



## บทที่ 2

### ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงหลักการทางทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหาร โดยจะกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยนโยบายสาธารณะ รูปแบบของนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#### การควบคุมฝ่ายบริหาร

ความคิดคำนึง เพื่อการแสวงหาสถาบันทางการเมืองมาแก้ไขหรือผ่อนคลายปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้น ได้มีการดำเนินการทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

ระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary) แบบประธานาธิบดี (presidential) แบบสหพันธรัฐ (federal) ล้วนต่างมีพรรคการเมืองที่มุ่งมั่น ที่จะได้มีโอกาสเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายพรรคของตน มีการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งอาจเป็นศาลเดี่ยวหรือศาลคู่ และในท้ายสุดก็มีระบบราชการจะเป็นผู้นำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่สำคัญ คือการปกครองแบบรัฐสภาอย่างประเทศไทยเรานั้น ฝ่ายปกครองหรือบริหาร เป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และมอบหมายนโยบายให้ข้าราชการซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ การปกครองตามรูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารจึงต้องมีความรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีกลไกของตนเอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารซึ่งมีข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

อมร จันทรสมบูรณ์<sup>1</sup> กล่าวถึงปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารว่า ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะใช้ระบบกฎหมายอย่างไร แม้แต่ในประเทศเดียวกันก็อาจจะมีระบบกฎหมายแตกต่างกันเป็นเขต ท้องที่ ๆ ไป ปัญหาขณะนี้จึงอยู่ที่ว่า ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถสร้างสถาบัน หรือวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารได้ อย่างไรจึงจะเกิดผลดีที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการปกครองหรือพัฒนาประเทศ วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีอยู่แล้วในขณะนี้หรือที่จะสร้างขึ้นใหม่ ต้องมิใช่เป็นวิธี

ผูกขาดที่ใช้อยู่เฉพาะในประเทศที่มีระบบกฎหมายเฉพาะระบบใดระบบหนึ่ง เป็นต้นว่าการมีออมบุดสแมน (Ombudsman) อันเป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และต่อมาแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศ

ความจริงแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

- (ก) การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง
- (ข) การควบคุมโดยวิธีทางอื่น (ที่มีชีวิตทางการเมือง)

#### การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางการเมืองนี้ เป็นการควบคุมโดยฝ่ายสภานิติบัญญัติ อันประกอบด้วย (1) การควบคุมนโยบาย (2) การควบคุมการบริหารทั่วไป และ (3) การควบคุมการเงิน

##### 1. การควบคุมนโยบาย

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่าอำนาจบริหาร (executive power) อำนาจที่ว่านี้ วิชา ครอบงำ<sup>2</sup> ให้ความหมายไว้ดังนี้

##### (1) อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ ปกติแล้วจะมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่แม้บางประเทศจะมีได้กำหนดเช่นนั้นคณะรัฐมนตรีก็ต้องกำหนดนโยบายของรัฐบาล (government policy) ขึ้นอยู่ดี ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ของกระทรวงแต่ละกระทรวง และของรัฐมนตรีแต่ละคน นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอาจจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. นโยบายสาธารณะ (public policy) หรือนโยบายทั่วไปในการจัดการปกครองภายในประเทศ เช่น การปราบโจรผู้ร้าย การปฏิรูปที่ดิน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ การลดปัญหาช่องว่างต่าง ๆ การแก้ปัญหาความยากจน คนว่างงาน แหล่งเสื่อมโทรม การไม่รู้หนังสือ เป็นต้น

ข. นโยบายต่างประเทศ (foreign policy) เช่น การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา เป็นต้น

##### (2) อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด

เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ นโยบายของตนเป็นจริง ในกรณีนี้เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ดังนี้

ก. เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้

ข. ออกกฎหมายบางประเภทได้เอง เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง (เป็นอำนาจของรัฐมนตรี) และบางกรณีอาจออกเป็นพระราชกำหนดได้

ค. แต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอน ให้คุณให้โทษข้าราชการได้

การควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจอยู่ในลักษณะของการได้รับความไว้วางใจ หรือการได้รับความไม่ไว้วางใจของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติให้การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรี ต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก่อน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 พุทธศักราช 2492 และ พุทธศักราช 2517 เป็นต้น แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ

## 2. การควบคุมการบริหารทั่วไป

ในปัจจุบันระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ มี 3 ระบอบ คือ ระบอบรัฐบาล ภายใต้รัฐสภา (assembly government) ระบอบรัฐสภา (parliamentary system) และ ระบอบประธานาธิบดี (presidential system)

ประเทศไทยปกครองในระบอบรัฐสภา คือเป็นระบอบการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปในลักษณะที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจถ่วงดุลกันเพราะฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติ ถ้าฝ่ายสภานิติบัญญัติไม่ไว้วางใจการดำเนินการบริหารบ้านเมืองของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะให้มีการยุบสภาได้ ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติหมดสภาพไปโดยปริยาย

กระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถนำมาใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติไว้ เช่น มาตรา 148 วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>3</sup> ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไว้คือ

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, "ราชกิจจานุเบกษา" 108 (9 ธันวาคม 2534) : 55.

