ถูกยับยั้งคัดค้านโดยสหภาพการรถไฟ (Bowring, 2009; Mahitthirook & Marukatat, 2010) ด้วยสาเหตุดังกล่าวเหล่านี้ ก็เป็นผลให้รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) ได้ริเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility) ของโครงการรถไฟความเร็วสูง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ต่อมาในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ลงมติอนุมัติโครงการดังกล่าว หลังจากมีการศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง แต่โครงการชะงักลงเนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณในการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, p. 1)

โครงการรถไฟความเร็วสูงกลับมาเป็นรูปธรรมอีกครั้งและได้รับกล่าวถึงในฐานะหนึ่งในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปีพ.ศ. 2547 โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา หากแต่โครงการดังกล่าวก็ต้องถูกยกเลิกไปอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดถัดมาจากพรรคพลังประชาชนนำโดยนายสมคร สุนทรเวช ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและตั้งใจจะสานต่อโครงการรถไฟความเร็วสูงอีกครั้งก็ตาม แต่ด้วยสภาพการณ์ทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความวุ่นวายก็ทำให้โครงการดังกล่าวมิได้คืบหน้าเท่าที่ควร ก่อนที่โครงการดังกล่าวจะถูกหยิบยกขึ้นมาสานต่ออีกครั้งเมื่อพรรคประชาธิปัตย์สามารถเป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาลได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 โครงการรถไฟความเร็วสูงจึงได้รับการสานต่ออีกครั้ง และในครั้งนี้มีทั้งรัฐบาลจีนและรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสนใจลงทุนในโครงการดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสนใจกับเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ส่วนรัฐบาลจีนมีความมุ่งหวังที่จะเชื่อมต่อเส้นทางของรัฐบาลจีนที่กำลังเจรจาสร้างรถไฟความเร็วสูงในลาวด้วยงบประมาณกว่าหลายล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ เข้ากับเส้นทางกรุงเทพฯ-หนองคาย ไปจนถึงสิงคโปร์ โดยประมาณการไว้ว่าจะแล้วเสร็จภายในปีพ.ศ. 2554-2557 (Chantruthai, Taneerananon, Acharya, & Taneerananon, 2013, p. 3) หากแต่ในเวลาต่อมาด้วยปัญหาของระบบรางที่ความกว้างแตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบรางของจีนเป็นขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร ซึ่งสามารถรับกับรถไฟความเร็วสูงที่มีความเร็ว 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงได้ ส่วนของไทยมีขนาดรางกว้างเพียง 1 เมตร การสร้างใหม่ก็จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากถึง 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จึงทำให้โครงการต้องสะดุดลง (ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, 2554)

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูงก็ทำให้เห็นได้ชัดว่าโครงการดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงและพยายามผลักดันจากรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยเป็นเวลาร่วม 20 ปี ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ถึงทศวรรษ 2550 หากแต่ยังไม่มีรัฐบาลใดสามารถผลักดันเป็นวาระนโยบายที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจน กระทั่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งจัดรัฐบาลได้สำเร็จก็ได้ยกให้โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นหนึ่งในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MoU) กับรัฐบาลจีน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่รวมอยู่ด้วย บันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว จึงเป็นสัญญาณเริ่มต้นต่อการลงทุนด้านการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย

กระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลได้ยก “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.” จำนวน 2 ล้านล้านบาท สำหรับใช้พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ รัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าของระบบรางและให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานและผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 แต่ในท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ตกไป ด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นอาจสรุปได้ว่า แม้โครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมถึงขั้นการลงมือปฏิบัติก็ตาม หากกระบวนการดังกล่าวได้เข้าใกล้ความเป็นจริงมากที่สุดถึงขั้นกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) โดยนำศึกษาต่อไปให้ละเอียดว่า ในบริบทเวลาดังกล่าว เหตุใดโครงการรถไฟความเร็วสูงจึงเกิดขึ้นและสามารถก่อตัวจนสามารถพัฒนาเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลได้สำเร็จ เนื่องจากโครงการดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจจากประชาชนรวมถึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างทั้งด้านบวกและด้านลบด้วยจำนวนเงินงบประมาณมหาศาลที่รัฐต้องการจะทุ่มเพื่อผลักดันนโยบายดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความน่าสนใจของประเด็นดังกล่าวอาจไม่ได้อยู่ที่ผลสุดท้ายที่ว่าโครงการต้องปิดตัวลงไปเท่านั้น เพราะขั้นตอน “การเข้าสู่วาระนโยบาย” ของโครงการนี้ก็มีประเด็นให้วิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้งอยู่ไม่น้อย

อนึ่ง ผู้วิจัยพบเป็นเบื้องต้นว่า “การเข้าสู่วาระนโยบาย” (Agenda Setting) ในวงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ไทยยังไม่มีกรกล่าวถึงหรือศึกษาอย่างกว้างมากนัก ทั้งการศึกษายังไม่เน้นกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย อย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้เป็น “ทางผ่าน” เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นหลัก หากแท้จริงแล้วกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากเป็นการศึกษาจุดกำเนิดของนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะ ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจที่มาที่ไปของนโยบายและเป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะอื่นๆ ต่อไป โดยผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของจอห์น คิงตัน (John W. Kingdon) ในหนังสือ **Agenda, Alternatives and Public Policies** (1984) ถือเป็นกรอบความคิดสำคัญที่ช่วยชี้ให้เห็นกระบวนการดังกล่าวชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะแนวคิดนี้ได้แสดงตั้งแต่ความเป็นมาของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงตัวผู้ผลักดันนโยบายอีกด้วย

สำหรับแนวคิดพหุกระแสของคิงด็อนนั้นได้อธิบายไว้ว่า การเข้าสู่วาระนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีปัจจัยหรือ “กระแส” สำคัญหลายประการมาเกี่ยวข้อง โดยคิงด็อนได้แบ่งกระแสดังกล่าวเป็น 3 กระแสหลัก ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสการเมือง (Political Stream) และกระแสนโยบาย (Policy Stream) เมื่อมีภูมิสังคม (Societal Predisposition) บางอย่างหรือเกิดปัญหาที่ประชาชนให้ความสนใจมากเพียงพอ กระแสต่างๆดังกล่าวก็จะเริ่มมีความสัมพันธ์กัน และเมื่อมีแรงผลักดันมากเพียงพอหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก็จะเปิดกว้างออกเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายได้ต่อไป ด้วยเหตุนี้ แนวคิดนี้จึงถือเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับใช้วิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากสามารถทำความเข้าใจตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจนถึงกระบวนการจัดทำนโยบาย พร้อมกันนั้นยังสามารถเข้าใจสาเหตุได้ว่า เหตุใดทางเลือกอื่นๆจึงไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่วาระนโยบาย และยังช่วยให้เข้าใจความเป็นมาว่า เพราะเหตุใดหัวข้อหรือประเด็นปัญหาจึงเข้ามาอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ทางเลือกที่พวกเขาเลือกนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร การเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร คำถามเหล่านี้ก็เป็นแนวทางเพื่อให้สามารถนำมาอธิบายและสร้างความเข้าใจปรากฏการณ์ของการเข้าสู่วาระนโยบายโครงการรถไฟความเร็วสูงได้อย่างลึกซึ้งมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งเน้นศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย ผ่านโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวางและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงในหลายด้าน อีกทั้งเมื่อย้อนดูภูมิหลังของโครงการดังกล่าวก็เห็นเส้นทางของโครงการที่ถูกกล่าวถึง สานต่อและปิดตัวลงไปเป็นช่วงๆ หากในช่วงเวลาที่เลือกศึกษานั้นก็อาจถือได้ว่าเป็นการผลักดันนโยบายที่เกือบเกิดขึ้นได้จริงที่สุดก็ว่าได้ โดยการวิจัยนี้จะประยุกต์ใช้แนวคิดพหุกระแสของจอร์จ คิงด็อนเข้ามาอธิบายเพื่อเป็นกรอบในการทำความเข้าใจความเป็นมาของนโยบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย รวมไปถึงบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบาย ตลอดจนไปจนถึงการสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยด้วย เพื่อท้ายที่สุดจะได้เข้าใจการเข้าสู่วาระนโยบายนี้และอาจนำไปสู่การทำความเข้าใจผลที่ตามมาของกระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งและรอบด้านอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง
3. เพื่อสร้างตัวแบบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง

1.3 คำถามการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัยอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายมีบทบาทอย่างไรต่อกระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการศึกษานโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยโดยมุ่งศึกษาเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูง ในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2554-2557) เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุด โดยเน้นที่ขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบายอันนำไปสู่การสร้างตัวแบบในการอธิบายขั้นตอนดังกล่าว

1.5 คำนิยามศัพท์ที่สำคัญในการศึกษา

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญเพื่อให้เข้าใจตรงกันในการนำเสนอในบทต่อไป จำนวน 10 คำ ดังต่อไปนี้

- 1) ระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย (Rail Transit System) หมายถึง ระบบขนส่งคนและสินค้าด้วยราง
- 2) โครงการรถไฟความเร็วสูง (High-Speed Train Project) หมายถึง โครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ.2554-2557)
- 3) รถไฟความเร็วสูง (High Speed Train) หมายถึง รถไฟระบบรางที่มีความเร็วรถไฟสูงสุดตั้งแต่ 250 กิโลเมตร/ชั่วโมงขึ้นไป (The Council of The European Union, 1996)
- 4) ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาท (The Draft Bill on the Two-Trillion-Baht Loan) หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
- 5) แนวคิดพหุกระแส หรือตัวแบบพหุกระแส (Multiple Streams Model) หมายถึง ตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของจอห์น คิงดอน ซึ่งประกอบด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย
- 6) กระแสปัญหา (Problem Stream) หมายถึง กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาวซึ่งก่อให้เกิดความรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดี แต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 108-113)
- 7) กระแสการเมือง (Political Stream) หมายถึง เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) ซึ่ง

ตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่นๆ ด้วยในเวลาเดียวกันก็ได้ (Kingdon, 1984, p. 188; Larkin & Paul, 2012, p. 29)

- 8) กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1984, p. 188; นพดล อุดมวิศวกุล, 2548, p. 34; ปิยากร หวังมหาพร, 2546, p. 40)
- 9) ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหารอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ผู้ผลักดันนโยบายยังหมายรวมถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละกระแสตามแนวคิดทฤษฎีกระแส โดยผู้ผลักดันนโยบายจะยกประเด็นปัญหาที่เห็นว่าสำคัญให้กลายเป็น “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental Agenda) ทั้งยังทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทางใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่นๆ ในทฤษฎีกระแส (Kingdon, 1984, pp. 68-70)
- 10) ภูมิสังคม (Societal Predisposition) หมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมทางการเมือง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถค้นพบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษา รถไฟความเร็วสูง
2. สามารถวิเคราะห์บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษา รถไฟความเร็วสูง
3. สามารถสร้างตัวแบบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษา รถไฟความเร็วสูง

1.7 ข้อจำกัดของการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกจาก 2 หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ (1) ภาคเอกชน เนื่องจากประเด็นคำถามเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งถือเป็นความลับของทางบริษัท และ (2) กลุ่มทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่มีความยากลำบาก แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็ได้ใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยเข้าถึงได้มาวิเคราะห์หาข้อสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้แทนข้อมูลเชิงลึกข้างต้น

1.8 การนำเสนอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการเขียนวิทยานิพนธ์ออกเป็น 6 บท ตามลำดับต่อไปนี้

บทแรกจะเป็นการกล่าวถึงประวัติศาสตร์แนววิพากษ์ของปมทางประวัติศาสตร์ในอดีต โดยเริ่มจากการกำเนิดขึ้นของระบบขนส่งทางรางในประเทศจนถึงการเกิดขึ้นของหน่อความคิดเรื่องรถไฟความเร็วสูงในประเทศ รวมไปถึงจุดมุ่งหมายของงานวิจัยชิ้นนี้ด้วย ต่อมาบทที่ 2 จะเป็นทบทวนแนวคิดของ คิงค็อน ผ่านหนังสือ รวมไปถึงบทวิจารณ์แนวคิดดังกล่าว ทั้งของไทยและต่างประเทศ ซึ่งจะยกตัวอย่างวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาร้อยเรียง ให้เห็นจุดบอดทางวิชาการ ซึ่งเป็นเหตุผลของการทำงานวิจัยชิ้นนี้ ก็เพื่อเติมกลบจุดบอดดังกล่าว โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มาจากระเบียบวิธีวิจัย 2 วิธี คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) โดยจะกล่าวในบทที่ 3 จากนั้นจะให้ภูมิหลังตั้งแต่จุดก่อกำเนิดซึ่งเริ่มตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยและพัฒนาการของโครงการดังกล่าวในช่วงเวลาถัดๆมา โดยที่ผู้วิจัยจะให้รายละเอียดที่สำคัญโดยเฉพาะบริบทและปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้เห็นภาพรวมของโครงการดังกล่าว ในบทที่ 4 และจะวิเคราะห์หลังถึงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ของโครงการนี้ โดยใช้ช่วงเวลาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษาเพื่อตอบคำถามถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบาย ผ่านการประยุกต์ใช้ตัวแบบทฤษฎีกระแส ของ คิงค็อน เป็นกรอบการอธิบาย เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสร้างตัวแบบในการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างเป็นระบบต่อไปซึ่งเป็นการต่อบัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ ในบทที่ 5 จากนั้นบทที่ 6 จึงเป็นการสรุปภาพรวมทั้งหมด อภิปรายผลการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการต่อยอดสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้

บทที่ 2

แนวคิด ตัวแบบ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

*“Agendas exist at all levels of government,
Every community and every body of government.”*

(Birkland, 2007, p. 63)

2.1 บทนำ

เมื่อกล่าวถึงประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ในวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะในโลกตะวันตกโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นนี้ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง หากเมื่อย้อนกลับมาয়วงวิชาการไทยก็พบว่า นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่ได้กล่าวถึงประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างกว้างขวางมากนัก ดังจะสังเกตได้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเท่าที่ผู้วิจัยพบมีจำนวนไม่มากที่ทำการศึกษารื่องนี้อย่างจริงจัง¹ ทั้งพบด้วยว่า การศึกษายังไม่เน้นกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) อย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้เป็น “ทางผ่าน” เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นหลัก หากแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากเป็นการศึกษาจุดกำเนิดของนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะ ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจที่มาที่ไปของนโยบายและเป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะอื่นๆต่อไป

ทั้งนี้ การจะทำความเข้าใจกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดพหุกระแส² (Multiple Streams Model) ของจอห์น คิงด็อน (John W. Kingdon) ถือเป็นกรอบความคิดสำคัญที่ช่วยชี้ให้เห็นกระบวนการดังกล่าวชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะแนวคิดนี้ได้แสดงตั้งแต่ความเป็นมาของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงตัวผู้ผลักดันนโยบายอีกด้วย

¹ เช่น งานของ 1. (ปิยากร หวังมหาวร, 2546) 2. (นพดล อุดมวิศวกุล, 2548) 3. (ศักรพร ธีรศิริกุล, 2549) 4. (อาณัฐชัย รัตตกุล, 2551) 5. (ณัฐวุฒิ จินารัตน์, 2554) เป็นต้น

² คำว่า “พหุกระแส” ที่ผู้วิจัยใช้ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยสร้างขึ้นสำหรับแทนคำจากภาษาอังกฤษว่า Multiple Streams Model ซึ่งจะปรากฏในงานวิจัยนี้เป็นแห่งแรก เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีงานวิชาการชิ้นใดกล่าวถึงคำดังกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง

ในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยจะนำเอาแนวคิดพหุกระแสมาอธิบายกระบวนการการเข้าสู่นโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ภาพรวม พัฒนาการไปจนถึงวิธีการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้มาใช้เพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยอธิบายให้เข้าใจกระบวนการดังกล่าวอย่างรอบด้านต่อไป รวมไปถึงความเหมาะสมของแนวคิดดังกล่าวต่อการนำมาใช้ในงานวิจัยนี้ด้วย

2.2 นโยบายและนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่ผู้วิจัยจะอธิบายกระบวนการการเข้าสู่นโยบายต่อไปนั้น ผู้วิจัยขอกล่าวถึงนิยามของคำว่า “นโยบาย” (Policy) กับคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) เพื่อให้เข้าใจตรงกันและเพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะเป็นเบื้องต้น

ผู้วิจัยพบว่าทั้ง “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ต่างมีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ให้ความหมายไว้และมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลายไปตามฐานคิดของแต่ละคน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในคำนิยามของคิงตันแล้ว คำว่า นโยบาย หมายถึง “ทางเลือก” โดยทั่วไป (Alternative) ส่วนคำว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “ทางที่ถูกเลือกโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง” เพื่อกำหนดนโยบาย เช่น รัฐบาลสามารถให้ทางเลือกทางนโยบายได้ แต่หากนโยบายนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการหรือออกเป็นกฎหมายได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือจากสาเหตุใดก็ตาม นโยบายก็ไม่สามารถกลายเป็นนโยบายสาธารณะได้ สอดคล้องกับที่คิงตัน เสนอว่า นโยบาย คือ ทางเลือกด้านนิติบัญญัติหรือกฎหมาย ซึ่งยังไม่ถึงช่วงการพิจารณาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นตอนการบังคับใช้ (Enforcement)

การนิยามดังกล่าวถือว่าเป็นการนิยามเพิ่มเติมขึ้นมาจากอดีต เพราะในทัศนะของคิงตัน “ทางเลือก” คือ ชุดของตัวเลือกที่สามารถใช้แก้ปัญหาเฉพาะเจาะจงในขั้นการตัดสินใจนโยบาย โดยเห็นว่า แม้ “ทางเลือก” มักแตกต่างกันไป แต่ก็ย่อมสอดคล้องกับประเด็นในขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบาย โดยจะมี “ทางเลือกที่เป็นไปได้” เกิดขึ้น หมายถึง ชุดของแนวความคิดที่มีโครงสร้างชัดเจน เป็นเหตุเป็นผลและเป็นทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ลักษณะเช่นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งสิ้น โดยก่อนที่จะเป็น “ทางเลือกที่เป็นไปได้” นั้นก็ย่อมต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ การประเมินค่าใช้จ่าย ความเป็นไปได้ และการรับฟังเสียงประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วย (Kingdon, 1984, p. 4)

นิยามของคิงตันที่เข้าใจได้ไม่ยากนักข้างต้นได้รับอิทธิพลจากการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ทั้งยังสอดคล้องกับนิยามของ คาร์ล ฟรีดริค (Friedrich, 1963) ที่ได้เสนอความหมายของ นโยบายสาธารณะ ว่าเป็น “ชุดของข้อเสนอกับแนวทางการปฏิบัติของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สภาพปัจจัยที่ประกอบด้วยปัญหา อุปสรรคและโอกาส ซึ่งการ

นำเสนอนโยบายก็เพื่อใช้ประโยชน์และพยายามเอาชนะสภาพปัจจัยดังกล่าวเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือทำให้ย้อนกลับไปตระหนักถึงวัตถุประสงค์เริ่มต้นด้วย” นอกจากนี้ยังมีวิลเลียม เจนกินส์ (Jenkins, 1978) ซึ่งให้ความหมายไปในทิศทางเดียวกันว่า นโยบายสาธารณะ คือ “ชุดของการตัดสินใจที่เชื่อมโยงกันโดยมีนักการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อเลือกเป้าหมายและวิธีการอันนำไปสู่การบรรลุสิ่งที่ต้องการ”

จากนิยามตามทัศนะของคิงค็อน ฟรีดริคและเจนกินส์ ที่กล่าวมาถือได้ว่าให้ความสำคัญไปที่ การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเป็นหลักและนำมาสู่ข้อสรุปสำหรับว่า “นโยบาย” หมายถึง ชุดของทางเลือกที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลกำหนดขึ้น แต่ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติ ส่วน “นโยบายสาธารณะ” หมายถึง ชุดของทางเลือกที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลกำหนดขึ้นและได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติต่อไปแก่ประชาชนแล้ว

อนึ่ง นอกจากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอและสรุปนิยามของคำทั้งสองไว้ข้างต้นแล้วก็ตาม หากแต่ผู้วิจัยขอกกล่าวถึงนิยามของ “นโยบายสาธารณะ” เพิ่มเติมต่อไปอีกด้วย เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงในงานวิจัยนี้เป็นหลัก เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นมุมมองของการให้นิยามนโยบายสาธารณะอย่างหลากหลายในมิติที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีนิยามใดได้รับการยอมรับจากวงวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์โดยสมบูรณ์ทั้งหมด ต่อไปนี้

โรมัส อาร์ ดาย (Dye, 1972, p. 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สาเหตุที่ผลักดันให้รัฐบาลกระทำการบางอย่าง รวมถึงผลของความแตกต่างจากการเลือกที่จะทำหรือไม่กระทำการบางอย่าง

ไมเคิล คราฟท์และสก็อตต์ เฟอ์ลลอง (Kraft & Fulong, 2004, p. 4) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางสังคม โดยอาจเป็นปัญหาที่มีเงื่อนไขไม่เป็นที่ยอมรับในวงกว้างและต้องได้รับการแทรกแซงจากรัฐบาล เช่น ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน รวมไปถึงปัญหาการให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ชาร์ล โคชรานและเอลัวอิส มาโลน (Cochran & Malone, 2005, p. 1) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้ว่า คือ การศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ เสนอว่า นโยบายสาธารณะ คือ การนำนโยบายสาธารณะทั้งของภาครัฐบาล องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรและหน่วยงานที่ไม่สังกัดรัฐบาลมาประกอบกัน โดยมีภาครัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดให้ครอบคลุม มีการบ่งบอกถึงแนวทางในการปฏิบัติงานหรือโครงการ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย (และหรือปัญหาในสังคม) และวิธีการเพื่อให้บรรลุผล ทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้ภาครัฐสามารถจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคมโดยรวม ขณะเดียวกันองค์กรที่มีได้แสวงหา

กำไรและมิได้สังกัดกับรัฐบาลก็มีส่วนช่วยรัฐบาลปฏิบัติงานเพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย นิยามของ สร้อยตระกูลดังกล่าวมีฐานคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะไม่ควรมุ่งเน้นแต่ นโยบายภาครัฐเพียงอย่างเดียว กล่าวคือควรครอบคลุมองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) ที่ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ เช่นกัน (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2535, p. 143)

ศุภชัย ยาวะประภาษ นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต”(ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2533, p. 3)

ชนิดา จิตตรุทธะ เห็นว่า “นโยบายสาธารณะ นิยามถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่รัฐบาลออกแบบขึ้นเพื่อรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ”(ชนิดา จิตตรุทธะ, 2556, p. 2)

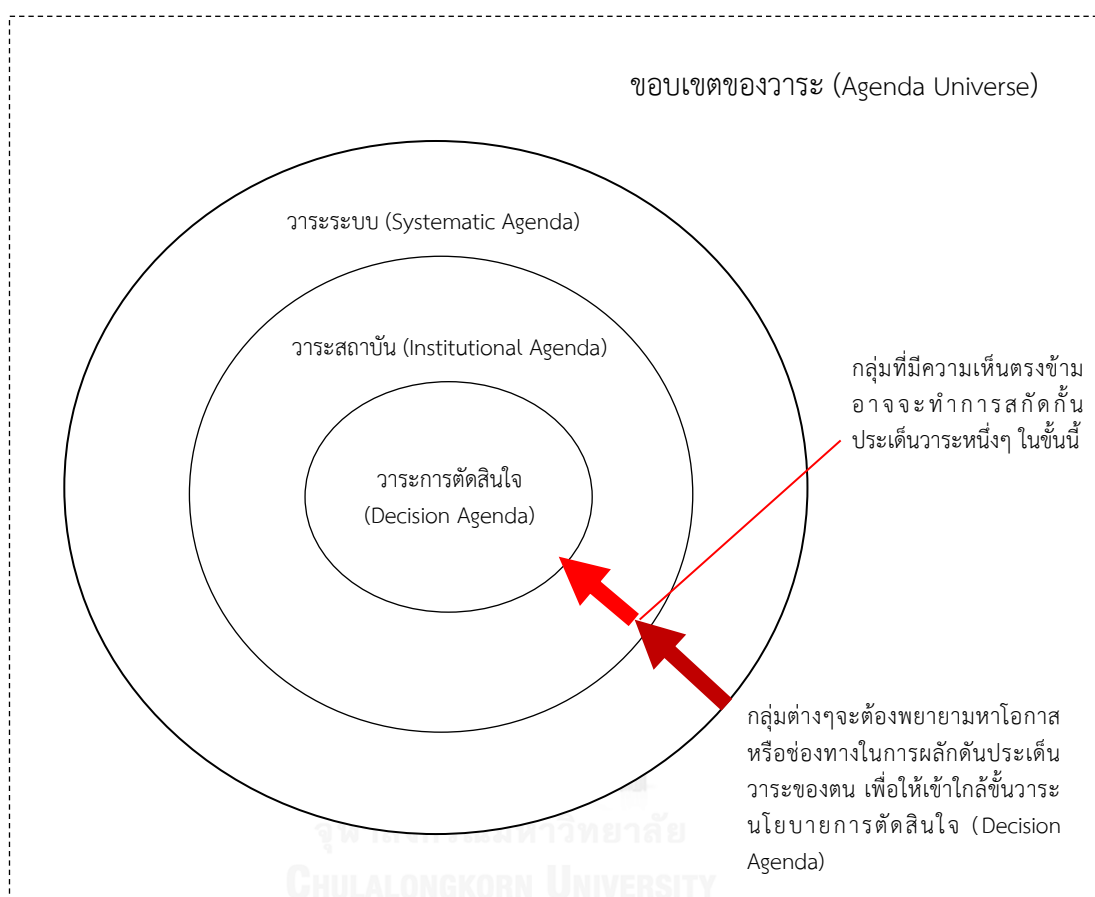
จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า คำนิยามแทบทั้งหมดล้วนมุ่งเน้นไปที่ตัวแสดงภาครัฐเป็นสำคัญ ทั้งที่วาระจะเลือกกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรม หรือเป็นชุดของแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งหมดก็เพื่อผลประโยชน์และหรือส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน โดยภาพรวมทั้งสิ้น อันแสดงให้เห็นถึงนัยยะของการนิยามที่แตกต่างหลากหลายไปตามฐานคิดนั่นเอง

2.3 การเข้าสู่วาระนโยบาย: นิยาม ความเป็นมาและพัฒนาการสู่แนวคิดพหุกระแส

ในที่นี้ “วาระ” (Agenda) หมายถึง ชุดของปัญหา การเข้าใจสาเหตุ สัญลักษณ์ ผลลัพธ์ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่นๆ ที่ประกอบสร้างให้เป็นปัญหาสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) จึงหมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญและยังคงดำรงอยู่ในสังคม ทั้งยังอาจหมายรวมถึงการร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาด้วย (Birkland, 2007, p. 63)

คำอธิบายข้างต้นสอดคล้องกับนิยามของคิงด็อน ที่ว่า “วาระนโยบาย” (Policy Agenda) คือ ชุดของหัวข้อหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ร่วมกันให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา” (Kingdon, 1984, p. 3) ซึ่งวาระนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก วาระนโยบายของรัฐบาล (Governmental Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของรัฐบาล ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้รับการพิจารณาให้ยังคงอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Active Decision) (Kingdon, 1984, p. 4)

ในขณะที่ “วาระ” เป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของรัฐบาล ขณะเดียวกันทุกประชาคมและทุกภาคส่วนของรัฐบาลก็สามารถแบ่งระดับของวาระย่อยได้เป็น 4 ระดับ โดยประยุกต์แนวคิดของโรเจอร์ คอบบ์และชาลส์ เอลเดอร์ (Cobb & Elder, 1983, p. 85) ดังแผนภาพที่ 2.1



แผนภาพที่ 2.1 แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Birkland, 2007, p. 64

จากแผนภาพที่ 2.1 เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจผู้วิจัยขอความรู้เรื่องเซตในทางคณิตศาสตร์มาใช้ในการอธิบายให้เห็นภาพได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยจะสามารถอธิบายได้ว่า วาระทั้งหมดจะอยู่ในเอกภพสัมพัทธ์ (U) ที่เรียกว่า “ขอบเขตของวาระ” (Agenda Universe) กล่าวคือ ความคิดทั้งหลาย (Ideas) อาจถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันในแง่สังคมหรือแ่งระบบการเมือง ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้สามารถแสดงออกทางความคิดได้ค่อนข้างมาก แต่จากความคิดทั้งหลายจำนวนมากก็จะมีเพียงบางความคิดที่ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียงในระดับของ

“วาระระบบ”(Systematic Agenda)³ เท่านั้น อันจะประกอบไปด้วย เขตวาระสถาบันและเขตวาระการตัดสินใจ โดยวาระระบบจะครอบคลุมบางความคิดที่อาจจะถูกเพิกเฉยจากรัฐบาลและประกอบด้วยประเด็นปัญหาที่ประชาชนหรือประชาคมทางการเมืองเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากประชาชนและตั้งอยู่บนขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลจะกระทำได้ ส่วน “วาระสถาบัน”(Institutional Agenda)⁴ ถือเป็นสับเซตของวาระระบบ จะหมายถึง ชุดของประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตัดสินใจ ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและด้านทรัพยากรก็ทำให้วาระข้างต้นคงเหลือประเด็นปัญหาไม่มากนักที่สามารถเปลี่ยนจากวาระระบบมาเป็นวาระสถาบัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถยกประเด็นปัญหาที่ตนสนใจหรือเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาได้ และวาระดังกล่าวก็อาจกลายเป็น “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) ได้โดยทันที

ทั้งนี้ เมื่อประเด็นปัญหาสาธารณะแปรเปลี่ยนจากวาระระบบมาสู่ระดับของวาระสถาบันแล้วนั้นก็อาจจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเห็นตรงกันข้ามหาหนทางสกัดกั้นประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ในขั้นนี้หรืออาจเกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ก็เป็นได้ หากประเด็นปัญหาผ่านเป็นวาระสถาบันโดยสมบูรณ์แล้วก็เข้าสู่ขั้นตอนต่อมาคือ “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda) ซึ่งถือว่าเป็นสับเซตของวาระสถาบันและวาระระบบ โดยวาระการตัดสินใจนี้มีไว้เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไร การพิจารณาจะขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

อนึ่ง การเข้าสู่วาระนโยบายยังอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประเด็นปัญหาและทางเลือกที่เป็นเสมือนทางออกนั้นๆ ได้รับความสนใจหรือกระทั่งสูญเสียความสนใจจากสาธารณชนและชนชั้นนำ ส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ เพื่อให้สามารถเข้าสู่วาระนโยบายอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะในสังคมหรือระบบการเมืองใดก็ตาม ตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการใด กระทั่งตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคลย่อมไม่มีอำนาจมากเพียงพอจะเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด หรือแม้กระทั่งแก้ปัญหาทั้งหมดพร้อมกันในเวลาเดียวได้ (Hilgartner & Bosk, 1988, pp. 53-78) ด้วยเหตุนี้กลุ่มต่างๆ จึงจำเป็นต้องแย่งชิงพื้นที่เพื่อเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตนไปพร้อมกับ

³ อนึ่ง ยังมีนักวิชาการได้ใช้คำภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น 1. (ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร, 2555, p. 9) ได้นิยาม “Systematic Agenda” คือ วาระที่ประชาชนให้ความสนใจ 2. (อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี, 2551, p. 23) ได้นิยาม “Systematic Agenda” หรือวาระที่เป็นระบบ หมายถึงวาระนโยบายที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมทั่วไป เป็นลักษณะของปัญหาที่นโยบายที่ถูกนำเสนอจากประชาชน หากแต่ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อสะดวกแก่การเข้าใจและจดจำจึงขอใช้คำว่า “วาระระบบ” ในงานวิจัยชิ้นนี้

⁴ เช่นเดียวกับคำก่อนหน้า ศุภชัย ยาวะประภาษและ ปิยากร หวังมหาพรก็ได้นิยาม “Institutional Agenda” ว่า วาระที่รัฐบาลให้ความสนใจ ส่วน อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี นิยาม “Institutional Agenda” ว่า วาระที่เป็นสถาบัน ซึ่งหมายถึงวาระที่เป็นทางการเพราะเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง การเป็นวาระสถาบันคือปัญหาดังกล่าวถูกนำเสนอโดยรัฐบาล หากแต่ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อสะดวกแก่การเข้าใจและจดจำจึงขอใช้คำว่า “วาระสถาบัน” ในงานวิจัยชิ้นนี้

ประเด็นปัญหาอื่นๆ อีกมากมายที่ร่วมเป็นส่วนแบ่งหนึ่งในพื้นที่อันจำกัดของวาระนโยบาย (Birkland, 2005, p. 109) ท้ายที่สุด เมื่อวาระนโยบายได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ วาระนโยบายจะมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองต่อไป (Dye, 1972)

การเข้าสู่วาระนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเป็นอย่างมากเนื่องจากมีตัวแสดง (Actors) จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งข้อเสนอต่างๆ ที่ตามมาซึ่งส่งอิทธิพลอย่างยิ่งที่สามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อตัวนโยบาย⁵ การเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลายทำให้ตัวนโยบาย (Policy Outcome) ยากที่จะคาดเดาได้นั่นเอง

ตัวอย่างที่แสดงความซับซ้อนข้างต้นสามารถอ้างอิงจากผลการศึกษาของคิงตันที่ศึกษากระบวนการทางนโยบายการขนส่งและการสาธารณสุขในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1976-1979 คิงตัน ได้ใช้เวลากว่า 4 ปีผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในและนอกรัฐบาลจำนวน 247 บทสัมภาษณ์ โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model)⁶ ของโคเฮนและคณะก่อนปรากฏผลการศึกษาในหนังสือชื่อ **Agenda, Alternatives and Public Policies** ในปี ค.ศ. 1984 ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายพยายามทำให้เกิดการประสานกันระหว่างกระแสทั้งสาม อันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้หน้าต่างแห่งโอกาสเปิดออกและกลายเป็นนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไป

อย่างไรก็ตามต้องทำความเข้าใจก่อนว่าผลการศึกษาของคิงตันนี้เป็นผลการศึกษาของสังคมการเมืองแบบอเมริกา ซึ่งเป็นสังคมการเมืองแบบพหุนิยม (Pluralistic Society) แต่สำหรับสังคมไทยซึ่งมีลักษณะของสังคมการเมืองซึ่งนำโดยชนชั้นนำ (Elite-led Society) จึงเป็นข้อสังเกตต่อคำอธิบายดังกล่าวว่าเหมาะสมหรือไม่อย่างไรต่อการนำมาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายในสังคมไทยซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในลำดับสุดท้าย

กระแสทั้งสามที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายตามทัศนะของคิงตัน (Kingdon, 1984, pp. 90-164) ถือเป็นคำอธิบายที่มีคุณูปการต่อการอธิบายการข้ามผ่านวาระนโยบายจากกล่องวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่กล่องวาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) อย่างยิ่ง ในที่นี้จึงจะขอขยายความกระแสทั้งสาม ดังต่อไปนี้

⁵ คิงตันแบ่งตัวแสดงนโยบาย (Policy Making) เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก กลุ่มตัวแสดงภายในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ ส่วนอีกกลุ่มคือ กลุ่มตัวแสดงนอกรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ นักวิจัย สื่อมวลชน ความเห็น ของประชาชน (Kingdon, 1984, pp. 2-3)

⁶ ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) เป็นการรวบรวมทางเลือกเพื่อสืบเสาะปัญหา สถานการณ์ของการตัดสินใจที่มีความเกี่ยวข้องรวมถึง ผลของการแก้ปัญหาเกิดจากศึกษาวิจัย และผู้ทำการตัดสินใจก็จะค้นหาแนวทางที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาได้

1. **กระแสปัญหา (Problem Stream)** คิงตันไม่ได้ให้นิยามคำว่า “กระแสปัญหา” โดยตรง เพียงแต่กำหนดเป็นกรอบสำหรับการอภิปรายกว้างๆ ไว้ว่า กระแสปัญหาคือ กระแสที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจาก อิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาวซึ่งก่อให้เกิดความรู้ และความรู้อื่นๆ ร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือนนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดี แต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจน กลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 108-113)

2. **กระแสการเมือง (Political Stream)** เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบ ราชการและระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะนั้น (National Moods) ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบต่อเรื่องเกี่ยวกับกระแส อื่นๆ ด้วยในเวลาเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็พบว่า ทั้ง สองกระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดัน “วาระนโยบาย” เป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง (Kingdon, 1984, p. 188; Larkin & Paul, 2012, p. 29)

3. **กระแสนโยบาย (Policy Stream)** เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและ กระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าว จนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือ ระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น การออก กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1984, p. 188; นพดล อุดมวิศวกุล, 2548, p. 34; ปิยากร หวังมหาพร, 2546, p. 40) ซึ่งคิงตันอุปมากระแสนโยบายดังกล่าวเสมือนน้ำซูปก้นหม้อ หมายถึง เมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนอยู่ก้นหม้อเพื่อ รอตัวช่วยมาทำละลายซูป ตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะชุมชนนโยบายและรัฐบาลว่าสุดแท้แต่ว่า นโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ว่ายนอนอยู่ในซูปมากน้อยเพียงใดเพื่อให้ ได้นำซูปที่พร้อมรับประทาน (Kingdon, 1984, p. 116)

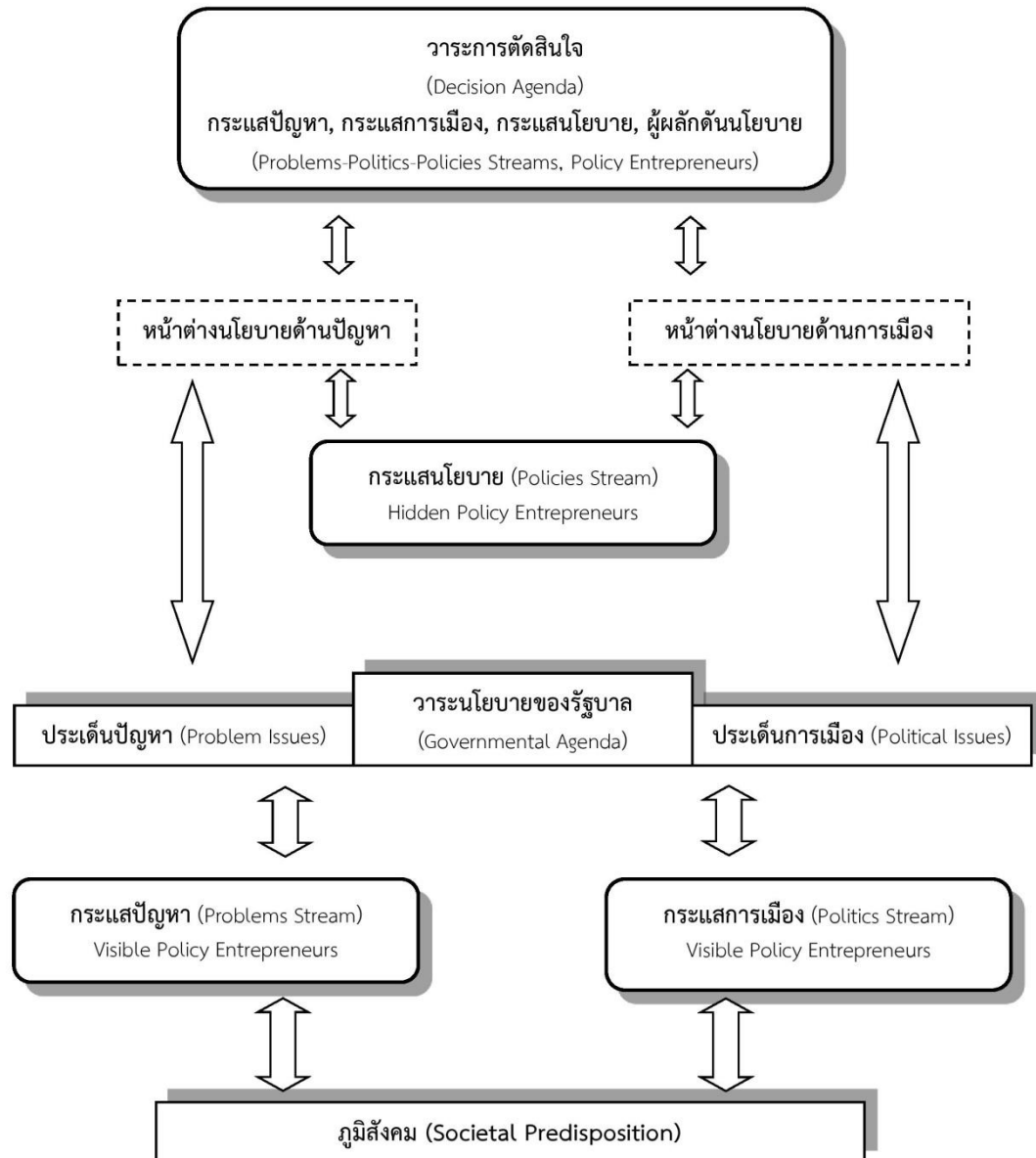
ทั้งนี้ คิงตัน (Kingdon, 1984, p. 188) มองว่ากระแสทั้งสามประการดำเนินการอย่างเป็น อิสระต่อกันและเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็น อย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็น หน้าต่างนโยบายด้านปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างนโยบายด้านการเมือง (Political Window)

จากนั้นหน้าตาทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กับกระแสนโยบายในลำดับถัดไป ดังที่หน้าต่านโยบายด้านปัญหามักปรากฏขึ้นเมื่อผู้ตัดสินใจถูกชักจูงใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสำคัญ โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นทางออกในขณะนั้น ส่วนหน้าต่านโยบายด้านการเมืองจะปรากฏเมื่อนักการเมืองรับเอาประเด็นปัญหามาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นก็เริ่มต้นกำหนดประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเสนอใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อสร้างข้อเสนอ (Kingdon, 1984, p. 182) ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดออกมาเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในอนาคตต่อไป (ปิยากร หวังมหาพร, 2546, pp. 40-41; ศุภชัย ยาวะประภาช และ ปิยากร หวังมหาพร, 2555, p. 9)

การที่หน้าตาต่างจะเปิดออกได้ก็มีพื้นฐานจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองเรื่องการเลือกตั้งถือว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการเคลื่อนไหวที่ให้โอกาสกับกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่าได้นำเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตน (Birkland, 2005, p.116) ส่วนการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าตาที่มองเห็นได้ชัดเจนที่สุดในระบบนโยบายสาธารณะ (Kingdon, 1984, p. 176) ซึ่งสามารถสรุปการแปลงเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบายในทัศนะของ คิงด็อน ดังแผนภาพที่ 2.2

ทั้งหมดที่กล่าวมาย่อมทำให้เห็นว่าแนวคิดพหุกระแสของคิงด็อน เป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับใช้วิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) เนื่องจากสามารถทำความเข้าใจตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจนถึงกระบวนการจัดทำนโยบาย พร้อมกันนั้นยังสามารถเข้าใจเหตุผลด้วยว่า เหตุใดทางเลือกทางนโยบายอื่นๆจึงไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะคำถามทั่วไปในการศึกษาของคิงด็อน มักมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจความเป็นมาว่าเพราะเหตุใดหัวข้อหรือประเด็นปัญหาจึงเข้ามาอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ทางเลือกที่พวกเขาเลือกนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร การเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร และเหตุใดเวลาในการทบทวนแนวคิดเรื่องนโยบายจึงเกิดขึ้นในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Kingdon, 1984, p. 11) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำตัวแบบพหุกระแสวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายนั้น ผู้ศึกษาจำเป็นต้องพิจารณา “ภูมิสังคม”⁷ (Societal Predisposition) อันหมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรละทิ้งจากบริบทของการศึกษารวมถึงการนำตัวแบบไปใช้ด้วย

⁷ ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้



แผนภาพที่ 2.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบายตามทัศนะของคิงดีออน
ที่มา: ปรับปรุงจาก MacDonagh-Dumler, 2000, p. 10

2.4 ผู้ผลักดันนโยบาย: ตัวแปรต่อการเปลี่ยนแปลงจากวาระสู่นโยบายสาธารณะ

“ผู้ผลักดันนโยบาย” (Policy Entrepreneurs) ถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหาร อย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ผู้ผลักดันนโยบายยังหมายรวมถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละกระแสตามแนวคิดพหุกระแส โดยผู้ผลักดันนโยบายจะยกประเด็นปัญหาที่มีเห็นว่า สำคัญให้กลายเป็น “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental Agenda) ทั้งยังทำหน้าที่ริเริ่มและ พัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทางใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสาน ประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่นๆ ในพหุกระแส

ในทิวทัศน์ผู้ผลักดันนโยบายอาจจะเป็นนักการเมือง คณะที่ปรึกษาของรัฐบาล บริษัทเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โดยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ต้องเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อการลงทุน ทั้งในด้าน ความคิด ด้านเวลา และด้านงบประมาณ ซึ่งทุกกลุ่มก็ต่างมุ่งหวังหวังผลประโยชน์เมื่อนโยบายถูก ผลักดันและนำไปใช้ในอนาคตนั่นเอง (Kingdon, 1984, pp. 68-70)

ตามทัศนะของคิงตัน ผู้ผลักดันนโยบายอาจมีเพียงบทบาทเดียวหรือสองบทบาทพร้อมกัน ได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของพหุกระแส โดยที่อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ ในกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ และกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นไม่ได้ ดังนี้

สำหรับผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อาจเข้ามามีส่วนร่วม ในกระแสปัญหาและกระแสการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหานั้นๆ ให้ กลายเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ พวกเขาสามารถเพิ่มหรือย้ายวาระได้ เนื่องจากพวกเขา มักดำรงตำแหน่งสูงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Groups) และกลุ่มล็อบบี้ยิสต์ (Lobbyists) เป็นต้น

ส่วนผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อ เสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบาย กลุ่มนี้มักปรากฏอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นพื้นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่ เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล พวกเขา มักสนับสนุนชุดของทางเลือกที่มี ประสิทธิภาพสำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ข้าราชการ นักวิจัยด้าน นโยบายสาธารณะ ผู้บริหาร นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 68-70) นอกจากนี้ในบริบทสังคมไทยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นยังอาจหมายรวมถึง กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียในนโยบาย อดีต นักการเมือง เป็นต้น

2.5 ตัวแบบพหุกระแส: การทบทวนทิศทางการศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยขอทบทวนทิศทางการศึกษาตัวแบบพหุกระแสทั้งในและต่างประเทศไว้เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลการศึกษาก่อนที่จะนำข้อค้นพบในงานศึกษาวิจัยก่อนหน้ามาอภิปรายต่อไป

งานศึกษาสำคัญในโลกตะวันตกที่ช่วยให้เห็นภาพการนำตัวแบบพหุกระแสไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย ขึ้นแรกคืองานศึกษาของจอห์น แม็คดอนนัท-ดัมเลอร์ (MacDonagh-Dumler, 2000) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง **Toxic Substances and Federal Water Policy: Application of Kingdon's Model of Agenda Change to The Great Lake Water Quality Agreement of 1972** ซึ่งได้กล่าวถึง ข้อตกลงว่าด้วยคุณภาพของน้ำเกรตเลกส์ ปี ค.ศ. 1972 (The Great Lake Water Quality Agreement) ที่ถือว่าเป็นภาพตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการให้ความสนใจของรัฐบาลต่อวาระเรื่องมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่เคยมีมาก่อน การแปลงเปลี่ยนของวาระนโยบายที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดมีความสัมพันธ์กับการถือกำเนิดของนโยบายทางน้ำของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำ ปี ค.ศ. 1965 ถือเป็นการกำหนดนโยบายทางน้ำระดับชาติเป็นครั้งแรก โดยให้แต่ละรัฐมีหน้าที่ในการรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษทางน้ำของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่อยู่ในบริเวณเกรตเลกส์ ไม่มีนโยบายด้านการจัดการมลพิษทางน้ำที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับสารพิษ เช่นปรอทและสารกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบพหุกระแสไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ในกรณีศึกษาเรื่องข้อตกลงว่าด้วยคุณภาพของน้ำเกรตเลกส์ ปี ค.ศ. 1972 ได้ในทุกด้าน การศึกษากฎนี้ดังกล่าวก็ถือเป็นสังเคราะห์องค์ความรู้ที่มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจการเลื่อนลำดับความสำคัญของวาระนโยบายของรัฐบาล (Governmental Agenda) โดยมีปัจจัยที่สำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ข้อค้นพบที่สำคัญของงานชิ้นนี้ คือ การดำเนินกระแสนโยบาย (Policy Stream) จะเกิดสะดุดลงก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระแสปัญหาและกระแสการเมืองกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแทนในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย เพราะกระแสทั้งสามต้องดำเนินการอย่างเป็นอิสระจากกันตามแนวคิดของคิงตัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเปลี่ยนแปลงวาระนโยบายจึงต้องมีอิสระจากกันและในขณะเดียวกันหากขาดกระแสใดกระแสหนึ่งก็ย่อมไม่สามารถประสบความสำเร็จได้

งานศึกษาลำดับถัดมาของโทนี คลุกกิง (Klucking, 2003) ได้ทำวิจัยเรื่อง **Kingdon on Defense: An Analysis of the Policy Streams Approach and a Policy Streams Analysis of the Goldwater-Nichols Act** โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์เข้ามาประยุกต์และใช้ข้อมูลจากงานวิจัยของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาประกอบกับเอกสารปฐมภูมิเกี่ยวกับการนำไปสู่การเข้าสู่วาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปทางกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1986 (The Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act: GNA) ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายทาง

การทหารที่มีความสำคัญ โดยเกิดจากข้อเรียกร้องต่อการปฏิรูปโครงสร้างของการบริหารงานทางทหารในปี ค.ศ. 1941 และความล้มเหลวของรัฐที่ออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงทางทหาร ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 อย่างไรก็ตาม GNA ยังถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอย่างมาก จนนำมาสู่คำถามของงานวิจัยที่ว่า GNA เข้ามาเป็นวาระสาธารณะได้อย่างไรแล้วเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Congress) ได้อย่างไร รวมไปถึงคำถามที่ว่า ทำไมวาระดังกล่าวจึงเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ.1986 โดยผลการวิจัยพบว่า ตัวแบบพหุกระแสทำให้เห็นภาพที่ขยายกว้างขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ทางนโยบาย (Policy Area) ไปสู่การพัฒนาพื้นที่ทางนโยบายทางด้านกรกลาโหมด้วย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงคุณภาพตามตัวแบบพหุกระแสของคิงตันในงานวิจัยชิ้นนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความลึกซึ้งของข้อมูลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ไม่ใช่ข้อมูลทั้งหมด หรือแม้ว่ากระแสนโยบาย (Policy Stream) จะเป็นที่ยอมรับนำมาประยุกต์ใช้ก็ตาม หากแต่ก็ยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดในการทำความเข้าใจ บริบทและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางนโยบายอยู่ด้วย

ส่วนงานวิจัยของแอนโตน วอห์เลอร์ (Wohlers, 2004) ทำการศึกษาเรื่อง **River Cities: A Study of Agenda-Setting** โดยใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพ งานชิ้นนี้มีฐานคิดที่เชื่อว่าประเด็นนโยบาย (Policy Issues) บางประเด็นมีแนวโน้มที่ดึงดูดความสนใจของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ฐานคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อพยายามไขปัญหาของการเข้าสู่วาระนโยบายโดยเชื่อมโยงกับการเพิ่มขึ้นของประเด็นนโยบาย การแข่งขันกันผลักดันวาระนโยบาย กระทั่งความล้มเหลวของการผลักดันวาระที่ปรากฏในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายโดยเฉพาะประเด็นวาระนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับตัวแสดง (Actors) ของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองดาเวนพอร์ตไอโอวา/เกาเรี้อค และอิลลินอยส์ในสหรัฐอเมริกา ข้อค้นพบของวอห์เลอร์พบว่า ประชาชนซึ่งหมายถึงรวมถึงอารมณ์สาธารณะ (Public Mood) ในแต่ละเมือง นักการเมืองท้องถิ่นในระดับผู้บริหารทั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ กลุ่มคนเหล่านี้มักมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและหรือคัดค้านกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย ทั้งยังเป็นส่วนสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบายออกก็ต่อเมื่อเมื่อนโยบายดังกล่าวเป็นวาระสถาบัน (Institutional Agenda) ที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้บริหารมองเห็นความสำคัญและนำวาระนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในทางตรงกันข้าม หน้าต่างนโยบายจะถูกปิดลงก็ต่อเมื่อผู้จัดทำนโยบาย (Policy Maker) เห็นว่าประเด็นปัญหาอาจมีผลต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้น ซึ่งมักจะถูกคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ในชั้นวาระสถาบันด้วย

นอกจากนี้ยังมีงานของเจิ้นหัว เฉิน (Chen, 2011, pp. 115-144) นักวิจัยจาก Center for Transportation Public-Private Partnership Policy , George Mason University ก็ได้ใช้วิธีการศึกษาเดียวกันกับนักวิชาการทั้งสามท่านข้างต้น ในบทความชื่อว่า **Is the Policy Window Open for High-Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model of Policymaking** งานของเฉินเน้นไปที่เรื่องการเปิดหน้าต่างนโยบายรถไฟความเร็วสูงในสหรัฐอเมริกาเพื่อแสดงการลดและละความสนใจลงจากโครงการรถไฟความเร็วสูงในสหรัฐอเมริกา ก่อนที่โครงการดังกล่าวจะย้อนกลับมาเป็นวาระนโยบายหลังจากที่นายบารัค โอบามา ชนะการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 2009 อันสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ทับถมมานาน ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าของสายการบิน (Airline Delay) หรือการจราจรที่ติดขัดบนท้องถนน โดยบทความชิ้นนี้ได้อธิบายภาพกว้างของระบบขนส่งทางรางในสหรัฐอเมริกา ก่อนนำตัวแบบพหุกระแสมาใช้วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าว ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นทางเลือกเริ่มแรกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับให้บริการด้านการท่องเที่ยวในระยะยาว ส่วนในระยะสั้นก็ถือเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างงานให้กับคนในประเทศ ทั้งนี้ แนวคิดการสร้างรถไฟความเร็วสูงไม่ได้เกิดขึ้นเพียงชั่วข้ามปีแต่เป็นการใช้เวลายาวนานเกือบครึ่งศตวรรษ ไม่ต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้เวลากว่าครึ่งศตวรรษในการทำแผนศึกษาข้อมูลพื้นฐานไปจนถึงการจัดทำร่างนโยบายขึ้นเพื่อรอการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) นอกจากนี้ข้อค้นพบของเฉินยังระบุด้วยว่า แม้จะมีปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ถดถอย แต่ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำประเทศก็ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย โดยเหตุผลหลักของผลักดันนโยบายรถไฟความเร็วสูงก็มักเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลอื่นๆ ดังนั้น กระแสการเมืองและกระแสปัญหาจึงเป็นสองกระแสหลักที่ทำให้เกิดการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อสองกระแสเข้าคู่กันจะต้องมีอีกกระแสหนึ่ง ก็คือกระแสนโยบาย เป็นกระแสคู่ขนานกันเกิดหลังจากการเข้าคู่ดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกและเข้าสู่วาระการตัดสินใจตามลำดับ

นอกจากการงานศึกษาในวงวิชาการตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาแล้ว สำหรับวงวิชาการไทยที่นำตัวแบบพหุกระแสมาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ก็พบบ้างโดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต 3 ชิ้นหลักๆ โดยมีจุดร่วมกัน คือ การอธิบายนโยบายสาธารณะ โดยใช้ตัวแบบพหุกระแสวิเคราะห์ผ่านเอกสารทางวิชาการ เอกสารราชการ รวมไปถึงบันทึกการประชุมต่างๆ โดยกล่าวถึงเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่จะให้น้ำหนักไปที่การศึกษาระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นสำคัญ ได้แก่

(1) วิทยานิพนธ์ของปิยากร หวังมหาพร (2546) เรื่อง **นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย** ถือเป็นงานการศึกษาที่บุกเบิกประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายเล่มแรกของประเทศไทย ข้อเสนอจากการศึกษาพบว่า กระแสนโยบาย (Policy Stream) เกิดขึ้นจาก อิทธิพลขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ในฐานะผู้โอนถ่ายนโยบาย ที่ผลักดันให้เกิดแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 1 ขึ้น พร้อมกันนั้น จากบริบททางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายของรัฐ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นกระแสการเมืองตามตัวแบบพหุกระแส รวมไปถึงกระแสปัญหาซึ่งได้แก่ โครงสร้างประชากรและครอบครัว การขยายอายุเกษียณราชการก่อนกำหนด ซึ่งส่งผลต่อการเปิดออกของหน้าต่างนโยบายด้วย

(2) วิทยานิพนธ์ของนพดล อุดมวิศวกุล (2548) เรื่อง **การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย** เป็นงานที่ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งจากงานของปิยากร หวังมหาพร ผลการศึกษาพบว่า ในมิติกระแสปัญหา เกิดจากการก่อตั้งองค์การการค้าโลก ในปี ค.ศ.1995 ทำให้ประเทศผู้นำเข้าหันมาสนใจกับประเด็นทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมากขึ้น ซึ่งมักถูกหยิบยกขึ้นมากำหนดมาตรฐานของสินค้าเพื่อพิจารณาการนำเข้า ขณะที่ในมิติกระแสนโยบาย ก็ได้รับอิทธิพลสำคัญจากองค์การระหว่างประเทศ การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้ทุนไปศึกษาดูงาน ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสนใจถึงประเด็นดังกล่าวในการนำมาพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อผลักดันเป็นนโยบายต่อไป ส่วนในมิติกระแสการเมืองก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อการให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว เห็นได้รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่เข้ามารับตำแหน่งหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2534 ทำให้ประเด็นดังกล่าวเข้ามาอยู่ในความสนใจของรัฐบาลอีกครั้งหลังจากที่ประเด็นดังกล่าวตกกระยงหนึ่ง หากแต่ภายหลังการเมืองภายในประเทศก็ขาดเสถียรภาพอีก ประเด็นปัญหาก็กถูกลดความสนใจลงไปตาม จนกระทั่งรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมา มีความเข้าใจด้านธุรกิจเป็นอย่างดี ประกอบกับเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้เกิดกระแสการเมืองผลักดันควบคู่กับกระแสปัญหา และกระแสนโยบายที่พร้อมรอเข้าคู่กันอยู่แล้ว จึงทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้ในที่สุด

(3) วิทยานิพนธ์ของศักรพร ธีรศิริกุล (2549) เรื่อง **กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย : ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** พบว่ากระแสการเมือง ในช่วงสงครามเย็นได้นำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาด้านพวกคอมมิวนิสต์ ส่วนกระแสนโยบายเกิดจากการส่งผ่านแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศแม่แบบ แต่ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการเสนอแนวคิดดังกล่าวกับรัฐบาลไทย หากแต่เกิดจากประชุมและศึกษาดูงานในต่างประเทศ ส่วนกระแสปัญหา (Problem Stream) เป็นกระแสที่ทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่ออุดช่องโหว่ของข้อกฎหมาย

จากทั้งหมดที่กล่าวมาพบว่า วิทยานิพนธ์ทั้ง 3 ชิ้นได้ให้ข้อสรุปที่เหมือนกัน คือ นอกจากตัวผู้ผลักดันนโยบาย แล้วกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ในสภาวะการณ์ของการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)

ทั้งหมดที่กล่าวมาในหัวข้อชี้ให้เห็นว่า การนำแนวคิดพหุกระแสของคิงด้อมมาปรับใช้ในงานวิจัยถือมีความเหมาะสมและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายไปถึงการกำหนดนโยบายได้ เพราะเป็นแนวคิดที่ทำให้เราได้ทบทวนทิศทางของกระแสต่างๆ ที่โน้มนำ และเมื่อกระแสต่างๆ สามารถประสานกันไปได้ วาระนโยบายจึงเกิดขึ้นตามที่คิงด้อมได้กล่าวไว้ อนึ่งอย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าตัวแบบพหุกระแสเป็นผลลัพธ์ของสังคมการเมืองแบบพหุนิยมของประเทศสหรัฐอเมริกา การนำมาใช้วิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายของไทย ซึ่งเป็นสังคมการเมืองแบบนำโดยชนชั้นนำ ผู้วิจัยเห็นว่ามีเหมาะสม เนื่องจากเป็นสังคมประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน แต่อาจจะไม่เหมือนกันในส่วนของบริษัททางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามแนวคิดพหุกระแส เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย นอกจากนี้แล้วยังเป็นยังให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ทัศนคติ ความเห็นของ ตัวแสดงทางนโยบายในแต่ละกระแสได้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการวิเคราะห์ทางออกในการแก้ไขปัญหาปัญหา (ปิยากร หวังมหภาพร, 2551, p. 58) แต่กรอบแนวคิดแบบทุกกรอบคิดมักมีบางจุดที่อาจไม่สามารถนำมาอธิบายได้หมด เช่นเดียวกับแนวคิดของคิงด้อมเองก็ยังมีช่องโหว่ในบางจุดเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วแนวคิดนี้ถือว่ายังสามารถวิเคราะห์แก่นแกนหลักของการการเข้าวาระสู่นโยบายของไทยได้อย่างดี

2.6 สรุป

ในกระบวนการเกิดขึ้นของ “นโยบายสาธารณะ” การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ถือเป็นขั้นตอนแรกสุด และจากงานวิจัยที่ผ่านมาที่มักใช้แนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ จอห์น คิงด้อมมาใช้ศึกษา โดยวิเคราะห์ผ่านกระแสทั้งสามซึ่งต่างก็เป็นอิสระต่อกัน อันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกัน และได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) แล้ว หน้าตางานนโยบายก็จะเปิดออกเพื่อนำไปสู่การรับวาระนโยบายก่อนนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายที่คิงด้อมเรียกว่า “วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda)” พร้อมกันนี้จากงานวิจัยทั้งของไทยและต่างประเทศที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ชัดว่า แนวคิดพหุกระแสสามารถนำมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์และอธิบายกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างดี ยิ่ง อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดความเข้าใจต่อ “ภูมิสังคม” (Societal Predisposition) ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรละทิ้งในฐานะที่เป็นบริบทของการศึกษา เพื่อให้หน้าตัวแบบพหุกระแสไปประยุกต์ใช้ได้อย่างลึกซึ้งและรอบด้านต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิทยาในการศึกษาวิจัย

แม้ว่าการทำวิจัยทางสังคมศาสตร์ การเข้าถึงความจริงแท้สมบูรณ์ (Absolute Truth) เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะผู้วิจัยสามารถค้นหาความจริงได้บางระดับเท่านั้นก็ตาม แต่ในทางสังคมศาสตร์สิ่งที่เรียกว่าระดับความพึงพอใจที่สมเหตุสมผลถือว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ในการศึกษาวิจัย (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556, p. 4) โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีวิทยา การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นกรอบการวิเคราะห์ตามที่ผู้วิจัยนำแนวคิด และทฤษฎีในบทที่ 2 เพื่อแสวงหาระดับความพึงพอใจที่สมเหตุสมผล งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยกรณีศึกษา (Case Study) เป็นฐานเพื่อผู้วิจัยจะได้ เก็บข้อมูลลงลึกอย่างใกล้ชิดและเจาะจงไปที่จุดหนึ่งจุดใดของปรากฏการณ์ทางสังคมนั้น (พิชณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, p. 158) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้เวลาในช่วงแรก เพื่อสำรวจ หาหัวข้อวิจัย แนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะจำกัดขอบเขต ในการศึกษา ตั้งประเด็นคำถาม หากกรอบแนวคิดทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ ตลอดจนสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย ส่วนในช่วงที่สอง ผู้วิจัยจะสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริง และสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งเป็นสำคัญ โดยข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์หมีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ

3.1.1 การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศด้านรถไฟความเร็วสูง รายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมไปถึง บทความทางวิชาการ งานวิจัยที่ศึกษาโดยภาครัฐและเอกชน และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

- เอกสารทางวิชาการ จากหน่วยงานภาครัฐดังนี้
 1. กระทรวงคมนาคม
 2. โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ระยะที่ 1 กรุงเทพฯ-พิษณุโลก
 3. โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ระยะที่ 2 พิษณุโลก-เชียงใหม่
 4. โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา
 5. โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-ระยอง
 6. โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-หัวหิน
 7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 8. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
 9. ศาลรัฐธรรมนูญ
 10. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- บทความวิชาการ/หนังสือ/งานวิจัย/วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้อง
 1. คลังปัญญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(<http://cuir.car.chula.ac.th/>)
 2. โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (<http://tdc.thailis.or.th/tdc/>)
 3. ฐานข้อมูล ISI (<http://apps.webofknowledge.com/>)
 4. ฐานข้อมูล SCOPUS (<http://www.scopus.com/>)
 5. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ต่างประเทศ
(<http://search.proquest.com/>)
 6. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย (<http://thesis.stks.or.th/>)
 7. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
(http://library.cmu.ac.th/digital_collection/etheses/)
 8. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
(<http://www.thapra.lib.su.ac.th/thesis/>)
 9. ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงสารสารไทย
(http://www.kmutt.ac.th/jif/public_html/index.html)

10. สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (หอสมุดกลาง)
 11. ห้องสมุดรฟพส ดี. สมิต และชำนาญ ยุวบูรณ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บทสัมภาษณ์ผ่านรายการโทรทัศน์ วิดีทัศน์บันทึก การประชุมและเอกสาร จากงานสัมมนาวิชาการ
1. การสัมมนาวิชาการ เรื่อง “High Speed Train Project: 2 ล้านล้านบาทกับรถไฟความเร็วสูง ใครได้ใครเสีย?”
วิทยากร คือ คุณนคร จันทศร นายแพทย์รักษัพงศ์ เวียงเจริญ และนายฐิติพันธ์ พัฒนมงคล
 2. การสัมมนาวิชาการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและขนส่งทางรางของประเทศไทย: ยุทธศาสตร์ที่หายไป”
วิทยากร คือ คุณนคร จันทศร รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์
 3. การสัมมนาวิชาการ เรื่อง “กรณีรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย” **วิทยากร คือ** รองศาสตราจารย์ ดร.วิศณุ ทรัพย์สมพล อาจารย์ ดร.ศิรตล ศิริธร และ ดร.สุรศักดิ์ ทวีศิลป์
 4. ปาฐกถาพิเศษหัวข้อ “เชื่อมภาค เชื่อมชีวิตบูรณาการทุกทิศสู่ความเจริญ” โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์
 5. บทสัมภาษณ์นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ผ่านรายการเฟซบุ๊กหน้า (Face Time) ในหัวข้อ “รถไฟความเร็วสูง ขับเคลื่อนประเทศ” โดย ดนัย เอกมหาสวัสดิ์
 6. บทสัมภาษณ์นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ผ่านรายการมติชนทีวีข่าวค่ำ ในหัวข้อ “ต้นทุนค่าแท้จริงรถไฟไทย อะไรคือความคุ้มทุน? หวานเย็น ความเร็วสูง” โดย ฟาร์รุ่ง ศรีขาว
 7. บทสัมภาษณ์ ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ผ่านรายการกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ ช่วงตีแตกประเด็นโลก หัวข้อ “รถไฟความเร็วสูง”

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้สัมภาษณ์จะทำการสอบถามรายละเอียดในแต่ละด้านอย่างครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยลักษณะคำถามจะประกอบด้วย คำถามทั่วไป (Throw-away Question) คำถามหลัก (Essential Question) คำถามเพิ่มเติม (Extra Question) และคำถามซักไซ้ไล่เลียง (Probing Question) เพื่อให้ได้เรื่องราวที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (อัญชานา ณ ระนอง, 2554, p. 187) โดยผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย และมีส่วนสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยเบื้องต้น ผู้วิจัยได้สรุปบัญชีรายชื่อของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

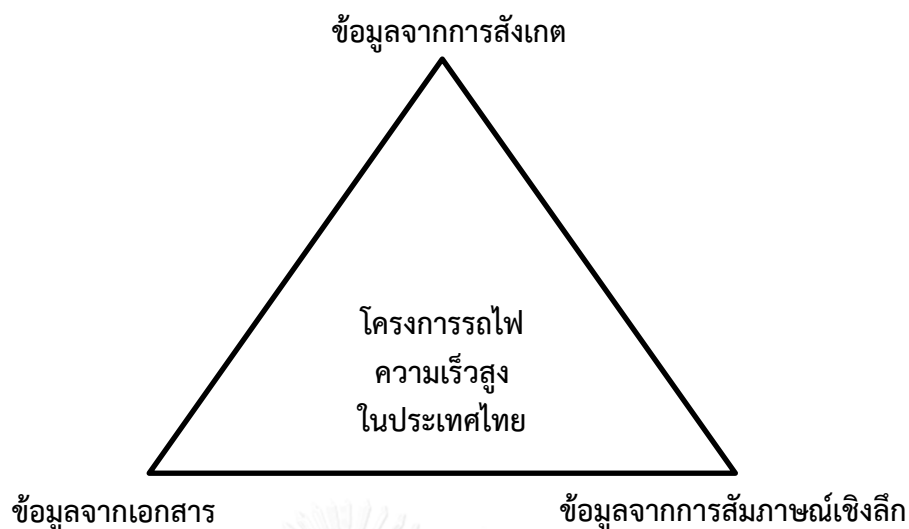
- รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
- นายนคร จันทศร ที่ปรึกษาผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาเทคโนโลยีระบบขนส่งทางรางแห่งชาติและอดีตรองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย
- ดร.สุเมธ องกิตติกุล ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่งและโลจิสติกส์ TDRI
- นายแพทย์รักษัพงศ์ เวียงเจริญ ประธานเว็บไซต์รถไฟไทย ดอทคอม
- รองศาสตราจารย์ ดร.วิศณุ ทรัพย์สมพล อดีตที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- อาจารย์ ดร.ศิริดล ศิริธร คณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ โครงการรถไฟความเร็วสูง ในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ มีดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรหันมาให้ความสนใจโครงการรถไฟความเร็วสูงมีอะไรบ้าง
2. ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ ท่านคิดว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดคือผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ซึ่งทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล
3. ผู้ให้สัมภาษณ์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันหรือคัดค้านอย่างไรบ้างต่อประเด็นนโยบายดังกล่าว
4. ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาที่ทำให้การเข้าสู่วาระนโยบายสิ้นสุดลงและไม่สามารถเกิดเป็นนโยบายในทางปฏิบัติได้คืออะไร
5. ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะอย่างไรต่อนโยบายดังกล่าวหากเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลในอนาคต

3.2 การตรวจสอบข้อมูล

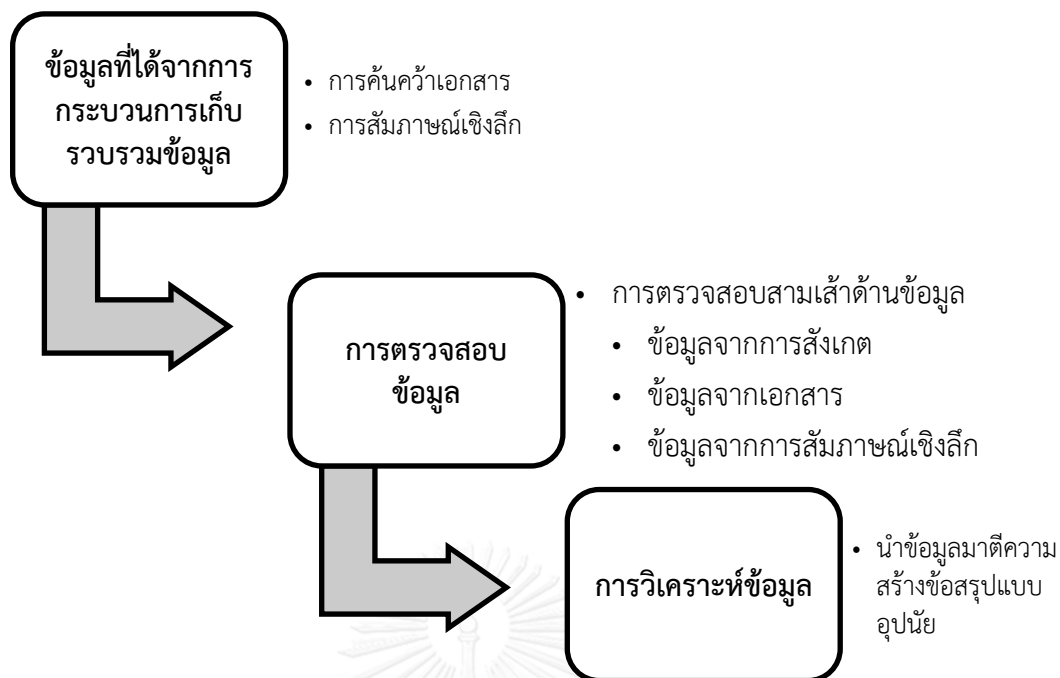
ข้อจำกัดประการหนึ่งของงานวิจัยเชิงคุณภาพ คือ งานวิจัยเชิงคุณภาพอาจจะเกิดการลำเอียงหรืออคติของผู้วิจัยต่อเรื่องที่ศึกษา เพื่อป้องกันอคติที่อาจเกิดขึ้นการตรวจสอบข้อมูลจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญก่อนการวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลในงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับและนำมาใช้กันมาก คือ การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) และ 3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้จะใช้ “การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล” โดยเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสังเกต เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก มาตรวจสอบจุดร่วมที่สอดคล้องกันของข้อมูลเพื่อให้สามารถยืนยันถึงความถูกต้องของข้อมูลที่จะนำไปใช้ในขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป ยกตัวอย่างเช่น ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านเอกสาร สัมภาษณ์ และการสังเกต มาจัดกลุ่มข้อมูลตามหัวข้อที่จะวิเคราะห์ จากนั้นหาจุดร่วมจากข้อมูลจากทั้ง 3 แหล่ง ซึ่งผู้วิจัยจะต้องตรวจสอบข้อมูลในลักษณะดังกล่าวในทุกข้อมูล ก่อนจะวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับถัดไป ซึ่งสามารถสรุปเป็นแผนภาพที่ 3.1 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3.1 แสดงวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการศึกษาผ่านเอกสารและจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เริ่มจากศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมไปถึงวรรณกรรมของ ไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพกว้างของประเด็นปัญหา บริบทแวดล้อมทาง การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย จากนั้นผู้วิจัยจะศึกษาข้อมูล จากบทสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ก่อนนำเอาข้อมูลที่ได้มาผ่านการตรวจสอบข้อมูลโดยการ “การ ตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล” เพื่อเป็นการ จากนั้นนำข้อมูลมาตีความ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (สุภางค์ จันทวานิช, 2552, p. 144) หมายถึงข้อสรุปที่ค้นหาความจริงจากหลักฐานรวมถึงกลุ่ม ตัวอย่าง เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อสรุปของประชากรส่วนใหญ่ จากนั้นจึงร้อยเรียงให้เข้ากับข้อมูลปฐมภูมิ ที่ได้จากบทสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงจุดบกพร่อง โดยการถกเถียงทางวิชาการใน ประเด็นที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้ข้อมูลที่ครอบคลุมแล้วจึงเขียนเป็นวิทยานิพนธ์ และเพื่อให้ เห็นพัฒนาการของปัญหาและข้อสรุปทางวิชาการของผู้วิจัย ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการแปลงเปลี่ยน ข้อมูลจากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลสู่การวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3.2 สรุปขั้นตอนการแปลงเปลี่ยนข้อมูล
จากการกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลสู่การวิเคราะห์ข้อมูล

3.4 ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ ระยะเวลารวมทั้งสิ้น 12 เดือน

3.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้พยายามตอบคำถามที่ตั้งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาโดยมีวิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้ที่มาของคำตอบของคำถามดังกล่าว ดังจะแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงวิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์	แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	การเก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล
1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง	<ul style="list-style-type: none"> - ภูมิสังคม - กระแสปัญหา - กระแสการเมือง - กระแสนโยบาย - การเปิดหน้าต่างนโยบาย 	การค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก	นำข้อมูลมาตีความ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ผลักดันนโยบาย - กลุ่มผลประโยชน์ 	การค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก	นำข้อมูลมาตีความ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย
3. เพื่อสร้างตัวแบบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง	<ul style="list-style-type: none"> - แนวคิดเรื่องระดับของวาระ - ตัวแบบทฤษฎีกระแส 	การค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก	จากการสรุปยอดความคิดจากคำตอบของวัตถุประสงค์ข้อ 1 และข้อ 2

3.6 สรุป

จากระเบียบวิธีวิทยาในการศึกษาวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีวิทยา “การวิจัยเชิงคุณภาพ” ในการแสวงหาคำตอบที่ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ โดยการศึกษาจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิซึ่งได้มาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ (1) การค้นคว้าเอกสารประกอบด้วย เอกสารทางวิชาการ บทความวิชาการ หนังสือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ บทสัมภาษณ์ผ่านรายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์บันทึก การประชุมวิชาการ และเอกสารจากงานสัมมนาวิชาการ (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งผู้วิจัยได้สรุปบัญชีรายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 6 ท่าน ซึ่งจะเป็นการแสวงหาข้อมูลเชิงลึกจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายโดยตรงและจากนั้นนำข้อมูลมาเข้าสู่การตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยตรวจสอบทั้งข้อมูลจากการสังเกต ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อป้องกันความลำเอียงและอคติในการเลือกใช้ข้อมูล จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล โดยผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแล้วมาตีความ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย อันเป็นข้อสรุปที่ค้นหาความจริงจากหลักฐานรวมถึงกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อสรุปของประชากรส่วนใหญ่ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อที่ได้กล่าวไปในบทที่ 1 แล้ว

บทที่ 4

ภูมิหลังโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะให้ภูมิหลังความเป็นมาของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย ตั้งแต่จุดก่อกำเนิดซึ่งเริ่มตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยและพัฒนาการของโครงการดังกล่าวในช่วงเวลาถัดมา โดยที่ผู้วิจัยจะให้รายละเอียดที่สำคัญโดยเฉพาะบริบทและปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้เห็นภาพรวมของโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ผู้วิจัยลงเน้นสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นหลักเพื่อจะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ต่อไป

ผู้วิจัยขอแบ่งช่วงเวลาของการดำเนินการโครงการรถไฟความเร็วสูง ออกเป็น 3 ยุค ตามช่วงเวลา que แสดงถึงการถือกำเนิด การพยายามสานต่อ และการพยายามผลักดันไปสู่ความสำเร็จดังต่อไปนี้

4.1 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “ก่อร่าง”

“วาระ” เรื่องรถไฟความเร็วสูง เป็นวาระที่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัย จากการศึกษาพบว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทยมีแผนการกำหนดนโยบายการพัฒนา รถไฟความเร็วสูงมาตั้งแต่ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 1) เป็นต้นมา

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility) ของโครงการรถไฟความเร็วสูง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536- 2537 ประกอบไปด้วย บริษัทวิลเบอร์ สมิธ แอสโซซิเอทส์ อิงค์ บริษัททรานมาร์ค จำกัด บริษัทเอเชียเอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด และบริษัททีเอ็ม คอนซัลตัง เอ็นจิเนียร์ จำกัด ซึ่งผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพบว่า รัฐบาลควรก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง โดยให้เหตุผลด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และจะช่วยสนับสนุนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB)⁸ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, p. 1) เพื่อให้เป็นเขตอุตสาหกรรมขนาดพื้นที่ 8.3 ล้านไร่ ได้แก่ บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจุดที่ท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่ง ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นจุดที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก

⁸ เกิดขึ้นในรัฐบาลของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในปีพ.ศ. 2525 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ทั้งนี้รัฐบาลในขณะนั้นได้ยกเหตุผลของการศึกษาระบบรถไฟความเร็วสูงไว้ ดังนี้ (1) คนไทยจำนวนมากเคยได้โดยสารรถไฟความเร็วสูง ทั้งในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และในกลุ่มประเทศยุโรป แล้วเกิดความประทับใจ จึงเกิดการเปรียบเทียบกับระบบรถไฟของประเทศไทย ทำให้รู้สึกว่าการรถไฟไทยขาดรถไฟความเร็วสูงหรือไม่ (2) ปัญหาการให้บริการของรถไฟไทยที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จึงคิดว่าควรจะมีการปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น (3) ประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ และจีน กำลังริเริ่มโครงการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งหากรถไฟความเร็วสูงเหมาะสมกับประเทศเหล่านั้นทำไมจึงจะไม่เหมาะสมกับประเทศไทยบ้าง และ (4) ความปรารถนาที่จะให้มีการเชื่อมโยงเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ เข้ากับกรุงเทพมหานคร เพื่อแบ่งเบาปัญหาการจราจรและการพัฒนาที่กระจุกตัวในเมืองหลวงให้กระจายความเจริญไปยังภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2537, p. 2)

จากการศึกษาความเป็นไปได้ดังกล่าวนำมาสู่มติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง ในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2537 โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบโครงการและให้ดำเนินการสรรหาเอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป หากแต่ยังไม่แล้วเสร็จเนื่องจากนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจยุบสภา ก่อนหน้าที่จะมีการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปใหม่ เนื่องจากพรรคการเมืองต่างๆ มีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ("พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 17ก," ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2538, pp. 1-2)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงมีจุดเริ่มต้นหรือ “ก่อร่าง” มาจากสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อยกระดับขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีให้เทียบเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมการระบบโลจิสติกส์ในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ทั้งนี้โครงการดังกล่าวได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรีแล้ว หากยังไม่แล้วเสร็จเพราะมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวจะปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาลในยุคถัดๆ ไปด้วย

4.2 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “สาน(ไม่)ต่อ”

ภายหลังที่รัฐบาลนายชวนหลีกภัย ได้ริเริ่มโครงการรถไฟความเร็วสูง แต่ยังไม่แล้วเสร็จนั้น จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลในชุดถัดมาไม่ว่าจะเป็น รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลพล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 2) รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือแม้กระทั่งรัฐบาลที่เกิดภายหลังการทำรัฐประหาร พ.ศ.2549 ก็ยังมีการสานต่อโครงการดังกล่าวเช่นกัน หากแต่โครงการที่ได้รับการสานต่อนี้กลับไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรมและหยุดชะงักเป็นช่วงๆ ก่อนจะกลับมาปรากฏมาในรูปของ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทั้งนี้ผู้วิจัยจะขอให้ภูมิหลังเกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ไปจนกระทั่งถึงก่อนรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อให้เห็นการเกิดขึ้นและการหยุดชะงักของโครงการ ก่อนที่จะกล่าวถึงโครงการนี้ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในหัวข้อถัดไป

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2538 ผลการเลือกตั้งทำให้พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งมากที่สุด จำนวน 92 ที่นั่ง โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทย เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 21⁹ ทั้งนี้โครงการรถไฟความเร็วสูงได้รับการกล่าวถึงอย่างเป็นทางการอีกครั้งดังปรากฏในคำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 ความตอนหนึ่งว่า “(รัฐบาลจะ)ปรับปรุงเส้นทางรถไฟสายหลักให้เป็นทางคู่ขนานและให้มีการนำรถไฟความเร็วสูงมาใช้ในเส้นทางที่เหมาะสม” (สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2538, p. 23) ทำให้วาระโครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นเสมือนการให้คำมั่นสัญญาจากรัฐบาลต่อประชาชนนั่นเอง

โครงการรถไฟความเร็วสูงถูกนำมาพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539 โดยคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า ปัจจุบันประชาชนนิยมเดินทางโดยรถไฟมากขึ้น เนื่องจากมีความปลอดภัยมากกว่าการเดินทางโดยยานพาหนะอื่น แต่โดยที่กิจการของการรถไฟฯ ไม่ได้พัฒนาปรับปรุงเป็นระยะเวลาอันนาน ทั้งในด้านการบริหารเทคโนโลยีและบุคลากร การเดินทางโดยรถไฟยังมีความล่าช้า ต้องใช้ระยะเวลาอันนานในการเดินทางแต่ละครั้ง ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ รวมทั้งไม่สอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและระบบการสื่อสารที่รวดเร็วและทันสมัย ประกอบกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซียและสิงคโปร์ ได้มีการพัฒนาด้านความเร็วของรถไฟจนก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง ทั้งยังมีโครงการที่จะเชื่อมต่อรถไฟ

⁹ อ่านเพิ่มเติมใน Nohlen, D., Grotz, F., & Hartmann, C. (2001). *Elections in Asia & the Pacific – A Data Handbook*. London: Oxford University Press.

ความเร็วสูงระหว่างประเทศซึ่งกันและกันด้วย ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงสมควรปรับปรุงกิจการรถไฟให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย โดยควรมีระบบเดินรถที่รวดเร็วและปลอดภัย “จึงมีมติมอบให้ กระทรวงคมนาคม (การรถไฟฯ) รับผิดชอบพิจารณาจัดทำแผนและโครงการรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางสายหลัก 3 สายของประเทศ คือ สายเหนือ (กรุงเทพฯ-เชียงใหม่) สายใต้ (กรุงเทพฯ-หาดใหญ่) และสายตะวันออกเฉียงเหนือ (กรุงเทพฯ-หนองคาย, กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี) ซึ่งจะสามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้ในอนาคต แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน โดยในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 จะต้องสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติได้ 1 สายทาง ทั้งนี้ให้การรถไฟฯ รายงานผลความคืบหน้าในการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 90 วัน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539ก)

เมื่อครบกำหนด 90 วันแล้ว นายศรียุทธ ศิริเวทิน รองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ดำเนินงานโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยได้รับความช่วยเหลือจากบริษัท อรุณ ชัยเสรี คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่ง จำกัด และบริษัท ซิมเพลเลอร์ จำกัด เป็นที่ปรึกษาเพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้และจัดทำแผนแม่บทโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยไม่ขอรับค่าใช้จ่ายและไม่มีเงื่อนไขใดๆ บริษัทที่ปรึกษาดังกล่าวได้เริ่มทำงานตั้งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2539 พร้อมกับคณะทำงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีผลการดำเนินงานจนถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ทางบริษัทที่ปรึกษาได้นำข้อมูลจากเอกสารและจากการศึกษาภาคสนามไปวิเคราะห์ที่ ประเทศสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งประสานกับคณะทำงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่เป็นระยะๆ การศึกษาดังกล่าวได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายศึกษาการคาดการณ์ความต้องการด้านการท่องเที่ยวและการประเมินเทคโนโลยี (Travel Demand Forecast and Technology Assessment)
2. ฝ่ายศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและการวางแผนปฏิบัติการ (Financial Feasibility and Implementation Planning)
3. ฝ่ายศึกษาโครงสร้างทางวิศวกรรม (Facilities Engineering)
4. ฝ่ายศึกษาด้านสังคม เศรษฐกิจ การใช้ที่ดินและการวางแผนสิ่งแวดล้อม (Social, Economic, Land Use and Environmental Planning)
5. ฝ่ายศึกษาวิศวกรรมทางระบบ (System Engineering)

โดยจะมีการจัดทำรายงานผลการศึกษาเบื้องต้น (Prefeasibility Assessment) เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเลือกเส้นทางที่เหมาะสมดำเนินการในระยะแรก พร้อมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับจัดตั้งงบประมาณต่อไป

จากการศึกษาดังกล่าวที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติ “รับทราบและให้การรถไฟฟ้า รายงานผลการศึกษาในการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบในอีก 90 วัน คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า การที่ การรถไฟฟ้า กำหนดหลักการในการก่อสร้างทางของระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูง โดยออกแบบพื้นฐานไม่มี ทางตัดผ่านเสมอระดับนั้น เนื่องจากการก่อสร้างทางของรถไฟฟ้าความเร็วสูงโดยยกระดับตลอดเส้นทาง จะมีราคาค่าก่อสร้างสูงกว่าการก่อสร้างทางบนดินโดยในจุดตัดทุกจุดให้ยกระดับถนนข้ามทางของ ระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูง จึงให้การรถไฟฟ้ารับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปศึกษาเปรียบเทียบราคา ผลดี ผลเสีย ของแนวทางการก่อสร้างทั้ง 2 ประการดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในโอกาสต่อไป” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539ข)

เมื่อครบกำหนดเวลาทางบริษัทที่ปรึกษาได้สรุปรายงานผลการศึกษาเบื้องต้นโดยให้กระทรวงคมนาคมนำเสนอผลต่อคณะรัฐมนตรี โดยผลจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าเส้นทางที่ควรนำรถไฟฟ้าความเร็วสูงมาให้บริการได้แก่

1. สายเหนือ (กรุงเทพฯ-เชียงใหม่)
2. สายตะวันออกเฉียงเหนือ 1 (กรุงเทพฯ-หนองคาย)
3. สายตะวันออกเฉียงเหนือ 2 (กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี)
4. สายตะวันออก (กรุงเทพฯ-ระยอง)
5. สายใต้ (กรุงเทพฯ-สุโขทัย)

อย่างไรก็ดี การสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูงจำเป็นต้องสร้างเป็นช่วงๆ โดยเริ่มก่อสร้างเส้นทางที่ให้ผลตอบแทนสูงเป็นลำดับแรกก่อน ตามลำดับต่อไปนี้

1. สายเหนือ (กรุงเทพฯ-พิษณุโลก) ระยะทาง 375 กิโลเมตร
2. สายตะวันออกเฉียงเหนือ (บ้านภาชี-นครราชสีมา) ระยะทาง 165 กิโลเมตร
3. สายตะวันออก (กรุงเทพฯ-ระยอง) ระยะทาง 218 กิโลเมตร
4. สายใต้ (กรุงเทพฯ-สุราษฎร์ธานี) ระยะทาง 626 กิโลเมตร

การดำเนินการเป็นช่วงๆนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อสร้างทั่วประเทศและเป็นการสร้างฐานทางการเงินเพื่อนำไปสร้างในช่วงต่อไป โดยผลการศึกษาตามที่กล่าวมาเป็นเพียงการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น ข้อมูลจึงมีอยู่อย่างจำกัดและยังไม่สามารถนำมาวิเคราะห์แผนการดำเนินงานในแต่ละช่วงอย่างละเอียดได้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมขั้นต่อไป และสำหรับทางเลือกด้านเทคโนโลยี บริษัทที่ปรึกษาได้เสนอทางเลือกที่จะนำมาใช้แบ่งออกได้ดังตารางที่ 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงทางเลือกของเทคโนโลยีที่นำมาใช้วิเคราะห์

(หน่วย: กิโลเมตร/ชั่วโมง)

เทคโนโลยี	ความเร็วสูงสุด	ความเร็วเฉลี่ย
ระบบรถไฟบนรางเหล็กทั่วไป	200	150
ระบบรถไฟTilt	250	200
ระบบรถไฟTGV/Shinkansen/ICE	300	250
ระบบรถไฟแม่เหล็ก Maglev (Magnetic Levitation)	500	400

ที่มา: กระทรวงคมนาคม, 2539, p. 2

เบื้องต้นทางการรถไฟแห่งประเทศไทยได้พิจารณาว่าความเร็วเฉลี่ยของขบวนรถในแต่ละเทคโนโลยีอาจมีค่าสูงเกินไป ยังจะส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในการลงทุน เช่น ลดการเวนคืนที่ดินสำหรับเส้นทางสายเหนือและสายใต้ บริษัทที่ปรึกษาควรเสนอความเร็วเฉลี่ยที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน

อนึ่งค่าใช้จ่ายในการลงทุนก็เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก โดยทางการรถไฟแห่งประเทศไทยได้พิจารณารายงานฉบับนี้และมีความเห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการลงทุนในแต่ละเทคโนโลยีเกินความเป็นจริง โดยเฉพาะระบบรถไฟแม่เหล็ก Maglev (Magnetic Levitation) การรถไฟแห่งประเทศไทยเสนอหากพิจารณาตามข้อเท็จจริง ประกอบกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน มีการใช้วัสดุในประเทศและอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่า จึงเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวควรต่ำกว่าที่บริษัทที่ปรึกษาประมาณการไว้ ตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 แสดงประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุนในแต่ละทางเลือกเทคโนโลยี

หน่วย: ล้านบาท

เทคโนโลยี	เส้นทาง	กรุงเทพฯ- เชียงใหม่	บ้านภาชี- หนองคาย	นครราชสีมา- อุบลราชธานี	กรุงเทพฯ- ระยอง	กรุงเทพฯ- สุโขทัย
-	ทั่วไป	159,171	83,920.5	50,209.5	50,541	263,568
-	Tilt	157,615.5	85,476	51,765	52,377	269,586
-	TGV	162,613.5	91,111.5	53,524.5	53,218.5	279,199.5
-	Maglev	354,577.5	258,187.5	152,847	116,637	580,813.5

ที่มา: กระทรวงคมนาคม, 2539, p. 5

จากผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการจัดทำโครงการรถไฟความเร็วสูงนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการลงทุนเป็นวงเงินมหาศาลและมีทางเลือกในการใช้เทคโนโลยีหลายรูปแบบ ที่น่าสังเกตคือ แม้รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จะสานต่อประเด็นรถไฟความเร็วสูงจากรัฐบาลก่อนก็ตามแต่กระบวนการในการศึกษา วัตถุประสงค์ในการสร้างมีความแตกต่างกันไปอย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏว่า เส้นทางที่ได้รับความสนใจเป็นอันดับแรกกลับเป็นเส้นทางสายเหนือ (กรุงเทพฯ-พิษณุโลก) ขณะที่ในรัฐบาลก่อนหน้านั้นตั้งโครงการรถไฟความเร็วสูงเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สาเหตุดังกล่าวอาจจะเกิดจากกระบวนการในการศึกษาที่ว่าจ้างบริษัทเอกชนมาทำการศึกษาและผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าด้วยเหตุที่บริษัทเอกชนดังกล่าวรับดำเนินการโดยไม่รับค่าใช้จ่ายและโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆนั้น อาจเป็นปัจจัยต่อผลการศึกษาดังกล่าวก็เป็นได้

แม้จะมีศึกษาดังกล่าวอย่างละเอียดแต่โครงการรถไฟความเร็วสูงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีปัจจัยทางการเมืองในขณะนั้นมาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ขาดเสถียรภาพทางการเมืองเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีถึง 5 ครั้งและมีการถอนตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายครั้ง โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ถูกพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน อภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยยกประเด็นการบริหารประเทศไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ได้แถลงไว้ ประกอบกับพรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ได้ขอให้นายบรรหาร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ตัดสินใจประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 แทน เพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองไปให้กับประชาชนพิจารณาโดยการเลือกตั้งใหม่และมีแถลงการณ์ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญว่า ตนต้องการจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่การดำเนินการไม่อาจเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลผสมหลายพรรคจะนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่น่าเชื่อมั่นในระบบและกลไกของรัฐ อันเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาในที่สุด("คำแถลงการณ์ เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 43ก," ลงวันที่ 28 กันยายน 2539, pp. 3-4)

ภายหลังการยุบสภารัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ยังคงรักษาการในตำแหน่งเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง ที่ได้รับอนุมัติและเป็นวาระที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 1) ได้กลับเข้ามาสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีรักษาการ ในฐานะโครงการที่จำเป็นและมีความสำคัญ แต่ที่ประชุมเห็นว่าถึงแม้โครงการนี้จะเสนอคณะรัฐมนตรีมาหลายครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งคณะรัฐมนตรีได้ให้ไปศึกษารายละเอียด

ต่างๆ รวมทั้งเห็นชอบในหลักการของโครงการนี้ แต่ด้วยเป็นโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูง สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบจึงให้กระทรวงคมนาคมรับเรื่องนี้คืนไปเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539ค) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง นี้จึงหยุดชะงักลงอีก ทั้งนี้ผู้วิจัยยังพบว่า โครงการศึกษาความเป็นไปได้ที่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ทำการศึกษาไว้ก็ได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชานั้นเอง

ส่วนโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง กลับเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลภายใต้การนำของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในเดือนมกราคม พ.ศ.2540 โดยสำนักคณะกรรมการจัดระบบจราจรทางบก ได้ส่งหนังสือผ่านนายสมัคร สุนทรเวช รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาว่า ประสงค์จะให้ดำเนินการโครงการดังกล่าวต่อหรือไม่ ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2540 มีมติให้ทบวณมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 และให้เพิ่มคณะกรรมการจัดระบบจราจรทางบกให้เข้าร่วมพิจารณาความเหมาะสมของวงเงินลงทุนโครงการนี้ด้วย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540)

หากแต่เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2540 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียหรือที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง (Tom Yum Goong Crisis)” ขึ้น ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทลดลงอย่างมาก อันเป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐบาลในขณะนั้น ส่งผลทำให้ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น¹⁰ ด้วยเหตุนี้การบริหารของรัฐบาลจึงฝืดเคือง ไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากวิกฤตดังกล่าว พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เปิดทางให้นายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 2) เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 เหตุนี้ โครงการรถไฟความเร็วสูง จึงไม่ถูกนำมาพิจารณาจากรัฐบาลใหม่เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขเป็นลำดับแรก

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย(รัฐบาลชวน 2) นี้ ได้หยุดชะงักลงไปอย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในการตั้งกระทู้ถาม 3 ข้อจากนายเอี่ยม ทองใจสด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบูรณ์ สังกัดพรรคความหวังใหม่ ถึงนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น ได้แก่ (1) รัฐบาลมีนโยบายสร้างรถไฟความเร็วสูงหรือไม่ ถ้าไม่มีเพราะเหตุใด ถ้ามีดำเนินการได้เมื่อใด (2) การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการศึกษาถึง

¹⁰ อ่านเพิ่มเติมใน Kaufman, G., Krueger, T., & Hunter, W. (1999). *The Asian Financial Crisis: Origins Implications and Solutions*: Springer.

ความคุ้มค่าของรถไฟความเร็วสูงหรือไม่ขอทราบรายละเอียด ซึ่งคำตอบของนายสุเทพ เพื่อกสุบรรณ สำหรับกระทู้ สองข้อแรก ได้ชี้ว่า โครงการรถไฟความเร็วสูง แม้จะได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และกระทรวงคมนาคมโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษา แผนแม่บทรถไฟความเร็วสูงไว้แล้วก็ตาม แต่โดยสถานะเศรษฐกิจปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการก่อสร้าง กระทรวงคมนาคมจึงได้ระงับโครงการรถไฟความเร็วสูงไว้ก่อน และให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเร่ง พัฒนาโครงการก่อสร้างทางคู่ และขยายรถไฟให้ครบทั่วประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ ประชาชน ตลอดจนขนส่งสินค้า ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมมากกว่า

ส่วนข้อที่ (3) การรถไฟแห่งประเทศไทยมีโครงการบริการรถขนส่งสาธารณะแบบอื่นที่มี ประสิทธิภาพสูงหรือไม่ ขอทราบรายละเอียด นายสุเทพ เพื่อกสุบรรณได้ยกตัวอย่างเทคโนโลยีที่การ รถไฟแห่งประเทศไทยกำลังพิจารณา คือ รถไฟโดยสารระบบ Push-Pull Train ที่มีความคล่องตัว และสะดวกในการใช้งาน ขณะเดียวกันก็ได้พิจารณานำระบบรถไฟฟ้ามารใช้ โดยในระยะแรกจะ ดำเนินการในเส้นทางสาย กรุงเทพฯ-ฉะเชิงเทรา ก่อน และได้จัดทำเป็นโครงการบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แล้ว สำหรับด้านสินค้า ได้ทำการพิจารณาร่วมกับ ภาคเอกชนถึงความเป็นไปได้ในการนำระบบขนส่งด้วย Road-Railer มาใช้ในกิจการรถไฟ ซึ่งได้มีการ นำตัวรถ Road-Railer มาทดลองวิ่งแล้ว ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง หากจะ ดำเนินการ การรถไฟแห่งประเทศไทยและผู้ลงทุนจะต้องพิจารณาจัดเตรียมสถานที่และอุปกรณ์ เพิ่มเติม ณ สถานี ต้นทาง-ปลายทาง แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในขณะนี้ไม่เอื้ออำนวยให้ลงทุน การ ดำเนินการดังกล่าวจึงหยุดชะงักไป ("คำตอบกระทู้ถามที่ 082 ร. ของนายเอี่ยม ทองใจสด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบูรณ์ เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 48ก ", ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2541)

เห็นชัดได้ว่า วิกฤตต้มยำกุ้งได้ส่งผลโดยตรงต่อการชะงักงันของโครงการรถไฟความเร็วสูงใน ประเทศไทย จนกระทั่งโครงการรถไฟความเร็วสูงได้ถูกยกมาเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เรื่อง ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มติดังกล่าวมอบหมายให้นายวิษณุ เครืองาม รอง นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแลทางด้านระบบการจราจรและขนส่ง และให้พิจารณาจัดทำแผนการจราจร และขนส่งในระยะยาว ทั้งทางถนนและทางราง เช่น การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง เชื่อมต่อ กรุงเทพมหานครและจังหวัดสำคัญในแต่ละด้าน และให้จังหวัดนั้นๆ เป็นชุมทางในการขนส่งผู้โดยสาร ต่อไปยังจังหวัดต่างๆ เป็นต้น ด้วยเหตุผลเพื่อแก้ปัญหาการจราจรทางรถยนต์ซึ่งเริ่มเกิดความแออัด และเป็นคอขวดในเส้นทางที่เข้าสู่กรุงเทพมหานครทั้งด้านเหนือและด้านใต้ (สำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี, 2546) ถือได้ว่า โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เป็นหนึ่งในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา หากแต่ในเวลาต่อมา โครงการดังกล่าวจำเป็นต้องถูกยกเลิกไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และแม้ว่าในปีพ.ศ.2551 พรรคพลังประชาชน นำโดยนาย สมคิด สุนทรเวช จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล และมีความตั้งใจที่จะสานต่อโครงการรถไฟความเร็วสูงอีกครั้ง แต่ด้วยสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ไม่อำนวย จึงทำให้โครงการไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

กระทั่งเมื่อพรรคประชาธิปัตย์สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 โครงการรถไฟความเร็วสูงก็ได้รับการสานต่ออีกครั้ง เพื่อตอบสนองทางด้านเศรษฐกิจและการคมนาคมขนส่ง และในครั้งนี้ รัฐบาลจีนและรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสนใจยื่นข้อเสนอในการลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ในขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสนใจกับเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ รัฐบาลจีนมีความมุ่งหวังที่จะเชื่อมต่อเส้นทางของรัฐบาลจีนที่กำลังเจรจาสร้างรถไฟความเร็วสูงในลาวด้วยงบประมาณกว่าล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ เข้ากับเส้นทางกรุงเทพฯ-หนองคาย ไปจนถึงสิงคโปร์ โดยประมาณการไว้ว่าจะแล้วเสร็จภายในปีพ.ศ. 2554-พ.ศ.2557 (Chantruthai et al., 2013, p. 3) หากแต่ด้วยปัญหาของระบบรางที่ความกว้างแตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบรางของจีนเป็นขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร ซึ่งสามารถรับกับรถไฟความเร็วสูงที่มีความเร็ว 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงได้ ส่วนของไทยมีขนาดรางกว้างเพียง 1 เมตร การสร้างใหม่ก็จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากถึง 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จึงทำให้โครงการต้องสะดุดลง (ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, 2554) และในช่วงสั้นๆตั้งแต่ พ.ศ.2551-2553 รัฐบาลได้วางแผนไว้ว่าจะสร้างใน 5 เส้นทาง ได้แก่ ได้แก่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-หนองคาย กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี กรุงเทพฯ-ระยอง และกรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์ จากนั้นก็ได้มีการจัดทำแผนแม่บทของทางสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ซึ่งได้ศึกษาแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบรางและรถไฟความเร็วสูงในเบื้องต้น พบว่า การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงของประเทศ มีความเหมาะสมในการพัฒนาเพียง 4 เส้นทาง ได้แก่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-หนองคาย กรุงเทพฯ-ระยอง และกรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์ ประกอบด้วย ความเร็วสูงสุด 250 กิโลเมตร/ชั่วโมง ระยะทางรวม 3,133 กิโลเมตร วงเงินลงทุนรวม 983,472 ล้านบาท โดยการลงทุนในระยะแรกมีระยะทางรวม 1,447 กิโลเมตร วงเงินลงทุนรวม 481,066 ล้านบาท ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการวางแผนโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรด้วย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นั้นก็ไม่ปรากฏเป็นร่างนโยบายที่ชัดเจน รวมไปถึงปัญหาความมั่นคงภายในการจากชุมนุมทางการเมือง ประกอบกับรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงยังไม่ถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆของการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศในขณะนั้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาเกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาถึงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นเวลาร่วม 15 ปี โครงการรถไฟความเร็วสูงถูกหยิบยกขึ้นมาสานต่อจากรัฐบาลหลายชุดด้วยกัน หากแต่ผู้วิจัยพบว่า โครงการรถไฟความเร็วสูง มีโครงร่างเส้นทางเดียวกันตั้งแต่ในยุคเริ่มต้น แต่มีเพียงเส้นทาง กรุงเทพฯ-สุโขทัยเท่านั้นที่เปลี่ยนไปเป็นเส้นทางกรุงเทพฯ-ปาดังเปซาร์ ส่วนเส้นทางที่เหลืออาจกล่าวได้ว่ายังคงแผนการดำเนินงานไว้ดังเดิม ทั้งนี้จากที่กล่าวมาทำให้เห็นจุดร่วมประการหนึ่งที่มีผลต่อการนี้อย่างเด่นชัดนั่นคือ ปัจจัยทางการเมือง มีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างสำคัญยิ่ง ตามที่เห็นได้ว่าหากสิ้นสุดรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งแล้วโครงการดังกล่าวก็มักจะตกไปและเกิดขึ้นใหม่ด้วยเนื้อหาและรายละเอียดที่แตกต่างกันไป อีกทั้งปัจจัยด้านงบประมาณก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลหลายรัฐบาลชะลอโครงการนี้ไว้ เนื่องจากเป็นโครงการที่ต้องลงทุนด้วยงบประมาณวงเงินมหาศาล ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยพยายามสานแต่ไม่สามารถต่อเนื่องกันไปได้ เพราะโครงการดังกล่าวก็หยุดชะงักเป็นช่วงๆตามที่กล่าวไปนั่นเอง

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าทุกรัฐบาลมักมีการหยิบยกโครงการนี้มากล่าวถึงและสิ้นสุดลงด้วยปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ และการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นรูปธรรมมากที่สุดเพียงแค่มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในเวลาต่อมาที่ได้ผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ผ่านรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะขอกล่าวต่อไป

4.3 โครงการรถไฟความเร็วสูงในยุค “ก่อนความฝัน”

โครงการรถไฟความเร็วสูงก็กลับมาเป็นกระแสในสังคมอีกครั้ง เมื่อพรรคเพื่อไทย นำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล พ.ศ.2554-2557 โครงการรถไฟความเร็วสูงถูกยกให้เป็นหนึ่งในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ของรัฐบาล ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรีจนเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน และผ่านรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวก็ยังไม่ได้นำมาปฏิบัติจริง เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป ทั้งนี้แม้ว่าในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะไม่สามารถดำเนินนโยบายจนถึงขั้นนำมาปฏิบัติได้ก็ตาม หากแต่ช่วงเวลาดังกล่าวก็มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นก้าวสำคัญของโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ก้าวมาได้ไกลกว่ารัฐบาลชุดก่อนหน้า รวมถึง

บริบททางสังคมและการเมืองก็แตกต่างจากยุคก่อนๆ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกว่าถึงภูมิหลังของโครงการรถไฟความเร็วสูงในรัฐบาลนี้ เป็นเบื้องต้นก่อนที่จะนำไปวิเคราะห์ในบทความต่อไป ดังต่อไปนี้

ภายหลังจากที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นานนัก ก็เกิดวิกฤตอุทกภัยครั้งใหญ่ในช่วงปลายปี พ.ศ.2554 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลจัดตั้ง คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.)¹¹ โดยมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Strategic Committee for Reconstruction and Future Development (SCRF) เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2554 ขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ฟื้นความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงและมั่นคงของประเทศจากวิกฤตภัยธรรมชาติให้ฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นประจำ หรือตามความเหมาะสมหรือเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นงานหนึ่งในคณะกรรมการดังกล่าวที่ตั้งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาแนวทางการปฏิรูประบบการขนส่งทางรางของประเทศ จะต้องครอบคลุมการปฏิรูประบบการขนส่งทางรางของประเทศทุกระบบอย่างบูรณาการ รวมทั้งจะต้องพิจารณาครอบคลุมประเด็นการพัฒนาองค์กรที่จะรับผิดชอบในการให้บริการรถไฟความเร็วสูงด้วย

หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MoU) กับรัฐบาลจีน ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ รวมอยู่ด้วย บันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวเป็นสัญญาเริ่มต้นต่อการลงทุนด้านการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยในเวลาต่อมา

ต่อมาเมื่อวันที่ 6-9 มีนาคม พ.ศ.2555 ของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เดินทางเยือนประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ และได้เข้าพบ นายโยชิโอะ โนตะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น และถ้อยแถลงร่วมระหว่างญี่ปุ่นกับไทย ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของสายสัมพันธ์แห่งมิตรภาพอันยาวนาน สร้างความเชื่อมั่นในการฟื้นฟูประเทศ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ผู้นำทั้งสองตระหนักดีว่า ความร่วมมือรวมทั้งเทคโนโลยีของญี่ปุ่น จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยในสาขาเทคโนโลยีด้านอวกาศ การขนส่งทางรางทั้งรถไฟ

¹¹ ประกอบด้วย ดร.วีรพงษ์ รามางกูร (ประธาน), นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ, นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล), นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์, นายกิจจา ผลภาษี, นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์, นายวิษณุ เครืองาม, นายศุภวุฒิ สายเชื้อ, เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (นายบัณฑูร สุภัควัฒนะ), ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (นายพูนศักดิ์ ชาติสุทธิผล), ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (นายพงษ์ศักดิ์ อัสสกุล), ประธานสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย (นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์) และ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายอาคม เต็มพิทยไพลี) เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554

ความเร็วสูงและระบบรางในเขตเมืองผู้นำสองฝ่ายทราบว่า ญี่ปุ่นกำลังดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และกรุงเทพฯ-ระยอง”

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เอง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังได้กล่าวปาฐกถา ในงานสัมมนา “Tokyo Roadshow 2013” ในหัวข้อ “Building a Strong Foundation for Thailand and ASEAN” ซึ่งมีทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมไปถึงนักลงทุน ของญี่ปุ่นเข้าฟัง มีใจความสำคัญคือ การยืนยันวัตถุประสงค์ของการจัดงานที่ว่า “เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนการลงทุนขนาดใหญ่ของไทย หลายโครงการที่ประเทศไทยต้องการเห็นความร่วมมือในการลงทุนของประเทศญี่ปุ่น และมั่นใจว่า แผนงานโครงการเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของทั้งสองประเทศ รวมถึงการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภูมิภาค ปกป้องการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย และทำให้การลงทุนที่มีอยู่แล้วมีศักยภาพสูงขึ้น มีผลตอบแทนที่ชัดเจนและเพิ่มพูน” พร้อมกันนั้น นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรยังแสดงความมั่นใจถึงแผนการลงทุนของรัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนประเทศ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งเชิญชวนญี่ปุ่นให้มีส่วนร่วมในแผนงาน ทั้ง 3 แผนคือ โครงการบริหารจัดการน้ำ แผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกทวายอีกด้วย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555ก)

จากการเดินทางเยือนญี่ปุ่นของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรก็ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นของรถไฟความเร็วสูงทั้ง 2 เส้นทาง ตามที่ปรากฏในถ้อยแถลงร่วมกันระหว่างไทยกับญี่ปุ่น แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของไทย เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2555 อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นได้เสนอร่างบันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระบบราง (MoU) ซึ่งรวมถึงระบบรถไฟความเร็วสูงและระบบรางในเขตเมืองระหว่างกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทย กับกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวแห่งญี่ปุ่น ให้ฝ่ายไทยโดยกระทรวงคมนาคมพิจารณา ซึ่งร่างบันทึกเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระบบรางดังกล่าว ประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่

1. หลักการโดยทั่วไป เป็นการยืนยันความตั้งใจและเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการส่งเสริมในประเด็นที่มีความสนใจร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนนโยบายและประสบการณ์ในสาขาการขนส่งทั้งรถไฟความเร็วสูงและระบบรางในเขตเมือง และขยายความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางของทั้งสองฝ่าย

2. สาขาความร่วมมือ ทั้งสองฝ่ายจะส่งเสริมกิจกรรมความร่วมมือในสาขาดังต่อไปนี้
 - 2.1.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลในสาขาการขนส่งทางรางระหว่างสองฝ่าย รวมทั้ง ความร่วมมือในการศึกษาความเป็นไปได้ในเรื่องดังกล่าว
 - 2.1.2 การแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและการฝึกอบรมให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย และเจ้าหน้าที่เทคนิคในสาขาการขนส่งทางราง
 - 2.1.3 การร่วมกันจัดสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการประชุมอื่นๆ
3. การจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามบันทึกแสดงเจตจำนงฯ นี้บรรลุทั้งสองฝ่ายจะจัดตั้งคณะทำงานด้านรถไฟขึ้นเพื่อชี้แนะดำเนินงาน ทบทวน และประสานความร่วมมือในสาขาที่กำหนดในบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ฉบับนี้ โดยคณะทำงานประกอบด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งแต่งตั้งโดยแต่ละฝ่าย
4. ระยะเวลาและการปรับปรุงแก้ไข บันทึกแสดงเจตจำนงฯ จะมีระยะเวลา 3 ปีนับจากวันที่ลงนาม และจะมีผลโดยอัตโนมัติอีก 3 ปี หากไม่มีการแจ้งขอยกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 6 เดือน โดยทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และสามารถได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยความยินยอมของทั้งสองฝ่ายเป็นลายลักษณ์อักษร (กระทรวงคมนาคม, 2555)

การจัดทำบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าว ถือเป็นการสานต่อและยืนยันความตั้งใจของผู้นำทั้งสองฝ่าย ตามที่ได้มีถ้อยแถลงร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยและญี่ปุ่น ประกอบกับเดิมประเทศญี่ปุ่นก็เคยมีความร่วมมือกับไทยในการทำการศึกษความเป็นไปได้เบื้องต้นโครงการรถไฟความเร็วสูง เส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และเส้นทางกรุงเทพฯ-ระยอง มาแล้ว ร่างบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าว จึงเป็นเอกสารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือในระดับกระทรวงด้านการขนส่งทางราง ที่ครอบคลุมด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรด้านเทคนิคระบบราง ซึ่งไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายในระดับรัฐบาล ทั้งนี้ประเทศไทยก็เคยจัดทำความร่วมมือในลักษณะนี้กับสาธารณรัฐประชาชนจีนมาแล้วตามที่มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือด้านรถไฟระหว่างรัฐบาลไทยกับจีนเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2555 (กระทรวงคมนาคม, 2555) ซึ่งสำหรับบันทึกความเข้าใจที่ทำกับประเทศจีนนี้ จะกล่าวถึงโดยละเอียดในลำดับถัดไป

ทั้งนี้จากบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังที่กล่าวไป กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่องถึง คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอสรุปได้ว่ารัฐบาลไทยตอบรับข้อเสนอของทางประเทศญี่ปุ่นที่จะเข้ามาศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นทางเลือกหนึ่งในการสร้างรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย เพราะยังมีรัฐบาลจีนเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไป

สำหรับกรณีความร่วมมือระหว่างไทยกับจีน อาจเรียกได้ว่าเริ่มต้นมาก่อนรัฐบาลญี่ปุ่น ดังที่กล่าวไปเบื้องต้นแล้วว่ารัฐบาลไทยได้ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลจีนตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 หลังจากนั้นนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเดินทางเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน อย่างเป็นทางการตามคำเชิญของ นายเวิน เจียเป่า นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ 17- 19 เมษายน พ.ศ. 2555 การเยือนจีนครั้งนี้ได้ช่วยส่งเสริมและเพิ่มพูนความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างจีนและไทยอย่างมาก ภายหลังจากการประชุมและหารือ สองฝ่ายบรรลุฉันทามติ ที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูง ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือในด้านการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง และทางรถไฟอื่น ๆ โดยที่รัฐบาลทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมทางบก ซึ่งประกอบไปด้วย การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าของการไปสู่เป้าหมายการพัฒนาการเชื่อมโยงในภูมิภาค รวมทั้งการเชื่อมโยงนอกภูมิภาคอาเซียน ในการนี้ สองฝ่ายเห็นพ้องที่จะใช้เครือข่ายคมนาคมทางบกในการเชื่อมต่อไทยและจีน เช่น ถนนคุนหมิง – กรุงเทพฯ (R3A) ถนนมุกดาหาร – หนานหนิง (R9) และถนนนครพนม – หนานหนิง (R12) (มติชนออนไลน์, 2555)

เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการก่อสร้างและดำเนินนโยบายรถไฟความเร็วสูงผ่านการทำบันทึกความเข้าใจกับทั้งจีนและญี่ปุ่นในเวลาเดียวกันเพื่อเป็นทางเลือกให้รัฐบาลนำมาประกอบการตัดสินใจต่อไป

สำหรับการเตรียมความพร้อมต่อโครงการรถไฟความเร็วสูง คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่และสร้างอนาคตประเทศ ที่ตั้งขึ้นในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแนวทางการปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อรองรับการพัฒนากระบวนรถไฟความเร็วสูงของประเทศ โดยผลการประชุมครั้งที่ 7/2555 เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ได้ทบทวนแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบรางและรถไฟความเร็วสูง ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ความว่า

ประการแรก การจัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด (รฟท.) ซึ่งเป็นบริษัทลูกภายใต้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวัง เพราะขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ประการที่สอง ควรปรับปรุงโครงสร้างและองค์การบริหารงานตามแบบประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จ ประการที่สาม เสนอแนวทางในการบริหารจัดการบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด (รฟท.) 2 แนวทาง คือ หากไม่นำ รฟท. มาลดทุน (Write Off) และให้กระทรวงการคลังเพิ่มทุนให้ใหม่แล้วตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ โดยไม่ต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ ก็ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะ รฟท. ให้เป็นรัฐวิสาหกิจใหม่อีกแห่งหนึ่ง โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับ รฟท. ประการสุดท้าย ให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังควรทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด พร้อมกันนั้น มติของที่ประชุมคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังได้เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงกิจการรถไฟเพื่อรองรับการพัฒนาาระบบรถไฟความเร็วสูงตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ และเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลัง รับข้อเสนอแนวทางดังกล่าวไปประกอบการพิจารณารายละเอียดก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

โครงการรถไฟความเร็วสูงด้วย ได้ก่อตัวเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นหลังจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพัฒนาระบบขนส่งทางราง¹² โดยได้ยกเหตุผลในการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปลายปี พ.ศ.2558 ซึ่งทำให้ ประเทศไทยจำเป็นต้องเชื่อมโยงการขนส่งทางรางกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค โดยศึกษาแนวทางการขยายโครงข่ายการขนส่งทางรางของประเทศจีนซึ่งจะเป็นผู้นำและกำลังเข้ามาสู่ประเทศในอาเซียน ทางกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นได้มีการวางแผนโครงการสร้างรถไฟ ขนาดราง 1 เมตร เพื่อเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 3 โครงการ นอกจากการก่อสร้างทางรถไฟขนาด 1 เมตร เพื่อเชื่อมทั้งในและประเทศเพื่อนบ้าน ยังมีการริเริ่มโครงการรถไฟความเร็วสูง 4 เส้นทาง โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็น 2 หน่วยงานใหญ่คือ

(1) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ.2555- 2557 เพื่อดำเนินการศึกษาและพัฒนารถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ (ระยะที่ 1 กรุงเทพฯ-พิษณุโลก) กรุงเทพฯ-นครราชสีมา และ กรุงเทพฯ-หัวหิน

¹² ซึ่งกระทรวงคมนาคมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กรมการbinพลเรือน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท สำนักงานนโยบายและแผนงานการขนส่งและการจราจร การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็น ผลการพิจารณา ผลการดำเนินการ ต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ.2555- 2556 เพื่อดำเนินการศึกษาและพัฒนารถไฟไฟฟ้า ARL ต่อจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ชลบุรี-พัทยา ซึ่งอยู่ระหว่าง การดำเนินการศึกษาความเหมาะสมออกแบบรายละเอียด และจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเมื่อการพัฒนาแล้วเสร็จ จะทำให้การเดินทางมีความสะดวกรวดเร็ว และส่งเสริมการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2556ก)

ทั้งข้อเสนอของคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการปูทางไปสู่ การจัดทำวาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในเวลาต่อมา กล่าวคือ ข้อเสนอจากคณะกรรมการทั้งสองชุดได้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2556 โดยผู้วิจัยขอ ยกข้อความจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงมาไว้ดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบให้ถอนความเห็นของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการ ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างให้ครอบคลุมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแบบนานาชาติ (International Competitive Bidding) ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอ

2. เห็นชอบและรับทราบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

2.1 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน 2 ล้านล้านบาท และให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้วแจ้งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

2.2 รับทราบเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว และส่งให้รัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป

2.3 รับทราบหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้เงินกู้ ตามพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาลและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม¹³

3. รับทราบแนวทางการดำเนินโครงการภายใต้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้แก่

3.1 การเตรียมความพร้อมโครงการ สำหรับโครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดเตรียมความพร้อมของโครงการ อาทิ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) การออกแบบรายละเอียด (Detailed Design) การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) โดยเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติจัดสรรวงเงินกู้สำหรับการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมของโครงการ

3.2 การอนุมัติโครงการและอนุมัติจัดสรรวงเงินกู้ สำหรับโครงการที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ และอนุมัติจัดสรรวงเงินกู้ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3.3 การจัดสรรและการเบิกจ่ายเงินกู้ ให้สำนักงบประมาณและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้วงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเบิกจ่ายเงินกู้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

¹³ ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้แก้ไขปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2556 (เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.) ในข้อ 2.3 ตามข้อความที่ปรากฏข้างต้น

3.4 การติดตามประเมินผลและการรายงานผล ให้นำหน่วยงานเจ้าของโครงการ รายงานผลการดำเนินโครงการ และการเบิกจ่ายเงินผู้ผ่านระบบบริหารจัดการโครงการลงทุน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ (Public Investment for Transport & Logistics : PITL) โดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานผลการติดตามและการประเมินผลโครงการและแผนงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนด รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนงาน ในภาพรวมต่อกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังกำหนด โดยกระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำรายงานการกู้เงิน รายละเอียด การใช้จ่ายเงินกู้ในแต่ละแผนงานของปีงบประมาณที่ผ่านมา ผลการดำเนินโครงการและการ ประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อ รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้น ปีงบประมาณ

4. ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรร่วมกันศึกษาแนวทางการ ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการระบบรางทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลและการ ให้บริการ รวมทั้งแนวทางสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐที่เหมาะสมและผลักดันให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมก่อนที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางจะแล้วเสร็จ เพื่อให้สามารถใช้ ประโยชน์จากสินทรัพย์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และความเห็น ของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อ ชำระหนี้เงินกู้ตามพระราชบัญญัติฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 50 ปี พร้อมกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการชำระ หนี้แบบขั้นบันไดที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละปีงบประมาณนั้น จะทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดความ ยืดหยุ่นและความคล่องตัวโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นควรที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาความเห็นของสำนักงบประมาณอีกครั้ง และกำหนดเป็น สาระสำคัญในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ สมควรจัดสรร งบประมาณโดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดสัดส่วนภาระหนี้ต้องประมาณไม่เกิน ร้อยละ 15 เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอในการจัดทำบริการ สาธารณะตามนโยบายรัฐบาลและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่ เกี่ยวข้องต่อไปด้วย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2556ข)

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2556 นั้น กล่าวได้ว่ารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต้องการจะผลักดันโครงการรถไฟความเร็วสูงผ่านความเห็นของรัฐสภาโดย ร่างเป็นพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านขึ้น เพื่อใช้ลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของประเทศ ซึ่งมีโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นหนึ่งในพัฒนาดังกล่าวนั้นเอง

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์) เพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการเร่งด่วน และผลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2556 มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน โดยมีมติเห็นด้วย 284 เสียง ไม่เห็นด้วย 152 เสียง งดออกเสียง 21 เสียง และไม่ลงคะแนน 7 เสียง จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 464 คน

ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินี้จะเข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2556 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้งฉบับ ซึ่งที่ประชุมมีมติผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยคะแนน 287 เสียงต่อ 105 เสียง งดออกเสียง 11 เสียง ไม่ลงคะแนน 3 เสียง จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนทั้งหมด 406 คนหลังจากนั้นก็ส่งต่อไปยังวุฒิสภา อย่างเร่งด่วน จนมีการประชุมวุฒิสภาในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 ผลการประชุมปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ด้วยคะแนนเสียง 63 ต่อ 13 งดออกเสียง 3

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากแต่สังเกตได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในแต่ละขั้นตอนเป็นไปด้วยความเร่งรีบ ประเด็นดังกล่าวถือว่าเป็นประเด็นหนึ่งที่กลุ่มต่อต้านรัฐบาลใช้โจมตีรัฐบาลมากยิ่งขึ้น เพราะก่อนหน้านี้กลุ่มต่อต้านรัฐบาลได้เริ่มต่อต้านรัฐบาลจากรณีการผ่านพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2556 เป็นต้นมา และร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรต้องตัดสินใจยุบสภาเพื่อจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใต้วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ไม่สามารถหาทางออกได้จนทำให้เกิดการรัฐประหารในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตามมานั้นเอง

หากย้อนกลับมาพิจารณาที่ตัวพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังตารางที่ 4.3 ดังนี้

ตารางที่ 4.3 แสดงยุทธศาสตร์และแผนงานในร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน

(หน่วย: ล้านบาท)

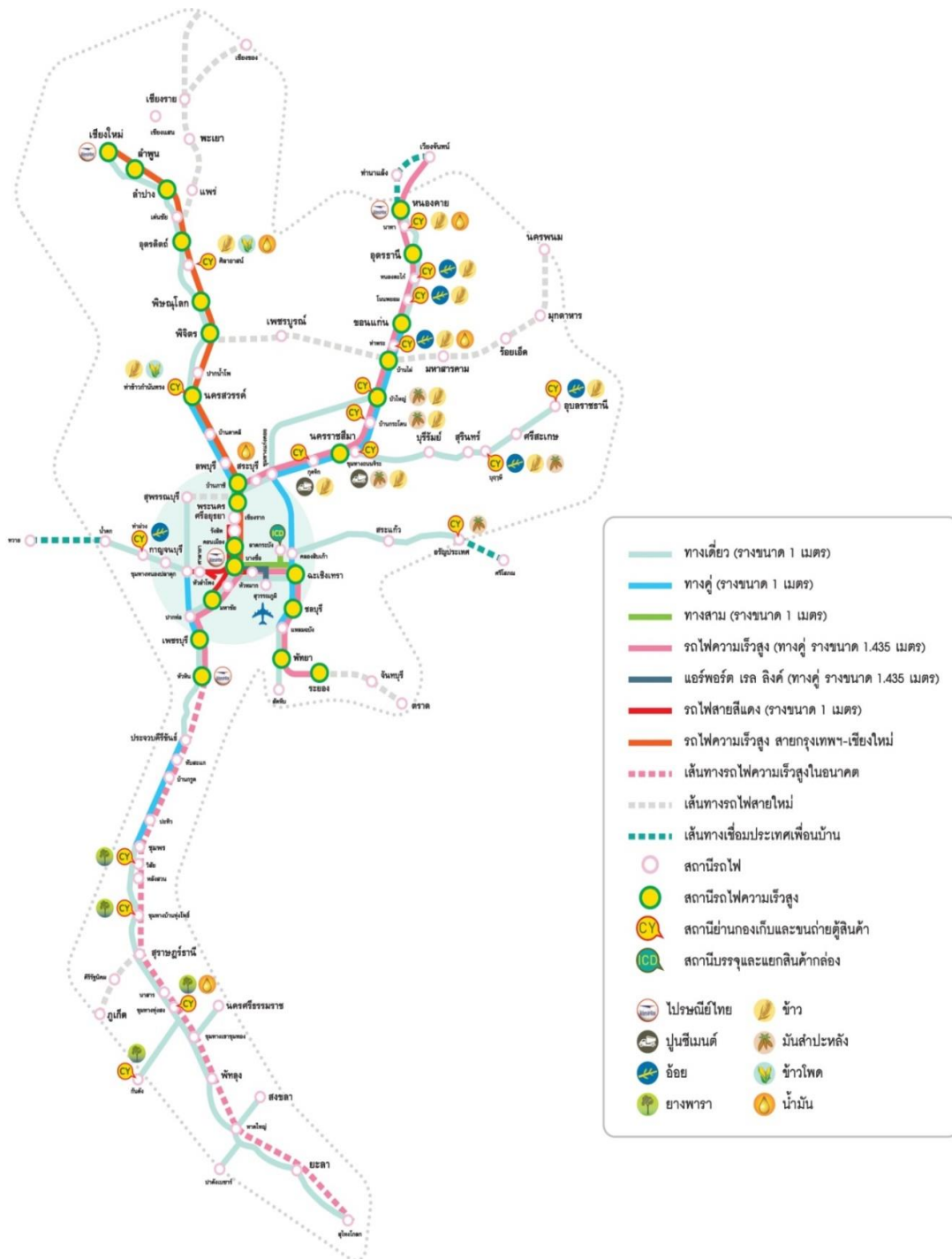
ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ	ร้อยละของ วงเงิน
ก.ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ของประเทศ		
1. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทาง ถนนไปสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า	354,560.73	17.73
▪ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายรถไฟใน ปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายขนส่งหลักของประเทศ	308,337.85	15.42
▪ แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุน การขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง	29,819.50	1.49
▪ แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกการ ขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับ ฐานการผลิตและการส่งออกของประเทศ	16,403.38	0.82
2. ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาค ทั่วประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน	1,042,376.74	52.12
▪ แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและการค้า ชายแดน	47,945.84	2.40
▪ แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค โดย การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง รถไฟทางคู่ และ พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	994,430.90	49.72
3. ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับ ความคล่องตัว	593,801.52	29.69
▪ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง	472,448.12	23.62
▪ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่ เศรษฐกิจหลักในประเทศ	121,353.40	6.07
ข. แผนงานส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตาม	9,261.01	0.46
รวม	2,000,000	100

ที่มา: บัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

เมื่อพิจารณาเฉพาะ “ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน” ในแผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อกับภูมิภาค ซึ่งเป็นแผนงานที่มีวงเงินสูงที่สุดใน ร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง รถไฟทางคู่ และพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ซึ่งมีการกำหนดวงเงินดำเนินการ 994,430.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49.72 ของวงเงินดำเนินการทั้งหมด ประกอบด้วย การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางหลัก 4 เส้นทาง เป็นจำนวนเงิน 783,229.90 ล้านบาท เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าให้เกิดบริการที่สะดวกและปลอดภัยในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและระหว่างประเทศ กระจายความเจริญสู่เมืองต่างๆในภูมิภาค และสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายเส้นทางรถไฟความเร็วสูงได้แก่

1. กรุงเทพฯ-เชียงใหม่
2. กรุงเทพฯ-นครราชสีมา-หนองคาย
3. กรุงเทพฯ-หัวหิน-สงขลา (ปาดังเบซาร์)
4. ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทลุง-ระยอง

อีกทั้งยังพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 2 เส้นทาง ได้แก่ สายแพร่ (เด่นชัย)-เชียงราย(เชียงของ) และสายขอนแก่น (บ้านไผ่)- มุกดาหาร-นครพนม นอกจากการพัฒนาความเร็วสูงและเส้นทางรถไฟสายใหม่แล้ว ในแผนงานนี้ยังรวมถึงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเพื่อเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับการปรับโครงสร้าง ได้แก่ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา สายบางใหญ่- บ้านโป่ง-กาญจนบุรี และสายพัทลุง- มาบตาพุด จะเห็นได้จากรูปภาพที่ 4.1



แผนภาพที่ 4.1 แสดงแผนการดำเนินงานพัฒนาระบบรางในประเทศไทย

ที่มา: โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง, 256ก

จากข้อมูลข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นถึงการนำเอาผลการศึกษาความเหมาะสมจากแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบรางและรถไฟความเร็วสูง ของ สนข. ที่ได้ทำต่อจากสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งจากการศึกษาฉบับนั้นชี้ว่า เส้นทางที่เหมาะสมในการสร้างรถไฟความเร็วสูงมี 4 เส้นทาง ดังปรากฏข้างต้นแล้ว โดยในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์และชี้แจงโครงการ เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในแง่บวกและแง่ลบอย่างกว้างขวาง กล่าวได้ว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงในขณะนี้เป็นการสานต่อแนวนโยบายและพยายาม “ก่อกวน” ที่เกือบจะเป็นจริง ดังที่ปรากฏให้เห็นจากการที่รัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวผ่านรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ก็ถูกยับยั้งโดยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกระแสต่อต้านที่ลุกลามและบานปลายมากจากการต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม โดยกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลซึ่งภายหลังได้ใช้ชื่อว่ากลุ่มผู้ชุมนุมกปปส.¹⁴ ก็มีส่วนทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เรื่องก็กรณีการทุจริต และหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้ไต่สวนคำร้องร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาท และได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ประชุมมีมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 เห็นว่าร่างพ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีมติ 6 ต่อ 2 เห็นว่า กระบวนการตรากฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันตกไป ในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2557 จนเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญมากมายจากที่คณะต่อต้านโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ปรากฏในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น “ไม่คำนึงถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”, “รถไฟเร็วสูงยังไม่จำเป็นกับไทย” หรือ “ให้ถนนลูกรังหมดก่อน” เป็นต้น (ใบตองแห้ง, 2557; ศาลรัฐธรรมนูญ, 2557) จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านเป็นอันสิ้นไปในเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ทางการเมืองก่อนจะจบลงด้วยการรัฐประหาร ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2557 นั่นเอง

ทั้งนี้หากย้อนความเป็นมาขอโครงการรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่จุดเริ่มต้นมาจนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีจุดร่วมกันหลายประการ และมีจุดแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัยดังที่จะขอแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 4.4 ให้เห็นชัด ดังต่อไปนี้

¹⁴ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ตารางที่ 4.4 แสดงพัฒนาการของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ.2535-2557

รัฐบาล	เหตุผลในการดำเนินงาน	เส้นทาง	การดำเนินการ	การสิ้นสุด
นายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 1) พ.ศ.2535-2538	ด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและช่วยสนับสนุนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	กรุงเทพฯ-สนามบิน หนองงูเห่า-ระยอง	ศึกษาความเป็นไปได้/เป็นมติคณะรัฐมนตรี	วาระถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา
นายบรรหาร ศิลปอาชา พ.ศ.2538-2539	คณະกรรณการดำเนินการต่อยอดมาจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย	กรุงเทพฯ-สนามบิน หนองงูเห่า-ระยอง	มติคณะรัฐมนตรีรักษาการให้รอจนกว่าจะมีรัฐบาลใหม่	วาระถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ
	รัฐบาลมอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรถไฟความเร็วสูงใหม่ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนมีความนิยมเดินทางด้วยรถไฟมากขึ้นกิจการของรถไฟไม่ได้ปรับปรุงมานานและเพื่อเกื้อหนุนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-หนองคาย กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี กรุงเทพฯ-ระยอง กรุงเทพฯ-สุโขทัย	ศึกษาความเป็นไปได้	ยุบสภา
พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พ.ศ.2539-2540	สืบเนื่องมาจากการศึกษาความเป็นไปได้ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา	กรุงเทพฯ-สนามบิน หนองงูเห่า-ระยอง	ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี	วิกฤตต้มยำกุ้ง
นายชวน หลีกภัย (รัฐบาลชวน 2) พ.ศ.2540-พ.ศ.2544	ชะลอโครงการด้วยวิกฤตต้มยำกุ้ง	ชะลอโครงการด้วยวิกฤตต้มยำกุ้ง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตอบกระทู้ถามของสส. ว่าจะต้องชะลอโครงการเนื่องจากต้องแก้ปัญหาเศรษฐกิจก่อน	ด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการสานต่อ

รัฐบาล	เหตุผลในการดำเนินงาน	เส้นทาง	การดำเนินการ	การสิ้นสุด
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.2544-2549	เพื่อแก้ปัญหาการจราจรทางรถยนต์ซึ่งเริ่มเกิดความแออัดและเป็นคอขวดในเส้นทางที่เข้าสู่กรุงเทพมหานครทั้งด้านเหนือและด้านใต้	กรุงเทพฯ-นครราชสีมา	ศึกษาความเป็นไปได้	โครงการ รัฐประหาร พ.ศ.2549
นายสมัคร สุนทรเวช และ นายสมชาย วงศ์ สวัสดิ์ พ.ศ.2551	ไม่ปรากฏ	ไม่ปรากฏ	ไม่ปรากฏ	ไม่ปรากฏ
นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พ.ศ.2551-2554	เพื่อตอบสนองทางด้านเศรษฐกิจและการคมนาคมขนส่ง	กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-หนองคาย กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี กรุงเทพฯ-ระยอง กรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์	จัดทำแผนแม่บทของ สขน.	ยุบสภา
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชิน วัตร พ.ศ.2554-2557	เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายการบริหารจัดการผู้โดยสารและสินค้าให้สะดวกและปลอดภัย เป็นการกระจายความเจริญสู่เมืองต่างๆในภูมิภาคและสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายรถไฟความเร็วสูง	กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ- หนองคาย กรุงเทพฯ- สงขลา (ปาดังเบซาร์) ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทยา-ระยอง	รัฐสภาพิจาร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน	คำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญ

จากตารางข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าแนวเส้นทางในการสร้างรถไฟความเร็วสูงเป็นแนวนโยบายที่ได้สานต่อกันมาและส่งอิทธิพลต่อการวางแผนเส้นทางของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ- หนองคาย กรุงเทพฯ-ระยอง (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทยา-ระยอง)

ปรากฏเป็นเส้นทางหลักในการพัฒนาอยู่ตลอด และบางช่วงก็อาจจะมีการเพิ่มเติมเส้นทาง กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี เข้ามาด้วย น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่าในยุคเริ่มแรกมีความตั้งใจที่จะสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูง กรุงเทพฯ-สุโขทัย แต่ในเวลาต่อมาในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ได้เปลี่ยนเส้นทางเป็น กรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์ ซึ่งคาดว่าอาจจะเป็นเรื่องความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.4 สรุป

ทั้งหมดที่ได้กล่าวไปในบทที่ 4 นี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของโครงการรถไฟความเร็วสูง ตั้งแต่ยุคก่อร่าง ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการอนุมัติโครงการและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหากแต่ยังไม่สำเร็จ จนในยุคต่อมาคือ ยุคสาน(ไม่)ต่อ ก็เป็นยุคที่พยายามนำโครงการดังกล่าวมาบรรจุลงเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลหากแต่ด้วยปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางเศรษฐกิจ จึงทำให้โครงการดังกล่าวชะงักหรือหยุดชะงักไป เมื่อยุครัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้นถือเป็นยุคก่อความฝัน กล่าวคือเป็นยุคที่นำความคาดหวังจากรัฐบาลก่อนมาสานต่อและเกือบจะถึงเป้าหมายที่วางไว้ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวก็ต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐบาลชุดนั้นนั่นเอง

ผลการศึกษาในบทนี้ชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งว่า ปัจจัยทางการเมืองเป็นส่วนสำคัญอย่างมากต่อการถือกำเนิดและสิ้นสุดโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย ดังที่เห็นได้ว่าแทบทุกรัฐบาลอยู่ในวาระที่ไม่ต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน และมักเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในหลากหลายรูปแบบ โครงการดังกล่าวซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานต่อกันเป็นเวลานานและต้องใช้งบเงินลงทุนมหาศาล จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่มักจะสิ้นสุดไปพร้อมกับรัฐบาลนั้นๆ อีกทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจก็เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากดังกล่าวไปแล้วว่าโครงการนี้ต้องใช้งบประมาณลงทุนอย่างมหาศาล การตัดสินใจของรัฐบาลในการลงทุน จึงถูกจับตามองจากทั้งภาคการเมืองและภาคประชาชนดังที่เห็นว่าในบางช่วงที่ประเทศเผชิญกับวิกฤตต้มยำกุ้ง โครงการนี้จำต้องถูกลดความสำคัญลงไป หรือกระทั่งแม้ไม่มีวิกฤตเศรษฐกิจก็ตามแต่หากวงเงินที่ใช้นั้นไม่สามารถตอบคำถามสาธารณะชนได้ก็จะนำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์จนไปถึงการต่อต้านดังที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั่นเอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ผู้วิจัยจะนำภูมิหลังดังกล่าวมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูงรวมถึงการสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยนำตัวแบบทฤษฎีกระแส ของคิงตันมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ต่อไป

บทที่ 5

การวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผ่านตัวแบบพหุกระแสของคิงด็อน

ในบทที่ผ่านมาผู้วิจัยได้กล่าวถึงภูมิหลังของโครงการรถไฟความเร็วสูงและชี้ให้เห็นว่าโครงการดังกล่าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กระบวนการทางนโยบายดำเนินมาไกลที่สุดกว่ายุคก่อนๆ รวมถึงชี้ให้เห็นเป็นเบื้องต้นว่าปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจมีผลสำคัญต่อการเกิดขึ้นและสิ้นสุดโครงการดังกล่าวมาโดยตลอด สำหรับในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ลงลึกถึงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ของโครงการนี้ โดยใช้ช่วงเวลาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษาเพื่อตอบคำถามถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบาย ผ่านการประยุกต์ใช้ตัวแบบพหุกระแส (Multiple Stream Model) ของ คิงด็อน เป็นกรอบการอธิบาย เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสร้างตัวแบบในการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างเป็นระบบต่อไป

ทั้งนี้ตามแนวคิดของคิงด็อนนั้นการจะวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะไม่เกิดขึ้นได้หากขาดความเข้าใจบริบทแวดล้อมทางสังคมในเวลานั้น หรือที่คิงด็อนเรียกว่า “ภูมิสังคม” (Societal Predisposition) อันหมายถึง การวิเคราะห์ ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมทางการเมือง ผู้วิจัยจึงจะขอวิเคราะห์ภูมิสังคม เป็นเบื้องต้นดังต่อไปนี้

5.1 ภูมิสังคม: สองชั่ว หลายข้าง และอำนาจใหม่

โดยทั่วไปแล้วค่านิยมทางการเมืองของสังคมไทย มักมีความเชื่อเบื้องต้นที่ถูกหล่อหลอมมาว่า วัฒนธรรมการเลือกตั้งผู้แทนฯ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรของชนชั้นกลางในเมืองและของชนชั้นล่างในชนบทนั้น แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ชนชั้นล่างในชนบทนั้นไม่รู้เท่าทัน เพราะบาง และง่ายต่อการถูกชักจูงหรือถูกล่อลวงทั้งด้วยเงินและด้วยของสมนาคุณจากนักการเมืองที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ในท้องถิ่น ส่วนชนชั้นกลางในเมืองที่มีการศึกษา รู้จักใช้ความรู้และเหตุผลจึงรู้เท่าทันความกลอุบายของนักการเมืองที่มุ่งที่จะซื้อเสียงเหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งการได้ตำแหน่งทางการเมือง ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “คนชนบทเป็นคนเลือกตั้งรัฐบาล คนเมืองเป็นคนล้มรัฐบาล” (Ferrara, 2015; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546)

จากความคิดดังกล่าวทำให้เกิดความคิดที่ต่อยอดมาว่า ในขณะที่ชนชั้นล่างในชนบทปราศจากภูมิคุ้มกันจากการถูกชักจูงด้วยนโยบาย “ประชานิยม” โดยพรรคการเมืองที่แข่งขันกันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ชนชั้นล่างในชนบทจึงหวังเพียงว่าจะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว โดยที่นโยบายดังกล่าวอาจจะมีได้มุ่งที่จะพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริงก็ตาม ในทางกลับกัน ชนชั้นกลางในเมืองมักคิดว่าพวกตนมีความรู้เท่าทันกลอุบายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มาในรูปของนโยบาย “ประชานิยม” ว่าเป็นเพียงโฆษณาชวนเชื่อ ชนชั้นกลางในเมืองจึงจำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองจากความชื่นชอบและความศรัทธาในพรรคการเมืองเดิมที่ตนเคยเลือก อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้ความรู้ชนชั้นล่างในชนบทเพื่อปลดปล่อยพวกเขาจากวงจร “โง่ จน เจ็บ” อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของชนชั้นล่างในชนบทของไทย (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2554; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2557)

หากแต่ในความเป็นจริงในวัฒนธรรมทางการเมืองในปัจจุบัน ชนชั้นล่างในชนบทมีความเปลี่ยนแปลงไปจากความคิดข้างต้น ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า ชนชั้นล่างมีพัฒนาการความตระหนักรู้ในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการสร้างวัฒนธรรมการเลือกตั้งที่ยึดโยงกับการเลือกพรรคการเมืองจากนโยบายที่เป็นไปได้ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขา¹⁵ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2551, 2554) ลักษณะเช่นนี้แตกต่างมายาคติ (Myth) ที่ชนชั้นกลางสร้างไว้นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ค่านิยมทางการเมืองดังกล่าว จึงนำไปสู่การสร้างคุณลักษณะสำคัญต่อวัฒนธรรมทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองของไทย ให้มีลักษณะเป็นสองขั้วตรงข้าม หรือเรียกได้ว่ามีลักษณะเป็นความขัดแย้งทางชนชั้น

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ตามที่กล่าวมานั้น เรียกได้ว่า เป็นผลโดยตรงจากปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” และภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับทหาร” (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549, 2557) การเมืองไทยในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นสองขั้วตรงข้าม ดังที่ปรากฏในรูป อำมาตย์-ไพร่ เสื้อเหลือง-เสื้อแดง ประชาชน-ทหาร เป็นต้น

¹⁵ พรรคการเมืองที่กล่าวกันว่า มักปรากฏตัวพร้อมกันนโยบายที่มุ่งเน้นยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในช่วง สองทศวรรษที่ผ่านมา นั่นก็คือ พรรคไทยรักไทย (ในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) พรรคพลังประชาชน (ในสมัย นายสมัคร สุนทรเวช) และพรรคเพื่อไทย (ในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ตามลำดับ

ความขัดแย้งทางการเมืองแบบสองขั้วตรงข้ามยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธาน บริษัทเอสซี แอสเสท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และประธานกรรมการบริหาร บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ลงสมัครส.ส. บัญชีรายชื่อหมายเลข 1 พรรคเพื่อไทย และด้วยการนำเสนอนโยบายที่มุ่งขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ อาทิ นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท นโยบายเงินเดือนขั้นต่ำ 15,000 บาทสำหรับผู้จบปริญญาตรี นโยบายรถคันแรก นโยบายจ่านำข้าว นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เป็นต้น เธอจึงได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น ในการเลือกตั้งช่วงกลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 ในฐานะน้องสาวของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เธอจึงถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากฝ่ายตรงข้าม ทั้งในแง่ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง การดำเนินนโยบาย ภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำ และความเป็นผู้หญิง (ดิฉันทภพจ สันสมบุรณ์ทอง, 2557, p. 80)

แม้ว่ารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรจะถูกโจมตี ทั้งในแง่ของตัวรัฐบาลและตัวนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่น่าสังเกตว่ารัฐบาลนี้ถือว่ามีเสถียรทางการเมืองค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับรัฐบาลในช่วงก่อนหน้านี้ สาเหตุอาจมาจากรัฐบาลสามารถครองเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาด ในขณะที่เดียวกันในช่วงแรกของการเป็นรัฐบาล การชุมนุมทางการเมืองนอกรัฐสภาก็ยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนมากนัก จนกระทั่งมีการชุมนุมต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในช่วงปลายปี พ.ศ. 2556 ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงภายในอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาจสรุปได้ว่าในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรก่อนที่จะประสบกับการชุมนุมทางการเมืองที่ยืดเยื้อนั้น มีเสถียรภาพทางการเมืองค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ดีความมั่นคงของรัฐบาลอาจมิได้เพียงการครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียว เนื่องจากภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองหลังการรัฐประหารที่เกิดขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 สถาบันหรือกลไกทางการเมืองสำคัญมากมายได้ก่อกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบสถาบันทางการเมืองหลักทั้งสามสถาบัน อันได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ สถาบันหรือกลไกทางการเมืองดังกล่าว ถูกเรียกว่าเป็น “องค์กรอิสระ” กล่าวคือเป็นอิสระ แยกขาดจากสามสถาบันหลัก และมีได้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจและการควบคุมจากสถาบันหลักทั้งสามแต่อย่างใด ทั้งนี้องค์กรอิสระที่มีอิทธิพลสำคัญในโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อย่างมาก ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่หลักในการวินิจฉัยข้อกฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุม

ของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือรัฐสภา ที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว แต่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่เด่นชัดในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรคือการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือ "ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาท" ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายฉบับสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศอันเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไม่ได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญ และมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญไปเป็นที่สุด ซึ่งแม้ว่ามติของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นไปโดยเอกฉันท์ แต่ในความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บางท่านก็เห็นชอบต่อการพัฒนาโครงการดังกล่าว เพียงแต่ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านก็มีท่าทีที่ชัดเจนต่อการไม่เห็นชอบทั้งการพัฒนาโครงการและร่างพระราชบัญญัตินี้

ภูมิสังคมดังที่ได้กล่าวมาชี้ให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่แบ่งแบ่งขั้วความขัดแย้งเป็นสองฝ่าย ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวก็ยังดำรงเรื่อยมาถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาลชุดนี้ถูกมองว่าเป็นรัฐบาลของชนชั้นล่างในชนบทที่ใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลประโยชน์ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แม้ว่ารัฐบาลดังกล่าวสามารถที่จะครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและมีเสถียรภาพทางการเมืองค่อนข้างมากก็ตาม หากแต่โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นผลพวงจากการรัฐประหาร พ.ศ.2549 ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญหน้ากับการถ่วงดุลจากองค์กรอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ "ศาลรัฐธรรมนูญ" ซึ่งทำให้โครงการรถไฟความเร็วสูงได้สิ้นสุดลงไปในตัวเอง กล่าวได้ว่าจากภูมิสังคมที่กระแสประชาธิปไตยที่มีการแบ่งขั้วความขัดแย้งเป็นสองฝ่าย มีองค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทสำคัญทำให้ทั้งเสถียรภาพของรัฐบาลและการดำเนินโครงการต่างๆ เรียกได้ว่าการเข้ามาเกี่ยวข้องจากกระแสหลายกระแสหรือพหุกระแสตามแนวคิดของคิงตันนั่นเอง

ในส่วนถัดไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะตัวโครงการรถไฟความเร็วสูงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพหุกระแสต่างๆ อันได้แก่ กระแสการเมือง (Political Stream) กระแสปัญหา (Problem Stream) และกระแสนโยบาย (Policy Stream) ตามลำดับต่อไปนี้

5.2 กระแสการเมือง: การเมืองนำโครงการ โครงการเพื่อการเมือง

ตามที่กล่าวไปแล้วว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นโครงการที่มีการกล่าวถึงมากกว่า 20 ปี หากแต่ด้วยปัจจัยหลายประการ โครงการดังกล่าวก็กลับปรากฏผลเป็น “วาระนโยบาย” ที่เป็นรูปธรรมที่สุดในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ.2555-2557 หลากหลายเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลก่อนหน้านั้นไม่สามารถดำเนินการได้คือ การไร้เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) และวิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง (Political Opposition) ซึ่งส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นอย่างมาก ประเด็นการเมือง (Political Issues) จึงถือเป็นประเด็นสำคัญของกระแสการเมือง ที่จะเข้าคู่กันกับกระแสปัญหาในการผลักดัน “วาระ” เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล

กระแสการเมือง (Political Stream) ตามคำนิยามจากตัวแบบพหุกระแสของคิงด็อน เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่นๆ ด้วยในเวลาเดียวกันก็ได้ ยิ่งเมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาแล้ว ก็พบว่าทั้งสองกระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดัน “วาระนโยบาย” เป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง (Kingdon, 1984, p. 188; Larkin & Paul, 2012, p. 29)

ผู้วิจัยพบว่า ประเด็นทางการเมืองที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกอบด้วย 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) ทศนคติของฝ่ายที่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง (2) ทศนคติของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง (3) สภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) และ (4) การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5.2.1 ทศนคติของฝ่ายที่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

จุดเริ่มต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 เนื้อหาสำคัญที่กล่าวถึงโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นข้อย่อยซึ่งเป็นหมวดนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตอนหนึ่งว่า

“3.4.4 พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยง
 โครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและ
 บริการที่สะดวกและปลอดภัยทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และ
 ระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการขยายฐานการผลิต 1)
 พัฒนาระบบรถไฟทางคู่เชื่อมขานเมืองและหัวเมืองหลักในเส้นทาง
 ที่มีความสำคัญ 2) ศึกษาและพัฒนารถไฟความเร็วสูงสาย
 กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา กรุงเทพฯ-หัวหิน
 และเส้นทางอื่นเพื่อเตรียมการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน
 3) ศึกษาและพัฒนาขยายทางรถไฟสายแอร์พอร์ต เรล ลิงค์ต่อ
 จากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปยังชลบุรีและพัทยา”

(สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554, pp. 23-24)

จากแนวนโยบายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้วางโครงการรถไฟความเร็วสูงเพื่อ
 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายการบริหารจัดการผู้โดยสารและสินค้าให้
 สะดวกและปลอดภัย เป็นการกระจายความเจริญสู่เมืองต่างๆในภูมิภาคและสนับสนุนการขยาย
 ฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายรถไฟความเร็วสูง

ทั้งนี้บุคคลสำคัญที่มีส่วนในการผลักดันโครงการรถไฟความเร็วสูงในเริ่มแรกได้แก่
 นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานคณะที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของนางสาวยิ่ง
 ลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเดิมเคยดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในสมัย พล.อ.ชาติชาย
 ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2534) เป็นผู้อยู่เบื้องหลังนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า อีกทั้งใน
 สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.2544-2549) นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ยังได้เคยดำรง
 ตำแหน่ง ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ เป็นผู้อยู่เบื้องหลังโครงการสำคัญเช่น
 นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนานด้วย โดยในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้น นายพันศักดิ์
 วิญญรัตน์ ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการรถไฟความเร็วสูงขึ้น ซึ่งเคยได้ให้สัมภาษณ์
 ไว้ตอนหนึ่งว่า “ภายใต้สถานการณ์ที่เลวร้ายในเวทีโลก ประเทศไทยควรปรับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ
 จากการเติบโตโดยการพึ่งพาการส่งออกเป็น การเติบโตโดยสมดุลระหว่างการกระตุ้นเศรษฐกิจใน
 ประเทศกับการส่งออก ฉะนั้น การลงทุนในแนวคิดนี้ จึงเป็นการลงทุนเพื่อสร้างโอกาสใหม่ สร้าง
 รายได้ใหม่ และอนาคตใหม่ที่ดีกว่า” (พันศักดิ์ วิญญรัตน์, 2556)

นอกจากนี้หากไม่กล่าวถึงบุคคลสำคัญอีกท่านหนึ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญ และเป็นที่มาของนโยบายต่างๆ ของพรรคเพื่อไทย ภายใต้สโลแกนในตอนหาเสียงที่ว่า “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” นั่นคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีและเป็นพี่ชายของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เขาได้เขียนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของประเทศของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บนเฟซบุ๊กส่วนตัว เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2556 ความตอนหนึ่งว่า

“...การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล คือการลงทุนให้เศรษฐกิจของประเทศโตขึ้นทั้งทางตรงทางอ้อม ทางตรงคือเงินที่ลงทุนและไหลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ทางอ้อมคือโครงสร้างพื้นฐานนั้นไปลดค่าใช้จ่ายทางการขนส่ง ลดการใช้พลังงาน ลดความสึกหรอของถนนที่มีอยู่เดิม ไปเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านความสะดวกในการสัญจร การเกิดกิจกรรมการค้าการขายมากขึ้น ที่ดินราคาดีขึ้นตามความเจริญที่เข้าถึง ความเชื่อมั่นที่ต่างประเทศนำเงินเข้ามาลงทุน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับค่าเครื่องจักร ค่าก่อสร้าง...”

(ทักษิณ ชินวัตร, 2556)

ประกอบกับก่อนหน้านี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรก็ได้ให้สัมภาษณ์กับทีมข่าวการเมืองไทยรัฐออนไลน์ เกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูง ว่า “คือเท่าที่เราวางไว้ในการบริหารพรรคเพื่อไทย คือหนึ่ง รถไฟฟ้าความเร็วสูง จะมีไปในเส้นทางไกลจะมีหมดและครอบคลุม รวมไปถึงรถไฟฟ้าใน กทม. และมอเตอร์เวย์ อุดรฯ พัทยา เชียงราย เชียงใหม่ กทม. แล้วอีกเส้น ออกไปทางเมืองกาญจนบุรี ไปทางทวาย” (ทักษิณ ชินวัตร, 2555) ถ้อยคำที่แปลกนักเนื่องจากในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีซึ่งดูแลโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์จาก ข้อความบนเฟซบุ๊กและคำให้สัมภาษณ์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรแล้ว ปฏิเสธไม่ได้เลยถึงการมีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบายอยู่เบื้องหลังรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมาโดยตลอด และมีการวางแผนโครงการล่วงหน้าและคิดว่าจะทำให้ตั้งแต่แรกแล้ว

แนวคิดดังกล่าวส่งผลโดยตรงถึงตัวนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่หยิบแนวนโยบายที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ได้วางแผนแม่บทกันมา นำมาทำให้เกิดเป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งโดยส่วนตัวของนางสาวยิ่งลักษณ์เองก็เชื่อว่า รถไฟความเร็วสูงเป็นการเชื่อมโยงแหล่งการผลิตระดับท้องถิ่นภายในประเทศสู่ภูมิภาคอาเซียน ทั้งยังเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าทางการเกษตรในการส่งถึงตลาดและผู้บริโภค ตลอดจนเพื่อให้ผู้โดยสารโดยเฉพาะคนในต่างจังหวัด

ประหยัดเวลาในการเดินทางมาทำงานจะได้มีเวลาอยู่กับครอบครัวมากขึ้น (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2556) ในฐานะนายกรัฐมนตรีถือว่าเป็นผู้ให้นโยบายแต่ฝ่ายต่างๆ และถือได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ผลักดันนโยบายที่สำคัญอีกคนหนึ่ง หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าโครงการใดมีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน การเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการนั้นย่อมเกิดขึ้นโดยเร็ว สำหรับกรณีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ทำหน้าที่คอยติดตามงาน ไม่ให้ล่าช้า ดังที่บทสัมภาษณ์ของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์กล่าวถึงการกำกับติดตามนโยบายของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตอนหนึ่งว่า “ท่านก็คอยติดตามความก้าวหน้าอยู่เสมอ เพราะกลัวว่าจะช้า แต่ท่านเป็นหัวหน้า ท่านก็เป็นผู้ให้นโยบายอยู่แล้ว ก็ต้องรายงานท่านอยู่ตลอด” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

นอกจากบทบาทของนายกรัฐมนตรี นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็ถือเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นเสมือน ผู้เผยแพร่ข้อมูล (Promoter) ของโครงการรถไฟความเร็ว และถือได้ว่าเป็นผู้ผลักดันนโยบายสำคัญอีกท่านหนึ่งด้วย ตามที่นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ กล่าวไว้ว่า “คือการทำใจให้ประชาชน ปัญหาอย่างหนึ่งที่ผ่านมาก็คือ นโยบายไม่ได้รับการถ่ายทอดไปสู่ประชาชน คนก็เลยไม่เข้าใจ ผมคิดว่าสองล้านล้าน เป็นเรื่องดีเรื่องหนึ่ง พอเรามีแผนชัดเจน เราก็วางแผนอยู่นานหกเดือน หลังจากนั้นเราก็ไปถ่ายทอดให้ประชาชน แต่มันไม่ใช่เฉพาะรถไฟความเร็วสูงนะ แต่มันรวมทุกอย่าง แต่ผมว่าบทบาทสำคัญ เราเป็นเสมือน Promoter มากกว่า แต่ผมต้องบอกก่อนว่าโครงการนี้ไม่ใช่โครงการของเรา มันเป็นโครงการที่คิดขึ้นมานานแล้ว เราแค่มาร้อยเป็นร้อย หาแหล่งเงิน ถ้ามว่าบทบาทของผมผลักดันอย่างไรก็คงเป็นเรื่องของการเป็น Promoter เป็นผู้ไปชี้แจง” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) จากคำสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นถึง การยอมรับในเบื้องต้นว่าในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้น เป็นการนำแนวนโยบายเดิมมาร้อยเรียงให้เกิดความชัดเจน แล้วหาแหล่งเงิน และทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ จึงทำให้โครงการรถไฟความเร็วสูงรวมถึงตัวของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ เป็นที่สนใจของประชาชนเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ในทัศนะของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ยังมองว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงมีความสำคัญอย่างยิ่งตามที่ปรากฏในคำให้สัมภาษณ์อีกตอนหนึ่งว่า “นโยบายนี้เป็นตัวขับเคลื่อนด้านการทำให้เป็นเมือง ด้านเศรษฐกิจ มันก็เป็นเรื่องของการเมืองอยู่แล้ว แต่ไม่ใช่ทำเพราะคะแนนเสียง ไม่ใช่ใช้นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่เรามองเห็นถึงด้าน เศรษฐกิจ ด้านการเติบโตจริง ๆ แต่ไม่ใช่ว่าทำเพื่อหาเงิน” อีกทั้งยังเชื่อว่า “รถไฟความเร็วสูงมันมี Economy of Speed รถไฟความเร็วสูงมันไม่ได้สร้างปีแล้ววิ้งเลย มันต้องใช้เวลาประมาณ 7 ปี มันเป็นเรื่องของการวางแผนระยะยาว ผมว่ารถไฟความเร็วสูงถ้าจริงๆ จะช่วยยกระดับอุตสาหกรรมให้ดีขึ้น” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของนายวิศณุ ทรัพย์สมพล อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ

กระทรวงคมนาคมที่ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันโดยเห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง เนื่องจาก “มันเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจแต่ต้องทำในเส้นทางที่เหมาะสม” (วิศณุ ทรัพย์สมพล, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

ทั้งหมดที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่าทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เห็นด้วยและเห็นความสำคัญของโครงการรถไฟความเร็วสูงว่าเป็นโครงการที่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งเมื่อพิจารณาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวถือว่ามิพบาทสำคัญต่อการผลักดันนโยบายนี้ และถือว่าเป็นผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) ไม่ว่าจะเป็น อดีตนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประธานคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวก็ไม่ได้มีเพียงทัศนคติจากฝ่ายที่เห็นด้วยเพียงเท่านั้น เพราะเมื่อหากศึกษาลงละเอียดจะพบทัศนคติของผู้ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง โครงการนี้มี “ประเด็นซ่อนเร้น (Hidden Agendas)” ที่ซ่อนอยู่ในการผลักดันโครงการดังกล่าวให้เกิดขึ้น ดังจะขอกกล่าวในส่วนถัดไป

5.2.2 ทัศนคติของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

ผู้วิจัยต้องขอทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อนว่า ประเด็นเรื่องการไม่เห็นด้วย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือผู้ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง กับผู้ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ดังที่ฝ่ายค้านโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้กล่าวในคำให้สัมภาษณ์ของนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ (ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน หรือประธานวิปฝ่ายค้าน) ซึ่งชี้แจงไว้ว่า “ฝ่ายค้านไม่เคยคัดค้านโครงการรถไฟความเร็วสูงและการพัฒนาระบบขนส่งของประเทศ แต่เราค้านในเรื่องของการได้มาของรถไฟความเร็วสูง โดยการกู้เงินเป็นจำนวนมหาศาล ทั้งที่ยังมีวิธีการอื่นอย่าง การให้สัมปทานโดยที่ไม่จำเป็นต้องไปกู้เงินให้เป็นภาระ และยังเป็นการกู้ก่อนเดียว ที่เป็นการตอบ โจทย์ผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก หากรัฐบาลไม่ใช้วิธีการกู้เงินจำนวนมหาศาลก็คงไม่มีคน คัดค้าน” (ไทยรัฐออนไลน์, 2556) ซึ่งให้เห็นว่าสองประเด็นดังกล่าวเป็นคนละประเด็นกัน ระหว่างตัวโครงการรถไฟความเร็วสูงและ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ทั้งนี้ผู้วิจัยจะขอกกล่าวเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูงเท่านั้น ไม่รวมถึงร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน

ทั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า ฝ่ายที่แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยต่อ “โครงการรถไฟความเร็วสูง” แบ่งออกเป็นเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ขาดการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองที่ชัดเจน (2) ความเข้าใจตลาดเคลื่อนต่อวิถีคิดในการสร้างรถไฟความเร็วสูง และ (3) ความคุ้มค่าด้านการลงทุน

(1) ขาดการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองที่ชัดเจน

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เร่งผลักดันโครงการรถไฟความเร็วสูง ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 นั้น ถือเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ข้อใหญ่ของโครงการนี้ เนื่องจากโครงการยังไม่ได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในเส้นทางต่างๆ อย่างครบถ้วน จึงทำให้เกิดการคำถามและข้อสังเกตจากนักวิชาการซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรถไฟความเร็วสูง อย่างนายศิริตล ศิริธร ที่ให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า “ถ้าส่วนตัวผม ผมไม่เห็นด้วย เนื่องจากอย่างที่บอกไว้แล้วว่า รถไฟความเร็วสูงเกิดได้ แต่แผนที่จะทำรถไฟความเร็วสูงจะต้องไปด้วยกันกับแผนที่จะสร้างเมือง ไม่ใช่มาเดี่ยวๆ แล้วไม่ใช่มาทีละหลายๆ สายขนาดนี้ จะต้องมีการพัฒนาเมืองอันดับสอง เมืองอันดับสาม” (ศิริตล ศิริธร, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558) ทศณะดังกล่าวเป็นหนึ่งในประเด็นที่ทำให้เกิดข้อกังวลต่อโครงการดังกล่าวและทำให้โครงการดังกล่าวนั้น เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงประเด็นเรื่อง “แผนพัฒนาเมืองลำดับรอง” ซึ่งหากเกิดโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้วแต่ขาดการวางแผนพัฒนาเมือง กล่าวคือ ขาดการจัดการผังเมือง ขาดแผนพัฒนาระยะยาว จะทำให้เกิดปัญหาผังเมืองและปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

(2) ความเข้าใจตลาดเคลื่อนต่อวิถีคิดในการสร้างรถไฟความเร็วสูง

“ในแง่ของการเดินทาง ถ้ามองว่าเวลาที่เรารถไฟความเร็วสูง จะต้องเป็นพื้นที่ที่คนอยู่เยอะ และ Human Settlement จะต้องถูกชี้้นำด้วยระบบเดิม คือ ล้นระบบเดิม แล้วมาระบบใหม่ ที่นี้คนที่อยากสร้าง เขาก็มาบอกว่า XXXXXก็โทรมาหา บอกว่า พี่อย่าพูดไปนะ ผมอยากสร้าง ก็มาจากการอยากสร้าง”

(นคร จันทศร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

จากข้อมูลข้างต้นกล่าวถึงลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชาชน (Human Settlement) ที่จะต้องถูกชี้ นำด้วยระบบขนส่งทางรางระบบเดิม เมื่อมีปริมาณความต้องการใช้บริการล้นระบบเดิมถึงจะมองหาระบบใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการนั้น กล่าวคือ การสร้างรถไฟความเร็วสูงมาจากหลักการที่ว่า เมื่อปริมาณผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างเมืองล้นระบบทางคู่แล้ว รถไฟความเร็วสูงจึงจะเป็นตัวเลือกที่เหมาะสม ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า “รถไฟความเร็วสูงมันเกิดขึ้น เนื่องจากรถไฟเดิมมัน

ลัน เขาทำรางคู่แล้ว และพอคนลันทางคู่ ก็มีคำถามว่าจะเอาอย่างไรต่อ เอา 4 tracks ใหม่ เขาก็คุยกันเรื่องแบบนี้ เขาก็เลยตัดสินใจว่าเอาระบบใหม่ของคนอย่างเดียว และระบบเก่าก็ขนแบบเดิมและขนสินค้าไป เพราะฉะนั้นขั้นตอนในการพัฒนาที่ถูกต้อง ควรจะเดินไปแบบที่กล่าว ” (นคร จันทกร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

สำหรับลักษณะของการตั้งถิ่นฐานทางของประเทศมีลักษณะเป็นการพัฒนาแบบแถบ (Ribbon Development) คือมีการตั้งถิ่นฐานหรือชุมชนตามแนวของถนนที่ตัดใหม่ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งให้เห็นถึง จำนวนประชากรในเมือง (Urban Population) ของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 31 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ที่มีการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบและมีสัดส่วนของประชากรเมืองสูงกว่า เช่น สหราชอาณาจักร ร้อยละ 80 ประเทศฝรั่งเศส ร้อยละ 70 ประเทศสเปน ร้อยละ 77 ประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ 66 ประเทศจีน ร้อยละ 47 เป็นต้น ซึ่งสะท้อนว่าประเทศไทยมีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจุกกระจายไม่เอื้อต่อการใช้ระบบขนส่งราง รวมไปถึงระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆ ก็ประสบปัญหาด้วย สังเกตได้จากปริมาณการใช้รถตู้โดยสารสาธารณะที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะสามารถตอบสนองความต้องการโดยสารสามารถให้บริการแบบ “Door to Door” ไปยังชุมชนหรือจังหวัดที่มีระยะไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร (นคร จันทกร และเยาวลักษณ์ สุนทรนนท์, 2554, pp. 114-115)

ด้วยเหตุที่การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นไปด้วยความเร่งรีบ ขาดการศึกษาอย่างรอบด้าน และไม่ปฏิบัติตามหลักวิชาการดังที่กล่าวไปข้างต้น จึงทำให้มีทัศนคติต่อโครงการรถไฟความเร็วสูงจากคำให้สัมภาษณ์ของนายนคร จันทกร ซึ่งเป็นอดีตรองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

(3) ความคุ้มค่าด้านการลงทุน

ประเด็นที่เป็นที่พูดถึงอย่างกว้างขวางของการลงทุนแทบทุกประเภท คงหนีไม่พ้นประเด็นความคุ้มค่าในการลงทุน รวมไปถึงการคืนทุนในรูปแบบต่างๆ ด้านนักวิชาการจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้แสดงทัศนคติที่น่าสนใจ ว่า “ถ้าจะให้ลงทุนรถไฟความเร็วสูง เป็นเหมือนถนน คงยากอยู่ เพราะว่า คนใช้จำกัด จริงๆ แล้ว ถนนอาจจะเปิดกว้างกว่ารถไฟความเร็วสูงด้วยซ้ำ เพราะแค่คุณซื้อรถ คุณก็สามารถใช้ถนนได้แล้ว ในขณะที่เดียวกันรถไฟความเร็วสูงในต่างประเทศ ราคาไม่ต่างอะไรกับพวก Low Cost Airline การเข้าถึงของประชาชนเองก็ไม่ได้เยอะมาก” (สุเมธ องกิตติกุล, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

จากบทสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า นายสุเมธ องกิตติกุลมองประเด็นเรื่องของการเข้าถึงการให้บริการรถไฟฟ้าความเร็วสูงโดยเทียบเคียงกับถนน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนสามารถใช้ได้และเข้าถึงถนนได้มากกว่ารถไฟฟ้าความเร็วสูง ทั้งนายสุเมธ องกิตติกุล ยังแสดงความวิตกว่า หากสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูงแล้วขาดทุนจนรัฐบาลอาจจะต้องนำเงินภาษีของคนทั้งประเทศไปช่วยเหลือเพื่อไม่ให้กิจการล้มลง เพราะ “ถ้าสร้างมาแล้วคืนเงิน คือ มันประกอบการไม่ได้ แล้วต้องเอาเงินภาษีของคนไปอุ้ม เอาภาษีของคนทั้งประเทศไปอุ้ม โครงสร้างนี้ ซึ่งมันก็มีหลายๆเคสในต่างประเทศที่สร้างแล้วเงินแล้วรัฐจะต้องเข้าไปอุ้ม ตรงนี้ถ้าเป็นเหตุการณ์แบบนี้ ผมก็ไม่สนับสนุน มันไม่ควรจะมี เพราะคือแทนที่จะเอาเงินตรงนี้ไปสร้างถนนยังดีกว่าด้วยซ้ำ เพราะถนนสร้างมาแล้วคนเข้าถึงค่อนข้างง่ายกว่าแต่รถไฟเข้าถึงไม่ได้ มีข้อจำกัดเยอะ” (สุเมธ องกิตติกุล, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558) เหตุผลดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นการเข้าถึงของประชาชนกับบริการสาธารณะเป็นหลัก โดยเป็นกรณีเดียวกับประเทศไต้หวัน ซึ่งประสบความสำเร็จในด้านเทคนิค แต่ขาดทุนในด้านการให้บริการทำให้ได้รับวิกฤตด้านการเงินอย่างรุนแรง เหตุเพราะจำนวนผู้โดยสารไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ (นคร จันทกร และ เยาวลักษณ์ สุนทรนนท์, 2554, p. 82)

พร้อมกันนี้ที่คณะดังกล่าวก็สอดคล้องไปกับทัศนะของ นายพงษ์ชัย อธิคมรัตนกุล นักวิชาการด้านระบบขนส่งทางราง มองว่าโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ยังไม่มีการวางแผนด้านธุรกิจดีพอ โดยยกตัวอย่างในญี่ปุ่นมีประชากรประมาณ 130 ล้านคน แม้ประชากรจะมีความหนาแน่นแต่ก็กระจายตัวกันออกไป ต่างจาก ประเทศไทยซึ่งเปรียบเสมือนเด็กหัวโต เพราะประชากรกระจุกอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร และไม่กระจายตัวไปตามหัวเมืองต่างๆมากนัก อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในย่านธุรกิจที่มีกำลังซื้อพอจะขึ้นรถไฟฟ้าความเร็วสูง ทั้งนี้หากจำนวนผู้โดยสารในระยะแรกไม่ถึงล้านคนก็ย่อมขาดทุนและจะกลายเป็นภาระของรัฐบาลในเวลาต่อมา ดังที่พบในบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า “ถ้ารัฐบาลจะลงทุนเกือบ 8 แสนล้าน แต่ยังไม่มียอดทางธุรกิจดีพอ ว่าจะได้ผลตอบแทนเท่าไร ซึ่งเป็นการลงทุนที่ใช้เวลานานมากที่จะคุ้มทุน เท่ากับเอาเงินไปจมไว้ สร้างแล้วไม่มีคนขึ้นเพราะมันแพงถ้าอยากให้คนขึ้น รัฐก็ต้องอุดหนุนค่าตัว” (ASTVผู้จัดการรายวัน, 2557)

จากเหตุผลที่ทำให้เกิดทัศนะที่ไม่เห็นด้วยทั้ง 3 ประการนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการตั้งข้อสังเกตจากมุมมองของนักวิชาการและผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการรถไฟโดยตรง ไม่ว่าจะเป็น การขาดการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองที่ชัดเจน ความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อวิถีคิดในการสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูงและความคุ้มค่าด้านการลงทุน ซึ่งเป็นการสะท้อนมุมมองจากฝั่งที่เห็นต่างจากรัฐบาลต่อโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ทั้งนี้ น่าสังเกตว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั้นมักอยู่ในตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะอยู่ในตำแหน่งของผู้รับนโยบายมาปฏิบัติหรือนักวิชาการ ด้วยเหตุที่คณะดังกล่าวจึงเรียกได้ว่า ไม่สามารถยับยั้งการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงที่

ผู้ผลักดันนโยบายในกระแสการเมืองร่วมกันผลักดันให้เกิดขึ้น จากประเด็นนี้จึงชี้ให้เห็นว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐบาลหากต้องการจะดำเนินนโยบายก็ถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการผลักดันวาระนโยบายเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันแม้เสียงคัดค้านดังกล่าวอาจ不会有ผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายก็ตามแต่ก็เป็นเสียงที่ทำให้เห็นถึงช่องโหว่ถึงทางวิชาการของโครงการรถไฟความเร็วสูงด้วย

5.2.3 ทศนคติของประชาชนทั่วไป (National Moods)

ผู้วิจัยได้สืบค้นทัศนคติของประชาชนทั่วไปโดยนำข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็น จาก 2 แหล่งได้แก่ สวนดุสิตโพล ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ จำนวน 1,449 คน ระหว่างวันที่ 9-13 กรกฎาคม พ.ศ.2556 เรื่อง “การเมืองไทยและรัฐบาลในสายตาประชาชน” ว่าจากการที่รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารประเทศเป็นเวลา 2 ปี และมีการปรับคณะรัฐมนตรี 5 ครั้ง จะเห็นได้ว่าผลงานและนโยบายต่างๆของรัฐบาลที่ได้ทำหรือสัญญาไว้มีทั้งเรื่องที่ถูกใจและไม่ถูกใจประชาชน สำหรับผลงานของรัฐบาลที่เข้าตาประชาชนและทำให้คะแนนนิยมดีขึ้นนั้น ได้แก่ ร้อยละ 38.14 ระบุว่า การขึ้นเงินเดือนให้ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี 15,000 บาท การขึ้นค่าแรงวันละ 300 บาท เป็นผลงานของรัฐบาลที่เข้าตาประชาชน ขณะที่ร้อยละ 19.49 ระบุว่า การปราบปรามยาเสพติด ร้อยละ 16.95 การปรับราคาจำหน่ายข้าวมาเป็นตันละ 15,000 บาทอีกครั้ง ร้อยละ 15.25 ระบุว่าโครงการรถคันแรก และ **ร้อยละ 10.17 ระบุว่าโครงการพัฒนาระบบขนส่งรถไฟความเร็วสูง เป็นผลงานของรัฐบาลที่เข้าตาประชาชน** (สวนดุสิตโพล, 2556)ชี้ให้เห็นว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงอยู่ในความสนใจและความคาดหวังของประชาชนบางส่วนอยู่และมองว่าเป็นผลงานที่เข้าตาของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อีกผลงานหนึ่งด้วย

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2556 “อีสานโพล” ของ ศูนย์วิจัยธุรกิจและเศรษฐกิจอีสาน (ECBER) คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจากกลุ่มตัวอย่าง 1,210 ราย ในภาคอีสาน 20 จังหวัด ระหว่างวันที่ 28-30 กันยายน พ.ศ. 2556 เรื่อง รถไฟความเร็วสูงกับรถไฟรางคู่ในความคิดของคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำรวจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูงและรถไฟรางคู่ ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการหลักที่อยู่ใน ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาท เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จากคำถามที่ว่า ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการยกเลิกโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้วนำมาสร้างรถไฟรางคู่ทุกจังหวัดแทนก่อน กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่งร้อยละ 52.0 เห็นด้วยที่จะเน้นสร้างรถไฟรางคู่ให้ครอบคลุมก่อน รองลงมา ร้อยละ 32.7 ตอบว่าไม่แน่ใจ และมีเพียงร้อยละ 15.3 ที่ไม่เห็นด้วย ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่าการพัฒนาระบบรถไฟทางคู่มีความสำคัญกว่า โครงการรถไฟความเร็วสูง มีเพียงร้อยละ 15.3 เท่านั้นที่เห็นว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงยังควรดำเนินการต่อไป

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 2 สำนัก สะท้อนได้ว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นโครงการที่อยู่ในความสนใจของประชาชนไม่น้อย ถือเป็นผลงานที่เข้าตาประชาชน และทำให้คะแนนนิยมดีขึ้น พร้อมกันนั้นยังชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่สะท้อนมุมมองต่อ การพัฒนาโครงข่ายรถไฟทางคู่ให้ครอบคลุมทั้งประเทศว่ามีความสำคัญกว่ารถไฟความเร็วสูงและน่าสนใจ ด้วยว่าความคิดเห็นของประชาชนแม้ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการเข้าสู่วาระนโยบายแต่ก็เป็นเสมือนภาพสะท้อนให้เห็นถึงการจับตามองของประชาชนดังจะเห็นได้จากตัวเลขของสวนดุสิตโพล แต่ก็ยังมีส่วนหนึ่งที่มองว่าโครงการนี้อาจจะไม่จำเป็นมากนักเมื่อเทียบกับโครงการรถไฟทางคู่นั่นเอง

5.2.4 การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

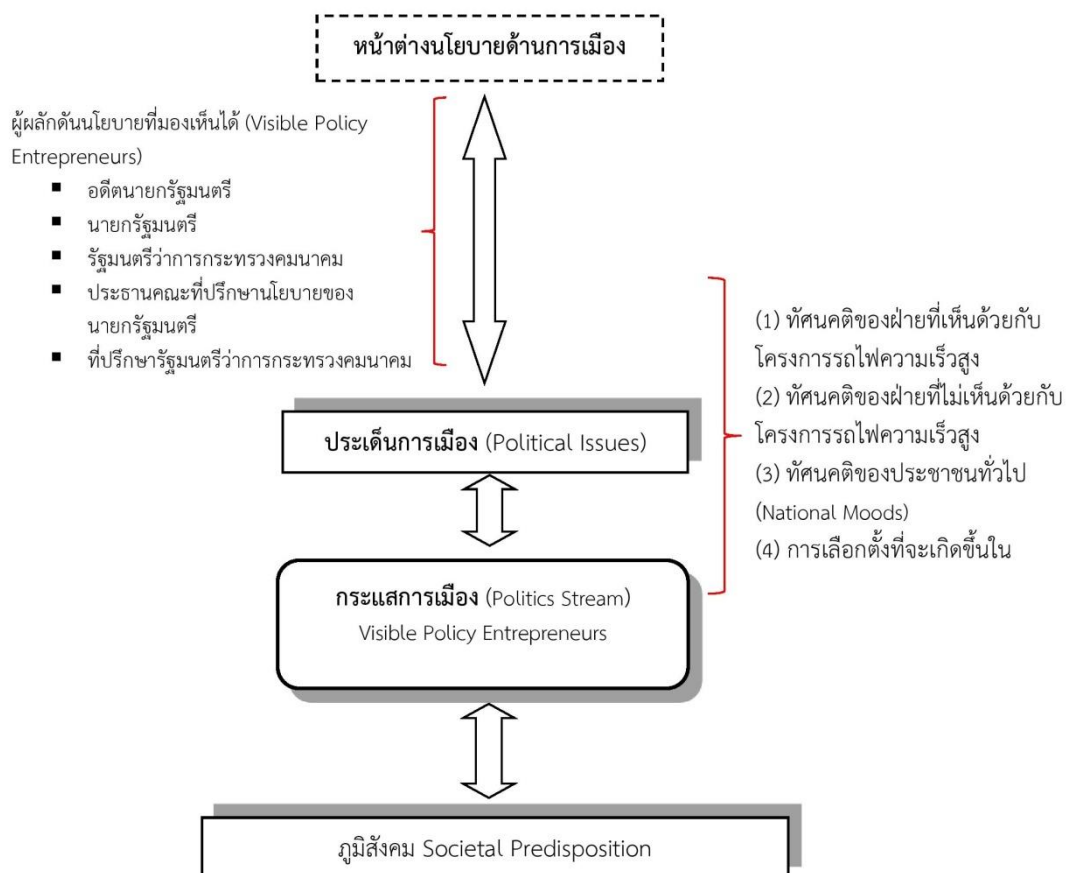
การผลักดันนโยบายให้เข้าสู่วาระการตัดสินใจอย่างรวดเร็วของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ ทำให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ถือครองพื้นที่ทางนโยบาย (Policy Area) ของโครงการรถไฟความเร็วสูงไว้ได้อย่างประสบความสำเร็จ กล่าวคือ พรรคเพื่อไทย ในฐานะที่เป็นพรรคเสียงข้างมากในสภา มีความได้เปรียบในการครอบเสียงสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เป็นส่วนใหญ่ การผลิตนโยบายมันด้าเนิน กลยุทธ์การตลาดทางการเมืองโดยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เกิดภาพจำต่อโครงการนั้นๆ โดยเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูงได้ถูกนำมาประชาสัมพันธ์บนพื้นที่สื่อ ไม่ว่าจะเป็น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และกลุ่มสังคมออนไลน์ ทำให้เกิดการรับรู้ถึงโครงการอย่างแพร่หลาย ประกอบกับการชู “โครงการรถไฟความเร็วสูง” ซึ่งถือว่าเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนยิ่งเกิดความสนใจมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็น “กิมมิก (Gimmick) หรือตัวที่จะมาชูเพื่อสร้างความแตกต่าง ซึ่ง มันเป็นสิ่งที่ไม่ใช่ในความเป็นจริง ทำได้ค่อนข้างยาก ในภาคนโยบายของพรรคเพื่อไทยเอง ก็พยายามที่จะหาเสียงในลักษณะที่มีการพัฒนานโยบาย ที่มีความแปลกใหม่ มีนวัตกรรมใหม่ค่อนข้างสูง” (สุเมธ องกิตติกุล, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558) ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงกลายเป็นนโยบายที่เป็น “ภาพจำ” ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การประทับเป็น “ภาพจำ” ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อคะแนนเสียงของพรรคเพื่อไทยต่อการเลือกตั้งที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ “วาดฝัน” ถึงโครงการรถไฟความเร็วสูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในยุคใด เพราะฉะนั้นแล้วปฏิเสธได้ยากที่จะกล่าวว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงทำให้เกิดความคาดหวังของประชาชนและส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปหาเสียงในอนาคตด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งที่ว่า “รถไฟความเร็วสูงมีขึ้นมาเพื่อตอบสนองผู้โดยสาร ด้วยความที่เป็นรถไฟระหว่างเมือง...เพราะว่าฐานเสียงของเค้าอยู่ในชนบทการที่สร้างผลกระทบเข้าไปสู่ชนบท ไม่ว่าจะเกิดได้จริงหรือไม่ ผมว่าเค้าจะมีผลประโยชน์ในเรื่องของฐานเสียงและผลประโยชน์เรื่องของความนิยม” (ศิริตล ศิริธร, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558) นอกจากนี้แล้วตัวของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ก็มีส่วนในการสนับสนุนและผลักดันโครงการโดยเฉพาะในการเสนอพื้นที่ในจังหวัดของตนเพื่อเป็นสถานีที่รถไฟความเร็วสูงผ่าน อันจะส่งผลต่อคะแนนเสียงของตนในอนาคตเช่นเดียวกันอีกด้วย อ้างอิงจากคำสัมภาษณ์ “นี่พูดตรงๆ สส.ก็อยากจะให้ผ่านจังหวัดของตนเอง อยากให้มีสถานีรถไฟ ทำไมไม่เลี้ยงตรงนั้น ไม่เลี้ยงตรงนี้ นี่ก็เป็นกลุ่มหนึ่ง” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

ท้ายที่สุดแล้วโครงการรถไฟความเร็วสูงที่แม้จะเริ่มต้นมาเป็นระยะเวลาช้านานก็ตาม หากแต่ในช่วงเวลาของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้น โครงการนี้ได้รับการประชาสัมพันธ์ และถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และโดดเด่นกว่ายุคอื่น ผลดังกล่าวย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนในเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็เป็นได้ หรือกล่าวได้อีกในหนึ่งว่าโครงการนี้ก็มีผลสำคัญต่อการหวังผลทางการเมืองในระยะยาวด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับกระแสการเมืองผู้วิจัยขอสรุปเป็นแบบภาพซึ่งประยุกต์มาจากตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด็อน ดังจะแสดงในแผนภาพที่ 5.1



แผนภาพที่ 5.1 แสดงประเด็นการเมืองภายใต้กระแสการเมืองตามทัศนะของคิงด็อน

ทั้งหมดที่กล่าวมาเกี่ยวกับกระแสการเมืองนั้นชี้ให้เห็นว่า กระแสการเมืองเป็นกระแสสำคัญที่ ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ การหวังผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผลการศึกษาแสดงให้เห็นชัดว่า บทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุดต่อการผลักดันวาระนโยบาย คือกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลอันประกอบด้วย อดีตนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประธานคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม บทบาทของกลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจดำเนินโครงการแม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านทั้งด้วยเรื่อง การขาดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองที่ชัดเจน การเข้าใจที่คาดเคลื่อนต่อวิธีคิดในการสร้างรถไฟความเร็วสูง รวมไปถึงการคำนึงถึงความคุ้มค่าในการลงทุนก็ตาม แต่การตัดสินใจก็อยู่ที่กลุ่มผู้มีอำนาจดังกล่าวนั่นเอง อีกทั้งจากความเห็นของประชาชนรวมก็ได้ให้ความสนใจต่อโครงการดังกล่าวไม่น้อย และโครงการดังกล่าวยังถูกประชาสัมพันธ์อย่างมากจนอาจเรียกได้ว่ากลายเป็น “ภาพจำ” ที่มาพร้อมกับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งผลดังกล่าวก็ย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย ท้ายที่สุดแล้ว โครงการรถไฟความเร็วสูงได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมือง โดยเฉพาะผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐบาลอย่างสูง ต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย และโครงการดังกล่าวนั้น นอกจากจะเกิดขึ้นเพราะการเมืองแล้ว ผลประโยชน์ทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็เป็นหนึ่งในปัจจัยที่กระตุ้นให้ฝ่ายรัฐบาลพยายามผลักดันวาระของโครงการรถไฟความเร็วสูงด้วย กล่าวได้ว่า “โครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นโครงการที่เกิดจากการเมือง ผลักดันโดยการเมือง และหวังผลทางการเมืองอย่างชัดเจน”

5.3 กระแสปัญหา: การเมืองสู่ปัญหา ปัญหาสู่ความชอบธรรม

สำหรับในการศึกษากระแสปัญหา (Problem Streams) จะเป็นการตอบคำถามสำคัญของคิงด็อน 3 คำถาม ได้แก่ (1) ปัญหาใดบ้างที่นำมาสู่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง (2) เหตุใดโครงการรถไฟความเร็วสูงถึงได้รับการนำมาพิจารณาในฐานะโครงการหลักของรัฐบาล และ (3) ประเด็นปัญหาเข้าสู่การรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายได้อย่างไร

จากนิยามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ตามทัศนะของคิงด็อนแล้ว กระแสปัญหาคือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประหลาดใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาวซึ่งก่อให้เกิดความรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือนนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดี แต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 108-113)

หากวิเคราะห์ตามแนวคิดพหุกระแสในส่วนของ “กระแสปัญหา” แล้ว จะพบว่า รถไฟความเร็วสูง เป็นทางเลือกทางเทคโนโลยีที่สำคัญในการนำมาพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศไทยซึ่งเป็นผลมาจากประเด็นปัญหา (Problem Issues) สำคัญ 3 ประการ ที่ทำให้หน้าตางนโยบายด้านปัญหาเปิดออก ได้แก่ (1) ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ (2) ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และ (3) ปัญหาการด้านพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม

5.3.1 ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ

ปัญหาหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศไทย เป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงมาเป็นระยะเวลานาน จากการศึกษาพบว่า ตั้งการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อปี พ.ศ.2494 จนถึงปัจจุบันมีเส้นทางรถไฟเพิ่มขึ้นเพียง 666 กิโลเมตรเท่านั้น ประกอบกับปัญหาในการให้บริการประชาชนที่ไม่สะดวก รวดเร็ว และตรงเวลา ทั้งนี้การเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มุมมองของภาครัฐก็คาดหวังต่อผลกำไรเป็นสำคัญต่างจากการมองว่าเป็นสวัสดิการที่ต้องจัดสรรให้ประชาชน หากเป็นเช่นนี้แล้ว เมื่อภาครัฐคำนึงแต่ผลกำไรเป็นหลัก การที่จะพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ด้วยความลำบากดังบทสัมภาษณ์ของนายนคร จันทกร ตอนหนึ่งว่า “...การประกอบธุรกิจก็จะแข่งกับภาคขนส่งอื่น แข่งกับถนน แล้วถนน รัฐบาลใช้นโยบายเหมือนกับถนนเป็นหน้าที่ กำไร ขาดทุน ไม่ต้องคิด ก็เอาเงินใส่ไปเรื่อยๆ แต่พอรถไฟจะทำอะไรสักอย่าง ก็ถามว่าผลตอบแทนเป็นอย่างไร คும்ไม่คும் เอาเงินมาจากไหน ก็จะมีปัญหาแบบนี้ อันนี้ก็คือสาเหตุที่ทำให้รถไฟไม่ได้พัฒนาอะไรเลย หลังจากเราเปลี่ยนกรมรถไฟหลวงมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย ” (นคร จันทกร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

การหยุดนิ่งด้านการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย อันเป็นผลมาจากมุมมองของภาครัฐที่มองหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องมีผลประกอบการที่ได้ประสิทธิผล ส่งผลต่อการพัฒนาของการรถไฟเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหากทำการศึกษาข้อมูลของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยละเอียดแล้ว จะพบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทางรถไฟขนาดมาตรฐาน 1 เมตร ในความรับผิดชอบทั้งสิ้นประมาณ 4,429 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด โดยทางส่วนใหญ่เป็นทางเดี่ยว 3,762 กิโลเมตร ทางคู่ 345.81 กิโลเมตร และทางสาม 320.16 กิโลเมตร สถานีรถไฟ 440 แห่ง 3 ย่านสถานี ป้ายหยุดรถ 72 แห่ง ที่หยุดรถ 176 ป้ายหยุดรถ สถานี ICD 1 แห่ง และย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard : CY) 5 แห่ง

ทั้งนี้ตามสภาพโครงสร้างพื้นฐานของทางส่วนใหญ่ก็มีสภาพที่เสื่อมโทรมตามอายุการใช้งาน และขาดการบำรุงรักษา โดยทางส่วนใหญ่มีขนาดรางต่ำกว่า 100 ปอนด์และมีอายุการใช้งาน 34 ปีถึง ร้อยละ 64 รวมทั้ง มีบางส่วนที่ใช้หมอนไม้เป็นหมอนรองราง ระยะทาง 1,381.79 กิโลเมตร และยังมี ปัญหาด้านโครงสร้างสะพานที่ส่วนใหญ่เป็นสะพานที่สามารถรองรับน้ำหนักกดเพลลา 15 ตัน/เพลลา และมีหมอนรองรางเป็นไม้ จำนวน 1,648 แห่ง นอกจากนี้ ยังมีจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟทั่วประเทศ ประมาณ 1,000 จุด ที่ยังไม่มีเครื่องกั้นและจำเป็นต้องปรับปรุงเป็นจุดตัดทางรถไฟกับถนน ต่างระดับ และขาดแคลนรถจักรและล้อเลื่อนไม่เพียงพอต่อการให้บริการ

ส่วนด้านการให้บริการ ในช่วงปี พ.ศ.2545-2553 ปริมาณผู้โดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อปี ส่วนใหญ่เป็นการลดลงของผู้โดยสารชั้น 2 ในขณะที่ผู้โดยสารชั้น 1 อยู่ในระดับคงที่มาโดยตลอด และผู้โดยสารชั้น 3 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการ ดำเนินการมาตรการลดค่าครองชีพในด้านการเดินทางของประชาชน สำหรับการขนส่งสินค้าทาง รถไฟมีแนวโน้มคงที่อย่างต่อเนื่องเฉลี่ย 11 ล้านตันต่อปี

อีกทั้งด้านผลประกอบการ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2554 การรถไฟแห่งประเทศไทย มีผล ขาดทุนสุทธิเฉลี่ยปีละประมาณ 9,017.64 ล้านบาท เนื่องจากต้นทุนการให้บริการเพิ่มขึ้นอย่าง ต่อเนื่อง จากต้นทุนค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ดอกเบี้ยจ่าย และค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ในขณะที่ปริมาณการ ขนส่งผู้โดยสารและสินค้าลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากการชำรุดและเสื่อมสภาพของทางรถไฟ และรถพ่วง ทำให้ผู้ใช้บริการขาดความเชื่อมั่นในการเดินทางด้วยรถไฟ และผลกระทบจากการเปิด ให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Airline) จากผลประกอบการขาดทุนดังกล่าว ทำให้ การรถไฟแห่งประเทศไทย จำเป็นต้องพึ่งพาเงินกู้สำหรับเสริมสภาพคล่องในการประกอบการ ให้อยู่ใน สภาพที่ดีต่อการให้บริการแก่ประชาชน ส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นทุกปี (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555)

จะเห็นได้ชัดว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยมีทั้งปัญหาทั้งภายนอกและภายในองค์กรซึ่ง ส่งผลต่อการพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้หยุดนิ่ง อีกทั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยทำงานด้วยสภาพ วางเฉย จนกลายเป็นประเด็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากดังที่นายนคร จันทศรได้ให้สัมภาษณ์อีกตอนหนึ่งว่า “พอพูดถึงการรถไฟ ก็เอาเป็นเอาตาย เรื่องกำไรขาดทุน ผมว่ามุมมองแบบนี้มันไม่ใช่ อันนี้คือ ปัจจัยภายนอก ส่วนปัจจัยภายใน การรถไฟเองก็มีส่วน คือ องค์กรนี้มีการพัฒนาน้อยมาก การที่ ปัญหาทับถมมาก แล้วมีคนลงไปมั่วห่มมั่วห่มมาก ในการที่จะแก้ปัญหา โดยคนที่ลงไปมั่วห่มมั่วห่ม รู้ เรื่องบ้าง ไม่รู้เรื่องบ้าง มันก็ทำให้เกิดสภาพวางเฉย กล่าวคือ อยากให้ทำอะไรก็สั่งๆมา ไม่ได้มี ความคิดความอ่าน” (นคร จันทศร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

ยิ่งเมื่อประกอบกับข้อมูลผลสำรวจความเห็นของประชาชนในเรื่อง “อนาคต การรถไฟแห่งประเทศไทย ในทัศนะของประชาชน” จำนวน 1,202 คน โดย สวนดุสิตโพล ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต สำรวจระหว่างวันที่ 20-22 ตุลาคม พ.ศ.2552 แล้ว พบว่า ปัญหาสำคัญของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ประชาชนจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่งคือ ปัญหาความเสื่อมโทรมของรถจักรและอุปกรณ์ ถึงร้อยละ 25.15 อันดับที่สองเป็นปัญหานโยบายในการพัฒนาไม่ชัดเจน ร้อยละ 15.15 อันดับที่สาม มาจากผู้บริหารไม่มีประสิทธิภาพ ร้อยละ 12.73 อันดับที่สี่ มาจากบริการด้อยประสิทธิภาพ ร้อยละ 12.12 ตามลำดับ ก็มีสัดส่วนสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ประชาชนโดยทั่วไปต้องการให้แก้ไข

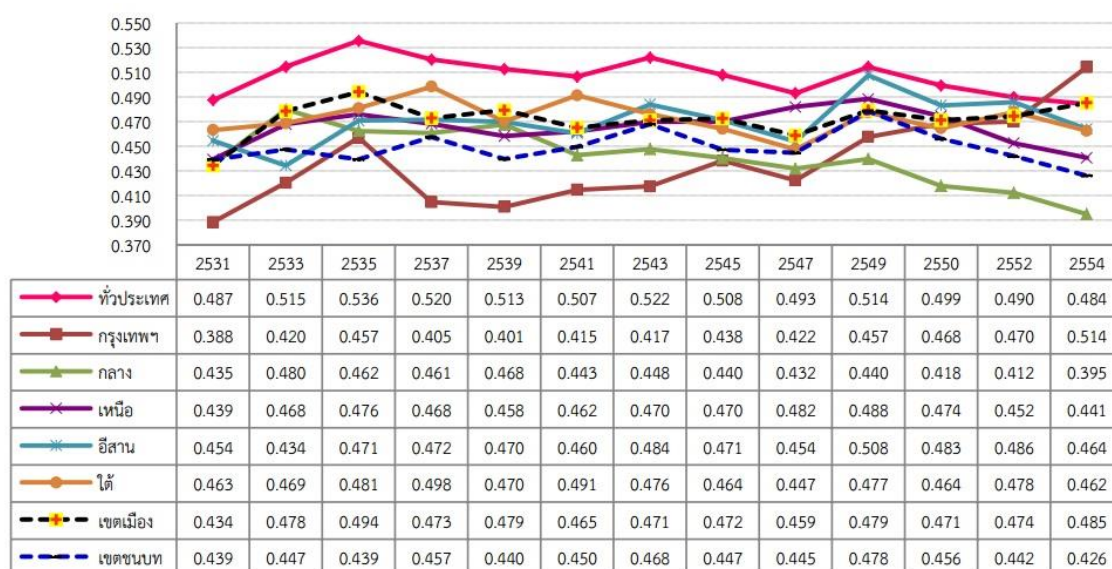
ปัญหาทั้งหมดนี้จึงถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการสานต่อโครงการรถไฟความเร็วสูงจากรัฐบาลก่อนหน้านี้อย่างไรก็ดี แม้โครงการรถไฟความเร็วสูงอาจจะไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของการแก้ไขปัญหายกมาข้างต้นนี้ แต่ก็เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลยกขึ้นมาเพื่อสร้างความคาดหวังต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ตอนหนึ่งว่า “บางคนก็บอกว่าทำไมไม่ปฏิรูปรถไฟให้เสร็จก่อน แต่ถ้าวรอกก็คงอีกชาติหนึ่ง มันจะต้องทำนานกันไป” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) ยิ่งชี้ให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้มุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่จะใช้โครงการรถไฟความเร็วสูงและรถไฟทางคู่ เป็นตัวสร้างกระตุ้น และหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นในอนาคต ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ จึงถูกใช้เหตุผลเบื้องต้นในการตั้งเป็นประเด็นปัญหาที่จะนำมาสู่การเปิดขึ้นของหน้าต่างด้านปัญหาตาม ตัวแบบพหุกระแส นั่นเอง

5.3.2 ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นปัญหาอยู่เสมอ สำหรับการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2555 ซึ่งถือเป็นช่วงก่อนการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศหรือการกระจายตัวของรายได้ในภาพรวมค่อนข้างจะทรงตัว มีปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2550-2554) ที่ผ่านมา ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวอยู่ในระดับ 0.48 - 0.49 และรายได้กระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ

โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด ร้อยละ 10 ถือครองรายได้ถึงร้อยละ 39.3 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด ร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกันถึง 25.2 เท่า ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของรายได้ที่ต่างกันค่อนข้างมากอันหมายถึง ความเหลื่อมล้ำและการกระจายตัวของรายได้ยังคงเป็นปัญหาที่ควรแก้ไขอยู่ ดังแสดงในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ด้านรายได้ของประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, p. 3

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมองหาวิธีการเพื่อลดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจที่มักจะอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ โครงการรถไฟความเร็วสูง จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลคาดหวังเพื่อกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และโอกาส ไปยังจังหวัดต่างๆอีกด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่ว่า

“ปัจจุบันถ้าเราจะมองดูประเทศไทย ความเจริญมันกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดใหญ่ๆ ไม่ว่าจะเป็น กรุงเทพฯ ปริมณฑล ไปเชียงใหม่ จะเห็นได้ว่าการ Growth ของจังหวัดย่อยๆ มันจำกัด ก็เหมือนกับว่าการคมนาคมมันก็จะสะดวก คนมันก็อยู่แต่ศูนย์กลาง Opportunities มันไม่ได้กระจายตัวไปยังจังหวัดต่างๆ”

(ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

“ตามที่ผมทราบมาโครงการนี้มันจะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ผมว่าอันนี้เป็น Key Word สำคัญเพราะว่าประเทศไทยเรามี Gap ห่างกันเหลือเกิน เราก็มองเห็นว่ารถไฟความเร็วสูงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปยังภูมิภาคได้สะดวกขึ้น แต่มันไม่ใช่เป็นคำตอบเดียว แต่ยังต้องมีการเตรียมความพร้อมอื่นๆด้วย เช่น แผนการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค ทำให้ Benefits ที่มันจะได้ดีขึ้น การบูรณาการ การขนส่งจะต้องคิดไปด้วยกัน”

(วิศิษฐ์ ทรัพย์สมพล, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

“การลงทุนรถไฟความเร็วสูงจะช่วยเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ส่งผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ขยายฐานภาษีและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ เพื่ออนาคตของประเทศไทยที่ดีขึ้น”

(พันศักดิ์ วิญญรัตน์, 2556)

“การกระตุ้นเศรษฐกิจของไทย กรณีรถไฟความเร็วสูงของจังหวัดเชียงใหม่ นักท่องเที่ยวในเชียงใหม่จะพบว่านักท่องเที่ยวด้วย สายการบินต้นทุนต่ำ ทำให้มีการท่องเที่ยวในเชียงใหม่มากขึ้น เช่นเดียวกันกับรถไฟความเร็วสูงที่จะผ่านไปจังหวัดต่างๆ ก็จะเป็นตัวช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายๆ แห่งเช่นเดียวกัน”

(สรพงษ์ ไพฑูรย์พงษ์, 2556)

ทัศนะเป็นไปในทิศทางเดียวกันข้างต้นนั้น มีความสอดคล้องกัน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมั่นว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงจะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (Driving Economics) หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Economics Development) (International Union of Railways, 2010) อีกทั้งยังสามารถทำให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ได้สะดวกมากขึ้นพร้อมกันนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำพร้อมๆกันก็คือการวางแผนเตรียมพร้อมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคประกอบกันไป จึงจะทำให้เกิดการบูรณาการและเกิดประโยชน์มากขึ้นด้วย

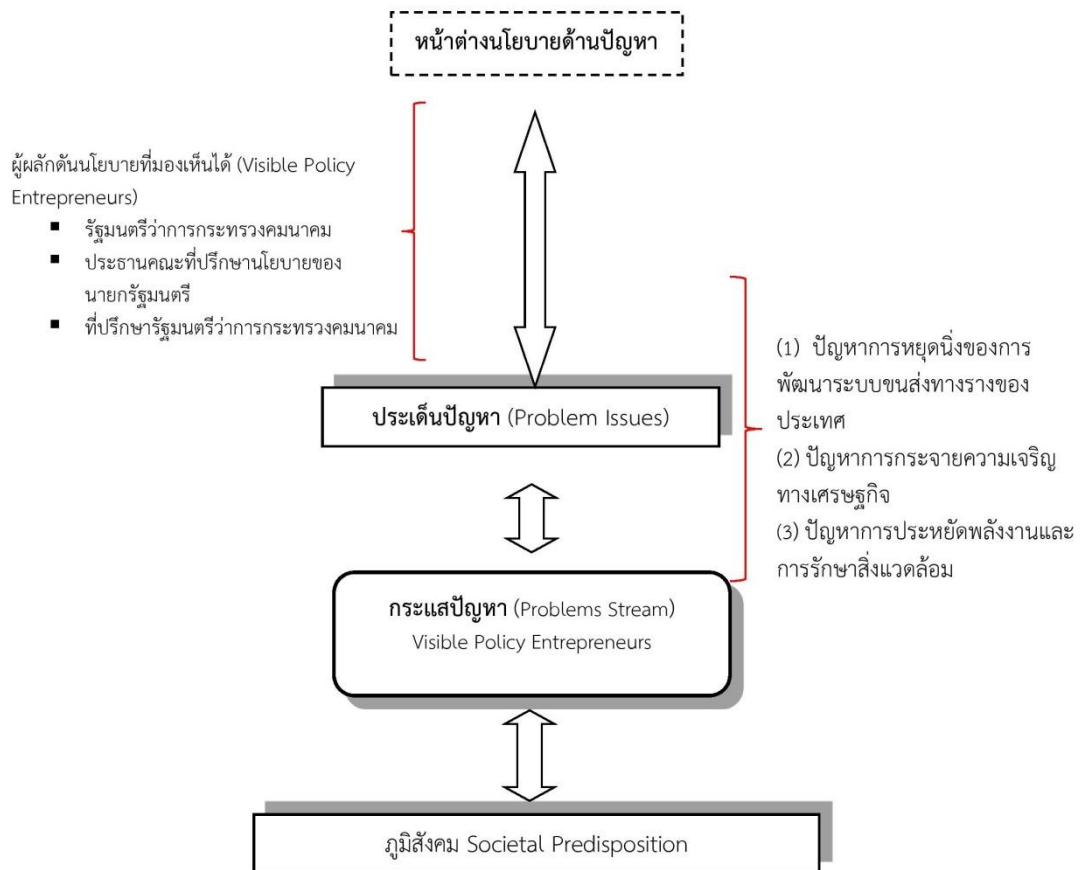
5.3.3 ปัญหาด้านพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม

โครงการรถไฟความเร็วสูงถือเป็นทางเลือกด้านการประหยัดพลังงานและช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมอีกรูปแบบหนึ่ง (International Union of Railways, 2010) รวมไปถึง การประหยัดการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศในการจัดบริการขนส่ง (นคร จันทร และ เยวาลักษณ์ สุนทรนนท์, 2554, p. 85) การเดินทางด้วยรถไฟความเร็วสูงจะประหยัดพลังงานมากกว่าและปล่อยมลพิษน้อยกว่า ช่วยลดการรบกวนทางเสียงและลดภาวะโลกร้อน เช่น หากเดินทางระยะทาง 1 กิโลเมตร การเดินทางด้วยรถไฟความเร็วสูงจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ย 4 กิโลกรัมต่อผู้โดยสาร 100 คน รถยนต์ส่วนบุคคลจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ย 14 กิโลกรัมต่อผู้โดยสาร 100 คน และเครื่องบินจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ย 17 กิโลกรัมต่อผู้โดยสาร 100 คน (โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง, 2556ข)

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากกระทรวงการรถไฟ (Ministry of Railways: MOR) ของประเทศจีน คือ รถไฟความเร็วสูงมีการใช้พลังงานที่เกิดประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบการขนส่งอื่นมาก ซึ่งในปัจจุบัน ภาคการขนส่งทางรถไฟให้บริการถึงร้อยละ 50 ของจำนวนผู้โดยสารโดยรวมของจีน และมีการใช้พลังงานไม่ถึงร้อยละ 20 ของปริมาณการใช้พลังงานของจีน การใช้รถไฟความเร็วสูงของจีนจึงเป็นวิธีการประหยัดพลังงานและลดภาวะมลพิษที่ดีในอีกทางหนึ่ง (ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร, 2554, p. 9) นอกจากนี้แล้ว รถไฟความเร็วสูงยังมีส่วนช่วยลด “การใช้น้ำมันในอนาคต มันเป็นทรัพยากรที่จะต้องลดลง ต้นทุนของการขนส่งทางถนนค่อนข้างแพง พวกอุบัติเหตุ พวกมลพิษ เป็นตัว Cost ที่ทำให้ต้นทุนขนส่งค่อนข้างแพง” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

ดังที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าเหตุผลด้านการประหยัดพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นเหตุผลสำคัญ ที่โครงการรถไฟความเร็วสูงสามารถตอบโจทย์ได้เป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลในกระแสปัญหา ตามตัวแบบพหุกระแส เช่นเดียวกันกับทั้ง 2 ปัญหาข้างต้น อีกทั้งผู้วิจัยยังพบว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยกขึ้นมาอ้างถึงความจำเป็นของโครงการรถไฟความเร็วสูงเพิ่มเติมไปจากรัฐบาลอื่นก่อนหน้านี้ด้วย ผู้วิจัยยังพบว่าเหตุผลดังกล่าวสอดคล้องกับบริบทโลกที่ตระหนักถึงคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการดังกล่าวมากยิ่งขึ้นด้วย

จากประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประการนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นแผนภาพที่แสดงความเชื่อมโยงของปัญหาดังกล่าวตามตัวแบบพหุกระแสของคิงค็อน ได้ตามแผนภาพที่ 5.2 ดังนี้



แผนภาพที่ 5.2 แสดงประเด็นปัญหาภายใต้กระแสปัญหาตามทัศนะของคิงด็อน

กล่าวโดยสรุปสำหรับกระแสปัญหาที่โน้มนำให้เกิดการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงประกอบด้วยปัญหาที่ภาครัฐได้ยกมาเป็นข้ออ้างสำคัญของการผลักดันนโยบายดังกล่าว ประกอบด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และปัญหาการด้านพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม จะสังเกตได้ว่าประเด็นปัญหาถูกชี้แนะโดย ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประธานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบาย และปัญหาดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการสร้างความสำเร็จให้แก่การเข้าสู่วาระนโยบายของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นถูกชูขึ้นมาโดยฝ่ายการเมืองเป็นหลัก และทำให้ประชาชนรู้สึกคล้อยตามปัญหาดังกล่าว จึงเป็นส่วนสำคัญต่อการเข้าสู่คู่มือกระแสการเมือง เพื่อให้เกิดการเปิดออกของหน้าต่านโยบายด้านปัญหา และหน้าต่านโยบายด้านการเมืองด้วย อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “การเมืองชูปัญหา ปัญหาชูความชอบธรรม”

5.4 กระแสนโยบาย: การเมืองและปัญหาเข้าสู่ นำมาสู่นโยบาย

เมื่อกระแสปัญหาและกระแสการเมืองร่วมกันผลักดัน “วาระ” แต่กระบวนการยังไม่สิ้นสุด กระแสนโยบายจะเป็นกระแสสุดท้ายที่เข้ามาเข้ากับ กระแสทั้งสอง กล่าวคือ กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1984, p. 188; นพตล อุดมวิศวกุล, 2548, p. 34; ปิยากร หวังมหาพร, 2546, p. 40)

สำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้ว รัฐบาลได้จัดทำข้อเสนอให้เป็นโครงการหลักที่บรรจุไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาท รายละเอียดตามที่กล่าวไปในบทที่ 4 แล้ว ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นข้อเสนอหนึ่งเพื่อสอดรับกับกระแสปัญหาและกระแสนโยบายที่ได้เข้าคู่กันแล้ว

สำหรับเหตุผลที่ทำให้เกิดทางเลือกนโยบายในแนวทางนี้ ผู้วิจัยเห็นพ้องไปกับที่คิดตอนเสนอไว้ว่าภายใต้กระแสนโยบายยังประกอบด้วยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อเสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มนี้มีบทบาทอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นพื้นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล พวกเขาสนับสนุนชุดของทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (Kingdon, 1984, pp. 68-70) ซึ่งนอกจากนี้ในบริบทสังคมไทยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นยังอาจหมายถึงรวมถึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียในนโยบาย อดีตนักการเมือง เป็นต้น

สำหรับผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) ของโครงการรถไฟความเร็วสูงจากการศึกษาพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า ประกอบด้วย 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และ กลุ่มทุนจากต่างประเทศ

5.4.1 กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

โครงการรถไฟความเร็วสูง แม้ยังไม่ถึงขั้นตอนการระบุดังไม่ระบุจุดจอด หรือ สถานีที่ชัดเจนก็ตามที แต่ก็ได้มีการกำหนดเส้นทางไว้อย่างกว้างๆ 4 เส้นทาง ซึ่งทำให้นายทุนไปซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรในอนาคต ดังที่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการประกาศถึงเส้นทางของรถไฟความเร็วสูง เช่น กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา กรุงเทพฯ-พญา และกรุงเทพฯ-หัวหิน ราคาที่ดินก็เริ่มมีมูลค่าที่สูงขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของ นายวิเศษ วชิราศิริศิริกุล กรรมการที่ปรึกษาหอการค้า จ.พิษณุโลก

กล่าวว่า ราคาที่ดินแถบชานเมือง ขยับขึ้นต่อเนื่องเริ่มจากหมู่บ้านจัดสรร ต่อด้วยเก็งกำไรจากผลพวงรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และถนนเอเชีย ทำให้มีการเก็งกำไรที่ดินเริ่มตั้งแต่สี่แยกอินโดจีนตามแนวถนนพิษณุโลก-หล่มสัก ล่าสุด กำลังปรับขยายถนนเป็น 4 ช่องทาง อีกทั้งกำลังรออนุมัติโครงการขยายถนนเลียบเมืองตอนใต้ของตัวเมืองเป็น 4 ช่องทาง (สยามธุรกิจ, 2556) ทำให้ที่ดินบางแปลงตั้งราคาขายตารางวาละ 4-5 หมื่นบาท หรือไร่ละ 16-20 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 10-20 จากปีที่แล้ว เช่นเดียวกันกับเส้นทางกรุงเทพฯ-นครราชสีมา ทำให้การซื้อขายที่ดินที่นครราชสีมา มีการคว้านซื้อที่ดินในปริมาณที่สูง และมีการติดต่อจากห้างสรรพสินค้าต่างๆ กำลังซื้อที่ดินเพื่อสร้างศูนย์การค้าอีกหลายที่ และมีการประกาศขายที่ดินสูงถึงไร่ละ 24-25 ล้านบาท (PoolProp, 2556)

เห็นได้ชัดว่าทำให้เห็นว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงถือได้ว่ามีกลุ่มทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นแรงสนับสนุนเบื้องหลังต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการฯ ดังข้อมูลที่ปรากฏข้างต้น ประกอบกับคำให้สัมภาษณ์ของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ตอนหนึ่งว่า “พวกคนที่มีที่ดิน คนที่ทำธุรกิจก่อสร้าง พูดถึงเรื่องที่ดินก่อน ที่ดินก็จะได้ผลประโยชน์เพราะว่า เหมือนกับเราวาง Connectivity เร็วขึ้น มันก็จะทำให้มูลค่าที่ดินมันเพิ่มขึ้น” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) เช่นเดียวกันกับคำให้สัมภาษณ์ของนายนคร จัทรศร ที่กล่าวแสดงความเห็น “ผมคิดว่าที่ดิน ผมว่าคนในภาครัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนของที่ดินเยอะ และที่ดินเป็นตัวขับเคลื่อนอะไรหลายๆ” (นคร จัทรศร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558)

5.4.2 กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

หากโครงการรถไฟความเร็วสูงเกิดขึ้นได้จริง กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ของประเทศย่อมได้ประโยชน์โดยตรงบริษัทเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) (CK) บริษัท ซีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ในขณะที่นายสุกิจ อุดมศิริกุล กรรมการผู้จัดการ สายงานวิจัยหลักทรัพย์ บมจ. หลักทรัพย์ เมย์แบงก์ กิมเอ็ง (ประเทศไทย) ได้วิเคราะห์ว่า “3 ปีรับเหมาทั้ง ITD, CK และ STEC ปีนี้ ปีหน้างบประมาณรัฐบาลที่เริ่มต้นทยอยเปิดประมูลโครงการมหาศาลมูลค่า 2 ล้านล้านบาท คู่แข่งต่างชาติแทบจะไม่มี ทำให้โอกาสชนะประมูลจึงตกอยู่ที่ 3 รายใหญ่ไปโดยปริยาย” ด้วยความที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีและทุนทรัพย์ซึ่งเหมาะกับการรับเหมาก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ และจะเป็นการกีดกันผู้รับเหมาขนาดกลางและขนาดเล็กไปโดยปริยาย สอดคล้องกับทัศนะของ นายต่อตระกูล ยมนาค ที่ว่า “เดิมบริษัทรับเหมาในประเทศไทยมันได้จำกัด ต้องแย่งงานกัน แต่การลงทุน 2 ล้านล้านบาท ทำให้อาหารมีเยอะไม่ต้องแย่งกันกิน” (ประกายดาว แบ่งสันเทียะ, 2556) ในขณะที่ นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ก็ยอมรับว่ากลุ่มรับเหมามีบทบาทในการผลักดัน

นโยบายอย่างอ้อมๆเนื่องจากจะได้รับผลประโยชน์มหาศาลจกโครงการที่มีเงินลงทุนสูง โดยชี้แจงว่า “พวกที่รับเหมา วัสดุก่อสร้าง เพราะโครงการมันขนาดใหญ่ ประมาณแปดแสนล้าน แต่ธุรกิจรถไฟ ความเร็วสูงมันก็เกี่ยวเนื่องหลายอย่าง ถ้าเราดูใน ผมว่า Supply Chain มันจะลึก มันจะไม่ใช่แค่นักท่องเที่ยวหรอก มันจะหมายถึงธุรกิจรอบสถานี โรงแรม แหล่งท่องเที่ยว คนทำมาหากินทั้งหลายจริงๆแล้วถ้าเกิดมองดู คนที่ได้ผลกระทบในแง่มองบวกมันจะเยอะ” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558)

5.4.3 กลุ่มทุนจากต่างประเทศ

นอกจากปัจจัยภายในประเทศที่มีส่วนในการช่วยผลักดันวาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้ว ปัจจัยภายนอกประเทศ อย่างกลุ่มทุนจากประเทศจีนและกลุ่มทุนจากประเทศญี่ปุ่นยังมีส่วนช่วยเป็นแรงผลักดัน “วาระ” ทางหนึ่งด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับทั้งสองประเทศ

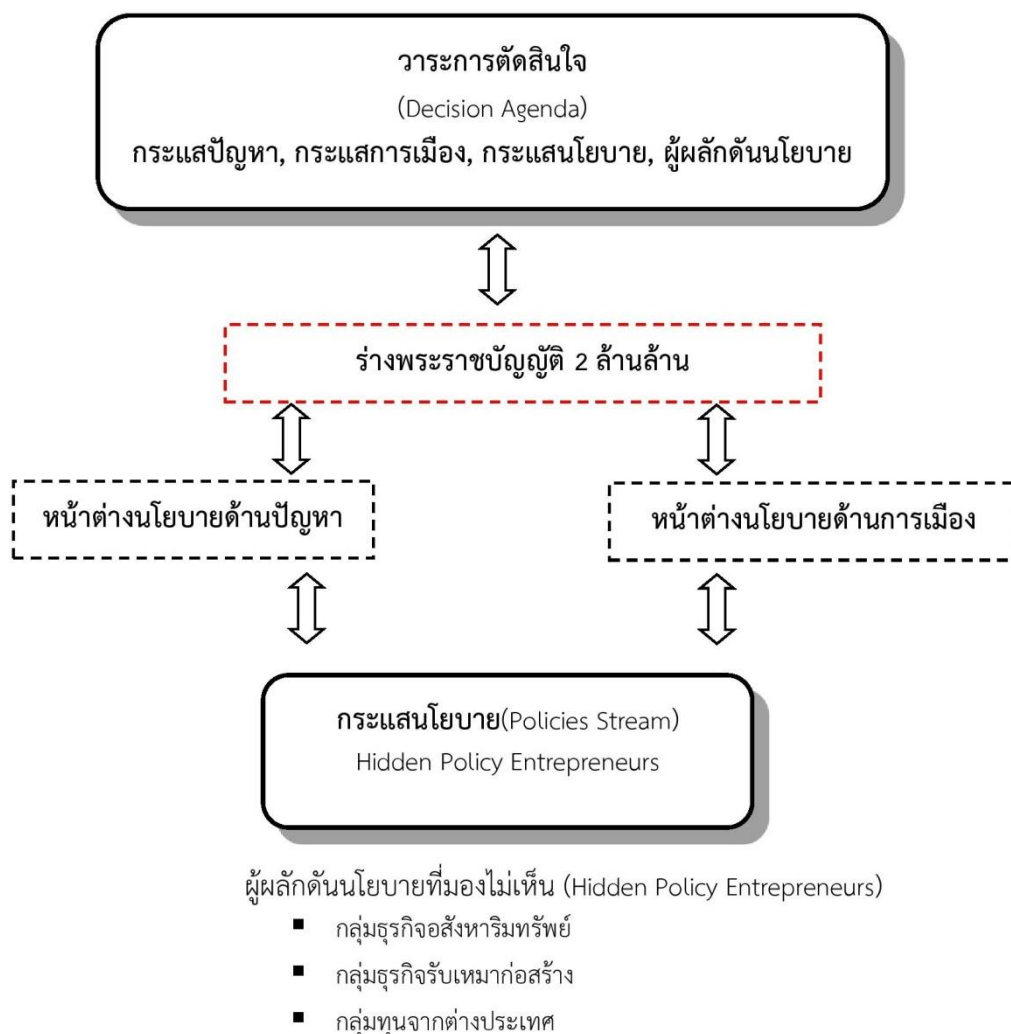
หากมองลงรายละเอียดถึงเหตุผลที่เข้ามาลงนามบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายไทย พบว่าประเทศจีน ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีเส้นทางรถไฟความเร็วสูงยาวที่สุดในโลก “ต้องการทางออกทะเลด้านตะวันตก ด้านทางพม่า ทางไทย เพื่อการขนส่งสินค้า และเขาอาจจะต้องการรถไฟ กลุ่มที่ขนส่งสินค้าเป็นหลัก” (รักษพงษ์ เวียงเจริญ, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2558) ทั้งนี้ประเทศจีนยังต้องการ การนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้ในเงินผ่านช่องแคบมะละกาที่เป็นคอขวดถึงร้อยละ 80 หากเกิดปัญหาอะไรขึ้นจะแก้ไขได้ยาก วิธีเดียวที่จะแก้ปัญหาคอคอดได้คือต้องใช้ยุทธศาสตร์เพื่อหาทางออกทะเลและขายเทคโนโลยี ซึ่งยุทธศาสตร์ทางระบบรางจีนกับประเทศเพื่อนบ้านมีลักษณะเป็น “ยุทธศาสตร์” ขาดทุนไม่ว่าขอให้สำเร็จ ดังนั้นเส้นทางรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-หนองคาย-เวียงจันทน์-หลวงพระบาง-คุนหมิง เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะไปเชื่อมที่คุนหมิงก็สามารถใช้ระบบรางได้ทั่วประเทศจีนด้วย (วิบูลย์ ตังกิตติภากรณ์, 2554)

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่าเป็นผู้นำเทคโนโลยีด้านรถไฟความเร็วสูง เหตุผลหลักของการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการรถไฟความเร็วสูง ก็มีลักษณะของการเข้ามา “ขายเทคโนโลยี” ไม่ได้มียุทธศาสตร์ในการเชื่อมเพื่อหาทางออกทะเลแบบที่จีนดำเนินการ เนื่องจาก “ญี่ปุ่นลงทุนในภูมิภาคนี้มานาน ลงทุนในไทย มาเลเซีย ประเทศในอาเซียน การขนส่งสินค้า เขาก็อยากได้เหมือนกัน อีกอย่างเขาเป็นเจ้าของเทคโนโลยี เขาก็อยากจะขายเทคโนโลยี” (รักษพงษ์ เวียงเจริญ, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2558)

โดยสรุปแล้วทั้งสองประเทศล้วนเข้ามาเพื่อ “ขายของและขายเทคโนโลยี” (นคร จันทพร, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558; รักษพงษ์ เวียงเจริญ, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2558; สุเมธ องกิตติกุล, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558) ซึ่งทั้งสองประเทศมีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายทางอ้อม

อ้างอิงจากคำให้สัมภาษณ์ของ นายสุเมธ องกิตติกุล ตอนหนึ่งว่า “ถามว่าต่างประเทศมีผลกับเราไหม โดยตรง ที่จะมาช่วยให้ช่วยตัดสินใจ ผมว่าไม่ใช่ สุดท้ายหน่วยงานภาครัฐของเราเองจะต้องเป็นตัวตัดสินใจอยู่แล้ว แต่ได้อิทธิพลบ้างไหม ก็ได้อิทธิพล เป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว” (สุเมธ องกิตติกุล, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558) แต่อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลก็ยืนยันถึงการเปิดกว้างให้ต่างประเทศที่สนใจเข้ามาเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับโครงการรถไฟความเร็วสูง เพื่อมีตัวเลือกที่หลากหลาย ซึ่งให้เห็นว่า “ตรงนี้เหมือนอำนาจอยู่ในมือเรา เพราะเรายังไม่ Commit กับใคร เราต้องหาสิ่งที่ดีที่สุด ราคาที่ดีที่สุด เทคโนโลยีที่ดีที่สุด อันนี้คือแนวคิดของรัฐบาลที่แล้ว ถามว่าจีนมีบทบาทไหม ก็มี เพราะจีนเป็นประเทศที่มีรถไฟความเร็วสูงที่ยาวที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน พอจีนมา ก็ทำให้ญี่ปุ่นก็แข่งแรงขึ้น การที่มีจีนมีมันดีในแง่ของการที่ทุกคนต้องเอาราคาลง แข่งกันเสนอ ฝรั่งเศสเองก็อยากเสนอ แต่ถ้าเราจับมือใครบิ๊บ มันก็จะไม่มีการแข่งขัน เราก็คงเสียเปรียบ ญี่ปุ่นเองก็กลัวจีน ทำให้ญี่ปุ่นเองต้องมีข้อเสนอที่เข้มข้นขึ้น” (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) ด้วยแรงขับจากต่างประเทศที่มุ่งหวังผลประโยชน์และใช้ไทยเป็นเวทีแสดงศักยภาพด้านเทคโนโลยี จึงทำให้ “วาระ” โครงการรถไฟความเร็วสูงเข้าสู่วาระการตัดสินใจเร็วขึ้น

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับกระแสนโยบาย กล่าวได้ว่าสำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูง การจัดทำข้อเสนอให้เป็นโครงการหลักที่บรรจุไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ซึ่งภายในกระแสนโยบายจะประกอบไปด้วยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) ของโครงการรถไฟความเร็วสูงจากการศึกษาพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า ประกอบด้วย 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และ กลุ่มทุนจากต่างประเทศ ที่ผลักดันนโยบาย แม้มิได้เห็นชัดในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงอย่างเป็นทางการก็ตาม ทำให้กระแสนโยบายสามารถเข้าคู่กับกระแสปัญหา กระแสการเมืองแล้ว หน้าต่างนโยบายด้านปัญหาและหน้าต่างนโยบายด้านการเมืองเปิดออกและเป็นที่มา ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 5.3 ดังนี้



แผนภาพที่ 5.3 แสดงข้อเสนอนโยบายภายใต้กระแสนโยบายตามทัศนะของคิงค็อน

ทั้งหมดที่กล่าวมาเกี่ยวกับกระแสนโยบายแสดงให้เห็นชัดว่า นอกจากผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้แล้ว ยังมีผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น ที่ปรากฏในรูปของ กลุ่มผลประโยชน์จากภาคเอกชน หรือกลุ่มทุนจากต่างประเทศ เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมให้เกิดเป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ตนต้องการ โดยไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่เป็นทางการ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านก็เป็นส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า เมื่อกระแสการเมือง และกระแสปัญหา เข้าคู่กันแล้ว ก็ต้องมีกระแสนโยบายเกิดขึ้นเพื่อสร้างข้อเสนอทางนโยบายให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ท้ายที่สุดหน้าตางนโยบายด้านการเมืองและหน้าตางนโยบายด้านปัญหาก็เปิดออกเพื่อให้ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านเข้าสู่วาระการตัดสินใจต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เมื่อ “การเมืองและปัญหาเข้าคู่ นำมาสู่นโยบาย”

5.5 หน้าต่างนโยบาย: เข้าคู่ ประสาน และเปิดออก

ในส่วนของการวิเคราะห์หน้าต่างนโยบายในส่วนนี้ อ้างอิงตามตัวแบบพหุกระแสของคิงตัน ที่มองว่ากระแสทั้งสามประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกันและเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างนโยบายด้านปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างนโยบายด้านการเมือง (Political Window) จากนั้นหน้าต่างทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กับกระแสนโยบายในลำดับถัดไป (Kingdon, 1984, p. 188) ดังที่หน้าต่างนโยบายด้านปัญหามักปรากฏขึ้นเมื่อผู้ตัดสินใจถูกชักจูงใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสำคัญ โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นทางออกในขณะนั้น ส่วนหน้าต่างนโยบายด้านการเมืองจะปรากฏเมื่อนักการเมืองรับเอาประเด็นปัญหามาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นก็เริ่มต้นกำหนดประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเสนอใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อสร้างข้อเสนอ (Kingdon, 1984, p. 182) ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดออกมาเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในอนาคตต่อไป (ปิยากร หวังมหาพร, 2546, pp. 40-41; ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร, 2555, p. 9)

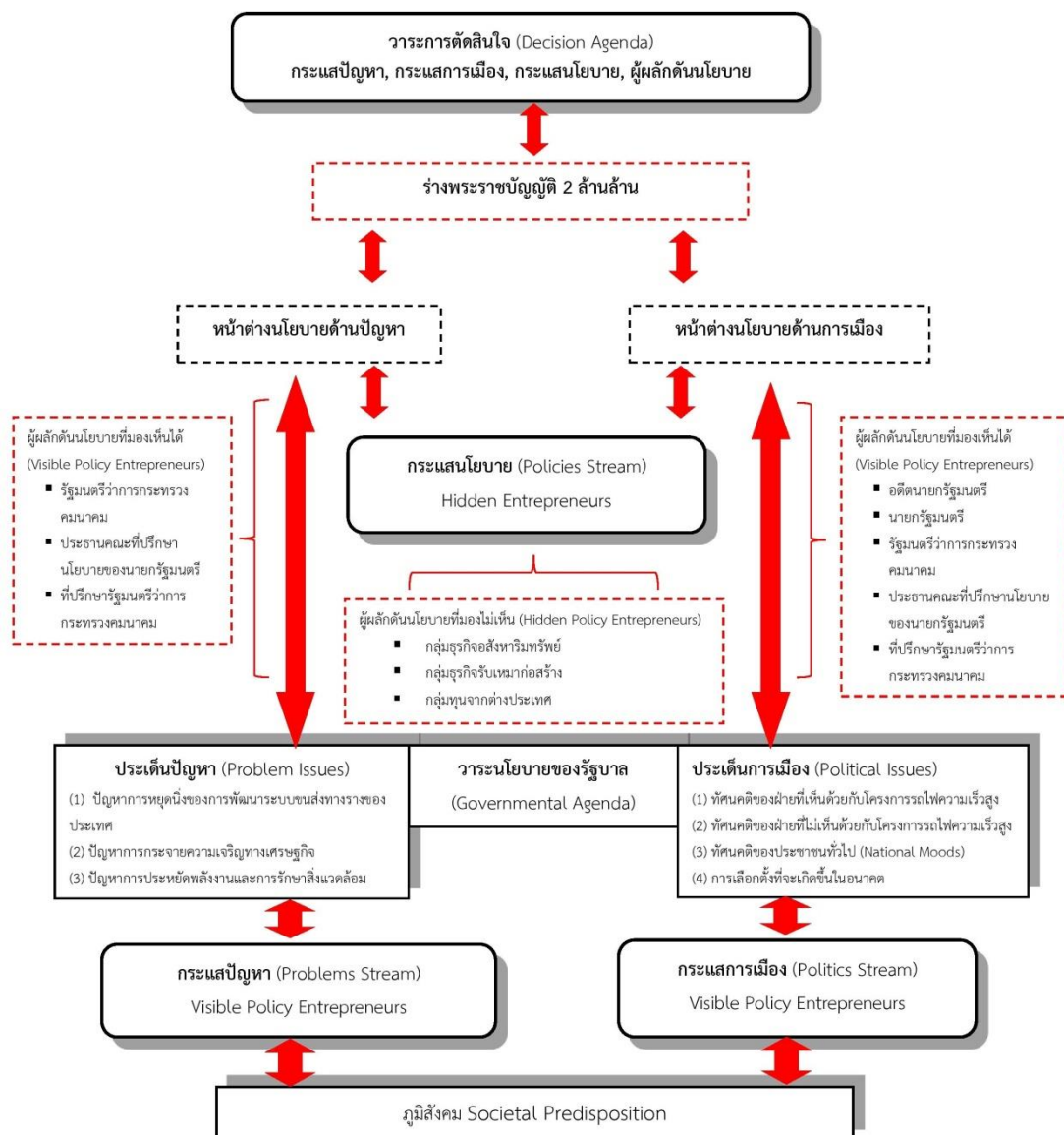
สำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงนั้น ผู้วิจัยพบว่า กระแสการเมืองเป็นกระแสที่มีอิทธิพลมากที่สุด เพราะด้วยกระแสการเมืองที่มุ่งหวังให้เกิดโครงการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งประกอบด้วยประเด็นทางการเมือง 4 ประการ คือ ทศนคติของฝ่ายที่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง ทศนคติของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรถไฟความเร็วสูง ทศนคติของประชาชนทั่วไป (National Moods) และการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังมีบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) ประกอบด้วย อดีตนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประธานคณะที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่แสดงทัศนะเห็นด้วยกลับโครงการประกอบกับมีอำนาจทางการเมืองจึงส่งผลให้หน้าต่างการเมือง (Political Window) เปิดออก ประกอบกับกระแสปัญหาที่รัฐบาลใช้ในการสร้างความชอบธรรม ทำให้การผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างนโยบายด้านปัญหา (Problem Window) ซึ่งประกอบด้วยประเด็นปัญหา 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และปัญหาการประหยัดพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประธานคณะที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้ชูประเด็นปัญหาเพื่อสร้างความชอบธรรมในการผลักดันวาระนโยบาย

จากนั้นหน้าตาทั้งสองบานก็มีความสัมพันธ์กับกระแสนโยบายในลำดับถัดไป เพื่อสร้างข้อเสนอ ซึ่งระหว่างนั้นในกระแสนโยบายจะประกอบด้วยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มี 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ (1) กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (2) กลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และ (3) กลุ่มทุนจากต่างประเทศ จนทำให้เกิดเป็น ร่าง พระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน เพื่อเสนอเข้าสู่วาระการตัดสินใจในลำดับถัดไป

จะเห็นได้ว่ากระแสการเมือง และกระแสปัญหาที่มีความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวของผู้ผลักดันนโยบายที่เป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงทำให้ ทั้งสองกระแสมีความคาบเกี่ยวกันไม่สามารถเป็นอิสระต่อกันตามที่คิดดื้อนเสนอไว้

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง “วาระ” ของโครงการรถไฟความเร็วสูง ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เริ่มแรกก็ถือได้ว่าเป็นวาระที่อยู่ในระดับ “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) กล่าวคือ เป็นวาระที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสนใจหรือเห็นว่ามีเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นสามารถนำมาสรุปรวมเป็นตัวแบบการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แผนภาพที่ 5.4 ดังนี้



แผนภาพที่ 5.4 ตัวแบบแสดงการแปลงเปลี่ยนสภาพของวาระนโยบายของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง

ตัวแบบดังกล่าวสามารถอธิบายภาพรวมของการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้อย่างเป็นระบบ ที่ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาจาก กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย มาเข้าคู่กันจนเกิดเป็นวาระนโยบายในที่สุด และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ก็มีหลายกลุ่ม แต่ที่มีบทบาทชัดเจนที่สุดคือ ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ ซึ่งปรากฏในกระแสการเมืองและกระแสปัญหา กลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายได้อย่างเด่นชัด ขณะเดียวกันก็มีผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นในกระแสนโยบายมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หากแต่ไม่ปรากฏในฐานะตัวแสดงอย่างชัดเจนเท่ากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นฝ่ายการเมือง ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของ

โครงการนี้ได้ประการหนึ่งว่า โครงการนี้ริเริ่มจากฝ่ายการเมือง สานต่อโดยฝ่ายการเมือง โดยประเด็นปัญหาสำคัญที่สร้างความชอบธรรมต่อตัวโครงการก็มาจากฝ่ายการเมือง หลังจากนั้นนโยบายจึงเกิดขึ้นจากตัวเลือกทางนโยบายที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจอย่างชัดเจน และอาจกล่าวต่อไปได้ว่า เมื่อโครงการนี้เกิดขึ้นก็ย่อมส่งผลย้อนกลับมาสู่การสร้างฐานเสียงทางการเมืองและการสร้างภาพประทับจำของฝ่ายการเมืองนั้นๆไว้ โครงการดังกล่าวก็จึงเกิดขึ้นโดยหวังผลทางการเมืองอยู่ด้วย อีกทั้งหากอาจจะกล่าวได้ว่า “วาระ” ของโครงการรถไฟความเร็วสูงอยู่ในระดับวาระเชิงสถาบันที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสนใจหรือเห็นว่ามีเหมาะสมขึ้นมาได้ หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่แทบทุกองค์ประกอบมีส่วนการเมืองเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญนั่นเอง



บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย โดยยกโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษา และการนำตัวแบบพหุกระแสของจอห์น คิงตันเข้ามาเป็นกรอบในการทำความเข้าใจความเป็นมาของนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย รวมไปถึงบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบาย ตลอดจนไปถึงการสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้มุ่งหาคำตอบของงานวิจัยสองประการ ได้แก่ ประการแรก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายดังกล่าว ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบาย เมื่อได้คำตอบดังกล่าวแล้วจะนำมาสู่การสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง

ก่อนที่ผู้วิจัยจะตอบคำถามดังกล่าว ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของโครงการรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่ยุคเริ่มต้นมาจนถึงยุคที่ผู้วิจัยศึกษา ผลการรวบรวมนี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของโครงการรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่ยุค “ก่อร่าง” สมัยนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2538) ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการอนุมัติโครงการและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหากแต่ยังไม่สำเร็จ จนในยุคต่อมาคือ “ยุคสาน(ไม่)ต่อ” ก็เป็นยุคที่มีรัฐบาลหลายชุด อันได้แก่ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พยายามนำโครงการนี้มาใช้ แต่ไม่สำเร็จเพราะการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2540 ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลเปิดทางให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งและตัดสินใจชะลอโครงการไว้ก่อน ความพยายามนำโครงการดังกล่าวนำมาสานต่อปรากฏอีกครั้งเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้บรรจุโครงการดังกล่าวเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเป็นที่รู้จักในวงกว้าง หากแต่ท้ายที่สุดโครงการนี้ก็ไม่สามารถต่อยอดได้สำเร็จเมื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหารปีพ.ศ. 2549 หรือกระทั่งภายหลังรัฐประหารไปแล้วก็ตาม ผลพวงของความวุ่นวายทางการเมืองก็ไม่ยุติลงไป ทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

กระทั่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะก็หวังจะนำโครงการนี้มาสานต่ออีกครั้ง หากแต่ปัจจัยทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยจึงทำได้เพียงแค่การศึกษาความเป็นไปได้ในรูปของแผนแม่บทไว้เท่านั้น

จนมาถึงยุครัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้นถือเป็น “ยุคก่อนความฝัน” กล่าวคือเป็นยุคที่นำความคาดหวังจากรัฐบาลก่อนมาสานต่อ ทั้งจากแผนแม่บทที่ได้ศึกษาไว้ เส้นทางที่รัฐบาลชุดก่อนได้วางแผนไว้ จนเกือบจะสำเร็จด้วย ความน่าสนใจประการหนึ่งคือ โครงการรถไฟความเร็วสูงในช่วงเวลานี้มีพัฒนาการที่ไปไกลไปกว่ายุคก่อนหน้า เพราะยุคก่อนความเป็นไปได้มากที่สุดก็เดินทางมาแค่มติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หากในยุครัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาลได้ผ่านโครงการดังกล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่งเรื่องต่อไปพิจารณาในรูปของร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้าน และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย แต่ท้ายที่สุดโครงการนี้ไปไม่ถึงความฝันที่ก่อไว้ด้วยอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ตัดสินว่าร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาทนั้นขัดต่อข้อกฎหมาย และโครงการดังกล่าวก็ต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐบาลชุดนี้ด้วยการชุมนุมที่ยืดเยื้อและลงท้ายด้วยการรัฐประหารเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557

ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เพียงแต่การรวบรวมภูมิหลังความเป็นมาของโครงการรถไฟความเร็วสูงจะชี้ให้เห็นพัฒนาการในภาพรวมเท่านั้น หากแต่ได้ชี้ให้เห็นจุดร่วมของโครงการรถไฟความเร็วสูง ที่ว่าปัจจัยทางการเมืองเป็นส่วนสำคัญอย่างมากต่อการถือกำเนิดและสิ้นสุดโครงการ ดังที่เห็นได้ว่าแทบทุกรัฐบาลอยู่ในวาระเพียงระยะเวลาสั้นๆ และมักเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในหลากหลายรูปแบบ โครงการดังกล่าวจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อีกทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจก็เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง การตัดสินใจของรัฐบาลในการลงทุนจึงถูกจับตามองจากทั้งภาคการเมืองและภาคประชาชนด้วย

จากปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีร่วมกันต่อโครงการรถไฟความเร็วสูง หากนำมาอธิบายบริบทแวดล้อมทางการเมืองในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรก็ทำให้เห็นภูมิสังคมประการหนึ่งว่า รัฐบาลชุดนี้ในช่วงแรกมีเสถียรภาพทางการเมืองค่อนข้างมาก การดำเนินนโยบายขนาดใหญ่อย่างโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ต้องอาศัยภาวะการเมืองที่นิ่งจึงเริ่มก่อตัวและสานต่อไปได้ไกลกว่ายุคอื่น แต่ด้วยบริบททางการเมืองที่รัฐบาลต้องเผชิญกับความขัดแย้งจากความคิดสองขั้วอันยังคงดำรงอยู่ ประกอบกับความท้าทายจากองค์กรอิสระที่มาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ด้วย ก็ทำให้โครงการรถไฟความเร็วสูงถูกจับตามอง ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ยิ่งเมื่อมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านบาทที่ต้องกู้ยืมเงินมหาศาลมาเพื่อลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆด้วยแล้ว ก็ทำให้ความวิตกกังวลและขยายตัวเป็นการต่อต้านนั่นเอง

กล่าวได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าว และเมื่อผู้วิจัยนำตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด้อมมาประยุกต์ใช้ด้วยแล้ว ยิ่งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆที่มีส่วนเข้าคู่และประกอบกันอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาจาก 3 กระแส ได้แก่ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย

กระแสการเมืองเป็นกระแสสำคัญที่ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับโครงการ ความคิดเห็นจากประชาชน การหวังผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไปมาเกี่ยวข้อง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นชัดว่า บทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุดต่อการผลักดันวาระนโยบาย คือ กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาล บทบาทของกลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจดำเนินโครงการ และโครงการดังกล่าวยังมีส่วนช่วยสร้างฐานเสียงให้แก่กลุ่มคนเหล่านี้ในเวลาต่อไปด้วย

สำหรับกระแสการเมือง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ก็มีหลายกลุ่ม แต่ที่มีบทบาทชัดเจนที่สุดคือ ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) ซึ่งปรากฏในกระแสการเมืองและกระแสปัญหา กลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายได้อย่างเด่นชัด ขณะเดียวกันก็มีผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) ในกระแสนโยบายมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หากแต่ไม่ปรากฏในฐานะตัวแสดงอย่างชัดเจนเท่ากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นฝ่ายการเมือง

ส่วนกระแสปัญหาที่นำมาสู่การเข้าสู่วาระนโยบายประกอบด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ปัญหาการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และปัญหาการด้านพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม จะสังเกตได้ว่าประเด็นปัญหาถูกชี้แนะโดย ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ อันซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบาย และปัญหาดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการสร้างความชอบธรรมให้แก่การเข้าสู่วาระนโยบายของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนั่นเอง

ส่วนสุดท้าย กระแสนโยบายแสดงให้เห็นชัดว่า นอกจากผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้แล้ว ยังมีผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น ที่ปรากฏในรูปของ กลุ่มผลประโยชน์จากภาคเอกชน หรือกลุ่มทุนจากต่างประเทศ เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมให้เกิดเป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ตนต้องการ โดยไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่เป็นทางการ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านก็เป็นส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า เมื่อกระแสการเมือง และกระแสปัญหา เข้าคู่กันแล้ว ก็ต้องมีกระแสนโยบายเกิดขึ้นเพื่อสร้างข้อเสนอทางนโยบายให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ท้ายที่สุดหน้าตาต่างนโยบายด้านการเมืองและหน้าตาต่างนโยบายด้านปัญหาจึงเปิดออกเพื่อให้ ร่างพระราชบัญญัติ 2 ล้านล้านเข้าสู่วาระการตัดสินใจต่อไป

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง “วาระ” ของโครงการรถไฟความเร็วสูง ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในเริ่มแรกถือได้ว่าเป็นวาระที่อยู่ในระดับ “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) กล่าวคือ เป็นวาระที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสนใจหรือเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาได้ ดังจะเห็นได้จากที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนี้ได้ประการสำคัญว่า โครงการนี้มีปัจจัยสำคัญจากฝ่ายการเมืองเป็นเบื้องต้น การเมืองยังมีส่วนสร้างความตระหนักว่า ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ลักษณะดังกล่าวจึงสร้างความชอบธรรมแก่การเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการนี้ และอาจกล่าวต่อไปได้ว่า เมื่อโครงการนี้เกิดขึ้นก็ย่อมส่งผลย้อนกลับมาสู่การสร้างฐานเสียงทางการเมืองและการสร้างภาพประทับจำของฝ่ายการเมืองนั้นๆ วั โครงการดังกล่าวก็เกิดขึ้นโดยหวังผลทางการเมืองอยู่ด้วย หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่แทบทุกองค์ประกอบมีการเมืองเป็นทั้งปัจจัยและบทบาทที่ขับเคลื่อนให้เกิดขึ้น ควบคู่ไปกับปัจจัยอื่นๆและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ประสานกันอย่างเชื่อมโยงถึงกันอย่างแนบแน่นด้วย

6.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยพบว่า การเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงอาจเกิดขึ้นได้ในรัฐบาลทุกรัฐบาลทุกสมัย หากแต่การนำวาระนโยบายดังกล่าวไปสานต่อให้เกิดขึ้นจริงนั้นต้องอาศัยเสถียรภาพทางการเมืองอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามหาวิทยาลัยที่ทำการโครงการรถไฟความเร็วสูงนั้นต่างเป็นรัฐบาลพลเรือนที่อยู่ในวาระได้ไม่นานนักและเผชิญกับความไม่มั่นคงของการเมืองภายในรัฐบาลก็ทำให้โครงการดังกล่าวต้องชะงักหรือกระทั่งรัฐบาลพลเรือนที่มีเสถียรภาพอย่างนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่ความผันผวนทางการเมืองก็ทำให้โครงการดังกล่าวไปไม่ถึงจุดสูงสุดของการดำเนินนโยบาย ผลการวิจัยจึงทำให้นำไปสู่ข้อสรุปได้ประการหนึ่งว่า หากต้องการให้โครงการรถไฟความเร็วสูงก้าวพ้นจากการเข้าสู่วาระนโยบายไปสู่ขั้นตอนถัดๆไปได้นั้น การเมืองต้องมีเสถียรภาพ อีกทั้งยังต้องมีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่รองรับการลงทุนด้วยเงินมหาศาลด้วยเช่นกัน

งานวิจัยชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นต่อไปได้ว่า นอกจากปัจจัยทางการเมืองที่ต้องมีเสถียรภาพและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีความพร้อมแล้ว โครงการดังกล่าวยังต้องมี “จุดวิกฤต” อันหมายถึง จุดที่ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมเห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกันว่า รถไฟความเร็วสูงจำเป็นต่อประเทศไทยอย่างแท้จริง เพราะเท่าที่ผ่านมามีผลกระทบจากฝ่ายการเมืองที่ยังไม่ทำให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ประจักษ์ชัดว่า รถไฟความเร็วสูงสามารถแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การหยุดนิ่งของการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจน เมื่อเหตุผลยังไม่เพียงพอต่อการชักนำ

ประชาชนให้คล้ายตามและตระหนักว่า รถไฟความเร็วสูงสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ โครงการนี้อาจไม่เกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นเฉพาะจากฝ่ายการเมือง ก็อาจทำให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆเกิดการตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของโครงการ การวิพากษ์วิจารณ์กระทั่งถึงการต่อต้านได้อีกด้วย หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงการนี้อาจเป็นโครงการที่มีปัจจัยทางการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการเกิดขึ้นและการดำเนินนโยบายต่อไป แต่อาจไม่สำเร็จได้อย่างดีหากขาดความตระหนักร่วมกันถึงปัญหาจากประชาชนทั่วไปนั่นเอง

นอกจากประเด็นที่ผู้วิจัยค้นพบในเชิงเนื้อหาของโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้วนั้น งานวิจัยชิ้นนี้มีส่วนที่ประยุกต์ใช้ตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด็อน ก็ทำให้เกิดข้อค้นพบในเชิงทฤษฎีไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ การประยุกต์ใช้กรอบความคิดทฤษฎีในงานวิจัยเชิงสังคมศาสตร์นั้น นอกจากเราต้องเข้าใจตัวแบบอย่างถ่องแท้แล้ว เรายังต้องเห็นขีดจำกัดของตัวแบบที่เราเลือกใช้ด้วย และผู้วิจัยก็พบว่าตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด็อนนั้นมุ่งเน้นแต่การวิเคราะห์ปัจจัยภายในประเทศเพียงเท่านั้น ยังมีได้มุ่งเน้นปัจจัยทางนโยบายที่อาจจะมีอิทธิพลจากต่างประเทศด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะตัวแบบทฤษฎีกระแสของคิงด็อนได้จากการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจจะไม่ได้รับอิทธิพลทางความคิดหรือปัจจัยของการต่างประเทศมาเพื่อกำหนดนโยบายเท่ากับในบริบทสังคมไทย ดังที่สังเกตได้ว่า บางนโยบายของไทยที่ประสบความสำเร็จก็ได้รับเค้าความคิดมาจากต่างประเทศ เช่น กรณีที่ปิยากร หวังมหาพร(2546) เสนอว่าอิทธิพลขององค์การสหประชาชาติมีส่วนผลักดันให้เกิดแผนผู้สูงอายุในไทย หรือนพดล อุดมวิศวกุล (2548) กล่าวไว้ว่า อิทธิพลสำคัญจากองค์การระหว่างประเทศ การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้ทุนไปศึกษาดูงาน มีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เป็นต้น รวมถึงหากย้อนถึงช่วงเวลาที่ยิ่งคิงด็อนทำการศึกษาและเสนอไว้ในปี ค.ศ. 1984 ก็อาจถือว่าเป็นเวลาที่แตกต่างไปจากบริบทปัจจุบัน เพราะปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลให้มีการเชื่อมโยงและย่อโลกให้แคบลงอย่างรวดเร็ว การเลือกรับและปรับใช้นโยบายจากต่างชาติต่างวัฒนธรรมจึงย่อมมีอิทธิพลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่า ในปัจจุบันการวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยภายในประเทศเพียงอย่างเดียวอาจไม่รอบด้านเพียงพอและอาจไม่สามารถตอบสนองความซับซ้อนของกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างครบถ้วน ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่าควรมีการพิจารณากระแสโลก (Global Stream) ซึ่งหมายถึง แนวโน้มและอิทธิพลของนโยบายจากประเทศต่างๆ องค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายดังกล่าวจากภายนอกประเทศด้วย

พร้อมกันนี้ ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า กรอบแนวคิดพหุกระแสอาจไม่สามารถนำมาเป็นอธิบายได้ทั้งกระบวน และยังมีช่องว่างให้ผู้วิจัยต้องพิจารณาถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นๆด้วย ดังที่ปรากฏว่า ตามแนวคิดของคิงตันได้เสนอว่ากระแสต่างๆในสังคมดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระต่อกัน และจะเข้าคู่กันก็ต่อเมื่อเกิดกระแสการเมืองและกระแสปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แล้วจึงค่อยประสานกับกระแสนโยบายเพื่อให้หน้าตางนโยบายเปิดออกในเวลาต่อไป หากแต่ในกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยพบว่า กระแสการเมืองและกระแสปัญหามีความเกี่ยวเนื่องกันเพราะผู้ที่มีบทบาทต่อการออกนโยบายดังกล่าวคือคนกลุ่มเดียวกัน ที่ทั้งนำโครงการและชี้ให้เห็นถึงปัญหา ความสัมพันธ์ของกระแสสองส่วนนี้จึงเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น กล่าวได้ว่าในบริบทสังคมการเมืองไทย กระแสต่างๆจึงอาจไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระตามที่คิงตันเสนอ อันชี้ให้เห็นว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวยังต้องอาศัยการวิเคราะห์และการพิจารณาภูมิสังคมร่วมด้วย

ท้ายที่สุดแล้ว ทั้งข้อค้นพบในเชิงเนื้อหาและในเชิงการประยุกต์ใช้กรอบความคิดดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่ายังมีประเด็นให้ถกเถียงและต่อยอดต่อไปอีกหลายประเด็น ตามที่จะเสนอไว้ในข้อเสนอแนะดังนี้

6.3 ข้อเสนอแนะ

1. หากมีโครงการรถไฟความเร็วสูงเกิดขึ้นในอนาคต อาจนำข้อค้นพบจากงานวิจัยขึ้นไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนหรือใช้ศึกษาเทียบเคียงโครงการในอนาคตได้
2. สำหรับบริบททางการเมืองของไทยตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ก็สามารถนำมาใช้วิเคราะห์ร่วมกับตัวแบบพหุกระแสด้วย เพื่อให้เห็นมิติทางด้านการเมืองจากฝ่ายผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นและลึกซึ้งขึ้นด้วย
3. อาจนำโครงการรถไฟความเร็วสูงมาวิเคราะห์ผ่านกระแสโลก (Global Stream) ตามที่ผู้วิจัยเสนอไว้เพื่อให้เห็นมิติที่กว้างออกไป อาจจะทำให้พบข้อค้นพบใหม่ๆ ซึ่งจะสามารถกลับมาอธิบายโครงการบริบททางการเมืองไทยได้อีกด้วย
4. ในวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาเพียงการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงเพียงเท่านั้น แต่ยังไม่ได้ศึกษากระบวนการในชั้นถัดๆไป ดังนั้นหากศึกษาในกระบวนอื่นด้วยจะทำให้เห็นและเข้าใจโครงการนี้ได้อย่างลึกซึ้งรอบด้านมากยิ่งขึ้นด้วย

รายการอ้างอิง

- ASTVผู้จัดการรายวัน. (2557). ไทยพร้อมหรือไม่? กับรถไฟความเร็วสูง. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from ผู้จัดการออนไลน์
<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000003216>
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (2 ed.). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. (pp. 63-78).
- Bowring, P. (2009). Thailand's Railways: Wrong Track. Retrieved 2 April 2014
<http://www.asiasentinel.com/econ-business/thailands-railways-wrong-track/>
- Chantruthai, P., Taneerananon, S., Acharya, S. R., & Taneerananon, P. (2013). *High-Speed-Rail as a New Mode Choice in ASEAN: A Case Study of Southern Corridor in Thailand*. Paper presented at the Eastern Asia Society for Transportation Studies, Tokyo.
- Chen, Z. (2011). Is the Policy Window Open for High Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model for Policymaking. *Transportation Law Journal*, 38(2), 115-144.
- Cobb, R., & Elder, C. (1983). *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public Policy: Perspectives and Choices*. London: Lynne Rienner.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Ferrara, F. (2015). *The Political Development of Modern Thailand*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.
- Hilgartner, J., & Bosk, C. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology* 94(1), 53-78.

International Union of Railways. (2010). High Speed principles and advantages.

Retrieved 30 April 2015

http://www.uic.org/spip.php?article443#outil_sommaire_0

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*.

London: Martin Robertson.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little,

Brown.

Klucking, T. V. (2003). *Kingdon on defense: An analysis of the policy streams*

approach and a policy streams analysis of the Goldwater-Nichols Act.

(3095796 Ph.D.), Auburn University, Ann Arbor. Retrieved from

<http://search.proquest.com/docview/276083136/FA9B47830CC04BCCPO/1?accountid=15637> ProQuest Dissertations & Theses Global database.

Kraft, M. E., & Fulong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics Analysis and Alternative*.

Washington D.C.: CQ.

Larkin, J., & Paul, J. (2012). John Kingdon's "Three Streams" Theory and the

Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. *Journal of Law &*

Politics, 28(1), 25-50.

MacDonagh-Dumler, J. (2000). *Toxic substances and federal water policy: Application*

of Kingdon's model of agenda change to the Great Lakes Water Quality

Agreement of 1972. (3000583 Ph.D.), Michigan State University, Ann Arbor.

Retrieved from

<http://search.proquest.com/docview/304609112/235600A4674C4659PO/1?accountid=15637#> ProQuest Dissertations & Theses Global database.

Mahitthirook, A., & Marukatat, S. (2010). Getting on Track Needs Strong Political Will.

Retrieved 2 April 2014 <http://www.bangkokpost.com/print/212617/>

Mead, K. K. (2006). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. London:

RoutledgeCurzon.

PoolProp. (2556). ที่ดินติดสถานีรถไฟความเร็วสูง บัวใหญ่ โคราช พิษณุโลก ระยอง หัวหิน การซื้อ

ขายคึกคัก. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558 <http://www.poolprop.com/th->

[th/Article/Read/97/ที่ดินติดสถานีรถไฟความเร็วสูง-บัวใหญ่-โคราช-พิษณุโลก-ระยอง-หัว](http://www.poolprop.com/th/Article/Read/97/ที่ดินติดสถานีรถไฟความเร็วสูง-บัวใหญ่-โคราช-พิษณุโลก-ระยอง-หัว)

[หิน-การซื้อขายคึกคัก](http://www.poolprop.com/th/Article/Read/97/ที่ดินติดสถานีรถไฟความเร็วสูง-บัวใหญ่-โคราช-พิษณุโลก-ระยอง-หัว)

The Council of The European Union. (1996). Council Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system.

Retrieved 2 April 2014 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0048:EN:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0048:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0048:EN:HTML)

Wohlers, A. E. (2004). *River cities: A study of agenda-setting*. (3161330 Ph.D.), Northern Illinois University, Ann Arbor. Retrieved from

<http://search.proquest.com/docview/305136090/85DF5AA93F784C81PO/3?accountid=15637#> ProQuest Dissertations & Theses Global database.

กระทรวงคมนาคม. (2539). รายงานผลการดำเนินงานโครงการรถไฟความเร็วสูงทั่วประเทศ (ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.

กระทรวงคมนาคม. (2555). ที่คค(ปคร)0206/245.หนังสือราชการเรื่องขอความเห็นชอบร่างบันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระบบราง ซึ่งรวมถึงระบบรถไฟความเร็วสูงและระบบรางในเขตเมืองระหว่างกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยวแห่งญี่ปุ่น. 1 ตุลาคม 2555.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2513). ที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟครบรอบ 72 ปี (พ.ศ. 2439 -2512). กรุงเทพฯ: การรถไฟแห่งประเทศไทย.

คำแถลงการณ์ เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 43ก (ลงวันที่ 28 กันยายน 2539).

คำตอบกระทู้ถามที่ 082 ร. ของนายเอี่ยม ทองใจสด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบูรณ์ เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 48ก (ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2541).

โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง. (2556ก). เส้นทางครอบคลุมทั่วไทย. Retrieved 29 เมษายน 2558 <http://www.thaihispeedtrain.com/about2.php>

โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง. (2556ข). สร้างอนาคตประเทศไทย ก้าวไกลด้วยรถไฟความเร็วสูง. Retrieved from:

<http://www.thaihispeedtrain.com/chiangmai/files/doc9.pdf>

ชนิดา จิตตรุทธะ. (2556). เอกสารคำสอนนิพนธ์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัชชาติ สิทธิพันธุ์. (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย.

- ณัฐวุฒิ จินารัตน์. (2554). กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550. วารสารสมาคมส่งเสริมการวิจัย, 2(2), 85-103.
- ดิฉันทน์ สันสมบุรณ์ทอง. (2557). การเมืองเรื่องคน (ที่ถูกทำให้) “ไม่” ธรรมดา: มองความเป็นหญิงของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรผ่านกรอบเคียวรี่. วารสารสังคมศาสตร์, 44(2), 71-90.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2555) เมื่อทักษิณสวมบทหมอดู ทำนาย อนาคตไทย อีก10ปี ช้างหน้า วาดฝันอยากเป็นอาจารย์ใหญ่/Interviewer: ไทยรัฐทีวี.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2556). ข้อความเฟซบุ๊ก. Retrieved 18 พฤษภาคม 2557, from <https://www.facebook.com/thaksinofficial>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2556). วิกฤตการณ์ ชี้อายุขัยสูงไม่ตอบโจทย์ประเทศ. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558 <http://www.thairath.co.th/content/335597>
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2556). กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ. กรุงเทพฯ: คปไฟ.
- นคร จันทกร. (2555). รถไฟไม่มีวันตาย. Retrieved 30 พฤษภาคม 2557 <http://www.thaimrr.com/thaimrr2/index.php/thaimrr-article/106-2012-03-12-08-24-18>
- นคร จันทกร. (สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558,) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวินธุ์.
- นคร จันทกร และ เยาวลักษณ์ สุนทรนนท์. (2554). ปฐมเหตุรถไฟ. กรุงเทพฯ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ.
- นพดล อุดมวิศวกุล. (2548). การเข้าสู่ภาวะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., กรุงเทพฯ
- ใบตองแห้ง. (2557). อัยย้อมแพ้รัฐประหารเงียบ. Retrieved 13 มกราคม 2557 <http://www.voicetv.co.th/blog/1723.html>
- ประกายดาว แบ่งสันเทียะ. (2556). ปีทองรับเหมา “บีกทรี” ติปิก แบ่งเค้ก “สูตร 50-20-30”. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from กรุงเทพธุรกิจ <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/496619>
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). ปาฐกถา ประจักษ์ ก้องกีรติ: เส้นทางแห่งความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. Retrieved 31 พฤษภาคม 2557, from ประชาไท <http://www.prachatai.com/journal/2014/06/54226>
- ปิยากร หวังมหาพร. (2546). นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

- ปิยากร หวังมหาพร. (2551). การปฏิเสธรวชนโยบายต่อประเด็นการทำให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย ในสมัยรัฐบาลนาย สมักร สุนทรเวช. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 34(2), 55-68.
- ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์. (2554). พม่าถูกหวยรถไฟความเร็วสูง จีนเปลี่ยนแผนต่อเข้าเป็นสายแรก. Retrieved 13 มกราคม 2558
<http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9540000034262>
- พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2538 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 17ก (ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2538).
- พันศักดิ์ วิญญรัตน์. (2556) “พันศักดิ์” เปิดมุมมอง “ไฮสปีดเทรน” ไม่ใช่แค่รถไฟแต่คืออนาคต! Interviewer: ทีมเศรษฐกิจไทยรัฐ.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2549). รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ฉบับ ค้างคิน และ ฉบับ ค้างแรม. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from ประชาไท
<http://www.prachatai.com/journal/2006/10/9935>
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2557). ก่อนจะถึงยุครัฐธรรมนูญ ฉบับต้านประชาชน. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from มติชน
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1415698651
- พิษณุ เสงี่ยมพงษ์. (2558). วิจัยวิจัยทางรัฐศาสตร์การประยุกต์ใช้และตัวอย่าง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร. (2554). พัฒนาการรถไฟความเร็วสูงของจีน ... มาเร็ว มาแรง *Thailand Economics Business Review*. กรุงเทพฯ: สุ่มหัวคิด.
- มติชนออนไลน์. (2555). ฉันทามติ"ไทย-จีน" หนุนส่วนความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ 9 ประการ. Retrieved 26 เมษายน 2558
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1334849355
- ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2556). ข้อความบนเฟซบุ๊ก. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from
<https://www.facebook.com/Y.Shinawatra?fref=ts>
- รักษ์พงศ์ เวียงเจริญ. (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2558) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย.
- ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
- ลม เปลี่ยนทิศ. (2556). คิดถึงกรมรถไฟ. Retrieved 31 มีนาคม 2557
<http://www.thairath.co.th/content/377913>

วิบูลย์ ตั่งกิตติภรณ์. (2554). งานสัมมนาการเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อรองรับผู้นำเศรษฐกิจ

โลก รายใหม่ : สาธารณรัฐประชาชนจีน. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558

<http://jpp.moi.go.th/detail.php?section=12&id=225>

วิศณุ ทรัพย์สมพล. (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2558) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย

เศรษฐสุริวิชัย.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับการเมืองท้องถิ่น อำนาจและผลประโยชน์อยู่ที่ใคร?

Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from ประเทศไทย

<http://www.prachatai.com/journal/2008/02/15809>

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2554). เมื่อชาวอีสานเข้าใจโลกกว้าง รู้จักชนชั้นสูง-คนชั้นล่าง และมีจุดยืนทาง

การเมือง. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558, from มติชน

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1303393309

ศักรพร ถิรศิริกุล. (2549). กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย : ศึกษากรณี

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์),

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). คำวินิจฉัยที่ 3 - 4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิก

รัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาล

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้

อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ

ประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่. . กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ.

ศิริตล ศิริธร. (สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558,) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย

เศรษฐสุริวิชัย.

ศุภชัย ยาวะประภาช. (2533). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาช และปิยากร หวังมหาพร. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.

กรุงเทพฯ: จุฑทอง.

สยามธุรกิจ. (2556). อย่าหลงเชื่อ! พวกปั่นราคาที่ดินแนวรถไฟฟ้าความเร็วสูง. Retrieved 3

พฤษภาคม 2558

http://www.siamturakij.com/home/news/display_news.php?news_id=413372535

สรรพงค์ ไพฑูรย์พงษ์. (2556). สรุปผลการสัมมนาเรื่อง การเตรียมความพร้อมด้านโลจิสติกส์สู่
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558

<https://edoc.parliament.go.th/home.aspx>

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2535). สาธารณบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สวนดุสิตโพล. (2556). การเมืองไทยและรัฐบาลในสายตาประชาชน. Retrieved 3 พฤษภาคม 2558

<http://dusitpoll.dusit.ac.th/WEB/index.php>

สารคดี. (2556). สัมภาษณ์: นคร จันทพร เมื่อไทยกระโดดขึ้นรถไฟความเร็วสูง ? . นิตยสาร สารคดี, 340.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2539ก). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง
(13 กุมภาพันธ์ 2539)”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2539ข). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง
(14 พฤษภาคม 2539)”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2539ค). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง
(5 พฤศจิกายน 2539)”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2540). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการรถไฟความเร็วสูง
(21 มกราคม 2540)”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2546). ที่ นร 0504/ว(ล)7371 หนังสือราชการเรื่องการปรับปรุง
โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ. (ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546).

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2555ก). นายกรัฐมนตรีเยือนญี่ปุ่น เกิดประโยชน์รอบด้าน ญี่ปุ่น
สนใจร่วมพัฒนาเครือข่ายคมนาคม และทำเรือทวาย. . Retrieved 26 เมษายน 2558
[http://www.thaigov.go.th/2012-07-18-11-42-15/item/77512-นายกรัฐมนตรีเยือน
ญี่ปุ่น-เกิดประโยชน์รอบด้าน-ญี่ปุ่นสนใจร่วมพัฒนาเครือข่ายคมนาคม-และทำเรือทวาย.html](http://www.thaigov.go.th/2012-07-18-11-42-15/item/77512-นายกรัฐมนตรีเยือนญี่ปุ่น-เกิดประโยชน์รอบด้าน-ญี่ปุ่นสนใจร่วมพัฒนาเครือข่ายคมนาคม-และทำเรือทวาย.html)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555ข). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างบันทึกแสดง
เจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระบบราง ซึ่งรวมถึงระบบรถไฟความเร็วสูงและระบบรางในเขต
เมืองระหว่างกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน
การขนส่ง และการท่องเที่ยวแห่งญี่ปุ่น (9 ตุลาคม 2555)”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556ก). ที่ นร 0506/546.หนังสือราชการเรื่องความเห็นและ
ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การพัฒนาระบบขนส่งทาง
ราง. (ลงวันที่ 9 มกราคม 2556).

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556ข). “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
.... (19 มีนาคม 2556)”.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2537). การศึกษาโครงการรถไฟ
ความเร็วสูง (ประเทศไทย) รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 สรุปสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). โครงการรถไฟความเร็วสูง
สายกรุงเทพฯ-สนามบินหนองงูเห่า-ระยอง การศึกษาเพื่อให้เอกชนร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ.
สรุปสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). ที่ นร 1104/5097.หนังสือ
ราชการเรื่องผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ
(กยอ.) ครั้งที่ 7/2555. (ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2555).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). รายงานสถานการณ์ความ
ยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2538). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา
นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 26 กรกฎาคม 2538. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
นายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2554). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
นายกรัฐมนตรี.
- สุเมธ องกิตติกุล. (สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2558) สัมภาษณ์เชิงลึก/Interviewer: ประสงค์ชัย
เศรษฐสุรวินธุ์.
- สุรางค์ จันทวานิช. (2552). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (17 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. (2551). คำบรรยายวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อัญชญา ณ ระนอง. (2554). ระเบียบวิธีวิจัย. กรุงเทพฯ: แสงสว่างเวิลด์.

- อานันท์ชัย รัตตกุล. (2551). นโยบายการขนส่งมวลชนของประเทศไทย : กรณีศึกษาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสาธารณะ (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2556). ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อ: กรณีรถเมล์เอ็นเจวีอีและการเปลี่ยนจากการจำหน่ายข่าวเป็นประกันราคาข่าว. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2546). สอนนคราประชาธิปไตย: แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ทิปปัง พอยท์.





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก

1. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

(สำเนา)
เลขรับ ๑๗/๒๕๕๖ วันที่ ๑๙ มี.ค. ๒๕๕๖
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๒๐๕

สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

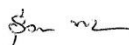
ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน

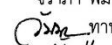
จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

สำเนาถูกต้อง


(นางสาวรุ่งนภา ชันธิโชติ)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานระเบียบวาระ
สำนักการประชุม

จิราภา พิมพ์
 ทาน
H- / ตรวจ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค้ำรวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท

เหตุผล

โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง และเป็นฐานการเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่ายในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการระบบการขนส่ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดยที่การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกันและต้องดำเนินการติดต่อกันหลายปีจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงต้องใช้เงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมพร้อมและจัดทำแผนการลงทุนของตนเองควบคู่ไปกับแนวทางการลงทุนของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวสมควรกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อให้รัฐบาลนำเงินกู้มาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีผลคำรวมกันไม่เกินสองล้าน
ล้านบาท

.....
.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้
ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรี
มีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย
พระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติ
หรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

๒

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำ ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่าย เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละ งบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจาก เงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้อย่างอื่นก็ได้

มาตรา ๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ เงินกู้ตามมาตรา ๕ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

มาตรา ๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำ ได้ เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้ตามวรรคหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวน เงินกู้ที่ยังค้างชำระ

๓

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

มาตรา ๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสามให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะเป็นการบริหารจัดการการเงินกู้หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้

มาตรา ๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

หมวด ๒

การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ

มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาถ่วงถ่วง

๔

และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ
กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรร
เงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้
เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการ
และผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

มาตรา ๑๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดให้มีระบบ
การติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการ
และแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๑๙ ภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรี
รายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและ
การประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
เพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
ก. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ	
๑. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า	๓๕๔,๕๖๐.๗๓ ล้านบาท
๑.๑ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ โดยพัฒนาทางคู่ในเส้นทางต่างๆ ได้แก่ ลพบุรี-แพร่ (เด่นชัย), สระบุรี (มาบกะเบา)-นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-หนองคาย, นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-อุบลราชธานี, นครปฐม-หัวหิน-สุราษฎร์ธานี-สงขลา (ปาดังเบซาร์) และทางคู่ในเส้นทางอื่นที่เชื่อมโยงกับโครงข่ายการขนส่งหลัก รวมถึงการปรับปรุงระบบเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินรถไฟ	
๑.๒ แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางลำนํ้าและชายฝั่ง โดยพัฒนาท่าเรือลำนํ้าและท่าเรือชายฝั่งทะเลทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์แก่การขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ	
๑.๓ แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนืองหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ โดยการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกที่จะเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟ การพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมท่าเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นเพื่อการขนส่ง	
๒. ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน	๑,๐๔๒,๓๗๖.๗๔ ล้านบาท
๒.๑ แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน ปรับปรุงด้านพรมแดน การก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายระหว่างขนส่งระหว่างประเทศกับการขนส่งภายในประเทศ รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพระบบถนนในโครงข่ายการเดินทางและขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	
๒.๒ แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค โดย (๑) พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร-เชียงใหม่, กรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา-หนองคาย, กรุงเทพมหานคร-หัวหิน-สงขลา (ปาดังเบซาร์) และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทลุง-ระยอง	

๒

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าให้เกิดบริการที่สะดวกและปลอดภัยในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและระหว่างประเทศ กระจายความเจริญไปสู่เมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค และสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายเส้นทางรถไฟ รวมทั้งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แพร่ (เด่นชัย)- เชียงราย (เชียงของ) และสายขอนแก่น (บ้านไผ่) -มุกดาหาร-นครพนม</p> <p>(๒) พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับการปรับโครงสร้างของห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาคของประเทศ</p>	
<p>๓. ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว</p>	<p>๕๙๓,๘๐๑.๕๒ ล้านบาท</p>
<p>๓.๑ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง โดยขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางราง ให้มีความครอบคลุมพื้นที่บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อการเดินทางและระบบบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการเดินทางของประชาชน</p>	
<p>๓.๒ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ พัฒนาและบูรณะโครงข่ายถนนเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค ขยายช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงสายหลัก รวมทั้งพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงพื้นที่เกษตร อุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว</p>	
<p>ข. แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ตาม (๑) (๒) และ (๓) เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการการบริหารโครงการติดตาม การประเมินผล และการรายงานโครงการ</p> <p>(๒) บริหารความเสี่ยงด้านการเงินอันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม อันมีผลทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ</p> <p>(๓) รองรับการค้าเงินหรือเงินหรือจำเป็นรับด่วน</p>	<p>๙,๒๖๑.๐๑ ล้านบาท</p>
<p>วงเงินดำเนินการทั้งสิ้น</p>	<p>รวม ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท</p>

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๕๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับ การขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มี ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมาย การพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และยุทธศาสตร์ของประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ ชนบท พื้นที่เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออก ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง ด้านการคมนาคมขนส่ง และเป็นฐานการเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่ายในระดับภูมิภาค ซึ่งจะ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการระบบ การขนส่ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดยที่การพัฒนาระบบ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยง กันและต้องดำเนินการติดต่อกันหลายปีจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จ ตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงต้องใช้ จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงิน ระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินลงทุน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมพร้อมและจัดทำ แผนการลงทุนของตนเองควบคู่ไปกับแนวทางการลงทุนของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานดังกล่าวสมควรกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อให้รัฐบาลนำเงินกู้มาใช้จ่าย ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

๒.สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒ หมวด กล่าวคือ หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้ และหมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๑ หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้ (ร่างมาตรา ๕ - ร่างมาตรา ๑๓)

ในหมวดนี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้การกู้เงินดังกล่าวให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และวงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยเงินที่ได้จากการกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกระทรวงการคลังอาจนำไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ (ร่างมาตรา ๕ - ร่างมาตรา ๗)

สำหรับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ทั้งนี้ ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาว่าจะเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยวิธีการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แผลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำคืน หรือได้ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ได้ (ร่างมาตรา ๘ - ร่างมาตรา ๑๓)

๒.๒ หมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ (ร่างมาตรา ๑๔ - ร่างมาตรา ๑๙)

เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นไปตามแผนงานและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดขั้นตอนการเสนอโครงการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานดังกล่าวไว้ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย และจะต้องมีการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาถ่วงดุลและเสนอความเห็นประกอบ

พิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้ ทั้งนี้ สำหรับการบริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้ามีเงินเหลือจ่ายได้กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการในทำนองเดียวกันกับกรณีงบประมาณเหลือจ่าย (ร่างมาตรา ๑๔ - ร่างมาตรา ๑๖)

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตรวจสอบโดยทุกภาคส่วน อันเป็นการสอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงได้กำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลโครงการในทุกระดับชั้น ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

(๒) กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

(๓) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๑๘)

๒.๓ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานที่มีเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ รวมทั้งกำหนดวงเงินกู้ที่ใช้จ่ายในการดำเนินการได้ในแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงาน ซึ่งประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (๒) ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (๓) ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว ทั้งนี้ ใน ๓ ยุทธศาสตร์หลักดังกล่าวจะประกอบด้วยแผนงานที่จะดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์รวมทั้งสิ้น ๗ แผนงาน

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดแผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย พร้อมกับวงเงินดำเนินการ เพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2. รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ (เฉพาะแผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค)



เอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงาน
ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

กระทรวงการคลัง

2.2 แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค วงเงิน 994,430.90 ล้านบาท

1) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ - เชียงใหม่	387,821.00	ล้านบาท
2) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ - นครนายก	170,450.00	ล้านบาท
3) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ - ปาดังเบซาร์	124,327.90	ล้านบาท
4) โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) ต่อจากสนามบินสุวรรณภูมิ-ชลบุรี-พัทยา-ระยอง	100,631.00	ล้านบาท
5) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ	77,275.00	ล้านบาท
6) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายบ้านไผ่ - นครพนม	42,106.00	ล้านบาท
7) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี-นครราชสีมา (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และค่าก่อสร้าง)	84,600.00	ล้านบาท
8) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - บ้านโป่ง - กาญจนบุรี (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)	5,420.00	ล้านบาท
9) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายพัทยา - มาบตาพุด (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)	1,800.00	ล้านบาท

สรุปรายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่

1. สาขา ระบบขนส่งทางราง
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงคมนาคม/สนช./รฟท.
4. ชื่อโครงการ โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่
5. วัตถุประสงค์
 1. พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและบริการที่สะดวกและปลอดภัย ทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง รวมทั้งสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ
 2. พัฒนารถไฟฟ้าความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-พิษณุโลก-เชียงใหม่
6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ
 1. ก่อสร้างทางรถไฟเป็นทางคู่ขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge) รวมทั้งอาคารสถานีรถไฟและงานระบบรถไฟฟ้่ารองรับรถไฟฟ้าความเร็วสูง เส้นทางกรุงเทพฯ-พิษณุโลก-เชียงใหม่
 2. ประกวดราคางานราง งานระบบ และงานขบวนรถสำหรับรถไฟฟ้าความเร็วสูง โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ช่วงกรุงเทพ-พิษณุโลก
ระยะที่ 2 ช่วงพิษณุโลก-เชียงใหม่ / พื้นที่กรุงเทพมหานคร-พิษณุโลก-เชียงใหม่
7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2562
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
7,000,000,000	18,371,000,000	288,629,000,000	-	73,821,000,000	-	387,821,000,000

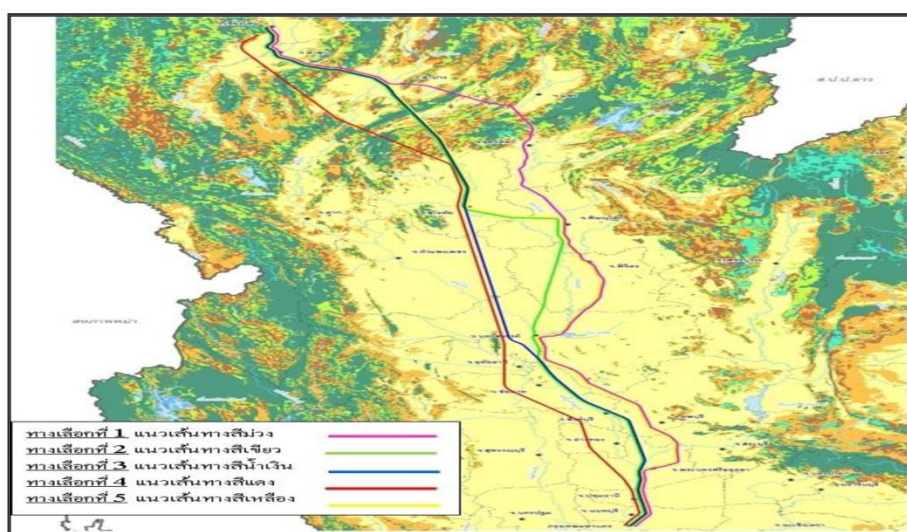
9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดหาที่ดิน										
2. จัดจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง										
3. ค่าก่อสร้าง										
4. ค่างานระบบรถไฟฟ้า										

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เส้นทางรถไฟความเร็วสูงและระบบรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสม จากกรุงเทพฯ-เชียงใหม่
2. ประหยัดมูลค่าต่างๆ ในปี พ.ศ. 2565 ดังนี้
 - ประหยัดการใช้รถ 8,557 ล้านบาท
 - ค่าเวลาในการเดินทาง 2,252 ล้านบาท
 - ลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุ 3,889 ล้านบาท
 - ลดมลพิษ 6,659 ล้านบาท
3. เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางและขนส่งสินค้า
4. เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



สรุปรายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-หนองคาย

1. สาขา ระบบขนส่งทางราง
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงคมนาคม/สนช./รฟท.
4. ชื่อโครงการ โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-หนองคาย
5. วัตถุประสงค์
 1. พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและบริการที่สะดวกและปลอดภัย ทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ
 2. พัฒนารถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา-หนองคาย
6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ
 1. ก่อสร้างทางรถไฟเป็นทางคู่ขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge)รวมทั้งอาคารสถานีรถไฟ และงานระบบรถไฟฟาร์รองรับรถไฟความเร็วสูง เส้นทางกรุงเทพฯ-นครราชสีมา-หนองคาย
 2. ประกวดราคางานราง งานระบบ และงานขบวนรถสำหรับรถไฟความเร็วสูง โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ
 - ระยะที่ 1 ช่วงชุมทางบ้านภาชี-นครราชสีมา เนื่องจากเส้นทางช่วงชุมทางบางซื่อ-ชุมทางบ้านภาชีใช้ทางร่วมกับโครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่
 - ระยะที่ 2 ช่วงนครราชสีมา-หนองคาย / พื้นที่กรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา-หนองคาย
7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2563
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
3,000,000,000	11,800,000,000	123,950,000,000	-	31,700,000,000	-	170,450,000,000

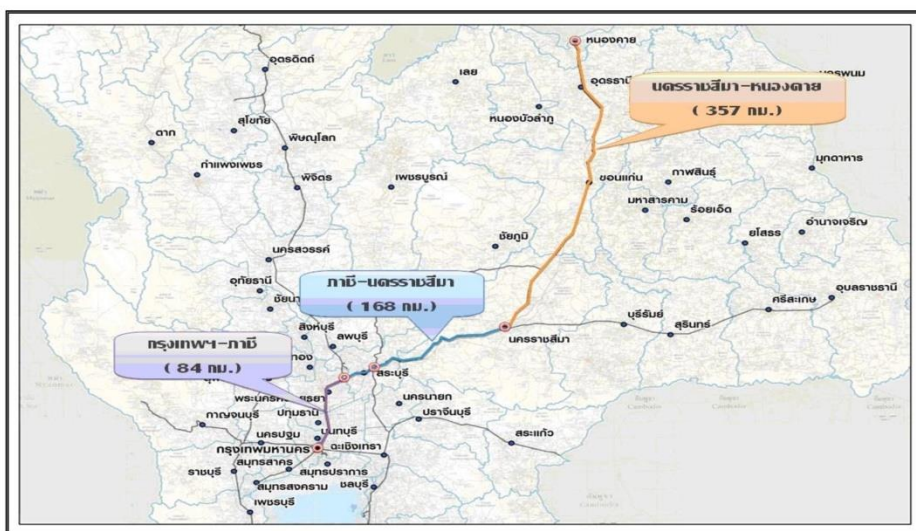
9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดหาที่ดิน			██████████	██████████				██████████		
2. จัดจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง			██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	
3. ค่าก่อสร้าง			██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	
4. ค่างานระบบรถไฟฟ้า				██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เส้นทางรถไฟความเร็วสูงและระบบรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสม จากกรุงเทพฯ-นครราชสีมา-หนองคาย
2. ประหยัดมูลค่าต่างๆ ในปี พ.ศ.2565 ดังนี้
 - ประหยัดการใช้รถ 10,993 ล้านบาท
 - ค่าเวลาในการเดินทาง 5,074 ล้านบาท
 - ลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุ 2,638 ล้านบาท
 - ลดมลพิษ 5,541 ล้านบาท
3. เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางและขนส่งสินค้า
4. เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



สรุปรายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์

1. สาขา ระบบขนส่งทางราง
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงคมนาคม/สนช./รฟท.
4. ชื่อโครงการ โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์
5. วัตถุประสงค์
 1. พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและบริการที่สะดวกและปลอดภัย ทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ
 2. พัฒนารถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-หัวหิน-ปาดังเบซาร์
6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ

แบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ช่วงกรุงเทพฯ-หัวหิน ระยะทาง 225 กิโลเมตร

ระยะที่ 2 ช่วงหัวหิน-ปาดังเบซาร์ ระยะทาง 757 กิโลเมตร (อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์ ถึงด่านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา)

ดำเนินการ

 - (1) ก่อสร้างทางรถไฟเป็นทางคู่ขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge)รวมทั้งอาคารสถานีรถไฟ และงานระบบรถไฟฟาร์รองรับรถไฟความเร็วสูง
 - (2) ประมวลราคางานร่าง งานระบบ และงานขบวนรถสำหรับรถไฟความเร็วสูง

ดำเนินการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง และดำเนินการตามขั้นตอนก่อสร้างต่อไป

 - (3) การดำเนินการศึกษาออกแบบ และจัดทำเอกสารประกวดราคารถไฟความเร็วสูง / พื้นที่กรุงเทพมหานคร-อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์-ด่านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา
7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2561
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้าว	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
2,500,000,000	5,865,000,000	92,398,900,000	-	23,564,000,000	-	124,327,900,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดจ้างที่ปรึกษาทำ F/S DD และ EIA				■■■■■	■■■■■					
2. จัดหาที่ดิน			■■■■■							
3. จัดจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง			■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■		
4. ค่าก่อสร้าง			■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■		
5. ค่างานระบบรถไฟฟ้าวและขบวนรถ				■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■		

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เส้นทางรถไฟความเร็วสูงและระบบรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสม จากกรุงเทพฯ-หัวหิน
2. ประหยัดมูลค่าต่างๆ ในปี พ.ศ.2565 ดังนี้
 - ประหยัดการใช้รถ 2,831 ล้านบาท
 - ค่าเวลาในการเดินทาง 745 ล้านบาท
 - ลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุ 1,286 ล้านบาท
 - ลดมลพิษ 2,203 ล้านบาท
3. เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางและขนส่งสินค้า
4. เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



สรุปรายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) ต่อจากสนามบินสุวรรณภูมิ-
ชลบุรี-พัทยา-ระยอง

1. สาขา ระบบขนส่งทางราง
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงคมนาคม/สนช./รฟท.
4. ชื่อโครงการ โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) ต่อจากสนามบินสุวรรณภูมิ-ชลบุรี-พัทยา-ระยอง
5. วัตถุประสงค์
 1. พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและบริการที่สะดวกและปลอดภัย ทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ
 2. พัฒนารถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-ชลบุรี-ระยอง เพื่อเตรียมการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน
6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ
 1. ก่อสร้างทางรถไฟขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge) รองรับรถไฟความเร็วสูง
 2. ติดตั้งงานระบบราง งานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล
 3. จัดหาขบวนรถสำหรับรถไฟความเร็วสูง / พื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดฉะเชิงเทรา (อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบ้านโพธิ์) จังหวัดชลบุรี (อำเภอนานทอง อำเภอเมืองชลบุรี อำเภอสรีราชา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ) และจังหวัดระยอง (อำเภอบ้านฉาง อำเภอนิคมพัฒนา อำเภอเมืองระยอง)

ระยะทาง 221 กม.
7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2561
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
1,800,000,000	4,767,000,000	74,909,000,000	-	19,155,000,000	-	100,631,000,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดหาที่ดิน			■■■■■							
2. จัดจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง			■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	
3. ค่าก่อสร้าง			■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	
4. ค่างานระบบรถไฟฟ้				■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เส้นทางรถไฟความเร็วสูง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (กรุงเทพฯ) - ระยอง ระยะทาง 221 กม.
 2. ประหยัดมูลค่าต่างๆ ในช่วงเวลา 30 ปี ตลอดโครงการ โดยเฉลี่ยแต่ละปีประหยัดเงินต่างๆ ได้ ดังนี้
 - ประหยัดการใช้รถปีละ 71,459 ล้านบาท
 - ค่าเวลาในการเดินทาง 16,891 ล้านบาท
 - ลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุ 32,388 ล้านบาท
 - ลดมลพิษ 10,638 ล้านบาท
 - ประหยัดค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าปีละ 7,576 ล้านบาท
 - รวมประหยัดได้เฉลี่ยปีละ 138,952 ล้านบาท
 3. เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางและขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ
 4. เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟ
- EIRR 13.28%

- หมายเหตุ 1.กรณีรัฐบาลลงทุนทั้งหมด
 2. รายงานการศึกษาแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบรางและรถไฟความเร็วสูง กุมภาพันธ์ 2556

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



สรุปรายละเอียดโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ

1. สาขา ระบบขนส่งทางราง
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงคมนาคม/สนข./รฟท.
4. ชื่อโครงการ โครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ
5. วัตถุประสงค์
 1. ขยายโครงข่ายการให้บริการของระบบรางซึ่งจะช่วยเพิ่มช่องทางการเข้าถึงของประชาชน
 2. ขยายเส้นทางรถไฟออกไปเพื่อเชื่อมต่อไปยังประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค
 3. พัฒนาระบบขนส่งทางรางอันจะช่วยลดต้นทุนทางโลจิสติกส์ ซึ่งจะสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
 4. สนับสนุนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
 5. สนับสนุนการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าสู่กลุ่มจังหวัดทางภาคเหนือและเป็นเส้นทางเชื่อมสู่ประเทศพม่า

6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ

โครงการได้ดำเนินการทบทวนผลการศึกษาความเหมาะสมโครงการและสำรวจ ออกแบบรายละเอียดแล้วเสร็จเมื่อ ปี

2556(ใช้งบประมาณ ปี 54-55) ปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีขอบเขตงานดังนี้

1. ก่อสร้างทางรถไฟสายใหม่อีก 2 ทาง พร้อมติดตั้งประแจในย่านสถานี
2. ติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณประจำที่ชนิดไฟสีและติดตั้งประแจกลไฟฟ้า เพื่อรองรับการเดินรถบนทางคู่ที่ก่อสร้างใหม่ และการเชื่อมต่อบนอาณัติสัญญาณระหว่างสถานีในพื้นที่โครงการ
3. ติดตั้งระบบโทรศัพท์ทางสะดวกเพื่อติดต่อระหว่างสถานีในพื้นที่ โทรศัพท์ประจำชุมเครื่องกันถนน
4. ลดจุดตัดเสมอระดับทาง โดยก่อสร้างทางผ่านยกระดับหรือทางลอดใต้ทางรถไฟ
5. ก่อสร้างรั้ว 2 ข้างทาง ตลอดแนวเส้นทางก่อสร้างทางรถไฟสายใหม่
6. เวนคืนที่ดินและรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้าง / พื้นที่จังหวัดแพร่ จังหวัดลำปาง จังหวัดพะเยา และจังหวัดเชียงราย เริ่มต้นจากสถานีเด่นชัย สถานีงาว สถานีพะเยา สถานีเชียงราย ไปสิ้นสุดที่สถานีเชียงของ

รวมระยะทาง ประมาณ 326 กิโลเมตร

7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2554 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2561

8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
1,771,000,000	3,808,000,000	71,696,000,000	-	-	-	77,275,000,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. เวนคืนที่ดินและรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้าง		■■■■■■■■■■								
2. ค่าจ้างที่ปรึกษาช่วยจัดการประกวดราคา		■■■■■■■■■■								
3. ค่าจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง				■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	
4. ค่าก่อสร้าง				■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เป็นส่วนหนึ่งของแนวระเบียงเศรษฐกิจ เหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ซึ่งจะสามารถรองรับการขนส่งสินค้า และผู้โดยสารระหว่างคุนหมิง-สิงคโปร์ โดยระบบราง
2. ให้บริการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าภายในเขตประเทศไทย เพื่อเป็นการประหยัดต้นทุนค่าขนส่งของประเทศ
3. ลดการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางถนน เป็นการประหยัดต้นทุนการซ่อมถนนและการนำเข้าน้ำมันดิบของประเทศ
4. ลดอุบัติเหตุทางถนน ลดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงานเชื้อเพลิง ได้อย่างยั่งยืน
5. ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ (EIRR) เท่ากับ 13.31% ผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) เท่ากับ 1.02%

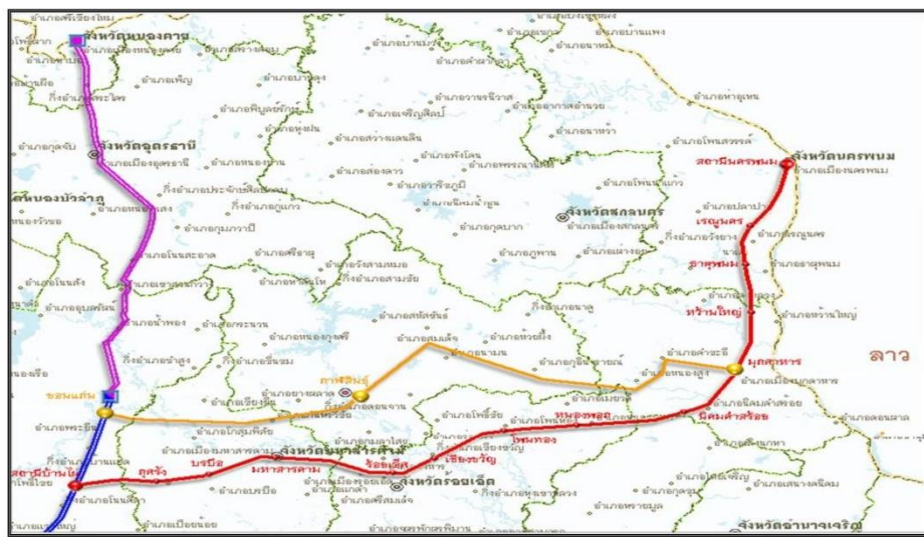
รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

- 1) ภาคประชาชนในพื้นที่ที่โครงการผ่าน สามารถใช้บริการขนส่งได้สะดวกมากยิ่งขึ้น
- 2) ภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่โครงการผ่าน สามารถใช้บริการขนส่งสินค้าได้ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนทางโลจิสติกส์ของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และจะสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้
- 3) กระตุ้นเศรษฐกิจจากการลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาเส้นทางและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ลดอุบัติเหตุทางถนน ลดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงานเชื้อเพลิง ได้อย่างยั่งยืน
- 5) ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ (EIRR) เท่ากับ 12.30% ผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) เท่ากับ 0.25%

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



**สรุปรายละเอียดโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา
(ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและค่าก่อสร้าง)**

1. สาขา ระบบขนส่งทางถนน
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กรมทางหลวง
4. ชื่อโครงการ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา
(ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและค่าก่อสร้าง)
5. วัตถุประสงค์

พัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ให้กระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อลดต้นทุนการขนส่งสินค้าของประเทศ
เป็นเส้นทางที่สามารถแบ่งเบาปริมาณจราจรระหว่างกรุงเทพมหานครและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธินช่วงบางปะอิน - สระบุรี) และทางหลวงหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ ช่วงสระบุรี-นครราชสีมา) ซึ่งมีปริมาณการจราจรสูง
6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ

จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ขนาด 6 ช่องทาง สาย บางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา พร้อมระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง โดยแนวเส้นทางเริ่มจากถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครรอบที่ 2 ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปบรรจบทางหลวงหมายเลข 2 ที่จังหวัดนครราชสีมา ระยะทาง 196 กิโลเมตร เพื่อพัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ
โดย โครงการทางหลวงพิเศษดังกล่าวจะเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดของทางหลวงหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ) เป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชนและเป็นเส้นทางเลือกในการเดินทางและขนส่งสินค้า และในอนาคตกรมทางหลวงจะได้กำหนดให้เป็นเส้นทางหลวงอาเซียน(ASEAN Highway Network) ในการรองรับ AEC ต่อไป การศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดแล้วเสร็จ และ EIA ได้รับความเห็นชอบแล้ว / จากถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปบรรจบทางหลวงหมายเลข 2 ที่ จังหวัดนครราชสีมา

- ระยะทาง 196 กิโลเมตร
7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2560
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
-	6,630,000,000	77,970,000,000	-	-	-	84,600,000,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. ค่าก่อสร้าง										
2. จัดหาที่ดิน										

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

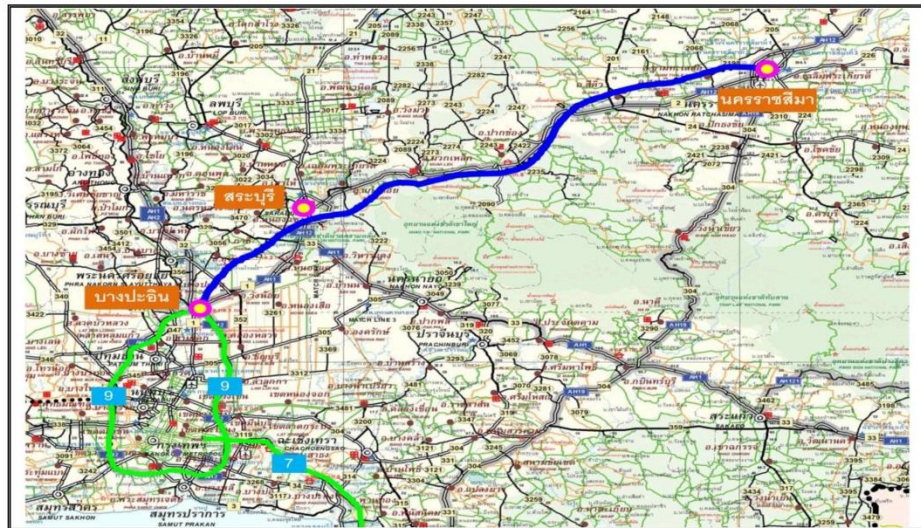
ผลประโยชน์ที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์

- 1.ลดระยะเวลาในการเดินทางเฉลี่ย 1 ชั่วโมง/คัน
- 2.ผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ EIRR=19.0%
- 3.การจ้างงานเพิ่มขึ้นเมื่อมีโครงการประมาณ 6,000 ตำแหน่ง
- 4.ประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้รถ(VOC Saving)=6,620 ล้านบาท/ปี (ปี2560)และ=5,043 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 5.ประหยัดมูลค่าเวลาในการเดินทาง(VOT Saving)=5,493 ล้านบาท/ปี (ปี2560)และ=8,125 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 6.ลดมูลค่าความสูญเสียจากอุบัติเหตุ(ACC Saving)=667 ล้านบาท/ปี

ผลประโยชน์อื่นๆ

1. กระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค
2. ลดต้นทุนการเดินทางขนส่งสินค้าทางถนน
3. ลดความแออัดของจราจรบนทางหลวงหมายเลข 2
4. ลดอุบัติเหตุทางถนน
5. พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



**สรุปรายละเอียดโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางใหญ่ - บ้านโป่ง - กาญจนบุรี
(ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)**

1. สาขา ระบบขนส่งทางถนน
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กรมทางหลวง
4. ชื่อโครงการ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางใหญ่ - บ้านโป่ง - กาญจนบุรี (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)
5. วัตถุประสงค์

เป็นเส้นทางที่สามารถแบ่งเบาปริมาณจราจรระหว่างกรุงเทพมหานครและภาคตะวันตกบนทางหลวงหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 338 (ถนนบรมราชชนนี) ซึ่งมีปริมาณการจราจรสูงขึ้น เพิ่มความคล่องตัวในการเดินทางและขนส่งสินค้าให้เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น และเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าและท่าเรือน้ำลึกทวายเพื่อเป็นประตูการค้าโลก ที่สำคัญแห่งใหม่ในอนาคตรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง เพื่อกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค และลดต้นทุนการขนส่งของประเทศ

6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ

จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ขนาด 4-6 ช่องทาง สาย บางใหญ่ - บ้านโป่ง - กาญจนบุรี พร้อมระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เพื่อพัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ โดยโครงการอยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการตามรูปแบบ PPP

ทั้งนี้เส้นทางดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษด้านตะวันตกและเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษคู่ภาคใต้ของประเทศ(ทางหลวงพิเศษสายนครปฐม-ชะอำ)ในอนาคตต่อไป

ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดแล้วเสร็จ และ EIA ได้รับความเห็นชอบแล้ว ครม. (สัญญา จ.กาญจนบุรี) มีมติเมื่อ 20 พ.ค.2555 มอบหมาย คค.พิจารณาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง เพื่อรองรับการพัฒนาท่าเรือทวายและเปิดด่านบ้านพุน้ำร้อน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญ ก่อนเสนอ ครม.พิจารณาต่อไป / แนวเส้นทางเริ่มจากทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 วงแหวนด้านตะวันตก บริเวณแยกต่างระดับบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรีไปบรรจบทางหลวงหมายเลข 324 ที่จังหวัดกาญจนบุรี
- ระยะทาง 96 กม.

7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2558
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
-	5,420,000,000	-	-	-	-	5,420,000,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดหาที่ดิน										

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ผลประโยชน์ที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์

- 1.ลดระยะเวลาในการเดินทางเฉลี่ย 45 นาที/คัน
- 2.ผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ EIRR=15%
- 3.การจ้างงานเพิ่มขึ้นเมื่อมีโครงการประมาณ 3,000 ตำแหน่ง
- 4.ประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้รถ(VOC Saving)=1,219 ล้านบาท/ปี (ปี2561)และ=2,464 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 5.ประหยัดมูลค่าเวลาในการเดินทาง(VOT Saving)=1,162 ล้านบาท/ปี (ปี2561)และ=1,629 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 6.ลดมูลค่าความสูญเสียจากอุบัติเหตุ(ACC Saving)=73 ล้านบาท/ปี

ผลประโยชน์อื่นๆ

1. สนับสนุนท่าเรือน้ำลึก ทวาย
2. พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ
3. ลดต้นทุนการขนส่งสินค้าของประเทศ
4. ลดอุบัติเหตุทางถนน
5. กระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคตะวันตกของประเทศ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



สรุปรายละเอียดโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย พัทยา - มาตรฐาน (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)

1. สาขา ระบบขนส่งทางถนน
2. กระทรวง กระทรวงคมนาคม
3. หน่วยงานเจ้าของโครงการ กรมทางหลวง
4. ชื่อโครงการ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย พัทยา - มาตรฐาน (ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน)
5. วัตถุประสงค์

เป็นเส้นทางที่จะสามารถแบ่งเบาปริมาณการจราจรระหว่างกรุงเทพมหานครและภาคตะวันออกเฉียงบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ซึ่งมีปริมาณการจราจรสูง เพิ่มความคล่องตัวในการเดินทางและขนส่งสินค้าให้เป็นไปอย่างสะดวกและปลอดภัยมากขึ้นและเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา และประเทศในกลุ่มสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดจีนรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 กระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค เชื่อมโยงนิคมอุตสาหกรรมมาตรฐานกับท่าเรือแหลมฉบัง พัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ สนับสนุนระบบการขนส่งทางถนนของประเทศ

6. ขอบเขตการดำเนินงาน/สถานที่ดำเนินการ

ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ช่วงพัทยามาบรรดาพุด เป็นเส้นทางต่อเนื่องจากทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 ช่วงชลบุรี-พัทยา โดยกรมทางหลวงจะต่อขยายจากพัทยาไปบรรจบทางหลวงหมายเลข 3 (สุขุมวิท) ระยะทาง 33 กิโลเมตร จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ช่วง พัทยา - มาตรฐาน เพื่อพัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ โดยกรมทางหลวงมีแผนงานที่จะนำเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมาใช้ในการก่อสร้าง ทั้งนี้โครงข่ายทางหลวงพิเศษดังกล่าวจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางและขนส่งสินค้าไปยังนิคมอุตสาหกรรมมาตรฐานพุดและพื้นที่ตะวันออก

ทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 ตอน ชลบุรี - พัทยา ศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จและ EIA อยู่ระหว่าง สผ.พิจารณา ขณะนี้อยู่ระหว่างการออกแบบรายละเอียด / ต่อจากทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 ช่วง ชลบุรี - พัทยา ไป บรรจบทางหลวงหมายเลข 3 สุขุมวิท ช่วง มาตรฐานพุด
- ระยะทาง 32 กม

7. ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2558
8. รายละเอียดค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ. (บาท)

ค่าจ้างที่ปรึกษา	ค่าที่ดิน	ค่าก่อสร้าง	ค่าครุภัณฑ์	ค่างานระบบ รถไฟฟ้า	ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน	รวม
-	1,800,000,000	-	-	-	-	1,800,000,000

9. แผนการดำเนินงาน/แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ระยะเวลา									
	ก่อน 2556	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	หลัง 2563
1. จัดหาที่ดิน										

10. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

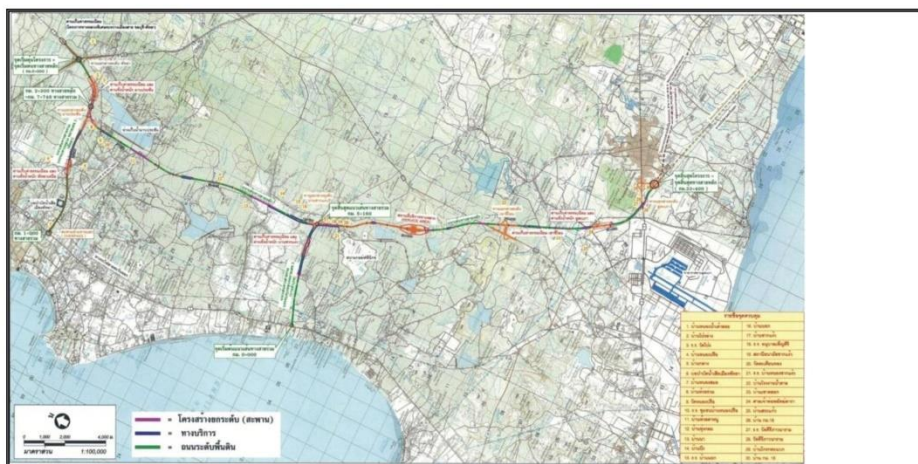
ผลประโยชน์ที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์

- 1.ลดระยะเวลาในการเดินทางเฉลี่ย 20 นาที/คัน
- 2.ผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ EIRR=17.4%
- 3.การจ้างงานเพิ่มขึ้นเมื่อมีโครงการประมาณ 1,200 ตำแหน่ง
- 4.ประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้รถ(VOC Saving)=854 ล้านบาท/ปี (ปี2561)และ=1,042 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 5.ประหยัดมูลค่าเวลาในการเดินทาง(VOT Saving)=728 ล้านบาท/ปี (ปี2561)และ=1,044 ล้านบาท/ปี (ปี2565)
- 6.ลดมูลค่าความสูญเสียจากอุบัติเหตุ(ACC Saving)=38 ล้านบาท/ปี

ผลประโยชน์อื่นๆ

1. ลดต้นทุนค่าขนส่งทางถนนของประเทศ
2. พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศ
3. ลดปริมาณจราจรบนทางหลวงหมายเลข 3, 36 ที่แออัด
4. ลดอุบัติเหตุทางถนน
5. ลดภาระงบประมาณ บำรุงรักษาดูแลถนน ของประเทศ

รูปภาพสถานที่ดำเนินโครงการ



3. ประวัติผู้ให้สัมภาษณ์

3.1 รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์

กรรมการผู้จัดการ บริษัท ควอลิตี้เฮาส์ จำกัด (มหาชน)

วันอังคาร ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 14.00-14.45 น.

ณ บริษัท ควอลิตี้เฮาส์ จำกัด (มหาชน)

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ1) สาขาวิศวกรรมโยธา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปริญญาโท Master of Science in Civil Engineering , Massachusetts Institute of Technology.

ปริญญาเอก Doctor of Philosophy in Civil Engineering , University of Illinois at Urbana-Champaign.

ประวัติการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม



3.2 คุณนคร จันทศร

ที่ปรึกษาผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาเทคโนโลยีระบบขนส่งทางรางแห่งชาติ

วันพุธ ที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 10.30-11.15 น.

ณ ห้อง 724 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมเครื่องกล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปริญญาโท Master of Science in Operational Research.

ประวัติการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

เคยดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย



3.3 นายแพทย์รักษัพงศ์ เวียงเจริญ

ประธานเว็บไซต์รถไฟไทยดอทคอม

วันจันทร์ ที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 16.30-17.15 น.

ณ โรงแรมริชไดมอนด์ จังหวัดนนทบุรี



3.4 รองศาสตราจารย์ ดร.วิศณุ ทรัพย์สมพล

อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันอังคาร ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 11.05-11.50 น.

ณ ห้อง 406 ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ1 เหรียญทอง) สาขาวิศวกรรมโยธา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโท Master of Science in Civil Engineering , Carnegie Mellon University.
- ปริญญาเอก Doctor of Philosophy in Civil Engineering , Carnegie Mellon University.

ประวัติการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์)



3.5 อาจารย์ ดร.ศิรตล ศิริธร

อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิศวกรรมขนส่ง สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

วันศุกร์ ที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 13.30-14.15 น.

ณ ลาวิลล่า อารีรี่ กรุงเทพมหานคร

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมโยธา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปริญญาโท Master of Science in Civil Engineering , The University of Texas at El Paso.

ปริญญาเอก Doctor of Philosophy in Civil and Environmental Engineering , Virginia Polytechnic Institute and State University.

ประวัติการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟความเร็วสูง

เคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัย
รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร



3.6 ดร.สุเมธ องกิตติกุล

ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่งและโลจิสติกส์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

วันพุธ ที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2558 เวลา 13.00-13.45 น.

ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมโยธา
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- ปริญญาโท วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมขนส่ง
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
Master of Arts in Transport Economics, University of Leeds.
- ปริญญาเอก Doctor of Philosophy in Social Sciences (Transport Studies), Erasmus
University Rotterdam.



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย เกิดเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2534 ณ จังหวัดเชียงใหม่ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนเมตตาศึกษา ในพระราชูปถัมภ์ฯ จังหวัดเชียงใหม่ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย ในพระอุปถัมภ์ฯ จังหวัดเชียงใหม่ จากนั้นสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิชาโทไทยศึกษา จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2555 หลังจากสำเร็จการศึกษาได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2556

