

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ประจำเดือน กรกฎาคม 2560 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยได้ร่วพระบารมี (10 นาที)		06.00	
						weekend news ข่าวเข้าสู่ดัลป์ดาร์ห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย		
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	สฎป...ในหลวง ร.๙ ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวตีมาบอก	09.15	
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกประชุมสภา		11.00	
12.00	การปฏิรูป ประเทศ	การปฏิรูป ประเทศ	รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สฎป...ในหลวง ร.๙ แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00	(สปท.) จนเสรีจลัน การประชุม	(สปท.) จนเสรีจลัน การประชุม	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	(สนช.) จนเสรีจลัน การประชุม	(สนช.) จนเสรีจลัน การประชุม	เพลินเพลงยามบ่าย		13.00	
15.00	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ท้องถิ่นบ้านเรา		14.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมายประชาชน			เดินหน้ารัฐธรรมนูญไทย				15.00	
17.00	Gossip การเมือง					สฎปข่าว...สภากับประชาคมโลก	สฎปข่าว...เส้นทางกฎหมาย	16.00	
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				ก้าวทันไอที		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00	
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรม กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก			18.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you			19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน			
21.30	ธรรมะก่อนนอน							22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.  
- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ISSN 0125-0957



## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เซาวนศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ ลินสวัสดิ์  
นางฟ้าดาว คงนคร  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ตีกลิ่นลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เซ็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอ่างค์

# รัฐสภา

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

## **การส่งบทความ**

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## **ค่าตอบแทน**

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

## **ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่**

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

## บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ของโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกมิติ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี อันเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง มีผลทำให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้น การปรับตัวขององค์กรต่าง ๆ ภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายให้ความตระหนักเป็นอย่างยิ่ง รวมไปถึงหน่วยงานภาครัฐเองก็มีความพยายามในการพัฒนาองค์กรมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารงานภายในองค์กรไปสู่เป้าหมายของการเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นทีมในรูปแบบแนวระนาบ ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐจากการบริหารองค์การระบบราชการที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการสู่การบริหารองค์การที่เน้นผลลัพธ์ คุณภาพการบริการ และเครือข่าย ในรูปแบบขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง จะมีความเป็นมาเช่นไร อีกทั้งปัจจัยเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จและข้อจำกัดในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐทั้งในและต่างประเทศให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

**บทความ เรื่อง การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Policy Making Incremental Or Non Incremental)** ต้องการอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติที่เหมาะสมภายใต้กรอบแนวคิดที่สำคัญ ๔ แนวคิด ได้แก่ ความสมเหตุสมผลแบบจำกัด ตัวแบบส่วนเพิ่ม ตัวแบบถังขยะ และกระแสนโยบาย โดยชี้ให้เห็นข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวคิดที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม ที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบายด้วย

**สำหรับบทความ เรื่อง แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Concept of Political Utility)** เนื้อหาจะกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอรรถประโยชน์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวคิดทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง ตลอดจนตัวแปรที่เกี่ยวข้องและหลักการของอรรถประโยชน์ทางการเมือง โดยผู้เขียนได้อธิบายขยายความเชื่อมโยงของอรรถประโยชน์ ซึ่งเป็นสิ่งเร้าภายนอกที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองหรือการตัดสินใจทางการเมืองของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกัน โดยอาศัยฐานคิดจากทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมือง ๔ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด ทฤษฎีจิตวิทยา ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤษภาคมนี้ ขอนำเสนอ **บทความ เรื่อง การศึกษาภาพลักษณ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล: การรับรู้ทางสังคม ภาคตะวันออก** ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของประชาชนในการเลือกซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและทัศนคติที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสำนักงานฯ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ด้านการจ่ายเงินรางวัล ด้านการสนับสนุนช่วยเหลือ และแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล และด้านการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา ตลอดจนความคิดเห็นที่มีต่อการจำหน่ายสลากออนไลน์ ช่องทางการรับรางวัล และการสนับสนุนอื่น ๆ ของประชาชน เพื่อสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งลดผลกระทบที่จะเกิดกับสังคมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสลากในอนาคต โดยงานวิจัยดังกล่าวเน้นศึกษาเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการเสี่ยงโชคและอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

**บรรณาธิการ**





# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐  
Vol. 65 No. 5 May 2017

การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงาน  
ของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง  
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

๙

การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม  
(Policy Making Incremental Or Non Incremental)  
พิจักษณ์ ภูตระกูล

๓๕

แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง  
(Concept of Political Utility)  
รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคนาภูมิ

๕๒

การศึกษาภาพลักษณ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล: การรับรู้ทางสังคมภาคตะวันออก  
ดร. ทศนียา บริพิศ

๘๓



## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ

สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ....

ถึงฉบับเดือน ..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม .....

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ .....

หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....

แขวง/ตำบล ..... เขต/อำเภอ .....

จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....

โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตัวแลกเงิน หรือธนาคัติ ส่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

### ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน ..... บาท



# การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลง ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กร ที่มีขีดสมรรถนะสูง

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์\*

## บทคัดย่อ

ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐจากการบริหารองค์การระบบราชการที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการสู่การบริหารองค์การที่เน้นผลลัพธ์ คุณภาพการบริการ และเครือข่าย หรือที่เรียกกันว่าเป็นการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยมให้ความสนใจต่อการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น และการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร ต่อมาก็ได้รับการอุดหนุนใหม่ของข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเกิดแนวคิดการจัดการ

---

\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์

ภาครัฐแนวใหม่ขึ้นมา ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆ มาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ประกอบกับการเกิดขึ้นของแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ที่มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากในรูปแบบของเครือข่ายมีส่วนร่วมสนับสนุนทำให้เกิดการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงดังกล่าว

**คำสำคัญ:** การบริหารงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐ องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

## ๑. บทนำ

ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าการบริหารงานภาครัฐมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ถือได้ว่าเป็นตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้เส้นแบ่งแยกระหว่างแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ต้องการสร้างหน่วยงานให้มีการขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ มีการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ความต้องการที่จะให้หน่วยงานเป็นไปในแนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ สาธารณะได้อย่างครอบคลุม สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยการนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่างๆ ที่ปฏิบัติกันอยู่ในภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือที่เรียกว่า การบริหารที่คล้ายของภาคธุรกิจเอกชน (Business-like approach) นอกจากนั้น ยังได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญของประชาชนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย ในขณะที่การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ถูกมองว่าเป็นทั้งผลิตผลและการตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการที่มีความซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งเน้นการบริหารงานในรูปแบบของเครือข่าย (network)

ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว อันเกิดจากตัวเร่งที่สำคัญคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มของการพัฒนาระบบการบริหารไปสู่สิ่งที่เรียกกันว่า องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs)) ที่ให้ความสนใจต่อการจัดการการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม เพื่อทำให้การพัฒนาองค์กรและการเรียนรู้ขององค์กรเกิดขึ้นในระยะยาว (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ๒๕๕๖: ๑๓) ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ในอดีตมุ่งเน้นโครงสร้างการทำงานตามสายลำดับบังคับบัญชา ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรในแนวตั้งมาสู่รูปแบบองค์กรสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นทีมในรูปแบบแนวระนาบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างขององค์กรสมัยใหม่มีจุดสนใจอยู่ที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน นอกจากนี้ องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงยังเป็นรูปแบบขององค์กรที่สนใจประสิทธิผลมากกว่าประสิทธิภาพอีกด้วย

ในต่างประเทศ อาทิ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จอย่างมากในการพัฒนาระบบการบริหารงานของหน่วยงานรัฐในแนวทางดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กรของหน่วยงานรัฐ โดยให้ชื่อว่า Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ที่มุ่งเน้นคุณภาพของผลิตภัณฑ์และบริการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ทำให้หน่วยงานมีการบริหารจัดการที่เป็นกรอบเดียวกัน มีภาษาในการบริหารจัดการที่สื่อสารกันได้ ส่งผลทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มั่นคง และเป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่ในเวทีตลาดโลกในเวลาต่อมา รวมตลอดทั้ง MBNQA ยังเป็นแนวทางให้กับประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพของชาติอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประเทศแคนาดาได้มีการพัฒนาเกณฑ์รางวัลคุณภาพที่พัฒนาจาก MBNQA โดยใช้ชื่อว่า Canada Awards for Excellence (CAE) และเริ่มมีการมอบรางวัลในปีเดียวกันนี้ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการพัฒนาเกณฑ์รางวัลคุณภาพที่พัฒนาจาก MBNQA ภายใต้ชื่อว่า Japan Quality Award (JQA) และเริ่มมีการประกาศมอบรางวัลในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เป็นต้น รวมทั้งยังเป็นต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ของหน่วยงานภาครัฐไทยอีกด้วย

## ๒. บริบทของความเปลี่ยนแปลงในเชิงทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐ: จากการบริหารองค์การระบบราชการที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการสู่การบริหารองค์การเน้นผลลัพธ์ คุณภาพการบริการ และเครือข่าย

ผู้เขียนสามารถทำการจัดแบ่งกลุ่มออกเป็น ๓ กลุ่มแนวคิดใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรกเป็นการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) กลุ่มที่สองเป็นเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และกลุ่มที่สามเป็นเรื่องการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) มีรายละเอียด ดังนี้

### ๒.๑ การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration)

การบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) กล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในสมัยของวิลสันเป็นต้นมา โดย Woodrow Wilson เป็นคนแรกที่จุดประกายแนวคิดการเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ สำหรับการศึกษาการบริหารในระยะแรกไว้ในบทความ เรื่องการศึกษาเรื่องการบริหาร (The Study of Administration) (Wilson, 2007) จนกระทั่งในเวลาต่อมา Frank J. Goodnow ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า Politics and Administration ในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ได้เสนอให้มีการแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมือง และหน้าที่ทางการบริหาร หน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แต่แนวคิดการเมืองและการบริหารแยกออกจากกันบางครั้งก็อยู่ในภาวะที่ก้ำกึ่งไม่เข้าค่ายไม่ออกเช่นกัน ในความเป็นจริงแล้วบ่อยครั้งที่เรามักจะเห็นว่าผู้บริหารภาครัฐเองก็กำหนดนโยบายเช่นกัน เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานานพอสมควร ก่อนที่ในเวลาต่อมาประเด็นดังกล่าวนี้จะได้รับการตอบโต้ชัดเจนขึ้นโดย Leonard D. White ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานอันเป็นตำราเรียนเล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ ที่เสนอค่านิยมแบบก้าวหน้าของการบริหารงานภาครัฐในช่วงเวลานั้นว่า นักการเมืองแบบระบบพรรคพวกไม่ควรเข้ามาก้าวก่ายการบริหาร เพราะพันธกิจหลักของการบริหารงานภาครัฐคือ เรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม (Value-free) นั่นหมายความว่า การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ในขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การที่การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและ

เรื่องของผลประโยชน์ก็เพื่อต้องการให้การบริหารมีความเป็นวิชาชีพมากขึ้น (Henry, 2010: 28) คือสามารถพัฒนาเป็นวิทยาศาสตร์ได้ ซึ่งก็คือการบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้ ดังนั้น หลักการของวิทยาศาสตร์อยู่ที่ใด หลักการบริหารก็อยู่ที่นั่นเช่นกัน

ต่อมา W. F. Willoughby ได้เขียนบทความที่มีชื่อ Principles of Public Administration ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๗ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันใหม่ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า หลักการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนนั้นเป็นสิ่งที่สามารถค้นพบได้ ถ้าหากผู้บริหารภาครัฐต้องการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องเรียนรู้และประยุกต์ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการบริหารงาน ในช่วงเวลานี้รัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่าเฟื่องฟูอย่างมาก เห็นได้จากในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๒๐ มีการเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ระหว่าง ๓๐-๔๐ หลักสูตรในมหาวิทยาลัยต่างๆ แต่ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๗-๑๙๓๖ มีจำนวนมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มขึ้นมากเป็นสี่เท่าตัว (Henry, 2010: 29) กระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ ถือว่าเป็นจุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox) ซึ่งผลงานของ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick ที่มีชื่อว่า Papers on the Science Administration ได้รับการยอมรับมากที่สุดและถูกกล่าวถึงมากที่สุด อีกอย่าง Gulick and Urwick ได้รับความไว้วางใจและให้เป็นที่ปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ทำให้ผลงานถูกเสนอเป็นรายงานต่อคณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์ (Committee on Administrative Science) ในสมัยประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt (Henry, 2010: 29) หลักการบริหารของ Gulick and Urwick มีชื่อย่อเรียกว่า POSDCoRB ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๗ ประการ คือ Planning หมายถึง การวางแผน Organizing หมายถึง การจัดองค์การ Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล Directing หมายถึง การอำนวยการ Coordinating หมายถึง การประสานงาน Reporting หมายถึง การรายงาน และ Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ซึ่งหลักการดังกล่าวช่วยให้เข้าใจคำถามที่ว่า หน้าที่ของหัวหน้าผู้บริหารคืออะไร คำตอบต่อคำถามดังกล่าวก็คือ POSDCoRB นั่นเอง (Gulick, 2004: 92-97)

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) เกิดขึ้นในช่วงราว ค.ศ. ๑๙๔๖ (โปรดดู Max Weber, 2004: 50-55) โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า Max Weber ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอตัวแบบโครงสร้างขององค์การที่เน้นโครงสร้างรูปแบบที่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติ

ที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน โดย Max Weber มองว่าระบบราชการ (Bureaucracy) สมัยใหม่ควรมีรูปแบบเฉพาะต่อไปนี้ คือ ๑) หลักการเรื่องขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย ที่ตายตัวและเป็นทางการ (principle of fixed and official jurisdictional areas) ๒) การมีกฎระเบียบหรือข้อบังคับทางการบริหาร (Rules or Administrative Regulation) ๓) การจัดโครงสร้างตามสายลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) ๔) การเน้นระเบียบแบบแผนเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Document) ๕) การมุ่งเน้นให้มีความเชี่ยวชาญ (expert) ๖) การมุ่งเน้นการทำงานเต็มความสามารถ (full working capacity) ๗) การจ้างงานตลอดชีพ (lifelong career) และ ๘) การไม่ยึดตัวบุคคล (impartiality) (Max Weber, 2004: 50-55)

โดยสรุปก็คือ การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) มุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ รวมทั้งมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การ เน้นโครงสร้างองค์การตามสายลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) กล่าวคือ เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ โดยให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การ การสั่งสมองค์ความรู้ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยม และใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เพื่อการพัฒนาทำให้สถาบันมีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ได้

### ๒.๒ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ถือเป็นปรัชญาการจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ มีลักษณะเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เป็นทางเลือกกว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และเป็นการเสนอหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นที่เป็นการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนด้วย การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย



สาเหตุที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็เนื่องมาจากการดำเนินงานของภาครัฐตามแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น นอกจากจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควรแล้ว ยังได้สร้างปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย ดังเช่นในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นตัวอย่าง ซึ่งปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker, 2537: 208) สะท้อนให้เห็นว่าไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลใดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่จะมีรายจ่ายงบประมาณขาดดุลมากเท่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นรายจ่ายขาดดุลที่ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐฯ ตกต่ำในระยะเวลาสามปีแรกที่ประธานาธิบดีบุชดำรงตำแหน่งเป็นการขาดดุลงบประมาณมากที่สุดนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีนางมากาเร็ต แทตเชอร์ ของอังกฤษที่เป็นการขาดดุลงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พยายามจะตัดรายจ่ายรัฐบาลลงเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

สภาพปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของภาครัฐอย่างมาก ทำให้การบริหารภาครัฐในขณะนั้นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในด้านต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง เช่น การมีขนาดใหญ่โต ไม่คล่องตัว มีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ไม่รวดเร็ว (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, ๒๕๕๑: ๑๙๔) ยิ่งกว่านั้นวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของยุคสมัยที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างฉับไวได้ ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่น การปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด มีขอบเขตงานที่แคบ รวมทั้งมีตัวแบบการปฏิบัติการและวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลัก ทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหา ซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ (โกลด์สมิท สตีเฟน, ๒๕๕๒: ๒๗)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐s บรรดาผู้นำทางการเมืองได้ตระหนักถึงธรรมชาติความไม่ยั่งยืนของระบบการรวมอำนาจการให้บริการสาธารณะ ผู้นำทั้งหลายในยุโรป เอเชีย และอเมริกาเหนือ เริ่มสำรวจแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมตลอดทั้งเรื่องสวัสดิการสาธารณะ การขนส่ง สุขภาพ และอื่นๆ โดยที่ก่อนหน้านี้ก็ต้องประสบกับความท้าทายทางการคลังอันเนื่องมาจากวิกฤติน้ำมันในช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๗๐ รวมตลอดทั้งธรรมชาติเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่องในขณะนั้นกลายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญทำให้นักวิชาการและนักปฏิบัติการต้องค้นหาแนวทางการบริหารภาครัฐใหม่ (Denhardt and Grubbs, 2003: 334-335)

เพื่อรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าว ทั้งหมดจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันทำให้รัฐจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่รัฐจะต้องมีการปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวเองใหม่ มีเหตุผลสนับสนุนอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ประการแรก ก็คือมีการโจมตีภาครัฐ ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (economic theory) ประการที่สาม ผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงในกรณีของภาคเอกชน (private sector) เนื่องมาจากโลกาภิวัตน์ (globalization) (ในฐานะที่เป็นพลังทางเศรษฐกิจ) (จุมพล หนิมพานิช, ๒๕๕๐: ๑๔) ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นแรงขับนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารรัฐกิจขึ้นในหลายประเทศในเวลาต่อมา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เป็นต้น เริ่มต้นจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางมากาเร็ต แท็ชเชอร์ (Margaret Thatcher) ของอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ประธานาธิบดีโรนัลด์ แรแกน (Ronald Reagan) ของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และอื่นๆ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, ๒๕๕๑: ๔๔๔) การปฏิรูปดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิวัติ (a revolutionary change) ไม่เฉพาะในลักษณะของการส่งมอบบริการทางสังคม และการแสดงบัญชีงบประมาณของรัฐบาล หากรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของการบริหารปกครองอีกด้วย (Tolofari, 2005: 75) โดยการนำเอารูปแบบ หรือวิธีการต่างๆ ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ (Eguchi, 2007: 2) ซึ่งเรียกกระแสการปฏิรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวในทางวิชาการว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)” โดยถือกันว่า NPM เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลง หรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก

การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของวาทกรรมใหม่ในเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบที่รุนแรงมากที่สุด แนวคิดนี้ถูกกล่าวหาว่ามีการนำเทคนิคการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้มากกว่าการบริหารงานภาครัฐ (PA) โดยมีสมมติฐานว่าการประยุกต์ใช้เทคนิคดังกล่าวเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะจะนำไปสู่การปรับปรุงในประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการเหล่านี้โดยอัตโนมัติ ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (doctrines of NPM) ประกอบด้วยหลัก ๗ ประการ ดังนี้ คือ ๑) การใช้มีออาชีพดำเนินการในภาครัฐ มีอำนาจอิสระในการจัดการ มีการตรวจสอบได้ที่มีความรับผิดชอบ

ที่ชัดเจน ๒) มาตรฐานและการประเมินผลงานมีเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการบริการอย่างมืออาชีพ มีการตรวจสอบที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ประสิทธิภาพ ต้องมองที่วัตถุประสงค์ ๓) มุ่งเน้นผลลัพธ์การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าวิธีการทำงาน ๔) มุ่งไปยังการทำให้หน่วยงานในภาครัฐเล็กลง แยกหน่วยงานที่เป็นหนึ่งเดียวออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจเพื่อให้มีความเป็นธรรม จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการ ให้มีการแยกการจัดการและการผลิตออกจากกัน เพื่อประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพจากการใช้สัญญาให้ผู้อื่นมาดำเนินการแทน ๕) มุ่งไปยังการแข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐ เป็นวิธีการใช้สัญญาของรัฐ การแข่งขันทำให้ลดต้นทุนและมีมาตรฐานสูงขึ้น ๖) เน้นแนวทางบริหารของภาคเอกชน เปลี่ยนจากจริยธรรมการบริการสาธารณะแบบทหารให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ในการจ้าง และให้รางวัลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือการจัดการแบบเอกชนที่พิสูจน์แล้วในภาครัฐ และ ๗) เน้นการใช้หลักการและหลักประหยัดในการใช้ทรัพยากร ลดต้นทุนทางตรง มีการสร้างวินัย ต่อต้านความต้องการของสหภาพ และลดต้นทุนที่ปรับตัวเป็นแบบธุรกิจ จำเป็นต้องตรวจสอบความต้องการทรัพยากรในภาครัฐ และทำให้มากขึ้นแต่จ่ายน้อยลง

กล่าวโดยสรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จัดเป็นกระบวนทัศน์ที่เป็นทางเลือก ที่ต้องการปรับเปลี่ยนแนวทาง หรือวิธีการดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ ให้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในเวลาอันสั้น โดยให้ความสำคัญกับการมุ่ง ผลสัมฤทธิ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการ การเปิดให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด การใช้ระบบสัญญา การมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นแทนการดำเนินการเอง การใช้ทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การเป็นผู้ประกอบการ การคาดการณ์ล่วงหน้า การยึดคุณค่าพื้นฐานแบบปัจเจกบุคคลนิยม การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์ การปรับปรุงระบบงบประมาณ การใช้กลไกตลาด การสนอง ความต้องการของประชาชน การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน การแบ่งแยกหน่วยงาน และการจัดองค์การที่ยืดหยุ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินงานโดยผู้จัดการ มืออาชีพ การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การวางตัวเป็นกลาง ทางการเมือง รวมตลอดทั้งการทบทวนบทบาทของภาครัฐใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็มีกฎเกณฑ์พิจารณาว่ายังขาดเอกลักษณ์และขาดกรอบความคิด ที่ชัดเจน เป็นเพียงลักษณะการเติมเต็ม (repackaging) แนวคิดในกระบวนทัศน์เก่าเท่านั้น สำหรับในทางปฏิบัติแล้ว การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระแสแนวคิดหลัก ที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน

### ๒.๓ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance)

กว่าทศวรรษที่ผ่านมานับตั้งแต่การพิมพ์เผยแพร่ผลงานของ Christopher Hood ซึ่งเป็นงานที่มีอิทธิพลที่ทำให้เห็นลักษณะของกระบวนการทัศน์ของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในช่วงเวลานั้น ชุมชนการวิจัยของแองโกลอเมริกันดูเหมือนจะมองว่ากระบวนการทัศน์นี้มีลักษณะที่โดดเด่นของการมีระเบียบปฏิบัติทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ซึ่งหลายร้อยปีมาแล้วที่อำนาจการบริหารงานภาครัฐ (PA) ในพื้นที่สาธารณะดูเหมือนจะไม่มีอะไรในการเปลี่ยนแปลงสำคัญ เช่นนี้เลย ตั้งแต่นั้นมาก็มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในประเด็นระเบียบปฏิบัติ และจริง ๆ แล้ว มันเป็นกระบวนการทัศน์ทั้งหมดจริงหรือไม่ ซึ่งได้กลายมาเป็นสิ่งที่มีผู้สนใจโต้แย้งมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่ถกเถียงขั้นสูงในที่นี้คือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะได้ผ่านการออกแบบและรูปแบบการส่งมอบ ๓ ประการ คือ ประการแรก การบริหารงานภาครัฐ (PA) ที่มีความโดดเด่นและเกิดขึ้นมายาวนานนับถึงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ประมาณปลายปี ค.ศ. ๑๙๗๐ จนถึงต้นปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ประการที่สองคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นับแต่จุดเริ่มต้นของศตวรรษที่ ๒๑ และประการที่สามคือ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จนถึงปัจจุบัน

การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) มีข้อควรพิจารณาเพื่อความกระจ่างใน ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรกคือ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) ไม่ใช่กระบวนการทัศน์ปฏิฐานแนวใหม่ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐ (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทั้งไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการสนองต่อความท้าทายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ ๒๑ แต่ในทางตรงกันข้ามการบริหารปกครองภาครัฐใหม่คือเครื่องมือทางความคิดที่มีศักยภาพเพื่อให้เราเข้าใจความซับซ้อนและผลสะท้อนของความจริงเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของผู้บริหารภาครัฐในการทำงานทุกวันนี้ และประเด็นที่สองคือ คำว่า **“การบริหารปกครอง”** (Governance) และ **“การบริหารปกครองภาครัฐ”** (Public Governance) ไม่ใช่คำใหม่ ซึ่งนักวิจารณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างใน ๓ ประเด็น คือ บรรษัทภิบาล (Corporate governance) ธรรมภิบาล (Good Governance) และการบริหารปกครองภาครัฐ (Public governance) (Osborne, 2010: 1-11)

การบริหารการปกครองภาครัฐในบริบทใหม่นี้มีคุณลักษณะร่วมกันบางประการคือ

- ๑) การพึ่งพากันระหว่างองค์การและหน่วยงานต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในที่นี้มีความหมายครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่หน่วยงานของรัฐ กระทรวง และกรม ยังรวมถึงผู้เล่นอื่นๆ นอกกระบวนการ ได้แก่ ประชาชน เอกชน และภาคหน่วยงานอาสาสมัครทั้งหมด โดยไม่สนใจการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา สนใจการบริหารงานแบบเครือข่าย

เน้นการเจรจาต่อรอง และแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้ง (Deil S. Wright, 2007: 517-527) ซึ่งทำให้ขีดเส้นแบ่งระหว่างสามภาคส่วนในสังคมไม่ชัดเจน ในลักษณะนี้อาจทำให้มองว่า ภาครัฐหรือระบบราชการมีความอ่อนแอ และเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและภาคส่วนอื่น ให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ๒) สมาชิกในเครือข่ายปกครองนี้มีการปะทะสังสรรค์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะ และเจรจา ประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน ๓) ลักษณะการปะทะสังสรรค์คล้ายกับการเล่นเกม แต่มีฐานอยู่บนความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่ผ่านการเจรจาและตกลงโดยสมาชิกในเครือข่าย ๔) มีความเป็นอิสระจากภาครัฐในการบริหารงานตนเอง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ การบริหารปกครองตนเองอาจอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างห่างๆ (อัมพร อังระลิขณ์, ๒๕๕๖: ๒๘)

ยิ่งไปกว่านั้น Deil S. Wright (2007: 517-527) ได้ชี้ให้เห็นถึงการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management: IGM) การบริหารการปกครองภาครัฐจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ๑) ลักษณะต่างๆ ของการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management) หน่วยในการวิเคราะห์คือ รัฐและเอกชนร่วมกัน แบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจคือ ไม่มีสายบังคับบัญชา และเน้นเครือข่าย มาตรการจัดการความขัดแย้งคือ การเจรจาต่อรอง รูปแบบวิถีทางการเมืองคือ การเมืองของกลุ่ม (partisanship) และผู้แสดงหลักคือ ผู้เชี่ยวชาญนโยบาย และ ๒) บทบาทของตัวแสดงของการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management) ทั้งในเรื่องหน้าที่ งาน รวมทั้งวิธีการจะเน้นบทบาทของตัวแสดงที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับหัวหน้าส่วนนโยบายเฉพาะด้าน (program managers) เป็นหลัก รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับบริหาร (generalist administrators) และนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา (elected politicians) ตามลำดับ

ด้วยเหตุนี้ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จึงมักถูกมองว่าเป็นทั้งผลิตผลและการตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการที่มีความซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ โดยองค์ประกอบสำคัญของการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ในแง่ของรากฐานทางทฤษฎีคือ ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย ธรรมชาติของสถานะคือ หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีจุดสนใจอยู่ที่องค์การและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ จุดมุ่งเน้นคือ การเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ กลไกการจัดสรรทรัพยากรคือ เครือข่ายและสัญญาเชิงสัมพันธ์ ขณะที่ธรรมชาติของระบบการให้บริการคือ ทั้งระบบเปิดและปิด และมีค่านิยมพื้นฐานคือ กระจายและการต่อสู้/ต่อรอง (Dispersed and Contested) (Osborne, 1991: 12)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าบริบทของความเปลี่ยนแปลงในเชิงทฤษฎีองค์การจากการบริหารองค์การระบบราชการที่เน้นปัจจุบันนำเข้าสู่การบริหารองค์การเน้นผลลัพธ์ คุณภาพการบริการ และเครือข่าย ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนจากการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) ที่เน้นการบริหารงานตามโครงสร้างตามลำดับชั้นสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการจัดการในรูปแบบตลาด และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่เน้นการจัดการเครือข่ายและสัญญาเชิงสัมพันธ์ตามลำดับ สามารถแสดงผลได้ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ บริบทของความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ

องค์ประกอบของกระบวนการหลัก	รากฐานทางทฤษฎี	ธรรมชาติของรัฐ	จุดสนใจ	จุดเน้น	กลไกที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร
การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration)	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	รัฐเดี่ยว	ระบบการเมือง	การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ	โครงสร้างตามลำดับชั้น
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	ทฤษฎีเหตุผล/ทางเลือกสาธารณะและศาสตร์การจัดการ	กบฏระเบียบ	องค์การ	การจัดการทรัพยากรขององค์กรและประสิทธิภาพการทำงาน	กลไกตลาดและสัญญาแบบคลาสสิกหรือนีโอคลาสสิก
การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance)	ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย	พหุนิยม	องค์การและสภาพแวดล้อม	การเจรจาต่อรองของค่านิยมและความสัมพันธ์	เครือข่ายและสัญญาเชิงสัมพันธ์

ที่มา: ปรับปรุงและดัดแปลงมาจาก Stephen P. Osborne (2010: 10)

ในแง่มิติของการจัดการภาครัฐนั้น ทำให้เห็นได้ชัดว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมา กระทั่งมาถึงในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา การบริหารงานภาครัฐมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนับแต่ได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐมีการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลลัพธ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนด้วย ดังสะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองของนักวิชาการคนสำคัญ อาทิ เช่น Hood (1991: 3-5) ที่มองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นผลลัพธ์การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าวิธีการทำงาน และนักวิชาการอีกท่านคือ ปีเตอร์ และปีแยร์ (Peters and Pierre) (1998: 227-231) ที่ให้มุมมองอย่างน่าสนใจไว้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลลัพธ์ (Output Control) มากกว่าการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input Control) รวมถึงการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการมีความซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในรูปแบบของเครือข่าย ทำให้เห็นว่าการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มของการพัฒนาระบบการบริหารไปสู่สิ่งที่เรียกกันว่า **องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs))** ซึ่งองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเป็นองค์กรที่มีความมุ่งมั่นสูงหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมสูงในองค์กรการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง โดยพื้นฐานคือการสร้างสภาพแวดล้อมภายในที่รองรับความต้องการและความคาดหวังของลูกค้า (Vipin Gupta, 2011: 221) ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

## ๓. การบริหารงานภาครัฐกับการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

### ๓.๑ แนวคิดและความหมายขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

ในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าความสนใจในการสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs)) เป็นกระแสที่กำลังเติบโตในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (André de Waal, 2012: 213-214) ถือเป็น การเปลี่ยนแปลง

รูปแบบขององค์กรที่มีความแตกต่างอย่างมากไปจากในอดีต โดยการบริหารงานภาครัฐในอดีตมุ่งเน้นโครงสร้างการทำงานตามสายลำดับบังคับบัญชา ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรในแนวตั้ง มาสู่รูปแบบองค์กรสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นทีมในรูปแบบแนวระนาบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างขององค์กรสมัยใหม่มีจุดสนใจอยู่ที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน นอกจากนี้ องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงยังเป็นรูปแบบองค์กรที่สนใจประสิทธิผลมากกว่าประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงให้ความสนใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีผลกระทบต่อองค์กรเป็นอย่างมาก โดยมองว่าคนเป็นสินทรัพย์ที่มีค่ามากที่สุดที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จมาสู่องค์กร นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อว่าการที่องค์กรใดสามารถพัฒนาและยกระดับองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงได้นั้นย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืนและมั่นคงในระยะยาว

มีการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (HPOs) อยู่เป็นจำนวนมาก ในหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่มีผลการศึกษาใดที่ถือได้ว่าเป็นทฤษฎีสากล รูปแบบหรือกรอบความคิดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน (Andre'de Waal, 2012: 215) จะเห็นได้ว่าการมุ่งสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงหรือองค์กรที่เป็นเลิศนั้น ไม่มีนิยามหรือหลักปฏิบัติที่แน่นอนตายตัว แต่จะขึ้นอยู่กับมุมมองหรือปัจจัยทั้งภายในและภายนอกขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้น องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization: HPO) หมายถึง องค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง มีผลงานโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในกลุ่มองค์กรที่มีภารกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน และผู้เกี่ยวข้องสามารถส่งมอบผลผลิตและบริการให้แก่ผู้รับบริการได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในกระบวนการ สร้างความพึงพอใจในการตอบสนององภารกิจได้อย่างยอดเยี่ยม มีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่สามารถระบอบต่อการทำงานจากรอบด้านทุกมุม พร้อมทั้งมีแผนรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นยืดหยุ่นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมั่นคง (Andre'de Waal, 2012 และดิเรกฤทธิ เจนครองธรรม, ๒๕๕๘)

### ๓.๒ การบริหารงานภาครัฐกับความพยายามในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

ความพยายามในการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเกิดขึ้นในราวทศวรรษ ๑๙๘๐ จากการที่สหรัฐอเมริกาสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ เนื่องจากคู่แข่งจากประเทศอื่น ๆ มีการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการผ่านกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มสร้างเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหาร



จัดการที่ดี และเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร  
ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยให้ชื่อว่า Malcolm Baldrige National Quality  
Award (MBNQA) ซึ่งก่อให้เกิดการปรับปรุงและมุ่งเน้นคุณภาพของผลิตภัณฑ์และบริการ  
ของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน คุณประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งของการมี  
MBNQA คือ การที่มีกรอบการบริหารจัดการที่เป็นกรอบเดียวกัน มีภาษาในการบริหารจัดการ  
ที่สื่อสารกันได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้องค์กรต่างๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล  
ความรู้และทักษะ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดีขึ้น  
โดยในปัจจุบัน MBNQA ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการบริหารองค์กรที่มีประสิทธิผลที่สุด  
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ๒๕๕๗: ๓)  
ส่งผลทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มั่นคง และเป็นผู้นำ  
ที่ยิ่งใหญ่ในเวทีตลาดโลกในเวลาต่อมา รวมตลอดทั้ง MBNQA ยังเป็นแนวทางให้กับ  
ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพของชาติอื่นๆ อีกด้วย

ในกรณีของประเทศไทย การดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ส่วนราชการ  
ล้วนมีเป้าหมายและทิศทางเดียวกันคือ เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ประชาชนกินดีอยู่ดี และ  
ใช้ชีวิตอย่างมีความสุข ซึ่งจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมตลอดทั้งได้กำหนด  
ให้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการพัฒนา  
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งได้นำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพ  
ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) มาปรับใช้ให้สอดคล้อง  
กับบริบทของราชการไทยและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยกำหนดเป็นรางวัลคุณภาพ  
การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ซึ่งเป็นรางวัล  
ที่มอบให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง และมีผลดำเนินการ  
ปรับปรุงองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างโดดเด่น (สำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ๒๕๕๗: ๔-๕) จึงทำให้หน่วยงาน  
ราชการต่างๆ มุ่งเน้นการดำเนินงานที่เป็นไปอย่างสอดคล้องตามทิศทางการพัฒนาระบบ  
ราชการไทยในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ  
สู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) อันเป็นการจัดโครงสร้าง  
องค์กรที่มีความทันสมัย กระทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงาน  
ที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์  
(Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม รวมตลอดทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ดังที่ปรากฏให้เห็นในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒: การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้ คือ ๑) มุ่งพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้มีขีดสมรรถนะสูง ๒) พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ ๓) เพิ่มผลิตภาพในการปฏิบัติราชการ โดยการลดต้นทุนและส่งเสริมนวัตกรรม และ ๔) สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ๒๕๕๖: ๓๔-๓๘)

ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐผูกโยงอยู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่เปรียบเสมือนกรอบแนวทางหรือทิศทางกรดำเนินงานในการส่งมอบบริการสาธารณะหรือนโยบายรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนอย่างชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น

### ๓.๓ การบริหารงานภาครัฐกับองค์ประกอบที่ใช้ในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

ในการบริหารงานองค์การภาครัฐมีความพยายามในการพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้ได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทำให้การส่งมอบผลผลิตและการบริการดีขึ้น ปรับปรุงผลการดำเนินการด้านอื่น ๆ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยทำให้เกิดความสอดคล้องกันของแผน กระบวนการการตัดสินใจ บุคลากร การปฏิบัติการ และผลลัพธ์ การนำเกณฑ์นี้ไปใช้จะช่วยให้ส่วนราชการสามารถประเมินองค์การตนเองได้อย่างรอบด้านว่า ขณะนี้สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และต้องการมุ่งไปทางใด เกณฑ์นี้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทุกภาคส่วนของระบบบริหารงาน การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการและผลลัพธ์ โดยตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ในประเทศไทยทางสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติก็ได้มีการนำเกณฑ์ MBNQA มาปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทสังคมไทย โดยเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับและพัฒนาองค์การธุรกิจของไทยสู่ความเป็นองค์การชั้นนำระดับโลกทั้งในเวลาต่อมาทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติจัดทำเกณฑ์ใหม่เป็นเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพ

การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เป็นชุดของคำถามเกี่ยวกับเรื่องสำคัญ ๗ ด้านในการบริหารและดำเนินงานของส่วนราชการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ๒๕๕๗: ๙)

๑. *การนำองค์การ* เป็นการประเมินการดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม และชุมชน

๒. *การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์* เป็นการประเมินวิธีการกำหนดและถ่ายทอด ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ

๓. *การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย* เป็นการประเมิน การกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบ การสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ

๔. *การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้* เป็นการประเมินการเลือกรวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์การ

๕. *การมุ่งเน้นบุคลากร* เป็นการประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ ตามทิศทางองค์การ

๖. *การมุ่งเน้นระบบปฏิบัติการ* เป็นการประเมินการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์การ

๗. *ผลลัพธ์การดำเนินการ* เป็นการประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ

เกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นเสมือนแนวทางให้หน่วยงานราชการใช้ในการประเมินผลตนเอง เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดการ โดยหากหน่วยงานใดสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับดี ย่อมสามารถเป็นเครื่องการันตีความเป็นเลิศได้ในระดับหนึ่ง

### ๓.๔ ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จและข้อจำกัดในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงในทางปฏิบัติ กล่าวได้ว่าย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ในการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้ประสบผลความสำเร็จ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงในช่วง ระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๐-๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๘) ทั้งในและต่างประเทศนั้นก็พบว่า มีเงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงที่เหมาะสมและประสบความสำเร็จอยู่อย่างน้อย จำนวน ๖ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างและระบบองค์กร กลยุทธ์ขององค์กร พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

๑) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (*Transformational Leadership*) จะเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่พยายามจะกระตุ้นและจูงใจให้ลูกน้องเกิดความปรารถนาหรือเกิดแรงบันดาลใจที่จะทำงาน โดยผู้นำจะมีลักษณะที่มีบารมี (*Charisma*) เพื่อสามารถกระตุ้นความรู้สึกด้านอารมณ์ของพนักงานหรือผู้ตามให้เกิดการลอกเลียนแบบผู้นำ (สุปัญญาดา สุนทรนนท์, ๒๕๕๘: ๓๐-๓๑) ในแง่นี้กล่าวถึงงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมาก เช่น Vipin Gupta (2011) ทำการศึกษาพบว่า บริบทวัฒนธรรมร่วมช่วยให้เกิดการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ต่อมา De Waal and Heijden (2015) ทำการศึกษาก็พบในทำนองเดียวกันคือ มิติการวิเคราะห์การบริหารจัดการผลการดำเนินงานด้านการสื่อสารมีความสัมพันธ์กับมิติองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงถือได้ว่าเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

๒) วัฒนธรรมองค์กร (*Organizational Culture*) ถือเป็นอีกปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง วัฒนธรรมองค์กรจะเป็นความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การและกระบวนการถ่ายทอดความคิด ความเชื่อจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง (ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, ๒๕๕๘) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมาก เช่น Prasit Sangomek and Somchai Ratanakomut (2010) ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงในกองทัพอากาศ ในปีต่อมา Vipin Gupta (2011) ทำการศึกษาพบว่า บริบทวัฒนธรรมร่วมช่วยให้เกิดการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ต่อมาเสน่ห์ จัยโต

(๒๕๕๗) ทำการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีถัดมา ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (๒๕๕๘) ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการทำให้องค์กรมีขีดสมรรถนะสูง

๓) *โครงสร้างและระบบองค์กร (Organizational Structures and Systems)* เป็นการแบ่งส่วนงาน การกำหนดงานที่แต่ละส่วนงานต้องรับผิดชอบ การกำหนดและอธิบายบทบาทของงาน (work roles) และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้นทั้งในด้านการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร และอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่างๆ ในองค์กร ซึ่งช่วยทำให้สมาชิกขององค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้น (Robbins, 1990: 82-83) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่าโครงสร้างและระบบองค์กรเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น De Waal and Heijden (2015) ทำการศึกษาพบว่า โครงสร้างที่ซับซ้อนมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกกับองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่นเดียวกับกับที่ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (๒๕๕๘) ที่ทำการศึกษพบว่า โครงสร้างองค์กรเป็นปัจจัยที่ทำให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

๔) *กลยุทธ์ขององค์กร (Organizational Strategy)* เป็นรูปแบบหรือแบบแผนที่ผสมผสานเกี่ยวข้องกับเป้าหมายหลักขององค์กร นโยบายและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีความหมายเป็นหนึ่งเดียว กลยุทธ์จะกำหนดเรื่องการนำเอาทรัพยากรขององค์กรธุรกิจไปใช้งานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลา การดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และความไม่แน่นอนต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น (Quinn, James Brian, 1980) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่ากลยุทธ์ขององค์กรเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น Chaleampol Nuchudom and Wannong Fongsuwan (2015) ทำการวิจัยพบว่า การตลาดเชิงกลยุทธ์ภาครัฐมีผลต่อองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับที่ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (๒๕๕๘) ที่ทำการศึกษพบว่า นโยบายขององค์กรเป็นปัจจัยที่ทำให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

๕) *พฤติกรรมการทำงานเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร (Organizational Citizenship Behavior)* เป็นพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรที่เป็นพิเศษเกินความคาดหวังจากหน้าที่ความรับผิดชอบในงานของบุคลากรนั้นๆ ซึ่งองค์กรจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีพฤติกรรมการทำงานเช่นนี้ (สิริภาพรรณ ลีภัยเจริญ, ๒๕๕๗: ๓๐๑-๓๐๒)

มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่าพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น ภาคภูมิ ถกษะเมธ (๒๕๕๓) ทำการวิจัยพบว่า พฤติกรรมสมาชิกและทีมในองค์กรส่งผลต่อองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งสอดคล้องกันกับที่ De Waal and Heijden (2015) ทำการศึกษาพบว่า ภาวะความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกกับองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

๖) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรทุกระดับตามกรอบที่องค์กรได้กำหนดอย่างมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ผลลัพธ์ของการดำเนินการส่งผลให้ตัวบุคลากรมีศักยภาพเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพและการปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรหลายประการ เช่น ทำให้บุคลากรมีความรู้ ทักษะและความสามารถที่ดีขึ้น ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าและเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น เสน่ห์ จัยโต (๒๕๕๗) ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

แม้ว่าเงื่อนไขอันเป็นปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในข้างต้นจะก่อให้เกิดผลดีหรือประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งจะมีส่วนทำให้หน่วยงานภาครัฐประสบความสำเร็จต่อการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการจัดการหน่วยงานภาครัฐผู้ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากลอย่างมั่นคง ยั่งยืน และต่อเนื่องในอนาคตได้นั้น แต่กระนั้นก็ตาม การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐเพื่อไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเองก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมาก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาหน่วยงานผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง อีกทั้งยังมองไม่เห็นภาพว่าผลลัพธ์อันจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานยกระดับขีดความสามารถในเรื่องดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลลัพธ์มาสู่หน่วยงานในรูปแบบใด และอย่างไรซ้ำร้ายยิ่งไปกว่านั้น บางส่วนกลับมีมุมมองต่อการพัฒนาหน่วยงานผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงที่แคบ โดยมองว่าการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในหน่วยงานเป็นการเพิ่มภาระให้แก่หน่วยงานมากกว่าการพัฒนาหน่วยงาน

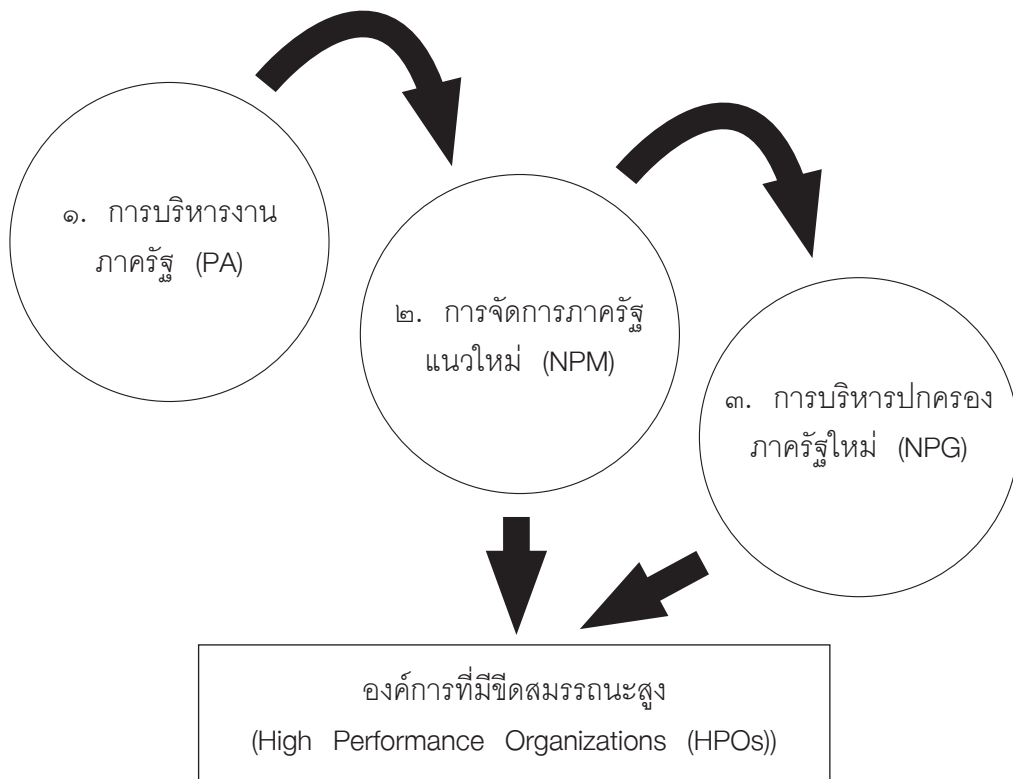
## ๔. บทสรุป

ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐจากการบริหารองค์การระบบราชการที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการสู่การบริหารองค์การเน้นผลลัพธ์ คุณภาพการบริการ และเครือข่าย หรือที่เรียกกันว่าเป็นการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) แต่เดิมนั้นให้ความสนใจต่อการมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การ การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นปัจจัยภายในองค์กรเป็นหลัก โดยการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น (Hierarchy) ใช้องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ แต่มีข้อจำกัดคือให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ

ขณะที่ในเวลาต่อมาก็ได้รับการอุดหนุนใหม่ของข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ขึ้นมา ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆ มาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น เน้นทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร ใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ แต่เน้นใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่มีทางเลือกสาธารณะ (public choice) ทฤษฎีต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction cost theory) และทฤษฎีเจ้าของตัวแทน (principal-agent theory) กระนั้นก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็มีข้อจำกัดคือ การมองข้ามค่านิยมอื่นที่สำคัญในการจัดการภาครัฐ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเชื่อถือได้ การปรับตัวได้ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีค่านิยมที่สำคัญต่างๆ เหล่านี้ในการจัดการภาครัฐ จนกระทั่งเกิดแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) ขึ้นมา ด้วยเหตุผลที่ว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการ เหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน ซึ่งเท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชน ซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ โดยการบริหารปกครองภาครัฐใหม่มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มุ่งเน้นทั้งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยภายนอก และใช้องค์ความรู้ทฤษฎีสถาบันและเครือข่ายเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆ มาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ ประกอบแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากในรูปแบบของเครือข่าย มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งเป็นองค์การที่มีความมุ่งมั่นสูงหรือองค์การที่มีส่วนร่วมสูงในองค์การการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง โดยพื้นฐานคือการสร้างสภาพแวดล้อมภายในที่รองรับความต้องการและความคาดหวังของลูกค้า อีกทั้งยังเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การในแนวตั้งมาสู่รูปแบบองค์การสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นทีมในรูปแบบแนวระนาบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มีจุดสนใจอยู่ที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้ได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทำให้การส่งมอบผลผลิตและการบริการดีขึ้น ปรับปรุงผลการดำเนินการด้านอื่นๆ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ซึ่งสามารถสรุปให้เห็นได้ดังภาพที่ ๑

ภาพที่ ๑ แสดงการบริหารงานภาครัฐกับมิติของเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (สังเคราะห์และพัฒนาโดยผู้เขียน)





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- โกลด์สมิท สตีเฟ่น. (๒๕๕๒). **การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- จุมพล หนิมพานิช. (๒๕๕๐). **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (๒๕๕๘). **การพัฒนาสำนักงานศาลปกครองสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง**. คุษุณินิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๕๑). “ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์.” ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๘-๑๕**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๔๓๙-๔๗๖.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (๒๕๕๑). “รัฐประศาสนศาสตร์กับการปฏิรูประบบราชการ.” ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๘-๑๕**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๑๘๙-๒๔๗.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (๒๕๕๖). **รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: เอส. พี. เจริญ.
- ปวลิน โปะษยานนท์. (๒๕๕๗). **การพัฒนารูปแบบเชิงโครงสร้างองค์กรที่มีสมรรถนะสูงของบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด**. คุษุณินิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปีเตอร์ ดรัคเกอร์. (๒๕๓๗). **โลกใหม่ไร้พรมแดน**. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์ ๑๘๗.
- พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๕๒). “แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ สหรัฐอเมริกา ๒.” ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๑-๗**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๘๘-๒๑๙.
- ภาคภูมิ ถุกษะเมธ. (๒๕๕๓). “องค์กรที่มีสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐ: ตามมุมมองของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์และแนวคิดด้านวัฒนธรรม.” **วารสารวิทยาการจัดการ**, ๒๗(๑: มกราคม-ธันวาคม): ๓๕-๔๘.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๖). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (๒๕๕๖). **แผนยุทธศาสตร์  
การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑)**. กรุงเทพฯ: วิชั่น  
พรีนซ์ แอนด์ มีเดีย.

..... (๒๕๕๗). **เกณฑ์คุณภาพ  
การบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๘**. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรีนซ์ แอนด์ มีเดีย.  
สิริภาพรรณ ลีภัยเจริญ. (๒๕๕๗). “กรอบแนวคิดการพัฒนาระบบความสัมพันธ์  
เชิงสาเหตุพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของบุคลากรสายสนับสนุน  
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.” **วารสารปัญญาภิวัฒน์**, ๕ (ฉบับพิเศษ:  
พฤษภาคม): ๒๙๙-๓๑๑.

สุปัญญา สุนทรนนท์. (๒๕๕๘). “ปัจจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาทรัพยากร  
มนุษย์ และความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน  
ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.” **วารสารปัญญาภิวัฒน์**,  
๗(๒): ๒๘-๔๒.

สุพรรณา เศษแสงศรี และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (๒๕๕๗). “การพัฒนาองค์การสู่การเป็นองค์การ  
ที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.”  
ใน **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของคณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ราชภัฏร้อยเอ็ด**.

เสนห์ จัยโต. (๒๕๕๗). “การพัฒนาต้นแบบการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กร  
สมรรถนะสูง.” ใน **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของสถาบันวิจัยและพัฒนา  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมมาธิราช.

อัมพร ฉำรงลักษณ์. (๒๕๕๖). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance):  
การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: โครงการตำรา  
และสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

- Chaleampol Nuchodom and Wannoo Fongsuwan. (2015). "Factors Affecting High Performance Organizations Within Bangkok's Metropolitan Administration (BMA) Government Offices." **Research Journal of Business Management**, 9(1): 141-156.
- De Waal, André A. and Van der Heijden, Béatrice I. J. M. (2015). "The Role of Performance Management in Creating and Maintaining a High-Performance Organization." **Journal of Organization Design**, 4(1): 1-11.
- Eguchi, Masayoshi. (2007). "New Public Management: As a Means to Reform." **Quarterly Journal of Public Policy & Management**, 1(Special Issue): 1-23.
- Gulick, Luther. (2004). "Notes on the Theory of Organization." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 446-455.
- Henry, Nicholas. (2010). **Public Administration and Public Affairs**. 11th ed., New York: Longman.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for all seasons?." in **Public Administration**, 69(Issue 1): 3-19.
- Osborne, Stephen P. (2010). "Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?." in **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Edited by Osborne, Stephen P. London and New York: Routledge, pp. 1-16.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B. Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). "Transformational Leader Behaviors and Their Effects on Followers' Trust in Leader, Satisfaction, and Organizational Citizenship Behaviors." **Leadership Quarterly**, 1(2), 107-142.
- Prasit Sangomek and Somchai Ratanakomut. (2010). "Criteria Factors of High Performance Organization (HPO) in the Air Force." **Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences**, 2(2): 706-724.

- Quinn, James Brian. (1980). **Strategies for Change: Logical Incrementalism.** Homewood, Ill.: Irwin.
- Robbins, Stephen P. (1990). **Organization theory: Structure, Design, and Applications.** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs. (2003). **Public Administration: an Action Orientation.** 6th ed., USA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Samaratunge, Ramanie and Bennington, Lynne. (2002). "New Public Management: Challenge for Sri Lanka." **Asian Journal of Public Administration**, 24(1: June): 87-109.
- Tolofari, Sowaribi. (2005). "New Public Management and Education." **Policy Futures in Education**, 3(1): 75-89.
- Vipin Gupta. (2011). "Cultural basis of high performance organizations." **International Journal of Commerce and Management**, 21(3): 221-240.
- Waal, André de. (2012). "Applicability of the high performance organization framework in the Middle East: The case of Palestine Polytechnic University." **Education, Business and Society: Contemporary Middle Eastern Issues**, 5(3): 213-223.
- Weber, Max. (2004). "Bureaucracy." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classics of Public Administration.** Wadsworth: Cengage Learning, pp. 43-48.
- Wilson, Woodrow. (2007). "The Study of Administration." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classics of Public Administration.** Belmont, CA: Cengage Learning, pp. 16-27.
- Wright, Deil S. (2007). "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. **Classics of Public Administration.** Belmont, CA: Cengage Learning, pp. 508-523.
- Yamamoto, Hiromi. (2003). **New Public Management-Japan's Practice.** Japan: Institute for International Policy Studies.



# การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Policy Making Incremental Or Non Incremental)

พิจักษณ์ ภูตระกูล\*

## บทนำ

การศึกษานโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบาย นับได้ว่าเป็นความสำคัญอย่างมากต่อสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากหนึ่งในหัวใจหลักของสาขาวิชาดังกล่าว คือ การนำความรู้ที่ได้ไปพัฒนาการบริหารงานสาธารณะ ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่สังคมต้องเผชิญ หากจะถามว่าสิ่งใดคือปัญหาต่างๆ ที่สังคมต้องเผชิญ อาจย้อนมองสิ่งที่ Dewey (1984) เรียกว่า “สาธารณะและปัญหาสาธารณะ (public and its problems)” ซึ่งการศึกษานโยบายสาธารณะจะชวนให้ขบคิดเกี่ยวกับวิธีการที่ประเด็นปัญหาที่ได้รับการนิยามการให้ความหมาย รวมถึงการถูกประกอบสร้าง ตลอดจนวิธีที่ปัญหาเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายและกระบวนการทางการเมือง หรือจะกล่าวจากการให้คำนิยามของ Dye (2002) ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกทำหรือไม่ทำ (Whatever governments choose to do or not to do)” ดังนั้น การจะศึกษาว่าสิ่งใดที่รัฐบาลเลือกทำหรือไม่ทำ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น กระบวนการนโยบาย (policy process) เป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญซึ่งมุ่งเน้นในการศึกษาเชิงพฤติกรรม เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับ

---

\* อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ขั้นตอนต่างๆ ของนโยบาย โดยการพยายามตอบคำถามว่า ทำไมรัฐบาลถึงให้ความสนใจกับปัญหาหนึ่งๆ และไม่สนใจกับปัญหาหนึ่งๆ ทางเลือกนโยบายต่างๆ ก่อตัวขึ้นมาได้อย่างไร ทำไมนโยบายมีการเปลี่ยนแปลง จะช่วยทำให้เข้าใจการกำเนิดขึ้นของนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ซึ่งผู้เขียนมีความสนใจในประเด็นของกระบวนการนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่ม (Incremental) หรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Non Incremental) นั้น มีความแตกต่างกันอย่างไร

จากความสนใจข้างต้น ทำให้ผู้เขียนเห็นความสำคัญและพยายามหาคำตอบ โดยตั้งเป็นวัตถุประสงค์ในการเขียนบทความนี้ว่า ๑) แนวคิดใดเป็นแนวคิดที่สนับสนุนหรือก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่ม (Incremental) หรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Non Incremental) ของกระบวนการนโยบาย และ ๒) ข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวคิดคืออะไร ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายโดยใช้แนวคิดที่สำคัญ ๔ แนวคิด ได้แก่ ๑) ความสมเหตุสมผลแบบจำกัด (bounded rationality) ๒) ตัวแบบส่วนเพิ่ม (incremental model) ๓) ตัวแบบถังขยะ (garbage can model) และ ๔) กระแสนโยบาย (multiple stream)

## ความเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะ

การที่จะทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะควรทำความเข้าใจธรรมชาติของนโยบายสาธารณะก่อนว่า ธรรมชาติของนโยบายสาธารณะ คือการผนวกเอาองค์ความรู้จากหลากหลายแขนงวิชาเข้าไว้รวมกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพของการวิเคราะห์ปัญหาที่สังคมต้องเผชิญ แล้วเสนอเป็นแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป โดยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว อาทิเช่น Harold D. Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom และ David Easton ซึ่งต่างก็เห็นว่าการศึกษานโยบายศาสตร์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความรู้จากหลายแขนงมาประกอบกัน ซึ่งแนวคิดนี้ถูกตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญโดยนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ เช่น Wildavsky (1991) ที่แสดงความคิดเห็นว่า การศึกษานโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวิเคราะห์จำเป็นต้องใช้ศาสตร์ต่าง ๆ มาประยุกต์ร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องเป็นศาสตร์สาขาใดสาขาหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ศาสตร์ที่นำมาประยุกต์นั้นต้องเหมาะสมกับเวลา (time) สถานการณ์ (circumstances) และธรรมชาติของปัญหา (Nature of Problem) นั้น ๆ นอกจากธรรมชาติของปัญหาแล้ว การวิเคราะห์นโยบายก็มีส่วนสำคัญ ดังที่ Wildavsky (1987) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายจะต้องใช้ทั้งศิลป์ (Art) และมีมือ (Craft) กล่าวคือ ผู้ทำการวิเคราะห์จะต้องรู้จักใช้การจินตนาการ เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์นั้นเปรียบเสมือน

บททดสอบของการใช้ความคิด ตลอดจนความสร้างสรรค์ของผู้วิเคราะห์ แต่กระนั้น นักวิชาการที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนของนโยบาย เช่น Sabatier (1999) เสนอให้เห็นว่า โลกแห่งความซับซ้อนของทฤษฎีและกรอบความคิดนั้นทำให้ง่ายได้ เนื่องจากขั้นตอนของนโยบายมีความซับซ้อนอย่างมหาศาล โดยแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

๑. ผู้ขับเคลื่อนนโยบาย (Policy Actors) ที่เป็นกลุ่มสนใจ และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) มีเพิ่มมากขึ้น ทั้งในภาครัฐ เอกชน พลเมือง ทั้งที่เป็นปัจเจก และองค์กรซึ่งมีค่านิยม ความคิด ความเข้าใจ ความสนใจ อำนาจ และผลประโยชน์ ต่างกัน

๒. กระบวนการนโยบายมักจะใช้ช่วงเวลาเป็นสัปดาห์หรือมากกว่า ตั้งแต่ริเริ่ม เพื่อจัดการกับปัญหา จนมีประสบการณ์เพียงพอ และเริ่มนำไปใช้ดำเนินการ (Implementation) ได้จนสามารถเห็นผลกระทบ (Impact) ของนโยบายได้

๓. ในแต่ละประเด็นนโยบาย อาทิเช่น นโยบายสาธารณสุข ประกอบด้วย หลากหลายแผนงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในระดับการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้หน่วยที่จะวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ต้องเชื่อมโยงกับหลายโครงการ

๔. การโต้แย้ง หรือถกแถลงกันในการวางกฎหมาย ระเบียบ หรือการกำหนด แนวทางบริหารจัดการ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางเทคนิควิชาการแต่ละด้าน ส่งผลก่อให้เกิดทางเลือกของการจัดการกับปัญหาหลายประการ ซึ่งแต่ละฝ่ายเข้าใจได้ยาก

๕. ความซับซ้อน และสับสนขององค์ประกอบต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย เป็นผลมาจากการถกเถียงที่มีฐานคิดจากค่านิยม หรือผลประโยชน์หรือความสนใจที่ขัดแย้งกัน ทำให้การถกเถียงกันในกระบวนการนโยบายมีเงื่อนไข และกรอบเกณฑ์ที่ไม่เหมือนกับการถกแถลงทางวิชาการ นอกจากนี้ ผู้ขับเคลื่อนนโยบายแต่ละฝ่ายมักใช้อารมณ์ ในการนำเสนอหลักฐานเหตุผลที่เลือกสรรมา หรือพยายามที่จะลดทอนความชอบธรรม หรือความเป็นตัวแทนของฝ่ายตรงข้าม เพื่อสร้างความได้เปรียบในวาระนโยบาย

อีกกระบวนการหนึ่งที่สำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะคือ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ตามทรรศนะของ Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky (1984) ได้กล่าวถึงแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะทำได้ง่ายไม่ซับซ้อน (Simplicity) เพราะยังมีขั้นตอนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติน้อยเท่าใด โอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวน้อยเท่านั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเขาต้องอาศัยผู้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจจำนวนมากเท่าใด ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และล่าช้ามากขึ้น

นโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้อง ทฤษฎีที่ผิดจะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาด เงื่อนไขสำคัญที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายกำหนดจากส่วนกลางแต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อนโยบายย่อมต่างกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย

## กระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการนโยบายนั้น กระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญอีกกระบวนการหนึ่งที่สังคมต้องเผชิญ และได้มีการนำเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ กระบวนการตัดสินใจต้องเข้ามามีบทบาทในการเลือกวิธีแก้ไขปัญหาซึ่งถูกมองว่าดี และเหมาะสมที่สุด เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ในกระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความรู้ และความสามารถประกอบเข้าด้วยกัน แนวทางการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะนี้ ผู้เขียนขอเสนอกรอบไว้ ดังนี้ คือ

### ๑. กรอบแนวคิดแบบ Rational Approach

กรอบแนวคิดแบบ Rational Approach กรอบการวิเคราะห์นี้เป็นกรอบแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการตัดสินใจใน ๒ ส่วนคือ การตัดสินใจในทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) และการตัดสินใจในระบบราชการ (Bureaucratic Rationality) โดยลักษณะแรกมองว่ามนุษย์เศรษฐศาสตร์ (economic man) ต้องดำเนินการตัดสินใจโดยเปรียบเทียบข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ แล้วเลือกทางเลือกที่สามารถส่งเสริมให้พวกเขาประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่การตัดสินใจในลักษณะที่สองมองว่าการตัดสินใจต้องเป็นกระบวนการที่มีกฎหมายรองรับ และมาจากผู้ที่มีอำนาจ ทั้งนี้เมื่อนำมาประกอบเข้าด้วยกันเป็นกรอบแนวคิดแบบ Rational Approach การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด และสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

กรอบการวิเคราะห์ภายใต้ Rational Approach นั้นสามารถแบ่งออกได้ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. Cost-Benefit Analysis เป็นการประเมินความคุ้มค่าของทางเลือกที่ถูกนำเสนอขึ้นมา ทั้งนี้ ทางเลือกที่จะต้องถูกเลือกนั้นต้องสร้างผลประโยชน์ หรือผลกำไรให้กับการปฏิบัติมากที่สุด



๒. Risk-Benefit Analysis เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยง ตลอดจนผลกระทบทางลบที่จะตามมาจากการนำตัวเลือกไปปฏิบัติ

๓. Decision Analysis เป็นการวิเคราะห์การตัดสินใจของคนเพียงคนเดียวที่ได้คาดการณ์ความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นตามมา

ซึ่งทั้ง ๓ ประเด็นที่ได้นำเสนอมาล้วนมีอัตลักษณ์ร่วมกัน คือ เป็นการประเมินโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาจากสาเหตุ เป็นการตัดสินใจโดยวางเป้าหมาย และมาตรฐานขึ้นมาก่อน แล้วจึงประเมินทางเลือก หลังจากนั้นเลือกทางเลือกซึ่งถูกมองว่าดีที่สุด เนื่องจากสามารถสร้างผลประโยชน์หรือผลกำไรมากที่สุด

Deborah A. Stone (2002) ได้นำเสนอขั้นตอนที่สำคัญของการตัดสินใจตามกรอบ Rational Approach ดังนี้ คือ ๑) การระบุเป้าหมาย ๒) การนำเสนอลำดับทางเลือกที่สอดคล้องกับเป้าหมาย ๓) การประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกแต่ละชนิดไปปฏิบัติ และ ๔) การเลือกทางเลือกที่คิดว่าเหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ Deborah A. Stone ยังกล่าวว่า ภายในกระบวนการกำหนดนโยบายเป้าหมายต่างๆ ไม่ได้ถูกระบุไว้อย่างแน่ชัด (No fixed goals) มักจะขึ้นอยู่กับผลการต่อสู้ของผู้แสดงซึ่งได้เข้ามาเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ตลอดกระบวนการตัดสินใจตามกรอบแนวคิดดังกล่าว สังเกตได้ว่าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจต้องดำเนินบทบาทภายใต้ข้อจำกัด (Bounded Rationality) ในหลาย ๆ ประเด็น ตามที่ Herbert A. Simon (1957) ระบุไว้ว่าเป็นเพราะ

- ๑) ลักษณะของความรู้ไม่มีความสมบูรณ์ บางครั้งมีลักษณะไม่ปะติดปะต่อกัน
- ๒) ผลที่ตามมาบางครั้งไม่เป็นที่รู้จัก
- ๓) ข้อจำกัดเกี่ยวกับความสนใจ มนุษย์มีช่วงความสนใจที่จำกัด
- ๔) มนุษย์โดยทั่วไปเรียนรู้ผ่านการปรับตัวพฤติกรรม แต่อำนาจการสังเกตและการสื่อสารมักไปจำกัดกระบวนการเรียนรู้
- ๕) ข้อจำกัดเกี่ยวกับความสามารถในการจดจำของมนุษย์
- ๖) มนุษย์มักมีข้อจำกัดตามสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาของตน
- ๗) การตัดสินใจของมนุษย์มักจำกัดตามสภาพแวดล้อมขององค์กร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อจำกัดในหลายประเด็นข้างต้น ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถนำเอาวิธีการ ตลอดจนเทคนิคจากหลากหลายแขนงมาประกอบเข้าด้วยกัน เพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้า รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการตัดสินใจ เช่น การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยเหลือในการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ การนำคุณลักษณะ

ของนักบริหาร (Administrative men) เข้ามาตัดสินใจเลือกตัวเลือกที่ให้ผลลัพธ์น่าพอใจมากที่สุดโดยอาศัยสามัญสำนึก เป็นต้น

ถึงแม้ว่ากระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายโดยใช้กรอบ Rational Approach ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่ามีมุมมองของการตัดสินใจที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากมีการให้ความสำคัญกับความคิด จินตนาการ ตลอดจนทรรศนะของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองแต่เพียงกลุ่มเดียว ไม่ตระหนักถึงความสัมพันธ์แบบภายในด้วยตนเอง โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และผู้นำทางการเมือง กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองจะพยายามหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินนโยบาย เพื่อกำหนดเป้าหมายของการตัดสินใจ นอกจากนี้ในกระบวนการตัดสินใจยังมีการเล่นเกมทางการเมืองระหว่างบุคคลที่ถูกผนวกเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจด้วยตนเอง เพื่อกำหนดวาระและนำเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้แม้ว่า Rational Approach ส่งเสริมให้นำเอาเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อประเมินทางเลือกในการตัดสินใจ แต่กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสุดท้ายแล้วผลประโยชน์ที่ได้รับไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่ากับการลงทุนแต่อย่างใด

## ๒. กรอบแนวคิดแบบ Incremental Model

Incremental Model เป็นกรอบแนวคิดที่ถูกพัฒนามาจากแนวคิดศาสตร์แห่งการลองผิดลองถูก (The Science of Muddling Through) ของ Lindblom (1959) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับการวิเคราะห์โดยใช้กรอบการวิเคราะห์แบบเหตุผล โดยประเด็นหลักของกรอบแนวคิดนี้ คือ มุ่งให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิม เนื่องจากมีการตระหนักดีว่านโยบายที่ดีไม่สามารถกำหนดขึ้นได้ตั้งแต่แรกเริ่ม แล้วนำไปใช้ได้กับทุกสถานการณ์ นอกจากนี้ในขั้นของการปรับเปลี่ยนต้องมีการสรรหา และทดลองแนวทางของการดำเนินงานจากวิธีการที่หลากหลาย (Trial and Error) ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจด้วยตนเอง แต่ในเวลาต่อมา Lindblom ได้ปรับความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าอำนาจต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจล้วนถูกจัดสรรอย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือกลุ่มองค์กรใหญ่ๆ ได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมากเหนือกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่การศึกษาและการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจตามกรอบ Incremental Model ของ Lindblom ได้แบ่งประเภทของการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจออกเป็น ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. Simple Incremental Analysis คือการดำเนินการวิเคราะห์เฉพาะนโยบายหรือทางเลือกที่มีลักษณะต่างออกไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิม

๒. Strategic Analysis คือการนำเอาองค์ความรู้ที่มีมาผนวกเข้ากับความคิดของผู้ตัดสินใจ เพื่อทำให้ปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่แลดูง่ายขึ้น หลังจากนั้นจะส่งผลให้สามารถสรรหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้ โดยลักษณะการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องใช้เทคนิคต่างๆ ดังนี้ คือ การสรรหาและทดลองแนวทางของการดำเนินงานจากวิธีการที่หลากหลาย แล้วดำเนินการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ หลังจากนั้นวิจัยการปฏิบัติงาน (Operations Research) บริหารจัดการอย่างมีเป้าประสงค์ (Management by Objectives) และสุดท้ายประเมินแผนงาน รวมทั้งทบทวนเทคนิคต่างๆ ที่ได้คัดเลือกมา

๓. Disjointed Incrementalism คือการมองว่าเป้าหมายที่มีอยู่เดิมนั้นแต่ไม่สมบูรณ์ ต้องมีการปรับเปลี่ยน ทั้งนี้ ไม่ควรวิเคราะห์ตัวเลือกที่มีลักษณะที่คล้ายกันควรมองไปยังประเด็นที่ต้องการแก้ไขเพียงเท่านั้น ไม่ใช่มุ่งความสำคัญไปยังการสรรหาเป้าหมายใหม่ นอกจากนี้ต้องสรรหาและทดลองแนวทางของการดำเนินงานจากวิธีการที่หลากหลาย และสุดท้ายวิเคราะห์ทางเลือกที่เหลืออยู่ รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำตัวเลือกนั้นไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม Hill (2013) ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวคิด Incrementalism Approach ว่ามีความเป็นอนุรักษ์นิยมมากเกินไป (Conservative or Anti-innovation) เนื่องจากเน้นการดำเนินการปรับเปลี่ยนเฉพาะสิ่งที่มีอยู่เดิม ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนแต่เป็นไปเพื่อช่วงเวลานั้นๆ นอกจากนี้ แนวคิดดังกล่าวยังเหมาะสมสำหรับบางสถานการณ์เท่านั้น เช่น สถานการณ์ที่มีความมั่นคง และมีทรัพยากรที่เพียงพอ เนื่องจากต้องใช้ทุนจำนวนมาก และสุดท้ายลักษณะการปรับเปลี่ยนดังที่ได้นำเสนอมาไม่สามารถปรับใช้กับสภาพสังคมที่เป็นจริงได้ เนื่องจากท่ามกลางสภาพสังคมที่เป็นอยู่เดิมไปด้วยความซับซ้อนตลอดจนเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในบทความของ Dror (1967) เรื่อง “Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service” เป็นการวิเคราะห์นโยบายซึ่งเป็นบทบาทวิชาชีพใหม่ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายจะต้องวิเคราะห์ ดังนี้

๑. วิเคราะห์กระบวนการ (Process) นักวิเคราะห์จะต้องเข้าใจการเมืองการมีส่วนร่วม

๒. วิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย (Content) นักวิเคราะห์ต้องวิเคราะห์ทางเลือกผลลัพธ์ ซึ่งอาจจะใช้เทคนิคต้นทุนกำไร-ขาดทุน การกระจายผลประโยชน์จากนโยบายนี้

แต่เทคนิคการวิเคราะห์ที่ Dror เสนอนั้นใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์มากจนกระทั่งนักรัฐศาสตร์วิพากษ์วิจารณ์ว่า เทคนิคการวิเคราะห์เป็นการมองจากมุมเดียวคือเศรษฐศาสตร์ เศรษฐกิจ และประกอบกับ Dror ไม่เห็นด้วยกับการวิเคราะห์แบบส่วนเพิ่ม (incremental) ซึ่งตรงข้ามกับการวิเคราะห์แบบเหตุผลรอบด้าน (ration comprehensive)

### ๓. กรอบแนวคิดแบบ Garbage Can Model

ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) เสนอโดย March and Olsen (1972) เป็นการนำเสนอตัวแบบที่อธิบายถึงการตัดสินใจในองค์การที่ไปไกลกว่าตัวแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ในประเด็นที่ตัวแบบนี้ได้ระบุให้เห็นถึงข้อจำกัดของการใช้เหตุผล โดยโต้แย้งตัวแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป และตัวแบบการตัดสินใจแบบตามความพอใจ (Satisficing Model) ที่วางลำดับขั้นของความกระจ่างแจ้งตามกระบวนการตัดสินใจเป็นสองขั้น ประกอบด้วย ๑) ขั้นมีความตั้งใจ (Intentions) ๒) ขั้นมีความเข้าใจในปัญหา (Understanding of Problems) และการที่ผู้ทำการตัดสินใจสามารถคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างการทำของปัจเจกบุคคลกับองค์การได้นั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในองค์การส่วนใหญ่ตามที่ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะเสนอข้อโต้แย้ง และในอีกด้านหนึ่งที่มีการนำเสนอให้พิจารณา นั่นคือเสนอว่าการตัดสินใจนั้นเป็นกระบวนการเลือกที่จะกระทำการใด ๆ ที่ไม่มีความแน่นอนไว้วางใจไม่ได้และคลุมเครือ ไม่ชัดเจน แต่การตัดสินใจแบบนี้ถือเป็นกิจกรรมที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลได้แสดงออกซึ่งความขัดแย้ง ค่านิยม มายาคติ มิตรภาพ และอำนาจที่มีอยู่วิธีการที่สำคัญคือการตัดสินใจขององค์การตามแบบถังขยะนั้นเป็นตัวแบบการตัดสินใจที่สะท้อนการแสดงออกของความต้องการด้านสังคมและส่วนตัวมากกว่าที่จะยึดติดกับเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ

หากอธิบายตัวแบบถังขยะกับการตัดสินใจขององค์การ (Garbage-Can Model of Organizational Choice) ของ Cohen, March and Olsen เป็นตัวแบบที่จัดการกับปัญหาการอยู่รอดขององค์การในฐานะที่องค์กรต้องจัดการกับความซับซ้อน หรือแม้แต่ปัญหาความดีร้าย และความสับสนโกลาหล รวมทั้งต้องเผชิญกับปัญหาที่เป็นเพียงเรื่องชั่วคราวและทางแก้ไขไม่ชัดเจน ที่ตัดข้ามหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรทั้งแบบแนวนอนและแนวตั้ง ในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ หรือในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวแบบนี้ตั้งคำถามต่อสมมติฐานของความสอดคล้องกัน ความมีเหตุผล และโครงสร้างความมุ่งมั่นของการตัดสินใจระดับองค์กร และตัวแบบนี้เสนอสิ่งที่สวนทางกับภูมิปัญญาดั้งเดิม โดยเสนอว่าเป้าหมายขององค์การไม่คงที่และไม่มีภาระระบุแน่ชัด

กระบวนการในการไปถึงเป้าหมาย ไม่มีการทำความเข้าใจกันเป็นอย่างดีในหมู่สมาชิกองค์กรและสุดท้ายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะดับองค์กรนั้นเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบหรือถึงขั้นไม่มีระบบเลย สิ่งสำคัญที่สุดยังมีองค์ประกอบของกระบวนการตัดสินใจ การระบุปัญหา ทางออก และการเลือกนั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องกันแบบเส้นตรง (อาทิ เช่น การระบุปัญหา การแสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา การเลือกการแก้ไขปัญหาทางเดียวจากตัวเลือกหลาย ๆ ตัวที่เลือกจากข้อดี และการปฏิบัติได้จริงของหนทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ) แต่กลับเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบซุลมุนไขว้เขว (Chaotic Decision Making Process) ที่ซึ่งการแก้ไขปัญหา และปัญหาถูกทิ้งลงไปในถังขยะโดยผู้มีส่วนร่วมในองค์กร จากนั้น ทั้งทางแก้ไขและปัญหาต่างนำมาจับคู่กันใหม่ภายใต้สภาพการณ์ที่เหมาะสม

แน่นอนว่าองค์กรจะถูกนิยามให้เป็นองค์กรไร้ระเบียบ (Organized Anarchies) เป็นองค์กรที่มีการสะสมการแก้ไขปัญหาที่มองหาปัญหา ประเด็นปัญหา และความรู้สึกว่ามีปัญหาเพื่อมองหาสถานการณ์แห่งการต้องตัดสินใจที่ซึ่งผู้ที่ต้องตัดสินใจอาจจะสร้างภาพขึ้นมาเอง การมองหาทางแก้ไขปัญหสำหรับปัญหาที่อาจจะกลายเป็นคำตอบและผู้ที่ทำการตัดสินใจมุ่งมองงานที่ตัวเองจะทำมีเหตุอยู่แล้วเพื่อหาผลของตน เป็นต้น

สรุปการตัดสินใจแบบ Garbage-Can Model

๑. การตั้งวัตถุประสงค์-วัตถุประสงค์จะปรากฏโดยทันที
๒. การวิเคราะห์ วิธีการและจุดหมายปลายทาง-วิธีการและจุดหมายปลายทางเป็นอิสระต่อกัน ความบังเอิญจะเป็นตัวเชื่อมเข้าด้วยกัน
๓. การทดสอบการตัดสินใจที่ดี-ผู้มีส่วนร่วมมีความเห็นว่าข้อสรุปและปัญหาเข้ากันได้
๔. แนวทางในการตัดสินใจ-ความบังเอิญ

โดยสรุป ตัวแบบถังขยะเป็นตัวแบบที่เสนอว่าการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปใช้วิธีรวบรวมข้อมูลอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นระบบที่มีเหตุผลแน่นอน ทว่าผู้ตัดสินใจมักมีคำตอบไว้ก่อนทั้งที่ไม่เข้าใจปัญหาอะไรมากนัก อาศัยการลองผิดลองถูกและดำเนินการอย่างยืดยุ่น การตัดสินใจแบบตัวแบบถังขยะจึงมีทางเลือกชุดหนึ่งไว้รอปัญหาแล้ว หลังจากนั้นผู้มีส่วนร่วมจะผลักดันปัญหามาให้พิจารณา ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจึงเป็นการใช้ทางเลือกที่มีอยู่แล้วปรับให้เข้ากับปัญหา นโยบายสาธารณะจึงเป็นส่วนผสมทั้งตัวปัญหาและผู้มีส่วนร่วมและทรัพยากรอยู่ด้วยกัน

#### ๔. กรอบแนวคิดแบบ Multiple Stream

กระแสนโยบาย (Multiple Stream) พัฒนามาจากแนวคิดตัวแบบถึงขยะของ Cohen, March and Olsen (1972) ซึ่งในทฤษฎีของ Kingdon (1984) ปัจจัยหรือ “กระแส” ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการเข้าสู่วาระนโยบายแบ่งออกเป็นกระแสต่างๆ ซึ่งมีคุณูปการต่อการอธิบายการข้ามผ่านวาระนโยบายจากกล่องวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่กล่องวาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) ตัวแบบของ Kingdon ใช้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงเรื่องหลักๆ ในวาระนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำไม่ถึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป (non incremental change) โดยกระแสที่ Kingdon เสนอไว้มีทั้งสิ้น ๓ กระแส ดังนี้ คือ

๑. **กระแสปัญหา (Problem Stream)** อันเป็นกระแสที่เกิดขึ้นจากข้อวิตกกังวลซึ่งมีผู้คนในสังคมจำนวนหนึ่งตระหนักรู้ถึงและต้องการเปลี่ยนแปลงหรือมีอิทธิพลต่อสิ่งนั้น ตัวอย่างเช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจในระยะยาวของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ซึ่งทำให้สาธารณชนร่วมรู้สึกหรือรับรู้ได้ กระแสปัญหาที่เกิดจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาที่ดีแต่ผลลัพธ์ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการสะสมปัญหาในระดับเล็กจนกลายเป็นวิกฤติ เป็นต้น

๒. **กระแสการเมือง (Political Stream)** เป็นกระแสที่ถูกสร้างขึ้นด้วยการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง เช่น การบริหารราชการแผ่นดินหรือพรรคใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ความพ่ายแพ้ของนิติบัญญัติที่ทรงอำนาจ การเลือกตั้งการลงประชามติ และสภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้อาจส่งผลกระทบและเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน และเมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็จะพบว่าทั้งสองกระแสมีอิทธิพลเป็นอันมากต่อการผลัดวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบายและเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายภายในระบบการเมืองต่อไป

๓. **กระแสนโยบาย (Policy Stream)** เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมกันผลักดันวาระนโยบายจนนำไปสู่การจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือเป็นการระบุนโยบายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ

หากกระแสทั้ง ๓ มาบรรจบกันจะด้วยการกำหนดเงื่อนไขและกิจกรรมของผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneur หรือ Advocacy) หรือจะเป็นเพราะเกิดปรากฏการณ์ที่หน้าต่างทางนโยบาย (Policy Window) เปิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดการตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายขึ้นทั้งกระแสของปัญหา นโยบาย และการเมือง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับวิธีการแก้ไขปัญหาก็จะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแรงกดดันทางการเมือง เมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออก ซึ่งหน้าต่างนโยบายนี้จะไม่ได้เปิดทิ้งไว้นาน ดังนั้นจึงเป็นโอกาสให้ผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur) สามารถผลักดันร่างนโยบายและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ซึ่งจะทำให้มองเห็นทั้งการเกิดขึ้นของปัญหาและการเกิดขึ้นในกระแสการเมือง ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่เชื่อมโยงกับทางเลือกนโยบาย ก็คือการที่ผู้ผลักดันนโยบายซึ่งสนับสนุนทางเลือกนโยบายที่กลุ่มพวกเขาจะเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีโครงร่างของนโยบายไว้เรียบร้อยแล้ว เพียงแต่รอคอยจังหวะให้ปัญหานั้นเกิดขึ้น เพื่อที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาในกระแสการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหาร เป็นต้น ซึ่งบางครั้งหน้าต่างก็จะเปิดกว้างมาก หรือบางครั้งหน้าต่างจะปิดเร็วมาก ถ้าพลาดโอกาสนี้ไปก็ต้องรอคอยต่อไปอีก โดยไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลจะถูกกำหนดขึ้นจากทั้งกระแสของปัญหาและการเมือง โดยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและทางเลือกที่เป็นไปได้

## กรอบแนวคิดทั้ง ๔ กรอบแนวคิดกับการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม

รูปแบบต่างๆ ข้างต้นนั้น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า หากพิจารณาตัวแบบเพิ่มส่วน (Incrementalism Model) ของ Lindblom นั้นสามารถที่จะใช้ได้ดีในสถานการณ์ที่หนึ่งและมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดดังกล่าวมีความเป็นอนุรักษ์นิยม และใช้ได้กับสถานการณ์ที่มีความมั่นคง และมีทรัพยากรที่เพียงพอ แต่หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วก็จะทำให้ไม่สามารถใช้ได้ดี ซึ่งจะเห็นได้ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาว่า หากสังคมยังมีความสลับซับซ้อน เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ภาครัฐมีภารกิจสาธารณะมาก ใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ทำให้การใช้แนวคิดตัวแบบเพิ่มส่วน (Incrementalism Model) อาจจะไม่เหมาะสมต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าแนวคิด Rational Approach สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ดีกว่า เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายสามารถที่จะสร้างนโยบายใหม่โดยใช้ความจำกัดทางข้อมูลและคำนวณผลกระทบอย่างระมัดระวัง อย่างไรก็ตาม

ก็ตามแม้ว่าแนวคิด Rational Approach นั้น ซึ่งเป็นนโยบายทดลองนำมาใช้เป็นครั้งแรก อาจจะไม่สมบูรณ์แบบ แต่ก็สามารถใช้เป็นฐานเพื่อนำไปเข้าสู่กระบวนการนโยบายตามแนวคิดของตัวแบบเพิ่มส่วน (incrementalism model) ได้ หรืออย่างน้อยก็เป็นการนำเสนอเข้าไปเป็นทางเลือกหนึ่งของตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) ได้

ในอีกทางหนึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า ทั้งตัวแบบเพิ่มส่วน (incrementalism model) และตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) นั้นไม่ได้ต้องการเป้าหมายของนโยบาย ในขณะที่ตัวแบบ Rational Approach นั้นจะมีการส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจที่เป็นระบบ มีการตั้งเป้าหมายไว้คอยกำกับอยู่เสมอ มีการเสนอทางเลือก และดำเนินการประเมินทางเลือกแต่ละตัวก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือก ส่วนกรอบแนวคิดแบบกระแสนโยบาย (multiple stream) นั้นมักจะใช้กับนโยบายที่เกิดขึ้นมาใหม่ ซึ่งเกิดจากกระแสทั้ง ๓ มาบรรจบกัน ซึ่งก็เป็นกรอบแนวคิดหนึ่งที่น่ามาวิเคราะห์ได้ว่านโยบายนั้นมีรากฐานหรือที่มาจากสิ่งใด และสมควรที่จะเพิ่มส่วนจากเดิมหรือไม่สมควรเพิ่มหรือว่ายุตินโยบายนั้นๆ



ที่มา: <https://daily.rabbit.co.th>

หากจะสรุปอิทธิพลของแต่ละกรอบแนวคิดที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Policy Making Incremental Or Non Incremental) ให้เข้าใจได้ง่าย ผู้เขียนขอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบ ดังนี้



ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบกรอบแนวคิดที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม

กรอบแนวคิด	การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่ม (Incremental)	การไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Non Incremental)
Rational Approach	เป็นฐานให้เกิดนโยบายส่วนเพิ่มได้	ผู้กำหนดนโยบายสามารถที่จะสร้างนโยบายใหม่โดยใช้ความจำกัดทางข้อมูลและคำนวณผลกระทบอย่างระมัดระวัง ซึ่งจะเกิดนโยบายใหม่ที่อาจจะไม่กำหนดส่วนเพิ่มหรือยุตินโยบายนั้น
Incrementalism Model	สถานการณ์ที่หนึ่ง และมีเสถียรภาพจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มได้ดี	สังคมยังมีความสลับซับซ้อนเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ภาครัฐมีภารกิจสาธารณะมาก ใช้ทรัพยากรจำนวนมาก จะส่งผลต่อการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม
Garbage Can Model	ทางเลือกหนึ่งของการกำหนดนโยบายส่วนเพิ่ม	ไม่เกี่ยวข้องกับการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม แต่ส่วนใหญ่จะเป็นทางเลือกหนึ่งของนโยบายใหม่
Multiple Stream	เป็นรากฐานหรือที่มาของการกำหนดส่วนเพิ่ม	เป็นรากฐานหรือที่มาของการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม

## กรณีศึกษา: การกำหนดนโยบายส่วนเพิ่มหรือการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม

จากข้างต้นผู้เขียนมีความเห็นว่าการศึกษานโยบายสาธารณะในตัวแบบเพิ่มส่วน (Incrementalism Model) มีนักวิชาการกล่าวกันไว้มากมาย เช่น ในตัวแบบของ Dye (2002) ทั้ง ๙ ตัวแบบ ซึ่งตัวแบบการวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือส่วนที่เปลี่ยนแปลงหรือตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ของ Dye นั้นก็ได้ถูกอ้างถึงมาโดยตลอด ซึ่ง Dye เชื่อว่าเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี สามารถประนีประนอมหรือนำเสนอแนะนโยบายใหม่โดยปรับเปลี่ยนเล็กๆ น้อยๆ ได้โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนใหม่ทั้งหมด ทำให้การคัดค้านมีน้อยลง แต่การตัดสินใจแบบนี้จะช่วยเพียงบำบัดในสถานการณ์ปัจจุบัน มีความไม่สมบูรณ์มากกว่าจะช่วยนำไปสู่เป้าหมายทางสังคมในอนาคต ซึ่งตัวแบบนี้เห็นได้อย่างดาษดื่นในวงกรรนโยบายสาธารณะของไทย เช่น นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค อาจจะเป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมจากนโยบายบัตรสุขภาพ หรือนโยบายเรียนฟรี ๑๒ ปี ซึ่งปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในภายหลังเป็นนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี หรือนโยบาย ๑ ตำบล ๑ ผลิตภัณฑ์ ก็ค่อยๆ เพิ่มในส่วนรายละเอียดจากของนโยบายเดิมไปเรื่อยๆ ถ้าหากพิจารณาถึงกรอบความคิดที่มีผลจะเห็นว่าในสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ นโยบายเหล่านี้มักจะได้รับ การเพิ่มส่วนขึ้นไปเรื่อยๆ หรือแม้กระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทางการเมือง ถ้าหากนโยบายเหล่านี้เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนก็จะได้รับการนำมาปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มเติมจากนโยบายเดิม เป็นต้น ซึ่งอาจจะวิเคราะห์จากตัวแบบของ Dye เพิ่มเติมว่าตัวแบบที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายนั้นอาจจะมีแค่ตัวแบบเพิ่มส่วน (incrementalism model) เท่านั้น ซึ่งตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ ล้วนส่งผลต่อการกำหนดส่วนเพิ่มของนโยบายได้เช่นกัน

ในตัวแบบ Non-incremental Model นั้น ยังไม่ค่อยปรากฏมากเท่าใดในการศึกษาในวงกรรนโยบายสาธารณะของไทย ดังนั้นผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างตัวแบบดังกล่าวจากงานเขียนของ Paul R. Schulman (1975) เรื่อง “Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm” ซึ่งบทความนี้เริ่มจากการเกริ่นนำว่าแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะนั้นมีแนวคิดตัวแบบการตัดสินใจแบบเพิ่มส่วน และกรอบแนวคิดนโยบายแบบแยกส่วน (piecemeal) โดยผู้เขียนหยิบยกตัวอย่างโครงการอวกาศของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ ซึ่งผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneurs) มักจะบอกว่าจำเป็นในการพัฒนาระดับความสามารถทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็ต้องสร้างการแข่งขันเช่นกันโดยผ่านนโยบายการศึกษาซึ่งก็ใช้เวลายาวนานถึง ๑๐ ปี กว่าที่จะส่งมนุษย์ขึ้นไปเหยียบดวงจันทร์ได้ และใช้เงิน

งบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งบทความนี้พยายามจะหาแนวทางที่เป็นทางเลือกของนโยบายสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนบทความดังกล่าวพยายามสร้างแนวทางการลดส่วนเพิ่มลง โดยยกตัวอย่างจากการที่สภาของสหรัฐอเมริกาไม่อนุมัติโครงการดังกล่าว เนื่องจากใช้เวลาและงบประมาณมากเกินไป อาจเกิดเสียงต่อต้านจากประชาชนได้ โดยสรุปบทความนี้อ้างถึงการดำรงอยู่ของแนวคิดการไม่เพิ่มส่วน (Non-incremental) การแสวงหาความรู้ทางนโยบายเพื่อวิเคราะห์สรรพาวุธของรัฐศาสตร์ที่มีขนาดใหญ่และไม่เหมาะสม นโยบายส่วนใหญ่จะแสดงให้เห็นถึงการเมืองและการบริหาร ซึ่งมีการอธิบายผ่านนโยบายการสำรวจอวกาศซึ่งในการประเมินนโยบายจะถูกทำลายโดยแนวคิดการไม่เพิ่มส่วนขึ้น (Non-incremental) ผ่านมุมมองของรัฐศาสตร์และอาจนำมาปรับใช้กับมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนบทความได้ทำให้เห็นภาพว่าแท้ที่จริงแล้วในบางนโยบายนั้นไม่จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นต่อยอดจากส่วนเดิมเสมอไป อาจลดลงจากเดิมได้ เช่น นโยบายสำรวจอวกาศของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งอาจจะเกิดจากตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน หรือตัวแบบทฤษฎีเกม ที่คอยถ่วงดุลกันในการกำหนดนโยบายได้ ทำให้จากที่จะเพิ่มส่วนกลายเป็นลดส่วนลง

ถ้าหากวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของไทย เช่น นโยบายด้านสาธารณสุข หรือนโยบายประกันสังคมเรื่องการประกันสุขภาพ ที่อาจจะไม่มีเงินจ่ายคนที่เกษียณได้เพียงพอและกองทุนติดลบ เป็นต้น และยังมีโอกาสทำให้เป็นปัญหากับสถานะทางการคลังภาครัฐด้วย ดังนั้นหากนำแนวคิดทางเลือกนี้มาปรับใช้อาจเป็นการสะท้อน หรือเตือนผู้ประกอบการนโยบายให้ทบทวนนโยบายต่างๆ ที่ออกสู่สาธารณะได้ดีขึ้น

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากระบวนการนโยบายที่เพิ่มส่วนหรือที่ไม่เพิ่มส่วนนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้หากจะดูว่ากระบวนการนโยบายใดที่เป็นนโยบายที่เพิ่มส่วนหรือไม่เพิ่มส่วนนั้น ควรจะกำหนดช่วงเวลาของกระบวนการนโยบาย กระบวนการนโยบายที่เพิ่มส่วนจะทำงานได้ดีในสถานการณ์ที่มีเสถียรภาพและไม่ได้ต้องการเป้าหมายที่แน่ชัด หากถ้าในช่วงเวลาที่สั้น มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้น แนวคิดการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Non Incremental) จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดีกว่ากัน และหากนำนโยบายการไม่กำหนดส่วนเพิ่ม (Non Incremental) มาใช้นั้นในช่วงแรกอาจได้รับการต่อต้าน เนื่องจากประชาชนได้รับผลประโยชน์ในตอนต้นแล้วอาจลำบาก เพราะประชาชนจะไม่ยอมรับต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ตนเองเสียประโยชน์ แต่หากรัฐบาลทำการศึกษาและสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจ เช่น การจะลดสิทธิในเรื่องการประกันสุขภาพ แต่ให้ความรู้แก่ประชาชนในการดูแลสุขภาพตนเองให้ดี ก็อาจจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและสามารถปรับตัวตามนโยบายที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการของรัฐและการคลังของรัฐบาลด้วยในอีกทาง

## บรรณานุกรม

- Cohen, Michael D., March, James G. and Olsen, Jahan P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice." in **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.
- Dewey, John. (1984). "The Public and Its Problems." in **The Later Works**, 2: 1925-1927. (Carbondale: Southern Illinois University Press)
- Dror, Yehezkel. (1967). "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service." in **Public Administration Review**, 27 (September): 197-203.
- Dye, Thomas R. (2002). **Understanding Public Policy**. 10th ed., NJ: Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Kingdon, John W. (2007). "How Does an Idea's Time Come?." in Agendas, Alternatives, and Public Policies. in Shafritz, Jay M., Hyde, Albert C. & Parkes, S. J. **Classics of public administration**. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth, pp. 445-459.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through." in **Public Administration Review**, 19 (Spring 1959): 79-88.
- Hill, Michael. (2013). **The Public Policy Process**. Harlow: Pearson Educational.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1984). **Implementation**. 3rd ed., Berkeley, CA: University of California Press.
- Sabatier, Paul A. (1999). "The need for better theories." in **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, pp. 3-18.
- Schulman, Paul R. (1975). "Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm." in **The American Political Science Review**, 69(4) (December, 1975): 1354-1370.
- Simon, Herbert A. (1957). **Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting**. New York: John Wiley and Sons.

Stone, Deborah A. (2002). **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. 2nd ed., New York: W. W. Norton & Co.

Wildavsky, Aaron. (1987). **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. 2nd ed., New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.

Wildavsky, Aaron. (1991). "Public Policy." in **The Genetic Revolution**. Bernard E. Davis, Ed. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 77-104.



## แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Concept of Political Utility)

รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคนงามภูมิ\*

### บทคัดย่อ

มนุษย์โดยธรรมชาติส่วนใหญ่เป็นสัตว์เห็นแก่ตัว ซึ่งหากคิดเป็นร้อยละแล้ว จะพบว่าความเห็นแก่ตัวของมนุษย์น้อยที่สุดย่อมเกินร้อยละห้าสิบโดยประมาณ ดังนั้นพฤติกรรม การตัดสินใจของมนุษย์จึงขึ้นอยู่กับความเห็นแก่ตัวเป็นฐานคติเบื้องต้น โดยมักจะคำนึง ประโยชน์ที่ตนจะได้รับสูงสุดเรียกว่า อรรถประโยชน์ กล่าวคือ มนุษย์ย่อมจะตัดสินใจเลือก สิ่งที่มีค่าสูงสุดจากบรรดาสิ่งที่มีอยู่เสมอ เฉกเช่นเดียวกันในทางการเมืองเป็นเรื่อง

---

\* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (Associate Professor; Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University); e-mail: zumsa\_17@hotmail.com

ของการตีราคาคุณค่าและการยอมรับในคุณค่าที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งอธิบายด้วย ๔ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน ทฤษฎีจิตวิทยา และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล โดยแต่ละทฤษฎีได้อธิบายคุณค่าทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป เรียกว่า “อรรถประโยชน์ทางการเมือง” หมายถึง ปัจจัยสิ่งเร้าที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยไม่ว่าการตัดสินใจทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมืองใดๆ ก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับประโยชน์สูงสุดที่เขาได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

**คำสำคัญ:** อรรถประโยชน์ทางการเมือง

## **ABSTRACT**

Mostly, human is a selfish animal naturally, if considering as a percentage, will find the selfishness might be not least than fifty percent estimably. Thus, the human's decision behavior base on their selfishness as initial assumptions, so they usually focus on benefits will be got called the utility that prefer what the most value among all thing existed usually is Politics, however, is the matter of the value estimation and the acceptation which can be described with four theories; the deterministic theories, the exchange theory, the psychology theories and the consciously rational theories, each theory explains the political values differently called "Political Utility" which means the stimuli factors affect the political decisions that is to say the political decision of any actor must be based on their supreme interests served or will be served.

**Keyword:** Political Utility

## บทนำ

การเมืองมาจากภาษาอังกฤษว่า Politics อาจเป็นเรื่องของอิทธิพลและผู้ทรงอิทธิพลที่สามารถได้รับหรือกอบโกยสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม อันได้แก่ อำนาจ ความเคารพนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความอยู่ดีกินดี ความมั่นคง ชำนาญ และความรอบรู้ได้มากที่สุด (Lasswell, 1970) หรือเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อการมีอำนาจ (Morgenthau, 1954) ซึ่งเป็นกิจกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการแข่งขันกันในระดับบุคคล กลุ่มคนต่อกลุ่มคน และสังคมต่อสังคม (Wolin, 2006) โดยการใช้อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) จัดการความขัดแย้ง (Conflict) (David, 1965) ผ่านกระบวนการทางสังคมในรูปของกิจกรรมที่มีทั้งการแข่งขันและการร่วมมือ (Bluhm, 2006) นอกจากนี้ นักรัฐศาสตร์ฝ่ายพฤติกรรมการเมือง (Political behaviorist) ให้ความเห็นว่าการเมืองเป็นการต่อสู้เพื่อแสวงหาอำนาจ (Struggle for power) หรือเพื่อที่จะมีอำนาจเหนือผู้อื่น กล่าวคือ (๑) เป็นการต่อสู้เพื่อแสวงหาอำนาจ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคนมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลอื่น และ (๒) เป็นการต่อสู้เพื่อการปกครองซึ่งกันและกัน โดยการต่อสู้นั้นจะมีกฎเกณฑ์หรือไม่มีก็ได้ แต่ก็มีเป้าหมายในการจัดการดูแลให้สังคมมนุษย์ดำรงอยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย จะเห็นได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการปกครอง ไม่ว่าจะสถานการณ์ใดหรือสถาบันใด หากมีการต่อสู้แข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจที่เหนือกว่าย่อมเรียกว่าการเมืองทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องการจัดการเหล่ามนุษย์ให้อยู่ด้วยกันอย่างเป็นสุขสงบ สันติ โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ทางการปกครอง ดังนั้นการเมืองจึงมีความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล เศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติ ซึ่งหากประเทศใดมีระบบการเมืองดี มีความมั่นคง นักการเมืองมีคุณภาพก็จะเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพ

อย่างไรก็ตามสังคมมนุษย์นั้นเชื่อว่าค่านิยมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดพฤติกรรมของบุคคล เพราะค่านิยมจะเป็นเครื่องตัดสินใจกำหนดหรือผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมไปทางใดทางหนึ่ง (สมาน ชาติเครือ, ๒๕๓๕) เป็นเครื่องชี้แนวทางและลักษณะความประพฤติของคน (พนัส หันนาคินทร์, ๒๕๒๐) การสร้างค่านิยมที่ถูกต้องและเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้เกิดขึ้นในสังคม (อานนท์ อภาภิรมย์, ๒๕๒๖) เพราะค่านิยมจะทำหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลนั่นเอง (อารง สุทธาศาสตร์ และคณะ, ๒๕๒๗) “ค่านิยม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Value” ส่วนคำไทยมาจากคำสองคำคือ “ค่า” และ “นิยม” เมื่อรวมกันแปลว่า การกำหนดคุณค่า



คุณค่าที่เราต้องการทำให้เกิดคุณค่างกล่าวนี้มีทั้งคุณค่าแท้และคุณค่าเทียม ซึ่งคุณค่าแท้เป็นคุณค่าที่สนองความต้องการของคุณภาพชีวิต ส่วนคุณค่าเทียมคือสิ่งที่สนองความต้องการอยากเสพสิ่งปรนเปรอชั่วคู่ชั่วยาม เจกเช่นเดียวกันค่านิยมทางการเมือง (Political values) ก็เป็นเสมือนลัทธิทางความเชื่อและหรือความคิดว่าดีที่สุดในการบริหารประเทศ เช่น สวัสดิการสังคม ประชาธิปไตย ความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในห้วงเวลาท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์นี้ ทิศทางของค่านิยมทางการเมืองหลายประเทศในโลกเป็นไปในแนวประชาธิปไตยแบบตะวันตก ประเทศเหล่านั้นได้กำลังปฏิรูปการเมืองการปกครองในแบบเดียวกัน มิฉะนั้นอาจจะถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ หรือใช้กำลังทหารเข้าไปปลดปล่อยด้วยเหตุผลความเป็นประชาธิปไตย ลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตยถูกส่งผ่านข้อมูลข่าวสารในสื่ออย่างหลากหลายเป็นผลให้ประชาชนในหลายประเทศที่รับเอากระแสประชาธิปไตยมีค่านิยมในการเลือกผู้นำที่มีแนวความคิดแบบประชาธิปไตย เรื่องของค่านิยม (Value) จึงเป็นเรื่องเดียวกันกับเรื่องของการเมือง (Politics) หรือเป็นเรื่องมีความสัมพันธ์อาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ พฤติกรรมของมนุษย์เราที่แสดงออกมาย่อมมีสาเหตุมาจากค่านิยมไม่ว่าจะเป็นค่านิยมส่วนตัวหรือค่านิยมทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมทางการเมืองย่อมมีเหตุมาจากค่านิยมทางการเมือง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าหากต้องการการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ดีมีเสถียรภาพนั้น เราจำเป็นต้องพัฒนาค่านิยมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้นั่นเอง

กล่าวได้ว่าค่านิยมทางการเมืองย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออกหรือการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการเข้าไปมีส่วนพัวพันหรือเกี่ยวข้องในการกระทำใดๆ ในกิจกรรมทางการเมือง เริ่มตั้งแต่ระดับความสนใจทางการเมืองไปจนถึงระดับการเป็นตัวแสดงทางการเมือง ค่านิยมนี้เป็นเรื่องของความชอบ/ไม่ชอบ ความพอใจ/ไม่พอใจ การเห็นคุณค่า/ไม่เห็นคุณค่า เหล่านี้ปัจเจกบุคคลย่อมมีวิจารณ์ญาณแตกต่างกันออกไปตามขีดความสามารถและหรือข้อจำกัดของตน กล่าวคือปัจเจกบุคคลเมื่อเห็นคุณค่า มีความชอบ มีความพอใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สิ่งใดสิ่งนั้นย่อมหมายถึงการมีอรรถประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลนั้น ในทางการเมืองก็เช่นเดียวกันผลจากกิจกรรมทางการเมืองที่ปัจเจกบุคคลได้สัมผัสแล้วเห็นคุณค่า มีความชอบ มีความพึงพอใจ เรียกได้ว่าเป็น **“อรรถประโยชน์ทางการเมือง”** และอรรถประโยชน์ทางการเมืองนี้ย่อมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลเจกเช่นเดียวกับค่านิยมทางการเมืองนั่นเอง ทั้งนี้ การตัดสินใจทางการเมืองของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์สูงสุด (Supreme utility) ของทางเลือกเท่าที่มีอยู่ ซึ่งการเห็นคุณค่าของอรรถประโยชน์นั้นอาจเป็นเรื่องของรูปธรรมตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยน

หรือนามธรรมตามทฤษฎีจิตวิทยา เป็นต้น ก็ได้ และผลของการตัดสินใจทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของพฤติกรรมทางการเมือง (Political behavior) ด้วยการได้เข้าไปมีส่วนร่วมพัวพัน เกี่ยวโยง หรือกระทำใดๆ ในกิจกรรมการเมือง (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗)

อย่างไรก็ดีทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility theory) มีพื้นฐานมาจากหลักจิตวิทยาที่กล่าวว่า มนุษย์เราจะทำตามความพึงพอใจของตนเอง เช่น การซื้อสินค้าและบริการย่อมเกิดจากความพึงพอใจที่จะได้รับจากการซื้อสินค้านั้นๆ อรรถประโยชน์ (Utility) จึงเป็นความพอใจที่ผู้บริโภคได้รับจากการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการนั้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นสินค้าชนิดเดียวกันจำนวนเท่ากันอาจให้อรรถประโยชน์ต่างกันได้ในกรณีเวลาที่เวลาต่างกัน หรือผู้บริโภคต่างคนกัน การจะพิจารณาเรื่องความพอใจจำเป็นต้องศึกษาผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งว่าผู้บริโภคคนนั้นจะตัดสินใจซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งมากหรือน้อย ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์หรือความพอใจที่เขาจะได้รับเป็นสำคัญ แจกเช่นเดียวกันกับเรื่องของอรรถประโยชน์ทางการเมืองในทำนองว่าตัวสินค้าและบริการอาจเป็นสินค้าและบริการสาธารณะหรือตัวแสดงทางการเมือง/นักการเมืองที่เสนอตัวเองเป็นผู้เข้าไปมีบทบาททางการเมือง เช่น สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารระดับประเทศ (รัฐบาล) เป็นต้น หรือผลผลิตจากกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้จะนำเสนอคุณค่า (Value) เช่น การให้บริการจากนักการเมือง (โดยทั่วไปนักการเมืองมักจะให้บริการประชาชน แม้ว่าบทบาทนี้จะไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายแต่ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศไทย เช่น ให้บริการด้านคำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือทั้งวัตถุและไม่ใช่วัตถุ เป็นต้น) ตลอดจนการนำเสนอแนวนโยบายสาธารณะที่จะกระทำหรือไม่กระทำในการพัฒนาท้องถิ่นหรือประเทศชาติ การให้บริการหรือแนวนโยบายสาธารณะที่นำเสนอถือว่าเป็นสินค้าและบริการสาธารณะ (Public goods and service) จะเห็นว่านักการเมืองมีให้เลือกหลายคน แนวนโยบายสาธารณะมีให้เลือกจากหลายพรรค ผลผลิตจากกิจกรรมทางการเมืองมีให้เลือกหลากหลาย **“การตัดสินใจทางการเมืองใดๆ ย่อมขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์ทางการเมืองที่คาดว่าจะได้รับ”** ตัวอย่างเช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงย่อมจะพิจารณาว่าเขาเลือกนักการเมืองท่านใด เลือกพรรคการเมืองพรรคใดย่อมพิจารณาแล้วว่าเขาคาดว่าจะได้รับอรรถประโยชน์อย่างไรจากการลงคะแนนเสียงนั้น อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าสนใจต่อมาเห็นจะหนีไม่พ้นว่าอรรถประโยชน์ทางการเมืองคืออะไร ได้แก่อะไรบ้าง มีฐานคติจากทฤษฎีอะไรบ้าง ดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าทำการค้นหาเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบผสมวิธีทั้งการศึกษาเอกสาร (Document research) และปรากฏการณ์ (Phenomena) โดยการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นฐานคติเพื่อสร้างกรอบแนวคิดโดยสังเขป จากนั้นพัฒนากรอบแนวคิดโดยเริ่มการศึกษาจากปรากฏการณ์ (Phenomena) (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ก: ๔๙-๕๑) ด้วยการสังเกตพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน เช่น นักการเมือง ภาคประชาชน ภาคราชการ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตามด้วยวิธีการที่หลากหลาย เป็นต้นว่า วิธีคิดเชิงเหตุผล (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ข: ๑-๑๙) การศึกษานำร่อง (Pilot study) โดยอาศัยหลักการพัฒนาจากทฤษฎีสถานราก (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๘) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีประสบการณ์บูรณาการกับการจัดการความรู้ (KM) (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ค: ๑๓-๓๒) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อหาความลงตัวของการอบการศึกษา (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ง) และตรวจสอบกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีให้เกิดความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการบูรณาการ ระเบียบวิธีที่หลากหลาย (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๖: ๑๖๙-๑๘๕) รายละเอียดดังต่อไปนี้

## แนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอรรถประโยชน์ทางการเมือง

การทำความเข้าใจกับแนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility) จำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่ออธิบายกลไกในลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งพบว่าแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอรรถประโยชน์ทางการเมือง มีดังต่อไปนี้

### ๑. แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Politic economy)

เศรษฐศาสตร์การเมืองเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการตอบสนองความต้องการของประชาชนว่า มีความต้องการแบบไหน ระบบการผลิตและการแจกจ่ายเป็นอย่างไรในการตอบสนองความต้องการดังกล่าว ความแตกต่างระหว่างเศรษฐศาสตร์กับเศรษฐศาสตร์การเมืองมีความน่าสนใจ คือ เศรษฐศาสตร์ (Economics) ในรากศัพท์ของกรีก หมายถึงการจัดการเศรษฐกิจของครัวเรือน ส่วนเศรษฐศาสตร์การเมือง หมายถึงการจัดการปัญหาเศรษฐกิจของรัฐ (นัฐวุฒิ สิงห์กุล, ๒๕๕๗) เศรษฐศาสตร์การเมืองมีความเกี่ยวข้องกับวิชาทางด้านสังคมศาสตร์ที่ศึกษากฎเกณฑ์ของการผลิต (Production) และการแจกจ่าย (Distribution) วัตถุประสงค์ของความมั่งคั่งในสังคมที่มีความแตกต่างในระดับของการพัฒนาสังคมของมนุษย์ ซึ่งพื้นฐานของวิถีชีวิตทางสังคมคือการผลิตสิ่งของ (Material production) เนื่องจากมนุษย์ต้องการอาหาร เสื้อผ้า และสิ่งของอื่นๆ ในการดำรงชีวิต ความต้องการเหล่านี้ทำให้มนุษย์ต้องทำการผลิตและจำเป็นต้องทำงาน แรงงานจึงเป็น

กิจกรรมของสังคมมนุษย์ (Labor is an activity of social man) โดยกำลังในการผลิต (Labor power) คือความสามารถของมนุษย์ในการทำงาน เป็นผลรวมของพลังทางสรีระทางกายภาพ (Physical) และจิตวิญญาณ (Spiritual) ที่สามารถผลิตวัตถุแห่งความมั่งคั่งนั่นเอง (Dutt and Rothstein, 1957: 1) เศรษฐศาสตร์และการเมือง หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์และการดำเนินการทางการเมือง โดยที่วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ที่มีเป้าหมายให้มนุษย์ปัจเจกชนบรรลุซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุด หรือหากเป็นสังคมก็คือทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการที่พยายามดำเนินการให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นเศรษฐศาสตร์และการเมืองจึงเป็นการนำเอาความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ไปผสมกับกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ (อภิชาติ พันธเสน, ๒๕๕๗)

อย่างไรก็ดีนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักถูกสอนให้ไม่ควรไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางสาธารณะ จึงควรเป็นบทบาทของนักการเมืองเนื่องจากเป็นบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน โดยหลักการแล้วการตัดสินใจของนักการเมืองโดยเฉพาะการอยู่ในอำนาจทางการบริหารรัฐกิจ ควรจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือสวัสดิการของสังคมสูงที่สุด อย่างไรก็ตามการตัดสินใจโดยธรรมชาติของมนุษย์มีเหตุปัจจัยหลายตัวมาประกอบการตัดสินใจ เช่น ผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์พวกพ้อง ผลประโยชน์เฉพาะหน้า ผลประโยชน์ในระยะยาว ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์อื่น ๆ ฯลฯ จึงเป็นเหตุให้ผลของการตัดสินใจของนักการเมืองอาจไม่นำไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสวัสดิการของสังคมสูงที่สุด

วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเท็จจริงคือทรัพยากรนั้นมีอยู่อย่างจำกัด (Limited resources) แต่เมื่อผนวกเข้ากับความต้องการอันไม่มีที่สิ้นสุด (Unlimited wants) ของมนุษย์ ย่อมก่อให้เกิดความขาดแคลน (Scarcity) จึงจำเป็นต้องมีการจัดสรร (Allocation) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทว่าปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญ คือ การได้อย่างเสียอย่าง (ธานี ชัยวัฒน์, ๒๕๕๙) ดังนั้นเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงมองในอีกด้านหนึ่งของเรื่องเดียวกันกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยใช้ความขัดแย้ง (Conflict) ระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นตัวเล่าเรื่องแทนที่การใช้ทรัพยากรเป็นตัวเล่าเรื่อง เช่น Karl Marx ใช้ความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นตัวเล่าเรื่องระบอบทุนนิยม ดังนั้นภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรและ

ความไม่จำกัดของความต้องการได้ก่อให้เกิดความขาดแคลนที่นำไปสู่คำถามที่ว่า จะจัดสรรอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นคำถามสำคัญของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ขณะที่เมื่อมีความขาดแคลน ในอีกด้านหนึ่งก็ย่อมมีกลุ่มที่ได้และกลุ่มที่ไม่ได้ ซึ่งไม่ว่าจะมีรูปแบบการจัดสรรอย่างไร ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นจากกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการ ดังนั้นเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ใช้ความขัดแย้งนี้เองเป็นตัวเล่าเรื่องเพื่อให้เกิดการคำนึงถึงหลาย ๆ กลุ่มในสังคมนั่นเอง (ธานี ชัยวัฒน์, ๒๕๕๙)

เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) จึงพยายามจะนำแนวคิดด้านอื่น ๆ เข้าไปรวมด้วย เช่น สังคม วัฒนธรรม ประเพณี พฤติกรรมของคน กฎหมาย การเมือง โดยการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างของระบบมากกว่าที่จะพิจารณาแต่ในเชิงคณิตศาสตร์และตรรกะบนการตั้งสมมติฐาน (ทวี หมื่นนิกร, ๒๕๕๔) ซึ่งแท้จริงแล้ว บทบาทที่สำคัญของเศรษฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐอย่างแนบแน่น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๕๗) ดังนั้นแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้ถือว่าเป็นเงื่อนไขจากภาครัฐเพื่อให้พลเมืองได้ตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น หากรัฐบาลออกนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของพลเมืองอย่างเหมาะสม พลเมืองก็จะให้การสนับสนุนรัฐบาล ตรงกันข้ามหากออกนโยบายที่ขัดแย้งกับความต้องการก็มักจะเกิดการต่อต้านจากภาคประชาชน

## ๒. แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public choice)

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นสาขาหนึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นต้นมา เป็นหัวของกระแสการให้ความสำคัญกับการปล่อยให้กลไกของตลาดทำหน้าที่อย่างเต็มที่ (Dennis, 2003: 2) อิทธิพลของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีต่อการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ เป็นต้นมา โดยมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เข้ามาร่วมประชุมกันภายใต้หัวข้อ การพัฒนาในสาขานิรนามของรัฐประศาสนศาสตร์ (Development in the 'no-name' field of Public Administration) (Vincent and Elinor, 1971: 203) คำว่า “ทางเลือกสาธารณะ” ถูกนิยามว่าเป็นการใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการตัดสินใจทางการเมือง (Dennis C. Mueller, 2003: 1) ทำให้ขอบเขตเนื้อหาของทางเลือกสาธารณะจึงเหมือนกับทางรัฐศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ การลงคะแนนเสียง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียง พรรคการเมือง ระบบราชการ (Dennis, 2003: 1) นอกจากนั้นในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความสนใจในตัวแบบเชิงเหตุผล เพื่อเป็นเครื่องมือของการกำหนดนโยบาย โดยพิจารณาทางเลือกสาธารณะเกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะ (Public service and goods) ทางเลือกสาธารณะจึงเป็นวิชาที่มุ่ง

เอาความรู้ในรูปแบบสหวิทยาการจากเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา การบริหารธุรกิจ มาประยุกต์ใช้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ดีขึ้น โดยมีฐานคติ (Assumption) ดังนี้ (๑) ปัจเจกบุคคลเป็นคนเห็นแก่ตัว ต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุด ทางเลือก สาธารณะจึงเสนอสิ่งจูงใจ (Incentives) เน้นการสร้างสิ่งจูงใจทางบวก (Positive incentives) ยังมีสิ่งจูงใจทางบวกมากเท่าไร ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากยิ่งขึ้น (๒) การจัดระบบการบริหารให้มีความสะดวก ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความโปร่งใส สุจริต เกิดความพึงพอใจ ประหยัดค่าใช้จ่ายของประชาชน สร้างรายได้แฝงให้ประชาชน (๓) การรับฟัง (Voice) จัดระบบให้รับฟังความต้องการของประชาชน (๔) มีการแข่งขัน (Competition) ยิ่งมีการแข่งขันมากเท่าไร ประโยชน์ก็ยิ่งตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการมากขึ้นเท่านั้น (๕) ข้อมูล (Information) ถ้าประชาชนรู้ ประชาชนก็จะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งต้องมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ถูกต้อง (๖) ระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulation) ได้แก่ การกระทำความผิดที่เป็นความผิดโดยตัวของมันเองสามารถดำเนินการได้เลย ส่วนความผิดที่บัญญัติขึ้นภายหลังต้องมี Regulation และ Incentive เช่น ใครมีปิ่นเถื่อนในครอบครองให้นำมาคืนหลวงจะไม่เอาโทษ (๗) ความเหมือนและความแตกต่าง (Uniformity & Differentiation) ทางเลือกสาธารณะเสนอว่า ยิ่งเหมือนกันยิ่งมีประสิทธิภาพต่ำ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการเท่าใดนัก แต่หากยิ่งต่างกันยิ่งสนองต่อความต้องการได้ดีกว่า กฎระเบียบถ้าเหมือนกันก็จะไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละแห่งที่ต่างกัน (๘) ประชาชนร่วมทำ (Citizen co-producers) ทางเลือกสาธารณะเสนอให้มีการขยายให้มากขึ้นเรื่อยๆ เช่น แนวคิดอาสาสมัคร เป็นต้น (๙) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ทางเลือก สาธารณะสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการให้บริการ เพราะจะก่อให้เกิดการบริการ ที่รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า และเป็นประชาธิปไตย (๑๐) ตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) (๑๑) รวมอำนาจ (Centralization) ในบางกิจกรรมของรัฐ เช่น การประกาศสงคราม นโยบายการต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลัง และ (๑๒) ซ้ำเสริมและซ้ำซ้อน (Redundancy & duplication) ซ้ำเสริม เช่น โรงพยาบาลต้องมีระบบปั่นไฟสำรองเพื่อความมีเสถียรภาพมากขึ้น

### ๓. ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility theory)

อรรถประโยชน์เป็นความพอใจที่ผู้บริโภคได้รับจากการอุปโภคบริโภคสินค้าหรือ บริการในรูปแบบของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ในระยะเวลาหนึ่ง ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง และการได้มีกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้น (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, ๒๕๕๐: ๙๐; สิทธิ ธีรธรรม, ๒๕๕๑: ๑๔) อรรถประโยชน์เป็นความสามารถของสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง

ที่ทำให้เกิดความพอใจแก่ผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้นๆ โดยทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility theory) อธิบายพฤติกรรมของผู้บริโภคตัดสินใจบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์หรือความพอใจสูงสุดภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ การอธิบายตามแนวทฤษฎีนี้ อยู่ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า ผู้บริโภคมีการบริโภคสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดในเวลาต่อเนื่องกัน และการบริโภคสินค้าแต่ละชนิดเป็นอิสระต่อกัน และยังมีข้อสมมติเพิ่มเติมว่าอรรถประโยชน์สามารถวัดเป็นหน่วยๆ ได้ ซึ่งหน่วยของอรรถประโยชน์นี้เรียกว่า “ยูทิล” (Util) ตามนัยแห่งทฤษฎีนี้ผู้บริโภคจะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดหรือบรรลุดุลยภาพก็ต่อเมื่อบริโภคสินค้าทั้งสองชนิดจนกระทั่งอรรถประโยชน์หน่วยท้ายของเงินหนึ่งบาทที่ได้จากการซื้อสินค้าแต่ละชนิดมีค่าเท่ากันพอดี อย่างไรก็ตาม “อรรถประโยชน์ (Utility)” มีความแตกต่างจาก “ประโยชน์ (Advantage)” สินค้าบางอย่างมีประโยชน์ แต่อาจจะไม่มีอรรถประโยชน์ก็ได้ เพราะอรรถประโยชน์ไปผูกติดกับความรู้สึกพอใจซึ่งเป็นเหตุผลเชิงจิตวิทยา (Psychology) การสร้างหรือเพิ่มอรรถประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะทำได้ ดังนี้ (รัตนา สายคณิต และชลลดา จามรกุล, ๒๕๔๘; นราทิพย์ ชุตินวงศ์, ๒๕๔๖) (๑) อรรถประโยชน์โดยรูปจากการแปรรูป (Form utility) คือการเปลี่ยนแปลงรูปร่างสินค้า เช่น การนำข้าวเปลือกมาสีเป็นข้าวสาร นำแผ่นเหล็กมาทำตู้ นำผ้ามาตัดเสื้อ นำถั่วเหลืองมาสกัดเป็นน้ำมัน (๒) อรรถประโยชน์โดยเวลา (Time utility) คือการเก็บรักษาสิ่งของเอาไว้ให้ผู้บริโภคได้บริโภคตามเวลาที่ต้องการ สินค้าบางชนิดอาจบริโภคได้เฉพาะบางฤดูกาล เช่น ผลไม้ นำมาผลิตเป็นผลไม้กระป๋อง พอคั่วส่ง พอคั่วปลิก เป็นต้น (๓) อรรถประโยชน์โดยสถานที่ (Place utility) เกิดจากการขนย้ายสินค้าแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง เช่น ขนส่งแร่จากในเหมืองมาในเมือง ขนส่งน้ำมันจากโรงกลั่นไปยังภูมิภาคต่างๆ ฯลฯ พอคั่วขายส่งส่งสินค้าไปยังร้านค้าปลีก ทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้สะดวก (๔) อรรถประโยชน์โดยการเป็นเจ้าของเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ (Possession utility) สินค้าบางชนิดจะมีการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หลายทอดกว่าจะถึงผู้บริโภค คือกรรมสิทธิ์จะเปลี่ยนจากผู้ผลิตไปยังพ่อค้าขายส่ง พ่อค้าขายปลีก จนถึงผู้บริโภค หรือผู้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าขายสินค้า เช่น รถยนต์ บ้าน ที่ดิน และ (๕) อรรถประโยชน์โดยการบริการ (Services utility) ผู้ที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากการให้บริการ เช่น บริการขนส่ง หนายความ แพทย์ การประกันภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ได้เกิดกระแสแนวคิดแบบประโยชน์นิยม (Utilitarianism) โดยมีนักปรัชญาคนสำคัญคือ Jeremy Bentham (ค.ศ. ๑๗๔๘-๑๘๓๒) และ John Stuart Mill (ค.ศ. ๑๘๐๖-๑๘๗๓) โดยแนวคิดนี้ได้ถือเอาประโยชน์สุขเป็นเกณฑ์ตัดสินความผิด ถูก ชั่ว ดี กล่าวคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุข

มากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุดถือว่าเป็นการกระทำที่ดี สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ตัดสินการกระทำคือปริมาณความสุขที่เป็นผลจากการกระทำ ความถูกต้องของการกระทำ ขึ้นอยู่กับแนวโน้มที่การกระทำนั้นจะก่อให้เกิดความสุข ความผิดขึ้นอยู่กับแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดสิ่งที่สวนทางกับความสุข (Henry R. West, 2004; วิทย์ วิศทเวทย์, ๒๕๓๒: ๙๙) ดังนั้นประโยชน์นิยมจึงเสนอว่าเมื่อเราต้องเลือกระหว่างการกระทำสองอย่าง วิธีเลือกก็โดยการพิจารณาว่าการกระทำแต่ละอย่างจะนำไปสู่ผลอะไรบ้าง จะก่อให้เกิดความสุขเท่าไร ความทุกข์เท่าไร เมื่อหักลบกันแล้ว การกระทำใดก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดจึงควรเลือกการกระทำนั้น

#### ๔. ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational choice)

หลักการสำคัญของ Rational Choice Theory คือ เชื่อว่ากิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์เกิดขึ้นจากการไตร่ตรองและตัดสินใจกระทำอย่างมีเหตุผล โดยมนุษย์เลือกที่จะกระทำกิจกรรมพื้นฐานง่ายๆ ตั้งแต่การดื่ม กิน ซื้อสินค้า ไปจนถึงกิจกรรมที่สำคัญต่ออนาคต เช่น การศึกษา การเลือกประกอบอาชีพ การมีครอบครัว ต่างเกิดขึ้นหลังจากที่คิด ไคร่ครวญ ไตร่ตรองอย่างรอบคอบด้วยเหตุด้วยผลด้วยประการทั้งปวงแล้ว (Scott, 2000; บุญอริ ยีหมะ, ๒๕๔๓) ในทางวิชาการได้นำเอาทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลไปใช้หลายวงการ เช่น (๑) ในมิติทางรัฐศาสตร์ (Politics) ได้อธิบายที่มาของ Rational Choice Theory มาจากหลักปรัชญาการเมืองที่เชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล เช่น David Hume เสนอว่า เหตุผลเป็นเครื่องมือที่ถูกมนุษย์นำมาใช้ในการกระทำ (Action) เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ตนเอง (Anand, 1993: 3) (๒) ในมิติทางเศรษฐศาสตร์ (Economy) ให้ความสนใจต่อพฤติกรรมของมนุษย์ จากคำอธิบายของ Adam Smith ที่มองว่ามนุษย์เป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) และนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้บริโภคที่มีเหตุผลโดยสมมติฐานสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ผู้บริโภคจะตัดสินใจเลือกบริโภคจากทางเลือกที่มีอยู่อย่างจำกัด อันเป็นผลมาจากรายได้ของตนเองกับราคาของสินค้า ประการที่สองคือ จากรายได้และราคาสินค้า ซึ่งส่งผลต่อจำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคจะเลือกในประการแรกที่กล่าวมานั้น ในที่สุดผู้บริโภคจะเลือกบริโภคสินค้าที่ให้อรรถประโยชน์สูงสุด (Utility maximization) แก่ตนเอง โดยคำนึงถึงปัจจัยเรื่องรายได้และราคาสินค้า (๓) ในมิติทางสังคมวิทยา (Sociology) ได้นำแนวคิดของ Rational Choice Theory มาสร้างเป็นทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social exchange theory) เพื่ออธิบายว่าทำไมคนในสังคมจึงสละจากการอยู่เพียงลำพังมาปฏิบัติสัมพันธ์กับผู้อื่น ขณะที่การแสดงทางเศรษฐกิจให้คนมีความสัมพันธ์กันมาจากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ



ส่วนสังคมวิทยาอธิบายการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social interaction) ว่า เกิดจากความต้องการของมนุษย์ที่จะแลกเปลี่ยนการยอมรับและค่านิยมทางสังคมอื่นๆ โดยมีปัจจัยเรื่องรางวัลหรือผลตอบแทน (Reward) กับการลงโทษ (Punishment) ทางสังคมเป็นเงื่อนไขในการเลือกแนวทางของการกระทำ (Course of action) ที่ดีที่สุด เพื่อให้ตนเองได้กำไรทางสังคมตอบแทนกลับมานั่นเอง (๔) ในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) ทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ James Buchanan ร่วมกับ Gordon Tullock (David A. Reisman, 1990) เป็นผู้พัฒนาทฤษฎีนี้มีชื่อเสียงโด่งดังจนได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖ เขานำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่เน้นเรื่องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ (Maximize utility) มาศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของรัฐบาลอเมริกันที่มีส่วนสำคัญในการแจกจ่ายสินค้าสาธารณะ (Public goods) แก่ประชาชน โดยมีสมมติฐานว่านักการเมืองและข้าราชการอาสาเข้ามาทำงานเพื่อสาธารณะ แต่มีแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานไม่ต่างจากแรงจูงใจของผู้บริโภคในตลาดสินค้าคือ มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) มากกว่าประโยชน์ส่วนรวม (Public interest) ดังนั้นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงเสนอว่านโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมาจึงต้องมุ่งสนองตอบต่อประชาชนเพื่อคะแนนความนิยมที่ตนเองจะได้รับตอบกลับมาเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งใหม่

### ๕. แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง

แนวคิดที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองคือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยพฤติกรรมทางการเมือง เป็นการอธิบายการแสดงออกทางการเมืองที่มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียง การเข้ารับสมัครรับเลือกตั้ง การเข้าร่วมประชาพิจารณ์ การเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง ประกอบด้วย

**๕.๑ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories)** ทฤษฎีนี้มีฐานคติว่าปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการเมือง หรือภูมิหลังของคนมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการเมือง ซึ่งมีแนวความคิดหลัก ได้แก่ ตัวแบบแรงผลักดันทางสังคม (Social forces) (Lazarsfeld, 1968) และทฤษฎีสนาม (Field theory) (Lewin, 1952) เป็นทฤษฎีเสนอเงื่อนไขที่กำหนดรูปแบบของพฤติกรรม โดยนำแนวคิดทางสังคมวิทยาเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล (SES: socioeconomic status) มาอธิบายความแตกต่างในพฤติกรรมของคน (ทิตยา สุวรรณะชฎ, ๒๕๔๓: ๓๘) โดยใช้ศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งทฤษฎีนี้มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า (๑) บุคคลที่มี

สถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมเหมือนกันมักจะได้รับประสบการณ์และการอบรมกลุ่มมเกลลาที่คล้ายคลึงกัน จึงมีปฏิกริยาตอบสนองต่อสิ่งเร้าคล้ายคลึงกัน และ (๒) บุคคลที่อยู่ในสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันจะถูกหล่อหลอมโดยประสบการณ์ให้มีบุคลิกภาพทัศนคติ แรงจูงใจ และความรู้สึกนึกคิด ที่แตกต่างกัน บุคคลย่อมมีการแสดงออกในแบบแผนที่แตกต่างกัน และได้สรุปเป็นกฎ คือ (๑) บุคคลมีความนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของตน และ (๒) การตัดสินใจของบุคคลเป็นไปตามคุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของเขา มิใช่เพราะประเด็นปัญหาทางการเมือง

**๕.๒ ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories)** ให้ความสนใจต่อปัจจัยทางด้านความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเมือง ตัวแบบทางจิตวิทยาที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจศึกษามาก ได้แก่ พฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อันเกิดขึ้นจากความผูกพันทางจิตใจต่อพรรคการเมือง ซึ่งเน้นศึกษาอิทธิพลของความผูกพันกับพรรคการเมือง (Party identification) ความผูกพันกับพรรคการเมืองคือความจงรักภักดีหรือความเชื่อที่มีต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง คล้าย ๆ กับประชาชนเชื่อต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือศาสนาว่าจะสามารถสนองประโยชน์ตามที่ตนต้องการได้ และพร้อมที่จะปฏิบัติตามความเชื่อนั้น ในขณะที่เดียวกันก็จะมีการถ่ายทอดความเชื่อนั้นต่อกันไปในรูปของกระบวนการเรียนรู้ในสังคม (Harrop and Miller, 1987)

**๕.๓ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory)** George (1958) ได้พัฒนาทฤษฎีการแลกเปลี่ยน โดยเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งแตกต่างไปจากสัตว์โลกชนิดอื่น กล่าวคือมนุษย์จะคบหาสมาคมกันอย่างใกล้ชิดหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับ การสนองตอบความต้องการและทำประโยชน์ช่วยเหลือกันและกันมากน้อยเพียงใด ความต้องการและผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่ร่วมกัน สำหรับในเรื่องของเศรษฐกิจแล้วสามารถอธิบายได้ว่าการสูญเสียประโยชน์ การได้รับรางวัลและการได้กำไร เป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานในการคบหาสมาคม การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การบริการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ดี คนเราก็จะแสดงพฤติกรรมต่อผู้อื่นที่ซึ่งจะทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุด ถึงจะสูญเสียอะไรไปบ้างก็เป็นการสูญเสียเพียงเล็กน้อย ผลจากการที่เราได้กระทำอะไรไปแล้ว คือรางวัลหรือกำไรจำนวนมากกว่าผู้อื่นที่สนองตอบความต้องการของเรา (Doyle Paul Johnson, 1981) ทฤษฎีแลกเปลี่ยนในทางสังคมวิทยาเน้นความสัมพันธ์ของคู่สัมพันธ์ในการตอบสนองความต้องการของกันและกัน โดย Storer (Storer, 1966; สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ๒๕๔๖: ๓๖-๓๗) ได้วางหลักการของความสัมพันธ์ ดังนี้ (๑) ฝ่ายหนึ่งต้องการสิ่งของจากอีกฝ่ายหนึ่ง และมีความเชื่อว่าฝ่ายนั้นจะยินดีแลกเปลี่ยน

สิ่งของกับตน (๒) สิ่งของที่ต้องการนั้นต้องได้มาโดยผู้ที่มีสิ่งของนั้นจริง ๆ และการแลกเปลี่ยน ต้องมีความยุติธรรมและคงอยู่เท่าที่ทั้งสองฝ่ายต่างรู้สึกว่ามีประโยชน์ในการแลกเปลี่ยน (๓) ทั้งสองฝ่ายต้องไม่แลกเปลี่ยนสิ่งของที่ไม่เหมาะสมกัน เช่น ฝ่ายหนึ่งต้องการค่าจ้างแรงงาน แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้เพียงแค่ว่าขอบคุณซึ่งไม่ตรงกับความต้องการ

#### ๕.๔ ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories)

ทฤษฎีนี้เน้นที่ปฏิริยาความสำนึกตรรกะของผู้อยู่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีต่อนโยบายของพรรคการเมือง สภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และค่าบริหารการเลือกตั้ง เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้เป็นเหมือนกรอบความคิดเชิงเหตุผล (Rational framework) ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเหมือนกับการตัดสินใจของผู้บริโภคในด้านเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดที่สำคัญคือ แนวคิดของ Anthony Downs เขียนเรื่อง An Economic Theory of Democracy และ Key ที่เขียนเรื่อง The Responsible Electorate (V. O. Key Jr. 1966) ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับเหตุผลของมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) มาใช้ศึกษาการตัดสินใจทางการเมือง สำนึกเชิงเหตุผลของบุคคลจึงเป็นเรื่องของต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-benefit) ซึ่งเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมทางการเมือง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผล (The Rational Choice Model) สำหรับแนวความคิดของ Anthony Downs (1957: 6) มีสมมติฐานการวิเคราะห์การตัดสินใจว่าทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล ดังนั้นคนทุกคนย่อมตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเสมอ โดยมีนิยามของการตัดสินใจ ดังนี้ (๑) สามารถตัดสินใจได้เสมอเมื่อเผชิญกับทางเลือกต่างๆ ในการตัดสินใจ (๒) มีการจัดลำดับทางเลือกต่างๆ ไว้ตามลำดับความสำคัญตามความเห็นของผู้ตัดสินใจ (๓) การจัดลำดับนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนได้ (๔) ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางเลือกที่จัดลำดับไว้สูงสุดเสมอ และ (๕) เมื่อสถานการณ์เหมือนกัน การตัดสินใจย่อมเหมือนกัน

จากการประมวลแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมา พบว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้ให้ความสำคัญของผลิตผลของภาครัฐ หรือ ด้วนโยบายสาธารณะ (Public policy) ว่าจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของพลเมืองให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ กล่าวได้ว่าทั้งสองทฤษฎีได้ให้ความสำคัญกับสิ่งเร้าภายนอกตัวบุคคลที่มีผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของพลเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้การสนับสนุนเพราะได้เห็นคุณค่า หรือทำการต่อต้านเพราะได้รับผลกระทบในทางเสียหาย ส่วนทฤษฎีอรรถประโยชน์ ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และทฤษฎีการตัดสินใจทางการเมืองเป็นเรื่องแรงกระตุ้นภายในตัวบุคคลหรือเป็นการใช้วิจารณญาณของปัจเจกบุคคลว่าจะให้คุณค่า (Value) กับสิ่งใดมากกว่า ซึ่งวิจารณญาณตัวนี้แฝงไปด้วยค่านิยม (ความชอบ/

ไม่ชอบ เป็นต้น) เช่น ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) อธิบายคุณค่าตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology Theories) อธิบายคุณค่าตามจิตใจของปัจเจกบุคคล ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) อธิบายผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theories) อธิบายคุณค่าตามหลักการหรือตามทฤษฎี เช่น ทฤษฎีประชาธิปไตย ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เป็นต้น

## อรรถประโยชน์ทางการเมือง

อรรถประโยชน์ (Utility) เป็นเรื่องของกาทำให้คุณค่า (Valuation) บนพื้นฐานของสิ่งเร้าภายนอกตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และแรงกระตุ้นภายในตามทฤษฎีการตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้นอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility) จึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือคุณค่าต่อสิ่งเร้าที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมืองที่บุคคลได้สัมผัส ซึ่งอาจจะเป็นนามธรรมหรือรูปธรรมก็ได้ ทั้งนี้ความแตกต่างของคุณค่าย่อมขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณของปัจเจกบุคคล อรรถประโยชน์ทางการเมืองมีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจทางการเมืองบนข้อสมมติฐานว่า “การตัดสินใจทางการเมืองของบุคคลตั้งอยู่บนพื้นฐานของอรรถประโยชน์ทางการเมือง กล่าวคือบุคคลย่อมมีเหตุผลในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะที่จะทำให้ตนได้รับความพอใจสูงสุดภายใต้ระดับข้อจำกัดหนึ่ง”

### ๑. นิยามของอรรถประโยชน์ทางการเมือง

อรรถประโยชน์ทางการเมือง หมายถึง สิ่งเร้าภายนอกตัวบุคคลที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง รูปแบบการเมือง ผลผลิตทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบทางการเมือง เป็นต้น เช่น ความนิยมชอบชมในตัวของสมัคร กระแสนิยมในพรรคการเมือง การได้รับประโยชน์ต่างตอบแทน การแจกจ่ายสิ่งของ การซื้อเสียง แนวนโยบายสาธารณะ ตลอดจนสิ่งที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตทั้งที่เป็นรูปธรรมหรือนามธรรม ทั้งประโยชน์ต่อตนเองหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม สิ่งเร้าเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของผู้สังเกตการณ์ทางการเมือง (Political observant) ผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participant) หรือหุ้นส่วนทางการเมือง (Political partnership)

## ๒. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับอรรถประโยชน์ทางการเมือง

๒.๑ **สิ่งเร้าทางการเมือง (Political stimulus)** หมายถึง อรรถประโยชน์ทางการเมืองซึ่งเป็นผลผลิตจากกิจกรรมทางการเมือง โดยอธิบายได้จากฐานคติ ๔ ทฤษฎีดังนี้

๒.๑.๑ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) ทฤษฎีนี้มีฐานคติว่าปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมทางการเมือง หรือภูมิหลังของคนมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการเมือง สิ่งเร้าตามทฤษฎีนี้เป็นเรื่องการรวมกลุ่มกันทางสังคมวิทยาและสภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจากการจัดให้อยู่กลุ่มหรือประเภทเดียวกัน เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

๒.๑.๒ ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories) ให้ความสนใจต่อปัจจัยทางด้านความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมือง หรือปัจจัยทางจิตวิทยา เช่น ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธา ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะตัวแสดงทางการเมือง เช่น ความศรัทธาในตัวนักการเมือง ความศรัทธาในผู้ปกครองว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ความศรัทธาในพรรคการเมือง ความรักและผูกพันในตัวแสดงทางการเมือง ความมีบุญคุณของนักการเมือง เป็นต้น

๒.๑.๓ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) เป็นเรื่องของผลประโยชน์ต่างตอบแทน หรือตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลขึ้นอยู่กับความต้องการในผลประโยชน์ การสูญเสียประโยชน์ การได้รับรางวัลและการได้กำไร เป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานในการตัดสินใจ สิ่งของต่างตอบแทนที่บุคคลได้รับทั้งที่เป็นเงินหรือไม่ใช่ตัวเงินเป็นวัตถุหรือไม่ใช่วัตถุ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อการตัดสินใจก็ต่อเมื่อบุคคลพึงพอใจในสิ่งของต่างตอบแทนนั้นในระดับหนึ่ง

๒.๑.๔ ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) เน้นที่ปฏิกริยาของความสำนึกตรรกะหรือเชิงเหตุผลของบุคคลที่จะตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของคุณค่าสูงสุดที่แท้จริงที่หลอมรวมเอาทั้งในมิติของเศรษฐศาสตร์ สังคมและการเมือง เช่น ผลประโยชน์ที่แท้จริงอย่างยั่งยืนต่อตนเอง ผลประโยชน์ที่แท้จริงอย่างยั่งยืนต่อสาธารณะ การเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม หรือกล่าวง่าย ๆ คือ เป็นความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดี แยกแยะดีหรือชั่วออกจากกันได้อย่างมีเหตุผล (Rationality) พิจารณาจากเหตุปัจจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มองการณ์ไกล ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบของการกระทำทั้งในปัจจุบันและอนาคต ไม่ใช้การอ้างเหตุอ้างผล (Reason) เพราะการอ้างเหตุอ้างผลเป็นการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง ซึ่งเหตุผลนั้นอาจจะไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (ทฤษฎี: Theory)

การเข้าถึงความมีเหตุผลจึงจำเป็นต้องเข้าใจเส้นทางตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด (Times line) หรือจิ๊กซอว์ (Jigsaw) ตั้งแต่ตัวแรกถึงตัวสุดท้าย ดังนั้นความน่าเชื่อถือเชิงเหตุผลจึงจำเป็นต้องเข้าใจทฤษฎีต่างๆ พอสมควร เพราะทฤษฎีถือได้ว่าเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เป็นจริงที่สุด (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๙: ๗๗-๗๘)

**๒.๒ การรับรู้ในสิ่งเร้า (Perception)** หมายถึง การแปลความหมายจากการสัมผัส โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีสิ่งเร้ามากระทบกับประสาทสัมผัสทั้งหก (หู ตา จมูก ลิ้น กาย และใจ) ส่งกระแสประสาทไปยังสมองเพื่อการแปลความ โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (๑) มีสิ่งเร้า (Stimulus) ที่จะทำให้เกิดการรับรู้ เช่น สถานการณ์ เหตุการณ์สิ่งแวดล้อมรอบกายที่เป็นคน สัตว์ และสิ่งของ (๒) ประสาทสัมผัส (Sense organs) ที่ทำให้เกิดความรู้สึกสัมผัส เช่น ตา หู จมูก ลิ้น ลิ้นรู้รส และผิวหนังรู้ร้อนหนาว (๓) ประสบการณ์ หรือความรู้เดิมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเร้าที่เคยสัมผัส (๔) การแปลความหมายของสิ่งที่เรารู้สัมผัส สิ่งที่เคยพบเห็นมาแล้วย่อมจะอยู่ในความทรงจำของสมอง เมื่อบุคคลได้รับสิ่งเร้า สมองก็จะทำหน้าที่ทบทวนกับความรู้ที่มีอยู่เดิมว่า สิ่งเร้านั้นคืออะไร เมื่อมนุษย์เรารู้จักเร้าโดยสิ่งแวดล้อมก็จะเกิดความรู้สึกจากการสัมผัส (Sensation) (๕) ค่านิยมหรือทัศนคติ (๖) ความใส่ใจ ความตั้งใจ (๗) สภาพจิตใจ อารมณ์ เช่น การคาดหวัง ความดีใจ เสียใจ และ (๘) ความสามารถทางสติปัญญา ทำให้รับรู้ได้เร็ว

กล่าวโดยสรุป การรับรู้ในสิ่งเร้าจึงหมายถึงความรู้ความเข้าใจในสิ่งเร้าหรือการจำได้หมายรู้ และเข้าใจว่าสิ่งนั้นคืออะไร เป็นอะไร กล่าวคือเป็นเรื่องของการรับรู้เข้าใจในอรรถประโยชน์ทางการเมือง อันเป็นผลที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมือง อาจเป็นเรื่องของค่านิยม อำนาจ และผลประโยชน์ต่างตอบแทนก็ได้ และนำไปสู่การเกิดเจตคติที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่งนั้นต่อไป

**๒.๓ เจตคติในการให้คุณค่าต่อสิ่งเร้า (Attitude towards Stimulus)** การที่บุคคลรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าดี-ไม่ดี เห็นด้วย-ไม่เห็นด้วย ยอมรับได้-ยอมรับไม่ได้ (Collins, 1970: 68) เป็นผลจากการผสมผสานหรือจัดระเบียบของความเชื่อที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใด ซึ่งผลรวมของความเชื่อนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวทางของบุคคลที่จะมีปฏิริยาตอบสนองในสิ่งเร้านั้น (Rokeach, 1970: 10 เช่น ความพอใจไม่พอใจต่อผู้คน เหตุการณ์ และสิ่งต่างๆ อย่างสม่ำเสมอและคงที่ (Belkin and Skydell, 1979: 13)

กล่าวโดยสรุป เจตคติในการให้คุณค่าต่อสิ่งเร้า คือ การที่บุคคลมีความรู้สึกต่ออรรถประโยชน์ทางการเมืองนั้นว่าเป็นอย่างไร โดยแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมในลักษณะ

ชอบ/ไม่ชอบ อาจเห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย พอใจ/ไม่พอใจ ต่อสิ่งใด ๆ ในลักษณะเฉพาะตัว ตามทิศทางของทัศนคติที่มีอยู่ และทำให้จะเป็นตัวกำหนดแนวทางของบุคคลในการที่จะมี ปฏิกริยาทางการเมืองตอบสนองต่อกิจกรรมทางการเมือง

**๒.๔ การตัดสินใจแสดงพฤติกรรม (Decision as behavior)** หมายถึง การแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างใดอย่างหนึ่งจากทางเลือกที่มีอยู่ ซึ่งการคิดพิจารณา โดยการใช้วิจารณ์ญาณของปัจเจกย่อมแตกต่างกันตามทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ปัจเจกย่อมพิจารณาจากประสิทธิผลสูงสุดหรือผลประโยชน์สูงสุด (Griffiths, 1959: 104; Simon, 1960: 1) การตัดสินใจแสดงพฤติกรรมจึงเป็นการแสดง พฤติกรรมทางการเมืองออกมาอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความสนใจ การลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมกิจกรรม การอาสาเป็นตัวแทน การเป็นตัวแสดงทางการเมือง เป็นต้น

### ๓. หลักการของอรรถประโยชน์ทางการเมือง

สำหรับหลักการของอรรถประโยชน์ทางการเมืองสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้ บุคคลจะตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง (การเป็นผู้สังเกตการณ์ การเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง การเป็นหุ้นส่วนทางการเมือง) ย่อมขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์ทางการเมืองที่เข้ามาสัมผัส เข้าใจ และให้คุณค่าสูงสุด ซึ่งการให้คุณค่าสูงสุดของปัจเจกบุคคลย่อมแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามกลไกของอรรถประโยชน์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองมีตามลำดับ ดังนี้ (๑) ปราบกฏมิสิ่งเร้าที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมือง (อรรถประโยชน์ทางการเมือง) (๒) บุคคลได้สัมผัสสิ่งเร้า (๓) บุคคลรับรู้ แปลความหมาย จำได้หมายรู้และเข้าใจในสิ่งเร้า (๔) บุคคลให้คุณค่ากับสิ่งเร้า นั้น โดยการให้คุณค่าในสิ่งเร้า นั้นแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับหลายอย่าง เช่น ค่านิยม ทัศนคติ ความใส่ใจ ความตั้งใจ สภาพจิตใจ อารมณ์ การคาดหวัง ความดีใจ เสียใจ ความสามารถทางสติปัญญา เป็นต้น การให้คุณค่ากับสิ่งเร้าอธิบายด้วย ๔ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) และ (๕) บุคคลแสดงพฤติกรรมสนองตอบต่อสิ่งเร้า นั้นด้วยการเป็นผู้สังเกตการณ์ หรือการเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการเป็นหุ้นส่วนทางการเมือง

อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้พยายามอธิบายขยายความเชื่อมโยงอรรถประโยชน์ (Utility) ซึ่งเป็นสิ่งเร้าภายนอกที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองหรือการตัดสินใจทางการเมือง โดยอาศัยฐานคิดจากทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมือง ๔ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories)

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๙ก: ๘๙-๑๒๐) ดังนี้

**๓.๑ อรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories)** ดังกล่าวมาแล้วว่าปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งหมายถึงปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคมของบุคคล สังคมหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยชนชั้นทางสังคมและชนชั้นดังกล่าวมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งบุคคลต่างชนชั้นกันจะมีแบบแผนพฤติกรรมที่แตกต่างกัน โดยตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ดังนี้ (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว, ๒๕๒๗: ๑๘-๒๐) (๑) ฐานะตำแหน่งโดยกำเนิด เช่น เพศ อายุ ตระกูล เป็นต้น และ (๒) ฐานะตำแหน่งได้มาจากการกระทำภายหลัง เช่น ความร่ำรวย ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ หนี้สิน ประสบการณ์ ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมอื่น เป็นต้น

ดังนั้นอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีปัจจัยกำหนดมีอย่างหลากหลาย เช่น กระแสการร่วมกลุ่มทางเพศ กระแสการร่วมกลุ่มทางวัยวุฒิ กระแสชาติพันธุ์ กระแสอิทธิพลหรือบารมีของตระกูล การร่วมกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ การร่วมกลุ่มทางการศึกษา การร่วมกลุ่มทางอาชีพ ความจำเป็นทางรายได้ ความจำเป็นทางภาวะหนี้สิน ประสบการณ์การรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ การร่วมกลุ่มของถิ่นที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมอื่น อย่างไรก็ตามอรรถประโยชน์ทางการเมืองจากทฤษฎีปัจจัยกำหนดอาจเกิดขึ้นจากอิทธิพลของคนรอบข้าง เช่น คนใกล้ชิด เช่น คนในครอบครัว เพื่อน ๆ ชวนพูดคุยเป็นประจำ และหรืออิทธิพลของสังคมที่กำลังเป็นอยู่ เช่น เป็นไปตามกระแสสังคมที่กำลังร้อนแรงก็ได้

**๓.๒ อรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories)** อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเมือง ตัวแบบทางจิตวิทยาที่นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษามาก ได้แก่ ความผูกพันพรรคการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมือง (Politician or Party identification) ความจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมือง (Politician or Party allegiance) ความศรัทธาต่อพรรคการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมือง (Politician or Party faith) เจตคติต่อพรรคการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมือง (Politician or Party attitude) ดังนั้นพฤติกรรมบุคคลมีต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเนื่องจากบุคคลมีความรู้สึกพึงพอใจ สนใจ ฝักใฝ่ นิยมชมชอบ หรือความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมือง (Sense of belonging) ความรู้สึกเช่นนี้เนื่องมาจากการรับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นชนชั้นหรืออุดมการณ์ หรือ



สถานภาพเดียวกับตนก็ได้ (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๒๗) นักรัฐศาสตร์ได้ให้ข้อสรุปทั่วไปเกี่ยวกับคุณลักษณะของความผูกพันทางการเมืองไว้ ๕ ประการ คือ (Marthin & William, 1987: 132) (๑) มีความชอบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยครอบครัวมีอิทธิพลสูงในเรื่องนี้ (๒) สนใจข่าวสารทางการเมืองและรู้ว่าควรสนับสนุนพรรคกับกลุ่มทางสังคมของตน (๓) ความผูกพันจะมีช่วงระยะเวลาคงอยู่อย่างน้อยในช่วงเวลาหนึ่ง (๔) ความผูกพันอาจผันแปรเกิดขึ้นในบางครั้ง (๕) ความผูกพันมีองค์ประกอบหลายประการ เช่น เพราะชอบนโยบายพรรค หรือชอบบุคลิกภาพของผู้นำ ชอบสมาชิก ชอบผู้สนับสนุน

ดังนั้นอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีจิตวิทยาเป็นเรื่องของค่านิยมต่อปัจจัยทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นเรื่องพรรคการเมือง ตัวแสดงทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง ซึ่งได้แก่ (๑) อิทธิพลของผู้มีบารมีทางการเมือง เช่น ศรัทธาชื่นชอบในตัวบุคคล (๒) อิทธิพลของกลุ่มการเมือง เช่น มีความเชื่อทางการเมืองร่วม มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วม (๓) อิทธิพลของนักการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับนักการเมืองในดวงใจ (ชอบนักการเมือง เช่น เป็นญาติ เป็นเพื่อน เป็นคนสนิท เป็นคนที่เคารพนับถือ) (๔) อิทธิพลของพรรคการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ หรือรู้สึกชื่นชอบพรรคการเมือง เป็นต้น

**๓.๓ อรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)** ความต้องการและผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่ร่วมกัน โดยเมื่อพิจารณาเหตุผลทางเศรษฐกิจแล้ว เรื่องของการสูญเสียประโยชน์การได้รับรางวัล การได้กำไร เป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานของการคบหาสมาคมอย่างใดอย่างหนึ่ง การแลกเปลี่ยนทางด้านสังคม (Social exchange) อย่างไรก็ตาม Peter M. Blau (1964) นักทฤษฎีแลกเปลี่ยนระบุว่าสิ่งที่จะได้รับการตอบแทนเป็นสิ่งกระตุ้นให้คนเราคบหาสมาคมกัน การกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น การจัดสร้างที่พักผู้โดยสาร การบริจาคทานในสมัยเลือกตั้ง เป็นต้น ก็ถือว่าเป็นการแลกเปลี่ยนที่กว้างออกไปในระดับสังคมด้วย

ดังนั้นอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีแลกเปลี่ยนจึงหมายถึงปัจจัยสิ่งของหรือไม่ใช่สิ่งของทั้งต่อตนเองและหรือต่อส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากทางการเมืองอาจมาจากนักการเมือง หรือกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมือง หรือรัฐบาล ได้แก่ (๑) ได้รับผลประโยชน์ที่จำเป็นสำหรับดำรงชีวิต เช่น สิ่งของ เงินทอง ฯลฯ (Physiological needs)

(๒) ได้รับการดูแลให้การดำรงชีวิตปลอดภัย (ระบบเส้นสาย) (Safety needs) (๓) ได้รับความรักและนับถือให้เป็นญาติมิตรหรือเสมือนญาติ (Belongingness and love needs) (๔) ได้รับการยกย่องให้เกียรติเชิดชูให้มีชื่อเสียง (Esteem needs) (๕) ได้รับการดูแลคุ้มครองให้ทำได้ตามความปรารถนาแห่งตน (Self-actualization needs) และ (๖) ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ เป็นต้น

**๓.๔ อรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theories)** ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลเน้นที่ปฏิกิริยาของความสำนึกตรรกะตรองของพลเมืองเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองโดยการใช้วิจารณญาณอย่างมีเหตุผล (Rational thoughtfulness) ในคุณค่าของผลประโยชน์สูงสุดเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง สภาพของนักการเมือง กลุ่มการเมือง แนวทางทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง การบริหารการเมือง เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้เป็นเหมือนกรอบความคิดเชิงเหตุผล (Rational framework) ประกอบการตัดสินใจของผู้บริโภคในทางด้านเศรษฐศาสตร์ ดังเช่น Anthony (1957) เขียนเรื่อง An Economic Theory of Democracy และ Key (1966) เขียนเรื่อง The Responsible Electorate

อรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีนี้ นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลของมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) มาใช้ศึกษาการตัดสินใจทางการเมือง เช่น ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ (cost-benefit) หรือตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผล (Rational choice model) ตั้งอยู่บนฐานคติ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ผลประโยชน์หรือเป้าหมายต้องการ กล่าวคือ บุคคลจะตัดสินใจทางการเมืองโดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง (๒) เป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ กล่าวคือ บุคคลจะตัดสินใจทางการเมืองยอมคำนึงถึงเป้าหมายทางการเมืองของตนเองเป็นหลัก และ (๓) ความรอบคอบอย่างมีเหตุผล (Ration) กล่าวคือ บุคคลจะตัดสินใจทางการเมืองจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจที่ตนเองพอใจมากที่สุด

กล่าวโดยย่อคือ **“การตัดสินใจทางการเมืองแบบใดขึ้นอยู่กับว่าผู้ตัดสินใจนั้นได้ผลประโยชน์อะไร การตัดสินใจนั้นให้ผลลัพธ์คุ้มค่ากับการลงทุน”** ซึ่งแนวทางการศึกษาที่น่าสนใจ คือ แนวความคิดของ Anthony Downs ซึ่งมีสมมติฐานของแนวการวิเคราะห์การตัดสินใจว่าทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล ดังนั้นทุกคนจะตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเสมอ โดยได้เสนอนิยามการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลไว้ ดังนั้นอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลสอดคล้องกับทฤษฎีคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและทางเลือกสาธารณะ ตัวอย่างเช่น



ที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/politic/288267>

- การเห็นคุณค่าในตัวนักการเมือง ซึ่งเห็นได้จากบทบาทของนักการเมือง เช่น เห็นภาพการพูด การออกสื่อ การช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น
- การเห็นคุณค่าของพรรคการเมือง เช่น ได้สัมผัสนโยบายที่ดีและตรงใจของพรรคการเมือง ชื่นชอบอุดมการณ์ของพรรคการเมือง เป็นต้น
- การเห็นคุณค่าในนโยบายภาครัฐ เช่น ได้สัมผัสแผนนโยบายของรัฐบาลที่สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและประเทศได้ เป็นต้น
- การเห็นคุณค่าในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น ปราบปรามอย่างแรงกล้าให้การเมืองการปกครองของประเทศมีความยุติธรรมและเสมอภาคอย่างแท้จริง
- การได้รับการดูแลจากรัฐชั้นพื้นฐาน (จปฐ.)
- การได้รับการบริการคุณภาพชีวิต
- การได้รับนโยบายสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ
- การได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นอย่างดี
- การได้รับการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ
- การได้สัมผัสการพัฒนาที่ยั่งยืน

## ตารางที่ ๑ เทียบเคียงอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมือง

พฤติกรรมทางการเมือง (Political behavior)	อรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility)
<p><b>ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories)</b> ปัจจัยฐานะทางสังคมและปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งฐานะตำแหน่งโดยกำเนิดและฐานะตำแหน่งได้มาจากการกระทำภายหลัง</p>	<p><b>บนพื้นฐานทฤษฎีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม</b> เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระแสการร่วมกลุ่มทางเพศ</li> <li>- กระแสการร่วมกลุ่มทางวัยวุฒิ</li> <li>- กระแสชาติพันธุ์</li> <li>- กระแสอิทธิพลหรือบารมีของตระกูล</li> <li>- การร่วมกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ</li> <li>- การร่วมกลุ่มทางการศึกษา</li> <li>- การร่วมกลุ่มทางอาชีพ</li> <li>- ความจำเป็นทางรายได้</li> <li>- ความจำเป็นทางภาวะหนี้สิน</li> <li>- ประสบการณ์การรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</li> <li>- การร่วมกลุ่มของถิ่นที่อยู่อาศัย</li> <li>- สภาพแวดล้อมอื่น ๆ</li> </ul> <p>ฯลฯ</p>
<p><b>ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories)</b> ความผูกพัน (Identification) ความจงรักภักดี (Allegiance) ความศรัทธา (Faithfulness) เจตคติ (Attitude)</p>	<p><b>บนพื้นฐานทฤษฎีค่านิยมในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง</b> เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อิทธิพลของผู้มีบารมีทางการเมือง เช่น ศรัทธาชื่นชอบในตัวบุคคล</li> <li>- อิทธิพลของกลุ่มการเมือง เช่น มีความเชื่อทางการเมืองร่วม มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วม</li> <li>- อิทธิพลของนักการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับนักการเมืองในดวงใจ (ชอบนักการเมือง เช่น เป็นญาติ เป็นเพื่อน เป็นคนสนิท เป็นคนที่เคารพนับถือ)</li> <li>- อิทธิพลของพรรคการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ หรือรู้สึกชื่นชอบพรรคการเมือง</li> </ul> <p>ฯลฯ</p>

## ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมือง (ต่อ)

พฤติกรรมทางการเมือง (Political behavior)	อรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility)
<p>ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) สิ่งของทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ</p>	<p>บนพื้นฐานทฤษฎีความต้องการและผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การได้รับผลประโยชน์ที่จำเป็นสำหรับดำรงชีวิต เช่น สิ่งของ เงินทอง ฯลฯ (Physiological needs)</li> <li>- การได้รับการดูแลให้การดำรงชีวิตปลอดภัย (ระบบเส้นสาย) (Safety needs)</li> <li>- การได้รับความรักและนับถือให้เป็นญาติมิตรหรือเสมือนญาติ (Belongingness and love needs)</li> <li>- การได้รับการยกย่องให้เกียรติเชิดชูให้มีชื่อเสียง (Esteem needs)</li> <li>- การได้รับการดูแลคุ้มครองให้ทำได้ตามความปรารถนาแห่งตน (Self-actualization needs)</li> <li>- การได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ ฯลฯ</li> </ul>
<p>ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) นโยบายของพรรคการเมือง สภาพของตัวแสดงทางการเมือง การบริหารการเมือง ผลกระทบทางการเมือง</p>	<p>บนพื้นฐานทฤษฎีคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและทางเลือกสาธารณะ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเห็นคุณค่าในตัวนักการเมือง เช่น ได้เห็นบทบาทของนักการเมือง เช่น เห็นภาพ การพูด การออกสื่อ การช่วยเหลือประชาชน</li> <li>- การเห็นคุณค่าของพรรคการเมือง เช่น ได้สัมผัสนโยบายที่ดีและตรงใจของพรรคการเมืองที่กำลังติดตาม</li> <li>- การเห็นคุณค่าในนโยบายภาครัฐ เช่น ได้สัมผัสแผนนโยบายของรัฐบาลที่สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและประเทศได้</li> </ul>

## ตารางที่ ๑ เทียบเคียงอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานทฤษฎีพฤติกรรมทางการเมือง (ต่อ)

พฤติกรรมทางการเมือง (Political behavior)	อรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเห็นคุณค่าในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น ปรารถนาอย่างแรงกล้าให้การเมืองการปกครองของประเทศมีความยุติธรรมและเสมอภาคอย่างแท้จริง</li> <li>- การได้รับการดูแลจากรัฐขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)</li> <li>- การได้รับการบริการคุณภาพชีวิต</li> <li>- การได้รับนโยบายสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ</li> <li>- การได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นอย่างดี</li> <li>- การได้รับการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ</li> <li>- การได้สัมผัสการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> </ul> <p style="text-align: center;">ฯลฯ</p>

## บทสรุป

การตัดสินใจของมนุษย์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลประกอบการตัดสินใจที่มนุษย์ได้พิจารณาดีแล้ว เปรียบเช่นเดียวกับการตัดสินใจทางการเมืองนั้นปัจเจกบุคคลย่อมใช้เหตุผลประกอบการตัดสินใจที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่บุคคลได้อ้างถึงนั้นมีฐานคติจาก ๔ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology theories) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) ตัวสิ่งเร้าที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทั้ง ๔ เรียกว่า **“อรรถประโยชน์ทางการเมือง”** ซึ่งหมายถึงสิ่งเร้าที่เป็นเงื่อนไขและมีอิทธิพลต่อปัจเจกให้ตัดสินใจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งโดยหลักการแล้ว **“บุคคลย่อมจะตัดสินใจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์สูงสุดที่เขาจะได้รับ”** ทว่าอรรถประโยชน์สูงสุดเป็นเรื่องของความพึงพอใจสูงสุดซึ่งอาจไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับผลประโยชน์สูงสุดก็ได้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้อรรถประโยชน์ทางการเมืองที่บุคคลพิจารณาสอดคล้องกับคุณค่าในประโยชน์ที่แท้จริง (คุณค่าแท้ไม่ใช่คุณค่าเทียม) รัฐจำเป็นต้องพัฒนาโดยการส่งเสริมการศึกษาและเรียนรู้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองสามารถใช้วิจรรณญาณในอรรถประโยชน์ทางการเมืองฐานคติทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลอย่างกว้างขวาง อันจะนำไปสู่สังคมอุดมปัญญาประชาธิปไตยที่แท้จริงได้

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ทิตยา สุวรรณะชญ. (๒๕๔๓). **แนวคิดทฤษฎีสังคม**. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทวี หมื่นนิกร. (๒๕๕๔). **เศรษฐศาสตร์จึงต้องเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นราทิพย์ ชุตินวงศ์. (๒๕๕๖). **ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุษอวี ยีหมะ. (๒๕๔๓). “ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory): อีกหนึ่งความพยายามของสังคมศาสตร์ที่จะเป็นวิทยาศาสตร์.” **รายงานนำเสนอในวิชาปรัชญาสังคมศาสตร์และการวิเคราะห์ทางการเมือง หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**.
- พนัส หันนาคินทร์. (๒๕๒๐). **การสอนค่านิยม**. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (๒๕๒๙). “แบบแผนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของชาวกรุงเทพมหานคร ศึกษาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. ๒๕๒๖ และเลือกตั้งซ่อม พ.ศ. ๒๕๒๘.” **งานวิจัยเสนอต่อโครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย**, หน้า ๑๘.
- รัตนา สายคณิต และชลลดา จามรกุล. (๒๕๔๙). **เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (๒๕๕๐). **เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทย์ วิศทเวทย์. (๒๕๓๒). **จริยศาสตร์เบื้องต้น: มนุษย์กับปัญหาจริยธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- สมาน ชาลีเครือ. (๒๕๓๕). **ความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมเชิงสัมพันธ์กับความซื่อสัตย์**. **ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร**.



- สัญญา เคนยามณี. (๒๕๕๖). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงสำรวจทางรัฐประศาสนศาสตร์.” **วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์**, ๓(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๖, หน้า ๑๖๙-๑๘๕.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๗ก). “ปรัชญาการวิจัย: ปริมาณ: คุณภาพ.” **วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์**, ๓(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗, หน้า ๔๙-๕๑.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๗ข). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการศึกษาเชิงเหตุผล.” **ราชภัฏเพชรบูรณ์สาร สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์**, ๑๖(๑): มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๗, หน้า ๑-๑๙.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๗ค). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยวิธีการจัดการความรู้.” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี**, ๕(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗, หน้า ๑๓-๓๒.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๗ง). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์จากการทบทวนวรรณกรรม.” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี**, ๓(๑): มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๗.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๘). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยด้วยทฤษฎีจากฐานราก.” **วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, ๑๐(๓): กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๘ก). “การตัดสินใจทางการเมืองแบบวิถีประชาธิปไตย: แนวคิดและรูปแบบลักษณะ (Political Decision on the Democratic Way of Life: Concept and Forms).” **มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น**, ๓๓(๒): พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๘ข). “บทวิเคราะห์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง: ความเชื่อมโยงแนวปฏิบัติทฤษฎีอื่น.” **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)**, ๑๐(๒): พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (๒๕๔๖). **สังคมวิทยาองค์การ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิทธิ์ ชีรสรณ์. (๒๕๕๑). **การสื่อสารทางการตลาด**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (๒๕๒๗). **พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๘-๒๐.  
 อานนท์ อภาภิรมย์. (๒๕๒๖). **สังคมวิทยา**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.  
 อารง สุทธศาสตร์ และคณะ. (๒๕๒๗). **ปฏิบัติการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

### ภาษาอังกฤษ

- Anand, Paul. (1993). **Foundations of Rational Choice Under Risk**. Oxford Clarendon.
- Belkin, Gary S. and Skydell, Ruth H. (1979). **Foundation of Psychology**. Boston: Houghton Mifflin.
- Blau, Peter M. (1964). **Exchange and Power in Social Life**. New York: John Wiley and Sons.
- Bluhm, Hansjoachim. (2006). **Pulsed power systems: principles and applications**. Berlin: Springer.
- Collins, B. E. (1970). **Social psychology: Social influence, attitude change, small groups, and prejudice**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Downs, Anthony. (1957). **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row.
- Dutt, C. P. and Rothstein, Andrew. (1957). **Political Economy: a textbook issued by the Institute of Economics of the Academy of Sciences of the U.S.S.R.** London: Lawrence & Wishart.
- Easton, David. (1965). **A Framework for Political Analysis**. Prentice-Hall.
- Griffiths, Daniel E. (1959). **Administrative Theory**. New York: Appleton-Century.
- Harrop, Marthin & Miller, William L. (1987). **Elections and Voters: A Comparative Introduction**. London: Macmillan Education, pp. 221, 132, 130-146.
- Homans, George C. (1958). "Social Behavior as Exchange." **American Journal of Sociology**, 63(6), 597-606.

- Johnson, Doyle Paul. (1981). **Sociological Theory**. New York: John Wiley & Son, pp. 351-352.
- Key, V. O. Jr. (1966). **The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960**. Cambridge, Belknap: Harvard University Press.
- Lasswell, Harold D. & Abraham Kaplan. (1970). **Power and Society**. New Haven: Yale University Press.
- Lazarsfeld, P. F. & Menzel, H. (1968). "Mass Media and Personal Influence." **The Science of Human Communication**. New York: The Basic Book.
- Lewin, Kurt. (1952). **Field theory in social science**. London: Tavistock.
- Morgenthau, Hans. (1954). **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. 2nd ed., New York: Alfred A. Knopf.
- Mueller, Dennis C. (2003). **Public Choice III**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Vincent and Ostrom, Elinor. (1971). "Public Choice: A Different Approach to the Study of the Public Administration." **Public Administration Review**, 31(2): March-April 1971.
- Reisman, David A. (1990). **The Political Economy of James Buchanan**. London: Macmillan.
- Rokeach, Milton. (1970). **Beliefs, Attitudes and Values: A Theory of Organization and Change**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, John. (2000). "Rational Choice Theory." in **Understanding Contemporary Society: Theories of the Present**. Gary Browning, Abigail Halcli, and Frank Webster, eds. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 126-138.
- Simon, H. A. (1960). **Administrative Behavior**. 3rd ed., New York: Free Press.
- Storer, N. W. (1966). **The Social System of Science**. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- West, Henry R. (2004). **An Introduction to Mill's Utilitarian Ethics**. New York: Cambridge University Press.
- Wolin, Sheldon S. (2006). **Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought**. New Jersey: Princeton.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ธานี ชัยวัฒน์. (๒๕๕๙). **เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมือง–การเมืองว่าด้วยเศรษฐศาสตร์**  
**ตอนที่ ๑: “เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก” กับ “เศรษฐศาสตร์การเมือง”**  
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.siamintelligence.com/mainstream-economics-versus-political-economics/>

นัฐวุฒิ สิงห์กุล. (๒๕๕๗). **ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง.** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก  
[http://nattawutsingh.blogspot.com/2014/01/blog-post\\_4774.html](http://nattawutsingh.blogspot.com/2014/01/blog-post_4774.html)

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (๒๕๕๗). **อัตลักษณ์ (Identity) เศรษฐศาสตร์การเมืองไทย.**  
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก [http://www.wiszanu.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=77&Itemid=55](http://www.wiszanu.com/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=55)

อภิชัย พันธเสน. (๒๕๕๗). **เศรษฐศาสตร์และการเมือง.** สถาบันการจัดการเพื่อชนบท  
และสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ [ออนไลน์]  
เข้าถึงได้จาก [http://www.baanjommyut.com/library/political\\_economy/index.html](http://www.baanjommyut.com/library/political_economy/index.html)



## การศึกษาภาพลักษณ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล: การรับรู้ทางสังคมภาคตะวันออก

ดร. ทศนียา บริพิศ\*

### ๑. บทนำ

การศึกษาประวัติการเล่นหวย คำว่า “หวย” เดิมมาจากภาษาจีน เรียกว่า “ฮวยฮวย” (จมีนอมรดรุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), ๒๕๑๒: ๗๕) ได้ให้นิยามว่าเป็นการเล่นเสี่ยงทายที่มีต้นกำเนิดในประเทศจีนและเผยแพร่เข้าสู่ประเทศไทยผ่านคนจีนที่เข้ามาอาศัย ในการศึกษาวิธีการเล่นหวยเจ้ามือจะทำป้ายเล็กๆ จำนวน ๓๖ ป้าย เขียนชื่อคนจีนโบราณใส่ไว้ในแต่ละป้าย เพื่อให้คนไทยจำป้ายหวยได้ง่ายขึ้นจึงใส่ตัวอักษรไทยกำกับและแต่งกลอนผูกเรื่องเพื่อเพิ่มความน่าสนใจและกระตุ้นให้เกิดการตีความหมาย มีชื่อเรียกว่า หวย ก.ข. (ประยูทธ สิทธิพันธ์, ๒๕๒๓: ๒๕) ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือการประกาศยกเลิกการเล่นหวย ก.ข. (จมีนอมรดรุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), ๒๕๑๒: ๑๒๑) โดยมีเหตุผลเนื่องมาจากการเล่นหวยเป็นการมอมเมาประชาชน ทำให้ประชาชนหารายได้ด้วยการเล่นพนันมากกว่าประกอบสัมมาอาชีพ

---

\* อาจารย์วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

สลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) มีชาวอังกฤษเป็นผู้แนะนำให้ออกสลากกินแบ่งเพื่อนำเงินมาใช้ในกิจการสาธารณกุศล โดยออกเป็นครั้งคราว (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๕๗ ออนไลน์) ปัจจุบันหวยในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายมีประเภทเดียวคือ สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือ หวยรัฐ มีการออกรางวัลเดือนละ ๒ ครั้ง ทุกวันที่ ๑ และ ๑๖ ของทุกเดือน โดยรัฐบาลเป็นผู้จำหน่าย แต่หวยบนดินถูกยกเลิกลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื่องจากประเด็นด้านจริยธรรมและข้อโต้แย้งเรื่องความถูกต้องทางกฎหมาย แม้ว่าหวยบนดินจะระงับไปแต่ประเด็นการนำหวยบนดินหรือหวยออนไลน์กลับมาจำหน่ายอย่างถูกกฎหมายยังคงมีอยู่ เพราะจำนวนเงินที่ประชาชนใช้ซื้อหวยใต้ดินที่มีสูงถึง ๙๒.๐๗๓ ล้านบาท ขณะที่จำนวนเงินซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมีเพียง ๓๘.๗๑๐ ล้านบาท (สังคิด พิริยะรังสรรค์ และคณะ, ๒๕๕๗)

### ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนเงินรวมทั้งปีจำแนกตามประเภทการพนันที่เล่นในรอบปี

ประเภทการพนัน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
สลากกินแบ่งรัฐบาล	๓๘.๗๑๐	๑๑.๙๒
หวยใต้ดิน	๙๒.๐๗๓	๒๘.๓๕
หวยออกมสิน	๙.๓๔๑	๒.๘๘
หวย ถ.ก.ส.	๓.๔๗๑	๑.๐๗
หวยหุ้น	๑๖.๑๕๖	๔.๙๗
การพนันฟุตบอล	๕๑.๐๘๕	๑๕.๗๓
การพนันในบ่อน	๑๑๓.๙๕๙	๓๕.๐๙
<b>รวม</b>	<b>๓๒๔.๗๙๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

ที่มา: สังคิด พิริยะรังสรรค์ และคณะ, **เศรษฐกิจการพนัน**. (กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยอ่าน, ๒๕๕๗), ๖๒.

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจท่ามกลางข้อถกเถียงในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และมุมมองเชิงจริยธรรมของทั้งนักการเมือง นักวิชาการและประชาชน กลุ่มที่สนับสนุนให้มีการขายหวยบนดินหรือหวยออนไลน์แสดงเหตุผลว่า การยอมรับให้มีจะลดการซื้อหวยใต้ดินลง ดึงเม็ดเงินที่สูญเสียชีวิตให้เฉพาะกลุ่มคนหนึ่งกลับมาเป็นเงินที่ช่วยพัฒนากิจการสาธารณะของประเทศ ขจัดปัญหาผู้มีอิทธิพล การคอร์รัปชัน และลดปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ขณะที่กลุ่มที่ปฏิเสธหวยบนดินหรือหวยออนไลน์มีทัศนะว่า การยอมรับให้มีการเล่นหวยที่ถูกกฎหมายเพิ่มขึ้นจะเป็นการมอมเมาประชาชนและเยาวชน ทำให้เกิดปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น รุนแรงขึ้น และขัดต่อหลักการทางศาสนา การขายหวยบนดินหรือหวยออนไลน์จึงเป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายพยายามหาข้อสรุปร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประชาชน

เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการเล่นหวยของคนไทยที่สืบเนื่องมายาวนานและพฤติกรรมที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของคนไทยที่เพิ่มอย่างต่อเนื่อง จากตัวเลขรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำส่งกระทรวงการคลัง เพื่อจัดสรรเป็นงบประมาณใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ พบว่ามีการนำส่งเงินรายได้เพิ่มขึ้นในทุกปี รายได้ดังกล่าวสะท้อนว่าการเล่นหวยนั้นเป็นพฤติกรรมที่ยังอยู่คู่กับคนไทยตลอดมา แม้ในปัจจุบันจะมีกรณีปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ดังนั้นผู้วิจัยเล็งเห็นว่าการศึกษาพฤติกรรมของประชาชนในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล และทัศนคติที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อทราบปัญหา ข้อคิดเห็นของประชาชน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และลดผลกระทบที่จะเกิดกับสังคมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสลากในอนาคต โดยผู้วิจัยเน้นศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการเสี่ยงโชคและเป็นพื้นที่ใกล้กับกรุงเทพฯ

## ๒. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาพฤติกรรมในการเลือกซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนในภาคตะวันออก

## ๓. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed methods) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative method) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative method) ในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative method) การดำเนินการวิจัยแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

สิ่งพิมพ์ งานวิจัย และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ การรับรู้ทางสังคม ต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups) กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ การสำรวจ (Survey Research) ประชาชนทั่วไปในเรื่องภาพลักษณ์ต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วิจัยประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีวิจัย ดังนี้

- ๓.๑ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- ๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- ๓.๓ การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ
- ๓.๔ ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- ๓.๕ วิธีการเก็บข้อมูล
- ๓.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล

### ๓.๑ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### ๓.๑.๑ ประชากร

ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยในเขตจังหวัดชลบุรีและจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นชายและหญิง จำนวนทั้งหมด ๒,๐๔๙,๗๒๓ คน (กรมการปกครอง, ๒๕๕๕)

#### ๓.๑.๒ กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยในเขตภาคตะวันออก เลือกกลุ่มตัวอย่าง ๒ จังหวัดที่มีประชากรมากที่สุด การสำรวจโดยใช้กลุ่มตัวอย่างเพื่อกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยคำนวณจากสูตรของ Taro Yamane (1967) (ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ, ๒๕๓๖: ๒๖๐-๒๖๑; อ้างอิงจาก Yamane, 1967: 886-887) ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ ๙๕ ค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างร้อยละ ๕ ดังนี้

$$\text{สูตร } n = \frac{N}{1 + N(e^2)}$$

เมื่อ  $n$  = จำนวนตัวอย่าง

$N$  = จำนวนประชากร

$e$  = ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้กำหนดให้ค่าความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ ๐.๐๕



เพื่อให้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้กำหนดสัดส่วนในแต่ละกลุ่มเป้าหมายอย่างเหมาะสมตามประชากรในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นในการทำวิจัยจึงกำหนดภาพรวมของขนาดตัวอย่าง จำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง

### ๓.๑.๓ การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การเลือกตัวอย่างกลุ่มตัวอย่างใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น คือ สุ่มเลือกตัวอย่างโดยกำหนดโควตา (Quota sampling) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๓: ๒๑๒) การแบ่งกลุ่มภาคโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามภาคที่มีประชากรสูงสุด ๒ จังหวัดแรก จากการกำหนดขนาดตัวอย่างด้วยวิธีการของ Taro Yamane (1967) (ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ, ๒๕๓๖: ๒๖๐-๒๖๑; อ้างอิงจาก Yamane, 1967: 886-887) สามารถกำหนดขนาดตัวอย่างเทียบเป็นสัดส่วนกับประชากรแสดงในตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๒ ตารางการเลือกกลุ่มตัวอย่างภาคตะวันออก โดยแสดงจังหวัดที่มีประชากรสูงสุด ๒ จังหวัดแรก (ส่วนผู้ซื้อ) ดังนี้

ภาค/จังหวัด	จำนวน			
	ชาย	หญิง	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
ภาคใต้				๔๐๐
จังหวัดชลบุรี	๖๖๘,๗๔๔	๖๙๕,๒๕๘	๑,๓๖๔,๐๐๒	๒๐๐
จังหวัดฉะเชิงเทรา	๓๓๕,๙๘๓	๓๔๙,๗๓๘	๖๘๕,๗๒๑	๒๐๐
			๒,๐๔๙,๗๒๓	

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานสถิติจำนวนประชากร และบ้านทั่วประเทศ และรายจังหวัด. ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เข้าถึงได้จาก [http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/pop55\\_1.html](http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/pop55_1.html)

### ๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๓.๒.๑ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่สร้างขึ้นโดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ งานวิจัย และบทความต่าง ๆ และนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ

๓.๒.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

๓.๒.๓ การประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups) ได้กำหนดประเด็นคำถามที่น่าสนใจเพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการระดมความคิดเห็นเพื่อนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสร้างให้เกิดความรู้ใหม่

### ๓.๓ การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

๓.๓.๑ สร้างแบบสอบถามโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์การวิจัย

๓.๓.๒ เลือกวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าข้อมูลที่เป็นและนำมาสร้างเป็นแบบสอบถามและข้อคำถาม

๓.๓.๓ นำแบบสอบถามเสนอแก่ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) โดยใช้ค่าดัชนีความสอดคล้องของข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) หรือค่าดัชนี IOC และลงความเห็น โดยค่าดัชนี IOC กำหนดการให้คะแนนของผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

๑ คะแนน เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าข้อคำถามมีความเหมาะสมสอดคล้องตามประเด็นหลักของเนื้อหา

๐ คะแนน เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิมีความไม่แน่ใจถึงความเหมาะสมของข้อคำถามตามประเด็นหลักของเนื้อหา

-๑ คะแนน เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าข้อคำถามไม่เหมาะสมตามประเด็นหลักของเนื้อหา

ในการพิจารณาว่าข้อคำถามมีความถูกต้องจะพิจารณาจากค่าดัชนี IOC ที่มีค่ามากกว่า ๐.๕๐ ขึ้นไป

แบบสอบถามนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา จำนวน ๓ ท่าน โดยใช้ค่าดัชนีความสอดคล้องของข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) พบว่า มีค่าความเที่ยงตรงของเนื้อหาเท่ากับ ๐.๙๔ แสดงว่าแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นนี้เป็นแบบสอบถามที่มีคุณภาพด้านความเที่ยงตรงตามเนื้อหา เนื่องจากค่าดัชนี IOC มีค่ามากกว่า ๐.๕๐

๓.๓.๔ นำแบบสอบถามที่ได้มาวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability)

การปรับปรุงแก้ไขความชัดเจนของภาษาตามข้อเสนอแนะของผู้ชำนาญการ และนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (Try-out) กับประชาชนผู้เข้าที่พักอาศัย ประเภทให้เช่า ผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๓๐ คน นำแบบสอบถามมาวิเคราะห์คุณภาพด้านความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) โดยใช้วิธีการหาสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient) ของครอนบัค (Cronbach) ได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ ๐.๙๑ ความเชื่อมั่นด้านชื่อเสียงของสำนักงานฯ เท่ากับ ๐.๘๒ ความเชื่อมั่นด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย เท่ากับ ๐.๖๑ ความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล เท่ากับ ๐.๗๕ ความเชื่อมั่นด้านการจ่ายรางวัล เท่ากับ ๐.๗๙ ความเชื่อมั่นด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม เท่ากับ ๐.๘๖ และความเชื่อมั่นด้านการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา เท่ากับ ๐.๘๑ แสดงว่าแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นนี้เป็นแบบสอบถามที่มีคุณภาพทั้งความเที่ยงตรงตามเนื้อหา และความเชื่อมั่นในระดับที่ใช้ได้ดี เนื่องจากมีค่าความเชื่อมั่นตั้งแต่ ๐.๕๐ ขึ้นไป

๓.๓.๕ นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบแล้วนำไปใช้ในการสำรวจข้อมูลต่อไป

#### ๓.๔ ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖-มีนาคม ๒๕๕๗ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๑๐ เดือน และได้แสดงรายละเอียดในการดำเนินงาน ดังนี้

#### ๓.๕ วิธีการเก็บข้อมูล

การทำวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสุ่มตัวอย่างผู้ซื้อและผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อทำการตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups) มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ๓.๕.๑ จัดเก็บข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๓.๕.๒ สัมมนาการประชุมกลุ่มย่อยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- ๓.๕.๓ ออกแบบสำรวจความเห็น จำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง
- ๓.๕.๔ ระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย
- ๓.๕.๕ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล
- ๓.๕.๖ เสนอรายงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง
- ๓.๕.๗ ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์

### ๓.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่ได้รับการตอบแล้ว จะดำเนินการ ดังนี้

๓.๖.๑ นำแบบสอบถามที่สมบูรณ์จำนวน ๔๐๐ ชุด เพื่อลงหมายเลขประจำฉบับ และจัดทำคู่มือลกรหัส (Code Book) จากนั้นนำลกรหัส (Coding) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๑: ๒๔๒) เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๖.๒ นำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมทางสถิติสำหรับการวิจัย SPSS (Statistical analysis program) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๑: ๓๔๑) กำหนดระดับความเชื่อมั่นที่ ๐.๐๕

๓.๖.๓ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในส่วน of แบบสอบถาม

๓.๖.๔ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups)

๓.๖.๕ วางแผนการวิเคราะห์คำสัมภาษณ์และตีความหมายของข้อมูล

๓.๖.๖ แปลความหมายข้อมูลและนำเสนอผลการวิเคราะห์

๓.๖.๗ นำผลการศึกษาจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อสรุปเป็นผลการวิจัยที่สมบูรณ์

## ๔. ผลการวิจัย

ผลการสำรวจภาพลักษณ์ของผู้ซื้อ (ภาคตะวันออก) ที่มีต่อสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล

### ๔.๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

การเก็บข้อมูลทัศนคติของประชาชนในภาคตะวันออกที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล จำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ ๖๕.๗) มากกว่าเพศชาย โดยมีช่วงอายุระหว่าง ๒๖-๓๐ ปี มากที่สุด (ร้อยละ ๒๘.๖) ซึ่งมีการศึกษาในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ ๕๑.๔) ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ พนักงานของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๒๖.๔) และอยู่ในสถานภาพโสด (ร้อยละ ๕๕.๗) มีรายได้อยู่ในระดับ ๐-๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน มากที่สุด (ร้อยละ ๗๔.๓) ส่วนใหญ่มีเงินออมอยู่ในระดับ ๐-๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ร้อยละ ๖๘.๖) และมีหนี้สินอยู่ในระดับ ๐-๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ร้อยละ ๘๐.๗) และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว ๓-๔ คน เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๓.๖)

#### ๔.๒ พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม

พฤติกรรมการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนในเขตภาคตะวันออก พบว่า กลุ่มตัวอย่างซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากผู้แทนจำหน่ายทางมอเตอร์ไซต์/จักรยานทั่วไปมากที่สุด (ร้อยละ ๔๗.๑) และไม่แน่นอนว่าจะซื้อซ้ำจากผู้จำหน่ายรายเดิม (ร้อยละ ๕๒.๑) โดยมีความถี่ในการซื้อที่นาน ๆ ครั้ง/ไม่แน่นอน (ร้อยละ ๖๒.๙) ส่วนใหญ่ซื้อตามความสะดวก (ร้อยละ ๖๘.๖) ซื้อในจำนวน ๑-๕ ใบเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๙๑.๔) ในราคา ๑๑๐ บาท (ร้อยละ ๖๗.๑)

ในการเลือกหมายเลขที่ต้องการซื้อ กลุ่มตัวอย่างจะเลือกจากความชอบหรือฝัน (ร้อยละ ๗๙.๓) รองลงมา คือ เลขที่บอกต่อกันมาจากคนที่รู้จักหรือแหล่งไปหวย (ร้อยละ ๒๐.๗) และเลขเด็ด/เลขดัง (ร้อยละ ๑๕.๐) ตามลำดับ ในปัจจุบันกลุ่มตัวอย่างไม่มีการเสี่ยงโชคด้วยวิธีที่ได้รางวัลเป็นทองคำ/เงินสด/สินค้า/บริการ (ร้อยละ ๖๘.๖) โดยมีการเสี่ยงโชคทางการซื้อหวยใต้ดิน (ร้อยละ ๔๔.๓) รองลงมา คือ การซื้อสลากออมสิน (ร้อยละ ๒๕.๗) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เคยเล่นการพนัน หรือเสี่ยงโชค (ร้อยละ ๕๕.๗) ความถี่ในการเล่นพนันหรือเสี่ยงโชคในปัจจุบัน คือ ๑-๕ ครั้ง/วัน (ร้อยละ ๗๒.๙) และที่เคยเล่นการพนันในปัจจุบันมีเหตุผลว่าเป็นการเสี่ยงโชคเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๕๑.๔) รองลงมา คือ เพื่อความตื่นเต้นและเพลิดเพลิน (ร้อยละ ๓๖.๔) และชอบเป็นการส่วนตัว (ร้อยละ ๑๕.๐) ตามลำดับ

#### ๔.๓ ทศนคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผลการสำรวจ พบว่า ระดับทัศนคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในภาพรวม อยู่ในระดับ ๓.๔ เมื่อจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายของประชาชนจะเห็นว่าด้านที่ประชาชนให้ความคิดเห็นสูงสุด คือ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ด้านการจ่ายรางวัลและด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อยู่ในระดับ ๓.๕ รองลงมาคือ ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล อยู่ในระดับ ๓.๔ และน้อยที่สุด คือ ด้านชื่อเสียงของสำนักงานฯ และด้านการแก้ไขปัญหาสลากกินราคา อยู่ในระดับ ๓.๓

ด้านชื่อเสียงของสำนักงานฯ ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ที่ระดับ ๓.๓ โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ อยู่ที่ระดับ ๓.๖ รองลงมา คือ สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือด้านการจัดสรรสลาก การออกรางวัล

และการจ่ายรางวัล อยู่ในระดับ ๓.๒ และน้อยที่สุด คือ สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่ทํานายอมรับด้านการบริหารงานที่โปร่งใส เป็นธรรม

ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๕ โดยมีทัศนคติในประเด็นทํานายอมรับมีความสะดวกในการหาซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล อยู่ในระดับ ๓.๙ รองลงมา คือ สำนักงานฯ ควรเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับจัดสรรโควตาที่ตรวจสอบได้ อยู่ในระดับ ๓.๗ สำนักงานฯ ควรยกเลิกโควตาการจัดสรรแบบเดิมและจัดให้มีการจำหน่ายตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะทำให้เกิดความโปร่งใส อยู่ในระดับ ๓.๐ และน้อยที่สุด คือ สำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับผู้ขายด้วยความโปร่งใส และเป็นธรรม อยู่ในระดับ ๒.๙ ตามลำดับ

ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๔ โดยมีทัศนคติในประเด็นการให้บุคคลทั่วไปเข้าชมการออกรางวัลทำให้การออกรางวัลมีความโปร่งใส และการถ่ายทอดสดการออกรางวัลทางโทรทัศน์สร้างความเชื่อมั่นให้ทํานายอมรับ อยู่ในระดับ ๓.๗ รองลงมา คือ การออกรางวัลด้วยเครื่องพลาสติกโปร่งใสสร้างความน่าเชื่อถือ อยู่ในระดับ ๓.๕ และน้อยที่สุด คือ สำนักงานฯ ดำเนินการออกรางวัลด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม อยู่ในระดับ ๓.๑

ด้านการจ่ายรางวัล ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๕ โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ จ่ายรางวัลให้กับผู้ถูกรางวัลอย่างถูกต้องครบถ้วน อยู่ในระดับ ๓.๗ รองลงมา คือ สำนักงานฯ ดำเนินการจ่ายรางวัลอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ อยู่ในระดับ ๓.๖ และน้อยที่สุด คือ จำนวนรางวัลและเงินรางวัลที่จ่ายของสำนักงานฯ มีความเหมาะสม และการจ่ายรางวัลของสำนักงานฯ มีความสะดวก รวดเร็วเท่ากัน อยู่ในระดับ ๓.๔ ตามลำดับ

ด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๕ โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ มีการบริจาคช่วยเหลือสังคมอย่างต่อเนื่อง สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สร้างอาชีพให้กับคนจำนวนมากเท่ากัน อยู่ในระดับ ๓.๕

ด้านการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๓ โดยมีทัศนคติในประเด็นหากมีการจัดสรรโควตาของผู้ขายใหม่จะสามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ อยู่ในระดับ ๓.๕ รองลงมา คือ การจับกุมและปรับผู้ขายสลากเกินราคาสามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ อยู่ในระดับ ๓.๓ และน้อยที่สุด คือ หากเพิ่มจำนวนสลากจะสามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ อยู่ในระดับ ๓.๑ ตามลำดับ

#### ๔.๔ ความคิดเห็นที่มีต่อการจำหน่ายสลากออนไลน์ ช่องทางการรับรางวัล และการสนับสนุนอื่นๆ ของประชาชน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รู้สึกเฉยๆ กับการจำหน่ายหวยออนไลน์ (ร้อยละ ๕๗.๙) โดยที่ประเภทหวยออนไลน์ที่สนใจมากที่สุด คือ หวยออนไลน์แบบ ๓ ตัว (ร้อยละ ๕๖.๔) เฉยๆ กับการจำหน่ายหวยออนไลน์ช่วยแก้ปัญหาการจำหน่ายหวยเกินราคาได้ (ร้อยละ ๕๒.๑) และเฉยๆ กับการจำหน่ายหวยออนไลน์จะช่วยแก้ปัญหาหวยใต้ดินได้ (ร้อยละ ๖๒.๙) ส่วนใหญ่ต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มช่องทางในการให้บริการรับเงินรางวัล (ร้อยละ ๗๒.๙) โดยผ่านทางเคาน์เตอร์ธนาคาร (ร้อยละ ๗๐.๐) พร้อมด้วยยินดีที่จะจ่ายค่าบริการ (ร้อยละ ๘๕.๗) และต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลช่วยเหลือสังคมสงเคราะห์ เช่น การช่วยเหลือผู้พิการมากที่สุด (ร้อยละ ๖๗.๑) รองลงมา คือ ด้านการศึกษาและกีฬา (ร้อยละ ๕๙.๓) และด้านการแพทย์และสาธารณสุข (ร้อยละ ๕๗.๙) ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยถ้ารัฐบาลจะทำให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย (ร้อยละ ๓๙.๓) โดยคิดว่าหากให้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อดี คือ ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น (ร้อยละ ๔๘.๖) รองลงมา คือ ทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีการพนันเพื่อพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น (ร้อยละ ๔๑.๔) และลดจำนวนผู้ไปเล่นการพนันในต่างประเทศลง (ร้อยละ ๔๐.๗) ตามลำดับ และมีข้อเสีย คือ เป็นการมอมเมาประชาชน (ร้อยละ ๖๗.๑) รองลงมา คือ ทำให้ประชาชนยอมรับว่าการพนันเป็นพฤติกรรมปกติ และทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับนักธุรกิจเพียงบางกลุ่มเท่านั้น (ร้อยละ ๕๔.๓) และขัดต่อหลักศาสนาและทำให้ศีลธรรมเสื่อมลง (ร้อยละ ๕๒.๑) ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการส่งเสริมการขายโดยการประกาศชิงโชค เช่น ชิงทองคำ ชิงรถยนต์ ชิงรางวัล IPAD ของสินค้าอุปโภคบริโภค เป็นการเสี่ยงโชค (ร้อยละ ๘๐.๐) และเห็นว่าการเสี่ยงโชคและการพนันมีลักษณะบางอย่างที่เหมือนกัน (ร้อยละ ๖๐.๐) และการพนันที่ผิดกฎหมายอยู่ได้เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีผลประโยชน์มากที่สุด (ร้อยละ ๗๙.๓) รองลงมา คือ กฎหมายไม่ถูกบังคับใช้อย่างจริงจัง (ร้อยละ ๖๕.๗) และผลประโยชน์ของนักธุรกิจบางกลุ่ม (ร้อยละ ๕๑.๔) ตามลำดับ ประเภทของการเล่นพนันและการเสี่ยงโชคที่เล่นในปัจจุบัน คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (ร้อยละ ๗๔.๓) รองลงมา คือ หวยใต้ดิน (ร้อยละ ๕๒.๑) และหวยออมสิน (ร้อยละ ๑๖.๔) ตามลำดับ

## ๕. อภิปรายผล

### ด้านพฤติกรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม

#### ๕.๑ พฤติกรรมการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียง

กลุ่มตัวอย่างซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากผู้แทนจำหน่ายทางมอเตอริไซต์/จักรยานทั่วไปมากที่สุด (ร้อยละ ๔๗.๑) และไม่แน่นอนว่าจะซื้อซ้ำจากผู้จำหน่ายรายเดิม (ร้อยละ ๕๒.๑) โดยมีความถี่ในการซื้อที่นาน ๆ ครั้ง/ไม่แน่นอน (ร้อยละ ๖๒.๙) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีพฤติกรรมผู้บริโภคตามแนวคิดของ Etzel, Stanton & Walker (2001: 102) ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายและไม่มีขีดจำกัดของผู้บริโภคในการเลือกหมายเลขที่ต้องการซื้อ ส่วนใหญ่ซื้อตามความสะดวก (ร้อยละ ๖๘.๖) ทั้งนี้เพราะร้านสะดวกซื้อเป็นที่นิยม และเป็นการตลาดที่เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่าย จำนวน ๑-๕ ใบเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๙๑.๔) ในราคา ๑๐๐ บาท (ร้อยละ ๖๗.๑) สาเหตุที่สลากนั้นมีราคาแพง เพราะว่าเป็นการจัดสรรโควตาแบบเก่า ซึ่งมีปัญหาใหญ่จากยี่ปี่ว ชาปี่ว ในประเด็นการเลือกหมายเลขที่ต้องการซื้อ กลุ่มตัวอย่างจะเลือกจากความชอบหรือฝัน (ร้อยละ ๗๙.๓) โดยมีการเสี่ยงโชคทางการซื้อหวยใต้ดิน (ร้อยละ ๔๔.๓) ความถี่ในการเล่นพนันหรือเสี่ยงโชคในปัจจุบัน คือ ๑-๕ ครั้ง/วัน (ร้อยละ ๗๒.๙) เพราะประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าน่าจะซื้อและคาดหวังว่าน่าจะถูกลอตเตอรี่

#### ๕.๒ ทักษะคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผลการสำรวจ พบว่า ระดับทักษะคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในภาพรวม อยู่ในระดับ ๓.๔ เมื่อจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายของประชาชนจะเห็นได้ว่าด้านที่ประชาชนให้ความคิดเห็นสูงสุด คือ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ด้านการจ่ายรางวัลและด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อยู่ในระดับ ๓.๕ สอดคล้องกับแนวคิดการรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Approach) ในด้านสังคม สุขภาพและสวัสดิการ (Healthy and Welfare) ด้านชื่อเสียงของสำนักงานฯ ระดับทักษะคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ที่ระดับ ๓.๓ ประเด็นสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ อยู่ที่ระดับ ๓.๖ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานอันดับต้นๆ ที่นำรายได้เข้ารัฐ ทักษะคติในประเด็นท่านมีความสะดวกในการหาซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล อยู่ที่ระดับ ๓.๙ ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล ระดับทักษะคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ที่ระดับ ๓.๔ เนื่องจากการทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการถ่ายทอดสดการออกรางวัลทางโทรทัศน์สร้างความเชื่อมั่นให้ท่าน อยู่ที่ระดับ ๓.๗ ด้านการจ่ายรางวัล



โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ จ่ายรางวัลให้กับผู้ถูกรางวัลอย่างถูกต้องครบถ้วน อยู่ที่ระดับ ๓.๗ เนื่องจากมีการออกสื่อโทรทัศน์เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ซื้อ

### ๕.๓ ความคิดเห็นที่มีต่อการจำหน่ายสลากออนไลน์ ช่องทางการรับรางวัล และการสนับสนุนอื่นๆของประชาชน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รู้สึกเฉยๆ กับการจำหน่ายหวยออนไลน์ (ร้อยละ ๕๗.๙) เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ชิน และไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ จึงไม่ชอบที่จะสั่งซื้อหวยออนไลน์ โดยที่ประเภทหวยออนไลน์ที่สนใจมากที่สุด คือ หวยออนไลน์แบบ ๓ ตัว (ร้อยละ ๕๖.๔) เนื่องจากเป็นตัวเลขที่มีความน่าจะเป็น มีโอกาสถูกรางวัลสูง ส่วนใหญ่ต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มช่องทางในการให้บริการรับเงินรางวัล (ร้อยละ ๗๒.๙) โดยผ่านทางเคาน์เตอร์ธนาคาร (ร้อยละ ๗๐.๐) ทั้งนี้ เพราะธนาคารเป็นสถานที่น่าเชื่อถือและเข้าถึงได้ง่าย พร้อมด้วยยินดีที่จะจ่ายค่าบริการ (Willingness to pay) (ร้อยละ ๘๕.๗) และต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลช่วยเหลือสังคมสงเคราะห์ เช่น การช่วยเหลือผู้พิการมากที่สุด (ร้อยละ ๖๗.๑) โดยคิดว่าหากให้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อดี คือ ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น (ร้อยละ ๔๘.๖) เนื่องจากมีการกระจายรายได้ จากการศึกษาของสังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ พบว่า การกระทำเช่นนั้นนั้นมีข้อดี คือ ทำให้รัฐมีรายได้ จากภาษีการพนันเพื่อพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น และมีข้อเสีย คือ เป็นการมอมเมาประชาชน (ร้อยละ ๖๗.๑) กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการส่งเสริมการขายโดยการประกาศชิงโชค เช่น ชิงทองคำ ชิงรถยนต์ ชิงรางวัล IPAD ของสินค้าอุปโภคบริโภค เป็นการเสี่ยงโชค (ร้อยละ ๘๐.๐) เนื่องจากค่านิยมในปัจจุบันคนสมัยใหม่นิยมวัตถุนิยมเป็นปัจจัยกระตุ้น การซื้อเพื่อเป็นรางวัลตอบแทน ประเภทของการเล่นพนันและการเสี่ยงโชคที่เล่นในปัจจุบัน คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (ร้อยละ ๗๔.๓)

## ๖. สรุปผล

### ๖.๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

การเก็บข้อมูลทัศนคติของประชาชนในภาคตะวันออกที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ ๖๕.๗) โดยมีช่วงอายุระหว่าง ๒๖-๓๐ ปี (ร้อยละ ๒๘.๖) ซึ่งมีการศึกษาในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ ๕๑.๔) ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ พนักงานของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ ๒๖.๔) และอยู่ในสถานภาพโสด (ร้อยละ ๕๕.๗) มีรายได้อยู่ใน

ระดับ ๐-๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ร้อยละ ๗๔.๓) ผู้ตอบแบบสอบถามมีเงินออมอยู่ในระดับ ๐-๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ร้อยละ ๖๘.๖) และมีหนี้สินอยู่ในระดับ ๐-๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ร้อยละ ๘๐.๗) และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว ๓-๔ คน เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๓.๖)

## ๖.๒ พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม

พฤติกรรมการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียง พบว่า กลุ่มตัวอย่างซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากผู้แทนจำหน่ายทางมอเดอริไซต์/จักรยานทั่วไปมากที่สุด (ร้อยละ ๔๗.๑) และไม่แน่นอนที่จะซื้อจากผู้จำหน่ายรายเดิม (ร้อยละ ๕๒.๑) โดยมีความถี่ในการซื้อที่นาน ๆ ครั้ง/ไม่แน่นอน (ร้อยละ ๖๒.๙) ส่วนใหญ่ซื้อตามความสะดวก (ร้อยละ ๖๘.๖) ซื้อในจำนวน ๑-๕ ใบเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๙๑.๔) ในราคา ๑๑๐ บาท (ร้อยละ ๖๗.๑) ในการเลือกหมายเลขที่ต้องการซื้อ กลุ่มตัวอย่างจะเลือกจากความชอบหรือฝัน (ร้อยละ ๗๙.๓) ในปัจจุบันกลุ่มตัวอย่างไม่มีการเสี่ยงโชคด้วยวิธีที่ได้รางวัลเป็นทองคำ/เงินสด/สินค้า/บริการ (ร้อยละ ๖๘.๖) โดยมีการเสี่ยงโชคทางการซื้อหวยใต้ดิน (ร้อยละ ๔๔.๓) ความถี่ในการเล่นพนันหรือเสี่ยงโชคในปัจจุบัน คือ ๑-๕ ครั้ง/วัน (ร้อยละ ๗๒.๙) และที่เคยเล่นการพนันในปัจจุบันมีเหตุผลว่าเป็นการเสี่ยงโชคเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๕๑.๔)

## ๖.๓ ทักษะคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผลการสำรวจ พบว่า ระดับทัศนคติของประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในภาพรวม อยู่ในระดับ ๓.๔ เมื่อจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายของประชาชนจะเห็นได้ว่าด้านที่ประชาชนให้ความคิดเห็นสูงสุด คือ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ด้านการจ่ายรางวัลและด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบ ต่อสังคม อยู่ในระดับ ๓.๕ ด้านชื่อเสียงของสำนักงานฯ ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๓ โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ อยู่ในระดับ ๓.๖ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๕ โดยมีทัศนคติในประเด็นท่านมีความสะดวกในการหาซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล อยู่ในระดับ ๓.๙ ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๔ โดยมีทัศนคติในประเด็นการให้บุคคลทั่วไปเข้าชมการออกรางวัลทำให้การออกรางวัลมีความโปร่งใส และการถ่ายทอดสดการออกรางวัลทางโทรทัศน์สร้างความเชื่อมั่นให้ท่าน อยู่ในระดับ ๓.๗ ด้านการจ่ายรางวัล ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ที่ระดับ ๓.๕

โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ จ่ายรางวัลให้กับผู้ถูกรางวัลอย่างถูกต้องครบถ้วน อยู่ในระดับ ๓.๗ ด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๕ โดยมีทัศนคติในประเด็นสำนักงานฯ มีการบริจาคช่วยเหลือสังคมอย่างต่อเนื่อง สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานที่สร้างอาชีพให้กับคนจำนวนมากเท่ากัน อยู่ในระดับ ๓.๕ ด้านการแก้ไขปัญหาสลากกินราคา ระดับทัศนคติเฉลี่ยโดยรวม อยู่ในระดับ ๓.๓ โดยมีทัศนคติในประเด็นหากมีการจัดสรรโควตาของผู้ขายใหม่จะสามารถแก้ไขปัญหาสลากกินราคาได้ อยู่ในระดับ ๓.๕

#### ๖.๔ ความคิดเห็นที่มีต่อการจำหน่ายสลากออนไลน์ ช่องทางการรับรางวัล และการสนับสนุนอื่นๆ ของประชาชน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รู้สึกเฉยๆ กับการจำหน่ายหวยออนไลน์ (ร้อยละ ๕๗.๙) โดยที่ประเภทหวยออนไลน์ที่สนใจมากที่สุด คือ หวยออนไลน์แบบ ๓ ตัว (ร้อยละ ๕๖.๔) ส่วนใหญ่ต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มช่องทางในการให้บริการรับเงินรางวัล (ร้อยละ ๗๒.๙) โดยผ่านทางเคาน์เตอร์ธนาคาร (ร้อยละ ๗๐.๐) พร้อมด้วยยินดีที่จะจ่ายค่าบริการ (ร้อยละ ๘๕.๗) และต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลช่วยเหลือสังคมสงเคราะห์ เช่น การช่วยเหลือผู้พิการมากที่สุด (ร้อยละ ๖๗.๑) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยถ้ารัฐบาลจะทำให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย (ร้อยละ ๓๙.๓) โดยคิดว่าหากให้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อดี คือ ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น (ร้อยละ ๔๘.๖) และมีข้อเสีย คือ เป็นการมอมเมาประชาชน (ร้อยละ ๖๗.๑) กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการส่งเสริมการขายโดยการประกาศชิงโชค เช่น ชิงทองคำ ชิงรถยนต์ ชิงรางวัล IPAD ของสินค้าอุปโภคบริโภค เป็นการเสี่ยงโชค (ร้อยละ ๘๐.๐) และเห็นว่าการเสี่ยงโชคและการพนันมีลักษณะบางอย่างที่เหมือนกัน (ร้อยละ ๖๐.๐) และการพนันที่ผิดกฎหมายอยู่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีผลประโยชน์มากที่สุด (ร้อยละ ๗๙.๓) ประเภทของการเล่นพนันและการเสี่ยงโชคที่เล่นในปัจจุบัน คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (ร้อยละ ๗๔.๓)

### ๗. ข้อเสนอแนะจากผู้วิจัย

#### ๗.๑ ด้านความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสำนักงานฯ

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเสนอให้มีการจัดจำหน่ายหวยออนไลน์
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ก่อนการขายสลาก

ตลอดจนถึงหลังการขายสลาก

### ๗.๒ ด้านการจัดสรรสลากให้กับผู้ขาย

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับจัดสรรโควตา รวมทั้งจำนวนและปริมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรยกเลิกโควตาแบบเดิม และดำเนินการจัดจำหน่ายให้กับผู้ขายรายย่อยโดยตรง

### ๗.๓ ด้านความโปร่งใสในการออกรางวัล

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรออกรางวัลด้วยพลาสติกโปร่งใส เพื่อความโปร่งใสในการออกรางวัล
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรออกรางวัลด้วยเครื่องอัตโนมัติ และใช้ระบบไฟฟ้า เพื่อความโปร่งใสในการออกรางวัล
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ต่อไป เพื่อให้ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการออกรางวัล

### ๗.๔ ด้านการจ่ายรางวัล

- ผู้ซื้อต้องการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มช่องทางการรับเงินรางวัลโดยผ่านทางเคาน์เตอร์ธนาคาร และผู้ถูกรางวัลยินดีจ่ายค่าบริการในการขึ้นเงินรางวัล

### ๗.๕ ด้านการสนับสนุนช่วยเหลือและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรบริจาคช่วยเหลือสังคมอย่างต่อเนื่อง
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรช่วยเหลือด้านการศึกษา และกีฬา มากที่สุด รองลงมา คือ ด้านสังคมสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้พิการ และน้อยที่สุด คือ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข

### ๗.๖ ด้านการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้เกิดความโปร่งใส เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในทุกกระบวนการ เพื่อแก้ไขปัญหาความสงสัยในกระบวนการต่าง ๆ และลดปัญหาการขายสลากเกินราคา
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเพิ่มช่องทางการร้องเรียนเรื่องการขายสลากเกินราคา โดยทำให้เกิดเป็นรูปธรรมจริงจัง มีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้ร้องเรียน
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรที่จะให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์ให้เพิ่มมากขึ้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคาว่าได้ดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง ผ่านช่องทางสื่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

- แจ่ม สุนทรเวช. ๒๕๑๒. **พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม ๖.** กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา.
- ทรงศรี ด้านพัฒนาภูมิ. ๒๕๕๐. **ทัศนคติและพฤติกรรมการเล่นหวยของประชาชนคนกรุงเทพมหานคร.** สารนิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิเวศน์ ธรรมะ และคณะ. ๒๕๕๒. **การจัดการการตลาด.** กรุงเทพฯ: แมคกรอ-ฮิล.
- ประยูทธ สิทธิพันธ์. ๒๕๒๓. **กรุงเทพสองร้อยปีแห่งราชวงศ์จักรี บันทึกเหตุการณ์สำคัญสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๕.** นนทบุรี: ลือสาส์น.
- ปราณี เขียมลออกภักดี. ๒๕๕๑. **การบริหารการตลาด.** กรุงเทพฯ: ธนาเพชร.
- พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. ๒๕๕๓. **CSR การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร.** กรุงเทพมหานคร: ไอดีซี.
- มานิต รัตนสุวรรณ และสมฤดี ศรีจรรยา. ๒๕๕๔. **ยุทธศาสตร์การตลาด.** กรุงเทพฯ: สุขุมการพิมพ์.
- ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. ๒๕๓๖. **เทคนิคการวิจัยทางการศึกษา.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ.
- วิทยา ชีวรุโณทัย. ๒๕๕๓. **พลัง CSR สู่องค์กรเป็นเลิศฉบับ Advanced.** กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. ๒๕๔๓. **หลักการตลาด.** กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. ๒๕๔๗. **เศรษฐกิจการพนัน.** กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยอ่าน.
- เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และพยนต์ สุรินจำลอง. ๒๕๕๐. “**หวยใต้ดิน-หวยบนดิน: พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย.**” วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ๒๗(๒) (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๐): ๙๙-๑๒๐.
- หทัยรัตน์ กวีวิทยวงศ์. ๒๕๕๔. **พฤติกรรมและปัจจัยที่กำหนดการตัดสินใจในการบริโภคสินค้าประเภทหวยของคนไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานครและปริมณฑล.** ปริญญาานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## หนังสือภาษาอังกฤษ

Etzel, Michael J., Walker, Bruce J., & Stanton, William J. 2001. **Marketing**. 12th ed., Boston: McGraw-Hill Irwin.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงมหาดไทย. กรมการปกครอง. ๒๕๕๖. **รายงานสถิติจำนวนประชากร และบ้านทั่วประเทศ และรายจังหวัด**. ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เข้าถึงได้จาก [http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/pop55\\_1.html](http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/pop55_1.html)

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ๒๕๕๗. **ประวัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล**. ณ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ ๙ มกราคม ๒๕๕๗ เข้าถึงได้จาก [http://www.glo.or.th/ewt\\_news.php?nid=53](http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=53)



# ข้อมูลสำเนาใบพระสมททาถูณวธิถูณ

## พระสมททาถูณวธิถูณพระสมททาถูณวธิถูณ

# พำรายการ

## สถาบวิถูณถูณถูณถูณถูณ 10

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
06.55 น.	รับสัถยพณ พทท. (ชอง 11)	สวดพระอธิการ และพระอธิการ (เวลาอาถมปเลียแบบลง)				06.55 น.	รับสัถยพณ พทท. (ชอง 11)	
08.00 น.		พระสมททาถูณวธิถูณพระสมททาถูณวธิถูณ (9 นาท)	พระสมททาถูณวธิถูณพระสมททาถูณวธิถูณ (9 นาท)			08.00 น.	พระสมททาถูณวธิถูณพระสมททาถูณวธิถูณ (9 นาท)	
08.05 น.		ห้องข่าวรัฐสภาและเนต (ภาคเช้า) (live)	ห้องข่าวรัฐสภาและเนต (ภาคเช้า) (live)			08.05 น.	รับสัถยพณ คตท.	บ้านธัมมะ (55)
09.00 น.		มองรัฐสภา (live)	มองรัฐสภา (live)			09.00 น.	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง (30)	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง (55)
09.05 น.	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	09.30 น.	young อยากรู้ (25)	ติดสภา (55)
10.00 น.			วีการเมือง (5)			10.00 น.	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง	
10.05 น.			ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			10.30 น.	ลิบป่วย (25)	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง
11.00 น.			กรมวิการพประชาชน(55)			10.30 น.	Asean law (25)	The classroom (25)
11.05 น.	ถ่ายทอดสด การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	ถ่ายทอดสด การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			11.00 น.	สุนทร (55)	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง
12.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาและเนต (ภาคเที่ยง) (live)			12.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภาออนไลน์ (55)	คอนกรีตดำรับ (55)
13.00 น.			สาคส่วนรัฐสภา (live) (2 ช.น.)			13.05 น.	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)	English non stop (วิทยุ)
14.00 น.			ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			13.30 น.	บ้านเก่าเล่าเรื่อง ๑	รัฐเทคโลยี (25)
14.05 น.			สาคส่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)			13.35 น.	บ้านเก่าเล่าเรื่อง ๒	วิทยุอินฟูต ๒
15.00 น.			ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			14.00 น.	สารคดีภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง	สารคดีภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร 9 (30)
15.05 น.			เดวณารัฐสภา (60)			14.05 น.	พลงนอง D (25)	Asean law ๑
16.00 น.	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	ข่าวรัฐสภาทีวีชอง	ภาษาดีดสภา	ภาษาดีดสภา	14.30 น.	พลงนอง D (25)	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง
16.05 น.			มองรัฐสภา ๑			15.00 น.	เดวณารัฐสภา ๑	ZOOM IN ๑
17.00 น.			ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			16.00 น.	กรรณวิการพประชาชน ๑	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง
17.05 น.			ห้องข่าวรัฐสภาและเนต (ภาคค่ำ) (live)			16.05 น.	พลงนอง D (25)	สารคดีเกี่ยวกับในหลวง ร 9 (30)
18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัถยพณ คตท.	เคารพธงชาติ + รับสัถยพณ คตท.	สารคดีภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร 9 (30)			17.00 น.	Highlight ประชุมสภา (55)	เคารพธงชาติ + รับสัถยพณ คตท.
18.30 น.			สารคดีภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร 9 (30)			18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัถยพณ คตท.	สารคดีภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร 9 (30)
18.55 น.	รับสัถยพณ พทท. สวดพระอธิการ	รับสัถยพณ พทท. สวดพระอธิการ	รับสัถยพณ พทท. สวดพระอธิการ			18.30 น.	รับสัถยพณ พทท. สวดพระอธิการ	
20.00 น.			ข่าวพระราชสำนัก (รับสัถยพณ MCOT) ประเด็นนี้เช้า (15)			20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัถยพณ MCOT)	
20.35 น.			รัฐธรรมนูญไทยเข้าใจง่าย (5)			20.30 น.	ศาลคดีพระราชา	
21.30 น.	ลิบป่วย ๑	โลกน่าทึ่ง (25)	English non stop (5)			20.30 น.	ศาลคดีพระราชา	
22.00 น.			วิทยุอินฟูต (25)			21.30 น.	ผู้การปฏิรูปที่สั่งเงิน	
22.05 น.			ข่าวรัฐสภาทีวีชอง			22.00 น.	Think ต่างการเมือง (25)	
22.05 น.			กฎหมายหน้า 1 (55)			22.00 น.	รับสัถยพณ คตท.	
23.00 น.			สาคส่วนรัฐสภา (55)			22.30 น.	รัฐสภาอาเซียน (55)	
24.00 น.			สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)			23.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภาออนไลน์ (55)	
			นักวิศึกษา ในหลวง			24.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)	

พทท. 365 พระราชกรณียะ

๑ นายถึง รายการรับ

สาคส่วนสภาประชมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป

สาคส่วนสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป

(การถ่ายทอดสดการประชองอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสภา)

\*สารคดีสั้น-มีวิศึกษา ในหลวง ใช้แทนการในรอยต่อรายการได้ตามความเหมาะสม ตลอดทั้งวัน\*

วิทยุอินฟูต จูดีดีจเรจย ๕๑๑

18/11/2569



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
<http://www.parliament.go.th>