## (1) การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม เป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งของรัฐสภาไทย กระทู้ถามได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้<sup>4</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การตอบกระทู้ถามดังกล่าว ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา วันแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นเรื่องด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้<sup>5</sup>

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในขั้นสุดท้าย และสำคัญที่สุดของรัฐสภา รัฐสภาจะเลือกใช้วิธีการนี้ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามวิธีอื่นแล้วแต่ไม่ได้ผล<sup>6</sup>

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้<sup>7</sup> และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามแต่กรณีต้องพ้นจากตำแหน่ง

<sup>4</sup>จเร พันธุ์เปรื่อง, "กระทู้ถาม," รัฐสภาสาร 5 (พฤษภาคม 2529), หน้า 3.

<sup>5</sup>ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534): 55.

<sup>6</sup>จเร พันธุ์เปรื่อง, "การแถลงนโยบายของรัฐบาลและการเปิดอภิปรายทั่วไป," รัฐสภาสาร 5 (พฤษภาคม 2529) : 56.

<sup>7</sup>ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534) : 55.

(3) การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติให้ สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ คือห้ามวุฒิสภาลงมติในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้ถูกยกเลิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 มาตรา 3<sup>8</sup>

(4) การตั้งกรรมาธิการสอบสวน ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด การตั้งคณะกรรมการเป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะเป็นองค์กรที่สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมการชุดต่าง ๆ<sup>9</sup>

### 3. การควบคุมทางการเงิน

ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจควบคุมทางการเงินของฝ่ายบริหารได้ใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงิน และควบคุมการใช้จ่ายเงิน การควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงิน เป็นการควบคุมในลักษณะของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลานี้ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ

สำหรับการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงิน จะเป็นไปในลักษณะของการตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรของสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณในฝ่ายบริหาร แล้วรายงานให้สภานิติบัญญัติทราบ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้วิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพื่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่งด้วย

<sup>8</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535," ราชกิจจานุเบกษา 109 (30 มิถุนายน 2535) : 9.

<sup>9</sup> วนิดา มาศะวิสุทธิ, "คณะกรรมการ," รัฐสภาสาร 4 (เมษายน 2529) : 37.

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมักจะมองกันว่า การที่รัฐสภาควบคุมงบประมาณ เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล แต่มีผู้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณ นั้นยังมีปัญหาบางประการ คือ<sup>10</sup>

1. เนื่องจากรัฐสภาเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ และกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่ม ฉะนั้นตามคัลลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา จึงควรจัดงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ หรือสะท้อนให้เห็นประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับ

คณะกรรมการพิจารณาพิจารณางบประมาณ จึงเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจและถูกวิจารณ์ ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่จะควบคุมงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักให้ความสนใจต่อปัญหาการได้รับเลือกตั้งเสียมากกว่าปัญหาทางการคลัง

2. การหาเสียงในทางการเมือง มักใช้งบประมาณเป็นประเด็นสำคัญ

3. การจัดงบประมาณนั้น หน้าที่ของรัฐสภา คือจะต้องพยายามประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในประเทศ ดังนั้นจึงไม่สามารถจัดงบประมาณโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพเพียงแง่เดียว

สรุปได้ว่า การควบคุมทางการเมืองเป็นเรื่องของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อนำมาใช้ในการนี้ได้ดังกล่าวแล้ว

การควบคุมโดยวิถีทางอื่นที่มีใช้วิถีทางการเมือง

นอกเหนือจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในลักษณะที่เป็นการควบคุมทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ยังต้องถูกควบคุมโดยวิถีทางอื่นอีก ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

<sup>10</sup> นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, "การต่อรองปัญหาการควบคุมงบประมาณ," รัฐสภาสาร (6 มิถุนายน 2527), หน้า 51-52 อ้างจาก Vincent J. Browne, The Control of Public Budget (Washington D.C.: Affairs Press, 1949), pp.160-163.

## 1. การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร

การร้องเรียนในฝ่ายบริหาร เป็นปรากฏการณ์ที่มักจะเกิดขึ้นเสมอเมื่อผู้ที่ได้รับการวินิจฉัยการดำเนินการต่าง ๆ เห็นว่าตนหรือกลุ่มของตนได้รับความเดือนร้อน ไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมจากการนั้น ๆ บุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านี้จะแสดงออกถึงความไม่พอใจ หรือ แสดงออกถึงความต้องการให้มีการแก้ไข ยับยั้งปัญหาต่าง ๆ ที่ได้บังเกิดขึ้น โดยการใช้วิธีการ เดินขบวน การประท้วง การยื่นหนังสือหรือจดหมายร้องเรียน เพื่อให้ผู้มีอำนาจได้รับรู้ และหา หนทางแก้ไขหรือยุติปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเสีย

## 2. วิธีการลักษณะกึ่งข้อพิพาท

ด้วยเหตุที่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ให้สอดคล้องกับสภาวะการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา คมนาคม สาธารณสุข การบริหาร การเงิน การคลัง เป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ฝ่าย บริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอกฎหมายให้สภาซึ่งมีเสียงข้างมากเป็นฝ่ายรัฐบาลจึงทำให้กฎหมาย เหล่านี้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อบังคับใช้ตามกฎหมายแม่บทก่อน ข้างยาก โดยนัยนี้ให้อำนาจของรัฐบาลและฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะเหตุนี้ ในประเทศอังกฤษเมื่อปี 1929 รัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการการศึกษา อำนาจของรัฐมนตรี" (Committee on Ministers' Powers) ศึกษาปัญหาดังกล่าว คือการศึกษา ถึงอำนาจนิติบัญญัติ ที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบมาจากพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้น (delegated legislation) และอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทหรืออำนาจกึ่งวินิจฉัยข้อพิพาท (judicial and quasi-judicial power) ที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติ ซึ่งยังผลให้รัฐสภาต้องตรากฎหมายที่มี ชื่อว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและได้สวน (The Tribunals and Inquiries Act 1958) เพื่อปรับควบคุมการใช้อำนาจตุลาการ หรือกึ่งตุลาการของฝ่ายบริหาร และมีการตรา พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Administration Act 1967) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับคำร้องเรียนของประชาชนที่ไม่ได้รับความ เป็น ธรรมจากฝ่ายปกครอง<sup>11</sup> อำนาจวินิจฉัยกึ่งข้อพิพาทดังกล่าว เป็นอำนาจที่พอเปรียบเทียบกับ อำนาจรัฐมนตรีของไทยในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต หรือคำสั่งอื่นใดของเจ้าพนักงาน นั้นเอง<sup>12</sup>

<sup>11</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศอังกฤษ," วารสารกฎหมาย (มกราคม 2536), หน้า 11-12.

<sup>12</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "เราควรมีสากลปกครองหรือยัง," หน้า 74.

### 3. วิธีการในลักษณะข้อพิพาท

วิธีการนี้เป็นการควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองที่สำคัญคือวิธีนี้มีรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการพิจารณาเรื่องที่แน่นอน โดยรูปแบบที่แท้จริงแล้ว ศาลเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่จะมีระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย คือฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่เห็นว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายจากการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจที่ได้มาจากรัฐสภาเพราะรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครอง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าศาลจะสามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองได้เพียงใด เพราะเหตุว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้นและได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการได้ และให้ถือว่าการวินิจฉัยสั่งการนี้ถือเป็นที่สุด

#### นโยบายสาธารณะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (public policy) และมีข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Donald S. Van Meter กับ Carle E. Van Horn<sup>13</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) หมายความว่าความรวมถึงการกระทำทั้งหลายทั้งของภาครัฐและเอกชน (หรือกลุ่ม) ที่มีจุดหมายในการบรรลุตามวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ในการตัดสินใจนโยบายที่ได้วางไว้แล้ว (in prior policy decisions) ตามนัยนี้ได้รวมถึงทั้งการแปลงการวินิจฉัยให้เป็นการปฏิบัติ กับการพยายามที่จะให้บรรลุถึงกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยตามที่ระบุไว้ในการตัดสินใจนโยบายด้วย

#### รูปแบบของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้กำหนดตัวแบบ (model) ขึ้นมา เพื่อให้เราเข้าใจถึงวิถีชีวิตทางการเมือง (political life) ในด้านต่าง ๆ สำหรับเรื่องนโยบายสาธารณะ (public policy) นั้น มีตัวแบบต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

<sup>13</sup> Donald S. Van Meter and Carle E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," *Administration & Society* (February 1975), p. 447.



### 3. วิธีการในลักษณะข้อพิพาท

วิธีการนี้เป็นการควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองที่สำคัญคือวิธีนี้มีรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการพิจารณาเรื่องที่แน่นอน โดยรูปแบบที่แท้จริงแล้ว ศาลเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่จะมีระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย คือฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่เห็นว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายจากการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจที่ได้มาจากรัฐสภาเพราะรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครอง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าศาลจะสามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองได้เพียงใด เพราะเหตุว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้นและได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการได้ และให้ถือว่าการวินิจฉัยสั่งการนี้ถือเป็นที่สุด

#### นโยบายสาธารณะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (public policy) และมีข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Donald S. Van Meter กับ Carle E. Van Horn<sup>13</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) หมายความว่า ความรวมถึงการกระทำทั้งหลายทั้งของภาครัฐและเอกชน (หรือกลุ่ม) ที่มีจุดหมายในการบรรลุตามวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ในการตัดสินใจนโยบายที่ได้วางไว้แล้ว (in prior policy decisions) ตามนัยนี้ได้รวมถึงทั้งการแปลงการวินิจฉัยให้เป็นการปฏิบัติ กับการพยายามที่จะให้บรรลุถึงกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยตามที่ระบุไว้ในการตัดสินใจนโยบายด้วย

#### รูปแบบของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้กำหนดตัวแบบ (model) ขึ้นมา เพื่อให้เราเข้าใจถึงวิถีชีวิตทางการเมือง (political life) ในด้านต่าง ๆ สำหรับเรื่องนโยบายสาธารณะ (public policy) นั้น มีตัวแบบต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

<sup>13</sup> Donald S. Van Meter and Carle E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," *Administration & Society* (February 1975), p. 447.

ประการสุดท้าย เฉพาะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้นที่ทำให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องโทษถึงจำคุก ส่วนการฝ่าฝืนนโยบายขององค์กรหรือกลุ่มอื่นอาจมีผลในทางการต่อต้าน (sanctions) เพียงเล็กน้อย

#### ทฤษฎีกระบวนการ

กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง เป็นเรื่องที่ได้มีการศึกษามากมายศตวรรษแล้วพฤติกรรมทางการเมืองเป็นการศึกษาถึงกิจกรรมทางการเมืองลงคะแนนเสียง กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ราชการ ตุลาการและนักการเมือง วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในรูปแบบของกิจกรรมหรือกระบวนการ และไม่นานมานี้นักรัฐศาสตร์ได้ประมวลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางนโยบายสาธารณะ และยังผลให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะดังนี้

- (1) การกำหนดนโยบาย (Identifying Problems)
- (2) การปรับปรุงนโยบาย (Formulating Policy Proposals)
- (3) การประกาศใช้นโยบาย (Legitimation Policies)
- (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementing Policies)
- (5) การประเมินนโยบาย (Evaluation Policies)

#### ทฤษฎีกลุ่ม

ทฤษฎีกลุ่มให้ข้อเสนอแนะว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นศูนย์กลางแท้จริงทางการเมืองปัจเจกชน ซึ่งปกติเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทั้งเป็นและไม่เป็นทางการเมืองจะแสดงความประสงค์ต่อรัฐบาล David Truman กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีความคิดร่วมกันที่จะกำหนดข้อเรียกร้องเหนือกลุ่มอื่นในสังคม เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้เป็นนักการเมือง ก็จะเรียกร้องผ่านส่วนราชการ ปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญทางการเมืองก็ต่อเมื่อได้กระทำนั้น ๆ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งหรือทำในนามของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์นี้เป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล ความจริงแล้ว การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ที่ประสงค์จะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองจึงต้องจัดการข้อขัดแย้งของกลุ่มโดย

- (1) จัดตั้งกฎเกณฑ์กติกาในการต่อสู้ของกลุ่ม
- (2) ทำการประนีประนอมและชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์
- (3) ประกาศใช้ข้อประนีประนอม ในรูปแบบของการทำเป็นนโยบายสาธารณะ
- (4) บังคับใช้ข้อประนีประนอมนี้

ตามทฤษฎีกลุ่มนี้ นโยบายสาธารณะในช่วงที่กำหนดไว้ ความเป็นคุณภาพเป็นสิ่งที่สามารถบรรลุได้ การต่อสู้ของกลุ่มคุณภาพนี้จะถูกกำหนดโดยความมีอิทธิพลของผลประโยชน์ต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ถึงผลการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะหรือนโยบาย อาจมีการโยกย้ายไปในทิศทางที่กลุ่มจะได้รับ หรือไปไกลห่างจากความประสงค์ของกลุ่มที่สูญเสียอิทธิพลไป

### แบบทฤษฎีผู้นำ

นโยบายเป็นความพอใจของผู้นำ (policy as elite preference) นโยบายสาธารณะอาจพิจารณาในแง่ความพอใจและความมีคุณค่าของชนชั้นผู้ปกครอง (government elite) กล่าวคือ เรามักจะคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นมายา (myth) มากกว่าที่จะเป็นความจริง ทฤษฎีผู้นำนั้นสะท้อนให้เห็นว่า อันที่จริงแล้วประชาชนไม่ได้เอาใจใส่ และได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะน้อยมาก ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของชนชั้นผู้นำ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้บริหารต่างๆ เป็นเพียงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมีชนชั้นผู้นำเป็นผู้วินิจฉัย นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มาจากการกำหนดของชนชั้นผู้นำมาสู่มวลชน (masses) ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน

### ทฤษฎีสัดส่วน

นโยบายเป็นสิ่งที่สังคมจะได้รับประโยชน์สูงสุด (policy as maximum social gain) ตามทฤษฎีนี้มีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก จะไม่มีการนำนโยบายใดๆ ไปใช้ถ้าปรากฏว่าผลที่ได้น้อยกว่าผลเสีย (its costs exceed its benefits) และประการที่สอง ในทางกลับกัน ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (decision makers) จะต้องเลือกเอานโยบายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด หรือน้อยกว่าผลเสีย

ตามนัยดังกล่าว การกำหนดสัดส่วนของนโยบายนั้น ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายมีสิ่งที่ควรคำนึงถึง คือ

- (1) รู้ถึงสรรพสิ่งของความพึงพอใจที่มีคุณค่าต่อสังคมและสามารถรู้ถึงหรือชี้แจงน้ำหนักของคุณค่าดังกล่าว
- (2) มีความรอบรู้ถึงมุมกลับของนโยบายที่มีอยู่
- (3) รู้ถึงผลที่เกิดจากมุมกลับของนโยบาย
- (4) สามารถคาดหมายถึงผลได้ผลเสียในมุมกลับของนโยบายแต่ละกลุ่ม
- (5) สามารถเลือกเอานโยบายในมุมกลับ ที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

