

**MPA6202 นโยบายสาธารณะ
และการจัดการเชิงยุทธศาสตร์**

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิลาสินี จินตลิขิตดี



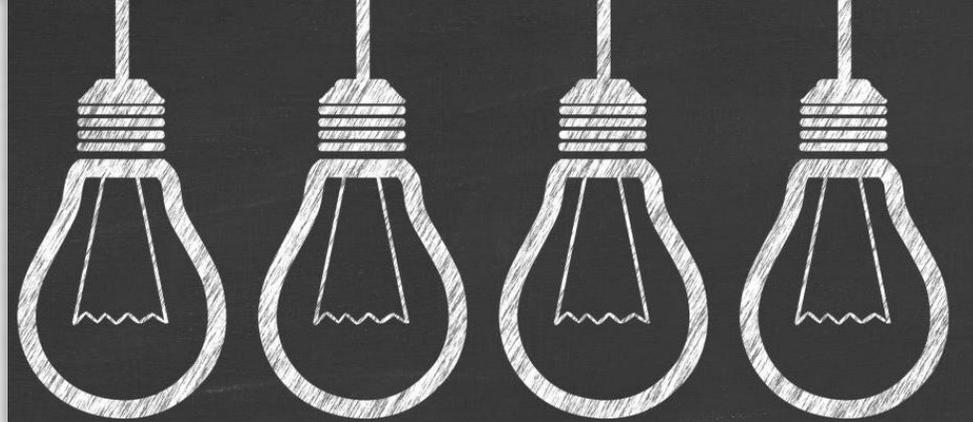
ทบทวนเนื้อหา

นโยบายสาธารณะ

คือ ?????

ทบทวนเนื้อหา
ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีรัฐกับนโยบาย



- ❖ ทฤษฎีรัฐอธิบายนโยบายและการกระทำของรัฐบาลในภาพรวม
- ❖ การศึกษานโยบายสาธารณะต้องเข้าใจรัฐบาล บทบาทรัฐ และการใช้อำนาจรัฐ
- ❖ การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ทฤษฎีรัฐ เป็นการพิจารณาว่าอำนาจอยู่ที่ใคร ระหว่างรัฐกับสังคม (กลุ่มประชาชน)

ทฤษฎีรัฐกับ นโยบาย

ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบาย

บทบาทรัฐมี 4 ทฤษฎี

- ทฤษฎีพหุนิยม (pluralism)
- ทฤษฎีผู้นำ (elitism)
- ทฤษฎีมาร์กซิสต์ (Marxist)
- ทฤษฎีบรรษัทนิยม (corporatism)

ทฤษฎีพหุนิยม pluralism

หลักการ/แนวคิด

- ❖ อำนาจอธิปไตยกระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ
- ❖ “พลังสังคม” มีบทบาทในการผลักดันนโยบาย ไม่ใช่รัฐ
- ❖ แยกรัฐ และสังคมออกจากกัน
- ❖ แยกอำนาจการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ ออกจากกัน
- ❖ บทบาทรัฐ คือ กำกับความขัดแย้งในสังคม

ทฤษฎีพหุนิยม pluralism

Robert Dahl

- ❖ อำนาจในสังคมตะวันตกกระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทุกกลุ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่ละกลุ่มมีอิทธิพลไม่เท่ากัน
- ❖ อำนาจทางการเมืองเป็นส่วนย่อยและกระจายไปทั่ว ไม่มีแหล่งใดเหนือแหล่งใด
- ❖ กลุ่มมั่นใจว่าความคิดของตนจะสำเร็จถ้าตั้งใจจริง เพราะไม่มีแบบแผนของความสำเร็จหรือล้มเหลวตายตัว

ทฤษฎีพหุนิยม pluralism

บทบาทของรัฐในความเห็นของนักทฤษฎีพหุนิยม

- ❖ รัฐเป็นเสมือนนเครื่องชี้ทิศทางลม (the weathervane model)
- ❖ รัฐที่เป็นกลาง (the neutral state view)
- ❖ รัฐนายหน้า (the broker state model)

ทฤษฎีผู้นำ elitism

อำนาจกระจุกตัวอยู่กับผู้นำ ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย
มี 3 กลุ่ม

กลุ่ม 1 ทฤษฎีผู้นำคลาสสิก (classical elitism)

- ❖ Vilfredo Pareto เห็นว่า ผู้นำมี 2 แบบ คือ
แบบสุนัขจิ้งจอกกับแบบราชสีห์
- ❖ Gaetano Mosca เห็นว่า ชนชั้นปกครองมี
สูตรทางการเมือง เพื่อรักษาอำนาจ ซึ่งก็คือ
การครอบงำความคิดของผู้ถูกปกครอง
- ❖ Robert Michels เห็นว่า พรรคการเมืองที่มา
ปกครองเป็นพวกคณาธิปไตย

ทฤษฎีผู้นำ elitism

กลุ่ม 2 ทฤษฎีผู้นำประชาธิปไตย (democratic elitism)

❖ Max Weber เห็นว่า แรงผลักดันในสังคมเป็นตัวกำหนดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการปกครองที่ดีที่สุด คือ ประชาธิปไตยเสรี และที่เลวที่สุด คือ การครอบงำของผู้ปกครอง

❖ Joseph Schumpeter เห็นอย่างเดียวกับ Weber แต่ยังเห็นว่าระบบราชการกับการครอบงำทางการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้

ทฤษฎีผู้นำ elitism

กลุ่ม 3 ทฤษฎีผู้นำสมัยใหม่ (modern elitism)

- ❖ C.Wright Mills เสนอแนวคิด power elite โดยคนรวยร่วมมือกับกลุ่มอำนาจหนักการเมืองอาชีพจึงมีบทบาทน้อยลง ผู้มีอำนาจแท้จริง คือ ผู้นำทางเศรษฐกิจ
- ❖ Water Burnham เสนอแนวคิด new managerial elite ผู้นำจากระบบทุนนิยมทุกระบบ

ทฤษฎีมาร์กซิสต์

Marxism

❖ **Ralph Miliband** เห็นว่า ชนชั้นอำนาจทางเศรษฐกิจน่าจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง โดยหลักการ **Carl Marx** ที่ว่าการบริหารรัฐเป็นการจัดกิจการของนายทุน **Miliband** เห็นว่า เพราะนายทุนมาจากคนที่มีพื้นฐานเหมือนกัน คือ ข้าราชการกับนักธุรกิจที่ร่ำรวย ทั้ง 2 ฝ่ายใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการผลักดันนโยบายร่วมกัน และการกระทำของรัฐเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ของตน

ทฤษฎีมาร์กซิสต์

Marxism

- ❖ O' Connor (1973) วิเคราะห์ว่า การใช้จ่ายของรัฐ เป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มทุนผูกขาด และรัฐดำเนินการโดยการควบคุมของชนชั้นนายทุนผูกขาด และรัฐแทรกแซงการวางรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

ทฤษฎีมาร์กซิสต์

Marxism

- ❖ Gough (1979) เห็นด้วยกับ Miliband และ O' Connor โดยอธิบายว่า ระบบสวัสดิการสมัยใหม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนในระยะยาวอย่างไร

ทฤษฎีมาร์กซิสต์

Marxism

- ❖ Poulantzas เห็นว่า แนวคิดของ Miliband ยึดกรอบพหุนิยมมากเกินไป เขาเห็นว่า พื้นฐานทางชนชั้นของผู้หน้าไม่สำคัญ ปัจจัยสำคัญ คือ ข้อจำกัดทางโครงสร้างของรัฐ ซึ่งหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับรัฐไม่ได้

ทฤษฎีมาร์กซิสต์

Marxism

รัฐนายทุนทุกรัฐมีความเป็นอิสระเชิงเปรียบเทียบจากรัฐนายทุน คือ อาจมีบทบาทต่อต้านผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุนกลุ่มย่อยด้วยชั้นเชิงการประนีประนอมและการเสียสละ

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



บรรษัทนิยม หมายถึง การรวมกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่
ในรัฐ เพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



หลักการ/แนวคิด

- ❖ ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีผู้นำ ที่ว่าอำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ และไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีพหุนิยม ที่ว่าอำนาจกระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ
- ❖ เห็นว่า อำนาจไม่ได้กระจุกและไม่ได้กระจาย แต่เป็นการใช้อำนาจโดยการครอบงำของกลุ่มที่จัดตั้งได้ดีกว่ากลุ่มอื่น

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



- ❖ **Winkler** เห็นว่า รัฐแบบทุนนิยมเข้าไปแทรกแซงสังคมอย่างมีทิศทางโดยเอกชนผลิต แต่ถูกควบคุมโดยรัฐ
- ❖ **Middlemas** เห็นว่า กลุ่มแรงงานและนายจ้างเข้ามาแบ่งปันอำนาจรัฐกัน กลุ่มผลประโยชน์นี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและสถาบันการปกครอง

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



- ❖ **Schmitter** อธิบายคล้าย Middlemas ว่า บรรษัทนิยมเป็นระบบตัวแทนผลประโยชน์ และการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทุนนิยม ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงโดยตรงและต่อรองกับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ
- ❖ **Milward and Francisco** เห็นว่า การประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จะเกิดตามนโยบายรัฐบาลที่แยกเป็นส่วน ๆ และอาศัยกลุ่มกดดันช่วยกำหนดนโยบาย

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



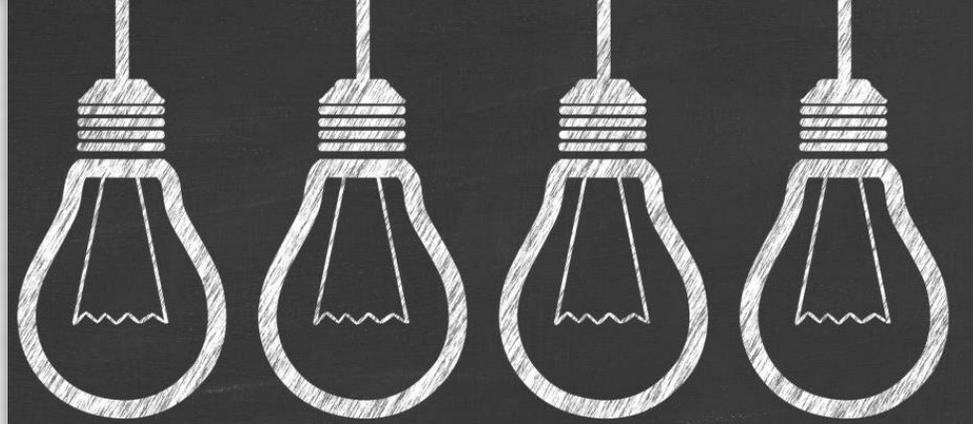
- ❖ Panitch ไม่เห็นด้วยกับ Winkler โดยเห็นว่า บรรษัทนิยมไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งหมด แต่มีบางส่วนเป็นการเมือง
- ❖ Cowson and Saunders เห็นว่า รัฐทุนนิยมที่ต่างกันได้รับอิทธิพลทางการเมืองต่างกัน จึงต้องนำทฤษฎีรัฐหลายอย่างมาวิเคราะห์รัฐนิยม เพราะรัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่มีเอกภาพ

ทฤษฎีบรรษัทนิยม corporation



สรุป : ทฤษฎีบรรษัทนิยมเกิดจากความเสื่อมถอยของระบบพหุนิยมและระบบ
ทุนนิยม การตัดสินใจของรัฐบรรษัทนิยมอยู่ภายใต้การต่อรองผลประโยชน์
ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีนี้เป็นตัวแบบการตัดสินใจของสังคม
สมัยใหม่ ซึ่งมองได้ทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์และการประนีประนอม

ทฤษฎีนโยบาย



- ❖ เป็นองค์ความรู้ (body of knowledge) หมายถึง ความรู้ที่ผ่านการพิสูจน์มาแล้ว จนกำหนดเป็น ข้อทฤษฎีที่ชัดเจน
- ❖ ทฤษฎีของนโยบายสาธารณะมีมากมาย ที่เกี่ยวพันกัน ขึ้นอยู่กับการมอง และการหยิบยก มาใช้ประโยชน์

ทฤษฎี นโยบาย

ทฤษฎีนโยบายตามทัศนะของ
Stuart S. Nagel มี 4 ทฤษฎี

- ทฤษฎีแนวคิด (conceptual theory)
- ทฤษฎีด้านความรู้ (theory of knowledge)
- ทฤษฎีเหตุและผล (casual theory)
- ทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (normative theory)

ทฤษฎีแนวคิด
conceptual
theory

แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ

- ❖ การนิยามการวิเคราะห์นโยบาย (defining policy analysis)
- ❖ การนิยามการวิเคราะห์นโยบายที่ดี (defining good policy analysis)
- ❖ การใช้ประโยชน์ (usefulness)

ทฤษฎีด้านความรู้ theory of knowledge

การรู้แหล่งที่มาของนโยบาย ความสัมพันธ์ใน
นโยบาย และแนวทางชนะอุปสรรค

- ❖ แหล่งที่มาขององค์ประกอบการวิเคราะห์
นโยบาย เช่น จากอำนาจหน้าที่ จากการใช้
สถิติ จากการวิเคราะห์เหตุการณ์ จากการ
อนุมานผลกระทบ ฯลฯ
- ❖ วิธีเอาชนะอุปสรรคความรู้ในการวิเคราะห์
นโยบาย ต้องรู้วิธีใช้เทคนิคในการเผชิญ
ปัญหาเหล่านั้น

ทฤษฎีสาเหตุและผล casual theory

- ❖ ใช้ในการตัดสินใจตามขั้นตอนของนโยบาย
- ❖ สัมพันธ์กับความล้มเหลวของนโยบาย เช่น นโยบายไม่เป็นที่ยอมรับ หรือยอมรับแล้ว แต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ
- ❖ ต้องหาสาเหตุของความล้มเหลวและหาทางลด/ขจัดความล้มเหลว

ทฤษฎีเชิงปทัสฐาน

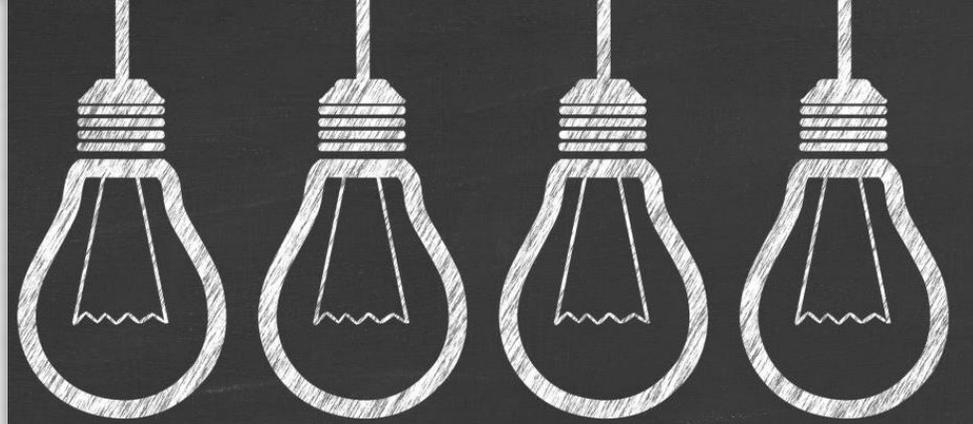
normative theory



แบ่งได้ 2 ประเด็น

- ❖ จริยธรรมของวิชาชีพ (professional ethics) นักวิเคราะห์นโยบายควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของใคร ตามทฤษฎี คือ ควรมุ่งไปที่ผลลัพธ์ทั้งหมดที่ตั้งใจศึกษา
- ❖ ค่านิยมของสังคม (societal values) ควรวิเคราะห์ทั้งระดับบุคคลและสังคม และควรเป็นการทำให้ทุกฝ่ายดีขึ้น

**ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ
การกำหนดนโยบาย**



**ทฤษฎีที่
เกี่ยวข้องกับ
การกำหนด
นโยบาย**

**ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด
นโยบาย มี 4 ทฤษฎี**

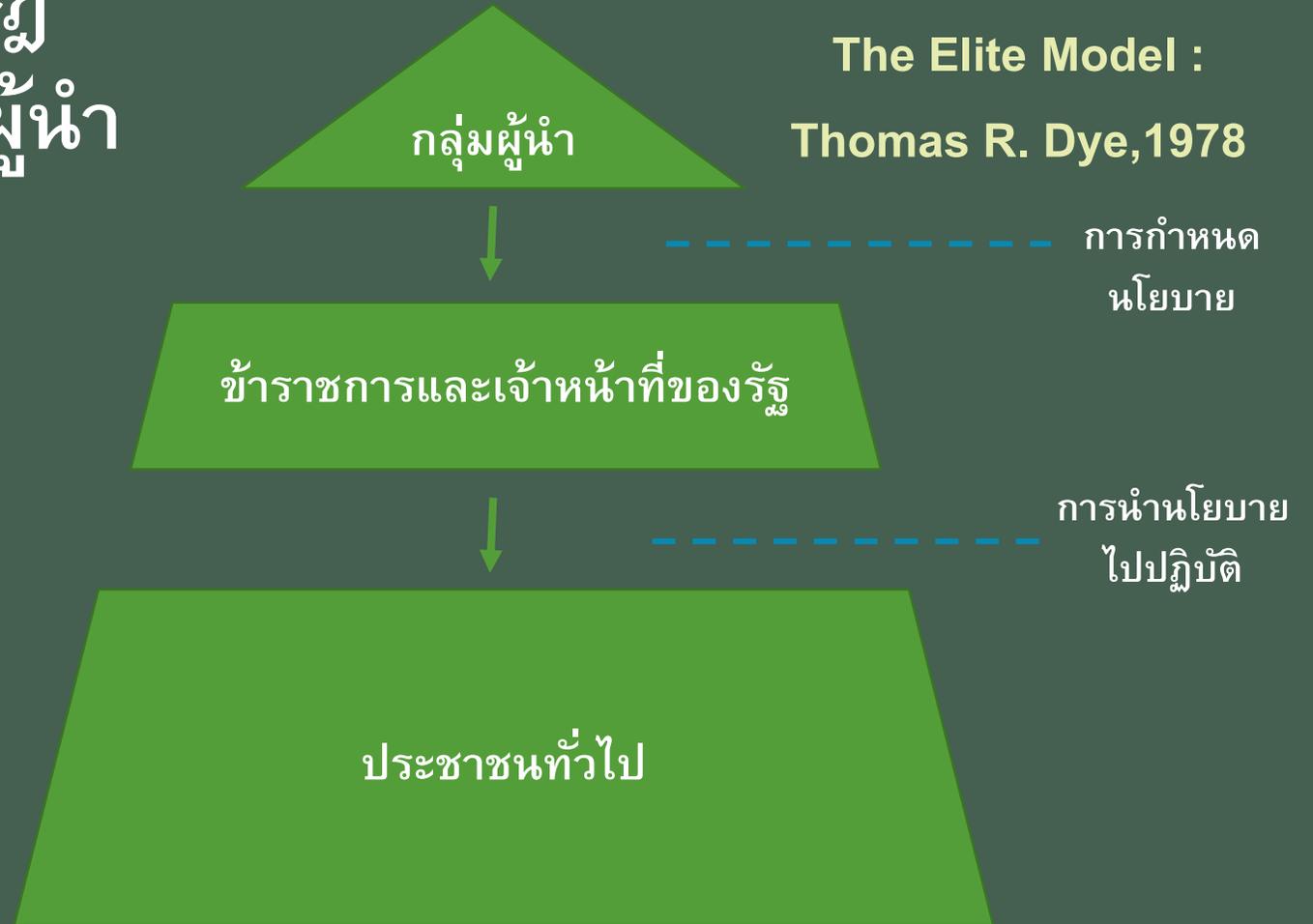
- **ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (elite theory)**
- **ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม (group theory)**
- **ทฤษฎีระบบ (system theory)**
- **ทฤษฎีที่เป็นกิจกรรมของสถาบันและ
องค์การต่าง ๆ ของรัฐ (institutionalism
theory)**

ทฤษฎีชนชั้น
ผู้นำ
elite theory

เห็นว่า ชนชั้นผู้นำเป็นผู้กำหนดเลือกนโยบายตามความต้องการ เพราะประชาชนไม่ค่อยสนใจกิจการบ้านเมือง และผู้นำมีข้อมูลมากกว่า มีรายได้และระดับการศึกษาดีกว่าประชาชน จึงมีโอกาสโน้มน้าวประชาชนได้มากกว่า

ทฤษฎี ชนชั้นผู้นำ

The Elite Model :
Thomas R. Dye, 1978



ทฤษฎีเกี่ยวกับ กลุ่ม group theory

เห็นว่า ระบบการเมืองประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเสนอและกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของอิทธิพลของกลุ่มอำนาจ และตามความพอใจของกลุ่มอำนาจในระบบการเมือง

ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม

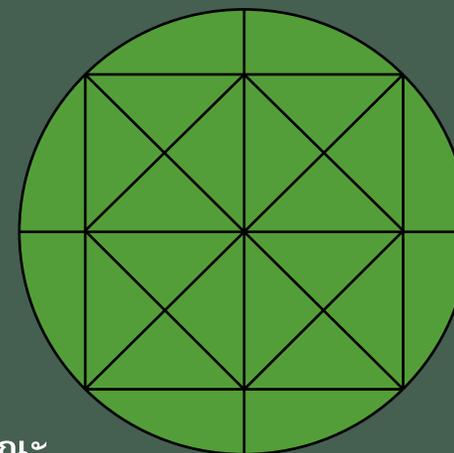
The Group Model :
Thomas R. Dye, 1978

อิทธิพลที่เพิ่มขึ้น



อิทธิพลกลุ่ม ข

อิทธิพลกลุ่ม ก



นโยบายสาธารณะ ← ← ← นโยบายสาธารณะ
ใหม่



จุดดุลยภาพที่เปลี่ยนไปตาม ← ← ← จุดดุลยภาพ
การเปลี่ยนแปลงของอิทธิพลสัมพัทธ์

ทฤษฎีระบบ system theory

เห็นว่า

- ❖ นโยบายสาธารณะมีที่มาจากระบบการเมือง มีปฏิริยาสนองต่อสิ่งแวดล้อม
- ❖ สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองในรูปของปัจจัยนำเข้า ที่ประกอบด้วย ความต้องการ และการสนับสนุนความต้องการ
- ❖ ระบบการเมืองต้องเผชิญกับความต้องการ และการเรียกร้องมากมาย จึงต้องมีการตกลงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประนีประนอม และดัดแปลงแก้ไข

The Systems Model :
Thomas R. Dye, 1978

ทฤษฎีระบบ



ทฤษฎีที่เป็นกิจกรรมของสถาบันและองค์การต่าง ๆ ของรัฐ

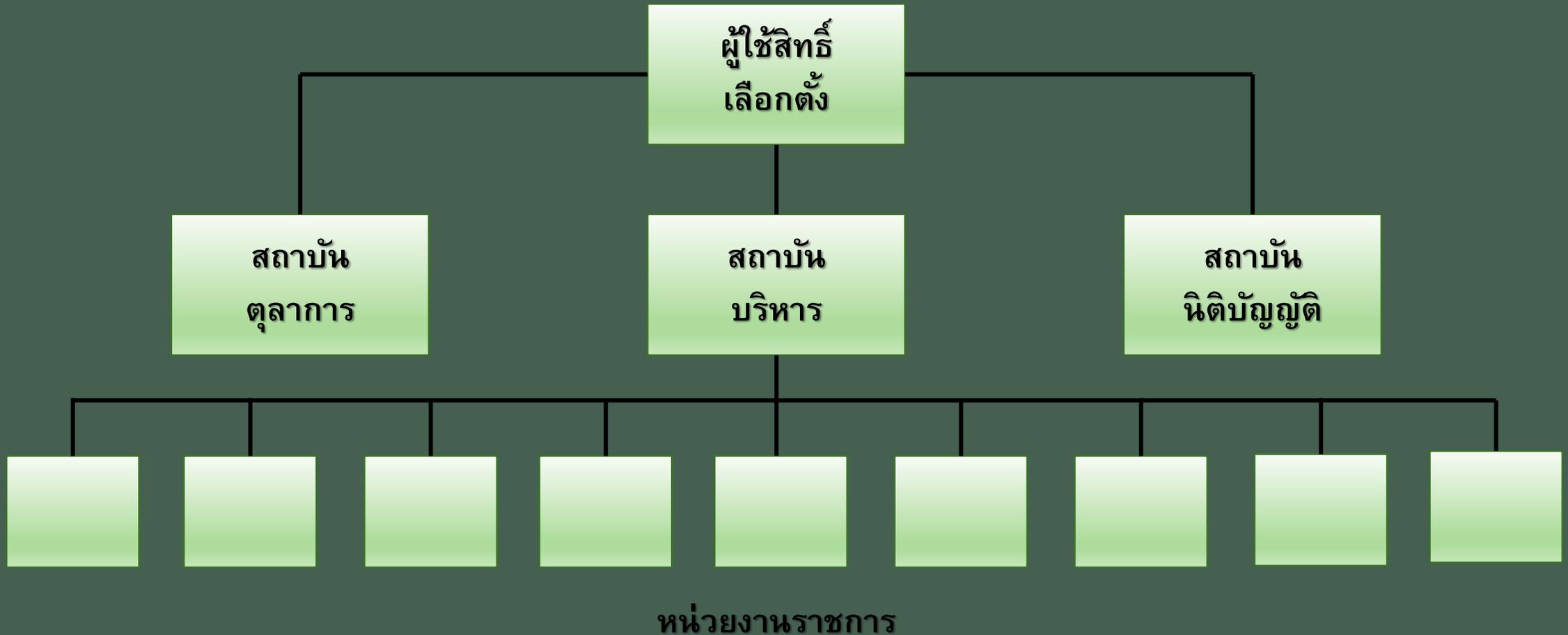
institutionalism theory



เห็นว่า

- ❖ ผลประโยชน์ของกลุ่มจะเป็นจริงได้ โดยการนำผ่านสถาบันการเมือง ซึ่งจะทำการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ หรือความต้องการต่าง ๆ เป็นรูปนโยบายสาธารณะ
- ❖ นักทฤษฎีกลุ่มนี้จึงสนใจความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีที่เป็นกิจกรรมของสถาบันและองค์การต่าง ๆ ของรัฐ





Q & A

Thank you