

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคมนาคมขนส่งเป็นกิจการที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงและช่วยอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่นนี้การคมนาคมขนส่งจึงเป็นสาขาที่ควรได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และการขนส่งทางรถไฟก็เป็นสาขาหนึ่งของการคมนาคมขนส่งที่จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการคมนาคมขนส่งที่มีอยู่หลายประการ เนื่องจาก การขนส่งทางรถไฟนั้นช่วยประหยัดน้ำมันเพราะในการขนส่งแต่ละครั้งสามารถที่จะขนส่งได้ในปริมาณมากและส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ทั้งยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางถนน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางอื่นแล้วการขนส่งทางรถไฟนั้นมีความปลอดภัยสูงกว่าการขนส่งทางอื่น การขนส่งทางรถไฟจึงเป็นกิจการที่ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

การขนส่งทางรถไฟนั้นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาช้านานแล้ว โดยในอดีตกิจการรถไฟเป็นกิจการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องด้วยทรงเห็นว่า ในอนาคตกิจการขนส่งมวลชนจะเป็นบริการสาธารณะที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นและเชื่อมต่อบริเวณต่างๆ ของประเทศเข้าด้วยกัน จึงได้จัดตั้งกรมรถไฟหลวงขึ้นเพื่อพัฒนากิจการรถไฟ เช่นนี้กิจการรถไฟในประเทศไทยจึงได้เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2433 และต่อมาใน พ.ศ. 2494 โดยได้มีการเปลี่ยนฐานะของกรมรถไฟหลวงมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) อันเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคมมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการในทุกส่วนของกิจการรถไฟไทยทั้งขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้าทั่วประเทศเพียงหน่วยงานเดียว การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟ พ.ศ. 2494 โดยภารกิจหลัก ได้แก่ การให้บริการขนส่งในเชิงสังคมกล่าวคือ เน้นการให้บริการขนส่งแก่สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่มีรายได้น้อยซึ่งมีจำนวนมากให้มีโอกาสในการเดินทาง

และเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศในการมีเส้นทางคมนาคมขนส่งติดต่อระหว่างกัน รวมถึงการให้บริการเชิงพาณิชย์ด้วย

แต่อย่างไรก็ดีการขนส่งทางรถไฟก็ยังมีบทบาทน้อยในระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีสาเหตุหลักที่สำคัญมาจากนโยบายในการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบันนี้ได้จำกัดให้การประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการเดินรถนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว ไม่มีหน่วยงานอื่นหรือเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจการขนส่งทางรถไฟได้แต่อย่างใด ทั้งยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการที่จะให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยได้ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในตลาดการขนส่งทางรถไฟได้และยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากิจการรถไฟของประเทศไทยอีกด้วย

นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้วปัญหาอีกประการที่ทำให้กิจการรถไฟของประเทศไทยขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็คือ การขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานนโยบายจากทางภาครัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสาขาการขนส่งอื่นๆ ทั้งการขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ และการขนส่งทางอากาศแล้ว ต่างก็มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สานต่อนโยบายจากทางภาครัฐทั้งนั้น กล่าวคือ การขนส่งทางบกนั้นมีกรมการขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำมีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และส่วนการขนส่งทางอากาศก็มีกรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งต่างเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและจัดระเบียบในแต่ละสาขาการขนส่งของทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมไปถึงส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับสาขาการขนส่งทางรถไฟกลับไม่มีหน่วยงานกลางเช่นเดียวกับสาขาการขนส่งอื่นๆ ที่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากทางภาครัฐเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟ หรือเป็นหน่วยงานประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางรถไฟแต่อย่างใด จึงส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยในวันนี้

ดังนั้น หากสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจการรถไฟประการหนึ่ง และมีการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟตามที่ภาครัฐได้มอบหมายก็จะเป็นการช่วยพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟให้มีบทบาทสูงขึ้นและเป็นการเพิ่มความปลอดภัยแก่ระบบการคมนาคมขนส่งโดยรวมของประเทศ และยังช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดความแออัดทางถนน ทั้งยังสามารถช่วยประหยัดการใช้พลังงานในการขนส่งของ

ประเทศได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยลดภาระการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ และเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาคาดอุปสงค์การไฟฟ้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้อีกด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยอยู่และผลที่ได้จากการพัฒนาบทบาทของกิจการรถไฟเหล่านี้ก็จะเป็นการพัฒนาและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก

2. สมมติฐานของการศึกษา

1. เพื่อให้เป็นการกระตุ้นให้มีการแข่งขันในตลาดการขนส่งทางรถไฟมากขึ้น จึงควรส่งเสริมให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการเดินรถไฟอันเป็นกิจการประเภทสาธารณูปการของประเทศได้
2. เพื่อให้สาขาการขนส่งทางรถไฟได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงควรจัดตั้งกรมการรถไฟอันเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานภารกิจในการขนส่งทางรถไฟจากภาครัฐโดยตรง

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับแก่การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟในประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข หรือออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาการดำเนินการกิจการขนส่งทางรถไฟที่จะนำมาใช้บังคับกับการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไป

การศึกษานี้ได้นำกฎหมายรถไฟของต่างประเทศและกฎหมายไทยมาพิจารณา โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานของกิจการรถไฟและรูปแบบการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟของแต่ละประเทศที่ต่างกัน เหตุผล และข้อดีข้อเสีย ตลอดจนทั้งแนวทางที่ประเทศไทยควรนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย

4. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟในประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ โดยนำกฎหมายว่าด้วยรถไฟของประเทศอังกฤษ ประเทศสวีเดน ประเทศเวียดนาม และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 รวมถึงนำร่างกฎหมายที่หากประกาศใช้บังคับแล้วจะมีผลกระทบต่อกิจการขนส่งทางรถไฟ อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่....) พ.ศ. มาศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางความเป็นไปได้และผลของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการอันเป็นการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟอีกด้วย

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบด้วยวิธีการวิจัยเอกสารเฉพาะประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟในประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย เอกสารราชการ ตำรา รายงานวิจัย บทความ และงานเขียนต่างๆ รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ตที่มีเนื้อหา และคำอธิบายค่อนข้างจำกัดและไม่เป็นที่แพร่หลาย มาศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรรถไฟของต่างประเทศ รวมทั้งการดำเนินงานขององค์กรรถไฟในประเทศนั้นๆ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย เพื่อหาข้อสรุปถึงความเป็นไปได้ในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการเดินรถไฟและข้อเสนอแนะว่าควรนำหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการขนส่งทางรถไฟมาเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย หรือควรออกกฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เพื่อใช้ปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งทางรถไฟของประเทศ ไทยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

6.2 เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรถไฟ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม และบุคคลที่สนใจในกฎหมายขนส่งทางรถไฟ สามารถนำข้อดี ข้อเสีย และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรรถไฟ ของต่างประเทศกับของประเทศไทยมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการ พัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟในประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการได้ต่อไป ซึ่ง น่าจะถือได้ว่าเป็นการพัฒนากระบวนการกฎหมายขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยที่จะมีขึ้นในอนาคตอีก ทางหนึ่ง

6.3 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หรือบัญญัติกฎหมาย เฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการขนส่งทางรถไฟต่อไป