



## บทที่ 4

### การวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนน

การดำเนินงานเกี่ยวกับระบบถนนเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากถนนเป็นองค์ประกอบหลักที่ทำให้ส่วนต่างๆ ของเมืองมีการเชื่อมโยงถึงกันได้ การวางแผนเกี่ยวกับระบบถนนนั้น ก็นับว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ชัดเจน ที่เป็นผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปร่างและรูปแบบการใช้ที่ดินของประชาชน และเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อรูปแบบการพัฒนาที่ดินของเอกชน นอกจากนี้ รูปแบบและระยะเวลาของการลงทุนของภาครัฐก็ยังสามารถเป็นตัวกำหนดราคาที่ดิน ลักษณะ ตลอดจนสภาพการใช้ที่ดินที่มีพลังสูงสุด (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2541 : หน้า 124) ซึ่งเมื่อได้มีการดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นแล้วจะไม่สามารถกลับมาแก้ไขได้ง่าย ดังนั้นระบบถนนจึงเป็นสิ่งจำเป็นลำดับแรกที่รัฐต้องคำนึงถึงในการให้บริการของเมือง

#### 4.1 แนวความคิดในการพัฒนาระบบถนนโดยภาครัฐ

กล่าวกันว่า การสร้างถนนเป็นการแสดงการใช้อำนาจของรัฐมากกว่าที่จะปล่อยให้ไปตามอำนาจของตลาด ดังนั้น รัฐจึงเป็นตัวแสดงสำคัญในการพัฒนาระบบถนน ซึ่งระหว่างโครงการขายการขนส่งทุกประเภท โครงข่ายถนนเป็นกิจการรัฐที่มีบทบาทสูงสุด เพราะถนนมีลักษณะที่เป็นบริการสังคมอย่างชัดเจน และส่งผลกระทบต่อภายนอกมากกว่าเครือข่ายการขนส่งในลักษณะอื่นโดยเฉพาะผลกระทบในเชิงบวก กล่าวคือ ยิ่งโครงข่ายถนนกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นเท่าไร ผลประโยชน์ที่จะได้รับในเชิงการใช้พื้นที่ก็จะยิ่งมีมากขึ้น เพราะการขยายโครงข่ายถนนไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์เฉพาะผู้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการตัดถนนใหม่เท่านั้น แต่ยังให้ประโยชน์กับผู้ที่ใช้บริการโครงข่ายถนนทั่วไปที่สามารถจะเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางด้วยถนนสายใหม่นั้นได้ด้วย นอกจากนี้ การสร้างถนนยังเป็นการลงทุนเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และรับกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่เกิดในลักษณะที่เรียกว่า Network Externality คือ จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่งหรือการสื่อสาร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540 : ภาคผนวก หน้า 2-15)

จากการศึกษาการดำเนินการพัฒนาระบบถนนในประเทศไทย พบว่า การดำเนินการพัฒนาระบบถนนมีความเป็นมายาวนาน และมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบด้านนี้หลายครั้ง กล่าวคือ ตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มการก่อสร้างถนนเป็นการดำเนินการตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์หรือชนชั้นเจ้านาย เป็นการให้การตัดสินใจแบบรวมศูนย์ ซึ่งผู้ตัดสินใจคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลัก ทำให้ไม่มีโครงการพัฒนาใดที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และทำให้การพัฒนาระบบถนนเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ ต่อมาจึงมีการตั้งหน่วยงานทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นขึ้นมารับผิดชอบดูแล ได้แก่ กรมโยธาธิการ กรมทางหลวง และกรมนคราทร แต่ยังคงมีการบริหารงานแทรกแซงโดยทางการเมืองอยู่เสมอ ทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ จนกระทั่งพ.ศ.2515 มีการจัดตั้ง

หน่วยงานปกครองพิเศษขึ้นมารับผิดชอบต่อผลงานในส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง คือ กรุงเทพมหานคร ดังนั้นระบบถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ จึงเพิ่งจะมีผู้รับผิดชอบโดยตรงมาในระยะเวลา 30 กว่าปีเท่านั้น ซึ่งสิ่งนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โครงข่ายถนนในเขตกรุงเทพฯ ขาดการวางแผนในระดับพื้นที่ นอกจากนั้น หน่วยงานระดับวางแผนนโยบายในภาพรวม คือ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกก็เพิ่งจะก่อตั้งขึ้น และยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติในวางแผนและการกำกับดูแลนโยบายเกี่ยวกับโครงข่ายการคมนาคม รวมถึงประชาชนเองก็ยังขาดความสนใจในนโยบายสาธารณะด้านนี้ด้วย ทำให้การพัฒนาถนนในกรุงเทพฯ ดำเนินการไปโดยอิสระจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ล้วนมุ่งพัฒนาระบบถนนในส่วนของตนเอง โดยปราศจากการประสานงานกันในภาพรวม

นอกจากเรื่องของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบถนนแล้ว จากการศึกษายังพบว่า การพัฒนาระบบถนนของกรุงเทพฯ จะมีกฎหมายที่รองรับการดำเนินการด้วย คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับความเป็นมาโดยการยกเลิกกฎหมายที่มีมาแต่เดิม ได้แก่

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

(๒) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ พ.ศ.๒๕๒๒

(๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดประเภทของทางหลวง การกำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวงและงานทาง การขยายและสงวนเขตทางหลวง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นในการก่อสร้างทางหลวง รวมถึงการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ดำเนินการฝ่าฝืนเนื้อความตามพระราชบัญญัติไว้ด้วย โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้นิยามเกี่ยวกับระบบถนนและการดำเนินการก่อสร้างถนนไว้ตามความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ คือ

" ทางหลวง หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย "

" งานทาง หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง "

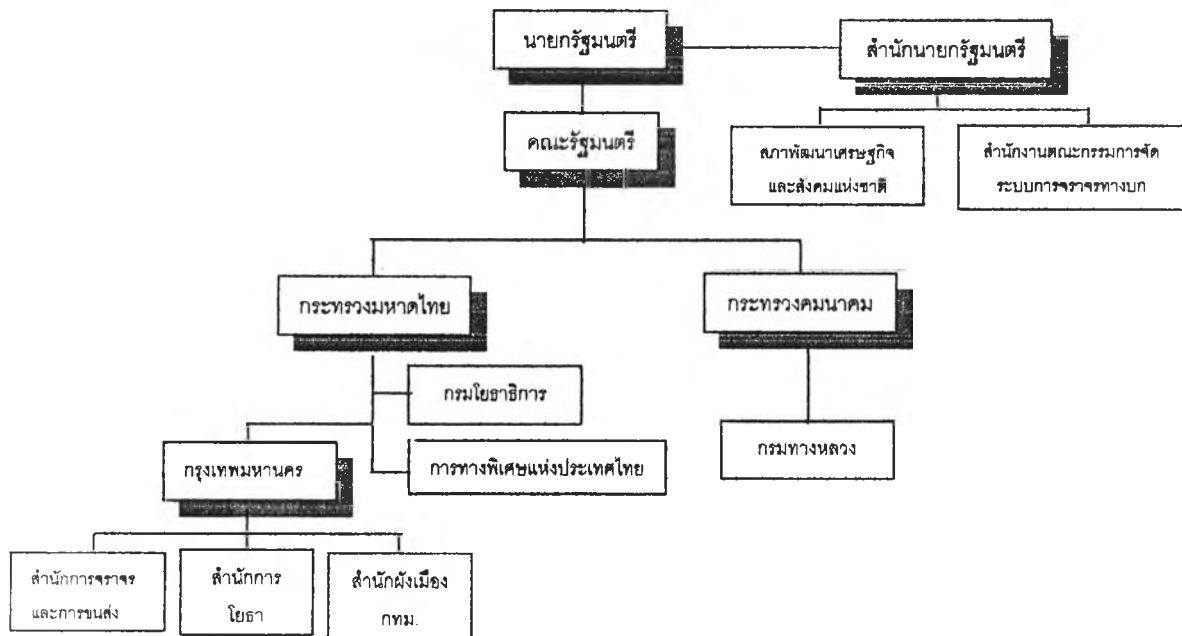
ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กฎหมายอื่นใดที่ระบุถึงเรื่องการดำเนินการด้านการก่อสร้างถนนหรือทางหลวงโดยตรงเป็นการเฉพาะอีก นอกจากนี้กฎหมายที่จะควบคุมผลที่อาจเกี่ยวเนื่องหรือกระทบต่อทางหลวงเท่านั้น

แนวคิดที่ทำให้เป็นที่ยอมรับกันว่าการลงทุนด้านสาธารณูปโภคด้านระบบถนนจะเป็นการลงทุนโดยภาครัฐก็เนื่องมาจากการก่อสร้างถนนก็จัดเป็นกิจการประเภท Public Service Obligation (PSO) คือ เป็นบริการสาธารณะที่ไม่มีกำไรจากการลงทุนที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสังคมหรือเหตุผลอื่น และการลงทุนนี้ยังมีรูปแบบเป็นตลาดที่มีการผูกขาดด้วย เนื่องจากลักษณะของการลงทุนทำให้ตลาดรองรับผู้ประกอบการได้เพียงรายเดียวหรือไม่ก็ราย การที่รัฐเป็นผู้ลงทุนจึงเป็นการป้องกันการเอาเปรียบประชาชน อย่างไรก็ตามการที่รัฐเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานนั้นมีทั้งข้อดี - ข้อเสีย กล่าวคือ เนื่องจากโครงข่ายการคมนาคมเป็นการให้บริการเชิงสังคม การที่รัฐเป็นผู้เข้ามาวางโครงข่ายจะส่งผลดี เพราะจะทำให้การพัฒนาสามารถเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้ และการที่ต้นทุนทางด้านการก่อสร้างถนนเป็นต้นทุนคงที่สูง และเป็นต้นทุนในลักษณะต้นทุนจม (Sunk Cost) ความมั่นคงในกิจการจึงเป็นสิ่งสำคัญด้วย (ดร.กัญจน์ นาคามดี, 2527 : หน้า 45) แต่ข้อเสียก็คือ การลงทุนจากผู้ประกอบการเพียงรายเดียวก็อาจทำให้คุณภาพของผลงานไม่เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการได้ ซึ่งจากการพิจารณาพัฒนาการของโครงข่ายถนนซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐในอดีตก็จะพบว่า การดำเนินการในลักษณะของตลาดที่มีการผูกขาดโดยประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย ตลอดจนการขาดการควบคุมประสิทธิภาพของถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น ทำให้คุณภาพและปริมาณของระบบถนนไม่สอดคล้องและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ปัจจุบันจึงมีการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามารับสัมปทานในการลงทุนในสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ โดยใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางเป็นผลตอบแทนในการลงทุนด้วย ดังนั้นความซับซ้อนและความละเอียดอ่อนในการดำเนินการในด้านระบบถนนในขณะนี้จึงมีมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้จะได้มีการพิจารณาถึงต่อไป

#### 4.2 บทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในปัจจุบัน

การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาโครงข่ายการสัญจรในรูปแบบถนนมีพัฒนาการมาตั้งแต่ตอนกลางสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งขณะนั้นการบริหารปกครองประเทศยังคงรวมศูนย์อยู่เฉพาะส่วนกลาง คือ ในเมืองหลวงเพียงแห่งเดียว หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสร้างถนนก็เริ่มมาจากหน่วยงานเดียว และมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการก่อสร้างถนนจำแนกตามหน่วยงานต่าง ๆ เรื่อยมา ซึ่งการแบ่งแยกหน้าที่ที่ต่างกัน ก็ทำให้เกิดถนนที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกันไปด้วย เช่น "กรมทางหลวง" ก่อสร้างถนนสายประธาน, "กรมโยธาธิการ" ก่อสร้างสะพานและถนนเชื่อมต่อสะพานเหล่านั้น และสร้างถนนที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่สำคัญ ๆ ในเมือง, "กรุงเทพมหานคร" รับผิดชอบการสร้างถนนในเขตกรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการก่อสร้างถนนมีการจัดระเบียบการทำงาน และมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่และรับส่งมอบงานกันหลายครั้งจนกระทั่งทุกวันนี้

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีหน่วยงานทั้งที่เป็นกรมต่าง ๆ องค์กร และรัฐวิสาหกิจที่มีความเกี่ยวข้องในการวางแผน การก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการพัฒนาระบบถนน 5 หน่วยงาน ไม่รวมคณะกรรมการที่ปรึกษา ประสานงาน หรือควบคุมการจัดระเบียบด้านอื่น ๆ (ภาพที่ 4.1)



ภาพที่ 4.1 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานคร

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานด้านการพัฒนาระบบถนนนั้น นอกจากจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานแล้ว ยังมีระดับของการทำงานที่แตกต่างกันด้วย คือ หน่วยงานระดับประเทศ หน่วยงานระดับจังหวัด จนกระทั่งหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งการมีระดับการทำงานเป็นลำดับชั้นในขณะเดียวกันก็มีหน่วยงานที่ทำงานจำนวนมากดังกล่าว บางครั้งก็ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานเนื่องจากหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ก็มีระบบการทำงานที่เป็นของตนเอง และการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันก็เป็นที่ไปด้วยความลำบาก กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานต่างก็ยึดถือแนวทางในการทำงานของตนเอง มีการวางแผนงานเฉพาะของตนเองและมีการกำหนดงบประมาณเป็นของตนเอง ทำให้เกิดเป็นปัญหาการประสานงานกัน เช่น ปัญหาของการทางพิเศษและกรมทางหลวงในการส่งมอบพื้นที่ของกรมทางหลวงให้แก่บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานการสร้างทางของการทางพิเศษในการสร้างทางพิเศษสายบางนา - ชลบุรี ที่ปรากฏในปัจจุบัน (พ.ศ.2544) เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานรวมถึงเอกชนระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพ ฯ มีดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

๑) **สำนักนายกรัฐมนตรี** หน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านโครงข่ายคมนาคม ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.)



“สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2521 จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ.2521 เหตุผลในการก่อตั้ง คือ เพื่อให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการ ต่าง ๆ ในการจัดระบบการจราจร รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนต่อการจราจรของประเทศ เพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไป

๒) **กระทรวงมหาดไทย** มีหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานคร 2 หน่วยงาน ได้แก่



1) **กรมโยธาธิการ** ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2441 ในฐานะกรมวิชาการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย บทบาทที่สำคัญของกรมโยธาธิการในการก่อสร้างถนนในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน คือ การให้คำแนะนำทางวิชาการเกี่ยวกับรูปแบบทางกายภาพของโครงการพื้นฐาน การวางแผน การออกแบบ การก่อสร้างและการบำรุงรักษาสะพานข้ามแม่น้ำและถนนที่เชื่อมต่อสะพานเหล่านั้น ถนนต่อเชื่อมระหว่างถนนสายหลัก(บางสาย) และถนนเลียบเมือง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการในกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- กองโครงสร้างพื้นฐานและถนนชนบท 2 ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำทางวิชาการโดยทั่วไปเกี่ยวกับโครงการถนนและสะพานในเขตกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียง
- กองบูรณะและบำรุงรักษา กองนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบูรณะและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดที่ก่อสร้างโดยกรมโยธาธิการ
- สำนักงานโครงการก่อสร้างถนนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สำนักงานนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อเสนอและการดำเนินการตามแผนแม่บทระบบการจราจรและการพัฒนาโครงข่ายถนนและการก่อสร้างถนนในพื้นที่ กทม. และปริมณฑล



2) **การทางพิเศษแห่งประเทศไทย** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ให้ดำเนินงานในรูป รัฐวิสาหกิจทำงานภายใต้ความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการวางแผน ออกแบบ การก่อสร้าง และการประกอบทางด่วน (ถนนเรียกเก็บค่าใช้ทาง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณกรุงเทพมหานคร

๑. **กระทรวงคมนาคม** มีหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ กรมทางหลวง



“กรมทางหลวง” ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2484 (เป็นหน่วยงานที่เกิดจากกองต่าง ๆ ของกรมโยธาธิการ) กรมทางหลวงได้ถูกแยกบทบาทความรับผิดชอบในการก่อสร้างถนนในกรุงเทพฯ มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ขณะนั้นโปรดเกล้าฯ ให้กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลรับผิดชอบ) แต่เนื่องจากความข้องเกี่ยวในแง่บุคลากร ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการด้านการทาง และกรมทางหลวงยังมีบทบาทที่สำคัญทางวิชาการในการบริหารงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในการแนะนำเกี่ยวกับทางหลวง ทำให้กรมทางหลวงยังคงรับผิดชอบในการสร้างทางสายสำคัญในกรุงเทพฯ อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน โดยบทบาท ความรับผิดชอบของกรมทางหลวงในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ ปัจจุบัน คือ การวางแผน การ ออกแบบ การก่อสร้าง และการบำรุงรักษาทางหลวงที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 หรือ งานการก่อสร้างทางที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.2.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในขณะนั้นกรุงเทพมหานครอยู่ในฐานะของกรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาล กรมนคราทร กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นนี้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและรูปแบบการบริหารตลอดมาจนกระทั่งมีการก่อตั้งหน่วยการปกครองพิเศษ คือ “กรุงเทพมหานคร” ขึ้น

๑. **กรุงเทพมหานคร** ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2515 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 เนื่องจากคณะปฏิวัติมีเจตจำนงที่จะให้การปกครองของกรุงเทพฯ ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นการวางแนวทางไปสู่การจัดรูปการปกครองนครหลวง และเป็นการจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษตามที่ต่างประเทศได้ ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น กรุงเทพมหานครมีหน่วยงานระดับสำนักในสังกัด 3 สำนัก ที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ



- 1) สำนักการจราจรและการขนส่ง กทม. รับผิดชอบด้านการออกแบบและการปฏิบัติการในแผนงานวิศวกรรมจราจร และการปรับปรุงถนนที่ไม่ใช่การปรับปรุงใหญ่
- 2) สำนักการโยธา กทม. รับผิดชอบการวางแผน การออกแบบ การก่อสร้าง และการบำรุงรักษาถนนในพื้นที่ / ทางหลวง ภายใต้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 และการกำกับดูแลระบบการควบคุมการก่อสร้างภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2535

- 3) สำนักผังเมือง กทม. รับผิดชอบการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ภายใต้พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังมีเขตต่าง ๆ ที่ดูแลและบริหารงานโดยสำนักงานเขตอีก 50 เขต ที่มีความรับผิดชอบการก่อสร้าง การซ่อมแซม และการบำรุงรักษาถนนสายย่อยและ ทางระบายน้ำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนมากจะผ่านทางแผนกการโยธาของแต่ละสำนักงานเขต

#### 4.2.3 บทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนน

ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างถนนในกรุงเทพฯ ๔ ตั้งแต่อดีต โดยบทบาทในการตัดถนนของเอกชนเกือบทั้งหมดจะเป็นการตัดถนนในระดับถนนสายย่อย (District Distributor) ประเภทถนนเพื่อการเข้าถึงพื้นที่ของตน (Access Road) เช่น ถนนตรอก ซอย ซึ่งเป็นถนนภายในท้องถิ่น ทำหน้าที่รับบริการจราจรจากแหล่งที่อยู่อาศัย เพื่อให้บริการการเดินทางและเปิดพื้นที่ระดับชุมชนเท่านั้น โดยส่วนมากผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบถนนในระดับนี้ คือ นักพัฒนาที่ดินและเจ้าของที่ดิน ที่ทำการพัฒนาที่ดินภายหลังจากที่มีการจัดสร้างถนนสายใหม่ขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ถูกกำหนดเป็นกฎหมายในปี พ.ศ.2515 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2515 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดินและกำหนดให้มีการสร้างและสาธารณูปโภคด้านถนน เพื่อควบคุมด้านกายภาพและสุขลักษณะของผู้อาศัยในที่ดินจัดสรร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการต่อเชื่อมถนนซอยที่ดำเนินการโดยเอกชนกับถนนสายหลักหรือสายรองออกมาใช้บังคับควบคู่กันไปด้วยเด็ดขาด ดังนั้น เอกชนจำนวนมากยังคงตัดถนนซอยเชื่อมต่อกับถนนสายหลัก-สายรองต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ซึ่งถนนที่ถูกตัดขึ้นดังกล่าวก็ได้กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ของกรุงเทพฯ ๔ และกลายเป็นสภาพพื้นที่รวมทั้งหมดของกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ของเอกชนที่อยู่ลึกเข้าไปจากถนนใหญ่ และมีถนนซอยที่ถูกพัฒนาตามยถากรรม ซึ่งโดยมากจะเป็นซอยตันและเป็นซอยที่มีขนาดไม่ได้มาตรฐานขึ้นมาต่อเชื่อมกับถนนสายหลัก-สายรองโดยตรงมากมาย โดยไม่มีถนนกระจายจราจรมารวมปริมาณพาหนะที่จะเข้าสู่ถนนสายหลัก ทำให้เกิดเป็นปัญหาการจราจรในปัจจุบัน

ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทลงทุนในสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ในกรุงเทพฯ ๔ อย่างจริงจัง ในปี พ.ศ.2531 อันเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เอกชนเข้ามาลดภาระการลงทุนด้านโครงการขนาดใหญ่ทางการสัญจรแทนภาครัฐบาล ดังนั้น จึงได้เริ่มให้มีการจัดทำถนนในรูปแบบพิเศษที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางเพื่อทดแทนวงเงินที่ได้ลงทุนไป ซึ่งโครงการแรกที่ได้มีการลงทุน คือ โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และต่อมาก็เปิดโอกาสให้เอกชนลงทุนอย่างเต็มตัวในโครงการทางยกระดับถนนวิภาวดีรังสิต (ดอนเมืองโทลล์เวย์) และต่อมาก็มีการลงทุนโครงการด้านการขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ อีกมากมาย

นอกจากการดำเนินงานโดยหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐ รวมถึงเอกชนที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว ในการพัฒนาระบบถนนของกรุงเทพฯ ฯ ยังมีการแทรกแซงจากการเมืองด้วย เหตุผลส่วนหนึ่งของเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสถาบันของรัฐ (คือ หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ) และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านั้นกับพรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ซึ่งนอกจากจะมุ่งใช้อำนาจในการนำไปสู่การพิจารณาโครงการที่ต้องการ อันเป็นการให้ความสนใจในเรื่องของการใช้จ่ายเงินลงทุนมากกว่าการดำเนินนโยบายแล้ว ความเชื่อมโยงของการเมืองเหล่านี้ยังเป็นผลให้เกิดการเชื่อมช้อนกันของหน่วยงานต่างๆ และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ขาดความชัดเจนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันเป็นระบบงานการสร้างโครงข่ายคมนาคมที่มีประสิทธิภาพด้วย

#### 4.3 การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และผลการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน ในการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพัฒนาการของระบบถนนในกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ลักษณะที่เด่นชัดของการดำเนินงานพัฒนาระบบถนนของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คือ การมุ่งพัฒนาเฉพาะในส่วนงานของตนอย่างจริงจัง จนกระทั่งขาดการประสานงานกันในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงข่ายถนนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตรงตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบด้านการก่อสร้างถนนต่างก็ดำเนินการก่อสร้างถนนประเภทต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานของตนได้รับมอบหมาย ส่วนภาคเอกชนหรือนักพัฒนาต่าง ๆ ก็ดำเนินการพัฒนาถนนในพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนภายหลังจากที่มีการก่อสร้างถนนโดยภาครัฐแล้วในลักษณะของการเล็งผลกำไรสูงสุด ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการเคลื่อนไหวจราจรบนถนน เนื่องจากเมื่อมีการก่อสร้างระบบถนนเข้าไปในพื้นที่หนึ่งใด จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินรวมถึงราคาที่ดินอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ภาคเอกชนจึงมีการพัฒนาพื้นที่โดยการก่อสร้างโครงข่ายการเข้าถึงชั้นในพื้นที่ของตน และก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งอาจก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดแย้งกับประเภทของถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น

แนวทางการดำเนินการที่จะทำให้เกิดความสมดุลของการใช้ที่ดินและการเคลื่อนไหวจราจร คือ การควบคุมการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาการเคลื่อนไหวจราจรตั้งแต่ต้น โดยอาจใช้แนวทางด้านการพัฒนาโครงข่ายถนนภายในพื้นที่ขึ้นให้เกิดเป็นลำดับศักยภาพของถนน หรือการใช้ข้อบังคับหรือมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการใช้ที่ดิน เช่น การกำหนดระยะถอยร่น การควบคุมความหนาแน่นของพื้นที่ เป็นต้น อันจะทำให้ระบบถนนต่าง ๆ ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการพิจารณาถึงผลงานการดำเนินงานของภาครัฐรวมถึงแนวทางการพัฒนาระบบถนนของภาคเอกชน พบว่า โครงข่ายถนนที่ถูกพัฒนาขึ้นยังขาดการคำนึงถึงประเด็นแวดล้อมด้านการควบคุมการพัฒนาเพื่อให้นถนนต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพอย่างที่ดีควรจะเป็น ทำให้ถนนที่ถูกพัฒนาขึ้นต้องประสบกับปัญหาการเคลื่อนไหวจราจร และทำให้ภาคเอกชนมุ่งหาโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ จนเกิดการขยายตัวของเมืองตามแนวถนนที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ (Ribbon Development) ในรูปแบบการเติบโตตามฉกกรรม (Haphazard Growth) อย่างในปัจจุบัน



ผลจากการศึกษาในข้างต้น ทำให้สามารถสรุปผลการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนน ซึ่งส่งผลต่อสภาพการสัญจรและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการขยายตัวของพื้นที่เมืองได้ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 4.3.1 บทบาทในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนน
- 4.3.2 บทบาทของภาครัฐในการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น
- 4.3.3 การประเมินสภาพของระบบถนนอันเกิดจากการพัฒนาของภาครัฐและเอกชน
- 4.3.4 สภาพการพัฒนาเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบถนนโดยภาครัฐและเอกชน

#### 4.3.1 บทบาทในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้นว่า การพัฒนาระบบถนนนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงระบบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในเบื้องต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาบางส่วนจากระบบถนนกำลังประสบอยู่ ซึ่งจากการพิจารณาหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐแล้ว สามารถสรุปบทบาทการดำเนินงานที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดังนี้

หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานครมีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างก็มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกัน (รวมถึงการควบคุมการให้สัมปทานการดำเนินงานแก่เอกชน) และมีบทบาทในการวางแผนการก่อสร้างทาง ซึ่งต่างมีระบบระเบียบของตนเองที่แยกจากกันและมีการกำหนดเอาไว้เป็นอย่างดีในการจัดทำและประเมินโครงการ การแบ่งแยกการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้นนับเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่และกระจายความรับผิดชอบในการดำเนินงานตั้งแต่ต้น และช่วยลดภาระการทำงานซึ่งกันและกันได้ แต่ก็ทำให้เกิดจุดอ่อนจากการแบ่งแยกหน้าที่ให้แต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกันแยกงานกันด้วย โดยทำให้เกิดผลต่อการดำเนินงานใน 3 ประการหลัก คือ

- 1) หน่วยงาน / องค์กร ต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่ทับซ้อนกัน (รวมถึงอำนาจในการรับผิดชอบดูแลภาคเอกชนด้วย)

ในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถึงแม้หน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ จะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันแล้วก็ตาม แต่ยังมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจเหลื่อมซ้อนกัน กล่าวคือ ระหว่างกรุงเทพมหานครและกรมโยธาธิการต่างก็มีหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงเทศบาลด้วยกัน เช่น การสร้างถนนสายหลักและสายรองอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่เดียวกันกรมโยธาธิการก็รับผิดชอบการก่อสร้างถนนสายหลักและสายรองในย่าน



ธนบุรีด้วย -- หรือ กรมทางหลวงซึ่งความจริงหลังจากมีการโอนถนนที่สร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ให้แก่กรุงเทพมหานครแล้ว ก็ควรรับหน้าที่เพียงการก่อสร้างถนนสายหลักรอบชานเมืองเท่านั้น แต่ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2538-2540 ก็มีนโยบายกำหนดให้กรมทางหลวงก่อสร้างถนนสายหลักในเขตเมืองชั้นในด้วย เป็นต้น

การดำเนินการของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบที่เหลื่อมทับซึ่งกันและกัน และขาดความชัดเจนของอำนาจความรับผิดชอบดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและอาจทำให้เกิดความสับสนหรือซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้านงบประมาณที่ต้องใช้ไปโดยไม่จำเป็น เนื่องจากการก่อสร้างงานที่ให้บริการการเดินทางที่ใกล้เคียงกันได้ด้วย

ตัวอย่างของการดำเนินงานที่เกิดจากหลายหน่วยงานที่ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนกันของผลงานที่เห็นชัดเจนที่สุดในปัจจุบันได้แก่ โครงการทางด่วนบางนา-ชลบุรี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่สร้างขนานกับถนนมอเตอร์เวย์กรุงเทพฯ-ชลบุรี ของกรมทางหลวง และยิ่งไปกว่านั้น ในขณะเดียวกันกับการพิจารณาดำเนินการก่อสร้างทางด่วนข้างต้น กรมทางหลวงก็ดำเนินการขยายผิวจราจรบนถนนบางนา-ตราด ซึ่งเป็นถนนที่ไม่เก็บค่าผ่านทางที่อยู่ใต้ทางด่วนบางนา-ชลบุรีด้วย ซึ่งหมายความว่า ทางด่วนสายบางนา-ชลบุรีต้องแข่งขันกับถนนถึง 2 สาย โดยเฉพาะถนนบางนา-ตราดที่ไม่มี การเก็บค่าผ่านทาง (ภาพที่ 4.2) นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างโครงการก่อสร้างถนนที่ควรพิจารณาและเสนอให้ ทบทวนการดำเนินการโครงการ ได้แก่

ตัวอย่างที่ 1 โครงการทางยกระดับในเขตกรุงเทพมหานครของการรถไฟแห่งประเทศไทย กับโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และโครงการทางยกระดับถนนวิภาวดีรังสิต (ดอนเมืองโทลล์เวย์ส่วนต่อขยาย) ของกรมทางหลวง (ภาพที่ 4.3)

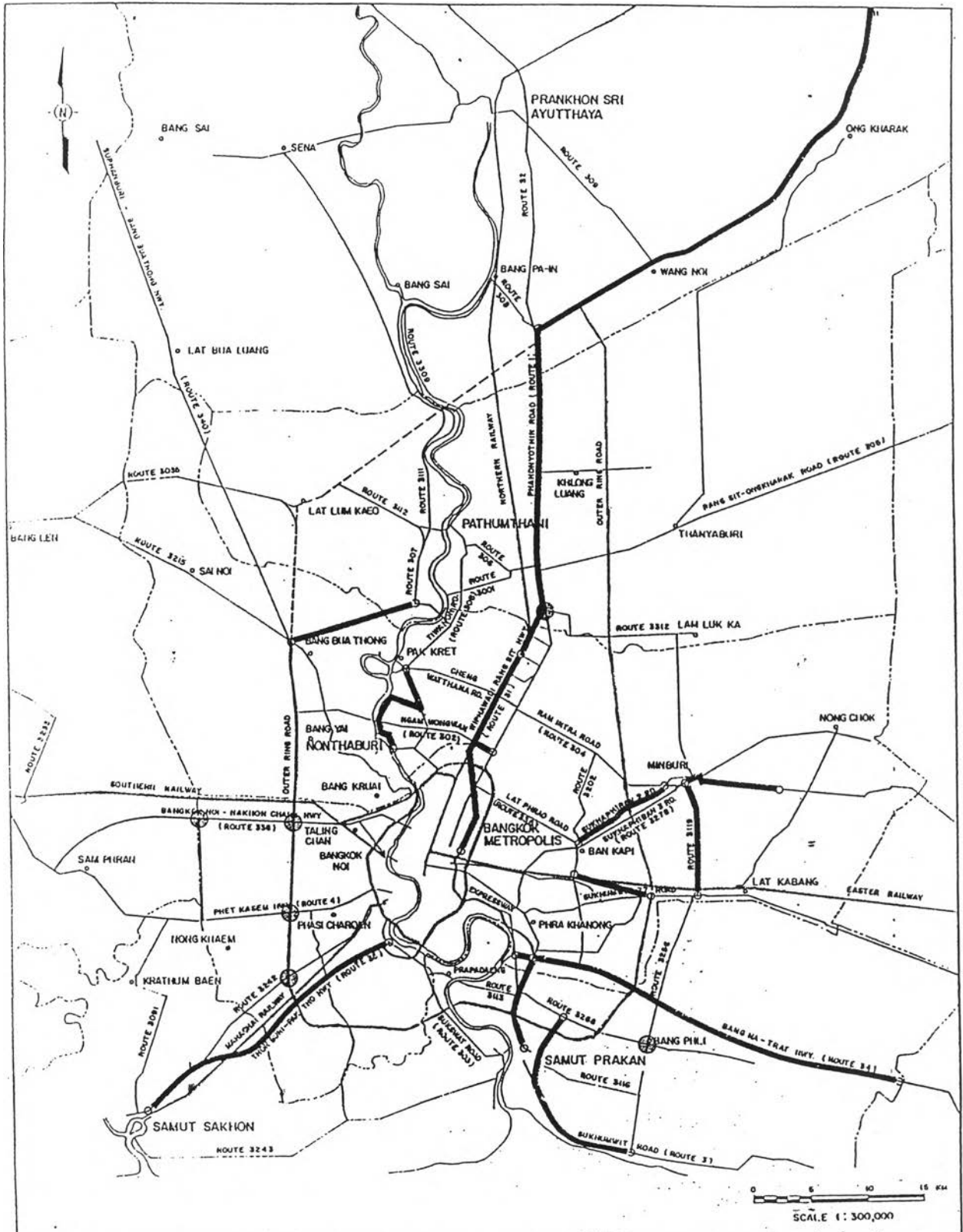
ตัวอย่างที่ 2 โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 4 และขั้นที่ 6 ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับโครงการถนนวงแหวนด้านใต้ของกรมทางหลวง (ภาพที่ 4.4)

ตัวอย่างที่ 3 โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 5 ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับถนนต่อเชื่อม (ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ) ตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ที่บริเวณวัดนครอินทร์ ของกรมโยธาธิการ (ภาพที่ 4.5)

การดำเนินการข้างต้นนี้ ถึงแม้ว่าจะสามารถแบ่งเบาความจุของการจราจรไปได้ก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้าง รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียช่องทางจราจรระหว่างการก่อสร้างในระหว่างการก่อสร้างด้วย

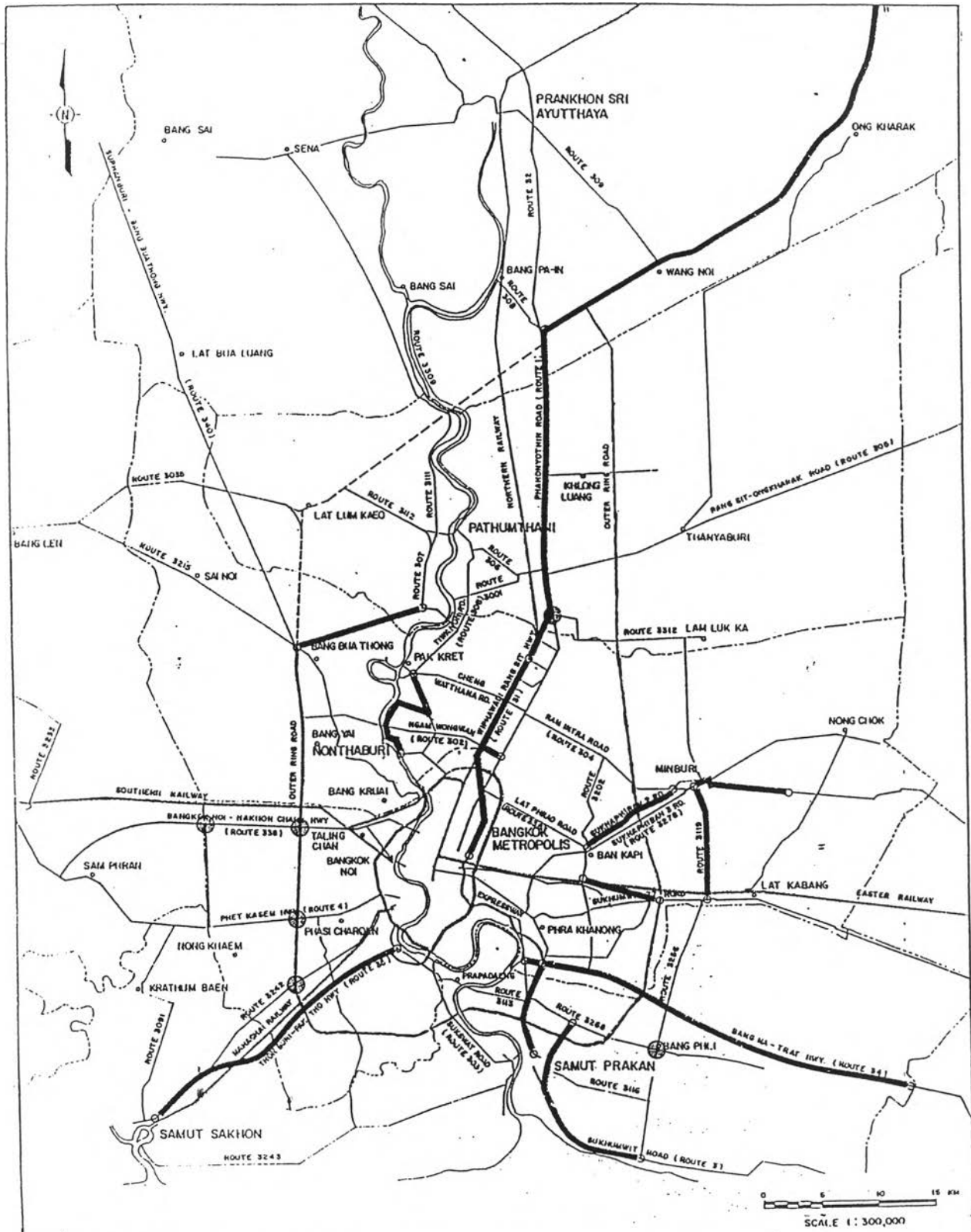
## 2) การขาดหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการวางแผนด้านระบบถนน

ปัจจุบันงานด้านการวางแผนโครงข่ายคมนาคมของกรุงเทพมหานครในภาพรวมนั้น ยังไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเพียงพอที่จะมีบทบาทในการประสานงานด้านนโยบายและการวางแผนยุทธศาสตร์ในการจัดแบ่งและกำหนดหน้าที่ระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินการวางแผนการคมนาคมในระยะยาว จะมีก็เพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะด้านการวางแผนโครงข่ายคมนาคมในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าว



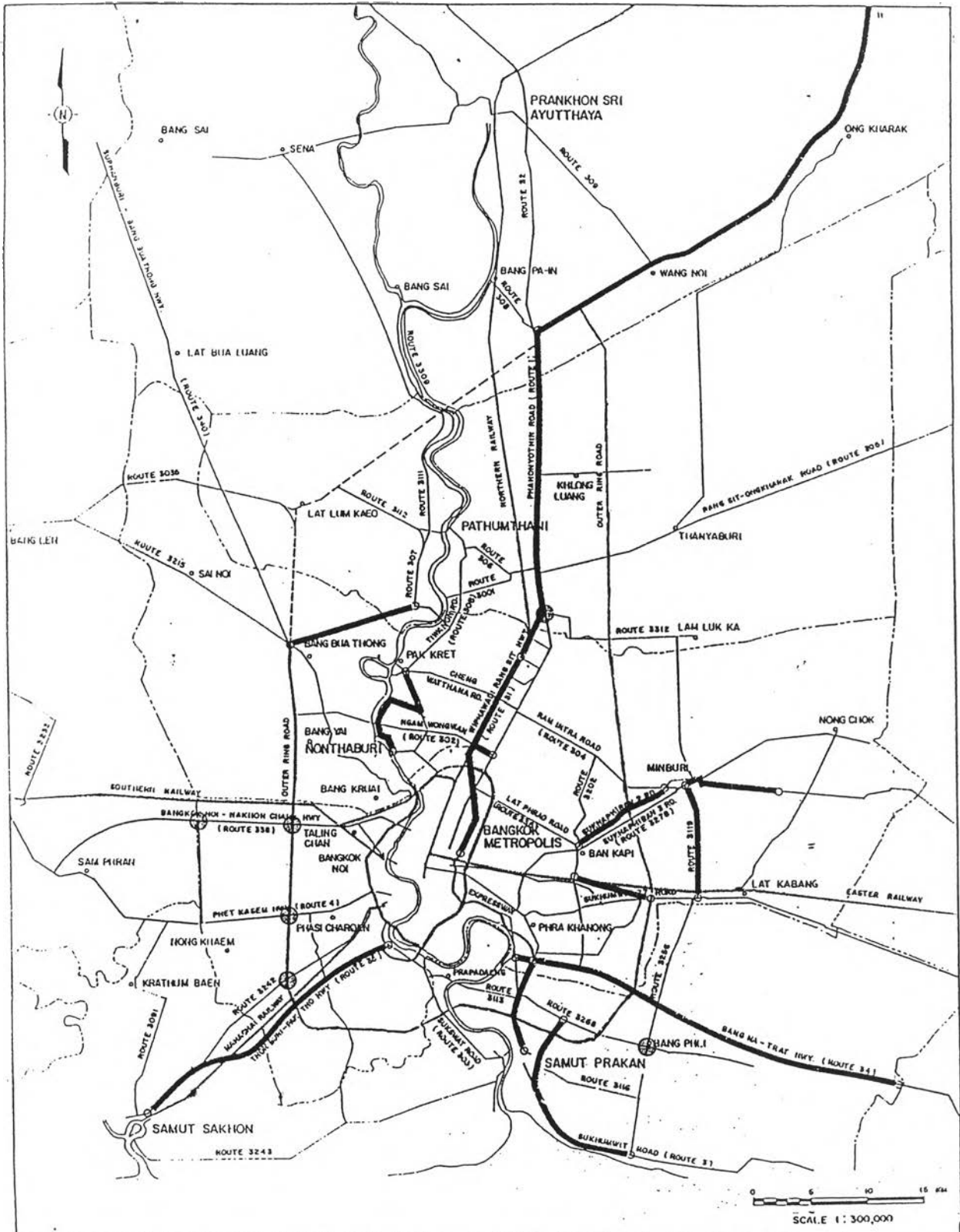
ภาพที่ 4.2 แสดงการเชื่อมต่อของผลงานของโครงการการก่อสร้างถนน

ถนนโครงการของกรมทางหลวง 
  ถนนสายบางนา-ตราด 
  ถนนสายกรุงเทพฯ-ชลบุรี 
  ทางด่วนสายบางนา-ชลบุรี



ภาพที่ 4.3 แสดงการซ้อนทับของโครงการก่อสร้างถนนของหน่วยงานต่าง ๆ ตามตัวอย่างที่ 1

— ถนนโครงการของกรมทางหลวง    — ระบบทางด่วนชั้นที่ 2    — โครงการทางยกระดับของ รฟท.    — ทางยกระดับโทลล์เวย์



ภาพที่ 4.4 แสดงการซ้อนทับของโครงการก่อสร้างถนนของหน่วยงานต่าง ๆ ตามตัวอย่างที่ 2

— ถนนโครงการของ ทล. — โครงการถนนวงแหวนของ ทล. — โครงการทางด่วนชั้นที่ 4 — โครงการทางด่วนชั้นที่ 6



ภาพที่ 4.5 แสดงการซ้อนทับของโครงการก่อสร้างถนนของหน่วยงานต่าง ๆ ตามตัวอย่างที่ 3

ถนนโครงการของ กทม.
  ถนนโครงการของกรมโยธาธิการ
  โครงการทางด่วนขั้นที่ 5

คือ (1) สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ทำหน้าที่ประสานการวางแผนงานและพิจารณาทางวิชาการเพื่ออนุมัติงบประมาณ รวมถึงการให้คำเสนอแนะในการกำหนดนโยบายระดับสูงและวางแผนยุทธศาสตร์ด้านโครงข่ายคมนาคม และ (2) สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่จัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และผังเฉพาะ ภายใต้พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งรวมถึงการศึกษาและวางแผนทางโครงข่ายคมนาคมในกรุงเทพฯ ฯ ด้วย

ปัญหานี้เป็นผลมาจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการก่อสร้างระบบถนนทุกหน่วยงานต่างมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานต่อเนื่อง ทำให้ทุกหน่วยงานมีอำนาจ หน้าที่และมีโครงสร้างของหน่วยงานที่เข้มแข็ง มีหน่วยงานระดับกองที่จะวางแผนงานในส่วนของตนเองเป็นเอกเทศ และมีกระบวนการและวิธีการดำเนินการในการทำงานของตนที่ได้จัดให้มีขึ้นเป็นเวลานานแล้ว ทำให้ระบบการทำงานของแต่ละหน่วยงานขาดผนึกเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบในการประสานงานและการประเมินนโยบายด้านโครงข่ายคมนาคมในภาพรวม นอกจากนี้ การลำดับชั้นความสำคัญในโครงสร้างของผู้บริหารหน่วยงานก็ทำให้การประสานงานระหว่างผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกันเป็นไปได้โดยยากด้วย เช่น การประสานงานระหว่างผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงต่างกัน เป็นต้น (อธิบายจากภาพที่ 4.6)

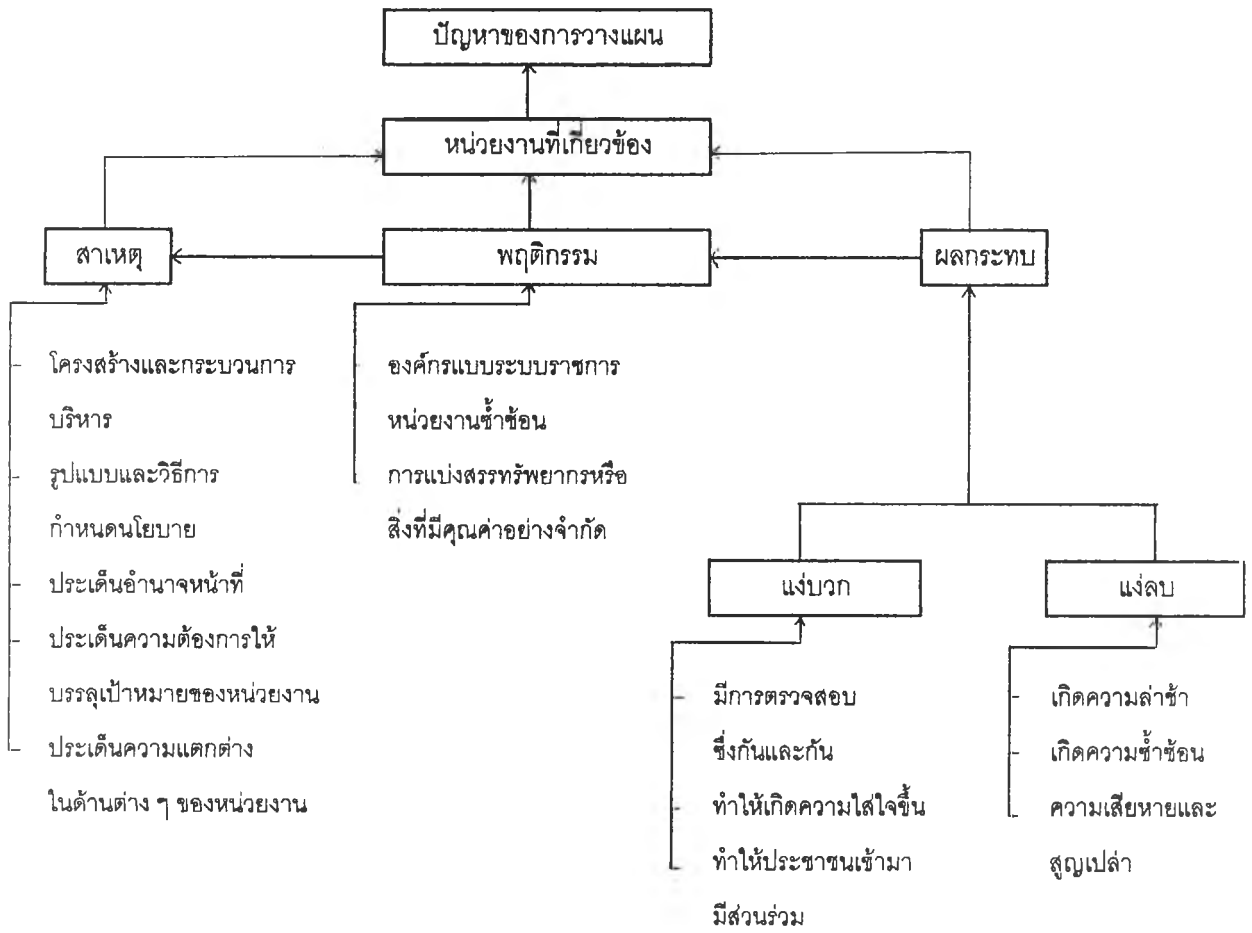
สำหรับเรื่องนี้ได้มีการอ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำนโยบายและแผนหลักด้านการจราจรและขนส่งของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ,2541 : หน้า 2-33) ว่า

“...หน้าที่ความรับผิดชอบที่ สจร.ได้รับมอบหมายในงานเหล่านี้ (การประสานวางแผนด้านการจราจร/การขนส่งและกระบวนการพิจารณาทางวิชาการอนุมัติงบประมาณ) ยังคงไม่ได้รับการกำหนดลงไปให้ชัดเจน และยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเพียงพอจากผู้ทำงานอยู่ในกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และอีกหลายหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี...ฯ”

นอกจากนั้น ในส่วนของงานการควบคุมด้านนโยบายที่ดำเนินการโดยสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครเองก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากระบบการวางผังเมืองของกรุงเทพฯ ฯ เองก็เพิ่งจะเริ่มต้นอย่างจริงจังหลังจากที่ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้รับการยอมรับตามกฎหมายในปี พ.ศ.2535 เท่านั้น ซึ่งถึงแม้จะมีการกำหนดแผนที่โครงข่ายทางหลวงของกรุงเทพฯ ฯ ไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นแผนที่ยังตามหลังการพัฒนาอยู่มาก

การขาดหน่วยงานที่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดหน้าที่ระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน เพื่อการจัดการวางแผนด้านโครงข่ายคมนาคมอย่างเป็นระบบจะส่งผลเสียต่อการทำงานร่วมกัน และส่งผลเสียต่อการประสานงานการวางแผนโครงข่ายถนนตามลำดับศักยภาพที่เหมาะสม เพื่อขึ้นนำการพัฒนาของภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงข่ายถนน และส่งผลต่อการใช้ที่ดินของเมืองอย่างเลียงไม่ได้

ภาพที่ 4.6 กระบวนการความซับซ้อนของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนน



ที่มา : บทสรุปจากวิทยานิพนธ์ "รัฐกับการแก้ปัญหาจราจร" : พ.ต.อ.อนันต์ ไตสงวน



### 3) ภาคเอกชนขาดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบถนน "

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า บทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ ส่วนมากจะเป็นถนนระดับถนนภายในท้องถิ่น และการดำเนินการควบคุมการตัดถนนภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชนนั้นก็ยังไม่มีความหมายควบคุมโดยเด็ดขาดชัดเจนจากภาครัฐ และการจัดการด้านการพัฒนาระบบถนนของภาครัฐ ก็ยังไม่มีความเหมาะสมในการชี้้นำการพัฒนาที่ถูกต้องให้แก่ภาคเอกชนด้วย ดังนั้น จึงมีการหาโอกาสในการพัฒนาพื้นที่โดยการตัดถนนอย่างอิสระลึกเข้าไปจากถนนสายหลักสายรองที่พัฒนาขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านการใช้ที่ดินและการสัญจรจนกระทั่งปัจจุบัน

สำหรับการลงทุนด้านการพัฒนาระบบถนนขนาดใหญ่โดยภาคเอกชนนั้น เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการกำกับดูแลงานที่ไม่มีความชัดเจนในการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ภาคเอกชนยังไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาระบบถนนได้อย่างชัดเจน ในเรื่องนี้สามารถอธิบายได้พอสังเขป คือ **ประการแรก** การที่ภาครัฐมีหน่วยงาน / องค์กรหลายหน่วยในการพัฒนาระบบถนน และหน่วยงานเหล่านั้นยังไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่กันได้อย่างชัดเจน เป็นผลให้เกิดการลดความดึงดูดในการที่จะเข้าแข่งขันของภาคเอกชนเพื่อลงทุนในการก่อสร้างถนน หรือถึงแม้จะมีการเข้าแข่งขันก็มักจะไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่เอกชนตั้งไว้แต่ต้นได้ เนื่องจากความยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงสร้างพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน

**ประการที่สอง** ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อช่วยลดภาระความเสี่ยงในการลงทุนของภาครัฐ และช่วยแก้ปัญหาข้อจำกัดในสมรรถนะและการขาดแคลนกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการกำลังประสบอยู่แล้วก็ตาม แต่ระบบกฎเกณฑ์ด้านการควบคุมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนกลับไม่เป็นไปในลักษณะที่สนับสนุน การดำเนินงานดังกล่าวเนื่องจากเงื่อนไขในการให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดดำเนินการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานยังขาดความมั่นคง บางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงหลังการลงนามในสัญญาแล้ว มีการแข่งขันกันน้อยมากในการคัดเลือกผู้ลงทุน และสัญญาด้านการควบคุมในด้านราคา/ภาษีเป็นข้อจำกัดโอกาสที่จะมีกำไรโดยไม่จำเป็น เหล่านี้ล้วนทำให้ภาคเอกชนยังไม่เห็นผลดีในการร่วมลงทุนอย่างแพร่หลาย

ทั้งนี้ เหตุผลดังกล่าวข้างต้นก็เป็นผลมาจากการที่ภาครัฐยังคงมีแนวทางการพัฒนาระบบถนนแบบที่ใช้การลงทุนมือกระทำการเองมากกว่าการจะเป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งตัวอย่างของการเข้าร่วมของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ประสบผลตามความคาดหวังก็คือ โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ ที่ต้องประสบปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างรัฐและผู้รับสัมปทานเป็นอย่างมาก เป็นต้น

จากบทบาทการดำเนินงานที่เป็นจุดอ่อนของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงผลของการดำเนินงานดังกล่าวที่เกิดกับภาคเอกชนนั้น ทำให้การพัฒนาระบบถนนและโครงข่ายถนนในกรุงเทพฯ ยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ อยู่ และทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน หรือเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ หรือต้องชดเชยค่าเสียหายจากการขาดการประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ โดยอาศัยงบประมาณจากเงินภาษีของประชาชนในแต่ละปีโดยไม่จำเป็นอยู่เสมอ

#### 4.3.2 บทบาทของภาครัฐในการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น

นอกจากบทบาทในด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการก่อสร้างระบบถนนซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของภาครัฐและเอกชนที่จะส่งผลถึงระบบถนนในกรุงเทพฯ แล้ว การพัฒนาระบบถนนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างจะต้องมีการควบคุมพื้นที่โดยรอบไม่ให้เกิดการขัดแย้งกับบทบาทของถนนที่ถูกพัฒนาขึ้นด้วย ดังนั้น ในการศึกษาบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนจึงควรจะได้วิเคราะห์ถึงบทบาทในด้านนี้ว่าจะขาดเสียมิได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

เนื่องจากการที่ภาคเอกชนหรือนักลงทุนพยายามหาโอกาสการพัฒนาภายหลังจากการดำเนินการก่อสร้างถนนโดยหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Return) คือ กำไรมากที่สุด ประกอบกับการพัฒนาอย่างรวดเร็วด้านคมนาคมขนส่งและการเติบโตของชุมชน ทำให้ถนนที่ถูกพัฒนาขึ้นต้องประสบปัญหาการเคลื่อนไหวจราจรเป็นอย่างมาก ซึ่งภาครัฐบาลก็ได้มีการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้พัฒนากฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่อดีต หากแต่กฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่ มักจะเป็นกฎหมายที่เป็นมาตรการที่ช่วยด้านการกำกับดูแล (Law Implementation) ให้การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการลดช่องว่างที่จะเกิดขึ้นในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมากกว่าจะมุ่งควบคุมการพัฒนาสิ่งที่จะตามมาสืบเนื่องจากการก่อสร้างระบบถนนโดยตรง เป็นผลให้ยังเกิดการพัฒนาด้านไม่พึงประสงค์ริมฝั่งถนนอยู่ตลอดมา ซึ่งจากการศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ริมฝั่งถนนสามารถสรุปและวิเคราะห์ได้ดังนี้

##### 1. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

การควบคุมการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อการเล่นไหวจราจรในทางหลวง ได้แก่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 โดยเฉพาะมาตรา 49 ซึ่งมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ

“.....เมื่อมีความจำเป็นจะต้องควบคุมทางเข้าออกทางหลวง เพื่อให้การจราจรบนทางหลวงเป็นไปโดยเร็วและเพื่อความปลอดภัยในการจราจรบนทางหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวงทั้งสายหรือบางส่วน ดังนี้

(1) สร้างหรือดัดแปลงต่อเติมอาคารตามประเภท ชนิด หรือลักษณะกำหนดในกฎกระทรวง สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซ สถานีบริการล้างหรือตรวจสภาพรถ หรือติดตั้งป้ายโฆษณา ภายในระยะไม่เกิน 15 เมตรจากเขตทางหลวง

(2) สร้างศูนย์การค้า สนามกีฬา สนามแข่งขัน โรงมหรสพ สถานพยาบาล สถานศึกษา หรือจัดให้มีตลาด ตลาดนัด งานออกร้าน หรือกิจการอื่นที่ทำให้ประชาชนมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมากภายในระยะไม่เกิน 50 เมตรจากเขตทางหลวง

ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

การกำหนดทางหลวงสายใด ทั้งสาย หรือบางส่วน ที่จะห้ามมิให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา...”

สาระของการควบคุมตามข้อความในมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติทางหลวงนี้ มาจากแนวคิดที่ได้เคยตราไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 เรื่องทางหลวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมทางหลวงต่าง ๆ โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งสองฝั่งของถนนหลวง หรือการควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวกับเขตทางหลวง เช่น การควบคุมการเข้าออกทางหลวง การห้ามก่อสร้าง หรือ ดัดแปลง ต่อเติมอาคารบางประเภท หรือบางชนิด ในระยะ 15 เมตร หรือ 50 เมตร

อย่างไรก็ตาม หากสังเกตจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของกฎหมายในมาตรา 49 นี้เกือบจะมีความเหมือนกันกับที่ได้มีการประกาศไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ที่ประกาศเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 แม้ว่าจะมีความห่างกันของระยะเวลาถึง 20 ปีก็ตาม แต่พระราชบัญญัติทางหลวงนี้ก็ยังไม่มีการนำมาใช้ให้เกิดผล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงหรืออธิบดีกรมทางหลวงที่จะใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 49 ได้ทันที แต่จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดทางหลวงสายใดทั้งสาย หรือบางส่วนที่จะกำหนดระยะ 15 เมตร หรือ 50 เมตร สำหรับทำกิจกรรมตามมาตรา 49 นั้นก็เป็นได้

## 2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และฉบับแก้ไขใหม่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2535 นั้น เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการป้องกันปัญหาการขยายตัวตามแนวถนนสายหลัก พิจารณาได้จากเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง คือ

“การรักษาพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมที่จะเป็นแหล่งผลิตอาหาร ผลิตออกซิเจนให้เกิดอากาศบริสุทธิ์สำหรับประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้หายใจ และป้องกันมลพิษต่าง ๆ ในท้องที่ เพื่อป้องกันปัญหาของเมือง และชนบท พร้อมกับการเร่งพัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรประจำถิ่น เป็นเครื่องมือในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอาคารให้สอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เป็นการวางแผนให้สามารถรองรับความเจริญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า ”

สาระของกฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นถึงแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย คือ การจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารให้สอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ และสามารถรองรับความเจริญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า โดยที่ผังเมืองรวมจะเป็นผังเค้าโครงของการพัฒนาและการควบคุมอย่างกว้าง ๆ ในทุกด้าน และครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมือง และผังเมืองเฉพาะจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐานและบังเกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

สำหรับในกรุงเทพมหานครนั้น ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535-2539) กรุงเทพมหานครได้มีการพยายามแก้ปัญหาการผังเมืองและการใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ โดยการออกมาตรการบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 และมีการประกาศใช้ผังเมืองรวม ในปี พ.ศ.2542 แล้ว แต่ปัญหาการใช้ที่ดินและการขยายตัวของกรุงเทพฯ เป็นปัญหาที่สะสมมายาวนาน ประกอบกับการที่จะประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับแรกได้ต้องใช้เวลาพิจารณานานมาก จึงทำให้รายละเอียดตามสภาพเท็จจริงของเมือง

เปลี่ยนแปลงไปมาก และไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจึงเป็นไปได้ยาก และทำให้เป้าหมายที่จะใช้ผังเมืองรวมฉบับนี้เป็นกรอบที่นำการพัฒนาเมืองไม่อาจบังเกิดผลได้อย่างแท้จริง เป็นผลให้การแก้ไขปัญหาเมืองที่ผ่านมาของกรุงเทพมหานครยังคงอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการคมนาคมโดยตรง คือ ผังโครงการด้านการคมนาคมขนส่งก็ยังมีลักษณะของข้อกำหนดที่ตายตัว ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดแนวดถนน ( Road Alignment) จากการสำรวจรายละเอียดในภาคสนามด้วย

### 3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ปัญหาการพัฒนาภายหลังจากก่อสร้างถนนอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนของกฎควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับถนน ซึ่งปัจจุบันการควบคุมอาคารอยู่ภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 คือ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น

การควบคุมอาคารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ริมฝั่งถนนนั้น ประกอบด้วยกฎกระทรวงที่ใช้บังคับทั่วไปในท้องที่ที่ได้กำหนดในพระราชกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว (มาตรา 2) และกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2517) กำหนดให้มีพื้นที่ที่ใช้เป็นที่จอดรถยนต์ที่กลับรถยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์สำหรับอาคารบางประเภทที่ใช้ในบริการสาธารณะเพื่อหาประโยชน์ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 41 (พ.ศ.2537) ซึ่งได้ปรับปรุงลักษณะและขนาดของที่จอดรถยนต์ และระยะห่างของอาคารจอดรถยนต์จากเขตที่ดิน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นของการควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษด้วย โดยระบุไว้ในและกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) และ กฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ.2540) กำหนดอัตราส่วนระหว่างพื้นที่อาคารกับพื้นที่ที่ดิน (Floor Area Ratio หรือ F.A.R.) การกำหนดระยะถอยร่นจากแนวเขตที่ดิน (Set Back) และการกำหนดขนาดความกว้างต่ำที่สุดของถนนอันเป็นที่ตั้งของอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

สำหรับกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ อยู่ภายใต้การอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่จะต้องควบคุมดูแลให้ผู้ทำการก่อสร้างปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

- กฎกระทรวง อาศัยตามความในมาตรา 8 ประกาศใช้บังคับโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง รูปทรง ระยะห่าง กำหนดบริเวณ เป็นต้น

- ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยบทบัญญัติในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ระบุให้ราชการท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจประกาศใช้บังคับได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของอาคารเช่นกัน แต่หากการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยราชการท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงแล้ว การออกข้อบัญญัติ

ดังกล่าวจะสามารถมีผลบังคับใช้ได้ภายใน 2 ประการ คือ 1) ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมอาคาร หรือ 2) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ยังไม่ได้กำหนดมาตรการจำกัดสิทธิของเจ้าของพื้นที่ที่ใช้ก่อสร้างอาคารในแนวริมถนน จึงทำให้ภาคเอกชนหรือนักพัฒนาต่าง ๆ ทำการก่อสร้างโครงการและอาคารตามแนวถนน จนทำให้เกิดหมู่บ้านหนาแน่นเต็มพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อถนนสายหลักเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น การควบคุมอาคารซึ่งออกเป็นกฎระเบียบที่ใช้บังคับโดยทั่วไปทุกท้องถิ่น หรือออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นนั้น ยังมีข้อจำกัดอยู่อีก กล่าวคือไม่สามารถจำแนกรายละเอียดได้ตามสภาพความแตกต่างของพื้นที่ บริเวณ หรือย่านของเมือง และยังไม่มีความชัดเจนของระยะเวลาบังคับใช้ด้วย ทำให้การควบคุมตามกฎหมายนั้นเกิดกระบวนการปรับเปลี่ยนที่ไม่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของเมืองนัก และทำให้เกิดการหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อหาประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาพื้นที่ของเอกชนอยู่เสมอ

#### 4. กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน

การควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งประกาศในปี พ.ศ.2515 โดยที่เหตุผลของการควบคุมจะมีสาระสำคัญ คือ “ เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง ”

ปัจจุบันการควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อกำหนดดังกล่าวประกอบด้วยหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน ขนาดและเนื้อที่ของที่ดินที่จะทำการจัดสรร ระบบและมาตรฐานของถนนและทางเดินเท้า ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น ซึ่งในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางข้อกำหนด พิจารณาคำขออนุญาตการออกหรือโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบการจัดสรรที่ดินด้วย

ในประเด็นที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอันจะส่งผลกระทบต่อระบบโครงข่ายคมนาคมของเมือง คือ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจะมีอำนาจโดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า โดยคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีสิทธิที่จะสั่งการให้ปรับเปลี่ยนขนาดของเขตทาง ทิศทางเดินรถ ระดับและความลาดชัน ทางเลี้ยว ที่จอดรถ ที่กลับรถ และส่วนประกอบของถนนได้ เพื่อประโยชน์ในด้านความสะดวกต่อการคมนาคม ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย ความสวยงาม ความเป็นระเบียบ และการผังเมือง (ข้อ 30)

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันเป็นการพิจารณาเฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่โครงการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ได้วางไว้เท่านั้น จึงไม่สามารถที่จะป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นระหว่างโครงการกับพื้นที่โดยรอบ ซึ่งอาจมีความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขาดความสัมพันธ์เพื่อการ

พัฒนาที่ต่อเนื่อง และขาดการเชื่อมโยงของระบบถนนและโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งอำนาจในการควบคุมดูแลบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้จัดสรรที่ดิน ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบดูแล และนำมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยรวม หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือระดับท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ การควบคุมการจัดสรรที่ดินยังไม่สามารถผนวกเข้ากับนโยบายควบคุมทิศทางการขยายตัวของเมือง และการป้องกันการพัฒนาแบบกระจัดกระจายด้วย

