

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้ จะได้ทบทวนวรรณกรรมเรื่องแผนพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนความสำคัญของน้ำมันในฐานะพลังงาน

#### แผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร

การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครนั้น กล่าวได้ว่ารับอิทธิพลมาจากขบวนการทางอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการพัฒนาของประเทศ ที่มุ่งเน้นส่งเสริมทางด้านอุตสาหกรรมอันเป็นมูลเหตุจูงใจให้ประชากรจากทั่วทุกสารทิศ หันเข้ามาตั้งถิ่นฐานหรือแสวงหาความอยู่รอดจากการประกอบอาชีพการงานในเขตกรุงเทพมหานครกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้กรุงเทพมหานครต้องรับภาระในการตั้งถิ่นฐานของคนกลุ่มใหม่<sup>1</sup> จำนวนมาก แต่การที่มีประชากรอพยพเข้ามาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นย่อมทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ปัญหาที่อยู่อาศัย ดังนั้นทางกรุงเทพมหานครจึงได้วางแผนที่จะบริหารจัดการเมืองเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาจากการมีประชากรอาศัยเพิ่มมากขึ้นและเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย

ทางกรุงเทพมหานครได้มีแนวคิด และนโยบายที่จะพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินซึ่งได้มีการวางแผนในการพัฒนากรุงเทพมหานครสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ไว้ดังนี้

---

<sup>1</sup> สุนันทา สุวรรณดม และคณะ, ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองกับการพัฒนาประเทศ .

## แผนพัฒนาเขตเมืองในกรุงเทพมหานคร<sup>2</sup>

กรุงเทพมหานคร มีผังเมืองรวมใช้บังคับครั้งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ต่อเนื่องการใช้ บังคับโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ.2542) และขณะนี้สำนักผังเมืองได้ดำเนินการวางและ จัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งอยู่ในระหว่างการ ดำเนินการในขั้นตอนของการประกาศใช้บังคับ และเพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นไปตาม นโยบาย วิสัยทัศน์ แผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) สอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ความต้องการของประชาชน และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สำนักผังเมืองโดยความร่วมมือของสำนักงานเขต หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่ จึงได้จัดทำแผนงานโครงการพัฒนาในระดับกลุ่มเขต 12 กลุ่ม ประกอบด้วย แผนพัฒนาพื้นที่ แผนพัฒนาการคมนาคมและขนส่ง และแผนพัฒนา สิ่งแวดล้อม

### ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2)

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ซึ่งประกอบด้วยนโยบาย แผนผัง ข้อกำหนด และมาตรการสำหรับการพัฒนาเมืองระยะยาว 20 ปี ได้วางและจัดทำภายใต้วิสัยทัศน์ หรือความมุ่งหวังที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็น

- (1) มหานครที่มีความน่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี
- (2) มหานครที่มีระบบคมนาคมขนส่ง คล่องตัว สะดวกสบาย
- (3) มหานครที่มีความโดดเด่นในด้านศิลปวัฒนธรรม
- (4) มหานครที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจวิทยการของประเทศและภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้
- (5) มหานครที่เป็นศูนย์กลางการบริหาร สถาบันทางสังคมที่สำคัญและองค์กร ระหว่างประเทศ

<sup>2</sup> แผนพัฒนากรุงเทพมหานครสู่เมืองน่าอยู่, สำนักผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, 2548

ภายใต้วิสัยทัศน์ดังกล่าว ประกอบกับปัญหาของเมือง ที่มีการพัฒนาแบบกระจัดกระจาย ปัญหาการจราจร ปัญหาอาคารทิ้งร้างและอาคารหยุดก่อสร้าง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ได้กำหนดผังโครงสร้างการพัฒนากรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับประชากร ในอนาคต 20 ปีซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ 12.6 ล้านคน ด้วยการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองให้อยู่ภายในถนนวงแหวนรอบนอก ส่งเสริมการพัฒนาที่หนาแน่น ในแนวถนนวงแหวนรัชดาภิเษก ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ในรัศมีการให้บริการของขนส่งมวลชนระบบราง จำกัดการพัฒนาในพื้นที่นอกแนวถนนวงแหวนรอบนอก เนื่องจากเป็นบริเวณที่ยังไม่มีความพร้อมด้านการให้บริการพื้นฐาน และบางบริเวณเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมขัง โดยกำหนดให้มีย่านพาณิชยกรรมระดับต่าง ๆ เพื่อกระจายแหล่งงาน ย่านการค้าและบริการพื้นฐานไปยังพื้นที่รอบนอก เพื่อลดความแออัดพื้นที่บริเวณศูนย์กลางเมือง

แผนภาพที่ 2.1  
ผังโครงสร้างการพัฒนากรุงเทพมหานคร



ที่มา : แผนพัฒนากรุงเทพมหานครสู่เมืองน่าอยู่

## ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตอบสนองวิสัยทัศน์การพัฒนาเมือง

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาทั้งหมด 5 ด้านด้วยกัน คือ

1. **ส่งเสริมความเป็นมหานครที่มีความน่าอยู่** มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี ด้วยการกำหนดให้มีศูนย์ชุมชนชานเมืองจำนวน 5 แห่ง เพื่อกระจายแหล่งงาน ย่านการค้า และการให้บริการพื้นฐานไปยังพื้นที่รอบนอก เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน ได้แก่ ศูนย์ชุมชนลาดกระบัง ศูนย์ชุมชนบางขุนเทียน ศูนย์ชุมชนมีนบุรี ศูนย์ชุมชนบางนา-ศรีนครินทร์ และศูนย์ชุมชนสะพานใหม่ ให้มีย่านพาณิชยกรรมชุมชนในพื้นที่ต่อเนื่อง และศูนย์บริการชุมชนในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรมยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร จำกัดเขตอุตสาหกรรมให้อยู่พื้นที่ที่กำหนดในเขตบางบอน เขตบางขุนเทียน และเขตอุตสาหกรรมตามประกาศของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อความสะดวกในการจัดการปัญหามลพิษ รวมทั้งเสนอแนะให้มีสวนสาธารณะกระจายตัวในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2. **ส่งเสริมความเป็นมหานครที่มีระบบคมนาคมขนส่ง คล่องตัว สะดวกสบาย** โดยพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่งให้เกิดระบบที่สมบูรณ์ และเสนอให้มีการก่อสร้างถนนสายหลักสายรองจำนวน 28 สาย เพื่อสร้างความสมบูรณ์ของโครงข่ายถนน ตลอดจนการส่งเสริมการพัฒนาเมืองในบริเวณที่อยู่ในเขตการให้บริการของขนส่งมวลชนระบบราง

3. **ส่งเสริมความเป็นมหานครที่มีความโดดเด่นในด้านศิลปวัฒนธรรม** ด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์และกรุงธนบุรี

4. **ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจวิทยาการของประเทศ และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** ด้วยการกำหนดการพัฒนาย่านพาณิชยกรรมบริเวณศูนย์กลางเมืองในเขตบางรัก ปทุมวัน และสาทร และให้มีการพัฒนาย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางรองบริเวณศูนย์คมนาคม 3 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พหลโยธิน ศูนย์มักกะสัน และศูนย์คมนาคมกรุงเทพฯ ด้านใต้ และพาณิชยกรรมศูนย์กลางรองบริเวณพระราม 3 ซึ่งเป็นบริเวณที่มีศักยภาพและความพร้อมสำหรับการพัฒนา

5. **ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางการบริหาร** สถาบันทางสังคมที่สำคัญและองค์กรระหว่างประเทศ ด้วยการปรับปรุง พื้นที่ และส่งเสริมความสง่างามของย่านสถาบันการบริหารปกครองในบริเวณเขตดุสิตและพื้นที่ต่อเนื่อง

## แผนงานโครงการพัฒนากรุงเทพมหานคร

แผนงานโครงการพัฒนากรุงเทพมหานคร เพื่อนำการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ แผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) สอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ความต้องการของประชาชน และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยแผนงานโครงการ 3 ส่วน คือ แผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นแผนงานโครงการหลักที่จะนำการพัฒนาเมืองให้ไปในทิศทางที่กำหนดในผังเมืองรวม แผนพัฒนาการจราจรและขนส่ง เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความสะดวกสบายในการเดินทาง และแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ ต้องการส่งเสริมและรักษา สภาพแวดล้อมของเมือง ดังนี้

### แผนพัฒนาพื้นที่

แผนพัฒนาพื้นที่ เป็นแผนงานโครงการที่สามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 หรือโดยการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนา กรุงเทพมหานคร และวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ประกอบด้วยกันทั้งหมด 9 ข้อ

#### 1. การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์และกรุงธนบุรี

การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ และกรุงธนบุรีมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงรักษาคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดีอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติ รวมทั้งการอนุรักษ์และปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนดั้งเดิม และส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ได้แก่ การอนุรักษ์และปรับปรุงย่านท่าพระจันทร์ ท่าช้าง ท่าเตียน ปากคลองตลาด ย่านถนนราชดำเนินกลาง ย่านนางเลิ้ง และย่านบางลำพู ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ และย่านบางกอกใหญ่ ย่านคลองบางกอกน้อย ย่านวัดกัลยาณมิตร ย่านวัดอนงคาราม ฯลฯ ในบริเวณกรุงธนบุรี

ลักษณะการดำเนินการ ประกอบด้วยการดำเนินงานร่วมกับกรมศิลปากรในการอนุรักษ์อาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี การบูรณะฟื้นฟูชุมชนดั้งเดิม การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม การพัฒนาและปรับปรุงเส้นทางสัญจร และการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

## 2. การปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณสถาบันทางสังคมและการบริหารปกครอง

การปรับปรุงภูมิทัศน์ย่านสถาบันทางสังคมและการบริหารปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างเสริมความสง่างามของบริเวณที่ตั้งสถาบันทางสังคมและการบริหารปกครอง ได้แก่ บริเวณพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของพระราชวังดุสิต อาคารรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ตลอดจนสถาบันราชการที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าว

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมบริเวณโดยรอบที่ตั้งศูนย์กลางสถาบันทางสังคมและการบริหารปกครอง ตลอดจนการจัดระเบียบทางเท้า ปรับปรุงทางเท้า และผิวจราจร

## 3. การพัฒนาย่านธุรกิจพาณิชยกรรม

การพัฒนาย่านธุรกิจพาณิชยกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาย่านธุรกิจพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมืองให้มีความสามารถในการแข่งขันกับมหานครอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาศูนย์กลางพาณิชยกรรม บริเวณศูนย์กลางคมนาคมของระบบขนส่งมวลชน ประกอบด้วย การพัฒนาและปรับปรุงย่านพาณิชยกรรม ศูนย์กลางเมืองบริเวณสีลม สาทร บางรัก ย่านพาณิชยกรรมราชประสงค์ สุขุมวิท เพลินจิต นานา ย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางรองพหลโยธิน มักกะสัน ศูนย์คมนาคม กรุงเทพฯ ด้านใต้ และบริเวณพระรามที่ 3 และการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมือง และศูนย์พาณิชยกรรมชุมชน เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างเสริมความสมดุลระหว่างแหล่งงานและที่อยู่อาศัย

ลักษณะการพัฒนาประกอบด้วยการพัฒนาโครงข่ายถนน การปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณเส้นทางสัญจร และบริเวณที่โล่งสาธารณะ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การออกแบบชุมชนเมืองและการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

## 4. การปรับปรุงพื้นที่ที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด

การปรับปรุงพื้นที่ย่านที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมสภาพแวดล้อมของย่านที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีความน่าอยู่และสามารถรองรับ การเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตการให้บริการระบบขนส่งมวลชนตามแนวความคิดการพัฒนาเมืองแบบ Compact City ได้แก่ การปรับปรุงพื้นที่บริเวณห้วยขวาง ดินแดง

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วยการพัฒนาโครงข่ายถนน การปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณเส้นทางสัญจร และบริเวณที่โล่งสาธารณะ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและ

สาธารณสุขการ การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การออกแบบชุมชนเมือง และการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

#### 5. การปรับปรุงพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา

การพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมการใช้ประโยชน์จากความมั่งคั่งของสภาพทางธรรมชาติของแม่น้ำเจ้าพระยา และปรับเปลี่ยนย่านคลังสินค้าให้เป็นย่านที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ

#### 6. การพัฒนาบริเวณที่อยู่อาศัยย่านชานเมือง

การพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยชานเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความต้องการด้านที่อยู่อาศัย และเพื่อให้การขยายตัวของพื้นที่เมืองมีความต่อเนื่องและสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการที่พอเพียงและได้มาตรฐาน การพัฒนาบริเวณที่อยู่อาศัยชานเมือง ได้แก่ การพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยในเขตสายไหม เขตคลองสามวา เขตประเวศ เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา เขตบางแค เขตทุ่งครุ และเขตบางขุนเทียน

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วย การพัฒนาโครงข่ายถนน การพัฒนาระบบการสัญจรทางเท้า ทางจักรยาน การพัฒนาพื้นที่โล่งและสวนสาธารณะ การพัฒนาระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม การปรับปรุงชุมชนเกษตรกรรมชานเมือง และการกำหนดมาตรการควบคุมการจัดสรรที่ดินและการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

#### 7. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านอุตสาหกรรม

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านอุตสาหกรรม ได้แก่ การดำเนินมาตรการในการป้องกันและแก้ไขสภาพแวดล้อม โครงการรวบรวมและกำจัดมลพิษจากอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่กำหนด ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมในเขตบางบอนและเขตบางขุนเทียน รวมทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านอุตสาหกรรมเดิม เขตจอมทอง และเขตราษฎร์บูรณะ

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วย การพัฒนาระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียจากอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบการจัดเก็บ ขนถ่าย และกำจัดขยะอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบการขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณสุขการ และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน

#### 8. การพัฒนาศูนย์ชุมชนย่อยชานเมือง

การพัฒนาศูนย์ชุมชนย่อยชานเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมความเพียบพร้อมสมบูรณ์ของชุมชนบริเวณชานเมือง ลดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจและสังคม และความ

จำเป็นในการเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ชุมชนบริเวณหนองจอก และชุมชนบริเวณลาดกระบังเก่า

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วย การวางผังบริเวณศูนย์บริการชุมชน การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การพัฒนาระบบการคมนาคมและขนส่ง สาธารณะ และการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่โล่งและสวนสาธารณะระดับชุมชน

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วย การวางผังบริเวณศูนย์บริการชุมชน การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่โล่ง และการจัดหาสวนสาธารณะระดับชุมชน

#### 9. การอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม

การอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพแวดล้อมและความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ และการแก้ไขป้องกันปัญหาการระบายน้ำของบริเวณพื้นที่ลุ่ม

ลักษณะการดำเนินการประกอบด้วย การควบคุมและรักษาคุณภาพน้ำเพื่อการเกษตร การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม การปรับปรุงชุมชนเกษตรกรรมชนเมือง และการกำหนดมาตรการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำเกษตร

#### แผนพัฒนาการคมนาคมและขนส่ง

แผนพัฒนาด้านการคมนาคม และขนส่งเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และประกอบกับการพัฒนาพื้นที่โดยอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะหรือโดยวิธีการทางผังเมืองอื่น ๆ เช่นการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ มีทั้งหมด 5 ข้อ

##### 1. การก่อสร้างถนนโครงการ

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร(ปรับปรุงครั้งที่ 2) ได้กำหนดถนนโครงการจำนวน 28 สาย ประกอบด้วยถนนสายหลักและถนนสายรอง เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นโครงข่ายการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

##### 2. การพัฒนาศูนย์คมนาคม

แผนพัฒนาโครงข่ายการขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ต่อเนื่องได้กำหนดแนวสายทาง และการเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชนบริเวณศูนย์คมนาคมพหลโยธิน มักกะสันและศูนย์คมนาคมกรุงเทพ ฯ ด้านใต้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาความสะดวก

ในการเข้าถึงโดยการคมนาคมทางรถยนต์ รถโดยสารประจำทางและการขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่น ๆ

### 3. การพัฒนาและจัดหาที่จอดรถยนต์

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในย่านชานเมือง จึงกำหนดให้มีการพัฒนาที่จอดรถยนต์และศูนย์พาณิชยกรรมชุมชนบริเวณสถานีระบบขนส่งมวลชนที่สำคัญ

### 4. การพัฒนาการคมนาคมทางน้ำ

เนื่องด้วยกรุงเทพมหานครมีแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองสายสำคัญที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาการคมนาคมทางน้ำอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่ขาดการเข้าถึงโดยเส้นทางคมนาคมทางรถยนต์ สมควรให้มีการพัฒนาเป็นระบบการสัญจรและใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว

### 5. การพัฒนาระบบการขนส่งระดับรอง

การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับรองได้แก่ การพัฒนาระบบรถประจำทางด่วนพิเศษ(BRT) การปรับปรุงทางเท้าและทางจักรยานให้เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงกับระบบขนส่งมวลชน

## แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการภายในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของรัฐ ประกอบกับการดำเนินการในการให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การซื้อ หรือการเช่าที่ดิน หรือการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มีทั้งหมด 5 ข้อ

### 1. ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนสายประธาน

จะมุ่งเน้นการสร้างเสริมภาพลักษณ์ในการเข้าสู่กรุงเทพมหานครโดยถนนสายประธานจากภูมิภาคโดยรอบ ประกอบด้วย การตกแต่งภูมิทัศน์ด้วยพืชพรรณ ประติมากรรมอันสื่อถึงสัญลักษณ์ของกรุงเทพมหานคร

### 2. การปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนสายหลัก

การปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนสายหลักในถนนวงแหวนกาญจนาภิเษก ประกอบด้วย การตกแต่งภูมิทัศน์ด้วยพืชพรรณและองค์ประกอบ บริเวณทางเท้าและเกาะกลางถนน การปรับปรุงรูปแบบ การทำสีอาคาร และการควบคุมป้ายโฆษณา

### 3. การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมแม่น้ำเจ้าพระยา

การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมแม่น้ำเจ้าพระยาประกอบด้วย การพัฒนาทางเดินเท้าและทางจักรยาน การตกแต่งภูมิทัศน์ การปรับปรุงบริเวณศาสนสถานและที่โล่งสาธารณะบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา

### 4. การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองสายหลัก

การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองสายหลัก ประกอบด้วย การพัฒนาทางเดินเท้าและทางจักรยาน การตกแต่งภูมิทัศน์ การปรับปรุงบริเวณศาสนสถานและที่โล่งสาธารณะ การปรับปรุงสภาพชุมชนริมแม่น้ำ การปรับปรุงคุณภาพน้ำในคลองสายหลัก

### 5. การจัดหาสวนสาธารณะและที่โล่งเพื่อนันทนาการ

การจัดหาสวนสาธารณะและที่โล่งเพื่อนันทนาการ ประกอบด้วย การพัฒนาสวนสาธารณะระดับเมือง ระดับย่านและระดับชุมชนโดยใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินขององค์กรหรือรัฐวิสาหกิจและอื่น ๆ เพื่อให้มีพื้นที่สวนสาธารณะตามมาตรฐานและรศมีการให้บริการครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

จากแผนงานโครงการพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และความต้องการของประชาชน ทั้ง 3 ส่วน คือ แผนพัฒนาพื้นที่ แผนพัฒนาการจราจรและขนส่ง และแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ต้องการส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองอันส่งผลกระทบต่อการจัดการพื้นที่ในเขตที่คลังน้ำมันตั้งอยู่ ทั้ง 3 เขต คือคลังน้ำมันที่ช่องนนทรี ในเขตยานนาวาและคลังน้ำมันที่คลองเตยและคลังน้ำมันบางจากที่อยู่ในเขตพระโขนง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มเขตเจ้าพระยา ซึ่งถือเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่และการพัฒนาตามแนววงแหวนอุตสาหกรรม ทางกรุงเทพมหานครจะทำการพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งนี้เพื่อสร้างเสริมการใช้ประโยชน์จากความงดงามของสภาพทางธรรมชาติของแม่น้ำเจ้าพระยา และปรับเปลี่ยนย่านคลังสินค้าซึ่งรวมทั้งคลังน้ำมันให้เป็นย่านที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. 2547 สอดรับกันในการพัฒนาเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและการย้ายคลังน้ำมันที่ตั้งอยู่ทั้ง 3 เขต

## การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่นโยบายของรัฐบาลจะบรรลุผลและถูกนำไปปฏิบัติจัดทำอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ ก็ไม่มีความหมายเนื่องจากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในสังคมหรือสาธารณะ

### ความหมายของนโยบาย

อมร รักษาสัตย์<sup>3</sup> ได้อธิบายความหมายของนโยบายไว้ 2 นัยด้วยกันคือ ในความหมายแคบ หมายถึงหลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนในความหมายกว้างจะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย โดยได้จำแนกลักษณะของความหมายของนโยบายสาธารณะว่าน่าจะหมายถึงสิ่งต่อไปนี้

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
2. หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น
3. การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

ชูบ กาญจนประกร<sup>4</sup> ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคน ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จภายในขอบเขต อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่งและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

---

<sup>3</sup> อมร รักษาสัตย์ “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาโยบายในประเทศไทย” *พัฒนาบริหารศาสตร์* ปี 15 เล่ม 1 มกราคม 2518 หน้า 19

<sup>4</sup> ชูบ กาญจนประกร “หลักการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล” *รัฐประศาสนศาสตร์*, 5, 4 (เมษายน) 2508, น. 497

ทินพันธ์ นาคะตะ<sup>5</sup> ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงโครงการที่รัฐบัญญัติขึ้น เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

นโยบายสาธารณะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมี องค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ มีความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำการประการหนึ่งและผลที่ รัฐบาลหวังที่จะได้รับจากนโยบายสาธารณะอีกประการหนึ่ง ความตั้งใจจะบังเกิดผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติและผลของการปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการบริหารแผนงาน และโครงการซึ่งหมายความว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นแผน แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งในการปฏิบัติจะต้องพิจารณาถึงองค์กร บุคลากร และความพร้อมอันเป็นกลไกสำคัญในการนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผล จึงเห็นได้ว่า แผนงาน และโครงการ ความพร้อมเพรียงขององค์การ บุคลากร และทรัพยากรทางการบริหาร เป็นปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

### จุดมุ่งหมายของนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคม โดยส่วนรวม การกำหนดนโยบายที่ดีนั้นจำเป็นจะต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหา ที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายอันเป็น แผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนา ในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ เป็นสำคัญ

นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมานั้น มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อฝ่าย ต่าง ๆ ในสังคม ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและประชาชนทั่วไป ดังนี้<sup>6</sup>

ประการแรก นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อรัฐบาล ในฐานะเป็นตัวกำหนด นโยบายสาธารณะ เนื่องจากหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล คือการบริหารประเทศ หากรัฐบาล

<sup>5</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ “นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ” **พัฒนบริหารศาสตร์** 13, 1( มกราคม), 2516, น. 102

<sup>6</sup> ถิ่นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ (เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546) น.7-8.

กำหนดนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือสังคมได้ ก็จะทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อนั้นประชาชนก็จะยังให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไป แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ประชาชนอาจจะรวมตัวกันเพื่อกดดันของรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือประชาชนอาจจะไม่สนับสนุนรัฐบาล เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไป

ประการที่สอง นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อข้าราชการ การมีนโยบายสาธารณะเป็นการง่ายและสะดวกต่อฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย ทั้งนี้เพราะนโยบายเป็นเสมือนกรอบที่กำหนดกิจกรรมของรัฐบาล ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติได้อาศัยแนวนโยบายดังกล่าว เป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หรือจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

ประการที่สาม เป็นการสะดวกสำหรับประชาชน ในการที่จะเลือกตัวแทนของตนเอง โดยพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครคนนั้น ๆ สังกัดอยู่ ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองสูง การเลือกตั้งแต่ละครั้งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาตัวผู้สมัครจากพรรคการเมืองที่คนเหล่านั้นสังกัด หากเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองใดก็จะเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าว

ประการที่สี่ ประชาชนผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาจใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพราะนโยบายสาธารณะจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อน

โดยเหตุดังกล่าวนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง และประชาชน รัฐบาลที่ดีจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในสังคมและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

### **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย**

มติดณะของรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้เป้าหมายของการสร้างสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ในสังคมของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ

ในงานของ ศุภชัย ยาวะประภา<sup>7</sup> พบว่า มีปัจจัย 8 ประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

#### 1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ

การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อนโยบายนั้น ๆ เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง ในทางตรงข้ามถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติก็มีน้อย

#### 2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจน หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน การตีความผิดจะเป็นสาเหตุที่จะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้น

#### 3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์จะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

#### 4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>7</sup> ศุภชัย ยาวะประภา, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

5. ความพอเพียงของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและกำลังคน ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ความสะดวกอย่างเต็มที่ ทรัพยากรมีส่วนร่วมโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้หน่วยงานที่มีความพร้อมอยู่แล้ว

7. ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลาช้านานแล้วมักจะประสบความสำเร็จส่วนน้อย นโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นและการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยตามไปด้วย

สำหรับการศึกษาของสมบัติ อัจฉริยะวงศ์<sup>8</sup> เสนอว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งสิ้น 6 ปัจจัยด้วยกันคือ

1. แหล่งที่มาของนโยบาย

แหล่งที่มาของนโยบายมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มก่อรูปนโยบาย และการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งทางด้านอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย

<sup>8</sup> สมบัติ อัจฉริยะวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ

## 2. ความชัดเจนของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบาย บางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานที่ปฏิบัติรับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้เช่นกัน ความชัดเจนของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม

## 3. การสนับสนุนนโยบาย

นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์และสาธารณชนทั่วไป กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนและคัดค้านนโยบาย

## 4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ยังมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใดก็ยังทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

## 5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้วบางครั้งก็อาจจะขึ้นอยู่กับการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย

## 6. การจัดสรรทรัพยากร

ทรัพยากร เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใดแม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ส่วนในงานของธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์.<sup>9</sup> ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินการให้นโยบายเกิดสัมฤทธิ์ผลนั้นจะประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ความเข้าใจในเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากรที่ได้รับ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 5 ข้อคือ

### 1. ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติ

ในการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้มอบหมายนโยบายถ้าระดับความร่วมมือมีสูงโอกาสที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จก็มีสูงด้วย ในทางตรงข้ามถ้าหากหน่วยปฏิบัติให้ความร่วมมือน้อย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จก็มีสูง

การที่หน่วยปฏิบัติจะให้ความร่วมมือแก่ผู้มอบหมายนโยบาย มากหรือน้อยนั้น หน่วยปฏิบัติจะพิจารณาว่าหากการดำเนินการจัดการมีข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการทำงานสูง จะมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยกว่า นโยบายที่มีกรรมวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานแบบเดิม สำหรับมติหรือนโยบายที่มีผลกระทบต่ออำนาจและผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติมาก ผู้ปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยงหรือดื้อไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

### 2. ความเข้าใจในเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ

การบริหารจัดการจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ หากหน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจถึงเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างถ่องแท้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาให้วัตถุประสงค์ของนโยบายทุกข้อสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการชี้แจงให้หน่วยปฏิบัติทราบควรจะต้องชี้แจงให้กระจ่างชัด โดยเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารับฟังนโยบายและเปิดโอกาสให้ซักถามก่อนลงมือปฏิบัติ

### 3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัตินั้นก็มีความสำคัญ เพราะการมอบหมายนโยบายสำคัญให้แก่หน่วยงานที่ไม่มีความพร้อม ขาดทรัพยากร มักจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้การสนับสนุน รวมทั้งมีทรัพยากรพร้อมอยู่แล้ว

<sup>9</sup> ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ น. 191-194.

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารขององค์กร ยังมีหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใดก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

#### 4. ความพอเพียงของทรัพยากร

สิ่งสำคัญในการดำเนินการจัดการตามมติคณะรัฐมนตรีคือต้องมีการใช้ทรัพยากรทั้งคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีต่าง ๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ สำหรับเรื่องบุคลากรหรือกำลังคนนั้น มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาว่าบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากไม่มีก็ต้องคำนึงว่าจะหาบุคลากรจากที่ไหน จากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีวิธีการดึงดูดบุคลากรอย่างไร

#### 5. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากและหน่วยงานเหล่านั้นมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน มีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกัน ก็อาจทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จนทำให้การจัดการมีปัญหาได้

### ความสำคัญของน้ำมันในฐานะพลังงาน

ในโลกอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ที่เต็มไปด้วยจักรกล เครื่องยนต์ และพลังงานไฟฟ้า น้ำมันเปรียบเสมือน “เลือด” ที่หล่อเลี้ยงระบบอุตสาหกรรมทั้งหมด<sup>10</sup> เพราะน้ำมันเป็นปัจจัยในการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลังงานในเครื่องยนต์กลไกนานาชนิด ดังนั้นหากปราศจากน้ำมันแล้ว ชีวิตของคนในประเทศอุตสาหกรรมจะดำรงอยู่ไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าโลกนี้ได้มีการนำพลังงานอย่างอื่นมาทดแทนพลังงานจากน้ำมันได้อย่างสมบูรณ์ แต่จนถึงตอนนี้ก็ยังไม่มีความเป็นไปได้ที่จะสามารถทดแทนพลังงานน้ำมันอย่างสมบูรณ์ได้

<sup>10</sup> ปราณี ชติยศ, ผลกระทบและแนวโน้มหลังยุคน้ำมัน. (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2544)

## แผนภาพที่ 2.2 แท่นขุดเจาะน้ำมัน



ที่มา : [www.dmf.go.th/service/board](http://www.dmf.go.th/service/board)

กิจการพลังงานน้ำมันเป็นกิจการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ เนื่องจากความต้องการใช้พลังงานน้ำมันเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบทก็ตาม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องจัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน และทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านพลังงานได้ตามความจำเป็น และรัฐจะต้องส่งเสริมให้การจัดหาและการผลิตพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านการจัดสรรการใช้ทรัพยากรด้านพลังงานก็ต้องส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม

น้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญที่ขาดไม่ได้สำหรับโลกปัจจุบันในการขับเคลื่อนธุรกิจและอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม การบริหารจัดการน้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้การใช้น้ำมันเพื่อการพัฒนาประเทศชาติเป็นไปโดยก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม

ธุรกิจอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ นำรายได้มาสู่ประเทศไทยในแต่ละปีเป็นจำนวนมากและแม้ว่าประเทศไทยจะมีประชากรจำนวนมากที่ยังคงประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม แต่ก็มีแนวโน้มจะนำไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นซึ่งการใช้น้ำมันของธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ นั้นอาจจะไม่ได้ใช้น้ำมันโดยตรงแต่การขนส่ง การเดินทางเคลื่อนย้ายสินค้าล้วนแล้วแต่เกี่ยวพันอยู่กับน้ำมันทั้งสิ้น

การใช้น้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพในกิจการประเภทต่าง ๆ นั้นเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมัน ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงขั้นตอนการขนส่งน้ำมัน การจัดเก็บน้ำมันไว้ในคลังน้ำมันอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเติบโตของอุตสาหกรรม

อาจกล่าวได้ว่าการเติบโตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร นั้นในระยะแรกนั้นสัมพันธ์กับการจัดเก็บคลังน้ำมันในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะความสะดวก รวดเร็วในการขนถ่ายน้ำมัน การมีคลังน้ำมันอยู่ในกรุงเทพจะสนับสนุนให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเติบโตเร็วมากขึ้นเพราะช่วยลดต้นทุนในการขนส่งน้ำมันจากที่ไกล ๆ ดังนั้นในระยะแรก ๆ ของการเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร คลังน้ำมันที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครโดยการรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐตั้งขึ้นจึงมีส่วนสนับสนุนไม่น้อย

ปัจจุบันประเทศไทย ในส่วนของภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำลังผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการด้านพลังงานให้มีการประกาศใช้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การก่อตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นเป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการด้านพลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้า กิจการสายส่งไฟฟ้า และท่อส่งก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อสังคม