

การบริหารการดำเนินงานที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก : กรณีศึกษาในประเด็นของ  
การนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำงานเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ



นายวิเชียร อินทะสี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

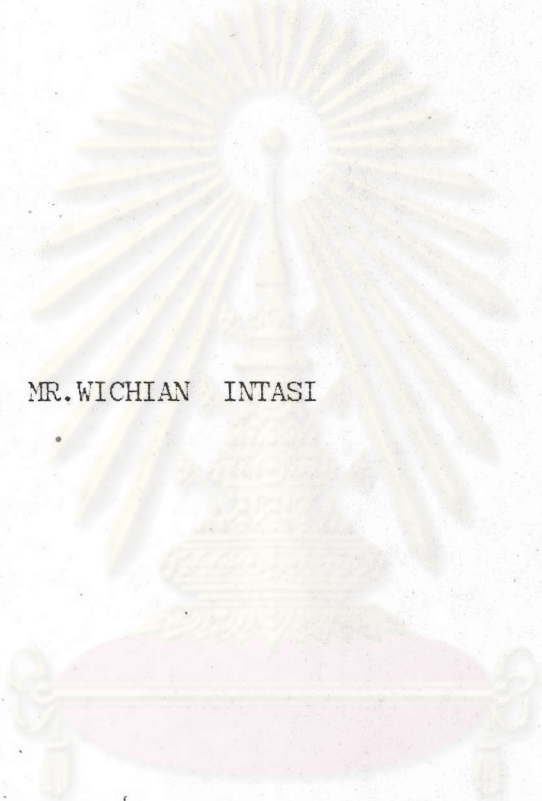
พ.ศ. 2533

ISBN 974-578-338-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017923 I16351903

EASTERN SEABOARD DEVELOPMENT ADMINISTRATION : A CASE STUDY IN  
POLICY IMPLEMENTATION OF THE PRIVATISATION OF LAEM CHABANG PORT



MR. WICHIAN INTASI

A Thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for The Degree of Master of Public Administration  
Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1990


ISBN 974-578-338-2





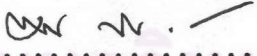
หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารการนัดหมายพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก : กรณีศึกษาในประเด็น  
ของการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ  
โดย                              นายวิเชียร อินทะสี  
ภาควิชา                        รัฐประศาสนศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา        ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญมฤทธิ

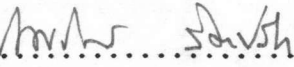
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิษกรเกียรติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์บัณฑิตน์ ไทยอารี)

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญมฤทธิ)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ไพโรจน์ สิตปรีชา)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุกษิย์ ยาวะประภาษ)

วิเชียร อินทะสี : การบริหารการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก : กรณีศึกษาใน  
ประเด็นของการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ  
(EASTERN SEABOARD DEVELOPMENT ADMINISTRATION : A CASE STUDY IN  
POLICY IMPLEMENTATION OF THE PRIVATISATION OF LAEM CHARBANG PORT)  
อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ, 171 หน้า. ISBN 974-578-338-2


การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก  
โดยศึกษาเฉพาะประเด็นของการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ  
ซึ่งใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางในการศึกษา โดยมีขอบเขตของการวิจัยครอบคลุมถึง  
ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไป  
ปฏิบัติ สำหรับด้านวิธีการวิจัยได้ใช้การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการเข้าไปทำการสำรวจ เป็น  
วิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไป  
ปฏิบัติ ได้รับการคัดค้านจากสภาพแรงงานในการทำเรือแห่งประเทศไทย เพราะฝ่ายสภาพแรงงานมี  
ความเห็นว่สาระสำคัญของนโยบายเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงมีผลทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนสาระ  
ของนโยบายใหม่ สำหรับตัวแปรหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลดังกล่าว ได้แก่ (1) สาระสำคัญหรือมาตรฐาน  
และวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (3) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและ  
สังคม และ (4) การติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม โดยตัวแปรสาระ  
สำคัญหรือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย กับตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมือง มีอิทธิพลต่อ  
ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่า ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีประโยชน์  
ต่อการบริหาร การพัฒนา ทั้งในด้านวิชาการและด้านปฏิบัติ

จากผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ เพื่อให้การนำนโยบายที่ได้ปรับเปลี่ยนสาระของ  
นโยบายใหม่ไปปฏิบัติให้บรรลุผลไว้ดังนี้ (1) รัฐบาลโดยคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล  
ตะวันออก (กพอ.) จะต้องเข้ามาติดตามและประเมินผลการบริหารท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่ง  
ประเทศไทย (2) รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องไม่กระทำการอันใดที่สื่อว่า  
เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (3) ควรมีการทบทวนการนำ พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518  
มาบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ และ (4) ควรดำเนินการแก้ไข พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.  
2494 ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป



ภาควิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
สาขาวิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิสิต   
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... OK



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อ วิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

WICHIAN INTASI : EASTERN SEABOARD DEVELOPMENT ADMINISTRATION : A CASE STUDY IN POLICY IMPLEMENTATION OF THE PRIVATISATION OF LAEM CHABANG PORT. THESIS ADVISOR : PROF. TIN PRACHYAPRUIT, Ph.D., 171 PP. ISBN 974-578-338-2

The objective of this research is to study the Eastern Seaboard Development Administration. The scope of research covers policy outputs/ program performance and factors which influence to the policy implementation. The data collected and analyzed are based on documents, interviews and survey.

The research findings are that implementation of the privatisation of Laem Chabang Port policy runs counter to a protest from the Labour Unions in the Port Authority of Thailand (PAT), because they feel that policy standards and objectives of the implementation are aimed at privatisation, which, in turn, will have some ramifications on their interest. This protest results in government's adjustment of the policy. In addition, there are several factors which impinge upon the implementation process. They are namely: (1) policy standards and objectives; (2) political situations; (3) economic and social conditions; and (4) communication and authorities for enforcement. However, the most critical factors which influence this implementation are policy standards and objectives and political situations. In addition, it was found that policy implementation model utilized in this thesis is very beneficial for Development Administration both in terms of academic and practical purposes.

In the end, the author has some recommendations to make as follows: (1) the government and Eastern Seaboard Committee should monitor and evaluate the management and operation of Laem Chabang Port of PAT.; (2) the government should not act in such a way as to get involved in bribery and corruption from policy implementation of the privatisation; (3) an attempt should be reviewed to enforce the Labour Relations Act of B.E. 2518 in public enterprises; and (4) there should be revision of the Port Authority of Thailand Act of B.E. 2494 in order to make it conducive to changing circumstances.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
สาขาวิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....





## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆของการวิจัย มาด้วยดีโดยตลอด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ และขอขอบพระคุณต่อ รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา รองศาสตราจารย์ พัทธน์ ไทยอารี และรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะต่างนับตั้งแต่การสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นต้นมา

นอกจากนั้น ผู้วิจัยขอขอบคุณต่อ เจ้าหน้าที่บริษัท เรือ และบริษัทตัวแทนเรือ เจ้าหน้าที่สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ ตัวแทนผู้นำเข้าและส่งออก (ชิปปิง) พนักงานการทำเรือ แห่งประเทศไทย กรรมการสหภาพแรงงานในการทำเรือแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร นักหนังสือพิมพ์ข่าวการเดินเรือ ตลอดจนบุคคลต่างๆที่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถระบุชื่อบุคคลได้ ขณะเดียวกันก็ขอขอบคุณ และขอขอบใจต่อ เพื่อนร่วมรุ่นทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจและความช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมไปถึงคุณลิขิตช่วย ชูนาคา ที่ได้มีส่วนช่วยในด้านการจัดพิมพ์

สุดท้าย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครูอาจารย์ ทุกท่าน ที่ได้ให้การอบรมสั่งสอนในด้านต่างๆ อันมีส่วนทำให้ผู้วิจัยรู้จักตนเอง และสังคมแวดล้อมดียิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
วิเชียร อินทะสี  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	31
2	ตัวแปรที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ....	33
3	ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	36
4	ขั้นตอนและกลุ่มตัวแปรที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	39
5	ตัวแบบสำหรับการศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ ท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ.....	42
6	การจัดโครงสร้างองค์การ การท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	54
7	กระบวนการนำเรือสินค้าเข้าและออกผ่านท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือพาณิชย์ สัตหีบ.....	69
8	ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรขาเข้าและขาออก ณ ท่าเรือกรุงเทพ...	70
9	ขั้นตอนในการนำสินค้าขาเข้าออกจากท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	71
10	ขั้นตอนการนำสินค้าขาออกผ่านท่า การท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	72
11	แนวทางการจัดตั้งองค์กรและการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง.....	87
12	องค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ ท่าเรือแหลมฉบัง.....	93
13	วัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ ท่าเรือแหลมฉบัง.....	94
14	เนื้อหาสาระของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือ แหลมฉบัง (ช่วงเดือนตุลาคม 2529 - มิถุนายน 2533).....	95
15	อิทธิพลของแต่ละตัวแปรที่มีต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและ ประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ.....	130



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญแผนภาพ.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
สมมุติฐานของการวิจัย.....	9
คำนิยามศัพท์.....	9
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	10
ข้อจำกัดในการวิจัย.....	10
2 แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย.....	12
แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาค.....	12
ความหมายของการพัฒนาภาค.....	12
ความสำคัญของการพัฒนาภาค.....	13
นโยบายในการพัฒนาภาค.....	14
กลยุทธ์ในการพัฒนาภาค.....	15
กลยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่เสนอโดย จอห์น ฟรีดแมนน์.....	15
กลยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่เสนอโดย จอห์น ฮีลฮอร์สท์.....	16



	แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	17
	ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	18
	รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	19
	แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา.....	22
	ความหมายและขอบข่ายของการบริหารการพัฒนา.....	22
	แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติ.....	27
	ความหมายของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ.....	27
	แนวทางการศึกษาการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ.....	29
	แนวทางการศึกษาการนำนโยบาย ไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์ดิน.....	29
	แนวทางการศึกษาการนำนโยบาย ไปปฏิบัติของ จอร์จ เอดวาร์ดส์	32
	แนวทางการศึกษาการนำนโยบาย ไปปฏิบัติของ ซาบาเทียร์ และ แมชมาเนียน.....	35
	แนวทางหรือตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการทำงานเร็วแหลมลง ไปปฏิบัติ.....	42
3	ระเบียบวิธีการวิจัย.....	45
	การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	46
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	46
	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	47
	การวิเคราะห์ข้อมูล.....	47
	ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย.....	47
	ข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	48
4	สถานการณ์บริหารงานของการทำเรือแห่งประเทศไทย และที่มาของนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำงานเร็วแหลมลง.....	49
	การบริหารงานท่าเรือ.....	49
	ความสำคัญของท่าเรือ.....	49
	หลักการบริหารท่าเรือ.....	50

สถานการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	52
ภารกิจของการท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	52
การจัดโครงสร้างองค์การ.....	53
รายได้จากการดำเนินงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย.....	56
ปัญหาการบริหารงานและการให้บริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย	58
ปัญหาความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ.....	58
การขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน.....	62
ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล.....	64
ระบบการจ่ายเงินได้ได้ตะ.....	67
ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง.....	73
ที่มาของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง.	76
ความเป็นมาของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง.....	76
การกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง	82
องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการ	
ท่าเรือแหลมฉบัง.....	82
คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.)....	82
กระทรวงคมนาคมและคณะกรรมการนโยบายท่าเรือแห่งชาติ.....	89
คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนด้านการให้บริการ	
พื้นฐาน.....	90
คณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง.....	91
5 การนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง ไปปฏิบัติ	96
ผลการนำนโยบายให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง	
ไปปฏิบัติ.....	96
การตัดค่าของสถานแรงงานใน กทท. ....	96
เนื้อหาสาระของนโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติ.....	103
เนื้อหาสาระของนโยบายที่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ.....	107



ปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและ ประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ.....	108
สาระสำคัญหรือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	108
สภาพแวดล้อมทางการเมือง.....	114
บทบาทของสหภาพแรงงานในการทำเรือแห่งประเทศไทย.....	114
บทบาทและเสถียรภาพของรัฐบาล.....	116
ทัศนะของนายทหารระดับสูงและนายทหารที่เป็นกรรมการใน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ.....	117
การสนับสนุนหรือคัดค้านจากกลุ่มผู้นำ.....	118
การสนับสนุนหรือคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ.....	118
สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม.....	123
สภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ.....	123
ความสนใจของเอกชนต่อการเข้ามาบริหารและประกอบการทำเรือ แหลมฉบัง.....	123
สภาพทางการเงินของการทำเรือแห่งประเทศไทย.....	124
ทัศนคติและความรู้สึกนึกคิดของพนักงาน กทท. ต่อฝ่ายเอกชน..	125
การติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม...	126
การชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย	126
การใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล.	127
6   บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	131
บรรณานุกรม.....	138
ภาคผนวก.....	149
ภาคผนวก ก. แบบสัมภาษณ์.....	150

	หน้า
ข. รายชื่อบริษัทที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเข้าบริหารและ ประกอบกิจการทำเรือแหลมฉบัง.....	156
ค. รูปแบบการให้เอกชนร่วมประกอบกิจการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง.....	158
ง. ผลตอบแทนระหว่างการให้เอกชนกับ กทท. บริหารและประกอบกิจการ ทำเรือแหลมฉบัง.....	165
ประวัติผู้เขียน.....	171



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย