

# แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

(Basic Concepts of Public Policy)



# บทนำ

---

**นโยบายสาธารณะ (Public Policy)** เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล

- ✓ ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกคน (ผู้รับประโยชน์, ผู้สนับสนุน, ผู้คัดค้าน)
- ✓ เป็นกระบวนการทางการเมืองและการต่อสู้ทางความคิด
- ✓ เกิดจากปัญหาและความต้องการของสังคม
- ✓ กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ (เศรษฐกิจ, สังคม, สิ่งแวดล้อม)



# กระบวนการนโยบายสาธารณะ

---

องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบาย (Public Policy Process):



## 1. การกำหนดนโยบาย

(Policy Formulation)



## 2. การนำไปปฏิบัติ

(Policy Implementation)

## 3. การประเมินผล

(Policy Evaluation)

# หัวข้อการศึกษา

---

- ✓ 1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ
- ✓ 2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
- ✓ 3. ที่มาของนโยบายสาธารณะ
- ✓ 4. พัฒนาการและขอบข่าย
- ✓ 5. แนวทางการศึกษา
- ✓ 6. ประเภทของนโยบายสาธารณะ
- ✓ 7. สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ
- ✓ 8. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ

---

 David Easton

"การจัดสรรคุณค่าต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมโดยรวม"

(The Authoritative allocation of values for the whole society)

 Thomas Dye

"สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ"

(Whatever governments choose to do or not to do)

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

---

## Ira Sharkansky

กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น (Actions taken by government) ครอบคลุมทั้งบริการสาธารณะ กฎข้อบังคับ และการควบคุมต่างๆ

## Harold Lasswell & Abraham Kaplan

โครงการที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) คุณค่า (Values) และแนวปฏิบัติ (Practices) เพื่อให้เกิดการกระทำ

# James Anderson

---

"ชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน"

ดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (A purposive course of action...)

\*เน้นการนำไปปฏิบัติจริงและมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน



# ความหมายโดยนักวิชาการไทย

## ศ.ดร.มยุรี อนุমানราชธน

กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล และแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาล  
ตัดสินใจเลือกเพื่อชี้้นำกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย

## ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ

การที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และมี  
ผลบังคับตามกฎหมาย

## รศ.ดร.วรเดช จันทรศร

แนวทางหรือมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยมีเจตนาเพื่อ  
แก้ไขปัญหา

## ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส

แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล (อดีต, ปัจจุบัน, และ  
อนาคต)

# สรุปความหมาย

---

"แนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไข  
ปัญหาหรือสนองความต้องการของประชาชน"

มีแผนและโครงการรองรับ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และอาจ  
ส่งผลกระทบทั้งทางบวกและลบ

# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

สามารถแบ่งความสำคัญออกเป็น 2 ลักษณะ:

## ต่อตัวแสดง (Actors)

ประชาชน, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย, ผู้นำนโยบายไป  
ปฏิบัติ, ผู้กำหนดนโยบาย

## ต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหา

ทิศทางประเทศ, ความเป็นธรรม,  
คุณภาพชีวิต, เศรษฐกิจ

# ความสำคัญต่อตัวแสดง

---

- ✓ **ประชาชน:** แสดงออกถึงความต้องการผ่านกลไกการเมือง (Demands & Supports) และได้รับผลกระทบจากคุณภาพบริการสาธารณะ
- ✓ **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders):** กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางตรง/อ้อม (ภาครัฐ, เอกชน, กลุ่มผลประโยชน์)
- ✓ **ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ:** ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ ต้องแปลงนโยบายเป็นแผนงาน หากล้มเหลวจะถูกวิพากษ์วิจารณ์
- ✓ **ผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล):** สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธา หากนโยบายดีและสำเร็จ รัฐบาลจะมีความมั่นคง

# ความสำคัญต่อการพัฒนา (1)

---

## กำหนดทิศทางประเทศ

เช่น นโยบายเปิด/ปิดประเทศ, เน้นเกษตรหรืออุตสาหกรรม

## ตอบสนองความต้องการ

การศึกษา, สาธารณสุข, สวัสดิการ, การมีงานทำ

## แก้ไขปัญหาสำคัญ

โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ

## สร้างความเป็นธรรม

ทางเศรษฐกิจ (ลดผูกขาด), สังคม (โอกาสเท่าเทียม), การเมือง (สิทธิเสรีภาพ)

# ความสำคัญต่อการพัฒนา (2)

---

- ✓ กระจายรายได้: ลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน
- ✓ กระจายความเจริญสู่ชนบท: ลดการย้ายถิ่นฐาน, กระจายอำนาจ
- ✓ พัฒนาวิทย์/เทคโนโลยี: เพิ่มมูลค่าการผลิต รักษา เสถียรภาพเศรษฐกิจ
- ✓ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม: ควบคุมมลพิษ ตอบสนองกระแส โลก



# ที่มาของนโยบายสาธารณะ

## ตามหลักปรัชญาต่างๆ:

### Protectionism

การให้ความคุ้มครอง (ปกป้องคน  
อ่อนแอ)

### Rationalism

หลักเหตุผล (ใช้วิทยาศาสตร์  
แก้ปัญหา)

### Brokerism

ตัวแทนนิยม (ตัวแทนกลุ่มรักษา  
ผลประโยชน์)

### Pragmatism

ปฏิบัตินิยม (เน้นปฏิบัติได้จริงและมี  
ประโยชน์)

### Transferism

การกระจายผลประโยชน์ (จากผู้มีผู้  
ยากไร้)

### Egoism

เอโก้ตลประโยชน์นิยม (สนองความ  
ต้องการผู้มีอำนาจ)

# ที่มาจากความจำเป็น: ความล้มเหลวของตลาด

(Market Failure)

- ✓ ข้อมูลไม่สมบูรณ์: ผู้บริโภคไม่รู้ราคาจริง รัฐต้องคุมราคา
- ✓ ค่าใช้จ่ายในการบริหารสูง: เอกชนไม่ลงทุน (เช่น รถไฟฟ้า ประปา) รัฐต้องทำเอง
- ✓ ไม่มีตลาดสินค้าบางชนิด: ความมั่นคง, การทหาร (เอกชนทำไม่ได้กำไร)
- ✓ อำนาจตลาด (ผูกขาด): ป้องกันการค้ำกำไรเกินควร
- ✓ ผลกระทบภายนอก (Externalities): ควบคุมมลพิษ โรงงาน
- ✓ สินค้าสาธารณะ (Public Goods): ถนน, ไฟทาง



# ที่มาจากความจำเป็น: ความล้มเหลวการเมือง

(Government Failure)

## ปัญหาประชาธิปไตย

ผู้มีอำนาจเสียงดังกว่า, การซื้อ  
สิทธิ์ขายเสียง

## ปัญหาระบบราชการ

การให้บริการไม่ตรงเจตนา, การ  
ทุจริตคอร์รัปชัน

## ปัญหาการกระจายอำนาจ

การทุจริตในท้องถิ่น (อบต.,  
เทศบาล)

## แผนชาติและรัฐธรรมนูญ

นโยบายเกิดจากข้อกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

# พัฒนาการของวิชานโยบายสาธารณะ

---

มีวิวัฒนาการยาวนาน แบ่งเป็น 3 ช่วงหลักในระดับสากล:



**ค.ศ. 1950-1960**

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2  
เน้นศึกษาสถาบัน/โครงสร้าง



**ค.ศ. 1960-1970**

สงครามเวียดนาม  
เน้นกระบวนการ/พฤติกรรมศาสตร์



**ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน**

วิกฤตสังคม/หลังพฤติกรรมศาสตร์  
เน้นแก้ปัญหาสังคม/Policy Science

# รายละเอียดพัฒนาการ

---

- ✓ **1950-1960:** ฟิ้นฟูประเทศหลังสงคราม (Lerner & Lasswell). เริ่มศึกษา "นโยบายศาสตร์" เน้นโครงสร้างสถาบันหลักของรัฐ
- ✓ **1960-1970:** ยุคสงครามเวียดนามและ PPBS. เริ่มสนใจ "กระบวนการ" (Process Model) และการวิเคราะห์เชิงระบบ
- ✓ **1970-ปัจจุบัน:** การประชุม Minnowbrook (New Public Admin). เน้นความเสมอภาค, ค่านิยม, และการนำไปใช้จริง เกิดองค์กรศึกษานโยบายเฉพาะทาง

# พัฒนาการในประเทศไทย (6 ช่วง)

## ก่อน พ.ศ. 2500

ยุคก่อตั้ง รปศ. สร้างคนเข้าระบบราชการ  
(อิทธิพลสหรัฐฯ)

## 2500 - 2510

ตั้ง NIDA, แยก รปศ. จากรัฐศาสตร์

## 2511 - 2520

เริ่มปรากฏวิชานโยบายฯ ในหลักสูตร แต่ยังไม่ชัดเจน

## 2521 - 2530

วิชานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง  
(NIDA)

## 2531 - 2540

ขยายตัวสู่ราชภัฏ, ยกฐานะหน่วยงาน  
นโยบายและแผน

## 2541 - 2552

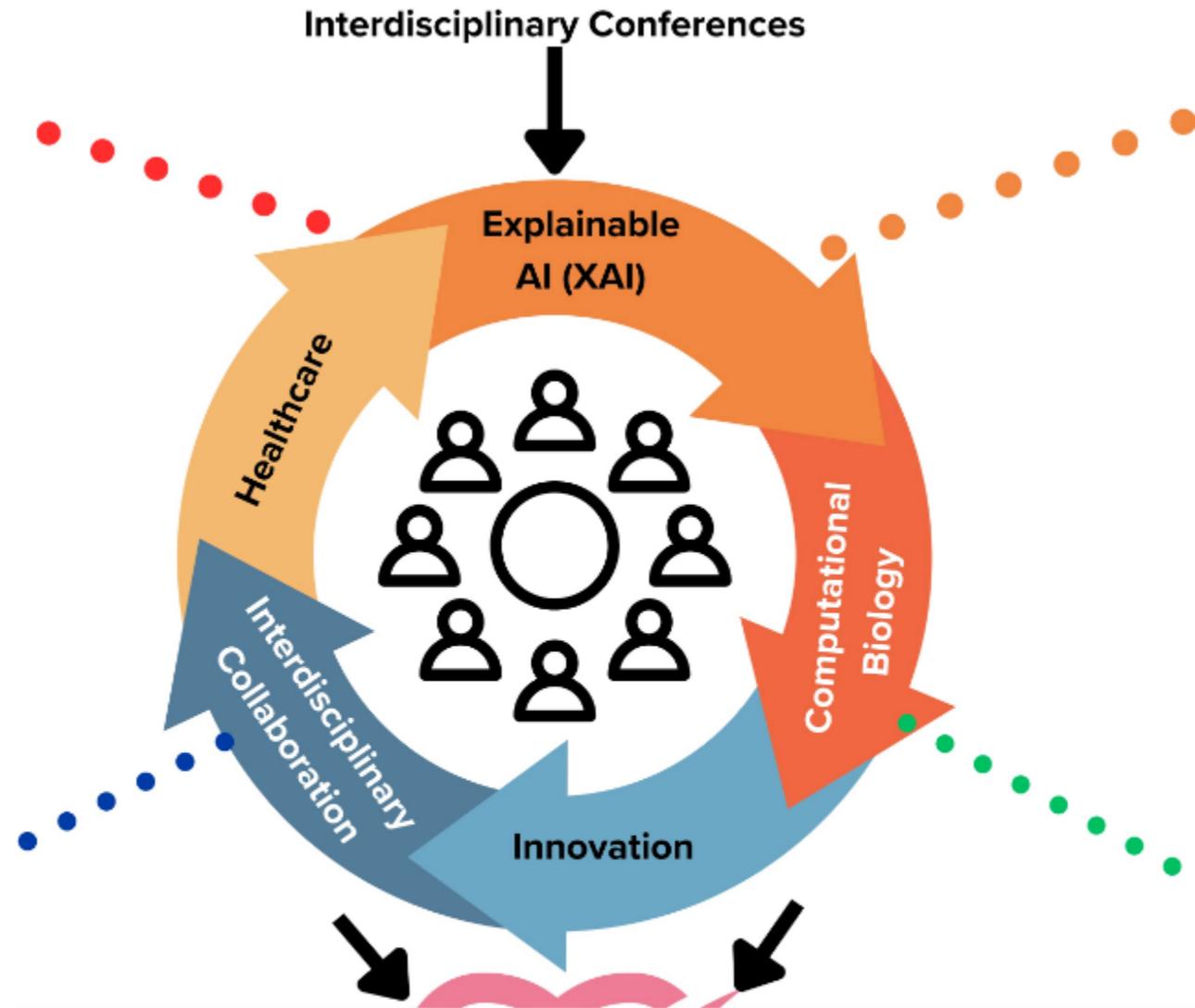
ยุคทองของการศึกษานโยบาย (ขยายตัวทุก  
สถาบัน)

# ขอบข่าย: สหวิทยาการ

(Multidisciplinary)

นโยบายสาธารณะอาศัยองค์ความรู้จากหลายศาสตร์เพื่อวิเคราะห์และกำหนดนโยบาย:

- ✓ รัฐศาสตร์
- ✓ เศรษฐศาสตร์
- ✓ นิติศาสตร์
- ✓ สังคมวิทยา
- ✓ วิทยาศาสตร์/สถิติ



# สาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง (1)

---

## รัฐศาสตร์

อำนาจ, การจัดสรรคุณค่า, การเมือง, กลุ่มผลประโยชน์

## ประวัติศาสตร์

บทเรียนจากอดีต, วิวัฒนาการสถาบัน, แนวคิดผู้นำในอดีต

## รัฐประศาสนศาสตร์

การบริหารงานภาครัฐ, กลไกระบบราชการ, การนำไปปฏิบัติ

## นิติศาสตร์

กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎระเบียบ, ความชอบธรรมทางกฎหมาย

# สาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง (2)

---

## เศรษฐศาสตร์

การจัดสรรทรัพยากร, ต้นทุน-กำไร, ความคุ้มค่า

## จิตวิทยา

พฤติกรรมมนุษย์, การจูงใจ, ภาวะผู้นำ, ความรู้สึกประชาชน

## สังคมวิทยา-มนุษยวิทยา

โครงสร้างสังคม, วัฒนธรรม, ปัญหาสังคม (ยาเสพติด, ชุมชน)

## วิทยาศาสตร์ & สถิติ

หลักฐานเชิงประจักษ์, ข้อมูลตัวเลข, การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

# แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

จำแนกได้ 3 แนวทางสำคัญ:

## 1. แนวพรรณนา

(Descriptive Approach)

ศึกษา "เนื้อหา" นโยบาย  
อธิบายกระบวนการ  
วิเคราะห์ปัจจัยกำหนด  
ศึกษาผลลัพธ์/ผลกระทบ

## 2. แนววิเคราะห์นโยบาย

(Prescriptive Approach)

มุ่งเสนอแนะ/แก้ไขปัญหา  
ใช้เทคนิคสถิติ/คณิตศาสตร์  
Cost-Benefit Analysis  
เน้นข้อมูลเพื่อตัดสินใจ

## 3. แนวนโยบายศาสตร์

(Policy Science)

สร้างองค์ความรู้เป็น "ศาสตร์"  
สร้างทฤษฎี/กฎเกณฑ์  
เน้นความเป็นเหตุเป็นผล  
มีกระบวนการเป็นระบบ

# ประเภทของนโยบายสาธารณะ

จำแนกตาม Theodore J. Lowi:

## Distributive Policy

การกระจายผลประโยชน์: ให้เฉพาะ  
กลุ่ม (ผู้ได้เปรียบ)

Ex. สร้างถนน, นิคมอุตสาหกรรม,  
ประกันราคาเกษตร

## Redistributive Policy

การกระจายความเป็นธรรม: ช่วย  
กลุ่มเสียเปรียบ/สวัสดิการ

Ex. ภาษีก้าวหน้า, สวัสดิการสังคม,  
ประกันสุขภาพ

## Regulative Policy

การจัดระเบียบกฎเกณฑ์: ควบคุม  
พฤติกรรม/บังคับ

Ex. กฎหมายจราจร, ควบคุมอาวุธปืน,  
สิ่งแวดล้อม

# ประเภทนโยบายอื่นๆ (นักวิชาการไทย)

---

## สมบัติ อารงธัญวงศ์:

- ✓ Sectoral (เฉพาะด้าน)
- ✓ Institutional (สถาบัน)
- ✓ Regulatory (ควบคุม)
- ✓ Material (เชิงวัตถุ)
- ✓ Symbolic (เชิงสัญลักษณ์)
- ✓ Liberal vs Conservative

## บุญเลิศ ไพรินทร์:

- ✓ Regulatory (ข้อบังคับ)
- ✓ Distributive (กระจายทรัพยากร)
- ✓ Redistributive (กระจายอำนาจ/สิทธิ)
- ✓ Cultural (ศิลปวัฒนธรรม)

# สภาพแวดล้อมของนโยบาย

(Policy Environment)

บริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย:

- ✓ เศรษฐกิจ: เงินเฟ้อ,ว่างงาน, ค่าแรง
  - ✓ สังคม: อาชญากรรม, ประชากร, ยาเสพติด
  - ✓ การเมือง: ระบอบการปกครอง, วัฒนธรรมทางการเมือง
- (Participation)
- ✓ อื่นๆ: โครงสร้างรัฐบาล, สื่อมวลชน, วัฒนธรรมท้องถิ่น



# ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

## ตัวแสดงที่เป็นทางการ

(Formal Actors)

- ✓ ฝ่ายนิติบัญญัติ (ส.ส., ส.ว.)
- ✓ ฝ่ายบริหาร (กรม., รัฐมนตรี)
- ✓ ฝ่ายตุลาการ (ศาล)
- ✓ หน่วยราชการ & ท้องถิ่น
- ✓ องค์กรอิสระตามกฎหมาย

## ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

(Informal Actors)

- ✓ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)
- ✓ ภาคธุรกิจ / เอกชน
- ✓ สื่อมวลชน
- ✓ NGOs / ภาคประชาสังคม
- ✓ ประชาชน

# ความสัมพันธ์ของตัวแสดง

## ภาครัฐบาล

มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แปลง  
นโยบายสู่การปฏิบัติ (กระทรวง/กรม)

## ภาคเอกชน

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ  
ปกป้องผลประโยชน์ตนเอง

## ภาคประชาสังคม

เคลื่อนไหวเพื่อสังคมส่วนรวม กดดัน  
รัฐบาลและกลุ่มทุน



# บทสรุป

---

- ✓ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหา
- ✓ มีวิวัฒนาการมายาวนานและเป็นสหวิทยาการ (Multidisciplinary)
- ✓ กระบวนการนโยบายได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม (เศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง)
- ✓ ความสำเร็จต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกตัวแสดง (รัฐ, เอกชน, ประชาสังคม)
- ✓ การเข้าใจพื้นฐานช่วยให้วิเคราะห์และกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพได้