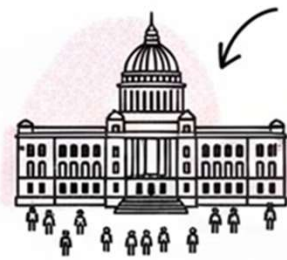
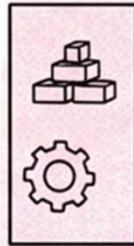




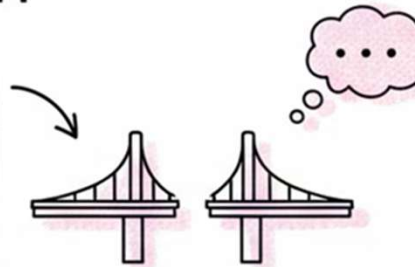
# นโยบายสาธารณะ: สิ่งที่รัฐทำ และไม่ทำ



สิ่งที่รัฐทำ



และไม่ทำ



# จากเบี้ยผู้สูงอายุถึงกฎหมายสมรสเท่าเทียม... สิ่งเหล่านี้มีอะไรร่วมกัน?



การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



การผลักดัน พ.ร.บ. สมรสเท่าเทียม



มาตรการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5



การจัดทำโครงการเศรษฐกิจขนาดใหญ่

ทั้งหมดนี้คือผลลัพธ์ของสิ่งที่เราเรียกว่า **'นโยบายสาธารณะ'**

# แก่นแท้ของนโยบายสาธารณะ

“

คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะ  
**กระทำ** หรือ **ไม่กระทำ**

Thomas R. Dye (1978)

---

เป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อ **จัดสรรคุณค่า** ให้กับสังคม

David Easton (1971)

# สองด้านของเหรียญ: นโยบายในฐานะ 'การกระทำ' และ 'การนิ่งเฉย'



## การกระทำ (Action)

เมื่อรัฐบาล 'เลือกที่จะทำ'

- การออกกฎหมาย, การสร้างโครงการ, การให้บริการสาธารณะ



## การนิ่งเฉย (Inaction)

เมื่อรัฐบาล 'เลือกที่จะไม่ทำ'

- การชะลอการตัดสินใจ, การเมินเฉยต่อปัญหา, การคงสถานะเดิมไว้

# มิตที่ 1: เมื่อรัฐ 'เลือกที่จะทำ' รัฐบาลลงมือทำอะไรได้บ้าง?

เพื่อให้เข้าใจ 'การกระทำ' ของรัฐ เราสามารถจำแนกประเภทของนโยบายได้ตามแนวคิดของ Theodore Lowi ซึ่งแบ่งตามลักษณะและผลกระทบที่นโยบายมีต่อสังคม

## ประเภทของนโยบายตาม Theodore Lowi



1. นโยบายจัดระเบียบ  
(Regulatory Policy)



2. นโยบายกระจายทรัพยากร  
(Distributive Policy)



3. นโยบายจัดสรรทรัพยากรใหม่  
(Redistributive Policy)

Source: Theodore Lowi (as cited in provided documents)

# รูปแบบของ 'การกระทำ' และตัวอย่างจริงในสังคมไทย



## 1. นโยบายจัดระเบียบ (Regulatory Policy)

การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

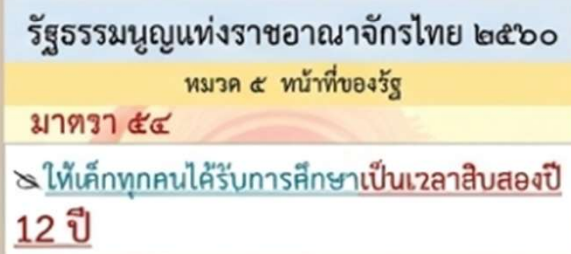
ตัวอย่าง: กฎหมายควบคุมสถานบันเทิง (Entertainment Venue Control Act)



## 2. นโยบายกระจายทรัพยากร (Distributive Policy)

การแจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ

ตัวอย่าง: นโยบายเรียนฟรี 12 ปี (12-Year Free Education Policy)



## 3. นโยบายจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistributive Policy)

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรในสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยอาจนำจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง

ตัวอย่าง: นโยบายภาษีก้าวหน้า, บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Progressive tax policy, State Welfare Card)



## มิตที่ 2: เมื่อรัฐ 'เลือกที่จะไม่ทำ'

ทำไมปัญหาสาธารณะบางเรื่องจึงถูกเมินเฉย?

การนิ่งเฉยของรัฐไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่เป็นผลลัพธ์ทางการเมืองที่ซับซ้อน เราสามารถวิเคราะห์ปรากฏการณ์นี้ได้ด้วยกรอบแนวคิด 'Multiple Streams Framework' ของ John Kingdon



Kingdon เสนอว่า การจะเกิดนโยบายได้ ต้องอาศัยการบรรจบกัน (Coupling) ของทั้ง 3 กระแสนี้ เพื่อเปิด 'หน้าต่างนโยบาย' (Policy Window)

# สาธารณะ vs. เอกชน: อะไรคือความแตกต่าง?



## นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

### เป้าหมาย (Objective):

ผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)  
ต้องตอบสนองต่อประเด็นปัญหาความ  
ยุติธรรมของสังคม

### อำนาจ (Authority):

บังคับใช้ในสังคมอย่างเป็นวงกว้าง (Broadly  
Enforceable by the State)



## นโยบายเอกชน (Private Policy)

### เป้าหมาย (Objective):

ผลประโยชน์องค์กร/ส่วนตัว  
(Organizational/Private Interest)

### อำนาจ (Authority):

บังคับใช้ได้เฉพาะภายในบริษัทหรือองค์กร  
(Limited to the Organization)

# องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ



## 1. มีเป้าหมายชัดเจน (Purposeful)

เป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไข  
ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการ  
(อ้างอิง James E. Anderson)



## 2. อาศัยอำนาจรัฐ (Authoritative)

ออกโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น  
รัฐบาล, สภา, ฝ่ายบริหาร, ฝ่ายตุลาการ  
เป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม  
(อ้างอิง David Easton)



## 3. เป็นแบบแผนการกระทำ (A Course of Action)

เป็นชุดของการกระทำที่ดำเนินไปอย่าง  
ต่อเนื่อง ไม่ใช่การตัดสินใจเฉพาะกิจ  
(อ้างอิง James E. Anderson)



## 4. ต้องเกิดขึ้นจริง (Action-Oriented)

เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องกระทำจริงๆ  
มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือ  
สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำ  
(อ้างอิง James E. Anderson)

# ทำไมนโยบายสาธารณะจึงสำคัญ?



# ทำไมนโยบายสาธารณะจึงสำคัญต่อเราทุกคน?



## ความสำคัญต่อประเทศชาติ

- กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
- เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน



## ความสำคัญต่อประชาชน

- กำหนดคุณภาพชีวิตโดยตรง
- เสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาส
- เป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

# ระดับมหภาค: นโยบายที่กำหนดทิศทางของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย

กฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ของรัฐ



ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

กรอบเป้าหมายการพัฒนาระยะยาว ‘มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน’



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12  
(พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนระยะ 5 ปีที่แปลงยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ

# ระดับกลาง: กฎหมายและโครงการเฉพาะด้าน

## ตัวอย่าง 1: นโยบายสิ่งแวดล้อม



ปรับปรุงโครงสร้างระบบน้ำ



ส่งเสริม Solar Rooftop



จัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

## ตัวอย่าง 2: นโยบายการศึกษา

# 12

รัฐธรรมนูญ มาตรา 54 และ พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ 2542 กำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาภาค บังคับไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

# ระดับจุลภาค: ผลกระทบที่สัมผัสได้ในชีวิตประจำวัน



## สวัสดิการ

ค.ร.ม. ปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เช่น อายุ 60-69 ปี จาก 600 เป็น 700 บาท/เดือน)



## ความปลอดภัย

กฎหมายควบคุมสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดข้อปฏิบัติของผู้รับใบอนุญาต เช่น ห้ามให้เด็กอายุต่ำกว่า 20 ปี เข้าใช้บริการ



## สิ่งแวดล้อม

มาตรการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5 เช่น การปรับปรุงมาตรฐานไอเสียรถยนต์เป็นยูโร 5/6

# พลังของการ ‘ตัดสินใจทำ’: นโยบายเรียนฟรี 12 ปี

การที่รัฐบาลเลือกใช้นโยบายการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ถือเป็น การ ‘กระทำ’ ที่มีเป้าหมายชัดเจน

- **ผลลัพธ์:** เป็นหลักประกันว่าเยาวชนทุกคน จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- **สิ่งที่ต้องใช้:** รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณมหาศาลเพื่อรองรับ ทั้งบุคลากร อาคาร และอุปกรณ์
- **เป้าหมายระยะยาว:** พัฒนาระบบการศึกษา บุคคลที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐
หมวด ๕ หน้าเพื่อรัฐ
มาตรา ๕๔
รัฐต้องดำเนินการ ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนหรือวัยจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
การศึกษาถึงปวช.ต้องพัฒนาผู้เรียนได้เป็นคนดี มีวินัย ใฝ่เรียนรู้อุตสาหกรรม เพื่อชวชาญใ้สถานความกบั้ของสงคน และมีกภาพรับฝึลของบต่อกรบกร้า ชุมชน สั้ถบ และประเทศชาติ
ถ้าให้พ้ออานกานรัฐสรรมบญู รัฐต้องดำเนินการ ให้เด็กทุกคนได้ับการศึษา เป็นเวลา 12 ปี (ไม่มีค่าทำไม่น้อยกว่า)
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542
พนาถ 2 อึกฉึและพหน้าชีพางการศึกษา
มาตรา 10 การจัดการศึษา พ้องจกัให้บुकค้อมมีสิพธิแนธโถกาส เสมอกับใ้การรับการศึษาชั้้นพ้ันฐานไม่้ออกกว่าสิบสองปีที่รัฐค้องจกั ใ้ต่อ่างทำร้อ้งแะศึคุณภาพใ้ดอไม่เก็บค่าใ้ช้จ่าอ
ถ้าใ้พ้ออานพรม.การศึกษา 2542 การฝึลการศึษาการศึษาชั้้นพ้ันฐาน ไม่น้ออกกว่า 12 ปี

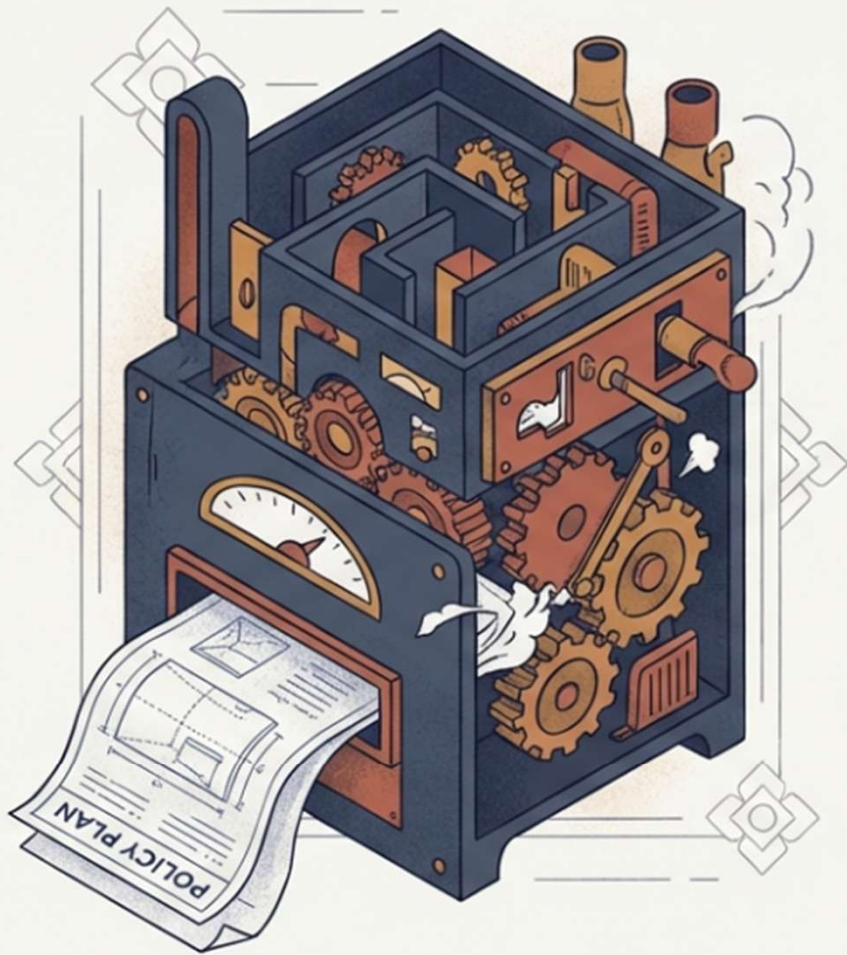




# แล้วจะเกิดอะไรขึ้น...เมื่อรัฐ ‘เลือกที่จะไม่ทำ’?

การ ‘ไม่กระทำ’ ไม่ใช่ความบังเอิญ แต่คือการตัดสินใจเชิงนโยบายรูปแบบหนึ่ง  
การที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่ออย่าง  
สำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน

การทำความเข้าใจว่า ‘ทำไม’ นโยบายบางอย่างจึงไม่เกิดขึ้น เป็นกุญแจสำคัญในการ  
วิเคราะห์การเมือง



## ทำไมหลายนโยบายที่ดูเหมือนดี... กลับไม่เกิดขึ้นจริง?

กล่าวถึงปรากฏการณ์ที่นโยบายสำคัญหลายเรื่องถูกพูดถึงมานานแต่ไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม (เรียกว่า 'Non-decision' หรือ 'Policy inaction')



ตัวอย่าง: สมรสเท่าเทียม



การห้ามใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว



แลนด์บริดจ์

นำเสนอว่าภาวะไร้การตัดสินใจไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่เป็น 'ผลลัพธ์ทางการเมือง' (ผลของการเมือง) ที่สามารถวิเคราะห์ได้

เกริ่นนำว่าจะใช้กรอบคิด Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์นี้

# เข้าใจ “นโยบายที่ไม่เกิด” ผ่านกรอบคิด 3 กระแส (Kingdon’s Multiple Streams Framework)

อธิบายแนวคิดหลัก: การจะเกิดนโยบายได้ต้องอาศัยการบรรจบกัน (Coupling) ของ 3 กระแสอิสระ



## กระแสปัญหา (Problem Stream)

สังคมรับรู้ว่าเป็น “ปัญหาสาธารณะ” หรือไม่? (เช่น มีตัวชี้วัด, เกิดวิกฤต, สังคมให้ความสนใจ)



## กระแสนโยบาย (Policy Stream)

มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นไปได้ (feasible) และเป็นที่ยอมรับทางเทคนิคหรือไม่?



## กระแสการเมือง (Political Stream)

บริบททางการเมืองเอื้ออำนวยหรือไม่? (เช่น รัฐบาล, พรรคการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, กระแสสังคม)






## หน้าต่างนโยบาย (Policy Window)

เมื่อ 3 กระแสบรรจบกัน จะเกิด “หน้าต่างนโยบาย” ที่เปิดโอกาสให้ผลักดันนโยบายได้สำเร็จ แต่ถ้าไม่บรรจบกัน จะกลายเป็น “นโยบายที่ไม่เกิด”

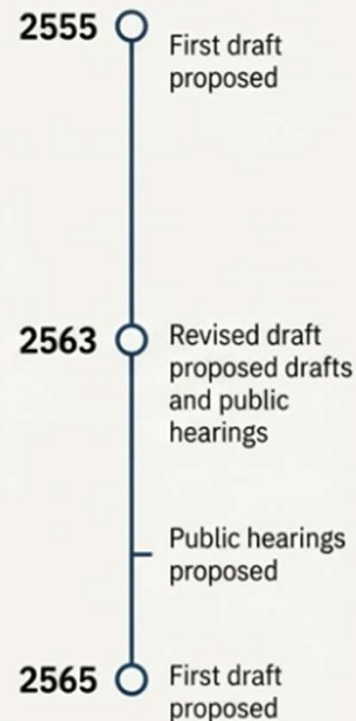
# กรณีศึกษา 1: สมรสเท่าเทียม ทำไมการตัดสินใจจึงล่าช้า?

## การวิเคราะห์ตามโมเดล 3 กระแส

-  **กระแสปัญหา (Problem Stream):**  
มีการเรียกร้องจากภาคประชาชน, ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสิทธิถูกหยิบยกขึ้นมาในสังคมวงกว้าง
-  **กระแสนโยบาย (Policy Stream):**  
มีร่าง พ.ร.บ.สมรสเท่าเทียม และ พ.ร.บ.คู่ชีวิต เสนอแล้วหลายฉบับ และมีความเป็นไปได้ในเชิงเทคนิค
-  **กระแสการเมือง (Political Stream):**  
ในอดีต: รัฐบาลชุดก่อนๆ เคารพแรงกดดันจากกลุ่มอนุรักษ์นิยม, พรรคการเมืองบางพรรคลังเลเพราะกลัวเสียฐานเสียง

### ผลลัพธ์ (Outcome)

**‘หน้าต่านโยบายยังไม่เปิดเต็มที่’**  
→ แม้ปัญหาและข้อเสนอจะพร้อม แต่บริบททางการเมืองในอดีตไม่เอื้ออำนวย ทำให้รัฐบาลเลือกที่จะ **‘ชะลอการดำเนินการ’** (Policy Inaction)



# กรณีศึกษา 2: บุหรี่ไฟฟ้า สถานะที่ไม่ชัดเจน

## การวิเคราะห์ตามโมเดล 3 กระแส



**กระแสปัญหา (Problem Stream):**  
ผู้บริโภคจำนวนมาก, มีการถกเถียงเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพและเยาวชน



**กระแสนโยบาย (Policy Stream):**  
ข้อเสนอหลากหลายและขัดแย้งกัน: แบน, ควบคุม, เก็บภาษี ทำให้ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน



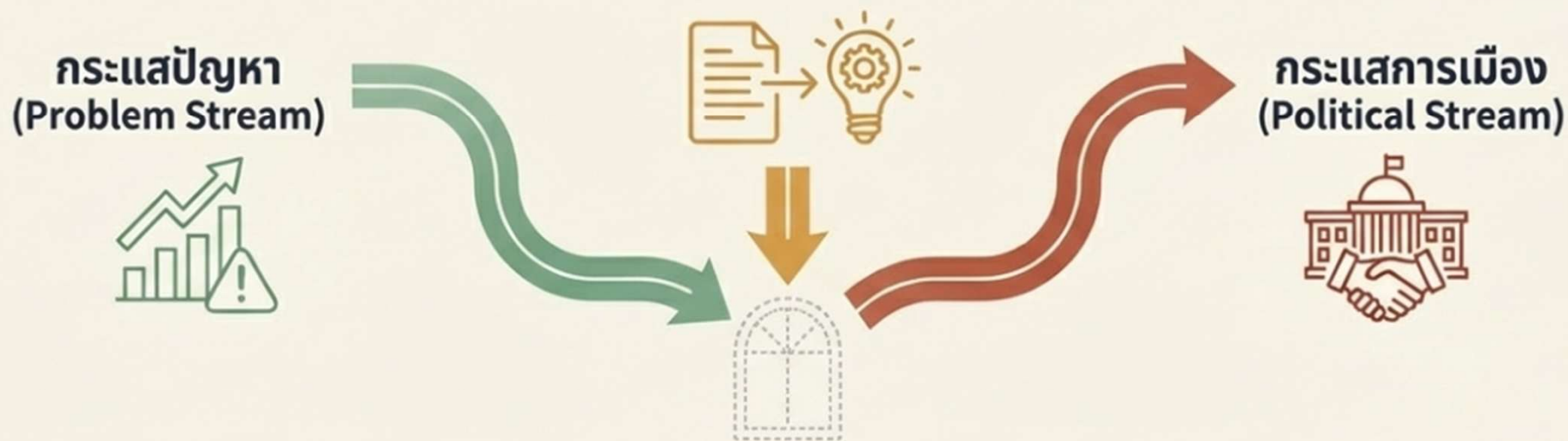
**กระแสการเมือง (Political Stream):**  
ผลประโยชน์กับช่องทางเศรษฐกิจและการเมือง, ความเห็นต่างของหน่วยงานรัฐเอง



### ผลลัพธ์ (Outcome)

**‘การไม่ตัดสินใจที่ชัดเจน’** → รัฐเลือกที่จะคงสถานะเดิมที่คลุมเครือ (ห้ามนำเข้า แต่การบังคับใช้ไม่เด็ดขาด) ซึ่งถือเป็นนโยบายแห่งการไม่กระทำ (Deliberate Non-Decision)

# กรณีศึกษา: แลนด์บริดจ์ (Land Bridge) - เมื่อกระแส 'การเมือง' ยังไม่พร้อม



## ✓ กระแสปัญหา

มีปัญหาขอขบวนการขนส่งผ่านช่องแคบมะละกา และไทยต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านโลจิสติกส์

## ✓ กระแสนโยบาย ?

มีข้อเสนอโครงการที่ชัดเจน (ชุมพร-ระนอง) แต่ยังมีกังวลเรื่องความคุ้มค่าการลงทุนและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ feasibility ยังถูกตั้งคำถาม