สมมติฐานของทฤษฎีสัดส่วนจึงอยู่ที่ว่า ความพึงพอใจของสังคมนั้นเป็นสิ่งที่สามารถรับรู้และนำมาซึ่งน้ำหนักได้ ซึ่งก็เป็นเรื่องยาก เพราะทฤษฎีสัดส่วนนี้จำเป็นต้องใช้ชาวสารมาคาดหมายการประมวลถึงผลได้เสีย และท้ายที่สุดการกำหนดนโยบายที่เป็นสัดส่วน ที่จำเป็นต้องอาศัยระบบการตัดสินใจ (decision-making system) ที่จะทำการง่ายในการวางรูปแบบของนโยบาย

### ทฤษฎีการเพิ่มทีละน้อย

นโยบายเป็นการเปลี่ยนแปลงจากอดีต (policy as variations on the past) ในทัศนะของทฤษฎีเพิ่มทีละน้อยนี้เห็นว่า นโยบายสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมต่อเนื่องมาจากรัฐบาลที่แล้ว ในทัศนะของ Charles E. Lindblom เห็นว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจเองโดยปกติแล้วไม่ได้พิจารณาถึงสิ่งที่มีอยู่ทั้งหมด แล้วมากำหนดเป็นนโยบาย การกำหนดเป้าหมายของสังคม การคำนึงผลได้เสียในทางกลับกันของนโยบายที่จะให้บรรลุเป้าหมายของสังคม ระดับความพอใจที่จะได้ประโยชน์สูงสุดแล้วเลือกเอาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในทางกลับกันข้อจำกัดของเวลา ข้อมูลข่าวสารและการใช้จ่าย เป็นเหตุให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถที่จะระบุถึงนโยบายที่กลับกัน และผลที่จะพึงมีข้อจำกัดของนโยบายทำให้การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและการคาดหมายถึงผลได้เสียทำได้ยาก การที่ผู้กำหนดนโยบาย ได้นำเอานโยบายของรัฐบาลที่แล้วมาเป็นนโยบายของตน เป็นผลเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก การไม่มีเวลา การขาดข้อมูลหรือไม่มีเงินพอเพียงที่จะศึกษาถึงผลในทางกลับกันของนโยบายที่มีอยู่แล้ว เพราะการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเช่นนี้ต้องใช้เงินจำนวนมาก และตัวผู้กำหนดนโยบายเองก็ไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการศึกษาวิเคราะห์หรือที่จะล่วงรู้ถึงผลที่เกิดในทางกลับกันนั้นว่าจะเป็นประการใด และไม่สามารถล่วงรู้ได้ถึงผลในทางกลับกันมีสัดส่วนความได้เสียของนโยบายในทางกลับกันว่าเมื่อใดที่จะทำความหลากหลายในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและค่านิยมทางสังคมเกิดการล่อแหลม ดังนี้ ตามทฤษฎีสัดส่วนอาจจะไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ได้ ถ้าหากเวลา และค่าของการพัฒนานโยบายตามทฤษฎีสัดส่วนเกินเลยไป

ประการที่สอง ผู้กำหนดนโยบายได้รับเอานโยบายที่มีอยู่แล้วเพราะเหตุว่าไม่มีความมั่นใจถึงผลอันสมบูรณ์ของนโยบาย ที่จะกำหนดขึ้นใหม่หรือจะกำหนดให้แตกต่างกันไปจึงเป็นการปลอดภัยกว่าที่จะยึดเอานโยบายที่เคยมีดีกว่าจะไปกำหนดนโยบายขึ้นใหม่หรือจะกำหนดให้แตกต่างกันไป จึงเป็นการปลอดภัยกว่าที่จะยึดเอานโยบายที่เคยมี ดีกว่าจะไปกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ที่ตนเองไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีผลเป็นประการใด ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่แน่นอนนี้ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องคงนโยบายที่เคยมีอยู่ไว้ โดยไม่คำนึงว่ามันจะมีประสิทธิภาพหรือไม่

ประการที่สาม อาจจะมีการลงทุนอย่างมหาศาลในการกำหนดนโยบาย



ประการที่สี่ เป็นเรื่องที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายที่จะกำหนดนโยบายได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่มีความเห็นไม่ลงรอยกัน คือ แต่เพียงมีการปรับเงินงบประมาณ รูปแบบในการกำหนดนโยบาย

### ทฤษฎีการแข่งขัน

นโยบายเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในสถานการณ์การแข่งขัน (policy as rational choice in competitive situations) ทฤษฎีนี้ได้ศึกษาถึงการตัดสินใจอย่างเหมาะสม ในสถานการณ์ที่ผู้ร่วมแข่งขัน 2 คนหรือมากกว่า แนวความคิดการแข่งขันจึงอยู่ที่ว่า เมื่อผู้กำหนดนโยบายเข้าไปเกี่ยวข้องกับการมีโอกาสแล้ว ผู้เล่นต้องพิจารณาว่า การกระทำของเขาจะไม่สะท้อนเฉพาะแต่ความต้องการและความสามารถของตนเท่านั้น แต่ต้องคาดหมายด้วยว่าคนอื่น ๆ เขาจะทำอะไรกันบ้าง

ทฤษฎีการแข่งขัน ไม่ได้อธิบายว่าประชาชนได้ตัดสินใจอย่างไร แต่จะกล่าวถึงการที่ประชาชนตัดสินใจในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันอย่างไร ถ้าประชาชนมีเหตุผลอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นทฤษฎีการแข่งขันจึงเป็นรูปแบบของความมีเหตุผล แล้วนำไปปรับใช้ในสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ซึ่งมีผู้ร่วมแข่งขันสองคนหรือมากกว่า

### ทฤษฎีระบบ

นโยบายเป็นผลิตผลทางระบบ (policy as system output) อีกทางหนึ่งที่จะทราบนโยบายสาธารณะก็คือ การคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการสะท้อนถึงระบบทางการเมือง ที่ต้องการใช้พลังเพื่อนำนโยบายออกจากสภาพแวดล้อม พลังที่นำเข้าสู่สภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบทางการเมืองนั้นคือสิ่งที่เรียกว่า "สิ่งนำเข้า" (inputs) ส่วนสภาพแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขหรือพฤติกรรมใด ๆ คือสิ่งที่อยู่รอบนอกของระบบทางการเมือง ส่วนระบบการเมืองเป็นกลุ่มโครงสร้างและกระบวนการที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งโดยภาระหน้าที่แล้วจะต้องมีการกระจายคุณค่าต่าง ๆ ต่อสังคม และสำหรับสิ่งนำออก (outputs) ของระบบทางการเมือง เป็นตัวกระจายคุณค่าของระบบ และตัวกระจายเหล่านี้ก็คือ นโยบายสาธารณะนั่นเองตามทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะ เป็นผลิตผลหรือสิ่งที่ได้จากระบบทางการเมือง แนวความคิดนี้นำไปปรับใช้กับสถาบันและกิจกรรมต่างๆ ในสังคม ซึ่งมีภาระถ่ายทอดความประสงค์ (demands) เข้าสู่การตัดสินใจ ที่มีจุดมุ่งหมายให้ได้รับการสนับสนุนจากสังคมโดยรวม ส่งนำเข้าสู่ระบบการเมืองมีทั้งความประสงค์ และสิ่งสนับสนุน (support) ความประสงค์นี้ จะเกิดเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้กระทำการให้มีผลต่อนโยบายสาธารณะ ตัวสนับสนุนจะได้รับก็ต่อเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้รับ สิ่งที่ได้จากการเลือกตั้ง การเชื่อฟังกฎหมาย การเสียภาษี และการคล้อยตามกับการตัดสินใจวางนโยบาย ตัวระบบจะซึมซับเอาความประสงค์ที่หลากหลายเข้ามา ซึ่งความประสงค์บางอย่างอาจมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน ในการถ่ายทอดความประสงค์เหล่านี้เข้าสู่ตัว

นำออกหรือนโยบายสาธารณะนั้น จำต้องมีการจัดวางและบังคับกลุ่มที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องคำนึงคือ นโยบายสาธารณะอาจทำให้มีผลกระทบน้อยลงต่อสภาวะแวดล้อม และความ ประสงค์ที่จะเกิดขึ้นได้และอาจมีผลกระทบต่อระบบทางการเมือง

### การนำนโยบายไปปฏิบัติ

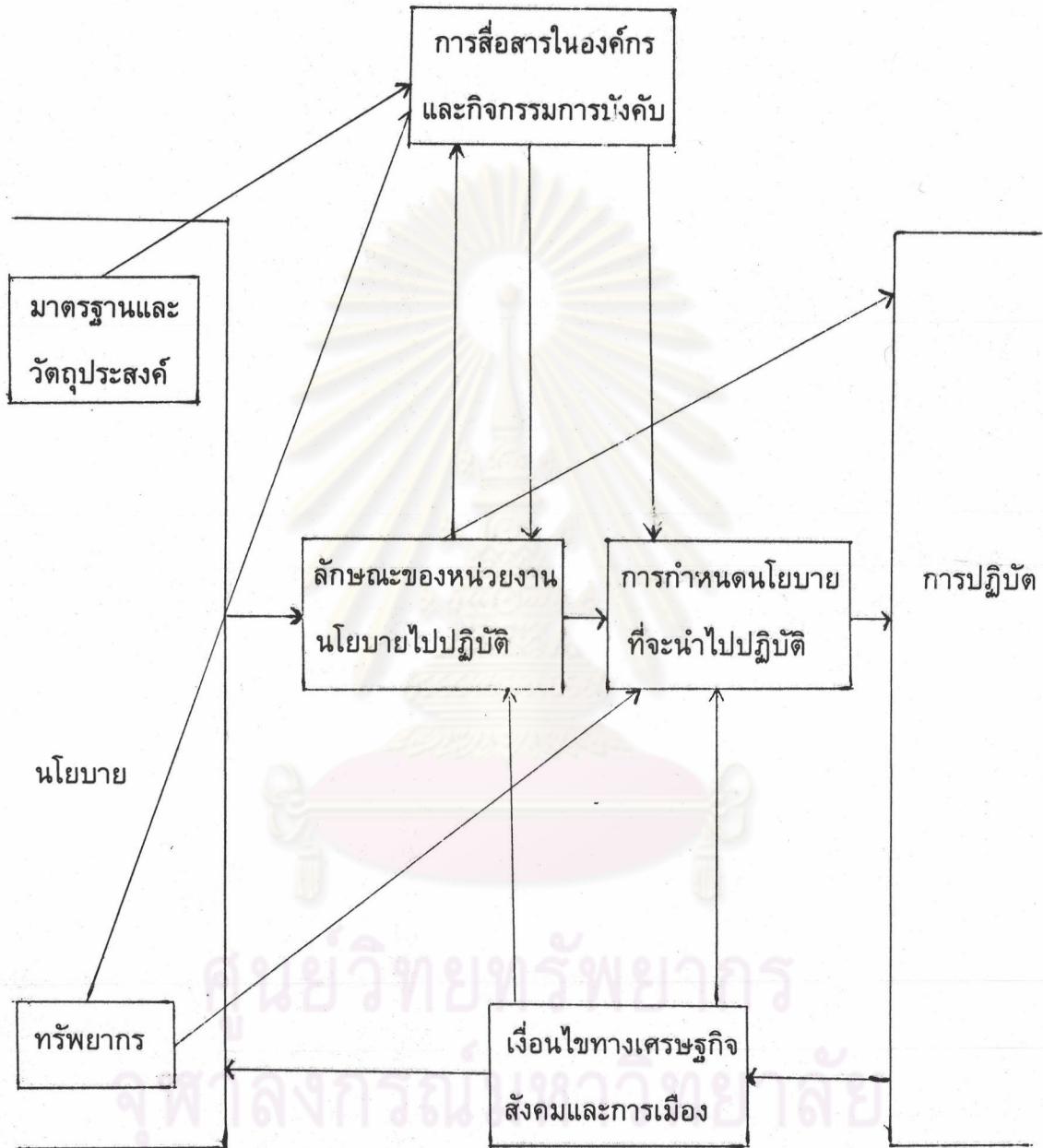
การศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีมานานพอสมควรมีผลงานการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ของบุคคลต่าง ๆ เช่น Kaufman, Bailey, Moshes, Derthick, Berke, Kirst, Pressman, Wildavsky เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษายังมีข้อจำกัดในเรื่องการกำหนดเป็นทฤษฎีให้เห็นได้ชัดเจน Van Meter และ Van Horn<sup>14</sup> ได้กล่าวถึงการพัฒนาโครงสร้างทางทฤษฎีโดยการศึกษาจากงานเขียนต่าง ๆ แล้วพบว่า ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ (1) ทฤษฎีองค์การโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง หรือการคิดค้นสิ่งใหม่ (innovation) และการควบคุม (control) (2) ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการวินิจฉัยอย่างเที่ยงธรรม (judicial decisions) และ (3) การเลือกศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมีนักการศึกษาหลายท่าน ได้กล่าวถึงทฤษฎีองค์การในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปในลักษณะต่าง ๆ กัน Kaufman เห็นว่า องค์การส่วนใหญ่มักจะจงใจอยู่แต่เฉพาะปัจจุบัน และมักจะไม่มี การเปลี่ยนแปลง การควบคุมองค์การก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษากันมาก เช่น Anthony กล่าวถึงการควบคุมการจัดการว่าเป็นกระบวนการที่ผู้จัดการมีความมั่นใจว่าทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จะได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ ส่วน Etzioni กล่าวว่า การควบคุมองค์การเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความมั่นใจว่า กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น จะต้องได้รับการเชื่อฟังและคำสั่งจะต้องได้รับการปฏิบัติ

ตามนัยดังกล่าว การศึกษาถึงเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องต้องพิจารณาถึง "การยอมรับ" (compliance) ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ร่วมกันในองค์การแต่ละแห่ง

### ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter และ Van Horn ซึ่งได้ศึกษางานเขียนเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (model of policy implementation process) และได้กำหนดต้นแบบพื้นฐานของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามรูปที่ 1

<sup>14</sup>Van Meter และ Van Horn , "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," p. 453.



ที่มา : Meter and Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," p. 462.

ตามรูปที่ 1 จะเห็นได้ว่าจะมีปัจจัยสำคัญ 6 ประการที่มีจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (policy) กับการปฏิบัติ (performance) ดันแบบดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นตัวแปรตามเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกัน ปัจจัยสำคัญทั้ง 6 ประการดังกล่าว มีดังนี้

### 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดในเบื้องต้นของการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเป็นการให้นิยามตัวกำหนดการปฏิบัติ อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาเรื่องนี้ก็คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standards and objectives)

ตัวมาตรฐานและวัตถุประสงค์นี้จะเป็นตัวกำหนดถึงรายละเอียดของเป้าหมายทั้งหมดของการตัดสินใจวางนโยบาย และเป็นการกำหนดที่เป็นรูปธรรม และมีมาตรฐานจำเพาะในการวิเคราะห์ถึงแผนการปฏิบัติ การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ในบางเรื่องอาจทำได้ง่ายแต่ส่วนมากแล้วมักจะเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้เป็นเพราะแผนการปฏิบัติมีช่วงเวลาหรือมีความยุ่งยากและอยู่ไกลห่างกับเป้าหมายที่วางไว้ หรืออาจเป็นผลเนื่องมาจากความยากลำบากในการจำแนกหรือมีข้อโต้แย้งกันในตัวมาตรฐานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 2. ทรัพยากร

ทรัพยากร (policy resources) ในที่นี้หมายถึง เงิน หรือสิ่งอื่นใดที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมบังคับ

การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมบังคับ (inter-organization, communication and enforcement activities) นับเป็นสิ่งสำคัญมาก การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจในเรื่องมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ ในมวลหมู่บุคคลต่างๆ นั่นคือการทำความกระจ่างในเรื่องมาตรฐานและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน การสื่อสารภายในและระหว่างองค์กรนั้น เป็นกระบวนการซับซ้อนและยุ่งยาก เห็นได้ชัดเจน คือในกรณีที่มีแหล่งการให้ข้อมูลที่แตกต่างกัน หรือเป็นข้อมูลจากแหล่งเดียวกัน แต่มีการให้ข้อมูลในเรื่องที่ขัดแย้งกัน ซึ่งมีส่วนที่จะทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้เป็นไปได้ยาก

การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จได้นั้นมักจะต้องอาศัยกลไกและการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา ที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ในการนี้ผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีอำนาจต่าง ๆ คือ การประกาศรับสมัครและคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การส่งเสริมความก้าวหน้า การไล่ออก ยิ่งกว่านั้นผู้บังคับ



บัญชาเองต้องมีอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ ทั้งในส่วนของการดำเนินงานของสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจมีการเพิ่มหรือตัดทอนลงเมื่อการปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะที่น่าพอใจหรือไม่น่าพอใจตามแต่กรณีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ลักษณะของการบังคับบัญชาหรือการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานนั้น มีรูปแบบที่สำคัญที่สุดอยู่ 2 ประการคือ

ประการแรก การให้คำแนะนำทางเทคนิค (technical advice) และการให้ความช่วยเหลือเท่าที่ทำได้ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงมีโอกาสที่จะทำได้ยาก โดยการให้ความช่วยเหลือ หรือให้คำแนะนำในลักษณะที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายสามารถดำเนินการได้ง่ายสะดวก รวมทั้งจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้กับการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชาต้องตระหนักถึงปฏิกริยาต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในทางบวกและทางลบ ในการนี้จำเป็นต้องเข้าใจถึงอำนาจ การสร้างปทัสถาน และการให้รางวัล ซึ่งเป็นเรื่องง่ายและทราบกันดีอยู่แล้ว

#### 4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

มีผู้ที่ศึกษาถึงลักษณะหน่วยงานทางการบริหาร (the characteristics of the implementing agencies) ที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะพิจารณาทั้งในส่วนโครงสร้างขององค์กรที่เป็นทางการ และคุณลักษณะที่ไม่เป็นทางการของบุคลากร รวมทั้งการพิจารณาถึงความผูกพันของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีต่อผู้ร่วมงานที่อยู่ในระบบการดำเนินการตามนโยบาย สำหรับสิ่งที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติมี เช่น

- (1) ความสามารถและจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กร
- (2) ระดับการควบคุมตามลำดับชั้น (hierarchical control) ในการตัดสินใจของหน่วยงานย่อย และกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้การนำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติ
- (3) ทรัพยากรทางการเมืองขององค์กร (an agency's political resources) เช่นการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติและนักบริหาร
- (4) ความสำคัญ (vitality) ขององค์กร
- (5) ระดับการสื่อสารในทางเปิดภายในองค์กร
- (6) ตัวเชื่อม ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างหน่วยงาน (agency) กับหน่วย (unit) ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและการบังคับใช้นโยบาย

## 5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic, social and political conditions) ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องที่มีบุคคลต่างๆ ได้ให้ความสนใจศึกษาเป็นเวลาร่วม 10 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ (jurisdiction) หรือต่อการจัดองค์กร ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใดหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาจากคำถามได้ดังนี้

(1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (economic resource) ที่มีอยู่หรือหามาได้ ภายใต้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ (implementing jurisdiction) มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จหรือไม่

(2) อะไร (หรืออย่างไร) ที่มีเหนือไปกว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ความเห็นของมหาชน (public opinion) คืออะไร ประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญ (salient) แค่ไหน

(4) ชนชั้นนำ (elites) เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(5) ลักษณะของผู้รวมกลุ่ม ในการนำอำนาจหน้าที่ไปปฏิบัติคืออะไร มีผู้รวมกลุ่มขัดแย้งหรือเห็นด้วยกับนโยบายหรือไม่

(6) กลุ่มเอกชนที่มีผลประโยชน์ได้ให้การสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายทำไปเพื่ออะไร

## 6. การจัดการของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

องค์ประกอบต่างๆ ของแบบذجดังกล่าวมาข้างต้น จะดำเนินการมาถึงขั้นที่จะต้องได้รับการกลั่นกรอง จากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอีกชั้นหนึ่งดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The disposition of implementors) จะประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจ การยอมหรือไม่ยอมรับ และการวางตัวเป็นกลางของผู้ปฏิบัติด้วย

สรุป

ในบทนี้ได้กล่าวถึงกรอบความคิดทางทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะแนวความคิดทางทฤษฎีว่าด้วยนโยบายสาธารณะ รูปแบบของนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำเสนอในลำดับถัดไป.