

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการทำวิจัย

การขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นการขนส่งรูปแบบหนึ่งที่มีพัฒนาการที่ยาวนาน นับแต่การศึกษาเพื่อวางทางรถไฟสายแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางรถไฟสายเหนือ ทางรถไฟสายใต้และทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ทุกเส้นทางก่อสร้างโดยรัฐ เพราะการก่อสร้างทางรถไฟย่อมใช้เวลานาน งบประมาณในการก่อสร้างสูง

ปัจจุบัน ทางรถไฟในประเทศไทยมีความยาวทั้งสิ้น 4,043 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด ประกอบด้วยเส้นทางสายหลักหรือสายประธาน 5 เส้นทาง ได้แก่ ทางสายเหนือ ถึงจังหวัดเชียงใหม่ ระยะทาง 781 กิโลเมตร สายตะวันออกเฉียงเหนือถึงอุบลราชธานี และหนองคายระยะทางรวม 1,093 กิโลเมตร สายตะวันออกเฉียงเหนือถึงรัฐประเทศ ระยะทาง 527 กิโลเมตร สายใต้ถึงปาดังเบซาร์และสุโขทัยระยะทาง 1,577 กิโลเมตร และสายแม่กลองระยะทาง 65 กิโลเมตร เป็นทางเดี่ยว ระยะทาง 3,763 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 93) ทางคู่ระยะทาง 173 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 4) และเป็นทางสามระยะทาง 107 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 3)

สภาพราง ร้อยละ 67 มีอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไป ทำให้ความเร็วในการเดินรถและรถจักรมีอายุการใช้งานระหว่าง 12-44 ปี โดยเฉพาะรถจักรที่มีอายุ 40 ปี ขึ้นไป มีร้อยละ 72 ส่งผลต่อสมรรถนะในการลากจูง โดยเฉพาะเส้นทางขนส่งตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ ระหว่างไอซีดีลาดกระบัง-ท่าเรือแหลมฉบัง มีจำนวนจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟทั่วประเทศ จำนวน 2,400 จุด เป็นทางผ่านระดับถนนที่รถไฟจะต้องหยุดหรือชะลอความเร็ว ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน จำนวน 2,200 จุด ส่วนที่เหลือเป็นสะพานและอุโมงค์ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความล่าช้าและความปลอดภัยในการเดินรถ โครงข่ายรถไฟที่มีทางผ่านระดับถนนที่เป็นป้ายจราจรไม่มีเครื่องกั้นถนน มีจำนวน 990 จุดและทางลักผ่าน จำนวน 540 จุดที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความปลอดภัย



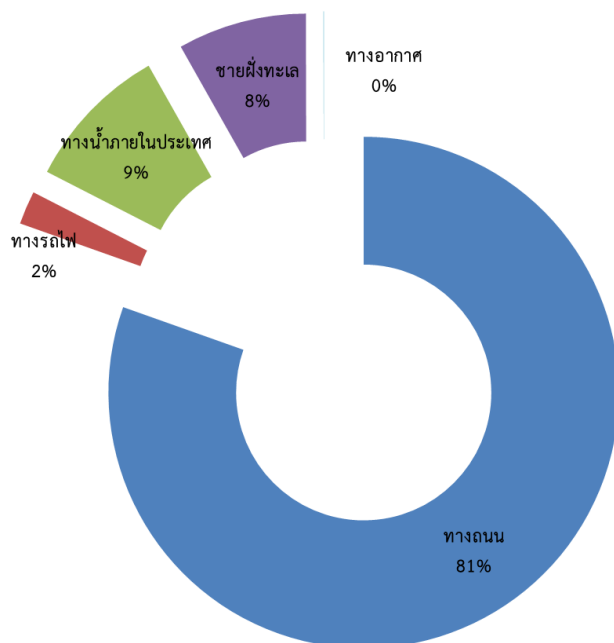
รูปที่ 1 ลักษณะของทางรถไฟที่มีในประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)

การขนส่งสินค้าทางรถไฟเป็นรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดค่าใช้จ่าย เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนเฉลี่ยในการขนส่งทุกรูปแบบ พบว่า การขนส่งสินค้าทางถนนมีต้นทุนสูงที่สุดคือ 1.72 บาทต่อตัน-กม. รองลงมาได้แก่ ทางราง 0.93 บาทต่อตัน-กม. และทางน้ำมีต้นทุนต่ำสุด 0.64 บาทต่อตัน-กม.¹ และสามารถขนส่งได้ครั้งละมากๆ การขนส่งทางรถไฟจึงเป็นรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อย แต่ข้อจำกัดที่สำคัญของการขนส่งสินค้าทางรถไฟคือ มีรูปแบบที่ไม่เป็น Door to Door จึงจำเป็นต้องการบริหารแก้ไขของทางรถไฟนอกทางรถไฟ (Demand Side Management) เพื่อช่วยทำให้

¹ ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งประเทศ พ.ศ.2556-2563

การขนส่งทำได้สมบูรณ์มากขึ้น ด้วยการจัดให้มีศูนย์รวมและกระจายสินค้า (Consolidation Center) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมสินค้าให้มีปริมาณมากพอที่จะมีการขนส่งสินค้าทางรถไฟที่คุ้มค่างับต้นทุนการขนถ่ายข้ามระบบ (Double Handling) ที่เกิดขึ้น เช่น สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ลาดกระบ้ง (Inland Container Depot: ICD) สามารถรองรับตู้สินค้าได้ถึงปีละ 1.4 ล้าน ตู้ โดยร้อยละ 95 ที่ผ่านไอซีดีลาดกระบ้ง มีจุดต้นทางและปลายทางที่ทำเรือแหลมฉบัง หรือย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard: CY) เป็นจุดเชื่อมต่อการขนส่งสินค้าทางถนนกับทางรถไฟที่คลองหลวง จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นต้น



รูปที่ 2 สัดส่วนรูปแบบการขนส่งสินค้าในประเทศ
ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

ในภาพรวมของการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ใช้การขนส่งสินค้าทางถนนมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนทางถนน ร้อยละ 81 และการขนส่งทางรถไฟ คิดเป็นร้อยละ 2.2 การขนส่งสินค้าทางรถไฟมีสัดส่วนต่ำมาก สินค้าที่ขนส่งทางรถไฟแบบเหมาคันส่วนใหญ่เป็นคอนเทนเนอร์ รองลงมาเป็นการขนส่งพลังงาน ได้แก่ ก๊าซ LPG น้ำมันดิบ และผลิตภัณฑ์น้ำมัน และซีเมนต์ ตามลำดับ

ปัญหาการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ได้แก่ การรถไฟฯ มีหน้าที่ทั้งด้านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การบำรุงรักษา และประกอบการเดินรถเองทั้งหมด ทำให้มีข้อจำกัดในการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง โครงสร้างพื้นฐานทางรางไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ ขาดการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น รางมีอายุการใช้งานมานานจึงมีสภาพทรุดโทรม และเส้นทางรถไฟระหว่างภูมิภาคกว่าร้อยละ 90 เป็นทางเดี่ยว และยังมีจุดที่เป็นคอขวดของขบวนรถโดยสารและขบวนรถสินค้า ทำให้เสียเวลาในการรอสับหลักเป็นประจำ หัวรถจักรและแคร่ขบวนรถทรุดโทรม และไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ทำให้การขนส่งสินค้ามีความล่าช้า จุดตัดทางรถไฟโดยเฉลี่ยทุก 2 กม. ต่อจุด เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุและความล่าช้าในการเดินรถ ระบบอาณัติสัญญาณ

ควบคุมการเดินรถที่ล่าช้า รongรับการเดินรถด้วยความเร็วสูงไม่ได้ การหลีกขบวนรถไฟไม่สะดวก เป็นสาเหตุทำให้ขบวนรถเสียเวลาและทำให้ศักยภาพด้านความปลอดภัยลดลง

การศึกษาปัจจัยภาครัฐและกฎหมายในพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นสถานภาพปัจจุบันของการขนส่งสินค้าทางรถไฟของไทย นโยบายภาครัฐที่มีผลโดยตรงต่อการขับเคลื่อนทิศทางการขนส่งสินค้าทางรถไฟของไทย การศึกษาแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการปฏิบัติไปในทิศทางที่สอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนการรวบรวมและวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟ และในท้ายสุด คือการนำเสนอแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การขนส่งสินค้าทางรถไฟเกิดขึ้นได้ ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการใช้การขนส่งสินค้าด้วยระบบราง การวางแผน และการนำเสนอแนวทางออก เพื่อนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และพัฒนาเชิงพัฒนาบูรณาการด้านการขนส่งต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรถไฟ
- 2) เพื่อศึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรถไฟ
- 3) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาทางด้านนโยบายภาครัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ
- 4) สรุปและนำเสนอแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

การศึกษาแบ่งออก เป็น 2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ

- 1) ปัจจัยด้านนโยบาย การศึกษาครอบคลุมถึงนโยบายการขนส่งสินค้าทางรถไฟที่มีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนในระดับบริหาร ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแผนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติการ แผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 2) ปัจจัยด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

1.4 กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและการบริหารจัดการโลจิสติกส์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับแนวโน้มของราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนในการสนับสนุนการใช้รูปแบบและวิธีการบริหารจัดการขนส่งเพื่อประหยัดพลังงาน โดยเฉพาะระบบขนส่งทางราง ทางน้ำ และทางท่อให้มากขึ้น รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานในภาคการขนส่งไปสู่รูปแบบที่มีต้นทุนต่ำ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ ต่างมีเป้าหมายให้โครงสร้างเศรษฐกิจมีความสมดุล เข้มแข็งและพึ่งพา

ตนเองได้ ซึ่งแนวทางในการพัฒนาการประหยัดพลังงานในการขนส่งด้วยการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง จากการขนส่งทางถนนให้กลับมาสู่การขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นรูปแบบหนึ่งที่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมนอกเหนือจากการขนส่งทางน้ำ

ระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ หากได้มีการกำหนดแผนเพื่อการพัฒนารถไฟเพื่อการขนส่งสินค้าอย่างชัดเจน และในแผนดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินการรถไฟได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ แรงปรับปรุงด้านการบริการของการรถไฟ การส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐอย่างแท้จริงแล้ว การขนส่งสินค้าทางรถไฟ จะเป็นรูปแบบสำคัญในการขนส่งสินค้ามากขึ้นแทนที่การขนส่งสินค้าทางถนนได้

1.5 วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษา ได้กำหนดขั้นตอนออกเป็น 2 งาน คือ 1) การรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ นโยบายภาครัฐ กฎระเบียบและพิธีการต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ การเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ผู้ประกอบการ ICD และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 2) การวิเคราะห์ และประมวลผลปัจจัยทั้งทางด้านนโยบายของรัฐและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจากการเก็บข้อมูลในภาคสนามที่มีผลต่อระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ สถานการณ์ขนส่งสินค้าทางรถไฟ สภาพปัญหา อุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวข้องแนวทางและมาตรการในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ

สถานที่เก็บข้อมูล ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย สถานีและบรรจุแยกสินค้ากล่อง (ICD) และท่าเรือแหลมฉบัง



รูปที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ
- 2) เสนอแนะแนวทางและมาตรการในการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนของคณะที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ได้แก่ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้า และสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และการวิจัยด้านการค้า การขนส่งและโลจิสติกส์