

ปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง: ศึกษาเฉพาะกรณี การดำเนินงาน
ตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง (โครงการห้าปี)



นางสาวปิยะรัตน์ สุวรรณจินดา

002861

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2521

116562198

COORDINATION PROBLEMS IN THE DEPARTMENT OF HIGHWAYS: A CASE STUDY
ON THE HIGHWAY CONSTRUCTION AND RECONSTRUCTION PROJECTS
(FIVE - YEAR PLAN)

Miss Piyarath Suwanhinda

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1978

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง : ศึกษาเฉพาะกรณี
การดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง
(โครงการห้าปี)

ชื่อนิสิต นางสาวปิยะรัตน์ สุวรรณจินดา

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์บุญวัฒน์ วิสฤต

แผนกวิชา ปกครอง

ปีการศึกษา 2520



บทคัดย่อ

กรมทางหลวงเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวง เพื่อเสริมสร้างโครงข่ายทางหลวงของประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของรัฐบาล จึงเห็นได้ว่าทางหลวงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงจึงถือว่าเป็นงานหลักของกรมทางหลวงซึ่งจะดำเนินไปตามโครงการที่วางไว้ โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงหลายหน่วยงานซึ่งจะต้องติดต่อเกี่ยวข้องกัน อยู่ตลอดเวลาจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ

ตามที่ได้กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่างานหลักของกรมทางหลวงซึ่งได้แก่การดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยเทคนิคของการประสานงานซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง เพราะการประสานงานจะช่วยทำให้เกิดการประสานนโยบายและความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานหลักต่าง ๆ นอกจากนี้ยังช่วยประสานความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างราบรื่น

ในปัจจุบันการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของกรมทางหลวงยังมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการประสานงานที่เรียกว่า "การประสานงานตามกระบวนการปฏิบัติงาน" ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับงานโครงการตั้ง เช่น งานหลักของกรมทางหลวงตามที่ได้อธิบายข้างต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อกรมทางหลวงในการปรับปรุงการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงให้เป็นไปอย่างราบรื่น และสามารถบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลกระทบไปถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติโดยรวม

There are many defects in implementing the highway construction and reconstruction projects today, especially the lack of the so-called "coordination in procedure" which is necessary for the project-work which is the main task of the Department of Highways. This thesis presents the viewpoints and recommendations for improving the implementation of the highway construction and reconstruction projects, which will enable the Department of Highways to achieve the target and contribute to the prosperity of the country.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง ศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง (โครงการห้าปี)" สำเร็จออกมาเป็นรูปเล่มได้ก็ด้วยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ. บุญวัฒน์ วิสตุล อาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมการวิจัย ซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จจุดดวงตามวัตถุประสงค์ และคุณโกเมธ วงษ์ทองเหลือ ผู้อำนวยการกองวางแผน กรมทางหลวง ซึ่งได้กรุณาสละเวลามาร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

อนึ่ง ในการค้นคว้าหาข้อมูลเพื่อประกอบการวิจัยในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ในกรมทางหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้มีรายนามดังปรากฏอยู่ข้างท้าย ซึ่งได้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการหาข้อมูล และให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คุณทวี จงพานิช	นายช่างโยธา 7	กองก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ
คุณสนั่น ศรีรุ่งโรจน์	นายช่างโยธา 7	กองก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ
ร.ท. ประภัสสร คชภูมิ	นายช่างสำรวจ 7	กองสำรวจและออกแบบ
คุณวิสิฐ อัจฉยานนทกิจ	วิศวกรโยธา 6	กองสำรวจและออกแบบ
ดร. ชีระชาติ รื่นไกรฤกษ์	วิศวกรโยธา 6	กองวิเคราะห์และวิจัย
คุณกัญญา มงคลวิทย์	บุคลากร 4	กองการเจ้าหน้าที่

ปิยะรัตน์ สุวรรณจินดา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
รายการตารางประกอบ	ญ
รายการแผนภูมิประกอบ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	3
2. แนวเหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมุติฐาน	3
3. วิธีดำเนินการวิจัย	4
4. ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	4
5. การเสนอเรื่อง	5
บทที่ 2 หลักและเทคนิคของการประสานงาน	8
1. ความหมายและความมุ่งหมายของการประสานงาน	8
2. หลักของการประสานงาน	12
3. ประเภทของการประสานงาน	13
4. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน	14
5. เทคนิคในการประสานงาน	24
6. ประโยชน์ของการประสานงาน	32



บทที่ 3	เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับงานทางของกรมทางหลวง	34
	1. ประวัติกรมทางหลวง	34
	2. ความหมายของงานทาง ประเภทของทางหลวง และระบบทางหลวง	38
	3. ทางในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง	41
บทที่ 4	บทบาทของทางหลวงในด้านการพัฒนาและรักษาความมั่นคงของประเทศ	44
	1. บทบาทของทางหลวงในด้านการพัฒนาประเทศ	44
	2. บทบาทของทางหลวงในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ	54
บทที่ 5	โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของกรมทางหลวง	61
	1. ลำดับโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน	62
	2. การพิจารณาวางโครงการห้าปีระยะที่สองของกรมทางหลวง (พ.ศ. 2520 - 2524)	84
	3. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการห้าปีระยะแรก (พ.ศ. 2515 - 2519) ของกรมทางหลวง	93
บทที่ 6	สายการดำเนินงานของหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงสำหรับงานโครงการห้าปี	103
	1. กองวางแผน	106
	2. กองสำรวจและออกแบบ	109
	3. กองวิเคราะห์และวิจัย	113
	4. กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	119
	5. กองก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ	123
	6. กองก่อสร้างทางหลวงจังหวัด	127

บทที่ 7 กระบวนการปฏิบัติงานซึ่งแสดงการประสานงานในการดำเนินงาน
ตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง 130

1. กระบวนการปฏิบัติงานขั้นวางแผนโครงการ 130

2. กระบวนการปฏิบัติงานขั้นเตรียมการโครงการ 134

3. กระบวนการปฏิบัติงานขั้นดำเนินโครงการ 138

บทที่ 8 วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างหลักการกับแนวปฏิบัติจริงในการ
ประสานงานสำหรับงานโครงการห้าปีของกรมทางหลวง . . . 141

1. ลักษณะและเทคนิคบางประการของการประสานงานที่สอดคล้อง
กับหลักการทางทฤษฎี 142

2. ข้อบกพร่องที่มีผลต่อการประสานงาน ซึ่งควรได้รับการแก้ไข
ปรับปรุง 146

3. เทคนิคต่าง ๆ ของการประสานงานที่ไม่ได้จัดให้มีขึ้นทำให้การ
ดำเนินงานตามโครงการห้าปีไม่เป็นไปอย่างราบรื่นและ
คล่องตัวเท่าที่ควร 150

บรรณานุกรม 166

ภาคผนวก 175

ประวัติผู้เขียน 234

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. แสดงระยะทางในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง (ทั้งที่เป็นทางบำรุงและทางในระหว่างก่อสร้าง)	43
2. ระบบทาง 2514 - 2518	49
3. แสดงผลงานก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของกรมทางหลวงตาม โครงการห้าปีระยะแรก (พ.ศ. 2515 - 2519).	93
4. สรุปเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้จริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน แผนสำหรับโครงการห้าปีระยะแรก (พ.ศ. 2515 - 2519) ..	94
5. เปรียบเทียบแผนพัฒนา แผนปรับปรุงประจำปี และรายจ่ายจริง แยกเป็นรายสาขา ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515- 2519)	187
6. แสดงเป้าหมายงบประมาณทางหลวง (สำหรับทางนอกโครงการ และทางในโครงการ) ปี พ.ศ. 2520 - 2524	188
7. จำแนกงบประมาณเป็นรายปีของโครงการก่อสร้างและบูรณะ ทางหลวง (พ.ศ. 2520 - 2524)	189
8. แสดงโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. 2520 (แยกตามภาค)	190
9. แสดงโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงจังหวัด พ.ศ. 2520 (แยกตามภาค)	190
10. สรุปงานลาดค่างยานชุมชนในทางก่อสร้างนอกโครงการและ ทางก่อสร้างรักษาสภาพทาง ของกองก่อสร้างทางหลวงจังหวัด (แยกตามภาค)	191
11. สรุปงานลาดค่างยานชุมชนในทางก่อสร้างนอกโครงการ และ ทางก่อสร้างรักษาสภาพทางของกองก่อสร้างทางหลวงจังหวัด ปี พ.ศ. 2521	192

12. เปรียบเทียบจำนวนตำแหน่งข้าราชการที่ ก.พ.กำหนด
จำนวนอัตราข้าราชการและจำนวนข้าราชการที่มีอยู่จริง
ประจำปีงบประมาณ 2520 226
13. สถิติการฉกฉวยหรือสัมมนาของกรมทางหลวง ประจำปี
งบประมาณ 2520 228

รายการแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิที่	หน้า
1. แสดงสายการดำเนินงานของกองวางแผน	105
2. แสดงสายการดำเนินงานของกองสำรวจและออกแบบ (สำหรับงานดำเนินการเองและงานจ้างเหมาที่กรมทางหลวงสำรวจและออกแบบเอง)	108
3. แสดงสายการดำเนินงานของกองสำรวจและออกแบบ (สำหรับงานจ้างเหมาที่บริษัทผู้รับเหมาเป็นฝ่ายสำรวจและออกแบบ)	111
4. แสดงสายการดำเนินงานของกองวิเคราะห์และวิจัย	112
5. แสดงสายการดำเนินงานของกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	118
6. แสดงสายการดำเนินงานของกองก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ และของกองก่อสร้างทางหลวงจังหวัด (สำหรับงานจ้างเหมา)	122
7. แสดงสายการดำเนินงานของศูนย์เครื่องมือกล	126
8. แสดงกระบวนการปฏิบัติงานชั้นวางโครงการ	132
9. แสดงกระบวนการปฏิบัติงานชั้นเตรียมการโครงการ	135
10. แสดงกระบวนการปฏิบัติงานชั้นดำเนินโครงการ	139
11. แสดงโครงข่ายการปฏิบัติงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง (สำหรับงานตามสัญญาจ้างเหมา).	159
12. แสดงโครงข่ายการปฏิบัติงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง (สำหรับงานดำเนินการเอง)	160