

รัฐกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด : ศึกษาปัญหาความซับซ้อนและความขัดแย้ง
ในการกำหนดนโยบาย

พันตำรวจเอก อนันต์ โตสงวน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการกรอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-646-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE STATE AND ITS RESOLUTION OF TRAFFIC PROBLEMS :
A STUDY OF THE PROBLEMS OF COMPLEXITY AND CONFLICT OF
POLICY FORMULATION**

POLICE COLONEL ANAN TOSANGUAN

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science in Government**

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-638-646-8

อนันต์ โตสงวน. พ.ต.อ. : รัฐบาลกับการแก้ไขปัญหาจราจร : ศึกษาปัญหาความซับซ้อนและความ
ขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย (THE STATE AND ITS RESOLUTION OF TRAFFIC
PROBLEMS : A STUDY OF THE PROBLEMS OF COMPLEXITY AND CONFLICT
OF POLICY FORMULATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 173 หน้า.
ISBN 974-638-646-8

วิทยานิพนธ์นี้ ต้องการศึกษาปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของรัฐ โดยตั้ง
สมมุติฐานว่า ปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรเกิดจากความซับซ้อนและความขัดแย้ง
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า ความซับซ้อนในแง่โครงสร้างและกระบวนการบริหาร และความขัดแย้งใน
ประเด็นอำนาจหน้าที่, ความต้องการบรรลุเป้าหมายและความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายการ
แก้ไขปัญหาจราจรของรัฐ

ภาควิชาการปกครอง.....

สาขาวิชาการปกครอง.....

ปีการศึกษา ..2540.....

ลายมือชื่อนิสิต พ.ต.อ. อนันต์ โตสงวน

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา อนุสรณ์ ลิ้มมณี

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม -

C730014 : MAJOR : GOVERNMENT
KEY WORD: COMPLEXITY / CONFLICT / TRAFFIC PROBLEMS

ANAN TOSANGUAN POL.COL. : THE STATE AND ITS RESOLUTION OF TRAFFIC PROBLEMS : A STUDY OF THE PROBLEMS OF COMPLEXITY AND CONFLICT OF POLICY FORMULATION. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.ANUSORN LIMMANEE. Ph.D. 173 pp. ISBN 974-638-646-8

This thesis is aimed at studying the problem of traffic policy formulation. It is hypothesized that the problem of policy formulation results from the complexity and conflict among the public agencies concerned.

It is found that the complexity instructure and administrative process and conflict in authority, goal and diversity among the agencies responsible for solution of the traffic problems are actually two of important obstacles in the traffic policy formulation.

ภาควิชา.....การปกครอง.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อนิสิต..... พ.อ. งามสงวน.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... อ. นุส.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จ	เกิดจากความ	พยายาม
กอรปกับความ	ตั้งใจ	ร่วมเกื้อ
คุณอาจารย์	ใหญ่ยิ่ง	ช่วยจนเจือ
บุตรภรรยา	ช่วยเหลือ	กำลังใจ
อีกบิดา	มารดร	ชวนสอนสั่ง
เพิ่มพลัง	มันสมอง	ให้ผ่องใส
เพื่อนและน้อง	ร่วมศึกษา	ช่วยห่วงใย
ซาบซึ้งใจ	ในพระคุณ	ทุกท่านเอ๋ย

พ.ต.อ.อนันต์ โตสงวน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
สมมติฐานในการศึกษา.....	6
ทฤษฎีและวิธีการศึกษา.....	6
ขอบเขตของการศึกษา.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	10
2.1 การศึกษาการเมืองจากนโยบายสาธารณะ.....	10
- การเมือง : นิยามและความหมาย.....	10
- นโยบายสาธารณะ : นิยามและความหมาย.....	12
- ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	13
- การบริหาร : นิยามและความหมาย.....	15
- การกำหนดนโยบาย.....	16
- การกำหนดนโยบายกับความซับซ้อน.....	20
- การกำหนดนโยบายกับความขัดแย้ง.....	24
2.2 องค์การระบบราชการ.....	27
- องค์การ : นิยามและความหมาย.....	27
- องค์ประกอบขององค์การ.....	28
- โครงสร้างและรูปแบบขององค์การ.....	32
- ระบบราชการ : นิยามและความหมาย.....	35
- องค์ประกอบของระบบราชการ.....	36

สารบัญ (ต่อ)

- ลักษณะขององค์การแบบระบบราชการ.....	37
2.3 ความขัดแย้ง.....	42
- ความขัดแย้ง : นิยามและความหมาย.....	42
- สาเหตุของความขัดแย้ง.....	43
- ความขัดแย้งระหว่างหน่วยในระบบราชการ.....	46
- สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน.....	46
- ผลกระทบของความขัดแย้ง.....	49
3. พัฒนาการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราชการของรัฐ.....	51
3.1 สภาพการจรรยาในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน.....	54
3.2 สาเหตุหลักของปัญหาราชการ.....	55
3.3 แนวทางแก้ไขปัญหาราชการ.....	59
3.4 การดำเนินการแก้ไขปัญหาราชการ.....	60
4. ความซับซ้อนและความขัดแย้งที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราชการ.....	72
4.1 ความซับซ้อนที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	72
4.1.1 โครงสร้างและกระบวนการบริหาร.....	72
4.1.2 รูปแบบและวิธีการกำหนดนโยบาย.....	84
4.2 ความขัดแย้งที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	92
4.2.1 ประเด็นอำนาจหน้าที่.....	92
4.2.2 ประเด็นความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน.....	96
4.2.3 ประเด็นความแตกต่างด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน.....	100
5. บทสรุป.....	118
รายการอ้างอิง.....	134
ภาคผนวก ก.	140
ภาคผนวก ข.	147
ประวัติผู้เขียน.....	162

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงระบบการแก้ไขปัญหาราจร.....	62
2	แสดงหน่วยงาน จำนวนเงิน และร้อยละของการแก้ไขปัญหาราจร.....	62
3	แสดงโครงการและระบบการแก้ไขปัญหาราจร.....	63

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1 ก.	โครงสร้างของระบบราชการไทย.....	28/1
1 ข.	องค์ประกอบขององค์การ.....	31
1 ค.	โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก.....	33
1 ง.	โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา.....	34
2 ก.	สรุปปัจจัยสาเหตุของปัญหาจราจร.....	57
2 ข.	หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจร.....	58
3 ก.	สายงานและการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจร ทางบก.....	76
3 ข.	การแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร.....	81
3 ค.	การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร..	82
4 ก.	กรอบความคิด รูปแบบ และกระบวนการของความซับซ้อนและความขัดแย้ง	131
4 ข.	กรอบความคิดรูปแบบ โครงสร้างสายงานและการบังคับบัญชาของ คณะกรรมการเลขาธิการ คจร.....	132