

การมีนพมติชย์ : การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจักระเบียบราชการ

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนประกอบของ การศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

โดย

น.อ. สืบ พรรพมัทย์

ตุลาคม ๒๕๑๐

การเป็นพยาน :

การศึกษาระดับปริญญาโทการศึกษาระดับปริญญาโท

อนุมัติ

..... ศ.ดร. อุดมพันธ์ ประธานกรรมการ

..... ศ.ดร. อุดมพันธ์ กรรมการ

..... ศ.ดร. อุดมพันธ์ กรรมการ

คำนำ

การที่ผู้เขียนเลือกเอาปัญหาในการจัดระเบียบราชการการบินพาณิชย์ขึ้นเป็นหัวข้อเรื่อง
ของวิทยานิพนธ์นี้ ก็โดยพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ทุกประเทศมักจักให้การขนส่งทุกชนิดไม่ว่าจะ
เป็นการขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนราชการใน
ระดับกระทรวง ซึ่งทั้งนี้ยังผลให้ทั้งเจ้ากระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงนั้นต่างมี
ความรับผิดชอบควบคุมงานในขอบเขตอันกว้างขวาง และเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่
การงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะแตกต่างกันไป แม้นกระทั่งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ
เดียวกัน อาจไม่ทราบเรื่องหรือหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ก็เป็นได้ ความรับผิดชอบ
ของส่วนราชการในเรื่องการขนส่งนั้น มีอยู่หลายอย่างหลายประการ ซึ่งเพียงแค่นิตยหนังสือพิมพ์
รายวันชั้นอ่านสักฉบับ ก็จะไม่เว้นเสียมิได้ที่จะต้องตามพบเหตุการณ์หรือปัญหาต่าง ๆ ในการขนส่ง
เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำวัน เช่น อาจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพราะผลจากการแข่งขันกันระหว่าง
การให้บริการขนส่ง อาจเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าโดยสารอย่างไม่เป็นธรรม
หรือเป็นการเรียกร้องให้จัดบริการให้ดีขึ้น อาจเป็นการเรียกร้องให้มีการไต่สวนหาผลเหตุและ
ความรับผิดชอบในความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขนส่ง และ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็น
ข่าวใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์ เพื่อกระตุ้นเตือนความรับผิดชอบของผู้ควบคุมดูแลและ
ปฏิบัติงานให้บริการขนส่งอยู่ไม่เว้นแต่ละวัน นอกจากความรับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้แล้ว ก็ยังมี
ความรับผิดชอบในเรื่องที่ไม่น่าตื่นเต้นหรือพอจะเป็นที่สนใจของสาธารณชนมากนักอีก เช่น การ
ควบคุมดูแลและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีไว้สำหรับการสัญจรไปมาของประชาชน
การเดินเรือ การเดินอากาศ เป็นต้น

หน้าที่และความรับผิดชอบเหล่านี้ และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก รัฐบาลจำต้องรับเข้าไปที่ละ
น้อย ๆ และมีอยู่บ่อยครั้งที่รัฐบาลจำต้องรับเข้าไปโดยมิได้เต็มใจ แต่เพราะเห็นว่าถ้าปล่อยให้
เอกชนกลุ่มใดหรือคนใดรับผิดชอบ หรือต่างคนต่างรับผิดชอบกันเองแล้วก็อาจเกิดปัญหาทางการ
เมือง และปัญหาอื่น ๆ ในประเทศขึ้น ซึ่งผลสุดท้ายรัฐบาลก็ต้องเข้าแก้ไข เมื่อความรับผิดชอบ
ในการขนส่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลเช่นนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ส่วนราชการ
ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องนี้ ได้มีแผนดำเนินงาน มีการจัดองค์กรและจัดวางระบบงาน
ที่มีลักษณะเป็นอุปกรณต่อการบริหารงานขนส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร หรือไม่

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จงอได้ดังที่ปรากฏนี้ เพราะผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก
อาจารย์สมศรี จุลละนันท์ อาจารย์เอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการศึกษาและเสนอวิทยานิพนธ์นี้ และในระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์
ก็ได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร.ชอุบ กาญจนประกร และ ร.ศ.ประทาน คงฤทธิศึกษากร
คณบดี และอาจารย์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ฯ ช่วยตรวจสอบแนะนำเพื่อความถูกต้องสมบูรณ์ขึ้น
ผู้เขียนรู้สึกสำนึกในบุญคุณและขอขอบพระคุณทุกท่านที่กล่าวนามมานี้เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

น.อ. สิบ วรรณภัย

โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ
คอนเมือง

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		IV
สารบัญตาราง		IX
สารบัญแผนภูมิ		X
บทนำ		i
ความมุ่งหมายในการศึกษา		i
ขอบเขตในการศึกษา		ii
วิธีการศึกษา		iii
บทที่ ๑ การบินพลเรือน	c1-1	๑
ความสำคัญของการขนส่ง		๑
การขนส่งทางอากาศ		๔
ความเป็นมาของการบินในประเทศไทย		๗
ประวัติการบินพลเรือนของไทย		๑๐
เหตุผลที่รัฐบาลเข้าควบคุมและบริหารงานการบินพลเรือน	c1-2	๒๔
คณะกรรมการการบินพลเรือน		๓๔
อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ		๓๔
สรุปปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและอุปสรรคต่อการจัดระเบียบราชการ การบินพลเรือนของไทย		๔๔

	หน้า
บทที่ ๒ นโยบายและวิธีดำเนินงานของรัฐบาลในการบินพาณิชย์	๔๖
- นโยบายของรัฐบาลในการบินพาณิชย์	๔๖
หน้าที่และวิธีการดำเนินงานในระบบงานการบินพลเรือน	๔๗
หน้าที่ของรัฐบาลเกี่ยวกับการเดินอากาศ	๔๘
การจัดส่วนราชการสำนักงานการบินพลเรือน	๕๐
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน	๕๑
หน้าที่ของรัฐบาลด้านการขนส่งทางอากาศ	๕๔
บทที่ ๓ การจัดระเบียบราชการ งานด้านการเดินอากาศ : การบริการ ๗ ท่าอากาศยาน	๕๖
การให้บริการเทคนิคสนามบิน	๕๖
สำนักงานการบินพลเรือน กรมการขนส่ง	๕๘
การพิจารณาแบ่งส่วนราชการงานให้บริการเทคนิคสนามบิน	
กรมการบินพาณิชย์	๑๐๒
การพิจารณาแบ่งส่วนราชการงานท่าอากาศยาน	๑๑๔
บทที่ ๔ การจัดระเบียบราชการ งานด้านการเดินอากาศ : การบริการการปล่อยภัย	
และบริการสื่อสาร	๑๒๖
การให้ความปลอดภัยในการเดินอากาศ	๑๒๖
การพิจารณาจัดส่วนราชการ งานในความปลอดภัยในการ	
เดินอากาศ	๑๒๘
การสื่อสารโทรคมนาคม	๑๔๕
การควบคุมการจราจรและให้บริการแก่การเดินอากาศ	๑๕๐
การพิจารณาจัดระเบียบราชการงานสื่อสารฯ และงานควบคุม	
การจราจรทางอากาศ	๑๕๕

กองช่างสื่อสารและช่วยการเดินอากาศ		๑๖๓
การปฏิบัติการสื่อสารและจราจรทางอากาศ		๑๖๔

บทที่ ๕ การจัดระเบียบราชการ งานค้ำการขนส่งทางอากาศ	c5-1	๑๗๐
การควบคุมการดำเนินงานขนส่งทางอากาศ		๑๗๐
การอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งทางอากาศ		๑๗๒
การทำให้เป็นมาตรฐาน		๑๗๖
การจัดให้มีพื้นฐานรองรับกิจการบินพลเรือนระหว่างประเทศ		๑๗๘
การอำนวยความสะดวกระหว่างประเทศ		๑๘๖
การจัดระเบียบราชการ งานขนส่งทางอากาศ	c5-2	๑๘๗
การพิจารณาจัดระเบียบราชการ งานค้ำการ		๒๑๘

บทที่ ๖ การวิเคราะห์และเสนอแนะ		๒๒๒
การบินพลเรือน		๒๒๒
คณะกรรมการการบินพลเรือน		๒๒๒
กรมการบินพาณิชย์		๒๒๔
ความรับผิดชอบค้ำการขนส่ง		๒๒๔
ปลัดกระทรวงฝ่ายการขนส่ง		๒๒๕
คณะกรรมการการบินพลเรือนกับหน่วยบริหารงานการบินพลเรือน		๒๒๖
ปัญหาในเรื่องค้ำบุคคล		๒๒๗
ปัญหาในการบริหารการควบคุมการขนส่งทางอากาศ		๒๒๘
ขอเสนอแนะ		๒๒๘

		หน้า
ภาคผนวก	ap-1	๒๘๐
บรรณานุกรม		๒๘๑
Abstract	ap-2	(๑)
ประวัติผู้เขียน		(๑๖)