### 5. กฎหมายอื่น ๆ

นอกจากกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อการควบคุมการพัฒนาทางกายภาพที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการพัฒนาระบบถนนแล้ว ยังมีกฎหมายที่ใช้บังคับด้านการควบคุมการพัฒนาที่ดินด้านอื่น ๆ ที่สัมพันธ์หรือ ส่งผลต่อการพัฒนาระบบถนนด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มีสาระส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ซึ่งข้องเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนน โดยมีนัยยะในด้านการเป็นมาตรการป้องกัน และแก้ไขล่วงหน้า (Pre Audit) กล่าวคือ กฎหมายนี้จะกล่าวถึงการจัดทำแผนพัฒนา รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยครอบคลุมประเด็นของการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและกำหนดเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งจัดการคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศและเสียง และการจัดการสารอันตรายและกากของเสีย ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาสุขภาพแวดล้อมของเมืองและชนบท ซึ่งถึงแม้จะยังไม่ระบุถึงการควบคุมการพัฒนาอันเนื่องมาจากการก่อสร้างระบบถนนก็ตาม แต่ก็สมควรนำมาพิจารณาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการพัฒนาพื้นที่อันอาจได้รับผลจากการมีที่ตั้งอยู่ชิดหรือได้รับผลโดยตรงจากระบบถนนด้วย

นอกจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบ้าง คณะปฏิวัติบ้าง หรือประกาศกระทรวงมหาดไทยบ้าง ซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้ในการควบคุมการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการพัฒนาระบบถนน ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการพัฒนาระบบถนนขึ้นแต่ละครั้งจะส่งผลถึงปัจจัยแวดล้อมหลายประการ ซึ่งบางครั้งกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่จะบังคับใช้ในเรื่องหนึ่ง ๆ อาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้น ควรให้มีการส่งเสริมการบังคับใช้ร่วมกันของกฎหมายทุกตัวอย่างสอดคล้อง รวมถึงให้กฎหมายต่าง ๆ มีสภาพบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และให้มีการพิจารณากฎหมายให้เข้ากับสภาพการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพราะการจะออกกฎหมายใหม่ก็จะต้องใช้เวลานาน และทำให้เกิดการพัฒนาล่วงหน้าก่อนการออกกฎหมายซึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมได้

#### 4.3.3 การประเมินสภาพของระบบถนนอันเกิดจากการพัฒนาของภาครัฐและภาคเอกชน

ระบบถนนที่เป็นปัญหาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นผลมาจากการดำเนินการพัฒนาที่ขาดความคำนึงถึงลำดับค้ำยของถนนมาตั้งแต่อดีต ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากการพิจารณาโครงข่ายถนนภายในเขตเมืองชั้นใน ที่ถนนทุกสายทำหน้าที่เหมือนกันไปหมด คือ มีการเข้าถึงได้ตลอด แนวทางการพัฒนาถนนโดยขาดการยึดถือในบทบาทหน้าที่ของถนนตามลำดับค้ำยนี้เอง เป็นผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบถนนในระยะต่อมามีลักษณะของการทำงานที่มุ่งจะก่อสร้างถนนโดยยึดถือว่าถนนเป็นปัจจัยหนึ่งของเมืองที่ทำหน้าที่ให้บริการการเดินทางและเชื่อมพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองเข้าด้วยกันมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาตามหลักการของระบบถนนที่เหมาะสม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของระบบถนนในช่วงเวลาต่าง ๆ (ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3) จะมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตามรูปแบบของการใช้ทฤษฎีการเปิดพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะเมืองโดยใช้ถนนและสาธารณูปโภคเป็นตัวนำมากกว่าการพัฒนาถนนโดยคำนึงถึงผลในด้านการใช้ถนนเป็นเครื่องมือควบคุมการเติบโตของพื้นที่ โดยให้เป็นไปตามความเหมาะสมของลำดับค้ำยของถนนอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้กรุงเทพฯ ขาดระบบโครงข่ายถนนสายหลักและถนนสายรองอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนั้นยังทำให้มีปัญหาเรื่องจุดตัดของถนนบริเวณทางร่วมทางแยกอีกด้วย

หากจะมองอีกนัยหนึ่งก็อาจจะกล่าวได้ว่า ระบบถนนในปัจจุบันสามารถสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงภาคเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบถนนตั้งแต่ในอดีตซึ่งมักจะออกแบบก่อสร้างถนนเพื่อให้บริการการเดินทางมากกว่าจะวางแผนการจัดสร้างถนนตามลักษณะที่ถูกต้อง ทำให้การพัฒนาระบบถนนตามลำดับค้ำยจึงต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคเป็นอย่างมากในภายหลัง ซึ่งปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การดำเนินงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ต้องประสบกับปัญหาการเชื่อมต่อโครงการทางด่วนเข้าสู่ระบบถนนในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองชั้นในที่ไม่มีการจัดลำดับชั้นของถนนอย่างชัดเจน ส่งผลให้การจราจรคับคั่งบริเวณจุดขึ้นลงทางด่วนเป็นอย่างมาก

ในความเป็นจริงหากจะพิจารณาบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบถนนจำแนกตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานแล้วจะสามารถแยกได้ชัดเจน ดังนี้

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| กรมโยธาธิการ ทำหน้าที่             | สร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา และถนนเชื่อมต่อสะพานเหล่านั้น และสร้างถนนสายหลัก และถนนสายรองในย่านธนบุรี (บางสาย)                          |
| กรมทางหลวง ทำหน้าที่               | ก่อสร้างถนนสายหลักรอบชานเมือง แต่ระยะหลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา มีการกำหนดนโยบายให้รับหน้าที่ก่อสร้างถนนสายหลักในเขตชั้นในของเมืองด้วย |
| การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ | ก่อสร้างทางพิเศษ (ทางด่วน) และรับผิดชอบดูแลภาคเอกชนในการรับสัมปทานก่อสร้างทางพิเศษต่าง ๆ  |

กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ ก่อสร้าง ปรับปรุง ขยาย ดูแลรักษา ถนนสายหลัก ถนนสายรอง ถนนกระจายจราจร ถนนซอยย่อยต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในปัจจุบันรับหน้าที่ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำที่มีขนาดใหญ่เป็นครั้งแรก คือ สะพานพระราม 8

เอกชน ก่อสร้างถนนระดับท้องถิ่น ประเภทถนนซอย ถนนสายย่อย หรือถนนที่เอกชนจะได้รับสัมปทานการลงทุนจากภาครัฐ

จะเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบในการก่อสร้างถนนตามลักษณะงานกันอย่างเห็นได้ชัด แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงข่ายถนนที่เป็นผลจากการเชื่อมต่อผลงานของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกันกลับพบว่ายังมีปัญหาเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถพิจารณาสภาพปัญหาโครงข่ายถนนที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนได้ดังนี้

#### 1) ปัญหาโครงข่ายถนนที่เกิดจากแนวคิดและนโยบายการดำเนินงานในอดีต

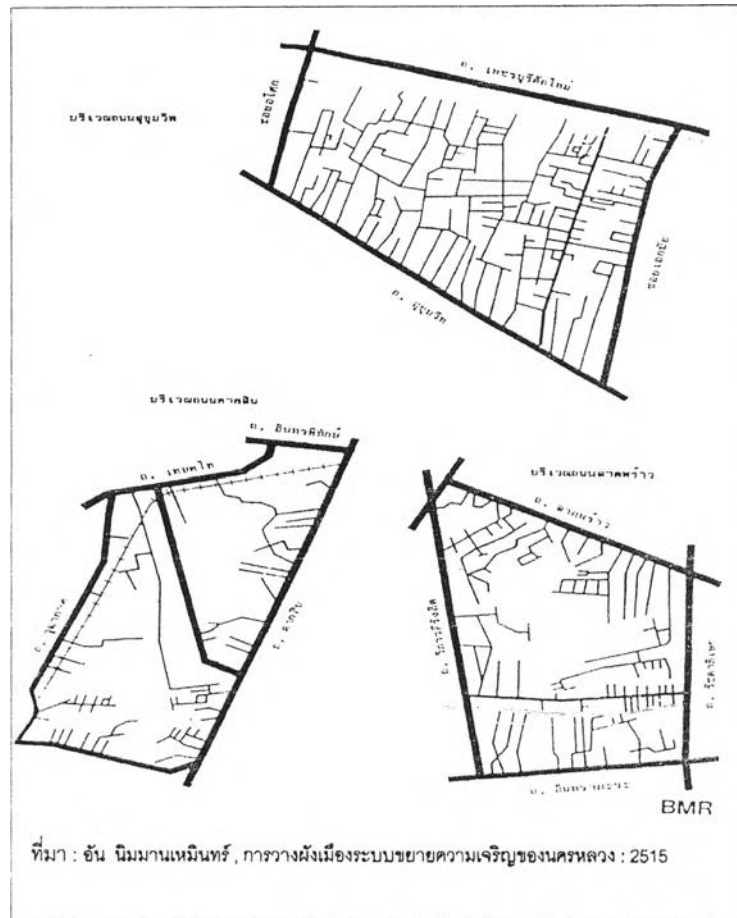
การวางรูปแบบของถนนที่ดีจะช่วยสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ให้สามารถประสานกันได้ และในเวลาเดียวกันการหมุนเวียนของการจราจรก็จะคล่องตัว โดยโครงข่ายของถนนที่ดีดังกล่าวควรจะมีการเชื่อมต่อถนนแต่ละประเภทให้เป็นไปตามลำดับ กล่าวคือ จากอาคารไปสู่ถนนสายย่อย จากถนนสายย่อยไปสู่ถนนสายรอง จากถนนสายรองไปสู่ถนนสายหลัก และจากถนนสายหลักไปสู่ถนนสายประธาน แล้วต่อไปยังทางหลวงแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดและนโยบายการดำเนินงานของหน่วยงานของภาครัฐในอดีต ก็มีได้สนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายที่ดีของถนนตามหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด พิจารณาได้จากการที่หน่วยงานต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นการก่อสร้างทางหลวงสายหลัก ละเลยการก่อสร้างถนนสายรอง ถนนกระจายจราจร และซอยแยกต่าง ๆ รวมถึงยังมีการให้อิสระแก่ภาคเอกชนในการตัดถนนซอยเชื่อมต่อถนนสายหลักโดยตรงด้วย ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานเช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาโครงข่ายถนนในกรุงเทพ ฯ ไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่

ก. ถนนสายต่าง ๆ โดยเฉพาะถนนสายหลักสูญเสียการทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองไป เนื่องจากมีจุดตัดของถนนมากกว่ามาตรฐานที่จะรับได้ และการที่ถนนสายหลักถูกพัฒนาขึ้นมาโดยขาดถนนสายรองมาเสริมรับการจราจร ยังทำให้เกิดการตัดถนนสายย่อยหรือถนนซอยเชื่อมต่อเข้ากับถนนสายหลักโดยตรง ทำให้ถนนสายหลักเหล่านั้นต้องทำหน้าที่ให้บริการจราจรในหลาย ๆ หน้าที่ คือ เป็นทั้งเส้นทางสำหรับรถในทิศทางตรง และเป็นถนนกระจายจราจรในเวลาเดียวกัน ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์แรกในการก่อสร้างถนนสายนั้น ๆ ด้วย

ข. การขาดถนนรวม/กระจายการจราจรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะถ่ายเทการจราจรระหว่างถนนสายหลักกับถนนซอยในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการขาดถนนเชื่อมต่อที่สำคัญ (Missing Link) ซึ่ง ทำให้เกิดสภาพการจราจรติดขัดรวมตัวกันในส่วนของทางเข้า-ออกจากซอย ทำให้เกิดการจราจรแออัด คับคั่งอยู่บนถนนสายหลักโดยไม่จำเป็น และทำให้มีรถที่ต้องเลี้ยวกลับตามจุดทางแยกมากขึ้นด้วย





ภาพที่ 4.7 ตัวอย่างระบบถนนที่ปราศจากการวางแผน

ค. การเชื่อมต่อถนนที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกันเข้าด้วยกัน ซึ่งปัญหานี้จะเห็นได้ชัดเจนในส่วนของงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กล่าวคือ การเชื่อมต่อของระบบทางด่วนกับถนนต่อเชื่อมยังมีปัญหา คือ จราจรจากระบบทางด่วนเมื่อเข้าสู่ระบบถนนในตัวเมืองจะมีปัญหาความล่าช้าของการจราจรบริเวณทางหลวงด่วนในช่วงเวลาที่มีการจราจรคับคั่งสูงสุด ทำให้ดูเหมือนว่าทางหลวงจากทางด่วนมีสมรรถนะต่ำ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าถนนด้านล่างบริเวณทางแยกไม่มีลำดับชั้นของถนนที่มีประสิทธิภาพดีพอจะกระจายการจราจรได้ เมื่อมีการต่อเชื่อมกับทางด่วนจึงทำให้ต้องเสียเวลาในการเข้าสู่ระบบถนน ซึ่งบางครั้งจะใช้เวลามากกว่าเวลาที่ใช้นบนทางด่วนเสียอีก และทางด่วนที่จัดทำขึ้นบางครั้งส่งผลให้การจราจรซึ่งอึดตัวอยู่แล้วในโครงข่ายมีความติดขัดคับคั่งมากยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเรื่องการผสมผสานระบบทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับระบบทางด่วนดอนเมืองโทลล์เวย์ของกรมทางหลวงด้วย คือ แม้วาระบบทางด่วนจะมีความเชื่อมโยงระหว่างกันเองแล้วก็ตาม แต่ระบบดังกล่าวก็ยังไม่สามารถผสมผสานเข้ากันได้กับระบบทางด่วนดอนเมืองโทลล์เวย์ซึ่งนอกจากจะไม่ประสานโครงข่ายด้วยกันอย่างเป็นระบบแล้วโครงการดังกล่าวยังกลับเป็นการแข่งขันกันโดยตรงด้วย

## 2) ปัญหาที่เกิดจากการแก้ปัญหาของหน่วยงานในภายหลัง

สืบเนื่องจากปัญหาโครงข่ายถนนขาดประสิทธิภาพข้างต้น ทำให้เกิดความพยายามในการแก้ปัญหาดังกล่าวในช่วงระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมาอยู่เสมอ แต่โดยมากการแก้ปัญหามักมีจะหลักการที่สำคัญคือ แทนที่จะใช้วิธีการออกแบบปรับปรุงการต่อเชื่อมถนนสายหลัก หรือขยายถนนสายหลักบริเวณทางเชื่อมให้กว้างออกไป กลับเป็นการเพิ่มเส้นทางสายใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อกระจายการจราจรออกไปยังถนนต่าง ๆ มากขึ้นแทน และบางครั้งยังมีการดำเนินการในลักษณะการสร้างถนนยกระดับที่มีราคาแพงเหนือถนนที่มีอยู่เดิม เช่น ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ เป็นต้น ซึ่งวิธีการนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดการสูญเสียงบประมาณอย่างมหาศาลในการเพิ่มพื้นที่ถนน ซึ่งจะยิ่งเพิ่มอุปสงค์ของการเดินทางขึ้นโดยไม่จำเป็นแล้ว บางครั้งการสร้างทางยกระดับในเส้นทางที่มีความเสี่ยงต่อการจราจรติดขัด เช่น ถนนบรมราชชนนี ถนนวิภาวดีรังสิต ก็อาจทำให้สภาพการจราจรยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อโครงการดังกล่าวนี้ต่อเชื่อมกับถนนที่มีอยู่แล้วด้วย

การดำเนินการแก้ปัญหาโครงข่ายถนนที่ก่อให้เกิดปัญหาอีกประการก็คือ การแก้ปัญหาถนนขาดเส้นทางเชื่อมต่อที่สำคัญ (Missing Link) ซึ่งปัญหานี้มีความยากลำบากในการแก้ไขมากในพื้นที่ชั้นกลางของเมือง เนื่องจากการจัดสร้างเส้นทางต่อเชื่อมที่จำเป็นและต้องการต้องมีค่าใช้จ่ายในการเวนคืน ที่ดินที่สูงมากและมีแนวทางที่จะจัดสร้างทางต่อเชื่อมดังกล่าวไม่มากนัก ดังนั้น การแก้ปัญหาในปัจจุบันก็คือ การขยายซอยบางซอยที่ได้รับการคัดเลือกให้ทำหน้าที่เพื่อการรวม/กระจายการจราจร และการสร้างถนนสายสั้น ๆ ระหว่างซอย หรือถนนต่อเชื่อมในส่วนที่ขาดหายไปเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อกัน ซึ่งถึงแม้จะช่วยบรรเทาปัญหาได้บางส่วนก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มีผลให้ซอยในเขตที่อยู่อาศัยกลับกลายเป็นสิ่งจูงใจสำหรับการจราจรที่จะผ่านพื้นที่ดังกล่าวให้มีมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อม และบางครั้งยังเป็นการทำลายความเป็นชุมชนดั้งเดิม ในบางจุดด้วย

### 4.3.4 สภาพการพัฒนาเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบถนนโดยภาครัฐและเอกชน

เนื่องจากถนนเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่สำคัญ แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการวางแผนการพัฒนาระบบถนนตามลำดับชั้นอย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาโครงข่ายถนนที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวได้แก่

#### 1) ปัญหาด้านพื้นที่ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาระบบถนนของภาครัฐ

จากการศึกษาพัฒนาการของระบบถนนตั้งแต่อดีต พบว่า ยุคแรก ๆ ของการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพฯ นั้น เป็นการก่อสร้างถนนขึ้นแทนคูคลองที่มีอยู่เดิม เนื่องจากรัฐต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินซึ่งมีราคาแพงมาก (การดำเนินการดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนบริเวณในเขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองชั้นในและเขตเมืองชั้นกลาง) ดังจะเห็นได้จากการก่อสร้างถนนในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองว่าคูคลองถูกถมเพื่อสร้างเป็นถนนขึ้นมาทดแทนเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานเช่นนี้ก่อให้เกิดผลติดตามมา คือ เกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเมืองในช่วงเวลาต่อมา ซึ่งปัญหาน้ำท่วมนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่

สร้างความเสียหายแก่ประชาชนทั้งทางด้านทรัพย์สินและสุขอนามัยเป็นอย่างมาก และทำให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระยะต่อมามีต้องเสียงบประมาณในการแก้ปัญหาด้านนี้อย่างมหาศาล เช่น รัฐบาลต้องมีการสร้างคันกันน้ำ มีการสร้างประตูระบายน้ำ หรือภาคเอกชนก็ต้องทำการถมที่ดินให้สูงเหนือถนน เป็นต้น

## 2) ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ที่เกิดจากการขาดการพัฒนาโครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพ

การที่ภาครัฐมุ่งเน้นการสร้างถนนสายหลักโดยขาดการพัฒนาโครงข่ายถนนสายรอง ถนนกระจายจราจร รวมถึงถนนเชื่อมซอย ถนนเชื่อมตรอกในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาพื้นที่หลัก ๆ 3 ประการ คือ

### ประการแรก ปัญหาการพัฒนาในรูปแบบ Ribbon Development

การพัฒนาที่มุ่งเน้นการก่อสร้างทางหลวงสายหลักอย่างมากในอดีตและเพิ่งจะเริ่มมีการก่อสร้างถนนสายย่อยขึ้นในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองแผ่ลามออกไปตามเส้นทางถนนสายหลักทุกทิศทุกทาง ซึ่งความเจริญในรูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง และเกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมขึ้น เนื่องจากการควบคุมการพัฒนาเป็นไปด้วยความลำบาก และทำให้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ผสมปะปนกันไปทั้งชนิดและประเภทของสิ่งปลูกสร้าง/อาคาร (ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เช่นนี้จะย้อนกลับมาเป็นผลลบกับโครงข่ายถนนด้วย หากประเภทของอาคารเหล่านี้ไม่มีความสัมพันธ์กับประเภทของถนนที่สร้างไว้ เช่น ต้องการสร้างถนนสายหลักที่มีหน้าที่บริการการเดินทางผ่านอย่างรวดเร็ว แต่กลับมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่มาตั้งริมถนน ทำให้เกิดจุดคับคั่งของการจราจร เป็นต้น)

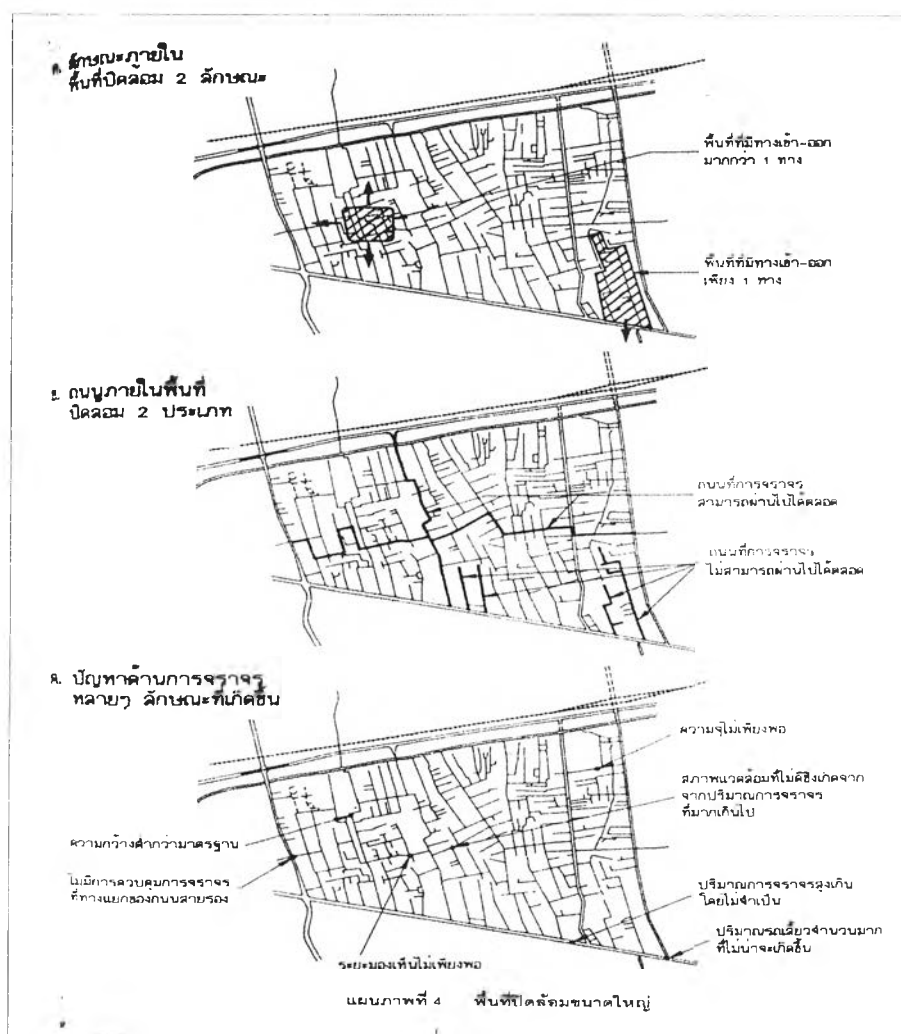
นอกจากนั้น การพัฒนาพื้นที่ตามแนวถนนสายหลักในรูปแบบ Ribbon Development นี้ ยังเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐจะต้องรับภาระในการจัดสร้างสาธารณูปโภค - สาธารณูปการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอีกด้วย

### ประการที่สอง ปัญหาพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Super Block)

พื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ คือ พื้นที่ผืนใหญ่ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว หรืออยู่ระหว่างการพัฒนา ถูกล้อมรอบด้วยถนนสายหลัก หรือถนนสายรอง และภายในพื้นที่ปิดล้อมขาดถนนกระจายจราจร หรือถนนที่มีอยู่ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม

พื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่เป็นผลมาจากการก่อสร้างถนนสายหลักเข้าไปในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา ในขณะที่ยังไม่มีการควบคุมการใช้ที่ดินและการวางแผนบังคับให้มีโครงข่ายถนนต่อเชื่อมกับถนนที่สร้างไว้ก่อนอย่างชัดเจน และไม่มีการสร้างโครงข่ายถนนตามลำดับชั้นในพื้นที่อย่างถูกต้องเหมาะสม ทำให้นักพัฒนาที่ดินทำการพัฒนาพื้นที่ไปตามแนวถนนสายหลัก โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานตามสัญญาเอาไว้ น้อยที่สุด คือ จัดให้มีถนนเข้าสู่พื้นที่แคบ ๆ แยกออกจากถนนสายหลัก หรือสร้างทางเชื่อมต่อระหว่างสิ่งปลูกสร้างตามแนวถนนกับถนนสายหลักโดยตรงในลักษณะที่ปราศจากการวางแผน (Haphazard Growth) ซึ่งถนนหรือทางเชื่อมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นซอยตันที่ต้องเข้า-ออกสู่ถนนใหญ่ได้เพียงด้านเดียวเท่านั้น

ผลของพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ว่างเปล่าระหว่างถนนสายหลัก ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นบริเวณที่การให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐยังเข้าไปไม่ถึง จึงเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ พื้นที่เหล่านี้ยังทำให้ระยะเวลาในการเดินทางของประชาชนต้องเพิ่มอย่างมาก เนื่องจากต้องผันการจราจรที่ควรจะอยู่ในพื้นที่นั้นเองให้ออกไปสู่ถนนรอบนอกที่การจราจรติดขัดอยู่แล้วด้วย



ภาพที่ 4.8 สภาพพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่

### ประการที่สาม ปัญหาทางสังคมในพื้นที่

จากการที่โครงข่ายถนนของกรุงเทพ ฯ ขาดประสิทธิภาพ หน่วยงานในการพัฒนาระบบถนนส่วนใหญ่มุ่งสนใจแต่การพัฒนาถนนสายหลักมากเกินไป กรุงเทพมหานครเองซึ่งมีหน้าที่พัฒนาระบบถนนในพื้นที่ก็มีข้อจำกัดทางทรัพยากร ทำให้นักพัฒนาในภาคเอกชนดำเนินการตัดถนน ตrock ขยายได้อย่างอิสระมาตั้งแต่อดีต ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ถูกกล่าวถึงมาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี แต่จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนและเด็ดขาดในการควบคุมการเชื่อมต่อถนน ตrock ขยาย หรือการบังคับใช้กฎหมายด้านการพัฒนาโครงข่ายถนนในพื้นที่แต่อย่างไร

ผลของการตัดถนนขยายที่ไม่ได้มาตรฐานอย่างอิสระ ซึ่งถนนขยายดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นซอยตัน และเป็นถนนส่วนบุคคลซึ่งรัฐไม่มีสิทธิเข้าไปดำเนินการปรับปรุงหากไม่เป็นความสมัครใจของเจ้าของทำให้เกิดปัญหาสังคมที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งขึ้น คือ ปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ปัญหาอาชญากรรมซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมในพื้นที่แล้ว การขาดโครงข่ายคมนาคมที่มีประสิทธิภาพยังทำให้เกิดพื้นที่ว่างเปล่าที่สามารถพัฒนาเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการรื้อย้าย ซึ่งเป็นปัญหาด้านมนุษยธรรมตามมาอีกมากมายในอนาคตด้วย

## 4.4 การวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร

จากการศึกษาบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในกรุงเทพมหานคร สามารถนำมาเปรียบเทียบและนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร ได้เป็นประเด็นต่าง ๆ 3 ประเด็น ได้แก่

- 4.4.1 บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร
- 4.4.2 การพัฒนาระบบถนนที่ส่งผลต่อสภาพการจราจรในพื้นที่เขตจตุจักร
- 4.4.3 การพัฒนาระบบถนนที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่เขตจตุจักร

### 4.4.1 บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร

การพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรมีผู้ที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) ภาครัฐ ที่มีบทบาทในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร ได้แก่
  - ๑) กรมทางหลวง รับผิดชอบการก่อสร้างถนนสายหลักในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ ถนนสายงามวงศ์วานตัดใหม่ และรับผิดชอบดูแลทางพิเศษ ได้แก่ ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์

- ๑) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย รับผิดชอบดูแลทางพิเศษ ได้แก่ ทางด่วนชั้นที่ 2 "
- ๒) กรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่มีบทบาทในการรับผิดชอบดูแลการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร และ สำนักงานเขตจตุจักร ซึ่งสามารถแยกอธิบายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานข้างต้นได้ดังนี้

- สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบดูแลถนนสายหลัก-สายรองในพื้นที่ทั้งหมด (ยกเว้นถนนสายงามวงศ์วานตัดใหม่) ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันถนนสายหลัก-สายรองในพื้นที่เกือบทั้งหมดที่ก่อสร้างโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในอดีต ซึ่งดำเนินการขยาย ปรับปรุงจนแล้วเสร็จครบถ้วนแล้ว ได้ถูกโอนอำนาจความรับผิดชอบในการดูแลให้แก่กรุงเทพมหานครแล้ว และกรุงเทพมหานครได้ให้หน่วยงานคือ สำนักงานโยธา เป็นผู้รับผิดชอบ

- สำนักงานเขตจตุจักร รับผิดชอบดูแลถนนที่ทำหน้าที่บริการการเข้าถึงพื้นที่ประเภทถนนสายย่อย ถนนซอยต่าง ๆ ที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งใด ที่อยู่ลึกเข้าไปสองข้างทางจากถนนสายหลัก-สายรอง

2) ภาคเอกชน ระบบถนนส่วนใหญ่ในพื้นที่เขตจตุจักรที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ได้แก่ ถนนภายในท้องถื่น หรือ ถนนสายย่อย ประเภทถนนตรอก ซอย โดยมีเหตุผลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงพื้นที่ ลักษณะของการพัฒนาถนนสายย่อยต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นแบบการตัดถนนสายย่อยเข้าสู่พื้นที่ของเอกชนโดยตรง โดยไม่มีการวางแผนโครงข่ายถนนสายรอง เพื่อให้เป็นถนนรวมหรือกระจายจราจรในพื้นที่ก่อนออกสู่ถนนสายหลัก-สายรองด้านนอก และส่วนใหญ่จะเป็นการตัดถนนเข้าสู่พื้นที่พักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ทำให้ถนนสายย่อยนั้น ๆ มีความแคบแคว มีความกว้างไม่ได้มาตรฐาน และส่วนใหญ่เป็นซอยตัน

การพัฒนาระบบถนนโดยภาคเอกชนดังกล่าว ทำให้การพัฒนาโครงข่ายถนนตามลำดับศักยภาพในพื้นที่ในระยะต่อมาประสบกับอุปสรรคเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อมีการสำรวจเส้นทางสายย่อยต่าง ๆ เพื่อยกระดับเป็นถนนสายรองในพื้นที่ของสำนักงานจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร พบว่า ถนนสายย่อยที่มีศักยภาพที่จะยกระดับเป็นถนนสายรองได้โดยการทะลุตัดตรอกซอยนั้น เป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลรายย่อยต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการเวนคืนที่ดินและต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้เป็นอย่างมากด้วย ซึ่งในเรื่องนี้จะได้มีการกล่าวถึงต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนข้างต้นแล้วจะเห็นว่า หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบอย่างใกล้ชิดกับระบบถนนในเขตจตุจักร ได้แก่ สำนักงานเขตจตุจักร ซึ่งจากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบถนนในเขตจตุจักร พบว่า ปัจจุบันการดำเนินงานพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตไม่มีปัญหาการทำงานอย่างเฉพะเจาะจงแต่อย่างใด คือ สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่จัดการบริหารงานการก่อสร้างถนนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ โดยถนนที่รับผิดชอบได้แก่ ถนนสายย่อยประเภทถนนซอยที่ลึกเข้าไปจากถนนสายหลัก สายรอง ยกเว้นถนนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่เจ้าของไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการ และบางครั้งมีการเสนอแนะหรือร้องขอไปยังสำนักงานโยธา

กรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกรณีของปัญหาเกี่ยวกับถนนที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของสำนักงานเขตที่ได้รับการร้องเรียนมา

ในด้านการประสานงานการก่อสร้างถนนซึ่งบางครั้งอาจต้องเชื่อมต่อกับถนนของต่างหน่วยงาน เช่น กรมทางหลวง พบว่า ในปัจจุบันการเชื่อมต่อระบบถนนระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เขตจตุจักรไม่มีปัญหาที่กระทบหรือส่งผลต่อการดำเนินงาน โดยขั้นตอนในการดำเนินการแต่ละครั้งจะมีการทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการลงมือปฏิบัติ ซึ่งส่วนมากจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดี ยกเว้นกรณีที่ดินที่จะพัฒนาหรือเชื่อมต่อจะทำในแนวเขตทางที่เว้นไว้เป็นแนวโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ในอนาคตเพื่อแยกขยายเขตทางเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันปัญหาดังกล่าวไม่มีปรากฏ

ปัญหาของการพัฒนาระบบถนนที่พบในปัจจุบัน คือ ปัญหาการควบคุมการพัฒนาถนนหรือทางเชื่อมต่อระหว่างสิ่งปลูกสร้างสุถนภายนอกของเอกชน และปัญหาการดำเนินการพัฒนาถนนในที่ดินกรรมสิทธิ์ของบุคคล ซึ่งตัวอย่างของถนนซอยที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ประสบกับปัญหาการพัฒนาในขณะนี้ ได้แก่ ซอยพหลโยธิน 40 ซึ่งสำนักงานเขตจตุจักรได้ทำการสำรวจและต้องการให้มีการยกระดับเป็นถนนสายรองในพื้นที่เพื่อเชื่อมต่อกับถนนวงเวียนตัดใหม่ กับถนนพหลโยธิน แต่เจ้าของที่ดินไม่อนุญาตให้ดำเนินการ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าจะไม่มีปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ตาม แต่ในด้านผลงานของการพัฒนาระบบถนนก็ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาภายในพื้นที่อีกมากมาย ซึ่งก็เป็นผลมาจากแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของถนนที่ตื้นเขิน เนื่องจากถนนต้องทำหน้าที่หลัก 2 ประการ กล่าวคือ ถนนต้องให้บริการการเดินทางซึ่งต้องคำนึงถึงความคล่องตัวเป็นหลัก (Movement) และถนนก็ยังต้องให้บริการการใช้พื้นที่สองข้างทาง (Accessibility) ด้วย ดังนั้น คุณภาพในการให้บริการของถนนจึงขึ้นอยู่กับว่า ถนนแต่ละสายจะสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมายหลัก คือ การให้บริการการเดินทางและความสัมพันธ์ต่อลักษณะการให้บริการการใช้ที่ดินอย่างไร สำหรับการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรนั้นส่งผลต่อทั้งสภาพการจราจรและการพัฒนาพื้นที่ ดังที่จะสามารถวิเคราะห์ได้ต่อไปนี้

#### 4.4.2 การพัฒนาระบบถนนที่ส่งผลต่อสภาพการจราจรในพื้นที่เขตจตุจักร

เมื่อพิจารณาถึงระบบโครงข่ายถนนในพื้นที่ศึกษานั้น พบว่า โครงข่ายถนนในพื้นที่เขตจตุจักรนับได้ว่าเป็นตัวแทนของระบบโครงข่ายของระบบถนนในกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีรูปแบบโครงข่ายถนนที่ผสมผสานกันระหว่างแบบ Ring - Radial Network คือ การผสมกันของถนน 2 รูปแบบ ได้แก่ Ring Road และ Radial Road กับถนนรูปแบบ Grid System ซึ่งรูปแบบโครงข่ายถนนในพื้นที่ศึกษาก็มีระบบถนนทั้ง 3 รูปแบบปรากฏอยู่ชัดเจนเช่นกัน โดยพื้นที่ศึกษาประกอบด้วยถนนสายหลักที่ทำหน้าที่เป็นถนนรัศมีผ่ากลางพื้นที่ 2 สาย คือ ถนนพหลโยธิน และถนนวิภาวดีรังสิต และมีถนนสายหลักที่ทำหน้าที่เป็นถนนวงแหวนตัดผ่านช่วงกลางของพื้นที่อีก 1 สาย คือ ถนนรัชดาภิเษก

นอกจากนี้ ยังมีถนนสายรองที่เชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลักในแนวเหนือ - ใต้ และตะวันออก - ตะวันตก อีก 6 สาย คือ ถนนลาดพร้าว ถนนงามวงศ์วาน ถนนกำแพงเพชร 1,2,3 และถนนประชาชื่น

โครงข่ายถนนในพื้นที่เขตจตุจักรมีพัฒนาการที่ยาวนานมาตั้งแต่ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ ซึ่งการพัฒนาถนนในแต่ละช่วงก่อให้เกิดผลต่อสภาพการจราจรในพื้นที่ในประเด็นต่าง ๆ มากมาย โดยประเด็นที่ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาต่อสภาพการจราจรนั้นสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

### 1. ปัญหาการขาดโครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพในพื้นที่

ปัญหาการขาดโครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพนี้เป็นปัญหาหนึ่งที่เป็นผลมาจากการขาดการประสานงานการก่อสร้างถนนอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ก่อสร้างถนน และระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับภาคเอกชนที่ทำการก่อสร้างถนนส่วนบุคคลเข้ามาต่อเชื่อมกับถนนของรัฐ รวมถึงการขาดการให้ความสำคัญในเรื่องของถนนรวม/กระจายจราจรของทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีบทบาทในการพัฒนาระบบถนนตั้งแต่อดีตด้วย

จากการพิจารณาพัฒนาการของการก่อสร้างระบบถนนตั้งแต่อดีตจะพบว่า ระบบถนนทั้งในกรุงเทพฯ และในเขตจตุจักรจะมีลำดับการให้ความสำคัญในการพัฒนา คือ ระยะแรกของการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการก่อสร้างถนนสายหลัก เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่เมืองและเชื่อมภูมิภาคต่างๆเข้ากับเมืองหลวง ระยะต่อมาก็จะเริ่มมีการพัฒนาระบบถนนสายรองขึ้นเพื่อเชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลัก ส่วนถนนรวม/กระจายจราจรเพิ่งจะเริ่มมีการศึกษาและดำเนินการพัฒนาในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมาเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร สามารถอธิบายจำนวนถนน พื้นที่ผิวการจราจร รวมถึงสัดส่วนพื้นที่ถนนตามข้อมูลจากสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ได้ดังต่อไปนี้

ระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรประกอบด้วย (อธิบายจากแผนที่ 4.1)

- 1) ถนนสายหลัก 4 สาย
- 2) ถนนสายรอง 6 สาย
- 3) ถนนซอย 385 ซอย

พื้นที่ผิวการจราจรทั้งหมด 2,529,081 ตารางเมตร จำแนกตามประเภทถนนได้ดังนี้

- 1) ถนนสายหลัก มีพื้นที่ผิวการจราจรรวม 1,025,384 ตารางเมตร
- 2) ถนนสายรอง มีพื้นที่ผิวการจราจรรวม 214,821 ตารางเมตร
- 3) ถนนซอย มีพื้นที่ผิวการจราจรรวม 1,288,876 ตารางเมตร

พื้นที่ผิวการจราจรของถนนแต่ละประเภทต่อพื้นที่ผิวการจราจรทั้งหมด คิดเป็นสัดส่วนดังนี้

- 1) ถนนสายหลัก มีพื้นที่ผิวการจราจรคิดเป็นร้อยละ 40.54 ของพื้นที่ผิวการจราจรทั้งหมด
- 2) ถนนสายรอง มีพื้นที่ผิวการจราจรคิดเป็นร้อยละ 8.49 ของพื้นที่ผิวการจราจรทั้งหมด
- 3) ถนนสายหลัก มีพื้นที่ผิวการจราจรคิดเป็นร้อยละ 50.96 ของพื้นที่ผิวการจราจรทั้งหมด



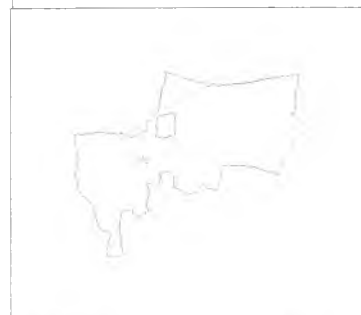


แผนที่ 4.1 ระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร จำแนกตามประเภทถนน

**สัญลักษณ์**

- ถนนสายหลัก
- ถนนสายรอง
- ถนนซอย
- ทางด่วน
- ทางยกระดับโทลล์เวย์
- ..... เส้นทางรถไฟฟ้า BTS
- ..... เส้นทางรถไฟฟ้า MRT
- โครงการทางยกระดับในเขต กทม.

**เขตจตุจักร**



ที่มา : ข้อมูลถนน จากสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



0 1 2 กิโลเมตร

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของพื้นที่ถนนสายหลัก : ถนนสายรอง : ถนนซอย ในพื้นที่เขตจตุจักรมีความไม่สมดุลกันเป็นอย่างมาก โดยถนนสายรองที่จะทำหน้าที่ให้บริการจราจรในพื้นที่ของท้องถิ่น และทำหน้าที่เชื่อมโยงกับถนนสายหลักนั้น มีพื้นที่ผิวการจราจรน้อยมาก ส่วนถนนซอยมีสัดส่วนมากที่สุดเกือบจะเทียบเท่ากับถนนสายหลัก ทำให้การเชื่อมโยงการจราจรระหว่างถนนสายหลักกับถนนสายย่อยหรือถนนซอยเป็นไปอย่างมีลักษณะการพัฒนาที่เหมาะสม และทำให้สรุปได้ว่าปัญหาโครงข่ายถนนไม่มีประสิทธิภาพในพื้นที่เขตจตุจักรส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงข่ายระบบถนนตามลำดับศัภย์

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงระบบถนนรวม/กระจายจราจรแล้วพบว่า ถนนที่ทำหน้าที่เป็นถนนรวม/กระจายจราจรตามหลักแนวคิดของการแบ่งประเภทของถนน ซึ่งจะต้องทำหน้าที่รวบรวมการจราจรจากถนนสายย่อยในพื้นที่สู่ถนนสายรอง และถนนสายรองจะกระจายการจราจรสู่ถนนสายหลักตามลำดับนั้น ในเขตจตุจักรแทบจะไม่มีถนนประเภทนี้อยู่ ถนนรวม/กระจายจราจรในเขตจตุจักรจะมีลักษณะเป็นถนนสายย่อยในพื้นที่ ซึ่งถูกเลือกให้ทำหน้าที่เป็นถนนทางลัดทะเลเพื่อเชื่อมต่อระหว่างถนนสายสำคัญมากกว่าถนนเหล่านี้จึงมักเชื่อมต่อกับถนนสายหลักโดยตรงโดยไม่ผ่านถนนสายรอง ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อที่ขัดกับหลักการในเรื่องลำดับศัภย์ของถนน ทั้งนี้ ก็เนื่องจากถนนเหล่านี้ไม่มีการวางแผนพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาถนนสายหลัก-สายรองตั้งแต่ต้น แต่เพียงจะมีการดำเนินการทะเลทรอก ซอย เพื่อให้เป็นทางเชื่อมต่อนถนนสายสำคัญในระยะเวลาไม่นานนี้ ถนนดังกล่าวตามบัญชีระบบข้อมูลถนนและแผนที่แสดงถนนในพื้นที่ศึกษา (อธิบายจากแผนที่ 4.2) มีดังต่อไปนี้

1) ถนนที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลัก 2 สาย ได้แก่

ก. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนพหลโยธิน และถนนวิภาวดีรังสิต ได้แก่

- ซอยที่ตัดทะเลโดยผ่านทางซอยพหลโยธิน 18/1 เชื่อมต่อซอยร่วมศิริมิตร และซอยยาสูบ 1 การใช้ที่ดินในซอยส่วนมากเป็นที่พักอาศัย และมีอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ตั้งอยู่ เช่น กรมการขนส่งทางบก สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 ฯลฯ

- ถนนหอวัง เป็นถนนขนาดกว้าง 4 ช่องจราจร เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการขนาดใหญ่ คือศูนย์การค้า และโรงแรมเซ็นทรัล และโรงเรียนหอวัง

- ซอยเฉยพ่วง เป็นซอยส่วนบุคคลที่เป็นถนนสายสั้น ๆ

- ซอยที่ตัดทะเลโดยผ่านทางซอยพหลโยธิน 21 และตัดผ่านทางซอยรัตนตรี

- ซอยพหลโยธิน 23 เชื่อมทะเลผ่านซอยปลุกจิต

- ซอยพหลโยธิน 35 เชื่อมผ่านซอยปลื้มมณี และสามารถเชื่อมถนนรัชดาภิเษกได้

ข. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนพหลโยธิน และถนนรัชดาภิเษก ได้แก่

- ซอยพหลโยธิน 33 เชื่อมต่อซอยอภัยสงคราม เป็นถนนส่วนบุคคล ซึ่งมีผิวทางจราจรแคบ การใช้ที่ดินเกือบทั้งหมดเป็นบ้านพักอาศัย อพาร์ทเมนต์ และคอนโดมิเนียม

- ซอยพหลโยธิน 26 เชื่อมต่อผ่านทางสถานีตำรวจพหลโยธิน



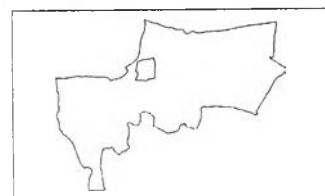
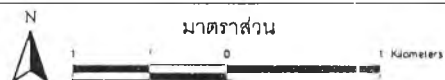
แผนที่ 4.2 แสดงเส้นทางทะลุตัดตรอก ซอยในพื้นที่เขตจตุจักร

สัญลักษณ์

\_\_\_\_\_ เส้นทางทะลุตัดตรอกซอย

เขตจตุจักร

มาตราส่วน



- ค. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนวิภาวดีรังสิต และถนนรัชดาภิเษก ได้แก่
- ซอยโชคชัยร่วมมิตร เชื่อมทะลุโดยผ่านทางซอยโรงเรียนปัญญาทรัพย์
  - ซอยทรงสะอาด เชื่อมทะลุโดยผ่านทางซอยโรงเรียนปัญญาทรัพย์
- 2) ถนนที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลัก และสายรอง ได้แก่
- ก. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนพหลโยธิน และถนนลาดพร้าว ได้แก่
- ซอยพหลโยธิน 22, 24 เชื่อมทะลุผ่านซอยลาดพร้าวซอย 1, 15
- ข. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนวิภาวดีรังสิต และถนนลาดพร้าว ได้แก่
- ซอยทรงสะอาด เชื่อมทะลุผ่านทางซอยลาดพร้าว 18, 20 และ 26 และสามารถเชื่อมต่อถนนรัชดาภิเษกได้โดยผ่านทางซอยโรงเรียนปัญญาทรัพย์ด้วย เส้นทางนี้ตัดผ่านหมู่บ้านขนาดใหญ่จำนวนมาก และยังตัดผ่านโรงเรียน คือ โรงเรียนอนุบาลแย้มสะอาดด้วย
  - ซอยทองหล่อ เชื่อมทะลุผ่านซอยลาดพร้าว 12
- ค. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนวิภาวดีรังสิต และถนนงามวงศ์วาน ได้แก่
- ซอยอมรพันธ์นิเวศน์ 4 เชื่อมต่อกับซอยทานผู้หญิงพหลซึ่งเป็นถนนส่วนบุคคล
  - ซอยเกียรติสวนนิเวศน์ 4 เชื่อมต่อกับซอยหมู่บ้านมงคลนิเวศน์
- ง. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนรัชดาภิเษก และถนนลาดพร้าว ได้แก่
- ซอยสังขะวิวัฒน์ เชื่อมทะลุกับซอยลาดพร้าวซอย 1, 15
- จ. เส้นทางเชื่อมต่อระหว่างถนนวิภาวดีรังสิต และถนนกำแพงเพชร ได้แก่
- ซอยนิคมรถไฟสาย 2 เชื่อมต่อกับซอยนิคมรถไฟสาย 1 และเชื่อมต่อกับถนนกำแพงเพชร 2 เส้นทางนี้เป็นพื้นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นที่ว่าง
  - ซอยนิคมรถไฟสาย 1 เชื่อมต่อกับซอยพรรณี



ตัวอย่างสภาพทางลัดซอยพหลโยธิน 33 เป็นถนนซอยที่ผ่านบ้านพักอาศัยจำนวนมาก และถนนซอยดังกล่าวมีรัศมีวงเลี้ยวที่แคบมาก



ตัวอย่างสภาพทางลัดซอยเฉยพ่วง เป็นถนนซอยที่ผ่านชุมชนพักอาศัยที่พลุกพล่าน ซึ่งเป็นอันตรายต่อการสัญจรในชุมชน

เมื่อพิจารณาดูจะพบว่า ถนนดังกล่าวข้างต้นถึงแม้จะมีปริมาณมากพอสมควร แต่ก็ยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากแม้จะมีเส้นทางให้เลือกหลายเส้นทาง แต่แต่ละเส้นทางก็ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้บริการได้เต็มที่ เพราะเหตุว่าขนาดของถนนขอยไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือ ถนนขอยส่วนใหญ่แม้จะมีความกว้างประมาณ 6 เมตร ซึ่งความกว้างขนาดนี้จะเป็นผิวทางที่มากพอที่รถจะสามารถสวนกันได้โดยไม่ต้องชะลอความเร็วที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ส่วนมากจะเป็นถนนที่ไม่ได้มีการแยกทางเท้าออกจากผิวการจราจร และบริเวณสองข้างทางเกือบทั้งหมดจะเป็นชุมชนพักอาศัยซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจราจรที่พลุกพล่านเหล่านี้ทำให้การจราจรที่จะผ่านถนนสายเหล่านี้ไม่สามารถใช้ความเร็วได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ยังมีปัญหารัศมีวงเลี้ยวภายในขอย หรือปัญหาการจราจรติดขัดในบริเวณทางเชื่อมต่อขอย ซึ่งบางจุดมีลักษณะเป็นคอขวด อีกด้วย

## 2. ปัญหาถนนในพื้นที่เขตไม่ได้ทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์แรกของการก่อสร้าง

โดยทั่วไปแล้วการจราจรในเมือง ๆ หนึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ การจราจรผ่านเมือง (Through Traffic) และการจราจรในตัวเมือง (Local Traffic) (อัน นิมมานเหมินทร์, "ปัญหาการจราจรทางบกในประเทศไทย", บทความจากการสัมมนาเกี่ยวกับวิชาผังเมืองและสถาปัตยกรรม ; 2510) การจราจรผ่านเมือง ได้แก่ การจราจรที่สามารถผ่านศูนย์กลางไปสู่ด้านตรงข้ามได้โดยไม่ติดขัด ซึ่งอาจทำได้โดยการเบี่ยงเส้นทางจากพื้นที่ใจกลางเมือง เส้นทางจราจรลักษณะนี้ต้องการความคล่องตัวในการเคลื่อนไหวจราจรสูง ส่วนการให้บริการพื้นที่สองข้างทางของถนนเป็นหน้าที่ของถนนสายรองและระบบการจราจรภายในตัวเมือง ซึ่งต้องมีการควบคุมให้แยกจากกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ถนนสายประธานหรือสายหลักซึ่งทำหน้าที่เพื่อการเคลื่อนไหวจราจรต้องรับภาระหน้าที่ในการให้บริการแก่พื้นที่สองข้างทางอันเป็นหน้าที่ของถนนสายรองเพิ่มขึ้น

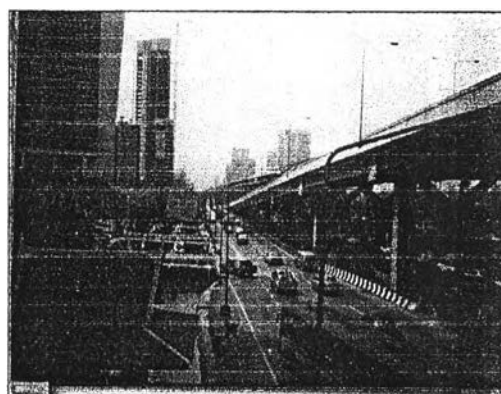
เมื่อพิจารณาระบบถนนในพื้นที่เขตจัตุจักร พบว่า ถนนสายสำคัญต่าง ๆ จะมีหน้าที่ตามมาตรฐาน คือ ถนนพหลโยธิน และถนนวิภาวดีรังสิต เป็นถนนสายหลักประเภท Major Thoroughfare หรือ Major Street ที่มีลักษณะเป็นถนนแบบ Radial Road ทำหน้าที่นำการจราจรจากบริเวณรอบนอกเข้าสู่ใจกลางเมือง หรือเชื่อมต่อระหว่างศูนย์กลางย่อยภายในบริเวณเมืองเดียวกัน และ ถนนรัชดาภิเษก ก็ทำหน้าที่เป็นถนนสายหลักประเภท Major Thoroughfare เช่นกัน แต่มีลักษณะเป็นถนนแบบ Ring Road ซึ่งทำหน้าที่บรรเทาการจราจรในใจกลางเมืองและเป็นทางลัดข้ามเมือง ซึ่งถนนสายหลักข้างต้นทำหน้าที่ให้บริการการจราจรแบบการจราจรผ่านเมือง(Through Traffic) ทั้งหมด ส่วนถนนลาดพร้าว ถนนงามวงศ์วาน ถนนกำแพงเพชร 1,2,3 และถนนประชาชื่น ทำหน้าที่ให้บริการการจราจรแบบการจราจรในตัวเมือง (Local Traffic) แต่จากการที่ไม่มีการกำหนดมาตรการควบคุมอย่างเพียงพอมาตั้งแต่ต้น ทำให้ถนนสายหลักในพื้นที่โดยเฉพาะถนนพหลโยธินต้องทำหน้าที่เป็นทั้งถนนสายหลักและถนนสายรองในขณะเดียวกัน เพราะต้องให้บริการจราจรแก่พื้นที่สองข้างทางด้วย ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการสร้างถนนตั้งแต่ต้นเป็นอย่างมาก

ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาการพัฒนากระบวนถนนโดยขาดการวางแผนให้เกิดโครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพตามลำดับศักยภาพของถนน และการมุ่งพัฒนาถนนสายหลักมากเกินไปในอดีต ซึ่งเมื่อพิจารณาระบบถนนหลัก ๆ ในพื้นที่เขตจตุจักรแล้ว พบว่าถนนแต่ละสายในพื้นที่มีพัฒนาการที่ยาวนาน โดยมีลำดับการก่อสร้าง ดังต่อไปนี้

- |            |  |
|------------|--|
| ถนนสายหลัก | - ถนนพหลโยธิน ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2504 – 2514                               |
|            | - ถนนวิภาวดีรังสิต ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2509 – 2526                          |
|            | - ถนนรัชดาภิเษก ก่อสร้างโดยกรุงเทพมหานคร ในปี 2514                                 |
|            | - ถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2543                             |
| ถนนสายรอง  | - ถนนลาดพร้าว ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2487                                      |
|            | - ถนนงามวงศ์วาน ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2513                                    |
|            | - ถนนประชาชื่น ก่อสร้างโดยกรมทางหลวง ในปี 2513                                     |
| ทางพิเศษ   | - ทางด่วนชั้นที่ 2 รับผิดชอบดูแลโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย<br>สร้างขึ้น ในปี 2536 |
|            | - ทางยกระดับบนถนนวิภาวดีรังสิต รับผิดชอบดูแลโดยกรมทางหลวง<br>สร้างขึ้นในปี 2536    |

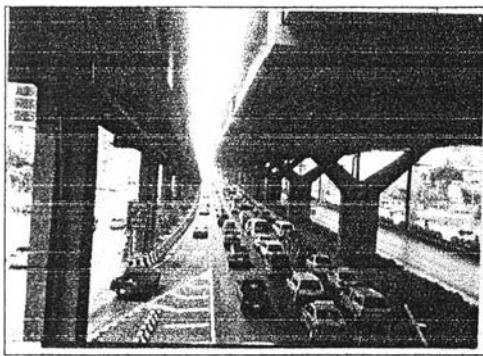
จะเห็นได้ชัดเจนว่าในช่วงแรกของการก่อสร้างถนนเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ถนนพหลโยธิน และ ถนนวิภาวดีรังสิตนั้น มุ่งเน้นการก่อสร้างถนนสายหลักเป็นสำคัญ โดยถนนที่สร้างขึ้นส่วนใหญ่จะมีเหตุผลในการก่อสร้าง คือ เพื่อเชื่อมกรุงเทพมหานครกับภูมิภาคทางด้านเหนือ อันเป็นเหตุผลด้านความมั่นคงทางการปกครองเป็นหลัก (ยกเว้นถนนลาดพร้าว ซึ่งสร้างขึ้นโดยเหตุผลของการเปิดพื้นที่เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยยามสงครามในสมัยนั้นเท่านั้น ไม่ได้วางแผนให้เกิดเป็นถนนสายรองแต่อย่างใด) พิจารณาได้จากการตัดถนนในลักษณะเป็นถนนลาดยาง ซึ่งมีความยาวเพียง 1 กิโลเมตรเท่านั้น) ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาโครงข่ายถนนในพื้นที่เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงไม่มีการพัฒนาถนนสายรอง-ถนนกระจายจราจรมารับ

การพัฒนาถนนสายหลักโดยปราศจากถนนสายรอง และถนนกระจายจราจรอย่างเป็นระบบ มารองรับ ทำให้เกิดการตัดถนนตรอกซอยย่อยเชื่อมต่อกับถนนพหลโยธินและถนนวิภาวดีรังสิตเป็นจำนวนมาก ทำให้ถนนทั้งสองซึ่งเป็นถนนสายหลักที่ควรจะทำหน้าที่ให้บริการการเดินทางในระดับความเร็ว 60 – 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ต้องประสบปัญหาการแออัดคับคั่งของการจราจรเป็นอย่างมาก ปัญหานี้มีการแก้ไขในถนนวิภาวดีรังสิตโดยการสร้างทางคู่ขนานหรือถนนเลียบข้าง (Frontage Road) เพื่อช่วยรับปริมาณจราจรจากแหล่งกำเนิดจราจรรอบด้านแล้ว แต่ในถนนพหลโยธินยังไม่



ถนนคู่ขนานหรือถนนเลียบข้างในถนนวิภาวดีรังสิต

สามารถทำการแก้ไขได้ เนื่องจากมีการพัฒนาการใช้ที่ดินภายหลังการก่อสร้างถนนจนเต็มพื้นที่โดยปราศจากการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และไม่มีกั้นเขตทางไว้เพื่อขยายถนนเพิ่มเติม ทำให้การจราจรบนถนนพหลโยธินในช่วงเขตพื้นที่จตุจักรติดขัดคับคั่งอย่างมาก โดยในช่วงโมงเร่งด่วนถนนสายนี้จะให้บริการจราจรในระดับความเร็ว 10 - 12 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งจุดเชื่อมต่อบนถนนพหลโยธินในพื้นที่เขตจตุจักร คือ ตั้งแต่ช่วงคลองบางซื่อ - คลองบางบัว ที่มีความยาวเพียง 7,223 เมตร มีจุดต่อเชื่อมทั้งหมดประมาณ 45 จุด โดยเป็นซอยตันถึง 27 ซอยทีเดียว



สภาพการจราจรบนถนนวิภาวดีรังสิต



สภาพการจราจรบนถนนพหลโยธิน

สำหรับถนนรัชดาภิเษกในช่วงของพื้นที่เขตจตุจักรนั้น เนื่องจากเป็นถนนที่มีการคำนึงถึงการควบคุมการเชื่อมต่อไว้ตั้งแต่เมื่อมีการวางแผนก่อสร้าง ซึ่งเป็นผลมาจากการเป็นถนนโครงการถนนในพระราชดำริ จึงไม่มีปัญหาการตัดถนนเชื่อมต่อกับถนนสายหลัก ประกอบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสองฝั่งของถนนรัชดาภิเษกเป็นการใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ราชการหรือสถาบันการศึกษาเป็นหลัก ไม่มีสถานประกอบการพาณิชย์รายย่อย ทำให้ถนนรัชดาภิเษกในพื้นที่นี้ไม่มีปัญหาการจราจรคับคั่ง (Traffic Generator) เท่าไรนัก แต่การที่มีการพัฒนาถนนที่มีบทบาทเป็นถนนสายหลัก คือ ถนนรัชดาภิเษก เข้ามาเชื่อมกับถนนสายหลักที่มีอยู่ คือ ถนนพหลโยธิน ก็ทำให้การจราจรบนถนนพหลโยธินเกิดปัญหาขึ้นบริเวณจุดตัดของถนนสายหลักทั้งสอง ซึ่งไม่มีการสร้างสะพานข้ามแยกมารองรับด้วย

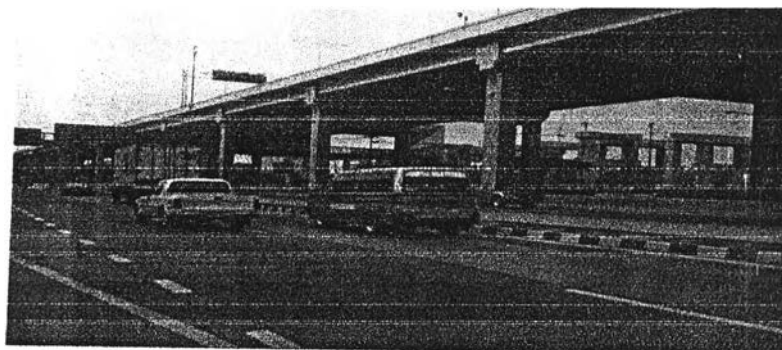
นอกจากปัญหาจุดเชื่อมต่อที่ส่งผลต่อการจราจรในพื้นที่แล้ว การขาดการวางแผนโครงข่ายถนนในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ยังทำให้เกิดปัญหาถนนสายหลักและถนนสายรองในพื้นที่ต้องมาบรรจบกันในลักษณะทาง 5 แยก คือ แยกที่บรรจบกันระหว่างถนนวิภาวดีรังสิต ถนนพหลโยธิน และถนนลาดพร้าว บริเวณ 5 แยกลาดพร้าว และยังมีการสร้างถนนสายหลักมาต่อเชื่อมกันเป็นสี่แยกถึง 3 จุดในพื้นที่ด้วย คือ

- 1) ถนนพหลโยธินตัดกับถนนวิภาวดีรังสิต
- 2) ถนนพหลโยธินตัดกับถนนรัชดาภิเษก
- 3) ถนนพหลโยธินตัดกับถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ (ถนนสายเกษตรศาสตร์-สุขาภิบาล 1)

ยกเว้นจุดตัดระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนรัชดาภิเษก ซึ่งมีการวางแผนการเชื่อมต่อไว้แล้ว เนื่องจากเป็นถนนที่เพิ่งดำเนินการไม่นาน ซึ่งการที่ถนนสายหลักที่สามารถให้บริการจราจรได้ครวละมาก ๆ ต้องมาบรรจบกันส่งผลให้การจราจรติดขัดบริเวณที่ทางมาบรรจบกันเป็นอย่างมาก การแก้ปัญหาการต่อเชื่อมถนนนี้ แม้ว่าจะสามารถทำได้โดยการสร้างทางยกระดับคร่อมทางแยกก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณอย่างมากด้วย

### 3. ปัญหาการประสานและการต่อเชื่อมระบบถนนเข้าด้วยกัน

ปัญหาด้านการขาดการประสานและการต่อเชื่อมระบบถนนเข้าด้วยกันที่เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่เขตจตุจักรนี้ เป็นผลมาจากการทำงานของหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษ ซึ่งดำเนินการโดย 2 หน่วยงาน คือ โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 (รับผิดชอบดูแลโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) กับ โครงการทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ (รับผิดชอบดูแลโดยกรมทางหลวง) นอกจากนี้ยังมีโครงการทางยกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร (ไฮปเวลล์) ของการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกด้วย จะเห็นได้ชัดเจนว่าทั้งโครงการทางด่วน โครงการทางยกระดับไฮปเวลล์ และโครงการทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์เป็นทางพิเศษที่ซ้อนทับอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทางพิเศษดังกล่าวนอกจากจะไม่ประสานกันแล้วยังเป็นการแข่งขันกันเองด้วย โดยเฉพาะทางพิเศษที่มีการดำเนินการเสร็จแล้วได้แก่ ทางด่วนขั้นที่ 2 และทางยกระดับโทลล์เวย์



สภาพโครงการทางพิเศษที่ซ้อนทับกันบนถนนวิภาวดีรังสิต

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าหากทางพิเศษสายต่าง ๆ สามารถเชื่อมต่อกันได้แล้ว จะสามารถลดปริมาณจราจรบนถนนสายหลัก คือ ถนนวิภาวดีรังสิตไปได้อีกจำนวนมาก และยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่จะเดินทางไปยังพื้นที่ทางด้านทิศเหนือของเมืองด้วย นอกจากนี้ การต่อเชื่อมระบบทางพิเศษที่มีการพิจารณาด้านผลประโยชน์อย่างรอบคอบและเป็นธรรม ยังจะสามารถลดภาระการขาดทุนของทางด่วนและทางยกระดับโทลล์เวย์ที่กำลังประสบอยู่ เนื่องจากการมีผู้ใช้บริการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ประมาณการไว้ด้วย โดยเฉพาะทางยกระดับดอนเมืองฯ ซึ่งภายหลังจากการที่ถนนวิภาวดีรังสิตมีการปรับปรุงขยายเขตทางและสร้างสะพานข้ามแยกทุกจุดจนมีลักษณะเป็นถนนซูเปอร์ไฮเวย์ที่ค่อนข้างสมบูรณ์แล้ว ก็ทำให้การจราจรมีความคล่องตัวจนไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขึ้นทางยกระดับอีกต่อไปด้วย



#### 4.4.3 การพัฒนาระบบถนนที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่เขตจตุจักร

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าถนนมีหน้าที่หลักที่ขัดแย้งกันในตัวเอง 2 ประการ คือ ให้บริการการจราจรและให้บริการพื้นที่สองข้างทาง แต่หากการควบคุมและการวางแผนหรือการวางผังเมืองด้วยเทคโนโลยีด้านการคมนาคมและการใช้ที่ดินที่เหมาะสมสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแล้ว ก็จะทำให้เมืองน่าอยู่และมีสภาพแวดล้อมที่ดีตามขอบเขตของการวางแผน ไม่มีการขยายตัวกระจัดกระจายหรือเจริญเติบโต ตามยกากรรมอย่างไร้ทิศทาง

แต่เมื่อพิจารณาพัฒนาการของการคมนาคมและการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจหรือมีบทบาทในการพัฒนาเมืองในอดีตไม่ได้มีการตระหนักถึงหลักการข้างต้น กฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมือง คือ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เพิ่งจะมีผลบังคับใช้ใน ปี พ.ศ.2535 ซึ่งตามหลังการเกิดขึ้นของการก่อสร้างถนนสายต่าง ๆ ถึง 100 กว่าปี (แม้จะเคยมีการให้ความสำคัญในสาระของการวางแผนปรับปรุงการขนส่งในแง่ของการวางแผนทางการควบคุมการพัฒนาเมืองในแนวคิดทางผังเมืองมาแล้วในผังลิตซ์ฟีลด์และผังนครหลวงแล้วก็ตาม) ทำให้กรุงเทพฯ มีการขยายตัวอย่างขาดการวางระบบระเบียบที่มีการวางแผนล่วงหน้า หรือขาดการควบคุมให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาที่เหมาะสม โดยมีการให้เสรีภาพเกินขอบเขตในการใช้พื้นที่ ซึ่งใครก็อาจจัดสรรที่ดินติดถนนขอยหรือก่อสร้างอาคารตามใจชอบก็ได้ ทำให้เกิดเป็นถนนตรอกซอยไม่ได้มาตรฐานมากมายทอดตัวตามแนวยาวของถนนสายใหม่ที่ถูกก่อสร้างขึ้น โดยหน่วยงานที่เป็นหลักในการก่อสร้างถนนต่าง ๆ ก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการดูแลพื้นที่ 2 ข้างถนน เพื่อให้ถนนได้ทำหน้าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ตั้งแต่เริ่ม รวมถึงการไม่มีความเด็ดขาดในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ก่อสร้างถนนกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการใช้ที่ดินด้วย การขาดการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินควบคู่กับการก่อสร้างถนนดังที่กล่าวมาส่งผลต่อสภาพการสัญจรและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ มากมาย

สำหรับการพัฒนาระบบถนนในเขตจตุจักรนั้นก็ได้ออกให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ส่งผลต่อทั้งสภาพการจราจรเองและส่งผลต่อสภาพพื้นที่หลายประการ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

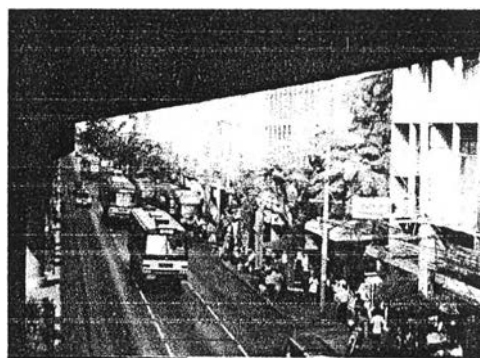
##### 1. ปัญหาการขยายตัวตามแนวถนนสายหลัก

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความเป็นมาที่ยาวนานนับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ในขณะที่รัฐบาลเน้นการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานของประเทศให้เชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ การพัฒนาถนนทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วซึ่งเป็นไปตามกลไกของตลาด ซึ่งการพัฒนาของพื้นที่ดินว่างเปล่าที่พบเห็นได้มากในพื้นที่ชานาข้างริมฝั่งถนน 2 ด้าน มักจะกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินหลัก คือ การพัฒนาที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและพักอาศัยมากที่สุด ดังนั้น การขาดการวางหลักการด้านคมนาคมให้มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้การขยายตัวของเมืองมักมีลักษณะเป็นการพัฒนาของย่านการค้าไปตามแนวยาวของถนน ซึ่งย่านการค้าเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อระบบการจราจรบนถนนสายหลักที่ย่านการค้านั้นตั้งอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการเชื่อมต่อทางเข้าถึงโดยตรงจากถนนสายหลักสู่อาคารพาณิชย์ต่าง ๆ

กรณีของพื้นที่เขตจตุจักรนั้นจะสามารถพบกับปัญหาได้อย่างชัดเจนในถนนแทบทุกสาย ทั้งถนนสายหลักและสายรอง คือ จะมีอาคารศูนย์การค้าและอาคารพาณิชย์กรรมทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่มากมายตั้งอยู่ริมสองฝั่งถนน โดยมีแนวทางการพัฒนาแบบย่านธุรกิจและการค้าขนาดใหญ่ที่วางตัวตามแนวถนน (Principal Business Thoroughfare) ในลักษณะของ Ribbon Development การเกิดมีการเชื่อมต่อถนนซอยจำนวนมากกับถนนใหญ่ลึกเข้าไปสองข้างทางโดยตรงนี้จะมีผลกระทบต่อรถที่วิ่งในถนนดังกล่าว คือ ทำให้ต้องลดความเร็วลงในจุดเข้าออกเหล่านั้น ซึ่งความเร็วของรถในถนนนี้มีส่วนสัมพันธ์กับสภาพการจราจรในถนนด้วย เพราะเมื่อรถวิ่งช้าหรือมีการเปลี่ยนความเร็วบ่อยครั้ง การเลี้ยวไหลของการจราจรก็จะมีเสถียรภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถนนจะไม่มี ความคล่องตัวในการจราจร ปัญหานี้จะเห็นได้ชัดเจนในถนนพหลโยธินและถนนวิภาวดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงโมงเร่งด่วนทั้งช่วงเช้าและเย็น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าถนนทั้งสองมีการพัฒนาเข้ามาในพื้นที่ศึกษาตั้งแต่ยุคแรก ๆ ของการพัฒนากรุงเทพฯ ตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีความหมาย ข้อกำหนด หรือข้อบัญญัติใด ๆ ในการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ริมฝั่งถนนแต่อย่างใด



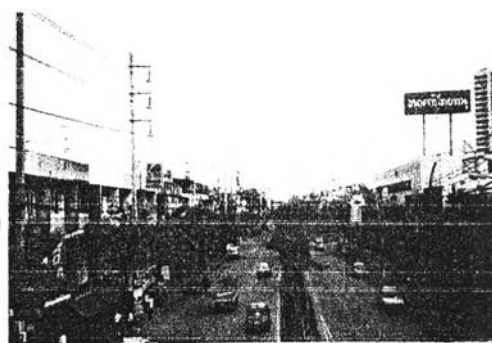
การใช้ที่ดินริมถนนวิภาวดีรังสิต



การใช้ที่ดินริมถนนพหลโยธิน

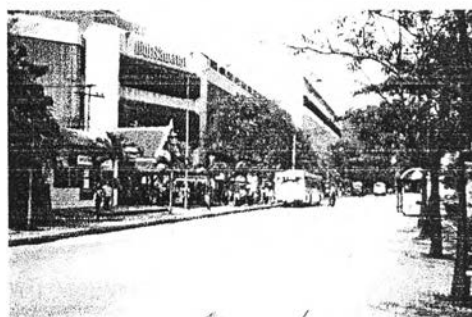
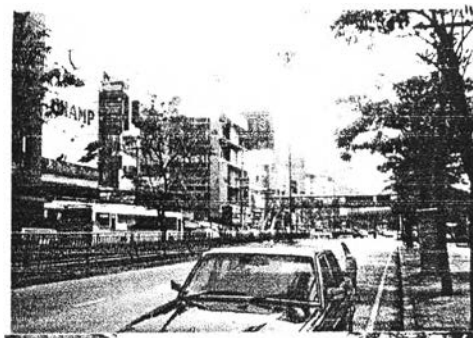


การใช้ที่ดินริมถนนงามวงศ์วาน



การใช้ที่ดินริมถนนลาดพร้าว

ผลของการขาดการกำหนดการวางแผนในการใช้มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินมาเป็นเครื่องมือในการขึ้นนำการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาระบบถนนยังทำให้ถนนสายหลักต่าง ๆ ในพื้นที่เขตจตุจักรมีการพัฒนาการใช้ที่ดินปะปนกันตลอดริม 2 ฝั่งของถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่สามเหลี่ยมในตอนต้นถนนลาดพร้าว คือ พื้นที่ที่โอบล้อมด้วยถนนสายหลัก 3 สาย ได้แก่ ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต และถนนรัชดาภิเษก เป็นพื้นที่ที่ดึงดูดการพัฒนาการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น เช่น อาคารสำนักงานขนาดใหญ่ สถานประกอบการพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ สถาบันการศึกษา เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำให้เกิดการดึงดูดการเดินทางเข้ามาแออัดคับคั่งในพื้นที่เป็นอย่างมากด้วย



จากการศึกษาการควบคุมการใช้ที่ดินริมถนนสายหลักในพื้นที่เขตจตุจักร พบว่า การบัญญัติกฎหมายควบคุม โดยการห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารบางประเภทที่เชื่อว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรในพื้นที่ภายในระยะ 15 เมตรจากเขตถนนทั้ง 2 ฝั่งในพื้นที่เขตจตุจักรนั้น ได้เริ่มมีขึ้นภายหลังจากการสร้างถนนรัชดาภิเษกและเปิดใช้งานอย่างเป็นทางการแล้ว โดยข้อบังคับการพัฒนาสิ่งปลูกสร้าง 2 ฝั่งถนนในพื้นที่เขตนี้มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลำดับดังนี้

ก. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แผนที่ 4.3)

ข. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากในท้องที่แขวงบางซื่อ เขตดุสิต และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2530 (แผนที่ 4.4)

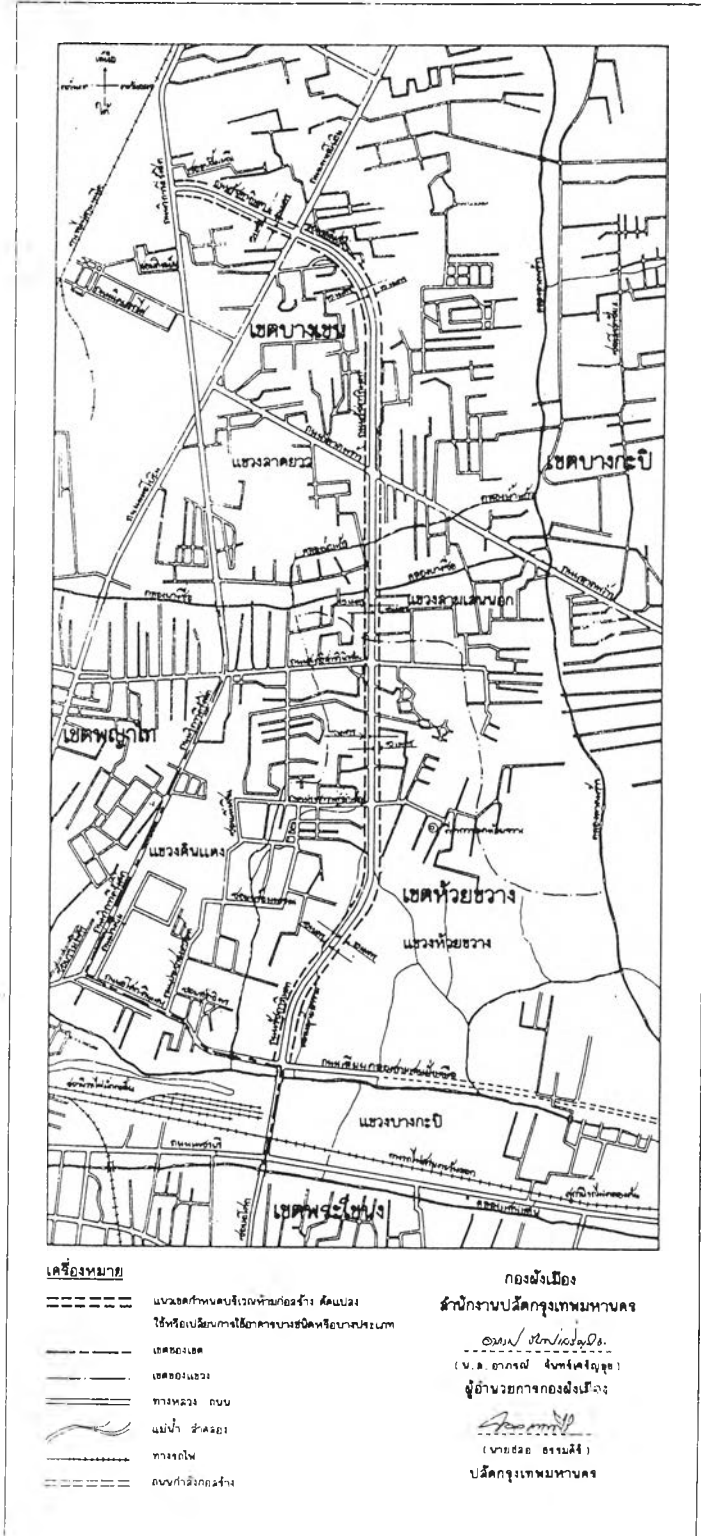
ค. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทริมถนนวงเวียนควอดใหม่ ช่วงแยกเกษตรศาสตร์-ถนนนวมินทร์ (ถนนสุขาภิบาล 1) ทั้งสองฟากในท้องที่แขวงลาดยาว เขตจตุจักร แขวงจรเข้บัว แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว และแขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2542 (แผนที่ 4.5)

นอกจากพื้นที่ที่มีการออกข้อบัญญัติควบคุมดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่มีการควบคุมใด ๆ อีก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีการพัฒนาพื้นที่จนเต็มภายหลังจากการก่อสร้างถนนแล้ว โดยเฉพาะในถนนพหลโยธิน ถนนลาดพร้าว และถนนวิภาวดีรังสิต

แผนที่ท้ายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร  
 เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท  
 ริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง  
 และแขวงลาดยาว เขตบางเสน กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2528

มาตรา 22

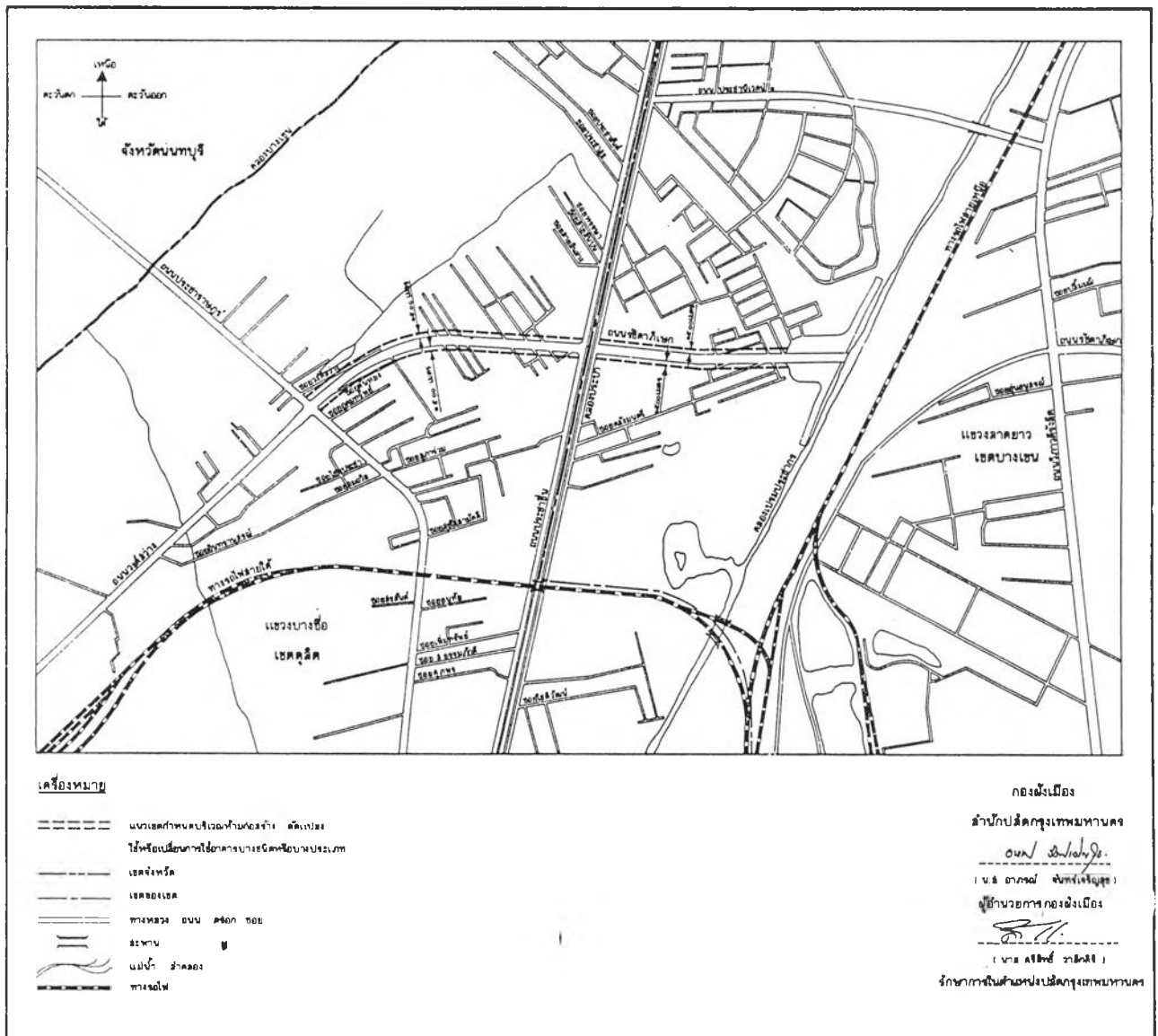
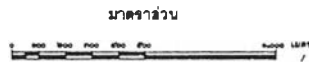


- เครื่องหมาย**
- ========== ควบคุมพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท
  - เขตองค์เขต
  - เขตองค์แขวง
  - ==== ทางหลวง ถนน
  - ~~~~~ แม่น้ำ ลำคลอง
  - ทางรถไฟ
  - ==== ถนน/ทางจักรยาน

กรุงเทพมหานคร  
 สำนักวางแผนผังเมือง  
 อรรถ วัฒนวิเชียร  
 (นายช่างผังเมือง)  
 ผู้อำนวยการกองผังเมือง  
 (นายธวัช อารัมศิริ)  
 ปลัดกรุงเทพมหานคร

แผนที่ 4.3

แผนที่ทำข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร  
 เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง สดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท  
 บริเวณนอกรั้วกำแพงที่รื้อถอน ภายในท้องที่แขวงบางซื่อ เขตดุสิต  
 และแขวงตลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร  
 พ.ศ. ๒๕๓๐



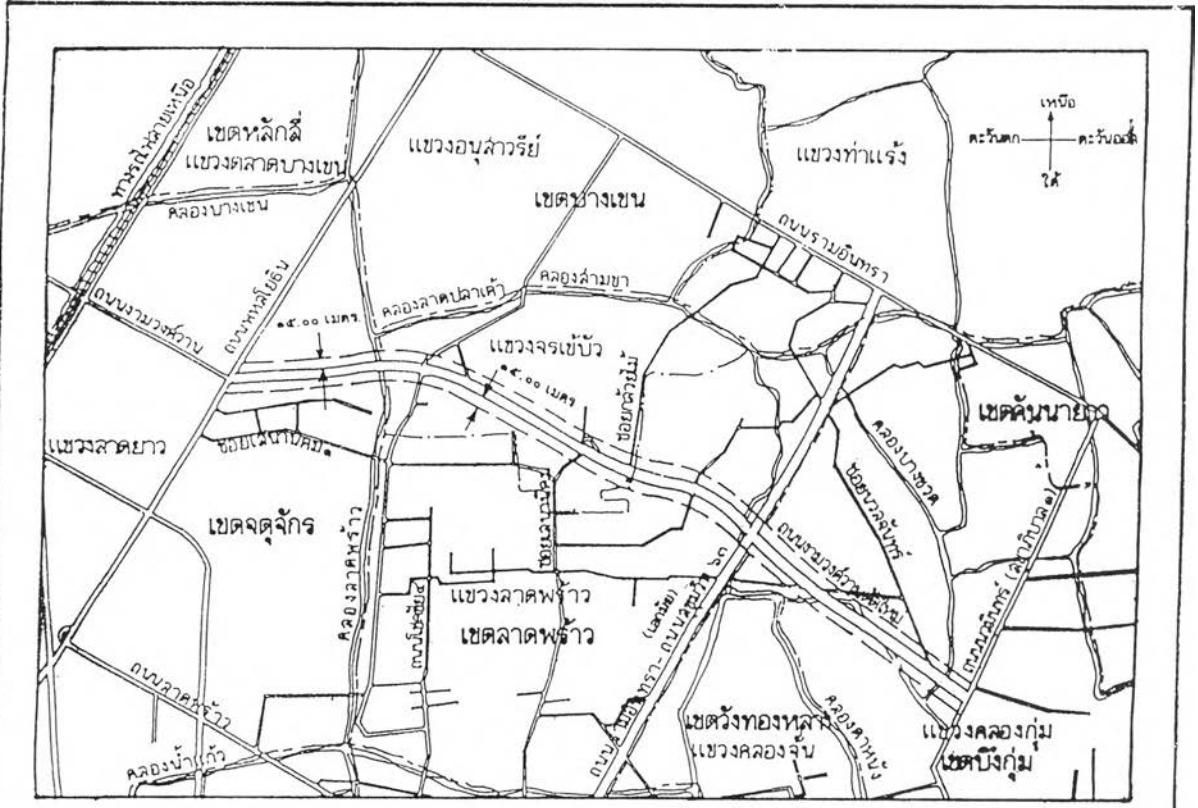
แผนที่ 4.4

แผนที่ท้ายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท  
 ริมถนนจามวงศ์วนต์ใหม่ ช่วงทางแยกเกษตรศาสตร์ - ถนนนวมินทร์ (ถนนอุชาติบาล ๑) ทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงลาดยาว เขตจตุจักร แขวงจรเข้บัว แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว และแขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตราวน



เครื่องหมาย

- แนวเขตกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท
- - - - - เขตของเขต
- . - . - เขตของแขวง
- ==== ทางหลวง ถนน ตรอก ซอย
- ||| ละพาน
- แม่น้ำ ลำคลอง
- +++++ ทางรถไฟ

สำนักผังเมือง

(นายลูทธิชัย ทรรคนฤชต์)  
 ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง  
 (นายประเสริฐ ล้มะลาภา)  
 ปลัดกรุงเทพมหานคร

แผนที่ 4.5

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการถอยร่นแนวในระยะ 15 เมตร ไม่ได้ลดปริมาณการจราจรในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่อย่างไร เนื่องจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนไปโดยมีแนวโน้มในการใช้ประโยชน์เพื่อการค้าและธุรกิจมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปริมาณจราจรในพื้นที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย การกำหนดระยะถอยร่น 15 เมตร อาจควบคุมไม่ให้เกิดอาคารในระยะดังกล่าวได้ แต่ในระยะที่เกินกว่า 15 เมตร ย่อมไม่สามารถควบคุมการพัฒนาได้ ซึ่งกรณีนี้สังเกตเห็นได้ในถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ซึ่งเป็นถนนที่เพิ่งเปิดใช้งานอย่างเป็นทางการ และมีข้อบัญญัติควบคุมการใช้ที่ดินโดยกำหนดระยะถอยร่น 15 เมตร ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการพัฒนาการใช้ที่ดิน 2 ข้างทางในรูปแบบสถานประกอบการขนาดใหญ่ เช่น สเวนอาหาร โดยมีพื้นที่จอดรถตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ก็เป็นที่คาดว่าจะมีการควบคุมความหนาแน่นในการใช้ที่ดิน โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การควบคุมอัตราความสูงของอาคารสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ การกำหนดพื้นที่ว่างในการใช้พื้นที่ดินต่อไป ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครไปแล้ว

## 2) ปัญหาพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Super Block)

ปัญหาพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ในเขตจตุจักรนี้ได้มีการศึกษาไว้ใน "โครงการปรับแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล" โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 โดยบริเวณที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ ได้แก่ บริเวณสุทธิสาร/ลาดพร้าว ซึ่งเป็นพื้นที่ประมาณ 3 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ดังกล่าวถูกล้อมรอบด้วยถนนสายหลัก และสายรอง (อธิบายจากแผนที่ 4.9) ดังนี้

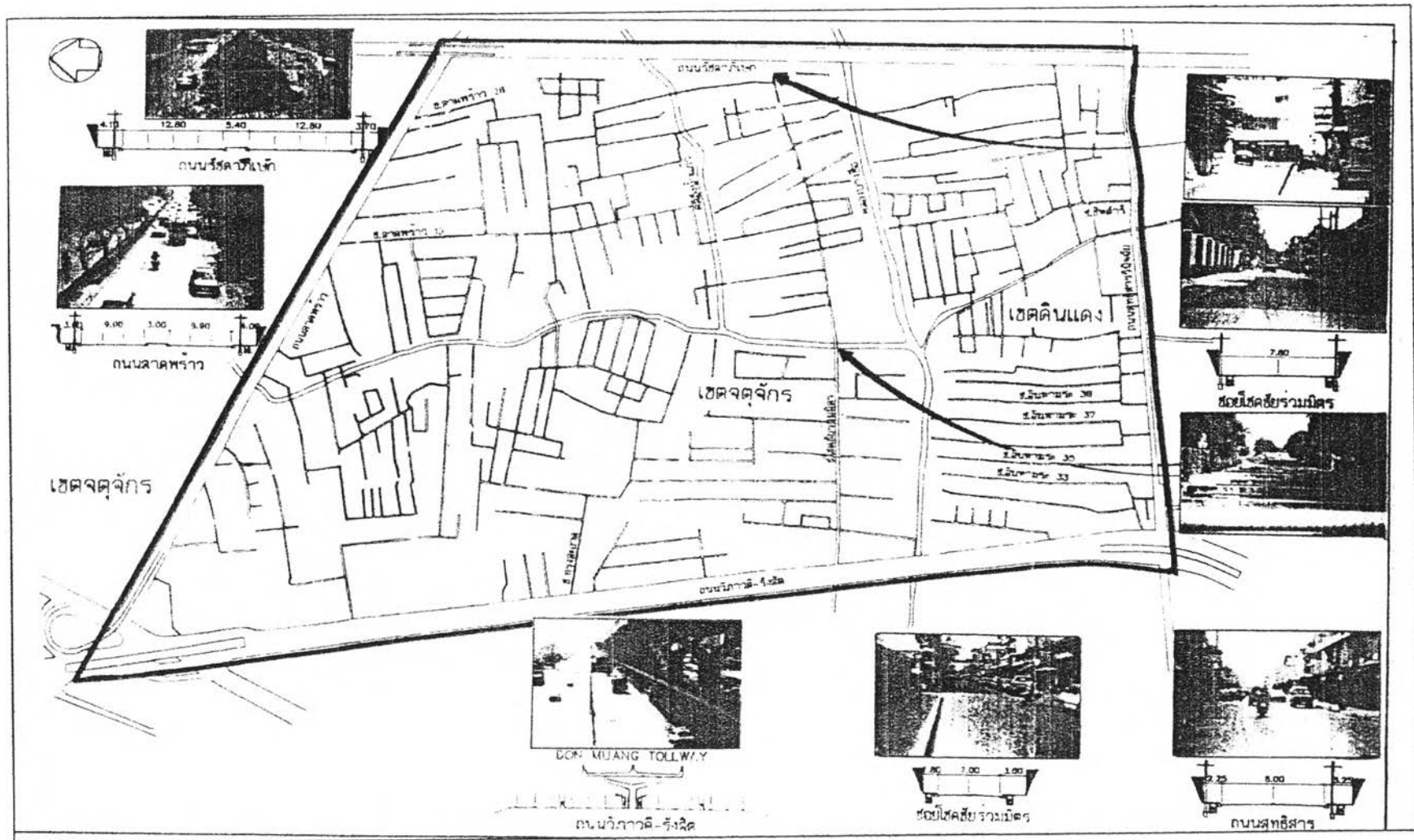
ด้านเหนือ	จรด	ถนนลาดพร้าว
ด้านใต้	จรด	ถนนสุทธิสารวินิจฉัย
ด้านตะวันออก	จรด	ถนนรัชดาภิเษก
ด้านตะวันตก	จรด	ถนนวิภาวดีรังสิต

- ถนนวิภาวดีรังสิต เป็นถนนสายหลักขนาด 10 ช่องจราจร โดยมีช่องจราจรในช่องทางด่วน 6 ช่อง และจราจรในช่องทางคู่ขนานข้างละ 2 ช่องจราจร เป็นเส้นทางหลักซึ่งเชื่อมต่อเข้ากับระบบทางด่วนชั้นที่ 1 และรองรับการเดินทางระหว่างศูนย์กลางกรุงเทพฯ กับพื้นที่กรุงเทพฯ ตอนเหนือ

- ถนนลาดพร้าว กรณีพื้นที่ปิดล้อมนี้ ถนนลาดพร้าวจัดเป็นถนนสายหลักขนาด 6 ช่องจราจร มีทางเท้าและเกาะกลางเปิดเป็นระยะ ๆ เป็นเส้นทางหลักสายหนึ่งบนพื้นที่ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพฯ

- ถนนรัชดาภิเษก จัดเป็นถนนสายหลักขนาด 8 ช่องจราจร เป็นส่วนหนึ่งของถนนวงแหวนรอบกลาง มีทางเท้าและเกาะกลาง มีจุดเปิดให้กลับรถที่บริเวณใกล้ทางแยกลาดพร้าวและบริเวณใกล้แยกสุทธิสาร

ส่วนถนนสายหลักอีกสายหนึ่ง เป็นถนนสายหลักที่อยู่นอกพื้นที่เขตจตุจักร คือ ถนนสุทธิสาร ถนนสายนี้จัดเป็นถนนสายรองขนาด 3 ช่องจราจร มีทางเท้าแต่ไม่มีเกาะกลาง



แผนที่ 4.6 พื้นที่ปิดล้อมบริเวณเขตจตุจักร - สุทธิสาร





โครงข่ายถนนที่ล้อมรอบพื้นที่ปิดล้อมนี้มีความยาวทั้งสิ้นประมาณ 8 กิโลเมตร นอกจากนี้โครงข่ายถนนทั้ง 4 สายดังกล่าวแล้ว ภายในพื้นที่ปิดล้อมยังมีโครงข่ายถนนที่ทำหน้าที่เสมือนถนนสายรองภายในพื้นที่อยู่ 2 สาย คือ

- ซอยโชคชัยร่วมมิตร มีขนาด 2 ช่องจราจร เชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนรัชดาภิเษก โดยที่ส่วนของถนนที่เชื่อมเข้ากับถนนรัชดาภิเษกผ่านไปในที่ดินของเอกชนประมาณ 20 เมตร

- ซอยวิภาวดี 20 / ซอยลาดพร้าว 18 ทั้ง 2 ซอยนี้มีขนาด 2 ช่องจราจรประกอบกันเป็นทางลัดเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตและถนนลาดพร้าว

โครงข่ายถนนส่วนอื่น ๆ ภายในพื้นที่จัดเป็นถนนเชื่อมเพื่อกระจายจราจรที่มีอยู่อย่างหนาแน่นมาก ทางเข้าออกพื้นที่ทางฝั่งถนนวิภาวดีรังสิตมีทั้งหมด 8 ซอย เป็นทางลัด 4 ซอย และทางตัน 4 ซอย ทางเข้าออกพื้นที่ฝั่งถนนลาดพร้าวมีทางเข้าออกทั้งสิ้น 13 ซอย เป็นซอยทางลัด 7 ซอย ทางเข้าออกพื้นที่ฝั่งถนนรัชดาภิเษกมีทางเข้าออกเพียง 1 ซอย --- ส่วนทางออกพื้นที่ฝั่งถนนสุทธิสารมีทางเข้าออกทั้งหมด 11 ซอย พื้นที่ตอนล่างบริเวณสุทธิสารซึ่งคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด แยกออกจากพื้นที่ส่วนเหนือในบริเวณลาดพร้าวโดยมีคลองบางชื่อมาขึ้น การเชื่อมต่อของพื้นที่ทั้งสองส่วนนอกจากถนนรอบนอก คือ ถนนวิภาวดี รังสิตและถนนรัชดาภิเษกแล้ว ไม่มีถนนเชื่อมต่อภายในระหว่างพื้นที่ การเข้าออกพื้นที่ทางด้านใต้เข้าได้ทางเดียว คือ ถนนสุทธิสาร

สำหรับการใช้ที่ดินบริเวณพื้นที่ปิดล้อมนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮาส์ ซึ่งตั้งอยู่บนถนนภายในพื้นที่ที่มีความกว้างเพียง 6-7 เมตรเท่านั้น นอกจากนั้น ก็จะเป็นอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่รอบ ๆ พื้นที่บนถนนสายหลัก ยกเว้นทางฝั่งถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอาคารสำนักงาน สถาบันการศึกษา ศูนย์ตัวแทนจำหน่ายต่าง ๆ และการพัฒนาพื้นที่ในช่วงหลังประมาณ 5 - 10 ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาพื้นที่ภายในเป็นอาคารชุดเพื่อพักอาศัยมากพอสมควร

สภาพพื้นที่ปิดล้อมซึ่งภายในพื้นที่ขาดถนนภายในซึ่งจะทำหน้าที่ระบายการจราจรก่อนออกสู่ถนนสายหลักดังกล่าวข้างต้นนี้ส่งผลกระทบต่อการจราจรเป็นอย่างมาก โดยก่อให้เกิดการคับคั่งของการจราจรบนถนนสายหลัก และทำให้ผู้อยู่อาศัยภายในพื้นที่ต้องเข้า-ออกทางถนนสายหลักเพียงอย่างเดียว ไม่มีทางเลือกอื่น ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการคับคั่งตามจุดเลี้ยวกลับ และจุดเชื่อมต่อต่าง ๆ และเป็นสาเหตุให้เวลาในการเดินทางของประชาชนต้องเพิ่มขึ้น ทำให้ความเร็วเฉลี่ยของการจราจรในโครงข่ายลดลง และทำให้ปริมาณการจราจรที่ทางแยกเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นด้วย

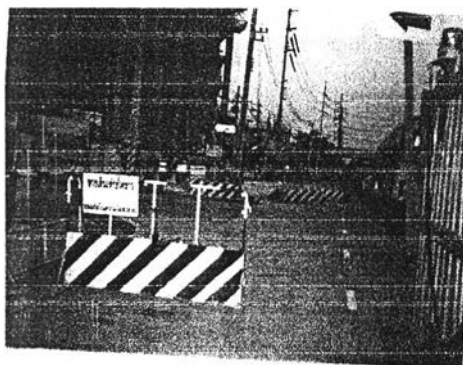
จากการที่ได้มีการศึกษาปัญหาพื้นที่ปิดล้อมนี้โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกแล้ว ก็ทำให้มีการเสนอแนวทางการปรับปรุงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหานี้ โดยมีแนวทางการปรับปรุงตามขั้นตอนต่าง ๆ 4 ขั้นตอน (รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์(ส่วนที่ 2) โครงการปรับแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ; 2537 หน้า 35-46) ซึ่งขณะนี้มีการดำเนินการได้ไปบ้างแล้ว เช่น มีการปรับปรุงถนนที่ทำหน้าที่เป็นถนนสายรองในพื้นที่ คือ ซอยโชคชัยร่วมมิตร เพื่อให้เป็นถนนระบายการจราจรที่เชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนรัชดาภิเษกให้เป็นทางลัดตามมาตรฐานแล้ว แต่ก็ยังไม่

สามารถดำเนินการได้ครบตามขั้นตอนทั้งหมด เนื่องจากต้องประสบปัญหาเรื่องการจัดเตรียมเส้นทางตามแผนงาน ซึ่งต้องผ่านเข้าไปในชุมชนและที่ดินของเอกชน จึงต้องมีการเวนคืนที่ดินที่เป็นของเอกชนด้วย

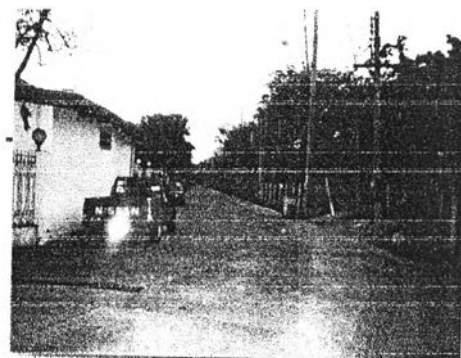
### 3) ปัญหาสังคมในพื้นที่

ปัญหานี้เป็นผลมาจากการปล่อยให้มีการตัดถนนซอยอย่างอิสระโดยนักพัฒนาในภาคเอกชนมาตั้งแต่อดีต ทำให้เกิดถนนซอยย่อยในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยถนนซอยย่อยส่วนใหญ่ในพื้นที่นี้จะเชื่อมต่อกับถนนลาดพร้าวและถนนพหลโยธิน ซึ่งถนนทั้ง 2 สายนี้จะทำหน้าที่เป็นถนนที่ให้บริการการใช้ที่ดินแบบที่พักอาศัยเป็นสำคัญ ถนนซอยย่อยดังกล่าวมักจะเป็นซอยตันที่ไม่ได้ขนาดมาตรฐาน และเป็นถนนส่วนบุคคลที่รัฐไม่มีสิทธิเข้าไปปรับปรุงหากไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้น จึงทำให้ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมขึ้นในหลาย ๆ กรณี เช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน คือ ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

สำหรับพื้นที่เขตจตุจักรนี้มีถนนซอยย่อยที่เกิดจากการพัฒนาโดยภาคเอกชนมากมาย ทั้งที่ได้โอนให้เป็นความดูแลของภาครัฐแล้วและที่ยังเป็นถนนส่วนบุคคลอยู่ ซึ่งถนนซอยย่อยดังกล่าวบางซอยก็สามารถเป็นตัวอย่งของซอยที่ไม่ได้มาตรฐาน และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมที่ร้ายแรงในพื้นที่ได้เช่นกัน ในเรื่องนี้จะพิจารณาได้จากการรวบรวมเสียงร้องเรียนของประชาชน 50 เขต เกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ทำการรวบรวมเพื่อเผยแพร่และตักเตือนประชาชน พบว่า ซอยที่อันตรายเป็นอันดับแรกในกรุงเทพฯ อยู่ในพื้นที่เขตจตุจักร คือ ซอยลาดพร้าว 21 ซอยดังกล่าวมีลักษณะเป็นซอยลึก 500 เมตร มีความกว้าง 7.2 เมตร มีบ้านเรือนประมาณ 50 หลัง ทั้งหมดเป็นบ้านพักอาศัย ไม่มีร้านค้า ภายในซอยจึงไม่พลุกพล่านและมีพุ่มไม้รก ซึ่งเวลากลางคืนจะมีมืดและเปลี่ยวมาก ทำให้เกิดการจี้ปล้นกันบ่อยครั้ง และเคยมีการทำร้ายร่างกายจนถึงแก่ชีวิตมาแล้วด้วย



สภาพบริเวณปากซอยลาดพร้าว 21



สภาพภายในซอยลาดพร้าว 21

#### 4.5 สรุปการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เมือง

จากการศึกษาบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ และพื้นที่เขต จตุจักร สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาของการพัฒนาระบบถนนในปัจจุบัน ได้แก่ การดำเนินการในลักษณะของการไม่ขึ้นแก่กันและการขาดการประสานงานกันในการพัฒนาระบบถนนระหว่างหน่วยงานของภาครัฐเอง และระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ สำหรับภาครัฐ หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการพัฒนาระบบถนนทั้งหน่วยงานด้านการปฏิบัติและหน่วยงานด้านการวางแผนต่างก็มีเอกภาพในการดำเนินงานตามแผนงานของตน ทำให้มีการขาดการประสานงานกันด้านนโยบาย ทั้งการประสานงานนโยบายของแต่ละหน่วยงานเอง และนโยบายที่มีการเสนอแนะโดยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก โดยเฉพาะในเรื่องของการก่อสร้างถนน สะพาน และระบบขนส่งมวลชน ว่าในแต่ละช่วงปีของแผนควรจะสร้างถนนเท่าใด หรือสร้าง สะพานเท่าใด เพื่อให้งานในส่วนรวมมีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในเรื่องนี้ ศ.พ.ต.ต.ยงยุทธ สาระสมบัติ อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ ฉบับที่ 314 วันที่ 17-23 ธันวาคม 2543 หน้า 6 ว่า

“ ...การลงทุนในการก่อสร้างระบบโครงข่ายคมนาคมในช่วงที่ผ่านมาอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ในขณะที่เดียวกันสำนักงานประมาณเองก็อนุมัติไปตามหน้าที่ โดยไม่ได้คำนึงว่าโครงการนั้น ๆ จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่รัฐบาลได้วางกรอบไว้หรือไม่ อย่างเช่นการลงทุนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ลงทุนก่อสร้างและดำเนินการโดยคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมา แต่พอเอาเข้าจริงก็ต้องประสบกับสภาวะขาดทุนอย่างหนัก ซึ่งตนมองว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยคงต้องใช้เวลานานถึง 17 ปี กว่าที่จะมีศักยภาพในด้านการลงทุนต่อไปอีก...ฯ ”

จากการกล่าวข้างข้างต้น ทำให้เห็นว่าการจัดการและการวางแผนด้านระบบถนนของกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน ยังมีลักษณะที่ละเลยหรือขาดการปฏิบัติตามที่ได้วางแผนไว้โดยหน่วยงานด้านการวางแผน ซึ่งการดำเนินการที่ปราศจากการวางแผนนั้น ก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว คือ ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรคับคั่งตามทางร่วม ทางแยก ที่ถนนแต่ละสายมาบรรจบกัน หรือก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมของลำดับศักยภาพของถนน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น และบางครั้งการแก้ไขยังอาจติดปัญหาการเวนคืนที่ดินที่มีการพัฒนาหลังจากตัดถนนแล้วเสร็จ ซึ่งทำให้ต้องเสียงบประมาณในการแก้ไขอีกจำนวนมากด้วย

นอกจากผลเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว การขาดการประสานงานการพัฒนาโครงข่ายถนนของหน่วยงานต่าง ๆ ยังทำให้โครงข่ายถนนสายรองในพื้นที่ไม่สามารถขึ้นนำการพัฒนาระบบถนนที่ถูกต้องเหมาะสมให้แก่ภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรือข้อบัญญัติใด ๆ สำหรับการควบคุมการพัฒนาระบบถนนของภาคเอกชนรายย่อย ทำให้ภาคเอกชนมีการ

ตัดถนนได้เองอย่างอิสระโดยไม่ต้องมีการประสานงานกับภาครัฐ ยกเว้นการขออนุญาตตัดคั่นหินทางเท้า เพื่อเชื่อมต่อพื้นที่ของตนเข้าออกสู่ถนนสายหลักสายรองเท่านั้น

ผลจากการดำเนินการอย่างอิสระของภาคเอกชนโดยไม่มีมีการประสานงานระบบถนนในพื้นที่กับหน่วยงานหนึ่งใด ทำให้โครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานครต้องประสบกับปัญหาการพัฒนาโครงข่ายถนนตามลำดับศัภยที่เหมาะสมมาตั้งแต่อดีต เพราะเหตุว่าภาคเอกชนซึ่งมีการดำเนินการใด ๆ ได้อย่างอิสระ ย่อมจะดำเนินการในลักษณะของการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของการพัฒนา คือ ลงทุนน้อยที่สุดเพื่อการเข้าถึงพื้นที่มากที่สุดดังที่ปรากฏเป็นสภาพการพัฒนาอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาและการวิเคราะห์การพัฒนา ระบบถนนและการพัฒนาพื้นที่เขตจตุจักรจะพบปัญหาการพัฒนาของภาคเอกชนที่ขาดความเหมาะสมได้ในถนนแทบทุกสาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาเมื่อภาครัฐจะเข้ามาทำการพัฒนาโครงข่ายถนนที่เหมาะสมในภายหลังเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐมีการวางแผนการพัฒนาถนนสายรองประเภทถนนรวม/กระจายการจราจรในพื้นที่ภายหลังจากการก่อสร้างระบบถนนสายหลักสายรองแล้ว จะทำให้การพัฒนาของภาคเอกชนมีความเป็นระเบียบและมีแนวทางในการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้นด้วย และทำให้รัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงข่ายถนนในภายหลังอย่างที่เป็นอย่างอยู่ด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากมีการวางแผนโครงข่ายการคมนาคมอย่างรอบคอบ และมีหน่วยงานที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจในเรื่องของโครงข่ายคมนาคมแล้ว การที่จะมีหน่วยงานหรือภาคเอกชนที่จะปฏิบัติงานเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนมากน้อยเพียงไรก็จะไม่ทำให้ระบบถนนเกิดเป็นปัญหาไปได้