

**นโยบายเชิงสัญลักษณ์ เพื่อการแก้ปัญหาจราจร :
กรณีศึกษา โครงการต่าง ๆเกี่ยวกับจักรยาน ในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร**

สนิดา อ่อนหนู*
รองศาสตราจารย์ ดร.นพดล อุดมวิศกุล**

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้รถใช้ถนนของคนในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร (2) ศึกษากระบวนการทำงานของนโยบายเชิงสัญลักษณ์มาใช้ในการแก้ปัญหาจราจรและ (3) ศึกษาผลจากการนำนโยบายเชิงสัญลักษณ์ไปปฏิบัติ เก็บข้อมูลโดยใช้การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผลการศึกษา พบว่า (1) สภาพปัญหาจากการใช้รถใช้ถนน ในช่วงเวลาเร่งด่วนจะมีปริมาณพาหนะแบบมีมอเตอร์ออกมาใช้ถนนมาก เกิดความคับคั่งหนาแน่น สภาพปัญหาเช่นนี้มีความเรื้อรังมาเป็นเวลานาน ทั้งยังมีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้นในอนาคต อีกทั้งปัญหาการจราจรยังส่งผลกระทบต่อเกิดปัญหากับส่วนอื่น ๆ (2) ได้มีการนำนโยบายเชิงสัญลักษณ์มาสู่การปฏิบัติในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทัศนคติในเชิงบวกต่อจักรยาน การประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ผ่านโครงการต่าง ๆ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการสร้างอุปสรรคให้กับผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามก็ยังมีแนวทางที่เป็นทางเลือกในการดึงให้คนลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้จักรยานแทน แต่ด้วยเพราะข้าราชการยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในเรื่อง นโยบายเชิงสัญลักษณ์จึงทำให้เกิดช่องว่างและเสียโอกาสไป (3) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรมของคนไม่ใช่เรื่องง่าย แต่หากมีข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นประโยชน์และมีการสื่อสาร มีการดำเนินการ ภายใต้การวางแผนอย่างมีขั้นตอน ก็สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้

คำสำคัญ: นโยบายเชิงสัญลักษณ์ ปัญหาจราจร การเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรม

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

The objectives of this study were to study (1) the issue of car road usage in Bangkok districts (2) the symbolic policies used in solving traffic problems and (3) the results of in-depth interviews, observation, and discussion groups to determine action-oriented policy.

The results of this study show that (1) the problem is the volume of motorized vehicles using the road in peak periods. This problem has existed for a number of years and it is expected that it will become worse as traffic volume continues to grow, (2) Current symbolic policy is to encourage use of bicycles for road transport instead of motorized vehicles. There has been a campaign to get this message across to road users. However, because the Government does not yet have sufficient understanding of the subject, the policy has not been effectively conveyed (3) It is not easy to change the attitude and behavior of people, but if there is valid data and effective communication of the plan to solve the problem, a step by step change can be achieved.

KeyWord: Symbolic policies, Traffic problems, Changing, Thinking and behaviour

บทนำ

การพัฒนาประเทศตั้งแต่อดีตมาถึงปัจจุบันเกิดเป็นความเจริญ ความศิวิไลซ์ สิ่งที่มาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นก็คือ ความเป็นเมือง ประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลัก มีความสำคัญทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้เกิดการขยายตัวของประชากร ความหนาแน่น ความเป็นเมืองกว้างขึ้น มีคนอพยพเข้ามามากขึ้น ความต้องการด้านต่างๆมากขึ้นตามไปด้วย ตั้งแต่ความต้องการปัจจัยดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอด ไปจนถึงปัจจัยที่ตอบสนองมากกว่าแค่ความอยู่รอด แต่เป็นการตอบสนองให้อยู่รอดอย่างสะดวกสบาย หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นเรื่องทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ

อย่างไรก็ดี ด้วยวิวัฒนาการ ของการพัฒนาสังคม ประเทศชาติ ทำให้เกิดการที่เปิดรับแนวคิดแบบทุนนิยมเข้ามา อันหมายถึงการเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้คุณค่ากับสิ่งใด ๆ ว่าดีด้วยตัวชีวิตทางทุนหรือวัตถุทางเศรษฐกิจ และการมีบทบาทสำคัญของแนวคิดดังกล่าว ทำให้เราไม่อาจปฏิเสธ สิ่งที่มาอย่างวิถีชีวิต ค่านิยมของผู้คนที่จะปรับเปลี่ยนตามไปเช่นกัน การนิยมแสวงหาความสะดวกสบายทางวัตถุเป็นหลัก หรือเป็นลำดับแรกๆในชีวิต ยกตัวอย่าง เช่น หนึ่งในตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเจริญตามสังคมแบบทุนนิยม บริโภคนิยมก็คือ การมีรถยนต์ไว้ในครอบครอง ตามแนวคิดนี้รถยนต์ได้ถูกนิยามให้มีความหมายในเชิงจิตวิทยามากกว่าเป็นเพียงยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้คน โดยเป็นสิ่งที่แทนสัญลักษณ์ (L. Steg, C. Vlek, and G. Slotegraaf, 2001:151-169 อ้างในสุรเมศวร์ พิริยะวัฒน์, 2551) สามารถแทนความหมายถึงความสำเร็จในชีวิต อำนาจ ความก้าวหน้าและความสามารถควบคุมวิถีชีวิตของตนเอง จึงไม่น่าแปลกใจที่ปริมาณรถยนต์บนท้องถนนยังคงคั่งค้างอยู่เสมอมา สภาพ

การจราจรในเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ผู้ใช้รถใช้ถนนต้องพบจนเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ผู้คนจากหลายแหล่งย้ายเข้ามาทำงานหาเลี้ยงชีพใน กรุงเทพมหานคร คนกลุ่มที่มีกำลังซื้อหารถยนต์ส่วนบุคคลก็ใช้รถนั้นเป็นพาหนะในการเดินทางไปทำงาน ดำเนินกิจวัตรต่างๆ ดร.สรณรัชฎ์ กาญจนะวณิชย์ เลขาธิการมูลนิธิโลกสีเขียว ให้ข้อมูลว่า จากสถิติของกรุงเทพมหานครและกรมการขนส่งทางบก เห็นได้ว่า ในช่วงเวลา 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2542-2552 อัตราการเติบโตของคนกรุงเทพฯ อยู่ที่ 9% และมีแนวโน้มจะหยุดนิ่ง แต่จำนวนรถยนต์กลับเพิ่มขึ้นถึง 32% และคาดว่าจะมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการเดินทางในกรุงเทพฯ เป็นรถส่วนตัวถึง 46% (มูลนิธิโลกสีเขียว, www.greenworld.or.th) ผู้ที่มีปัจจัย ความสามารถทางเศรษฐกิจรอลงมาก็ยังสามารถเลือกแบบของการเดินทางในแบบที่สะดวกสบายมากกว่า เช่น จะเลือกใช้บริการรถแท็กซี่ ก่อนจะไปใช้ระบบขนส่งมวลชน (Mass Transportation) อย่างรถเมล์ ทำให้ปริมาณรถบนถนนเพิ่มมากขึ้นอีก ตามรายงานของสำนักงานสถิติจราจร กรุงเทพมหานครปี พ.ศ.2551 ที่พบว่าปริมาณของรถโดยสารทั้งประจำทางและไม่ประจำทางชนิดต่างไม่ว่าจะเป็น รถ ชสมก. รถร่วมบริการ รถมินิบัส รถเล็กในซอย และรถตู้มีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก ในปี พ.ศ.2550 ถึงปีพ.ศ.2551 รวม 17,372 คัน (สำนักงานสถิติจราจร กรุงเทพมหานคร, 2551: น.120)

