



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) มีผลทำให้ประเทศไทยได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามนโยบายและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละแผน โดยรัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การชลประทาน การพลังงาน การคมนาคมและการสื่อสาร ตลอดจนการให้บริการทางสังคม ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ ได้มีความจำเป็นเร่งด่วน ขอบเขตเดียวกันก็เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ ได้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถึงแม้ว่าผลจากการพัฒนาตามแผนที่ได้กำหนดไว้โดยภาพรวม จะก่อให้เกิดความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่ถึงกระนั้นการพัฒนาดังกล่าว ก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางที่ไม่พึงปรารถนาหรือกลายเป็นปัญหาขึ้นหลายประการ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ได้แก่

1. ผลกระทบของการพัฒนาที่มีผลทำให้ขนาดประชากรและการขยายตัวของกรุงเทพฯ ได้เป็นไปในอัตราที่เร็วกว่าเมืองอื่น ๆ ในแต่ละภาคของประเทศมาก¹ ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นการสร้างความจำเป็นทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จึงมีผลทำให้โครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการลงทุนในภาครัฐและเอกชน จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะในกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากอาณานิคมดังกล่าว มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและมีความได้เปรียบทางด้านต่าง ๆ อีกหลายประการ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค จากสภาพเช่นนี้จึงมีผลทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านแต่เพียงแห่งเดียวของประเทศ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ด้านการพาณิชย์ การเงินและการธนาคาร และยังเป็น

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 129.

ศูนย์กลางทางด้านการบริหารและการปกครองของประเทศอีกด้วยจากการเป็นศูนย์กลางทางด้านต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้กรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นเมืองเอกนคร (primate city) ที่มีความสำคัญ มีขนาดและอัตราการขยายตัวทั้งของเมืองและประชากรมากกว่าเมืองอื่น ๆ ของประเทศ โดยในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 กรุงเทพฯ มีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 5.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.1 ของประชากรทั้งประเทศที่มีอยู่ทั้งหมด 47.8 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองที่ใหญ่อันดับสองคือ เชียงใหม่ซึ่งมีประชากรเพียง 1 แสนคน ทำให้กรุงเทพฯ มีความเป็นเมืองใหญ่กว่าถึง 52 เท่าตัว ด้านความหนาแน่นของประชากรในปี พ.ศ. 2524 กรุงเทพฯ มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 3,399 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งมากกว่าเกือบ 6 เท่าของจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรรองลงมาคือ จังหวัดนนทบุรี ที่มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 596 คนต่อตารางกิโลเมตร² การเพิ่มขึ้นทั้งขนาดและความหนาแน่นของประชากรในเขตกรุงเทพฯ นี้เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ทั้งตามธรรมชาติและการย้ายถิ่นเข้าของประชากรจากต่างจังหวัด

2. การกระจุกตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจอยู่ในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและบริการ จากตัวเลขของกองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพฯ มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในปี 2523 เป็นจำนวน 67,992 ล้านบาท (ในราคาคงที่ปี 2515) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35.2 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในระหว่างปี 2519-2529 เท่ากับร้อยละ 10.2 เทียบกับร้อยละ 6.6 ของทั้งประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน โดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญที่สุด มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมกรุงเทพฯ ภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ การบริการ ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 13.1 การที่ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ มาก ก็เพราะเขตกรุงเทพฯ มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ดังตัวเลขจากกรมโรงงาน แสดงให้เห็นว่าในปี 2524 กรุงเทพฯ มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 17,470 โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 21.8 ของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งประเทศ มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ จึงมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์รวมของกรุงเทพฯ เมื่อเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีร้อยละ 7.1

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "กรุงเทพฯ : ภาพส่วนรวม," วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20 (มีนาคม-เมษายน 2526) : 5-8.

ภาคเหนือร้อยละ 5.8 และภาคใต้ร้อยละ 5.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของแต่ละภาค ดังนั้นการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในสาขาอุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ฯ จึงทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนในกรุงเทพฯ สูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนในภาคอื่น ๆ ของประเทศ ประมาณ 2-7 เท่า และสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนทั้งประเทศถึง 3 เท่าตัว³

3. โครงสร้างทางอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำมัน ยางรถยนต์ กระดาษ และนมข้นหวาน เป็นต้น อุตสาหกรรมดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการผลิตสินค้าประเภทอุปโภค และบริโภคมากกว่าสินค้าประเภทวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ รวมทั้งสินค้าประเภททุน มีการใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศมากกว่าการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ก่อให้เกิดการขาดดุลทางการค้าปีละหลายล้านบาท และทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ จำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ยิ่งกว่านั้นอุตสาหกรรมดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองทางภาษีในอัตราที่สูง ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการจัดสรรทรัพยากรของประเทศค่อนข้างมาก⁴

ส่วนหนึ่งของผลกระทบจากการพัฒนาดังที่กล่าวมานี้ โดยเฉพาะผลที่ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางของความเจริญในทุกด้านแต่เพียงแห่งเดียวของประเทศ ตลอดจนการเป็นแหล่งกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านอื่น ๆ ติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจรและการขนส่งติดขัด ปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณสุขภาค และบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐ ปัญหาทางด้านสังคม ปัญหาทางด้านมลภาวะ ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ปัญหาเหล่านี้ได้กลายมาเป็นปัญหาเรื้อรัง จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการแก้ไขเป็นจำนวนมากและยากที่จะแก้ไขให้หมดไปได้ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลในช่วงเวลานั้น (ปี 2524) จึงได้กำหนดนโยบายที่จะกระจายความเจริญ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปสู่ภูมิภาค เพื่อให้สามารถชลอการขยายตัวของกรุงเทพฯ ลงได้ในอนาคต โดยจัดทำแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะขึ้น

³ เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. (กรุงเทพฯ : เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 213.

และได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)⁵ แผนดังกล่าวประกอบไปด้วยแผนงานย่อย เช่น แผนการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบท แผนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากและได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ดังนี้⁶

1. กระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯ ไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ โดยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นทางเลือกสำหรับแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมในอนาคต โดยไม่ต้องมาตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ
2. ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศ จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก โดยในระยะเริ่มแรกจะใช้ทรัพยากรภายในประเทศ โดยเฉพาะกำลังคน แรงงาน และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ มาเป็นวัตถุดิบหลัก
3. เพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะสร้างความเชื่อมโยงด้านการพัฒนาภิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาประกอบด้วย พื้นที่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง โดยในระยะแรกได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาไว้ 2 บริเวณ คือ

1. บริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหนักมาตาพุด จังหวัดระยอง กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งของโครงการอุตสาหกรรมทันสมัยที่ใช้กำลังคนเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น โรงงานแยกกำลังคน ก๊าซธรรมชาติ โครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี และโครงการอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ อีกหลายประเภท

⁵สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, อ้างแล้ว, หน้า 129.

⁶เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว หน้า 132.

2. บริเวณแหล่งอุตสาหกรรมเบาแหลมฉับ จังหวัดชลบุรี กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้ง อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางที่ไม่มีปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้การพัฒนาได้บรรลุผลตามเป้าหมายและดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลในช่วงระยะเวลาต่อมา ก็ได้นำแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ด้วย ซึ่งในการนำเอาแผนการพัฒนาหรือนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ รัฐบาลได้ดำเนินการในลักษณะเป็นแผนงานแบบผสมผสาน (Integrated Programme) ระหว่างโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐบาล ซึ่งเป็นผู้นำการลงทุน ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ สำหรับอุตสาหกรรม เช่น การลงทุนทางด้านท่าเรือน้ำลึก ถนน รถไฟ ไฟฟ้า การสื่อสารและระบบโทรคมนาคม กับภาคเอกชนที่จะเป็นผู้นำการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมโดยตรง และขณะเดียวกันรัฐบาลจะร่วมลงทุนในบางโครงการที่มีความเหมาะสมและคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์เท่านั้น⁷

จากการที่รัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึง การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการพัฒนาเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา 2 ประการด้วยกัน คือ การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะให้เป็นแหล่งศูนย์กลางของความเจริญ และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทนกรุงเทพฯ อย่างจริงจัง กับการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแทนอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า อันจะมีผลทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries-NICs) การที่นโยบายการพัฒนาดังที่กำหนดไว้จะบรรลุผลตามเป้าหมายได้นั้น บทบาทของรัฐบาลนับว่ามีความสำคัญ ที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการบริหารการพัฒนา หรือการนำเอานโยบาย แผนงาน ตลอดจนโครงการที่ได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาที่ตัวนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะพบว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายการพัฒนาด้านใหญ่ และเป้าหมายของนโยบายมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความเป็นเมืองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ อาทิ เช่น ทรัพยากรทาง

⁷สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก, การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. หน้า 2. (เอกสารอัดสำเนา).

การเงินที่จะมาลงทุน ตามประมาณการเบื้องต้นในปี 2524 รัฐบาลและเอกชนจะต้องมีการใช้จ่ายเงินลงทุนประมาณ 1 แสนล้านบาท ตลอดอายุของโครงการ 20 ปี โดยการลงทุนส่วนใหญ่จะใช้จ่ายในช่วง 10 ปีแรกของโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นเงินลงทุนค่อนข้างสูงมาก ทางด้านหน่วยงานที่มีส่วนร่วมกันรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกรมถึง 32 หน่วยงาน⁸ นอกจากนี้ก็ยังมีปัจจัยทางด้านอื่น ๆ อีก เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

ในส่วนของผลของการบริหารการพัฒนาหรือการนำนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไปปฏิบัติ นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่าแผนการพัฒนาด้านต่าง ๆ มีทั้งที่เป็นไปตามและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ขณะเดียวกันก็ได้มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและของโลก ได้มีผลทำให้ต้องมีการทบทวนและปรับปรุงแผนการลงทุนในโครงการ ดังที่ปรากฏในปี 2528, 2529 รวมไปถึงการยกเลิกการลงทุนในบางโครงการ เช่น โครงการผลิตโซดาแอส เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางด้านอื่น ๆ เช่น การขาดแคลนกำลังคนในสาขาวิศวกรรมและช่างฝีมือ การขาดความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่วนหนึ่งของปัญหาต่าง ๆ ดังที่นำเสนอมานี้ ถือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายประการหนึ่ง

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารการพัฒนาหรือการนำนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไปปฏิบัติ โดยจะศึกษาในประเด็นของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ทางรัฐบาลได้มอบหมายให้การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจัดสร้างท่าเรือแห่งใหม่ เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระท่าเรือกรุงเทพ ที่มีขีดความสามารถจำกัดในการรองรับสินค้าเข้าและออก ซึ่งมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น การดำเนินการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังได้

⁸ เอกสารประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528.

เริ่มต้นมาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2530 โดยจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ประมาณเดือนธันวาคม 2534 และจะเปิดให้ใช้ทำเทียบเรือสินค้าทั่วไปเป็นท่าแรก ประมาณเดือนธันวาคม 2533 ซึ่งรูปแบบการบริหารท่าเรือแห่งใหม่นี้ รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและประกอบการ ดังมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2529 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (มีนาคม 2523-สิงหาคม 2531) และรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (สิงหาคม 2531-ปัจจุบัน) ก็เห็นด้วยกับนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและประกอบการ ดังมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 ทั้งนี้ก็ด้วยพิจารณาเห็นว่าการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาบริหารและประกอบการ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากกว่าที่จะให้การทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารและประกอบการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการขนส่งสินค้าเข้าและออก และการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ในเขตพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกดำเนินการไปได้ด้วยดี ขณะเดียวกันก็เป็นการสอดคล้องกับนโยบายการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้บริการขั้นพื้นฐาน ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลจากการที่รัฐบาลกำหนดและนํานโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสหภาพแรงงานในการท่าเรือแห่งประเทศไทย ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว จึงนำไปสู่การคัดค้านและการนัดหยุดงาน ในช่วงระยะเวลาต่อมาหลายครั้ง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใช้บริการและต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่วนรวม จนรัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในส่วนนั้นใหม่ และในปัจจุบันสหภาพแรงงานในการท่าเรือแห่งประเทศไทยบางสหภาพ ก็ยังไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่ได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่แล้ว ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงผลและปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนํานโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งจะเสนอแนวทางเพื่อให้การนํานโยบายนี้ไปปฏิบัติ ได้ประสบผลสำเร็จในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาการบริหารการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในส่วนของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางการศึกษา
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง
3. เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางและกลยุทธ์ที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
4. เพื่อสร้างตัวแบบจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ อันจะมีประโยชน์ต่อการอธิบาย การนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกันไปปฏิบัติ

ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยที่ครอบคลุมการศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดและการนำนโยบาย การให้เอกชนบริหาร และประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไปปฏิบัติ และศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย จะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง
2. ดำเนินการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลและผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ
3. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและเก็บรวบรวม มาทำการวิเคราะห์
4. นำเสนอผลของการศึกษาวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ จะมีปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใดนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้คือ (1) สาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (3) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และ (4) การติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม

คำนิยามศัพท์

การบริหารการพัฒนา หมายถึง การนำเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้⁹

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายที่ได้กำหนดไว้ไปดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ผลผลิตหรือผลการปฏิบัติตามนโยบาย (policy outputs/program performance) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ผลลัพธ์หรือผลกระทบนโยบาย (policy outcomes/policy impacts) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากผลผลิตหรือผลการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งอาจเป็นไปตามเป้าหมายและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หมายถึง การจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ และมีสภาพที่เหมาะสมทั้งในแง่ของชุมชน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังหมายถึง นโยบายของ

⁹ติน ปรัชญพฤทธิ์, การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 7.

รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาบริหารและประกอบการทำ เรือแหลมฉบังแทนการทำ เรือแห่ง-
ประเทศไทย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงผลจากการนำเอาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาใช้เป็นแนวทางการศึกษาการบริหารการพัฒนา ทั้งในด้านของความสัมพันธ์และการเอื้อประโยชน์ต่อกัน
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ อันจะมีประโยชน์ต่อการระดมองค์ความรู้ทางด้านการบริหารการพัฒนา และด้านนโยบายสาธารณะ ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับประโยชน์ที่จะเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายที่มีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติในโอกาสต่อไป

ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดอยู่บางประการ ที่ผู้วิจัยจะขอนำเสนอเพื่อเป็นข้อตกลงในเบื้องต้นก่อน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวจะได้แก่

1. ทางด้านวิธีการศึกษา ในการศึกษาการนำนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยจะใช้การศึกษาแบบข้ามภาค (cross sectional studies) ซึ่งมีข้อจำกัดเหมือนกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไป ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการศึกษาแบบข้ามภาค ทำให้เห็นอิทธิพลของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงตัวแปรแต่ละตัว อาจมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา
2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวนโยบาย เนื่องด้วยนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง ยังอยู่ในขั้นตอนเริ่มต้นของการนำไปปฏิบัติ ดังนั้นในการศึกษา จึงมีการกล่าวถึงเฉพาะผลผลิตหรือผลการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงมีการละเว้นที่จะกล่าวถึงผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ หรือการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ หรือ

ความล้มเหลว ทั้งนี้เพราะการที่จะสรุปว่าเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบายเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ หรือนโยบายประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมองผลลัพธ์ในระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน

3. ด้านแนวทางการศึกษา ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยไม่ได้ยึดตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งมาเป็นแนวทางหลักของการศึกษา ทั้งนี้ด้วยตระหนักว่าตัวแบบต่าง ๆ ย่อมมีความเหมาะสม และข้อจำกัดแตกต่างกันออกไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกเฉพาะตัวแปรจากตัวแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการได้เสนอไว้ ซึ่งคาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายที่มีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติมาทำการศึกษาเท่านั้น

สำหรับข้อจำกัดโดยทั่วไปของการวิจัยและแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย