



**MPA6202**

**นโยบายสาธารณะ  
และการจัดการเชิงยุทธศาสตร์**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิลาสินี จินตลิขิตดี



นโยบายสาธารณะ

คือ ??????

## แนวคิดเบื้องต้น

- ❖ “นโยบายสาธารณะ” ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในหลายสาขา ประกอบกัน ได้แก่ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา วิทยาการจัดการ รัฐประศาสนศาสตร์ ฯลฯ
- ❖ “นโยบายสาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมทุก อย่างของชีวิตมนุษย์และทุกระดับของสังคม รวมถึงทุกบริการของรัฐบาล

## แนวคิดเบื้องต้น

- ❖ “นโยบายสาธารณะ” เป็นเรื่องกิจกรรมของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง จึงมีความผูกพันกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

# นโยบายสาธารณะ คือ ?????



- กิจกรรมของรัฐ (Activity)
- การแสดงออกของเจตนาของรัฐ (Intention)
- การตัดสินใจ (Decision)
- โครงการเฉพาะ (Specific Proposal)
- ผลกระทบ (Impact)
- ตัวแบบหรือทฤษฎี (Model or Theory)
- กระบวนการ (Process)

# ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

- ❖ Public Policy is whatever government choose to do or not to do  
(Thomas R. Dye, 1978)
- ❖ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น เช่น การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ การจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น (Ira Sharkansky, 1970)

## ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

- ❖ Public Policy is the most important choices (of the government) (Lasswell, 1957)
- ❖ การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง (David Easton, 1971)

## ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

- ❖ เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา (James E. Anderson, 1975)
- ❖ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง ซึ่งจะมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใด (Carl J. Friedrich, 1963)

## ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

- ❖ ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด (อมร รักษาสัตย์, 2520)
- ❖ เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่าน มาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะ เกิดขึ้นในอนาคต (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)

# ที่มา

❖ วิชา “นโยบายสาธารณะ” กำเนิดในยุค 1950 เริ่มต้นมาจากงานของ Harold D. Lasswell ศาสตราจารย์ทางด้านบริหารศาสตร์ของมหาวิทยาลัย Chicago (1922-1938) และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลอเมริกันที่วอชิงตัน เขียนหนังสือ “Policy Sciences” (1951)

- ① นโยบายสาธารณะเป็นสหวิทยาการ
- ② เน้นบริบทและปัญหา
- ③ สะท้อนถึงปทัสถานและค่านิยม ซึ่งเป็นพื้นฐานการคิดของนโยบาย

# ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

---

1. เป็นการศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล

---

2. เป็นการศึกษากรอบนโยบายให้เห็นภาพรวม การบริหารงานของรัฐ

---

3. เป็นการศึกษาที่มีความสำคัญมากกว่าการศึกษาเพียงหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นเรื่องของการจัดสรรอำนาจรัฐ การตรวจสอบและถ่วงดุลย์ รวมถึงอำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

---

4. ทำให้มีความเข้าใจการเมืองลึกซึ้ง และเข้าใจภาพรวมของการบริหารชัดเจน

# สาระสำคัญของ “นโยบายสาธารณะ”

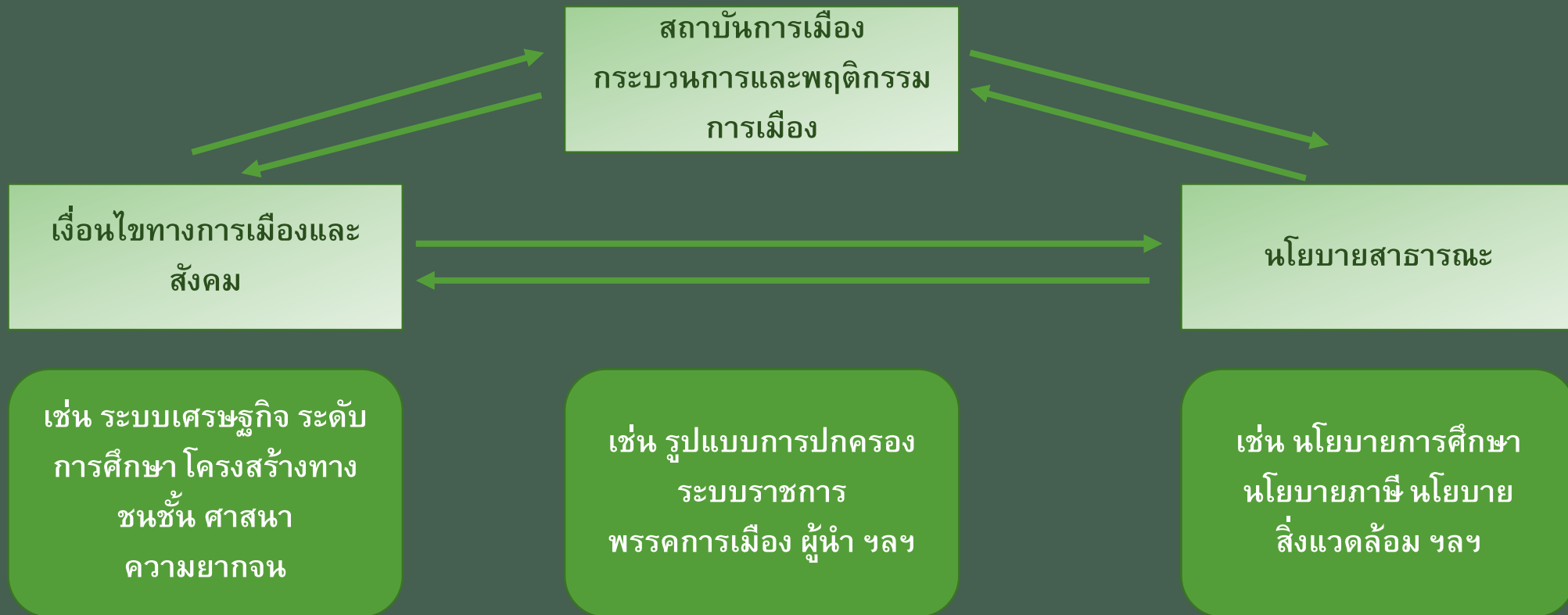
- ❖ มีค่านิยมอยู่ในทุกนโยบาย
- ❖ เป็นกิจกรรมของฝ่ายรัฐบาล
- ❖ เป็นกิจกรรมเพื่อประชาชนและสังคมโดยรวม
- ❖ เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย
- ❖ ถูกนำไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ❖ จะมีผลเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

# ระบบนโยบายสาธารณะ

ระบบสังคม

ระบบการเมือง

นโยบายสาธารณะ





## ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

เป็นแนวทางการอธิบายนโยบายสาธารณะ ใช้เป็นกรอบในการศึกษา เปรียบเสมือนพิมพ์เขียวหรือแผนที่นำทาง มีหลายตัวแบบ ได้แก่

# ตัวแบบนโยบายสาธารณะ



- ตัวแบบผู้นำ (Elite model)
- ตัวแบบระบบ (Systems model)
- ตัวแบบกลุ่ม (Group model)
- ตัวแบบสถาบัน (Institutional model)

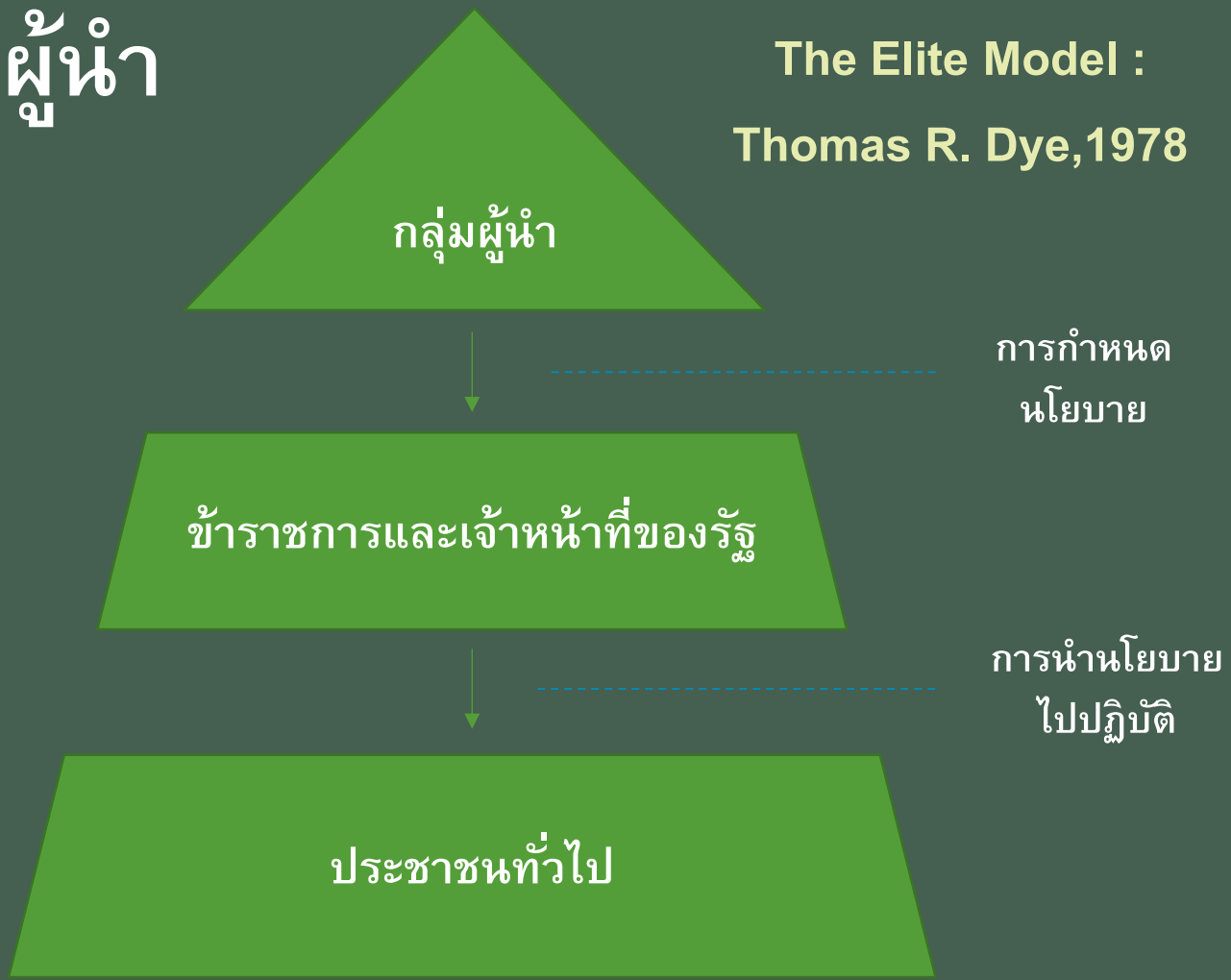


## ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

- ตัวแบบกระบวนการ (Process model)
- ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational model)
- ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental model)
- ตัวแบบเกมส์ (Game model)
- ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice model)

# ตัวแบบผู้นำ

The Elite Model :  
Thomas R. Dye, 1978



# ตัวแบบผู้นำ

มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะ คือ

- แนวทางที่สะท้อนค่านิยมหลักที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ
- นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

# ตัวแบบผู้นำ

## กลุ่มผู้นำ

- มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งทั่วถึง
- เป็นผู้ที่กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง
- เป็นผู้หล่อหลอมทัศนนะและความคิดเห็นของประชาชน

## ประชาชน

- ไม่สนใจใยดีกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองมากนัก
- ไม่ใส่ใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างลึกซึ้ง
- ไม่รับข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล และความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง

# ตัวแบบผู้นำ

“นโยบายสาธารณะ” จึง

- สะท้อนความเห็นและความชอบของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ
- ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่นำความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง
- มีลักษณะการพัฒนาจากบนลงล่าง

# ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะตามตัวแบบผู้นำ

ประเด็นที่ 1 นโยบายที่สะท้อนค่านิยมของกลุ่มผู้นำ อาจจะเป็นการสะท้อนความต้องการจริงของประชาชนก็ได้

- นโยบายสาธารณะเป็นภาพสะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ
- การเปลี่ยนแปลงนโยบายจะต้องเป็นผลมาจากความคิดและค่านิยมของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ
- ค่านิยมของกลุ่มผู้นำอาจจะสะท้อนความต้องการจริงของประชาชนก็ได้

# ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะตามตัวแบบผู้นำ

ประเด็นที่ 2 การที่เชื่อว่าประชาชนไม่สนใจปัญหาบ้านเมืองนั้น แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการแสดงประชามติต่าง ๆ เป็นเพียงบทบาทที่กลุ่มผู้นำมอบให้ แต่ในความเป็นจริงกลุ่มผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบาย

- การเลือกตั้ง การแสดงประชามติต่าง ๆ เป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ช่วยผูกประชาชนกับกลุ่มผู้นำไว้
- ประชาชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะน้อยมาก
- กลุ่มผู้นำยังคงเป็นผู้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมที่ตนยึดถือต่อไป

# ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะตามตัวแบบผู้นำ

ประเด็นที่ 3 เสรีภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำในการถ่ายทอดนโยบายของรัฐ

- เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำในแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ
- トラบใดที่แนวทางๆ ยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในกลุ่มผู้นำ トラบนั้น เสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพของกลุ่มผู้นำย่อมคงอยู่ตลอดไป


# ตัวแบบระบบ

## The Systems Model : Thomas R. Dye, 1978



## ตัวแบบระบบ

มีความเชื่อพื้นฐานว่า “นโยบายสาธารณะ”

- เป็นผลของปฏิกิริยาตอบสนองที่ระบบการเมืองมีต่อแรงกดดันต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีต่อระบบ
- แรงกดดัน  ปัจจัยนำเข้า

## ตัวแบบระบบ

- กลุ่มของโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย      ➡ ระบบการเมือง
- เงื่อนไขหรือสิ่งแวดล้อมอื่นใดที่ไม่ได้อยู่ในระบบการเมือง      ➡ สิ่งแวดล้อม

## ตัวแบบระบบ

“เมื่อปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ จาก  
สิ่งแวดล้อม ถูกชักนำเข้าสู่ระบบ  
การเมือง ระบบการเมืองจะ  
แจกแจงปัจจัยเหล่านี้  
แล้วส่งออกมาเป็นปัจจัยส่งออก  
หรือ นโยบายสาธารณะ”

## ตัวแบบระบบ

- “นโยบายสาธารณะ” คือ ผลผลิตของระบบการเมือง
- ระบบ ได้แก่ กลุ่มสถาบันและกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม ที่ทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบความต้องการจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ให้เป็นคำตัดสินที่กำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ

## ตัวแบบระบบ

- ปัจจัยนำเข้าที่ถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบการเมืองนั้นมีทั้งในรูปของ “ข้อเรียกร้อง” และ “ข้อสนับสนุน”

☺ “ข้อเรียกร้อง” เกิดขึ้นเมื่อประชาชนเป็นกลุ่มหรือเป็นบุคคลแสดง ปฏิกริยา เพื่อตอบสนองต่อเงื่อนไข หรือสภาพแวดล้อมที่ตนรับรู้

☺ “ข้อสนับสนุน” เกิดขึ้นเมื่อประชาชนเป็นกลุ่มหรือเป็นบุคคล ยอมรับผลการเลือกตั้ง เคารพกฎหมาย เสียภาษีตามที่รัฐกำหนด และยอม ปฏิบัติตามประกาศ หลักเกณฑ์ และกฎหมายบ้านเมือง

# ตัวแบบระบบ

## ■ ระบบการเมือง

- ☺ จะดูดซับเอาความต้องการที่หลากหลายเข้าไปในระบบฯ ซึ่งความต้องการเหล่านี้อาจจะขัดกันเอง
- ☺ พร้อมทั้งจะแปลงความต้องการให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ
- ☺ ความคงอยู่ของระบบฯ จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองนโยบายต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

# ตัวแบบกลุ่ม

มีความเชื่อพื้นฐานว่า “นโยบายสาธารณะ”

- เป็นผลผลิตที่สะท้อนคุณภาพของการดิ้นรนแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- หัวใจของการเมือง คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ (สืบเนื่องมาจากความคิดของ David Truman and Arthur Bentley)

# ตัวแบบกลุ่ม

## ระบบการเมืองมีหน้าที่

- 1 ตั้งกติกากการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม
- 2 แสวงหาช่องทางในการประนีประนอมและประสานดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ
- 3 กำหนดนโยบายสาธารณะ
- 4 นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

## ตัวแบบกลุ่ม

- คุณภาพของการดิ้นรนแข่งขันจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม
- กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพัทธ์สูงจะมีอำนาจในการกำหนดคุณภาพสูงตามไปด้วย

# ตัวแบบกลุ่ม

## ➤ อิทธิพลสัมพัทธ์กำหนดโดย

- จำนวนสมาชิกในกลุ่ม
- ฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่ม
- ความเข้มแข็งในการจัดองค์การ
- ผู้นำกลุ่ม
- ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย
- ความสมัคครสมานสามัคคีภายในกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่ม

---

ผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่  
ประสานประโยชน์ออกมาในรูปแบบ

---

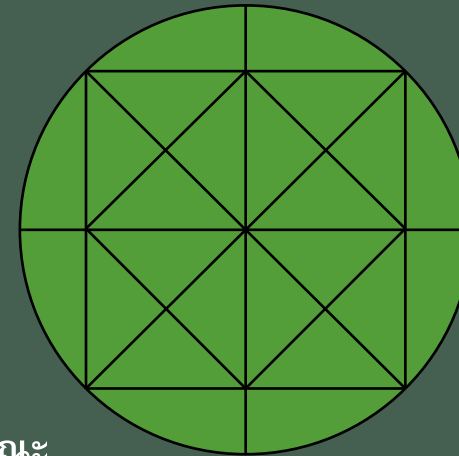
“นโยบายสาธารณะ”

# ตัวแบบกลุ่ม

อิทธิพลที่เพิ่มขึ้น



อิทธิพลกลุ่ม ก



นโยบายสาธารณะ ← ← ← นโยบายสาธารณะ  
ใหม่

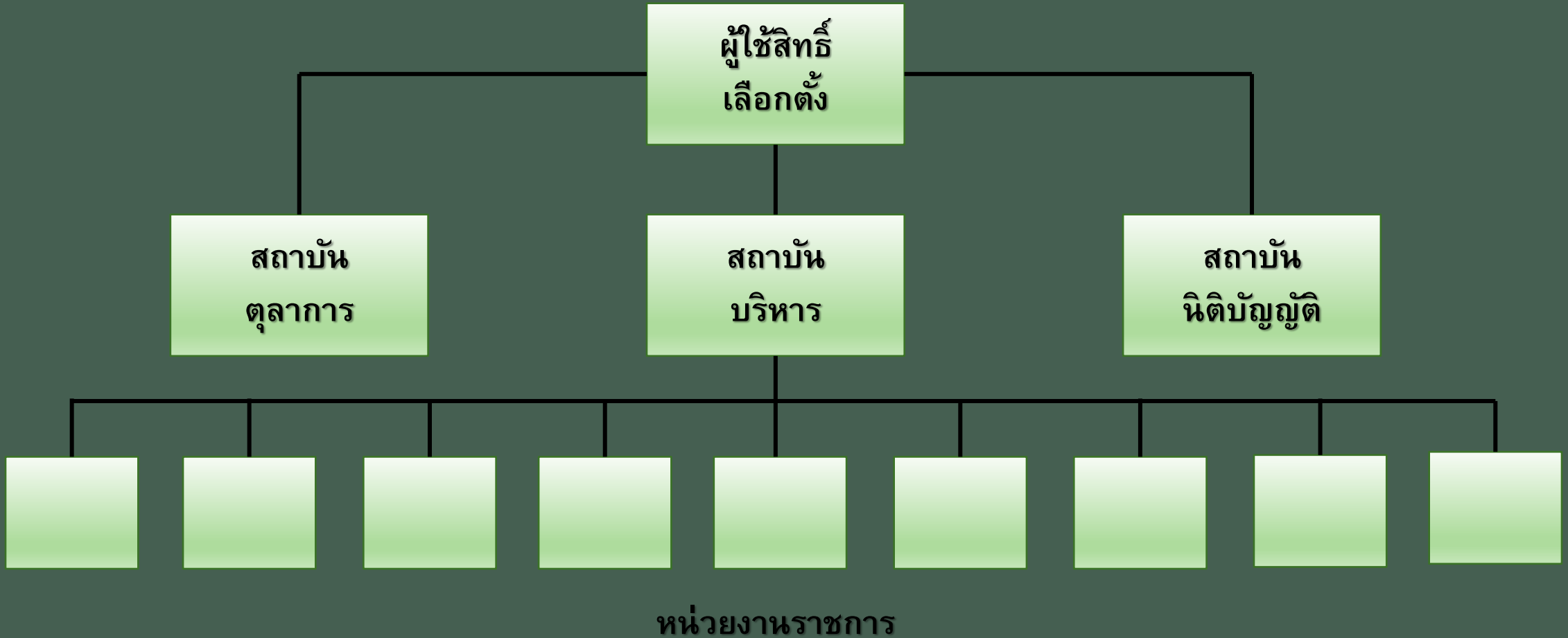


## ตัวแบบสถาบัน

มีความเชื่อพื้นฐานว่า “นโยบายสาธารณะ”

- เป็นผลผลิตของโครงสร้างสถาบันการปกครอง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างสถาบันการปกครองจะมีผลต่อนโยบายสาธารณะ
- นโยบายใด ๆ จะเป็น “นโยบายสาธารณะ” ต่อเมื่อได้รับการรับรองนำไปปฏิบัติ และบังคับใช้โดยสถาบันการปกครองเท่านั้น

# ตัวแบบสถาบัน



# ตัวแบบกระบวนการ

มีความเชื่อพื้นฐานว่า “นโยบายสาธารณะ”

- ❖ คือ ผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง
- ❖ ต้องการจำแนกรูปแบบกิจกรรม หรือกระบวนการ
- ❖ พยายามจัดกลุ่มของกิจกรรมและพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ

# ตัวแบบกระบวนการ

กระบวนการนโยบายสาธารณะมีขั้นตอน ดังนี้ (Dye, 1984 : 23-24)

- ❖ การจำแนกลักษณะปัญหา (problem identification)
- ❖ การจัดทำทางเลือกนโยบาย (policy alternatives)
- ❖ การให้ความเห็นชอบนโยบาย (policy adoptions or approvals)
- ❖ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementations)
- ❖ การประเมินผลนโยบาย (policy evaluations)

# ตัวแบบกระบวนการ



## ตัวแบบหลักเหตุผล

- เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม (Dye, 1984 : 30-34)
- การตัดสินใจนโยบายใด ๆ รัฐบาลควรจะเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางสังคมมากกว่าต้นทุนที่ใช้จ่ายไป เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม
- รัฐบาลควรจะยกเลิกหรือหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน

## ตัวแบบหลักเหตุผล

ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ประกอบด้วย

- จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์
- ในระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด (Haveman, 1970)

## ตัวแบบหลักเหตุผล

ในการเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัย ดังต่อไปนี้ (Lindblom, 1959)

- เข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด รวมทั้งการให้น้ำหนักของคุณค่าเหล่านั้น
- เข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด

## ตัวแบบหลักเหตุผล

- เข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก
- สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้อย่างชัดเจน
- ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Dror, 1968)

ตัวแบบ  
การเปลี่ยนแปลง  
จากเดิมบางส่วน

มีความเชื่อพื้นฐานว่า  
“นโยบายสาธารณะ”

มีลักษณะของการกระทำกิจกรรมของ  
รัฐบาลที่ต่อเนื่องมาจากอดีต โดยมี  
การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพียง  
บางส่วนหรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

# ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

- ลักษณะอนุรักษ์นิยม การวิเคราะห์นโยบายจะยึดถือนโยบาย โครงการ และการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเกณฑ์
- ผู้กำหนดนโยบายยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินมาก่อน
- ในกรณีที่มีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่อยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องลงทุนสูง ผู้กำหนดนโยบายสามารถปฏิเสธนโยบายหรือโครงการใหม่ได้

# ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

- เป็นแนวคิดที่มีความเหมาะสมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดข้อตกลงในการกำหนดนโยบายได้ง่าย
- ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของสังคม หรือค่านิยมของสังคม จะเป็นการง่ายสำหรับรัฐบาลในสังคมพหุที่จะดำเนินโครงการที่มีอยู่เดิม เพื่อบรรลุเป้าประสงค์เฉพาะบางประการของสังคม

## ตัวแบบเกมส์

- การตัดสินใจในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูง
- การแข่งขันของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการชัยชนะ เช่น ฝ่าย NGOs ฝ่ายประชาชนทั่วไป
- มีการปรับกลยุทธ์ต่าง ๆ นานา เพื่อชัยชนะของฝ่ายตนเอง เช่น NGOs เปิดเวทีปราศรัยเพื่อจูงใจ การออกโทรทัศน์ ประชาชนออกมาเดินขบวนประท้วง เป็นต้น

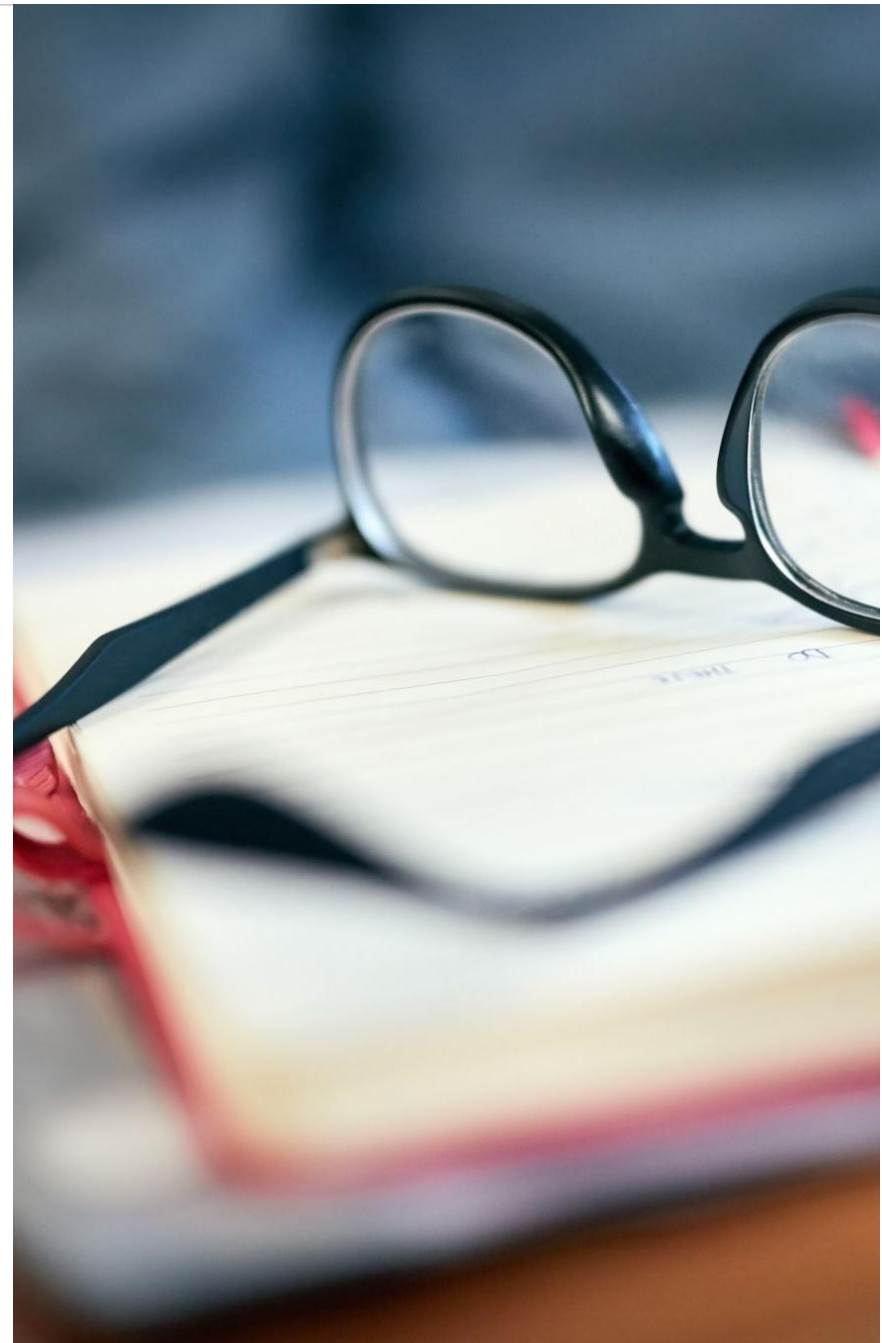
## ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ

- ✓ เน้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
- ✓ ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมากมาย ฟังประชาชนอย่างเดียว อย่าฟัง  
นายทุน สื่อมวลชน พรรคร่วมรัฐบาล
- ✓ ค่อนข้างยาก เป็นนามธรรม รัฐบาลจะอยู่โดดเดี่ยวไม่ได้ ต้องมี  
ผู้สนับสนุน
- ✓ ตัวแบบนี้จึงไม่ค่อยเป็นที่นิยม

# แบบฝึกหัด/กิจกรรมในชั้นเรียน

ให้นักศึกษาเลือกนโยบายสาธารณะมา 1 นโยบายฯ แล้วทำการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นตามตัวแบบนโยบายสาธารณะที่ได้ศึกษามา

ส่งผ่าน Google Classroom ภายในวันที่  
26 ม.ค.69



Q & A

Thank you