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาเร่งด่วนของวันคือเวลาก่อนเข้าทำงานและเลิกงาน หรืออาจรวมไปถึงโรงเรียน ท้องถนนจะมีความแออัด หนาแน่นอย่างมากเป็นประจำทุกวัน ดังที่แสดงไว้ในสถิติจราจรของสำนักงานสถิติจราจร กรุงเทพมหานคร ที่แสดงอัตราความเร็วเฉลี่ยการเดินทางถนนในช่วงเวลาเร่งด่วน ช่วงเช้า 07.00 - 09.00 น. และ ช่วงเย็น 16.00-19.00 น. ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในของ ปี พ.ศ.2549 - พ.ศ.2551 พบว่าต้องใช้เวลาเดินทางเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งขาเข้าและขาออกของทั้งสองช่วงเวลาเร่งด่วน (สำนักงานสถิติจราจร กรุงเทพมหานคร, 2551:น.36)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งเรื่องของปริมาณรถมาก ความหนาแน่นสูง ระยะเวลาในการเดินทางที่นานขึ้น ล้วนมีสภาพเป็นปัญหาเรื้อรังและมีมากขึ้นเรื่อยๆจากอดีต ซึ่งสามารถอนุมานได้ว่าในอนาคตปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มจะมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน

ภาครัฐตระหนักถึงปัญหาในข้อนี้เช่นกันหากแต่การแก้ปัญหาที่ผ่านมาจากอดีตจนปัจจุบันยังไม่สามารถทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนหลุดพ้นจากสภาพปัญหาดังกล่าวได้ ในทางหนึ่งสิ่งที่รัฐบาลได้ทำเพื่อแก้ปัญหาการจราจรอาจเป็นการไปเพิ่มปัญหาในเรื่องเดิมให้รุนแรงยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มเข้ามาอีกด้วย กล่าวคือ ที่ผ่านมากการแก้ปัญหาการจราจรจะเป็นการเข้าไปจัดการกับสภาพปัญหาเฉพาะหน้า คือการเห็นว่าปริมาณรถมาก จึงเกิดวิธีแก้ด้วยการสร้างถนนเพิ่ม สร้างทางเพิ่ม เราจะเห็นการก่อสร้างอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็น ทางด่วน สะพานข้ามแยก หรืออุโมงค์ เป็นต้น ผู้วิจัยมิได้ปฏิเสธว่าการกระทำเหล่านั้นเป็นสิ่งที่เปล่าประโยชน์ หากแต่ถ้ากระทำอย่างขาดการพิจารณาอย่างรอบด้าน วิธีแบบนั้นจะกลายเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุที่ไม่จบสิ้น ต้องตามแก้กันไปเรื่อยๆ มีความเรื้อรัง อีกทั้งยังทำให้ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา คือยังต้องการมีรถ และ

ใช้รถต่อไป เพราะอย่างไรก็ตามภาครัฐคงจะตามมาแก้ปัญหา ผู้วิจัยมองว่าแนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาแบบที่เข้าไปจัดการกับการตอบสนองความต้องการในการเดินทาง (Supply Side Consideration) กล่าวคือ เป็นการเข้าไปจัดการกับองค์ประกอบเสริมที่ช่วยอำนวยความสะดวกเมื่อมีความต้องการเดินทาง เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางอย่างไม่รู้จัก ยกตัวอย่างได้จากที่มีสถิติได้แสดงไว้ว่ามีการสร้างสะพานยกระดับข้ามทางแยกในเขตกรุงเทพมหานครมากขึ้นในหลายพื้นที่ (สำนักงานสถิติจราจร กรุงเทพมหานคร, 2551:น.97) นอกจากนี้ ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนยังเกิดความเคยชินกับปัญหาจราจรติดขัดในลักษณะที่เป็นปัญหาด้านอารมณ์ ความรู้สึก คิดว่าผลกระทบมากที่สุดจากปัญหานี้ก็คือ ความหงุดหงิด ความเหนื่อยล้าจากการเดินทาง หากทนสิ่งเหล่านี้ได้ก็สามารถก้าวพ้นปัญหาด้านนี้ได้โดยสิ้นเชิงถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ

ดังที่ผู้วิจัยกล่าวในข้างต้นแล้วว่ากระบวนการแก้ปัญหาที่ผ่านมานอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาเดิมที่มีอยู่ได้ อีกทั้งยังเป็นการซ้ำและเพิ่มให้เกิดปัญหาใหม่ เช่น หากภาครัฐเลือกใช้แนวทางแก้ปัญหาโดยการตามสร้างถนนหนทางให้สอดคล้องกับปริมาณรถที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สิ่งที่ต้องเผชิญในอนาคตยังมีเรื่องของมลภาวะ การตัดต้นไม้ เรื่องพลังงานน้ำมัน และเรื่องค่านิยมของประชาชนจะเป็นผลให้การแก้ปัญหาไม่เกิดความยั่งยืน ตามหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างหนึ่งที่ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องมองและแก้ปัญหาแบบองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและเรื่องการพัฒนาเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมีหลายมิติ หากไม่ได้มีการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยให้ครบถ้วนแล้ว การแก้ปัญหาหนึ่งอาจเป็นการก่ออีกปัญหาหนึ่งไปในตัว (Introduction to Sustainable Development, 2547 อังโนรทัย ก๊กผล, 2547) แต่หากจะกล่าวว่า ความพยายามในการแก้ปัญหาจราจรที่ผ่านมาของภาครัฐใส่ใจแต่เพียงกับเรื่องการก่อสร้างต่อขยาย เพิ่มเติมโครงสร้างทางการคมนาคมหรือที่เป็นการจัดการกับส่วนของการจัดการการตอบสนองความต้องการเดินทาง (Supply Side Consideration) ก็คงจะไม่ถูก เพราะมีหลักฐานแสดงว่าภาครัฐเองก็ให้ความสนใจในการแก้ปัญหาการจราจรโดยให้ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งสะท้อนได้ว่า ภาครัฐเองก็ไม่ได้ละเลยกับส่วนที่เป็นเรื่องของคน ของผู้เดินทาง และความต้องการในการเดินทาง การใช้รถใช้ถนนของคน (Demand Side Consideration) จะเริ่มเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เป็นต้นมา ด้วยเริ่มที่การนำแนวพระราชดำริ เรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบหนึ่งในการพัฒนาประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2544 อังโนสุเมศวร์ พิริยะวัฒน์, 2553) และถูกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการพัฒนาการขนส่งและแก้ไขปัญหาจราจรของประเทศด้วย ซึ่งกรอบแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความแตกต่างจากแนวทางที่เคยใช้มา คือ เน้นความพอประมาณ ใช้องค์ความรู้และคุณธรรมที่มีอยู่จัดการกับปัญหาที่มีอยู่ จากแนวคิดนี้เห็นได้ว่าจุดเน้นเปลี่ยนจากวัตถุมาอยู่ที่คน ต้องอาศัยคนในการขับเคลื่อนประชาชนผู้ที่ได้รับปัญหากลายเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหา ซึ่งมีความเชื่อมโยง คล้ายคลึงกับแนวทางที่มุ่งเน้นการควบคุมความต้องการเดินทาง (Demand Side Consideration) แนวทางดังกล่าว

สามารถเรียกอีกอย่างว่าเป็นเรื่องของการจัดการกับความต้องการเดินทาง (Travel Demand Management, TDM) (ความเคยชินในการเดินทางและปัจจัยแฝง เข้าถึงได้จาก: <http://www.thaicyclingclub.org>. อ้างใน สุรเมศวร์ พิริยะวัฒน์, 2554) ซึ่งเป็นวิธีการหรือกระบวนการที่ใช้เพื่อควบคุมหรือลดปริมาณการเดินทางโดยใช้มาตรการหรือกลุ่มของมาตรการเพื่อทำให้การเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลยากขึ้น หรือเพื่อเพิ่มทางเลือกในการเดินทาง โดยมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางของผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้เปลี่ยนมาใช้ระบบขนส่งอื่นๆ ที่สามารถเคลื่อนย้ายผู้โดยสารได้จำนวนมาก (ระบบขนส่งสาธารณะ) หรือระบบขนส่งที่ใช้พื้นที่ถนนน้อย (การเดินและจักรยาน) เพื่อลดการติดขัดของยานยนต์และทำให้โครงข่ายถนนสามารถให้บริการผู้เดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่ถึงแม้ว่าการนำแนวคิดนี้มาเป็นกรอบในการสร้างนโยบายเพื่อแก้ปัญหาจราจรจะยังไม่ใช้ทางเลือกแรกๆ ที่ผู้แก้ปัญหาจะหยิบขึ้นมาใช้ แต่การได้นำแนวคิดไปประยุกต์ก็ถือว่า ภาครัฐได้เพิ่มทางเลือกให้กับการแก้ปัญหา ยกตัวอย่างการนำไปใช้ โดยสำนักการโยธาของกรุงเทพมหานครที่มีโครงการก่อสร้างถนนและทางเชื่อมต่อช่วงถนนสุขสวัสดิ์-ถนนพระรามที่ 2- สามแยกตากสิน ถนนเพชรเกษมและถนนวงแหวนรอบนอกด้านใต้ โครงการนี้แตกต่างจากโครงการก่อนๆ ตรงที่มีการวางแผนผังให้สอดคล้องกับผังเมือง การดำเนินโครงการยังคำนึงถึงผลกระทบด้านอื่นและคำนึงถึงอนาคต เช่น มีการสร้างทางเท้าที่กว้าง มีทางจักรยาน ที่จอดจักรยาน อีกทั้งยังมีการปรับภูมิทัศน์ให้สวยงาม กล่าวคือสร้างทางเลือกและทางรองรับให้กับผู้สัญจรไปมาและหวังให้ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลลดลงในอนาคต (เข้าถึงได้จาก www.ngor3-bma.com)

แม้ว่าจะเห็นได้ชัดเจนว่าภาครัฐยังให้น้ำหนักกับนโยบายการแก้ปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครไปที่การแก้ปัญหาโดยเข้าไปจัดการโครงสร้างที่รองรับความต้องการใช้รถ (Supply Side Consideration) ซึ่งกลับกลายเป็นการเพิ่มปัญหาให้มากและรุนแรงขึ้นด้วยซ้ำ แต่เพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกให้กับภาครัฐในการแก้ปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดเรื่องเมืองจักรยานเป็นทางเลือกทางหนึ่งที่น่าสนใจในการแก้ปัญหาจราจรด้วยเหตุผลที่เป็นทั้งการแก้ปัญหาที่ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณมากในการทดลองทำ ไม่เหมือนกับการตัดถนนเพิ่ม การสร้างโครงข่ายทางคมนาคมขึ้นมารองรับ อีกทั้งยังมีทัศนคติที่น่าสนใจกับการเป็นเมืองจักรยาน จาก สรณรัชฎ์ กาญจนะวณิชย์ เลขาธิการมูลนิธิโลกสีเขียว (วิถีจักรยาน : จุดไอดีปรับเมืองเปลี่ยน, 2011 เข้าถึงได้จาก www.greenworld.or.th) ที่ว่า “...การเดินทางด้วยรถยนต์ทำให้เราหนีปัญหามาตลอด เพราะเราเลือกที่จะปิด ทั้งปิดกระจกจากควันพิษ ซึ่งทั้งที่จริงห้องเครื่องกรองควันพิษไม่ได้หมด ปิดหูตัวเองจากเสียงปิดตาที่จะยอมรับว่าข้างนอกแสงแดดแรงแค่ไหน ทำให้เราห่างไกลธรรมชาติมานานแล้ว แต่การเดินและขี่จักรยานทำให้เราใกล้ชิดธรรมชาติมากขึ้น พื้นฟูความสัมพันธ์ที่เคยมีกับธรรมชาติ ยกกระดับจิตใจให้ละเอียดขึ้น เวลาพูดถึงเมืองจักรยาน ไม่ได้หมายความว่าทุกคนต้องมาขี่จักรยาน แต่ควรจะเป็นเมืองที่เป็นมิตรกับการเดินทางทุกรูปแบบ ถนนเป็นพื้นที่สาธารณะ ใช้ทำกิจกรรมได้หลากหลาย นั่นคือ เมืองที่ไม่จำกัดศักยภาพของมนุษย์” (กรวิภา วีระพันธ์เทพา อ้างในสรณรัชฎ์ กาญจนะวณิชย์

เข้าถึงได้จาก <http://www.greenworld.or.th>) นอกจากนี้ยังตอบสนองต่อเป้าหมายสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) การพัฒนาที่ยั่งยืนได้เป็นกรอบในการบริหารประเทศหลาย ๆ ประเทศ โดยมีประเด็นเรื่องของการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ การบูรณาการความคิด การแก้ปัญหาการจราจร ก็เช่นกันที่ได้รับเอากรอบเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้ในการแก้ปัญหาจราจรด้วยทางเลือกการเป็นเมืองจักรยาน เป็นการเดินทางแบบไม่ใช้เครื่องยนต์ หรือที่เรียกว่า Non-Motorization ซึ่งมักจะหมายถึงการเดินทาง และการใช้จักรยาน ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย จีน เวียดนาม และอีกหลายประเทศในยุโรป จึงได้มีการพัฒนาและสนับสนุนการใช้จักรยานเพื่อการเดินทางเป็นอันมากในปัจจุบัน

ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อทางเลือกของการใช้จักรยาน ถูกนำมาจับเข้ากับกระบวนการที่อาศัยลักษณะของนโยบายเชิงสัญลักษณ์เป็นทางเลือกที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะทางเลือกของการแก้ปัญหาจราจรจะเป็นทางเลือกที่ให้ผลอย่างยั่งยืน ให้ผลระยะยาวมากกว่าแค่การแก้ไขเพียงปัญหาเฉพาะหน้า ทั้งนี้เพื่อต้องการให้หลุดจากสภาพความเรื้อรังของปัญหาที่เป็นอยู่มาอย่างยาวนาน อนึ่ง ในการที่จะทำให้แก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนนั้นต้องเกิดจากความคิด ค่านิยมของแต่ละบุคคลเป็นตัวขับเคลื่อนแล้วจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งเมื่อการแก้ปัญหามีกลไกสำคัญอยู่ที่ตัวคนแล้วไม่ว่าจะมีปัจจัยภายนอกมากระทบ หรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ก็จะไม่ส่งผลต่อการดำเนินการแก้ปัญหา และในท้ายที่สุดสภาพที่เป็นปัญหาต่าง ๆ ก็จะคลี่คลาย

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้น ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ การให้กลไกของการแก้ปัญหามาอยู่ที่คน อันหมายรวม 4 ประเด็นหลัก ตั้งแต่จิตใจความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ความต้องการและพฤติกรรม โดยการที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมาได้นั้น ต้องอาศัยนโยบายที่มีลักษณะแบบนโยบายเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Policy) เนื่องจากนโยบายเชิงสัญลักษณ์จะมีวิธีการที่ไม่ใช่การออกกฎหมายบังคับ (Regulatory) หรือการเข้าไปจัดสรรผลประโยชน์ใด ๆ (Distribution) แต่เป็นการกระทำผ่านทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและ / หรือนามธรรมให้ไปกระทบกับความคิด จิตใจภายในของบุคคล และทำให้เกิดผลต่อความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ความต้องการและพฤติกรรม และด้วยความที่ส่วนของวิธีการ กระบวนการจะมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม การนำนโยบายเชิงสัญลักษณ์ไปจึงมีความแตกต่างกันไปตามบริบท การตีความตลอดจนดุลยพินิจของผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีลักษณะที่ตายตัว รูปแบบของกระบวนการจะปรับไปตามบริบทและวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้

มีตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายเชิงสัญลักษณ์ไปใช้แก้ปัญหาแอลกอฮอล์ในเยาวชน (Marcella Ogenchuck , 2009) ลักษณะของกระบวนการก็จะเป็นการสร้างสำนึกร่วม การกระตุ้นความรู้สึกการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน การประสานความร่วมมือจากส่วนต่างๆ หรือการมีข้อตกลงร่วมกัน เป็นต้น ในขณะที่งานวิจัยอีกชิ้นงานวิจัยอีกชิ้นในเสนอในเรื่องของแรงจูงใจในการเลือกใช้รถ (L. Steg, C. Vlek, and G. Slootegraaf , 2001) เนื้อหาส่วนหนึ่งการพูดถึงปัจจัยเชิงสัญลักษณ์ที่ทำให้คนเลือกใช้รถยนต์ เช่น ความเป็นส่วนตัว การแสดงถึงรสนิยม ความสามารถในการควบคุม เป็นต้น ซึ่งในงาน

วิจัยก็ได้กล่าวถึงด้วยว่า หากจะใช้ลักษณะเชิงสัญลักษณ์ให้เกิดประโยชน์ เมื่อต้องการลดการใช้รถยนต์ก็สามารถนำลักษณะเฉพาะของการใช้รถยนต์ไปสร้างให้เกิดในสิ่งอื่น จะเห็นได้ว่าตัวอย่างของงานวิจัยทั้งสองที่ยกมามีกระบวนการของการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน หากแต่สิ่งที่เหมือนกันก็คือ การมุ่งให้เกิดผลต่อจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด เช่นเดียวกันกับโครงการเกี่ยวกับจักรยานต่างๆ ที่ดำเนินการโดยผู้รับผิดชอบหลักด้านการแก้ปัญหาจราจร ในกรุงเทพมหานคร อย่างสำนักการจราจรและขนส่งกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้วิจัยมองว่าในแต่ละโครงการได้มีการดำเนินงานโดยอาศัยลักษณะของนโยบายเชิงสัญลักษณ์ ด้วยต้องการให้ประชาชนหันมาใช้จักรยานหรือการเดิน เพื่อแก้ปัญหาจราจร ลดมลภาวะ ส่งเสริมการท่องเที่ยวผ่านการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ในข้อดีของการใช้จักรยานและข้อเสียของการใช้รถยนต์ การปรับปรุงภูมิทัศน์ของทางเท้าและถนน ซึ่งเข้าไปกระทบต่อ 4 ประเด็นที่สำคัญข้างต้น คือ ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ความต้องการและพฤติกรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความคิดคล้อยตาม มาจนถึงยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มากกว่าการออกกฎบังคับ