## ✗ กระแสการเมือง

รัฐบาลบางชุดใช้เป็นนโยบายเรือธง แต่เผชิญแรงต้านในพื้นที่, การเมืองไทยเปลี่ยนแปลงทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง, อิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์

**สรุปผลวิเคราะห์:** 'หน้าต่างนโยบาย' ยังไม่เปิดเต็มที่ ทำให้โครงการถูกหีบขยิบมาพูดบ่อย แต่ยังไม่เกิดการดำเนินการจริง อาจกลายเป็น 'นโยบายที่พูดมากกว่าทำ' (symbolic policy)

## กรณีศึกษา: โครงการแลนด์บริดจ์กับการเปิด “หน้าต่างแห่งโอกาส” ที่ยังไม่เต็มบาน

### กระแสปัญหา (Problem Stream)



**มีอยู่จริง:** ปัญหาคอขวดการขนส่งผ่านช่องแคบมะละกา และความต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านโลจิสติกส์

### กระแสนโยบาย (Policy Stream)



**มีข้อเสนอ แต่ยังมีความท้าทาย:** มีข้อเสนอโครงการที่ชัดเจน (ชุมพร-ระนอง) แต่ยังมีความกังวลเรื่องความคุ้มค่าการลงทุนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

### กระแสการเมือง (Political Stream)



**ยังไม่มั่นคงและมีความท้าทาย:** รัฐบาลบางชุดผลักดันเป็นนโยบายเร็ว แต่เผชิญแรงต้านในพื้นที่และความไม่ต่อเนื่องทางการเมือง

**สรุปผล: “หน้าต่างนโยบาย” (Policy Window) ยังไม่เปิดเต็มที่**  
โครงการจึงเสี่ยงที่จะกลายเป็น ‘นโยบายที่พูดมากกว่าทำ’

## ผลลัพธ์ของการ ‘ยังไม่ตัดสินใจ’: โครงการแลนด์บริดจ์

โครงการแลนด์บริดจ์เป็นตัวอย่างของนโยบายที่ถูกหยิบยกมาพูดคุยหลายครั้ง แต่ยังไม่ถูก ‘ตัดสินใจดำเนินการจริง’ ซึ่งสะท้อนถึงการ ‘เลือกที่จะไม่ทำ’

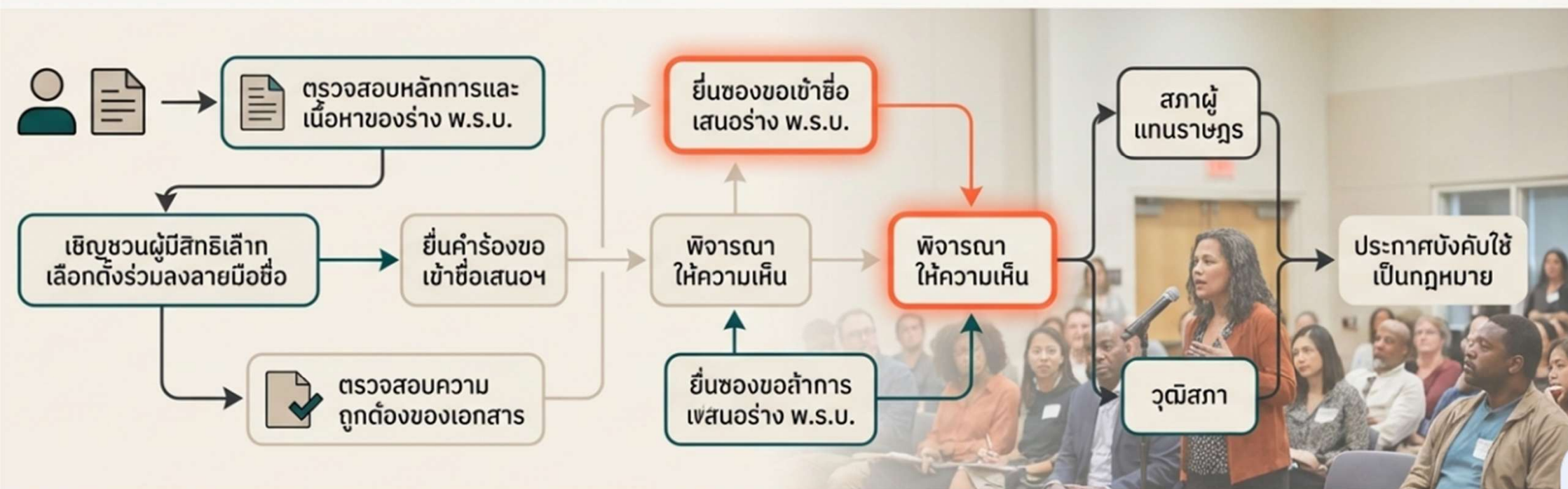
**ปัญหา & ข้อเสนอ:** มีอยู่จริง - ปัญหาข้อขัดข้องขนส่งและข้อเสนอโครงการมีความเป็นไปได้ทางเทคนิค แต่... **การเมือง:** ยังไม่เอื้ออำนวย - ความกังวลด้านสิ่งแวดล้อม, ความคุ้มค่าในการลงทุน, และความไม่มั่นคงทางการเมือง ทำให้ ‘หน้าต่านโยบาย’ ยังไม่เปิดเต็มที่

ผลลัพธ์คือโครงการที่อยู่ในสถานะ ‘ศึกษาความเป็นไปได้’ มายาวนาน ซึ่งเป็นการนิ่งเฉยที่มีผลกระทบอย่างมหาศาล



# นโยบายสาธารณะ กระบวนการเรียนรู้และมีส่วนร่วมของสังคม

นโยบายสาธารณะไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดจากข้างบนเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคมได้



การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีรับฟัง

การติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

การเลือกตั้งผู้แทนที่สะท้อนเจตนารมณ์ของเรา

# สรุปแก่นแท้ของนโยบายสาธารณะ



1. คือ **'การเลือก'** ของรัฐ: ครอบคลุมทั้งการลงมือ **'กระทำ'** และการ **'งดเว้นการกระทำ'** ซึ่งล้วนเป็นนโยบายทั้งสิ้น



2. **ส่งผลกระทบต่อทุกระดับ:** ตั้งแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบของประเทศ ไปจนถึงกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของทุกคน



3. คือ **กลไกจัดสรรคุณค่า:** เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม สะท้อนว่าสังคมให้ความสำคัญกับอะไร



4. การ **'ไม่ทำ'** ก็คือนโยบาย: การนิ่งเฉยหรือชะลอการตัดสินใจ ไม่ใช่ความว่างเปล่า แต่เป็นผลลัพธ์จากพลวัตทางการเมืองที่สามารถวิเคราะห์ได้

# นโยบายสาธารณะคืออะไร?

นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของสังคม โดยเป็นการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรและกำหนดทิศทางของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

## ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คือทุกสิ่งที่รัฐบาลเลือก  
“จะทำ” หรือ “ไม่ทำ”



เป็นการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม ไม่ใช่แค่ความตั้งใจหรือคำพูด

เป็นการใช้อำนาจจัดสรร  
สิ่งที่มีคุณค่าให้สังคม

เช่น การจัดสรรงบประมาณ สิทธิประโยชน์ หรือการออกกฎหมายต่างๆ



ต้องเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจริง  
และมีเป้าหมายชัดเจน

มีการวางแผนและกระบวนการ  
เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนรวม



## ความสำคัญและประเภทของนโยบาย



กำหนดทิศทางประเทศและ  
คุณภาพชีวิตประชาชน

นโยบายที่ดีช่วยสร้างความเป็นธรรม  
ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนาประเทศ



สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทหลัก

จำแนกตามลักษณะและผลกระทบต่อสังคม



จัดระเบียบ/กฎเกณฑ์  
(Regulatory)

ควบคุมพฤติกรรมของ  
บุคคลและกลุ่มต่างๆ  
กฎหมายจราจร,  
กฎหมายสิ่งแวดล้อม



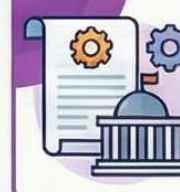
กระจายทรัพยากร  
(Distributive)

จัดสรรบริการและ  
ทรัพยากรให้ประชาชน  
นโยบายเรียนฟรี,  
การสร้างถนน, สวัสดิการ



จัดสรรทรัพยากรใหม่  
(Redistributive)

โอนความมั่งคั่งหรือ  
โชคร้ายระหว่างกลุ่มคน  
ภาษีอัตราก้าวหน้า,  
การปฏิรูปที่ดิน

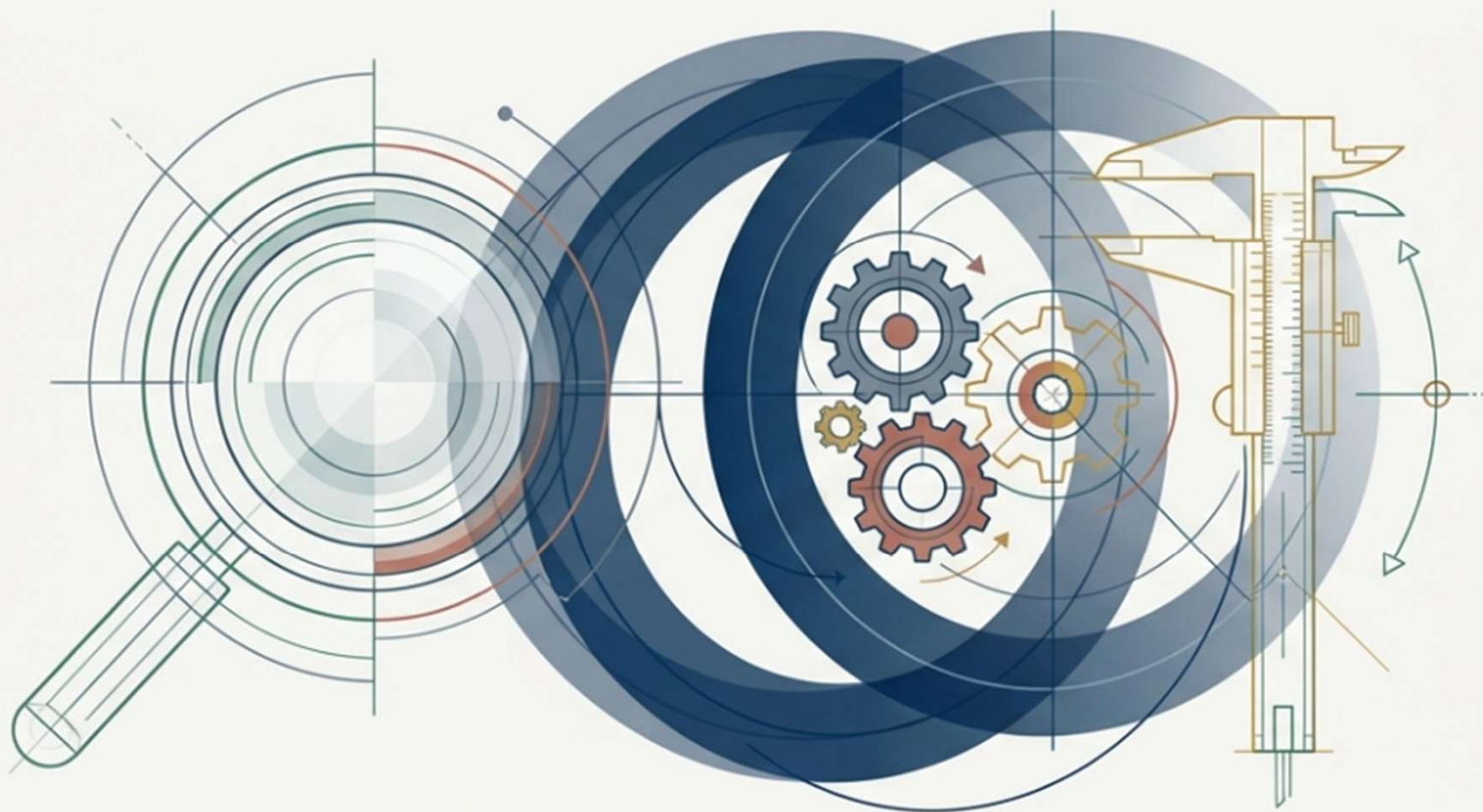


นโยบายต้นแบบ  
(Constituent)

สร้างหรือปรับเปลี่ยนสถาบัน  
และกฎเกณฑ์ทางการเมือง  
กฎหมายพรรคการเมือง,  
การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

# ถอดรหัสกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากทฤษฎีสู่เครื่องมือสำหรับนักวิเคราะห์

คู่มือการเลือกใช้ "เลนส์" ทฤษฎีเพื่อทำความเข้าใจพลวัตของนโยบายในโลกแห่งความเป็นจริง



# จุดเริ่มต้น: นโยบายสาธารณะคือ "กระบวนการ" ไม่ใช่แค่ "กฎหมาย" ฉบับเดียว

นโยบายสาธารณะคืออะไร?



Thomas R. Dye

“สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ  
(Whatever governments choose to  
do or not to do.)”



James E. Anderson

“แนวทางการดำเนินการที่มีแบบแผนของรัฐ  
เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ”

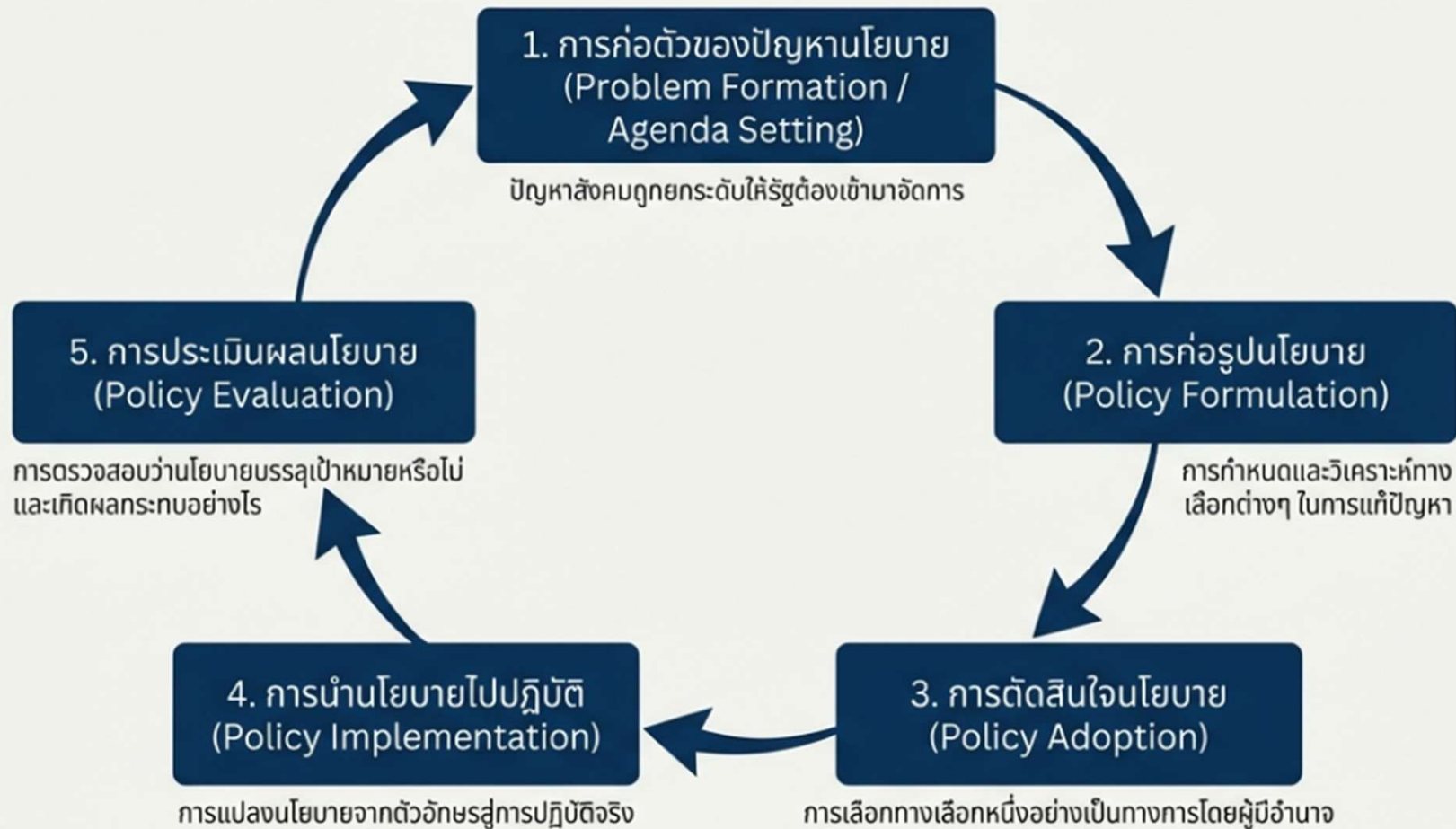


## สรุปความหมาย:

นโยบายสาธารณะคือ **การตัดสินใจ การกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของรัฐ** ที่มีผลผูกพันต่อสังคม และดำเนินไปผ่านกระบวนการที่เป็นขั้นตอนต่อเนื่อง

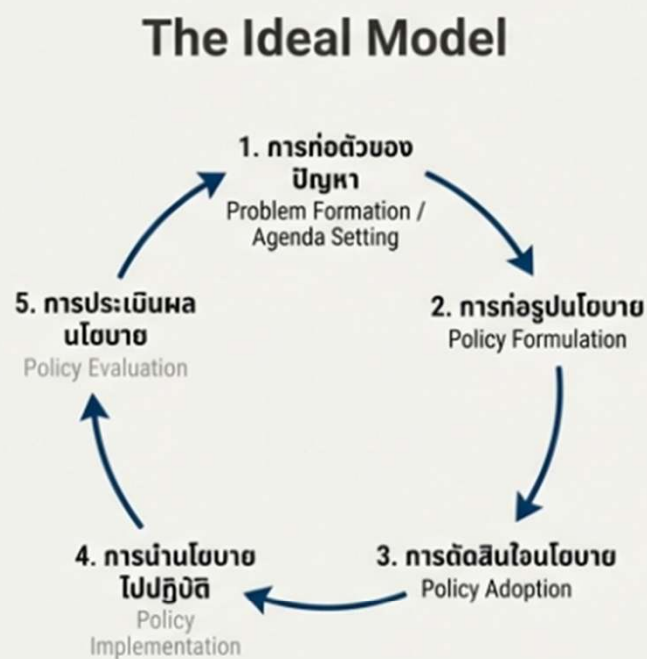
Key Takeaway: การมองนโยบายเป็น "วงจร" หรือ "กระบวนการ" (Policy Cycle/Process) คือเครื่องมือพื้นฐานที่สุดในการวิเคราะห์

# วงจรนโยบาย (Policy Cycle): แผนที่มาตรฐานสำหรับทำความเข้าใจเส้นทางนโยบาย



Note: "นี่คือกรอบวิเคราะห์ (Analytical Framework) ที่เป็นระบบ แต่ไม่ใช่ความจริงที่ตายตัวเสมอไป"

# ข้อจำกัดของแผนที่: วงจรนโยบายเชิงอุดมคติไม่สามารถอธิบาย "การเมือง" ที่ซ่อนอยู่ได้



- ไม่ได้เกิดขึ้นตามลำดับเสมอไป: ขั้นตอนต่างๆ อาจเกิดขึ้นซ้อนทับหรือข้ามลำดับ
- การเมืองแทรกอยู่ทุกขั้นตอน: ไม่ใช่กระบวนการเชิงเทคนิคล้วนๆ แต่คือสนามของการต่อรองทางอำนาจและผลประโยชน์
- เป็นกรอบเชิงอุดมคติ (Ideal Framework): ไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมบางปัญหาจึงถูกหยิบยกขึ้นมา หรือทำไมนโยบายที่ดบนกระดาษจึงล้มเหลวในการปฏิบัติ

แล้วเราจะวิเคราะห์พลวัตที่ซับซ้อนเหล่านี้ ได้อย่างไร?

-> คำตอบคือการใช้ "เครื่องมือ" หรือ "เลนส์" ที่เฉพาะทางมากขึ้น

# เปิดกล่องเครื่องมือสำหรับนักวิเคราะห์: เลนส์ทฤษฎีสำหรับเจาะลึกแต่ละขั้นตอน



กลุ่มเน้นภาพรวมทั้งวงจร  
(The Big Picture Lens)  
Key Theorists: Anderson, Jones



กลุ่มเน้นการกำหนดวาระ (The  
Agenda-Setting Lens)  
Key Theorists: Lasswell, Kingdon



กลุ่มเน้นการตัดสินใจ (The  
Decision-Making Lens)  
Key Theorists: Simon, Dye



กลุ่มเน้นการนำไปปฏิบัติ (The  
Implementation Lens)  
Key Theorists: Pressman & Wildavsky



