

# MPA6202 นโยบายสาธารณะ และการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิลาสินี จินตลิขิตดี

Public Policy test 1

1 of 10



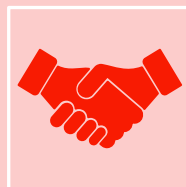
Quiz

ทบทวนเนื้อหา

**ครั้งที่ 3**  
**กระบวนการ**  
**นโยบายสาธารณะ**



**การกำหนดนโยบาย**



**การนำนโยบายไปปฏิบัติ**

# กระบวนการ นโยบายสาธารณะ Policymaking Process

- การอธิบายขั้นตอนและวิธีการจัดทำนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ
- เน้นศึกษากิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (processes) ที่อยู่ในระบบการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง

**กระบวนการ  
นโยบายสาธารณะ**

**Problem Identification**



**Agenda Setting**



**Policy Formulation**



**Policy Legitimation**



**Policy Implementation**



**Policy Evaluation**

**กระบวนการ  
นโยบายสาธารณะ**



## กระบวนการ นโยบายสาธารณะ

- การกำหนดนโยบาย
- การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- การประเมินผลนโยบาย

# การระบุประเด็นปัญหา

| PROCESS                | ACTIVITY                                                                                                                        | PARTICIPANTS                                                                                                                                  |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problem Identification | <ul style="list-style-type: none"><li>- Publicing societal problems</li><li>- Expressing demand for government action</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Mass media</li><li>- Interest groups</li><li>- Citizen initiatives</li><li>- Public opinion</li></ul> |



## การระบุ ประเด็นปัญหา

### ลักษณะของปัญหานโยบาย 4 ประการ

- **Interdependence** ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์
- **Subjectivity** ความเป็นอัตวิสัยของปัญหา
- **Artificiality** ความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา
- **Dynamism** ความเป็นพลวัตของปัญหา

## การระบุ ประเด็นปัญหา

## ประเภทของปัญหา

- ปัญหาที่มีโครงสร้างแน่นอน (well-structured problem)
- ปัญหาที่มีโครงสร้างปานกลาง (moderately-structured problem)
- ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (ill-structured problem)

เป็นกระบวนการนำปัญหาทั่วไปในสังคม  
มาก่อรูปเป็นนโยบายของรัฐ

การระบุ  
ประเด็นปัญหา

ปัญหาทั่วไป



ปัญหาสังคม



ปัญหาประเด็นสังคม



ข้อเสนอของสังคม



ข้อเสนอของรัฐบาล



นโยบาย

## การระบุ ประเด็นปัญหา

- ปัญหาสาธารณะ (public problems) เป็นความต้องการของมนุษย์ ความขัดสน ความไม่พอใจ การแสดงออกถึงความต้องการส่วนลึกด้วยตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งทำให้ต้องหาทางแก้ไข (Charles O. Jones)
- ประเด็น (issues) เป็นสถานการณ์ทางการเมืองชนิดพิเศษ ซึ่งมีการระบุถึงสาเหตุที่มา ลักษณะ และผลลัพธ์ที่อาจเป็นไปได้ ประเด็นเกิดขึ้นเมื่อคนทั่วไปมีปัญหาและเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข (Robert Eyestones)

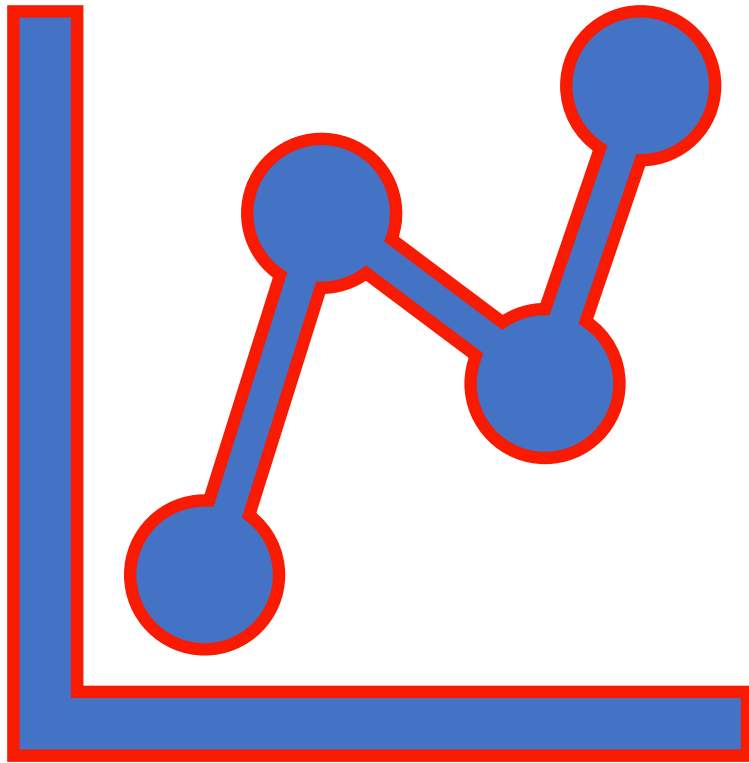
# การพัฒนาทางเลือก

มีหลายวิธีการ เช่น

- การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time-Series Analysis)
- การทำนายภัยธรรมชาติ (Catastrophe Methodology)
- การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Feasibility Assessment Technique)
- การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis)

หลังจากการวิเคราะห์ผลดีผลเสียของแต่ละ  
ทางเลือกแล้ว จึงเป็นขั้นตอนการเสนอ  
ทางเลือกให้ผู้กำหนดนโยบายเลือก  
โดยคำนึงถึงเกณฑ์สำคัญ คือ ประสิทธิภาพ  
ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม  
ความพอเพียง ความสามารถในการ  
ตอบสนอง และความเหมาะสม

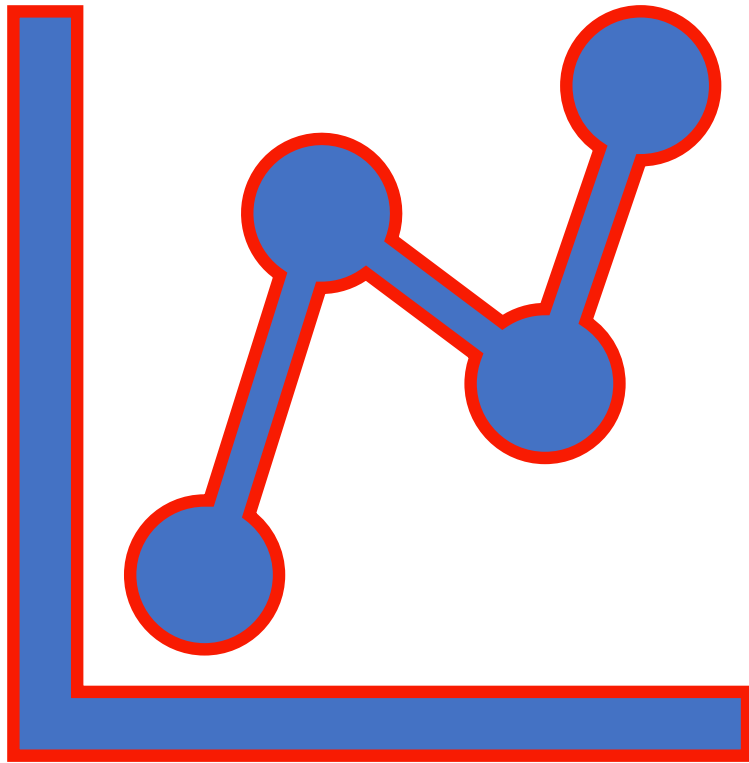
**การเสนอทางเลือก**



## การเสนอทางเลือก

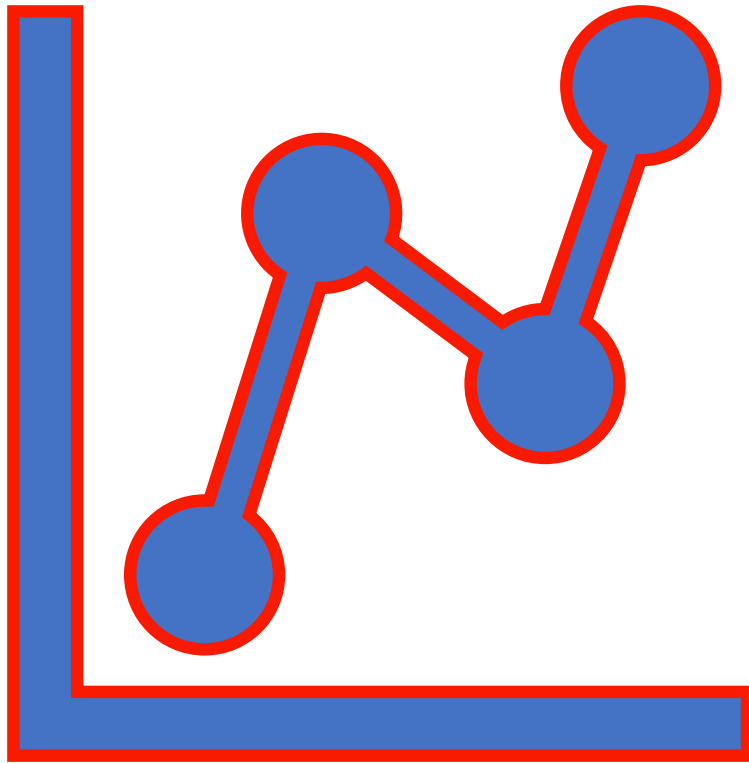
- ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นการวิเคราะห์ว่าทางเลือกนั้นจะทำได้สำเร็จหรือไม่ โดยดูจากผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจริง
- ประสิทธิภาพ (efficiency) ความสามารถในการผลิตผลผลิตหรือให้บริการ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด เกณฑ์นี้อาจวัดได้ในกรณีของการให้บริการทางสังคมต่าง ๆ

## การเสนอทางเลือก



- ความพอเพียง (adequacy) ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่
- ความเป็นธรรม (equity) ทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน





## การเสนอทางเลือก

- ความสามารถในการตอบสนอง (responsiveness) สามารถตอบสนองความต้องการ ค่านิยม และความพึงพอใจของกลุ่มต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง
- ความเหมาะสม (appropriateness) เป็นการนำเกณฑ์ต่างๆ มาพิจารณาร่วมกัน เพื่อพิจารณาคุณค่าและความเหมาะสมของเป้าหมายและวัตถุประสงค์

## กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการเสนอปัญหา

สื่อมวลชน

กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผู้ริเริ่ม

กลุ่มประชาคมติ

กลุ่มอิทธิพล

กลุ่มการเมือง

ประชาชน  
กลุ่มต่าง ๆ

ฯลฯ

# การกำหนดวาระนโยบาย

| PROCESS        | ACTIVITY                                                                                                                                       | PARTICIPANTS                                                                                                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agenda Setting | <ul style="list-style-type: none"><li>- Deciding what issues will be decided</li><li>- What problems will be addressed by government</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Elites, including President, Congress</li><li>- Consolidates for elective office</li><li>- Mass media</li></ul> |

## การกำหนดวาระนโยบาย

วาระนโยบาย (Agenda Setting) ประเด็นที่ได้รับ  
ความสนใจหรือรับรู้มากพอ จนถูกนำไปพิจารณา  
เป็นนโยบายอย่างจริงจังโดยกระบวนการนโยบาย  
จึงเป็นจุดสำคัญของการเริ่มต้นเป็นนโยบาย



# การกำหนด วาระนโยบาย

## Agenda Setting from the Bottom Up

ในทางการเมืองของอเมริกา ตัวแบบของการกำหนดวาระนโยบายมักมาจาก “เบื้องล่าง” เป็นฝ่ายผลักดันให้เกิดการตัดสินใจ เป็นตัวแบบที่เรียกว่า “พหุประชาธิปไตย” (Democratic-pluralist) ซึ่งระบุว่าปัญหาใดก็ตามจะถูกริบายและกำหนดโดยบุคคลกลุ่มบุคคล ผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้ง ผู้นำทางการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มต่อต้าน ฯลฯ

# การกำหนด วาระนโยบาย

## Agenda Setting from the Top Down

- ปัญหาต่าง ๆ ที่ “เบื้องล่าง” หยิบยกขึ้นมาจะนำเข้าสู่การกำหนดวาระนโยบายไม่ได้ ถ้าไม่มีการเสนอปัญหาจาก “เบื้องบน” ซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้นำทางการเมือง ผู้นำระดับสูง หรือกลุ่มอิทธิพล
- จากการสำรวจพบว่า ชาวอเมริกันส่วนใหญ่เชื่อว่ารัฐบาลไม่ค่อยให้ความสนใจกับปัญหาของประชาชนในการนำไปเป็นนโยบาย

# การกำหนด วาระนโยบาย

## Elites Agenda Setting

ตัวแบบของผู้นำในการกำหนดวาระนโยบายอยู่ที่  
บทบาทของผู้นำในกลุ่มทุน กลุ่มธุรกิจการเงิน และ  
สื่อมวลชน เช่นเดียวกับรัฐบาลกลุ่มเหล่านี้จะมอง  
การพัฒนาทางสังคมไปในทางที่พวกเขาจะได้รับ  
ประโยชน์และสอดคล้องกับค่านิยม หรืออาจจะ  
ได้รับโอกาสที่จะทำให้พวกเขาก้าวหน้ายิ่งขึ้น

# การกำหนด วาระนโยบาย

## Agenda Setting : The Mass Media

อิทธิพลของสื่อ : สื่อมวลชนเป็นทั้งผู้เล่นและผู้ตัดสินใจในเกมส์การเมือง เขาไม่เพียงแต่รายงานข่าวต่อประชาชนในการต่อสู้เพื่ออำนาจทางสังคม แต่ยังเป็นผู้มีส่วนร่วมในการต่อสู้เพื่อตนเองด้วย พวกเขาจึงเป็นกลุ่มผู้นำตัวจริงแข่งขันกับกลุ่มอำนาจทางธุรกิจ แรงงาน รัฐบาล รวมทั้งกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม อำนาจนี้จึงอยู่ที่คนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ผลิตสื่อเท่านั้น





**ผู้ผลิตข่าว (Newsmaking)**



เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญ  
มากในการตัดสินใจให้น้ำหนักและ  
คุณค่าของข่าว ผู้บริหารโทรทัศน์  
ผู้ผลิตหนังสือพิมพ์ บรรณาธิการ  
นิตยสาร เป็นผู้ตัดสินใจให้สังคม  
ให้ความสนใจกับประเด็นไหนและ  
กิจกรรมทางการเมืองใด

**การกำหนดวาระนโยบาย**



## การลำเอียงของสื่อ (Mass Bias)



ผู้บริหารสื่อควรรีดยึดมั่นในค่านิยม  
ทางการเมืองและผลประโยชน์ทาง  
เศรษฐกิจที่เป็นธรรม การบิดเบือน  
ข้อเท็จจริงของข่าวมักเกิดขึ้นเสมอ  
เพื่อให้ผู้ชมเกิดความสนใจ ซึ่งมีผล  
ต่อวาระนโยบาย

การกำหนดวาระนโยบาย

# การกำหนดนโยบาย

| PROCESS                   | ACTIVITY                                                                | PARTICIPANTS                                                                                                   |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Policy Formulation</b> | <b>- Developing proposals to resolve issues and ameliorate problems</b> | <b>- Think tanks<br/>- President and executive office<br/>- Congressional committees<br/>- Interest groups</b> |

## การกำหนดนโยบาย

คือ การพัฒนาทางเลือกนโยบาย โดยดูประเด็นปัญหาหลัก ๆ ที่กำหนดเป็นวาระนโยบายแล้ว

รายละเอียดของการร่างนโยบายเป็นหน้าที่ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน มากกว่าผู้บังคับบัญชา แต่ก็ต้องร่างไปตามที่เหล่าผู้นำต้องการ

## การกำหนดนโยบาย

ผู้ดำเนินการกำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้อง  
เป็นกลุ่มข้าราชการ รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์  
กลุ่มบริหารของผู้นำประเทศ สมาชิกสภา  
ตั้งเป็นคณะกรรมการทำงานร่วมกัน เรียกว่า  
“กลุ่มวิชาการ” กลุ่มนี้จะทำการวิเคราะห์ วิจัย  
นำทางเลือกมาจัดทำเป็นร่างนโยบาย  
ดำเนินงานด้านเอกสารต่าง ๆ

## การกำหนดนโยบาย

### Think Tanks

กลุ่มวิชาการ องค์กรผู้วางแผนนโยบายเป็น  
จุดศูนย์รวมความร่วมมือของกลุ่มผู้นำกับสถาบัน  
การเงิน องค์กร สมาคมต่าง ๆ สื่อมวลชน  
นักวิชาการระดับชั้นนำ และกลุ่มอิทธิพลในรัฐบาล  
จุดประสงค์เพื่ออ้างแนวทางการกำหนดนโยบาย  
ไปสู่การมีผลทางกฎหมาย

## การกำหนดนโยบาย

### Interest Groups and Policy making

กลุ่มผลประโยชน์กับการร่างนโยบาย กลุ่มนี้มีบทบาททั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปบังคับใช้เป็นกฎหมาย การกำหนดนโยบายมีกฎเกณฑ์น้อยมาก ทุกกลุ่มจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยการล็อบบี้ การรณรงค์ การติดต่อโดยตรง การผลักดัน การใช้อิทธิพล และการให้ผลประโยชน์

## การกำหนดนโยบาย

### การประเมินอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์

ชาวอเมริกันเชื่อว่า กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ ๆ เช่น บริษัทใหญ่ สื่อมวลชน และนักล็อบบี้สำคัญ ล้วนมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่าอิทธิพลนั้นมากแค่ไหน หรือฝ่ายใดมีมากกว่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับกิจกรรม การผลักดัน หรือสายสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่ม



# การนำนโยบายให้มีผลทางกฎหมาย

| PROCESS             | ACTIVITY                                                                                                                                                                                      | PARTICIPANTS                                                                                                              |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Policy legitimation | <ul style="list-style-type: none"><li>- Selecting proposal</li><li>- Developing political support for it</li><li>- Enacting it into Law</li><li>- Deciding on its constitutionality</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Interest groups</li><li>- President</li><li>- Congress</li><li>- Courts</li></ul> |

## การนำนโยบายให้มีผลทางกฎหมาย

- เป็นบทบาทด้านอำนาจของรัฐบาล รัฐสภา และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ยังมีกลุ่มผลประโยชน์แทรกอยู่
- เป็นการจัดทำนโยบายขั้นสุดท้าย แต่ก็ยังคงมีช่องทางที่กลุ่มต่าง ๆ จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องได้ เพราะกระบวนการนี้จะเป็นที่จับจ้องของสื่อมวลชน และฝ่ายการเมืองอื่น ๆ
- เป็นการนำนโยบายที่จัดทำเรียบร้อยแล้ว เข้าสู่การรับรองของรัฐสภา

## การนำนโยบายให้มีผลทางกฎหมาย

- ทุกฝ่ายมีความสำคัญในขั้นตอนนี้ สภาสูง สภาล่าง ประธานาธิบดี กลุ่มทำงานของประธานาธิบดี และการกดดันจากสมาชิกรัฐสภาที่ต้องการทุนเพื่อการหาเสียงครั้งต่อไป
- อิทธิพลของประธานาธิบดีที่จริงควรมีมากที่สุดในการบวนการนี้ แต่นโยบายอาจไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าไม่มีการประสานไว้ให้ดี

## การนำนโยบายให้มีผลทางกฎหมาย

- อิทธิพลของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา มักจะมีความเห็นเป็นอิสระมากกว่า จะฟังด้านรัฐบาล และพร้อมที่จะไม่เห็นชอบกับนโยบายที่รัฐบาลเสนอ
- อิทธิพลของผู้เกี่ยวข้อง กลุ่มอิทธิพลใหญ่ ๆ จะสามารถเสนอความเห็นของตนกับคนสำคัญที่เกี่ยวข้องที่เขาสนับสนุน รวมทั้งระดับประธานาธิบดี โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่สนับสนุน เพื่อให้สภาผ่านร่างนโยบายหรือกฎหมายตามที่ต้องการ



**Q & A**  
**Thank you**