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้น การศึกษาถึงสภาพปัญหา การใช้รถใช้ถนน และมองไปถึงกระบวนการใช้นโยบายเชิงสัญลักษณ์เพื่อเข้ามาแก้ปัญหา ตลอดจนผลกระทบของนโยบายว่านำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้รถใช้ถนนหรือไม่ อย่างไรก็ตามในส่วนสภาพปัญหาผู้วิจัยจะทำความเข้าใจกับลักษณะวัฒนธรรมการใช้รถใช้ถนนในพื้นที่เขตพระนคร ด้วยเขตพระนครเป็นเขตที่มีทั้งแหล่งโบราณสถาน วัดวาอาราม แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมหลากหลาย สามารถใช้จักรยานทั้งเพื่อการท่องเที่ยว อนุรักษ์และสัญจรในชีวิตประจำวันได้ อีกทั้งเขตพระนครก็ยังเป็นแหล่งพาณิชยกรรมด้วยในตัว ต้องมีการติดต่อธุรกิจ หรือสถานที่ทำการของราชการมากมาย มีปัญหาจราจรที่ติดขัด คับคั่ง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเขตพื้นที่ที่ได้รับการกระตุ้นให้เป็นเขตแรกๆ ของการนำโครงการนี้ไปใช้ การเข้าใจถึงสภาพปัญหาจะทำให้การมองกระบวนการแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายเชิงสัญลักษณ์ทำได้ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การมองผ่านตัวโครงการจักรยานที่ถูกนำมาใช้ในเขตพื้นที่อย่างเขตพระนครจะสามารถให้คำตอบที่เป็นประโยชน์ได้ ในส่วนของผลกระทบ ผู้วิจัยจะศึกษาว่าจากการใช้นโยบายเชิงสัญลักษณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิด พฤติกรรม หรือไม่อย่างไร ซึ่งการมองผ่านนโยบายเชิงสัญลักษณ์ด้วยกรณีศึกษาที่ยกมานี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าจะสามารถได้คำตอบของการวิจัย ตามวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา การใช้รถใช้ถนนของคนในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษากระบวนการทำงานของนโยบายเชิงสัญลักษณ์มาใช้ในการแก้ปัญหาจราจร
3. เพื่อศึกษาผลจากการนำนโยบายเชิงสัญลักษณ์ไปปฏิบัติ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาผ่านการแก้ไขปัญหาการจราจรผ่านโครงการต่างๆเกี่ยวกับจักรยานที่ดำเนินงานโดยสำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ในเขตพระนคร ซึ่งสามารถอนุมานได้ว่าเป็นนโยบายเชิงสัญลักษณ์ และเมื่อนโยบายนี้ได้ถูกหยิบขึ้นมาบีบบบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ไร้รถใช้ถนน ผู้ได้รับอิทธิพลจากนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาสภาพปัญหาการจราจรใน เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ที่มีความเรื้อรังมาแต่อดีตและยังไม่สามารถแก้ไขได้ด้วย แนวทางการใช้นโยบายแบบเดิม (การบังคับใช้กฎหมาย การจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมมากขึ้น ทั้งการสร้าง ถนน ทางยกระดับ สะพานข้ามแยก อุโมงค์ ตลอดจนความพยายามจูงใจให้คนมาใช้บริการสาธารณะด้วยการปรับปรุงการบริการ เป็นต้น) การหันมาพิจารณาทางเลือกหนึ่งคือรูปแบบนโยบายเชิงสัญลักษณ์ที่ใช้กลไกการแก้ปัญหา โดยดูถึงกระบวนการดำเนินนโยบายว่าเป็นอย่างไร สามารถไปกระทบกับจิตใจ ความรู้สึกนึกคิดของบุคคล จนเกิดการเปลี่ยนแปลงมาที่พฤติกรรมได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งก็คือการดูที่ผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในงานวิจัยชิ้นนี้จะทำการศึกษาผ่านโครงการต่างๆเกี่ยวกับจักรยาน โดยสำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ซึ่งโครงการต่างๆดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติแห่งระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีวัตถุประสงค์ให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองจักรยาน ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้มีการเสนอและดำเนินโครงการมากมายตามมา แต่ด้วยสาเหตุทางการเมืองที่มีจะทำให้โครงการเกี่ยวกับจักรยานต้องหยุดชะงักหรือล้มเลิกไป การขาดความต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี เมื่อปี พ.ศ.2539 ได้มีการริเริ่มโครงการอย่างจริงจัง แต่โครงการก็ยังต้องถูกปรับเปลี่ยนไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นชื่อโครงการ ผู้ร่วมดำเนินงาน วิธีดำเนินงาน ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดตอน ด้วยสาเหตุทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงนั้น กล่าวคือในสมัยของนายพิจิตต รัตตกุล (2 มิถุนายน 2539 - 1 มิถุนายน 2543) ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งได้รับเอาแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ รวมถึงการแก้ปัญหารถจราจร โดยการใช้จักรยานสามารถตอบโจทย์ต่อทั้งการแก้ปัญหาดังกล่าว ภายใต้แนวทางปรัชญาที่กำหนด แต่ในยุคนั้นก็เพียงแนวคิดยังมีได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง เรื่อยมาจนกระทั่งในสมัยของ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (พ.ศ.2547 - พ.ศ.2551) ที่ได้มีการนำการใช้จักรยานมาดำเนินการอย่างเป็นทางการ แต่ก็เป็นในช่วงแรกเท่านั้น เพราะในเวลาถัดมาช่วงสมัยของนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้เกิดมีคดีความฟ้องร้องเรื่องทุจริต เป็นผลให้โครงการไม่ได้รับการผลักดันต่อ จนกระทั่งในปัจจุบัน ในวาระของ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร (พ.ศ 2552 - ปัจจุบัน) ได้ถูกนำมาสานต่ออีกครั้ง เป็นที่มาถึงขอบเขตด้านระยะเวลาของผู้วิจัยที่จะเริ่มต้นศึกษา รวมถึงให้ความสนใจที่จะพิจารณาปัจจัยแวดล้อม

เอกสาร ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในปี พ.ศ.2539 – ปัจจุบัน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะ เขตพระนคร กรุงเทพมหานครเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม มีคนอพยพย้ายถิ่นเข้ามาใน กรุงเทพมหานครมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ความหนาแน่นความแออัดมีเพิ่มขึ้น การเดินทางสัญจรไปมาเกิดเป็นปัญหาทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เขตพระนคร ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ เป็นบริเวณที่มีแหล่งโบราณสถาน มีสถานที่สำคัญทั้งต่อการท่องเที่ยวและทางวัฒนธรรม ตั้งอยู่มากมาย จึงเป็นเขตที่ได้รับการริเริ่มโครงการเกี่ยวกับจักรยานมากมายทั้งในเชิงเพื่อการแก้ปัญหาและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ รวมถึงโครงการจักรยานกลางเมืองด้วย (หนึ่งในนโยบายกรุงเทพฯ นำอยู่ นโยบายที่มุ่งยกระดับ ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของคนกรุงเทพฯ) ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เขตพระนครจึงเป็นเขตที่น่าจะใช้หาคำตอบสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ได้เหมาะสมที่สุด ว่าพฤติกรรมของผู้ใช้รถใช้ถนนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่ เมื่อใช้นโยบายเชิงสัญลักษณ์เพราะเขตนี้เป็นเขตที่ได้รับการกระตุ้น สนับสนุนให้เกิดการใช้จักรยาน ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมและแนวคิด

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ออกแบบคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในเชิงลึก โดยแนวคำถามครอบคลุมตามกรอบแนวคิดการวิจัย ว่าด้วยการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การใช้รถใช้ถนน หลังจากได้รับอิทธิพลจากการใช้นโยบายเชิงสัญลักษณ์ โดยผู้วิจัยได้นำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำการตรวจสอบความเหมาะสมของเนื้อหา เพื่อให้ได้คำตอบตรงตามจุดประสงค์ที่ต้องการรวมทั้งได้รับความคิดเห็นเพิ่มเติม และทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำอีกครั้ง ก่อนนำไปใช้ในการรวบรวมข้อมูล

2. การสังเกตการณ์ เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของการสังเกตการณ์ก็คือ ตัวผู้วิจัย โดยการสังเกตการณ์นี้ ผู้วิจัยจะกระทำทั้งสังเกต สภาพแวดล้อมทั่วไปในเขตพระนคร เพื่อดูถึงความเปลี่ยนแปลง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งอาจจะได้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหา ได้อย่างรอบด้านมากขึ้น และการสังเกตควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกไป โดยการสังเกตนั้นไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะความคิดเห็นหรือทัศนคติ และองค์ประกอบต่างๆ ของบุคคลที่ให้ข้อมูลเท่านั้น จะครอบคลุมไปถึงบริบทอื่นๆ ในขณะนั้นด้วย เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กร / หน่วยงาน บรรยากาศ การส่งเสริม ให้เกิดการแก้ปัญหาจราจร โดยอาศัยลักษณะของนโยบายเชิงสัญลักษณ์ ผ่านโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับจักรยาน ลักษณะของชุมชนต่างๆ ในเขตพระนคร ความคืบหน้า พัฒนาการ การดำเนินโครงการ รวมทั้งปรากฏการณ์อื่นๆ ที่ผู้วิจัยจะสามารถสังเกตได้ในขณะที่เข้าทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และสนทนากลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่เริ่มกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจนกระทั่งสิ้นสุดการศึกษาวิจัย โดยนำข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลจากบุคคลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกตามเค้าโครงการสัมภาษณ์ที่ได้ออกแบบไว้พร้อมทั้งคำถามแบบปลายเปิด ซึ่งเป็นข้อมูลหลัก ประกอบกับข้อมูลเสริมที่ได้จากการเตรียมความพร้อมก่อนการวิจัย โดยเข้าร่วมสังเกตการณ์ความคืบหน้าในการดำเนินนโยบาย จากทางภาครัฐ และในฝั่งของความเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนและสังคม มาทำการตรวจสอบความถูกต้องและวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับผลการศึกษาตามประเด็นการวิเคราะห์ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. จำแนกและจัดระบบข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกและจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ เช่น ข้อมูลปัญหาการจราจร สถิติการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ข้อมูลเหตุการณ์ด้านการใช้จักรยาน ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นนโยบายเชิงสัญลักษณ์ เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) โดยใช้แบบวิพากษ์ ซึ่งเป็นการการพิจารณาโดยเน้นที่การวิเคราะห์บริบท ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง นโยบายเชิงสัญลักษณ์ เพื่อการแก้ปัญหาจราจร : กรณีศึกษาโครงการเกี่ยวกับจักรยานในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เมื่อวิเคราะห์ผ่านรายละเอียดของกรอบการศึกษาวิจัย และนำเสนอผ่านวัตถุประสงค์ในการวิจัยจะสามารถสรุปผลการวิจัยปรากฏได้ดังนี้

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้รถใช้ถนนของคนในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พบว่าสภาพปัญหาจากการใช้รถใช้ถนน ในช่วงเวลาเร่งด่วนจะมีปริมาณพาหนะแบบมีมอเตอร์ออกมาใช้ถนนมาก เกิดความคับคั่งหนาแน่น สภาพปัญหาเช่นนี้มีความเรื้อรังมาเป็นเวลานาน ทั้งยังมีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้นในอนาคต อีกทั้งปัญหาการจราจรยังส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหากับส่วนอื่น ๆ

1.1 ปริมาณพาหนะแบบใช้มอเตอร์มีมาก ในช่วงเวลาเร่งด่วน (ทั้งรถยนต์และมอเตอร์ไซด์) ในช่วงเวลาเร่งด่วนของวันจะมีปริมาณพาหนะจำนวนมากที่ออกมาใช้ถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นพาหนะชนิดที่มีมอเตอร์ ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนทั้งที่อยู่อาศัยในย่านนี้ ทำงานในย่านนี้หรือต้องสัญจรผ่านบริเวณนี้คิดว่า ในช่วงเวลาเร่งด่วนความสะดวกสบายต้องมาเป็นหลัก ในขณะที่ปริมาณผู้ใช้จักรยานที่จะออกมาใช้ถนนในช่วงปลายของเวลาเร่งด่วน เนื่องจากสามารถควบคุมและจัดการการเดินทางได้ดีกว่า จึงไม่ต้องออกมาใช้เวลานานที่ถนนมากนัก

1.2 มีความคับคั่ง ติดขัดและใช้เวลาในการเดินทางมาก เนื่องจากประชาชนมีความต้องการเดินทาง ต้องการใช้ท้องถนนในช่วงเวลาเดียวกัน ตามกำหนดเวลาเข้าและออกงานของคนส่วนใหญ่ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่นี้เลือกการแก้ปัญหาจากการจราจรด้วยการใช้เวลาเดินทางแทนที่การพิจารณาวิธีในการเดินทาง ต่างจากกลุ่มผู้ใช้จักรยาน ที่สามารถควบคุมและจัดการกับเวลาในการเดิน

ทางได้ดีกว่า ใช้เวลาน้อยกว่า สามารถกำหนดเวลาที่จะใช้ในการเดินทางได้ค่อนข้างแน่นอน ทำให้ไม่จำเป็นต้องออกมาใช้ถนนในช่วงเวลาเร่งด่วน หรือถนนตอนที่มีความคับคั่ง แต่ก็ยังสามารถไปถึงจุดหมายได้ทันเวลา