กลุ่มเน้นการประเมินผล (The  
Evaluation Lens)  
Key Theorists: William N. Dunn

# เปรียบเทียบเครื่องมือในกล่อง: ใคร...คิดอะไร...เหมาะกับงานแบบไหน?

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก (Core Concept)	จุดเด่น (Best For)	ข้อจำกัด (Limitation)
 Lasswell	Policy Sciences 'ใครได้อะไร เมื่อไร อย่างไร'	เป็นผู้บุกเบิก, เห็นเป้าหมาย	ยังไม่เน้นการเมืองเชิงอำนาจ
 Simon	Bounded Rationality การตัดสินใจภายใต้ข้อมูลจำกัด	อธิบายพฤติกรรมผู้ตัดสินใจได้ดี	มองเชิงบริหารมากกว่าการเมือง
 Kingdon	Multiple Streams นโยบายเกิดเมื่อ 3 กระแสรวม	อธิบาย Agenda Setting ได้ดีเยี่ยม	ใช้ยากในขั้นการนำไปปฏิบัติ
 Pressman & Wildavsky	Implementation Gap นโยบายมักล้มเหลวในขั้นปฏิบัติ	ชี้ให้เห็นปัญหาการบังคับใช้จริง	ไม่ครอบคลุมกระบวนการขั้นต้น
 Dunn	Policy Analysis & Evaluation เน้นการประเมินผลเชิงวิชาการ	วัดผลนโยบายได้ชัดเจน	ไม่เน้นพลวัตทางการเมือง
 Anderson	Policy Cycle นโยบายเป็นกิจกรรม 5 ขั้นตอน	ให้ภาพรวม ครอบคลุมทุกขั้นตอน	เป็นกรอบเชิงอุดมคติ

# กรณีศึกษาภาคปฏิบัติ: การประยุกต์ใช้เครื่องมือวิเคราะห์กับ "นโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์"

Case Overview: พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และฉบับปรับปรุง



## เป้าหมายหลักของนโยบาย (Policy Goals)

- ลดผลกระทบด้านสุขภาพ
- ลดอุบัติเหตุและปัญหาสังคม



## เครื่องมือของรัฐ (State's Tools)

- กฎหมาย (ห้ามโฆษณา, จำกัดเวลา-สถานที่ขาย)
- ภาษี



## สนามความขัดแย้ง (The Conflict Zone)



### ฝ่ายสนับสนุน:

กลุ่มสาธารณสุข, สสส., ภาคประชาสังคม

### ฝ่ายคัดค้าน:

ผู้ประกอบการ, ภาคการท่องเที่ยว, กลุ่มเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

เราจะใช้ 'เลนส์' ไດเพื่อทำความเข้าใจความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนี้ในแต่ละขั้นตอน?

# ขั้นที่ 1: นโยบายสุรากลายเป็น "วาระแห่งชาติ" ได้อย่างไร?

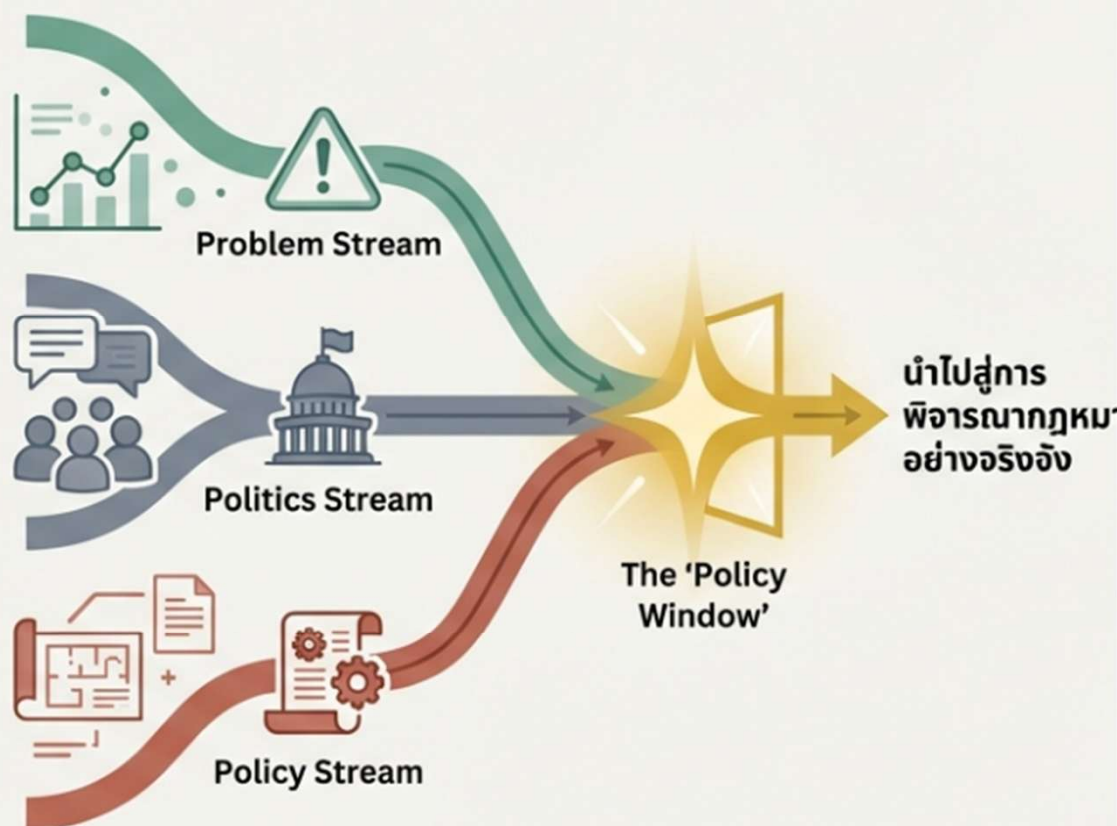
## The Right Tool for the Job

### John W. Kingdon's Multiple Streams

How the Streams Converged:

- **Problem Stream (กระแสปัญหา):** ข้อมูลอุบัติเหตุช่วงเทศกาล, ภาวะระบบสาธารณสุข, รายงานจาก WHO, กลุ่มแพทย์/สสส. ทำให้ปัญหา "มองเห็นได้" และเร่งด่วน
- **Politics Stream (กระแสการเมือง):** กระแสสังคมรักสุขภาพ, รัฐบาลมีความตั้งใจทางการเมือง, การผลักดันของ NGO ที่เข้มแข็ง
- **Policy Stream (กระแสทางเลือก):** มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่พร้อมอยู่แล้ว (เช่น การขึ้นภาษี, การห้ามโฆษณา)

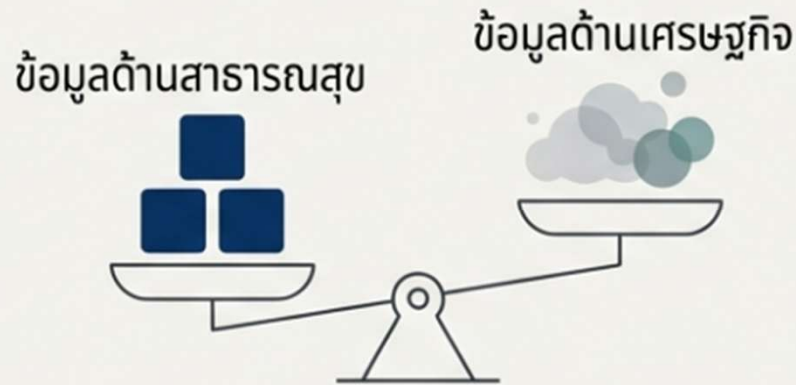
Kingdon's lens อธิบายการก่อตัวของนโยบายนี้ได้ดีที่สุด



# ขั้นที่ 2 & 3: ทำไมรัฐจึงเลือกแนวทาง "ควบคุมเข้ม" แทน "ปล่อยเสรี"?

The Right Tools: **Herbert Simon (Bounded Rationality) + Thomas Dye (Policy as Choice)**

## Lens 1: Bounded Rationality (Simon)



การตัดสินใจเกิดขึ้นภายใต้ **'ข้อมูลที่จำกัด'**

**ข้อมูลด้านสาธารณสุข:** มีความชัดเจนและถูกนำเสนออย่างตรงพลัง

**ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ:** มีความซับซ้อนและไม่สมบูรณ์

**ผลลัพธ์:** ผู้ตัดสินใจเลือกทางที่อิงกับข้อมูลที่ชัดเจนกว่า คือการควบคุมเพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพ

## Lens 2: Policy as Choice (Dye)



รัฐ **'เลือกที่จะทำ (Choose to Do)'** การควบคุมอย่างเข้มงวด

สะท้อนเจตนาารมณ์และค่านิยมของรัฐแบบ **'พ่อปกครองลูก' (Paternalistic State)** ที่เชื่อว่ารัฐรู้ดีกว่าและต้องปกป้องประชาชนจากอันตราย

## ขั้นที่ 4: ช่องว่างระหว่าง "กฎหมายในกระดาษ" กับ "การบังคับใช้จริง"

### The Right Tool

### Pressman & Wildavsky's Implementation Gap

นโยบายสุราไทยเป็นตัวอย่างคลาสสิกของ  
'ช่องว่างในการนำไปปฏิบัติ'

#### ปัญหาที่พบ:

- ร้านค้าและสถานบันเทิงฝ่าฝืนเวลาจำหน่าย
- การบังคับใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่
- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจล้นมือและขาดทรัพยากร
- การโฆษณาแฝงผ่านช่องทางออนไลน์



**Key Insight:** Pressman & Wildavsky ชี้ให้เห็นว่าปัญหาหลักของนโยบายสุราไทยไม่ได้อยู่ที่ 'การออกแบบ' แต่คือ 'การปฏิบัติ' ซึ่งสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทย

# ขั้นที่ 5: การประเมินผล – นโยบายควบคุมสุรา "คุ้มค่า" หรือไม่?

The Right Tool

## William N. Dunn's Policy Evaluation



### ประสิทธิผล (Effectiveness) - ผลดี

- ✓ สถิติอุบัติเหตุลดลงในช่วงเทศกาลที่มีการควบคุมเข้ม
- ✓ สร้างการรับรู้ในสังคมเกี่ยวกับผลกระทบของแอลกอฮอล์

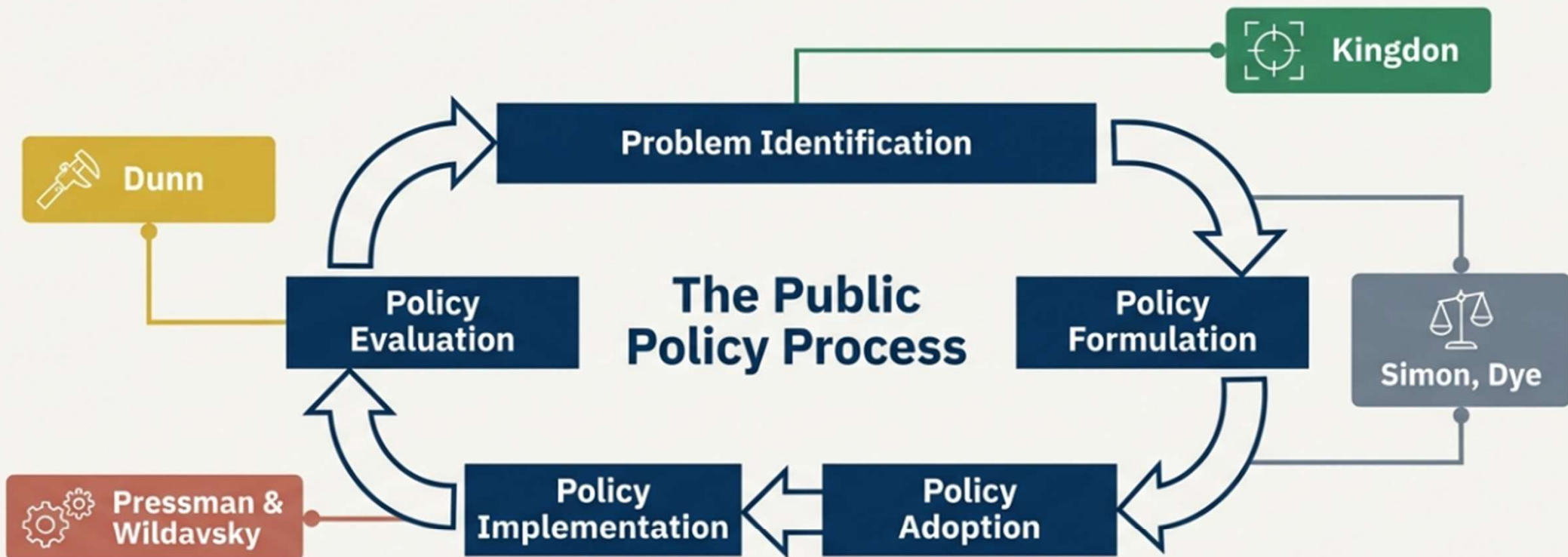
### ผลกระทบเชิงลบ (Negative Impacts) - ผลเสีย

- ✗ กระทบธุรกิจรายย่อย (ร้านโชห่วย, ร้านอาหาร)
- ✗ กระทบภาคการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจกลางคืน
- ✗ เกิดตลาดมืดหรือการบริโภคเครื่องดื่มที่ไม่มีมาตรฐาน

### Feedback Loop

ผลการประเมินที่ไม่สมดุลนี้นำไปสู่การป้อนกลับ (Feedback) และเป็นที่มาของข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบัน (พ.ศ. 2566-2568) เพื่อหาจุดสมดุลใหม่

ภาพสังเคราะห์: การเลือกใช้ "เลนส์" ที่เหมาะสมเพื่อสร้างความเข้าใจที่สมบูรณ์



**Central Message:** การวิเคราะห์นโยบายที่มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่การยึดติดกับกรอบเดียว แต่คือการเลือกใช้เครื่องมือที่หลากหลายและผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่ออธิบายความซับซ้อนในแต่ละขั้นตอน

# สรุปสำหรับนักวิเคราะห์: ทักษะที่แท้จริงคือการผสมผสานทฤษฎีเพื่อสร้างบทวิเคราะห์ที่เฉียบคม

1. **วงจรมโนบายคือจุดเริ่มต้น ไม่ใช่จุดสิ้นสุด:** ใช้เป็นแผนที่ตั้งต้น แต่จงตระหนักถึงข้อจำกัดของมันเสมอ
2. **ไม่มีทฤษฎีใดอธิบายได้ทุกมิติ:** แต่ละทฤษฎีเปรียบเสมือน "เลนส์" ที่มีกำลังขยายและมุมมองที่แตกต่างกัน
3. **การวิเคราะห์ที่ดีคือการสังเคราะห์ (Synthesis):** ความท้าทายที่แท้จริงคือการรู้ว่าเมื่อไหร่ควรจะหยิบ "เครื่องมือ" ชิ้นไหนขึ้นมาใช้ และนำข้อมูลเชิงลึกจากหลายๆ เลนส์มาประกอบกันเป็นภาพที่สมบูรณ์