1.3 สภาพปัญหาที่มีความเรื้อรังและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น ปัญหาการจราจรเกิดขึ้นมาและดำรงอยู่เป็นเวลา ในระดับที่ทำให้ผู้คนเกิดความชินชาต่อปัญหาและมองเป็นเพียงเรื่องรายวันเนื่องจากคิดว่าปัญหานี้ไม่สามารถจะแก้ไขได้ เนื่องจากอดีตที่ผ่านมาได้มีการแก้ปัญหาผ่านหลายโครงการ แต่ก็ยังไม่สามารถก้าวผ่านปัญหานี้ได้

1.4 สภาพปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหากับส่วนอื่นๆ ปัญหาว่าปัญหาการจราจรไม่สามารถแยกตัวได้อย่างเด็ดขาดจากประเด็นปัญหาอื่น ๆ ทุกอย่างล้วนมีความเชื่อมโยงและสามารถส่งผลกระทบต่อกัน เพียงแต่จะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมและมากน้อยอย่างไร กล่าวคือ หากเริ่มมองจากปัญหาการจราจร ขอบเขตของปัญหามีได้อยู่แค่เพียงเรื่องการจราจร แต่ยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเรื่องของคุณภาพชีวิตอีกด้วย

2. ศึกษากระบวนการทำงานของนโยบายเชิงสัญลักษณ์มาใช้ในการแก้ปัญหาจราจร กระบวนการดังกล่าวได้ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทัศนคติในเชิงบวกต่อจักรยาน การประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ผ่านโครงการต่าง ๆ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการสร้างอุปสรรคให้กับผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามก็ยังมีแนวทางที่เป็นทางเลือกในการดึงให้คนลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้จักรยานแทน แต่ด้วยเพราะข้าราชการยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในเรื่อง นโยบายเชิงสัญลักษณ์จึงทำให้เกิดช่องว่างและเสียโอกาสไป

2.1 รมณรงค์ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อสร้างทัศนคติต่อจักรยานในทางบวก การสร้างทัศนคติที่ดีหรือทัศนคติในเชิงบวกต่อการใช้จักรยานเป็นจุดสำคัญที่ทำให้ประชาชนทั่วไปเริ่มหันมามองจักรยานเป็นทางเลือก และทำให้จักรยานยังอยู่ในกระแสความสนใจของประชาชนอยู่เสมอ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะแบบไหนก็ตาม แล้วค่อยปรับปรุงแบบกลยุทธ์ตลอดจนกิจกรรมต่อไป

2.2 ประชาสัมพันธ์ความคืบหน้า ความพร้อมของโครงการ เช่น ช่องทางจักรยาน เส้นทางจักรยาน ทางลัด ที่จอด พบว่า ความพร้อมของโครงการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกใดๆ ทั้ง ช่องทางจักรยาน ป้ายบอกทาง ที่จอดจักรยานเหล่านี้เป็นต้น ไม่ได้มีผลสำคัญที่จะดึงดูดให้คนทั่วไปหันมาใช้จักรยานเท่ากับความสะดวก การตื่นที่ทางความคิด จากการได้เห็นตัวอย่างของกลุ่มผู้ใช้จักรยาน

2.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขและปรับปรุง โครงการจักรยาน พบข้อมูลที่สะท้อนจากการทำงานของภาครัฐและปฏิกิริยาตอบรับจากภาคประชาชน ในแนวทางเดียวกัน ต่างเพียงแค่มุมมอง ส่วนของภาคประชาชนการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเริ่มตั้งแต่วันที่ ประชาชนตระหนักว่าเราทุกคนล้วนเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างปัญหาไม่มากก็น้อย ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ในที่สุดผลจากปัญหานั้นก็ย้อนกลับมาสู่ผู้สร้างปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนของภาครัฐการเปิดพื้นที่และเปิดโอกาสให้

กับผู้ที่ใช้จักรยานบอกว่าต้องการอะไร ทำให้ได้ข้อมูลจากในมุมมองของผู้ใช้จักรยานจริง ซึ่งต่างจาก มุมมองของข้าราชการทำให้สามารถตอบสนองได้อย่างตรงจุด

2.4 สร้างความยากลำบาก อุปสรรคในการใช้พาหนะส่วนตัวแบบมีมอเตอร์ พบว่า ภาครัฐได้นำแนวทางนี้มาใช้ควบคู่กับการสนับสนุนให้เกิดการใช้จักรยาน หากแต่ก็มีทั้งแนวทางที่ได้ รับการตอบสนองที่น่าพอใจและไม่ประสบความสำเร็จ

2.5 การสกัดลักษณะเฉพาะของการใช้พาหนะส่วนตัวแบบมีมอเตอร์มาใช้ในโครงการ จักรยาน พบว่าเป็นวิธีการที่ยังไม่ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการ ด้วยเหตุผลสำคัญเพราะยัง ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเชิงสัญลักษณ์และเรื่องงบประมาณ

3. นโยบายเชิงสัญลักษณ์มีผลกระทบอย่างไร ต่อ ผู้ใช้รถใช้ถนนในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า นโยบายเชิงสัญลักษณ์ที่ถูกนำมาปฏิบัติผ่านโครงการต่างๆเกี่ยวกับจักรยาน ในเขตพระนครมีผลกระทบต่อผู้ใช้รถใช้ถนนในพื้นที่ ทั้งทางด้านความคิดและพฤติกรรม โดยเฉพาะ ในทางความคิดซึ่งหากมองอย่างผิวเผินจะไม่ทราบได้เลยว่า ประชาชนมีความเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร แต่ด้วยความเข้าใจในลักษณะการทำงานของนโยบายเชิงสัญลักษณ์ที่จะไม่เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันทันที เพียงแค่เริ่มคิดไตร่ตรอง เช่น ประชาชนเริ่มกลับมาคิดว่า การดำเนินชีวิตประจำวัน ของตนสามารถเป็นสาเหตุของปัญหาจราจรได้ เริ่มคิดว่าชีวิตประจำวันถูกล้อมกรอบไปด้วยเงื่อนไขและ ความเคยชินใดบ้าง เท่านั้นก็ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิด ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อให้ ความคิดได้ทำงานต่อไปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับที่แสดงออกทางพฤติกรรม

ท้ายที่สุดเมื่อประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงทั้งความคิดและพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น นั่น หมายความว่าบุคคลนั้น ๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับปัญหาจราจร กล่าวคือไม่เพียงแต่จะเปลี่ยน ความคิด ทศนคติ เกิดความตระหนักรู้ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว แต่ยังไม่อาจ นิ่งเฉยต่อประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาจราจร เป็นแนวคิดเชิงรุก ไม่เพียงแต่จะแก้ไข ปัญหา แต่ยังป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นอีกด้วย

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง “นโยบายเชิงสัญลักษณ์เพื่อการแก้ปัญหาจราจร : กรณีศึกษา โครงการต่างๆเกี่ยวกับจักรยาน ในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ด้านความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเชิงสัญลักษณ์ ข้าราชการตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงระดับ ปฏิบัติการยังไม่มี ความเข้าใจและความรู้เกี่ยวกับ “นโยบายเชิงสัญลักษณ์” ซึ่งผลเสียของการขาด ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ จะทำให้ภาครัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทั้งงบประมาณและ บุคลากรได้อย่างคุ้มค่า และประชาชนก็ขาดทางเลือก ตลอดจนโอกาสที่จะได้รับสิ่งที่ดีกว่า ดังนั้นหาก ข้าราชการผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายเชิงสัญลักษณ์เป็นอย่างดี

ดีแล้ว จะสามารถใช้ประโยชน์จากนโยบายนี้ได้มากขึ้น และทำงานได้ง่ายขึ้น

2. ด้านความตระหนักรู้ หรือ ความพร้อมสรรพสะดวกสบาย ที่ทำให้คนหันมาใช้จักรยาน เป็นคำถามที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในงานวิจัย พบว่ามีคนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้สนใจเรื่องความสะดวกสบายมากไปกว่าความคิดและทัศนคติที่จะหันมาใช้จักรยาน สมาชิกในกลุ่มผู้ใช้ทุกคนเริ่มใช้จักรยาน ไม่ได้เริ่มเพราะเห็นว่ามีความพร้อมของถนนหนทาง หรือได้รับการอำนวยความสะดวกจากโครงสร้างพื้นฐานที่ภาครัฐมีไว้ให้ แต่เป็นความต้องการส่วนตัว ตระหนักรู้ แม้จะยังไม่ได้คำตอบที่ชัดเจนว่าเหตุผลที่จะทำให้คนทั่วไปหันมาใช้จักรยานควรจะให้น้ำหนักไปในทางใด แต่ หากมีการวางแผนเชิงนโยบาย ดำเนินกลยุทธ์เชิงรุก สนับสนุนทั้งสองแนวทาง ก็น่าจะทำให้การแก้ปัญหาด้านการจราจรสำเร็จลุล่วงได้ง่ายขึ้น

3. ด้านการสร้างเสริมบทบาทให้ภาคประชาชนเป็นหลักขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาการจราจร ด้วยจุดสำคัญในการทำงานของนโยบายเชิงสัญลักษณ์อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมของบุคคลด้วยความสมัครใจ ดังนั้นการให้น้ำหนักในการขับเคลื่อนนโยบายไปที่บุคคลนั้น ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ยังสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนทางการเมืองที่จะมีผลต่อความต่อเนื่องของนโยบายอีกด้วย หนึ่ง การวางบทบาทของภาครัฐนับเป็นเรื่องสำคัญ รูปแบบของกลยุทธ์ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายควรมีการปรับอยู่เสมอ ในระยะแยกภาครัฐอาจจะต้องเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินโครงการ ริเริ่มทำกิจกรรมหรือคอยกวดขันการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ขณะเดียวกันก็ต้องคอยป้อนข้อมูลและสิ่งกระตุ้นให้ถูกจังหวะ จนท้ายที่สุดภาครัฐควรที่จะต้องลดบทบาทลง อาจเป็นแค่เพียงผู้ประสานงาน หรือผู้จัดสรรทรัพยากรเท่านั้น ปล่อยให้ภาคประชาชนได้ทำหน้าที่เป็นหลักในการขับเคลื่อน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายเชิงสัญลักษณ์เพื่อการแก้ปัญหาจราจร: กรณีศึกษาโครงการต่างๆ เกี่ยวกับจักรยาน ในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร” ซึ่งนโยบายเชิงสัญลักษณ์เป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ และยังไม่แพร่หลายในสังคมไทย ทำให้การสืบค้นข้อมูลและการเก็บข้อมูลทำได้ยาก ทั้งจากเอกสาร วารสาร งานวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่ไม่ระบุโดยตรงเกี่ยวกับความเป็นนโยบายเชิงสัญลักษณ์ ทำให้ผู้วิจัยต้องใช้เวลาในการเข้าไปศึกษา ตีความ หรือการเข้าไปเก็บข้อมูลจากส่วนราชการ การสัมภาษณ์เชิงลึกที่เมื่อเห็นว่าหัวข้อในการสัมภาษณ์ แตกต่างจากสิ่งที่ตนทำอยู่ ก็มักจะมีการบ่ายเบี่ยง ซึ่งผู้วิจัยก็ต้องอธิบายอย่างละเอียดด้วยวาจาและเอกสาร ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้เก็บข้อมูลได้ นอกจากนี้ การที่นโยบายเชิงสัญลักษณ์ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ ถูกนำมาจับคู่กับการศึกษาเรื่องการแก้ปัญหาการจราจร ซึ่งงานวิจัยเชิงสังคมที่ทำการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการจราจรมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาวิจัยในแนวทางวิศวกรรมศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง ทำให้การหาเอกสารหรืองานวิชาการอ้างอิงทำได้ยาก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยยังเชื่อมั่นว่า การเริ่มต้นศึกษาประเด็นใหม่เพื่อสร้างทางเลือกที่เป็นประโยชน์ให้แก่สังคม จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายและคุ้มค่า

เอกสารอ้างอิง

- กองพัฒนาระบบการจราจร. (2538). *นโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของพรรคการเมืองต่าง ๆ*.
ม.ป.ท: ม.ป.พ.
- คำรบลักข์ สุรัสวดี. (2543). *การศึกษาและการวิจัยเพื่อชี้แนะและกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาเมือง “กรุงเทพมหานครและปริมณฑล” กับการแก้ไขปัญหาจราจร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะวิศวกรรมศาสตร์ หน่วยวิจัยการขนส่ง. (2535). *รายงานความเป็นไปได้ของการพัฒนาช่องทางเดินรถจักรยาน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาย โปธิสิตา. (2549). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงศ์. (2540). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Anderson, J. (1984). *Public policy making*. (3rd ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action*. New Jersey: Prentice Hall.
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. (2nd ed.). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Canadian Centre on Substance Abuse. (2001). *Preventing substance use problems among young people*. Retrieved October 12, 2002, from <http://www.ccsa/plweb-cgilfastweb.exc>
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding public policy*. (4th ed.). Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

ประวัติผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ - สกุล | สนิดา อ่อนหนู |
| วัน เดือน ปีเกิด | 15 มิถุนายน พ.ศ. 2527 |
| สถานที่เกิด | กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย |
| วุฒิการศึกษา | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2545-2549 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2553 - 2555 ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) |
| ที่อยู่ปัจจุบัน | 291/48 ซอยรัชฎาภิเษก ถนนราชปรารภ ราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400 E-mail : khunkwang2000@yahoo.com |
