



## บทที่ 2

### แนวความคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร

แนวความคิดเบื้องต้นในการศึกษานโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Thomas R.Dye

นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ  
( Whatever governments choose to do or not to do )<sup>1</sup>

James E. Anderson

นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือ  
เกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ

( A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing  
with a problem or matter of concerns )<sup>2</sup>

Robert L. Lineberry

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อตอบสนองต่อประเด็น  
ทางการเมืองบางประการ

(The course of action the government takes in response to some political issue)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Thomas R.Dye, Understanding Public Policy, 5 th ed. ( Englewood Cliffs, N.J. : Prentice –  
Hall, 1984), p.1.

<sup>2</sup> James E. Anderson, Public Policy – Making, 2 nd ed. ( New York : Holt, Rinehart and  
Winston, 1979 ), p.3.

David Easton

นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่า และผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่าง  
เป็นทางการ

( Authoritative allocation of values)<sup>4</sup>

Harold Lasswell และ Abraham Caplan

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย  
เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

( A projected program of goals, values and practices) <sup>5</sup>

ตามความเห็นของผู้ทำวิทยานิพนธ์ นโยบายสาธารณะ หมายถึง ผลลัพธ์สุดท้ายของ  
กระบวนการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวพัน  
กับการใช้อำนาจรัฐตัดสินใจวางแนวทางการปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม  
ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม รวมทั้งไม่ว่าจะในทางบวกหรือทางลบ และมีลักษณะของการ  
ให้เหตุผลเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมของนโยบายให้เกิดขึ้นในสายตาของสาธารณชนทั่วไป

**ระเบียบวิธีศึกษานโยบายสาธารณะ**

กุลธนา ธนาพงศธร ได้สรุปวิธีการศึกษานโยบายของรัฐ ( นโยบายสาธารณะ ) ออกเป็น  
3 แนวทางสำคัญ<sup>6</sup> คือ

<sup>3</sup> Robert L.Lineberry, Government in America : People, Politics and Policy ( Boston : Little,  
Brown and Co, 1981), p8.

<sup>4</sup> David Easton, A Framework for Political Analysis ( Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall,  
1965), p.110.

<sup>5</sup> Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society ( New Haven : Yale University  
Press, 1970 ), p.71.

<sup>6</sup> กุลธนา ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ : 2517), หน้า 10,11.

ก. วิธีการศึกษาในแง่ทฤษฎีหรือตัวแบบ ( Theory or model of study )

เป็นวิธีการศึกษาที่มุ่งคิดค้นสร้างเป็นทฤษฎีหรือตัวแบบของวิธีการศึกษานโยบายของรัฐ แล้วนำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบนั้น ๆ ไปใช้ในการศึกษาต่อไป หรือมีเจตนาเป็นการนำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาศาสตร์ด้านอื่น ๆ มาใช้ในการศึกษานโยบายของรัฐ

ข. วิธีการศึกษาในแง่กระบวนการของนโยบาย ( Policy process study )

เป็นการศึกษาโดยมุ่งพิจารณาถึงกระบวนการต่าง ๆ ของนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการกำหนด กระบวนการพัฒนา หรือกระบวนการอื่นใดก็ตาม ซึ่งการศึกษาตามแนวทางนี้มุ่งที่จะทราบถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศ แต่ละรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐ

ค. วิธีการศึกษาในแง่แต่ละขอบเขตของนโยบาย ( Policy are a study )

เป็นการศึกษานโยบายของรัฐในแต่ละแง่มุมย่อย ของนโยบายของรัฐทั้งหมด โดยแยกศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ ของนโยบายในขอบเขตที่เป็นส่วนปลีกย่อย และศึกษาถึงสาเหตุและผลที่จะพึงเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐในแต่ละประเด็นปลีกย่อยนั้นด้วย

### ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบาย

นโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใดหรือมีรูปแบบอย่างไรก็ตาม ไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากเป็นผลผลิตของการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งที่อยู่ ในตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองของประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะเป็นผลที่ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐขึ้น ในรูปแบบและประเภทที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจัยที่จะนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการพิจารณา กำหนดนโยบายนั้น จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ <sup>7</sup>

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ( Fundamental factors )
2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ( Environmental factors )

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

## ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย

เป็นปัจจัยใด ๆ ก็ตามที่ผู้กำหนดนโยบายทุกคนจำเป็นต้องพิจารณา คำนึงถึงอยู่เสมอในการกำหนดนโยบายทุกประเภท ทุกรูปแบบและทุกเวลา โดยทั่วไปทุกรัฐจะต้องมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานอยู่อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. ผลประโยชน์ของชาติ ( National interest ) นโยบายใด ๆ ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องอ้างรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาตินั้นคือ นโยบายของรัฐที่ดีที่สุด คือ นโยบายที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติเป็นส่วนรวม<sup>๘</sup> ผลประโยชน์ของชาติ คือ สิ่งใดก็ตามที่ผู้นำทางการเมือง หรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองของรัฐในขณะนั้น ได้ตัดสินใจหรือยึดถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความกินดีอยู่ดี และเกียรติภูมิของประเทศชาติ<sup>๙</sup> กล่าวคือ เป็นเป้าหมายปลายทางของประเทศหนึ่ง ๆ ที่ต้องการให้บรรลุถึง โดยกระทำการทุกสิ่งทุกอย่างเท่าที่ประเทศนั้น ๆ สามารถกระทำได้ ซึ่งผลประโยชน์ของชาตินี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และการพิจารณาตัดสินว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของชาติจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ อาทิ วัตถุประสงค์ จุดหมายปลายทาง หลักการ ค่านิยม และวัฒนธรรม จารีต ประเพณีของชาติ เป็นต้น

2. วิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย มักจะแตกต่างกันไปตามแต่ความพึงพอใจ และความสามารถของผู้นำทางการเมือง บางรัฐใช้วิธีการที่สลับซับซ้อน ละเลียดลึกซึ้ง มีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยพื้นฐาน และปัจจัยสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากมาย ทำให้นโยบายที่กำหนดออกมามีความเหมาะสม ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถนำไปปฏิบัติจนสำเร็จลุล่วงได้โดยง่าย รวดเร็ว และประหยัด แต่บางรัฐอาจใช้วิธีการที่ค่อนข้างเรียบง่าย ไม่มีแบบฉบับกฎเกณฑ์

<sup>๘</sup> สวัสดิ์ สุคนธรังษี, "รัฐประศาสนโยบายกับมติมหาชน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม 2518) : 80.

<sup>๙</sup> สุชาติ จุฑาสมิต, "ผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ และนโยบายของชาติ," วารสารเสนาธิปไตย 23 เล่มที่ 1 (มกราคม 2517) : 8.

ที่แน่นอน คำหนึ่งถึงปัจจัยต่าง ๆ น้อยมาก ผลลัพธ์จะมีนโยบายที่ไม่น่าเชื่อถือ ยากแก่การนำไปปฏิบัติ เสี่ยงต่อความล้มเหลว

3. ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์เอื้ออำนวยให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อย และดีที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

ก. ความรู้ในเรื่องข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ( Policy data and information ) เป็นความรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ โดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือโดยทางอ้อมต่อการที่จะกำหนดนโยบายนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดในการกำหนดนโยบาย และความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข. ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ( Policy – making organizations ) ว่า ในรัฐหนึ่ง ๆ มีองค์กรและกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอยู่อย่างไรบ้าง และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของแต่ละองค์การ แต่ละกลุ่มบุคคลมีอยู่มากน้อยเพียงใด

ค. คุณสมบัติ หรือความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ( Qualifications of Policymakers ) ผู้กำหนดนโยบาย จะต้องมีความรู้ ความสามารถ หรือคุณสมบัติที่จะกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติจนบรรลุผลสำเร็จได้ โดยจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการกำหนดนโยบาย ( Policy making Knowledge ) และมีความรู้ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่จะกำหนดขึ้น ( Policy issue knowledge )

### ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จอห์น กัส ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของรัฐ โดยได้จำแนกปัจจัยทางนิเวศวิทยาที่จะเป็นเครื่องอธิบายถึงหน้าที่ของ

รัฐบาล และที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารออกเป็น 7 ประการ<sup>10</sup> คือ ประชาชน สถานที่ วิทยาการ ทางกายภาพ วิทยาการทางสังคม ความปรารถนา และความคิดเห็น ทูพภิกขภัย และบุคลิกภาพ

เฟรด ริกส์ ได้พัฒนาการศึกษาที่ต้องการจะทราบถึงสิ่งที่เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมอันเป็น เหตุ เป็นผลกัน หรือมีสหสัมพันธ์ระหว่างตัวมันแปรต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อม กับตัวมันแปร ที่เป็นพฤติกรรมทางการบริหาร<sup>11</sup> โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างระบบที่มีความสัมพันธ์ โดยตรงที่อยู่ในสาย (Order) เดียวกันกับระบบที่มีความสัมพันธ์ที่อยู่ต่างสายกัน มีการจำแนก ปัจจัยสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ก. สิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้ชิด (Contextual environment)
- ข. สิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายนอก (Setting environment)

ส่วนประเภทของปัจจัยสิ่งแวดล้อมของการบริหารนั้น ได้จำแนกไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ
2. โครงสร้างทางสังคม
3. ระบบการคมนาคมติดต่อ
4. ระบบสัญลักษณ์แห่งการยึดถือ
5. โครงสร้างทางอำนาจ

ลินตัน เคลาด์เวลล์ ได้ค้นพบความจริงที่มีส่วนส่งเสริมให้มีการพัฒนาแนวความคิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 2 ประการ<sup>12</sup> คือ

<sup>10</sup> John M. Gaus, Reflections on Public Administration, 4 th ed., ( University, Ala. : University of Alabama Press, 1965 ), pp. 10 –17. อ้างถึงในกุลธร ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 303.

<sup>11</sup> Fred W. Riggs, System Theory : Structural Analysis. Approaches to the Study of Political Science, eds. Michael Haas & Henry S. Kariel ( Scranton, Penn. : Chandler, 1970 ), pp. 195 – 235. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 304.

<sup>12</sup> Lynton K. Caldwell, Environment : A Challenge of Modern Society ( New York : Double day & co., 1970 ), pp 20 –21. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

ประการแรก ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องให้ความสนใจพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคมอย่างละเอียดรอบคอบในฐานะที่เป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมนั้น ๆ โดยชอบธรรม และเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ

ประการที่สอง ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องมีการค้นหาหนทางที่จะผสมผสาน หรือเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่ และบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ กับปัจจัยสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคมนั้น ๆ เพื่อที่จะได้ทราบความสัมพันธ์ และอิทธิพลที่แต่ละฝ่ายมีต่อกัน

ไอรา ชาร์แคนสกี ได้อธิบายถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมของนโยบายว่า หมายถึง สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ซึ่งเป็นทั้งแหล่งส่งพลังสนับสนุนนโยบายและรับผลกระทบจากนโยบายนั้น ๆ <sup>13</sup> โดยให้ความสำคัญแก่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัจจัยประการที่ 4 ของการศึกษาวិเคราะห์นโยบายของรัฐ

จอยส์ แมทธิวส์ มันส์ ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยได้จำแนกประเภทของปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 3 ประการ <sup>14</sup> ได้แก่

1. วัฒนธรรมทางการเมือง
2. นโยบายของรัฐในระดับชาติ กล่าวคือในการกำหนดนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลในระดับต่ำกว่าลงมาหรือท้องถิ่น จะต้องพิจารณาคำนี้ถึง และจะต้องได้รับอิทธิพลจากนโยบายของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่าอยู่เสมอ อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น
3. สถานที่ทางภูมิภาค กล่าวคือ ในแต่ละภูมิภาคของประเทศย่อมมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ โครงสร้างและแบบฉบับทางเผ่าพันธุ์ จารีตประเพณี ทัศนคติ ความคิดเห็นของคนท้องถิ่น เป็นต้น

<sup>13</sup> Ira Sharkansky, Environment, Policy, Output and Impact : Problem of Theory and Method in the Analysis of Public Policy, Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicaco :Markham, 1970 ), p.63. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 306.

<sup>14</sup> Joyce Matthews Munns, The Environment, Politics, and Policy Literature : A Critique and Reformulation The Western Political Quarterly, Vol. 28 No. 4 ( December 1975 ), PP.646 – 667. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 307 - 308.

กุลธน ธนาพงศธร สรุปว่า แนวความคิดในการศึกษา ปัจจัยสิ่งแวดล้อมของนโยบายนั้น มุ่งสนใจศึกษาถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมของนโยบายใน 2 ประเภทใหญ่ ๆ <sup>15</sup> คือ

ก. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือทางชีววิทยา ( Physical / Biological environment ) เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม สามารถมองเห็น สัมผัส หรือทราบได้ว่ามีอยู่

ข. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคมวิทยา ( Sociological environment ) เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม ไม่สามารถมองเห็น หรือจับต้องได้ แต่เป็นที่ทราบและยอมรับโดยทั่วไปว่ามีอยู่ จำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง และ สิ่งแวดล้อมทางสังคม

#### ประเภทของปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคมวิทยา

จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

##### 1. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในระบบการเมือง

กล่าวคือ เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอยู่ หรือเกิดขึ้นภายในขอบเขตของระบบการเมืองเท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ( Political Environment ) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างมาก โดยจะส่งผลกระทบในรูปแบบ และวิธีการที่แตกต่างกันเล็กน้อยกว่ากันไป ตามแต่ละประเภทของปัจจัยสิ่งแวดล้อม และตามแต่ละช่วงระยะเวลา และสถานที่ของแต่ละรัฐด้วย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมืองหลักและมีความสำคัญ จำแนกได้ 6 ประการ คือ

ก. วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งได้สะสมกันมาเป็นเวลานาน และมีอิทธิพลก่อให้เกิดรูปแบบของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ได้แก่ จารีตประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมนั้น

<sup>15</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 308, 309.



แกเบรียล อัลมอนต์ ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองว่า เป็นแบบฉบับของทัศนคติและความรู้ ความเข้าใจ ( ซึ่งได้รับโดยผ่านการศึกษอบรม ) ของบุคคลแต่ละคนที่มีต่อการเมืองในระหว่างสมาชิกทั้งหลายของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ <sup>16</sup>

ไฮน์ ยูเลา ได้อธิบายในอีกทัศนะหนึ่งว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มชน เช่นเดียวกับความเชื่อ หลักการ วัตถุประสงค์ และค่านิยม ซึ่งบุคคลทุกคนในกลุ่มนั้นมีอยู่ร่วมกัน โดยแต่ละคนย่อมมีความรู้สึกนึกคิดของตนเองเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อสิ่งที่ตนกระทำ หรืองดเว้นไม่กระทำทางการเมือง <sup>17</sup>

ข. มติมหาชน หมายถึง ความรู้สึก ความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ในขณะใดขณะหนึ่ง โดยการแสดงออกซึ่งความรู้สึก หรือความเห็นนั้น ๆ ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น โดยการพูดจา โดยการกระทำ หรือการงดเว้นไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง <sup>18</sup>

เอ็ม จัดด์ ฮามอน ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ามติมหาชนจะเป็นการแสดงออกของชนส่วนใหญ่เพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นส่วนรวมก็ตาม แต่ในหลายกรณีปรากฏว่ามติมหาชนเป็นเพียงการแสดงออกของกลุ่มชนที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว หรือกลุ่มของตนเองเท่านั้น <sup>19</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จาค็อบ ยีนยันว่า ผู้กำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตาม ควรจะต้องคำนึงถึงความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนภายในประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาอยู่เสมอ <sup>20</sup>

<sup>16</sup> Gabriel A. Almond, Comparative Political System. Political Behavior : A Reader in Theory and Research, eds. Heixz Eulau, S.J. Eldersveld & Morris Janowitz ( III : Free Press, 1956 ), p.36. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 311 – 318.

<sup>17</sup> Heinz Eulau, The Behavioral Persuatiion in Politics ( New York : Randon House, 1963 ), P.88. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 312.

<sup>18</sup> กุลธณ ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 321.

<sup>19</sup> M. Judd Harmon, Political Thought : From Plato to the Present ( New York : Megraw Hill, Inc., 1964 ), pp. 357, 375. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 322 – 323.

ฮาโรลด์ วิลสัน ซึ่งให้เห็นว่า การวัดมติมหาชนมิใช่เพื่อนำไปเป็นตัวกำหนดของนโยบาย แต่เพื่อนำมาใช้เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในการกำหนดนโยบาย<sup>21</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธอมัส ดาย ที่ค้นพบความจริงว่า มหาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความสนใจ และความคิดเห็นเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับปัญหาทางนโยบายที่สำคัญ ๆ และมติมหาชนเป็นสิ่งที่ไม่คงที่ ( Unstable ) และไม่สอดคล้องต้องกัน ( Inconsistent )<sup>22</sup>

#### ค. ทศนะของผู้นำ ที่จะพึงมีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

ธอมัส ดาย มีความเห็นว่า ความชอบ ความพึงพอใจของผู้นำดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าความพึงพอใจของมหาชน<sup>23</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม พบว่า การกำหนดนโยบายใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบายเก่าที่เคยมีมาแต่เดิมนั้น มักจะเป็นไปตามทศนะหรือความพึงพอใจของผู้นำเสียเป็นส่วนมาก การคำนึงถึงความพึงพอใจของมหาชนมีอยู่เป็นส่วนน้อย หรือเป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนความพึงพอใจของผู้นำเท่านั้น<sup>24</sup>

#### ง. อิทธิพลของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างมีนโยบายของพรรคในด้านต่าง ๆ อยู่แล้ว เพื่อเสนอเป็นทางเลือกแก่ประชาชนในการ

<sup>20</sup> Charles E. Jacop, *Policy and Beraucracy* ( Princeton, N.J. : D. Van Nostrand Co., 1966 ), P.3. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

<sup>21</sup> Harold Wilson, " Opinion Poll : Their Role in Government. " *Britainica Book of the Year*, 1971, P.48.อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 330.

<sup>22</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, p.19.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>24</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*, ( กรุงเทพมหานคร : สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515 ), หน้า 77.

ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป และถึงขั้นจัดทำเป็นนโยบายของรัฐบาล หากได้รับเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล

จ. อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ต่างมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐ ในแนวทางและความหนักเบาแตกต่างกันออกไป ทั้งในด้านส่งเสริมสนับสนุน และในด้านต่อต้านคัดค้านนโยบายหนึ่ง ๆ เพื่อเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้

ฉ. อิทธิพลของการกระทำต่อกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายราชการประจำ

ไอรา ชาร์แคนสกี ศึกษาวิจัยแล้วค้นพบถึงความสัมพันธ์ และการกระทำต่อกันระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มเสนอของงบประมาณ (คือฝ่ายราชการประจำ) หน่วยงานที่สนับสนุนหรือยืนยันตามคำขอนั้น (คือฝ่ายบริหารชั้นสูง) และหน่วยงานที่อนุมัติคำขอนั้น (คือฝ่ายนิติบัญญัติ)

2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายนอกกระบวนการเมือง

กุลธน ธนาพงศธร ศึกษาพบว่า แม้ว่านโยบายที่จะกำหนดขึ้นนั้น จะเป็นนโยบายประเภทที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อนโยบายประเภทนั้นก็ตาม แต่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ อาจจะมีส่วนเชื่อมโยงโดยทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ได้<sup>25</sup> โดยปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายนอกกระบวนการเมืองที่สำคัญ มี 3 ประการ ได้แก่

ก. ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์

บรรจบ อิศดุลย์ ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำทางการเมืองจะตัดสินใจทำสงครามกับรัฐอื่น ๆ ก็ต่อเมื่อตนมีทรัพยากรที่จำเป็นอยู่อย่างเพียงพอ รัฐใดทำสงครามโดยมีทรัพยากรไม่พร้อม มักจะมีโอกาสพ่ายแพ้ได้ง่าย<sup>26</sup>

<sup>25</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 347.

<sup>26</sup> บรรจบ อิศดุลย์, ภูมิรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 99.

กระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเห็นว่า ความรู้สึกของบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป มีแนวโน้มที่จะเชื่อว่า เหตุการณ์ในอดีต จะเป็นเครื่องกำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน ผู้กำหนดนโยบายจึงมักที่จะใช้ เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในอดีต เป็นเครื่องเตือนใจในการเลือกกำหนดนโยบายต่าง ๆ เสมอ<sup>27</sup>

จึงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ข. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน มี 3 ประการ คือ

1. ระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
2. ระดับของทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดและระดับของการกระจายทรัพยากรเหล่านี้ในระหว่างกลุ่มรายได้ต่าง ๆ
3. สถานะทางเศรษฐกิจ

ค. ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมที่สำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน มี 3 ประการ คือ

1. วัฒนธรรม และปทัสฐานทางสังคม
- เอลจีน เอช ฮัน ซึ่งเห็นว่า วัฒนธรรมจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐในแง่ที่ว่า จะเป็นตัวกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่บุคคลในสังคมนั้น ๆ ได้เคยยึดถือปฏิบัติกันมา การที่จะเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากของเดิม เท่ากับเป็นการขัดแย้งกับวัฒนธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิม อาจได้รับปฏิกิริยาโต้แย้ง<sup>28</sup>

<sup>27</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 84.

<sup>28</sup> Elgin H. Hunt, Social Science : An Introduction to the Study of Society (New York : McMillan, 1972), P. 50. อ้างถึงใน กุศลธนา พงศ์พร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 357.

อานนท์ อากาภิรม ให้ความหมายของปทัสฐานทางสังคมว่าเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางสำหรับบุคคลที่จะยึดถือปฏิบัติในสถานการณ์ต่าง ๆ ว่าควรจะทำหรือไม่ควรปฏิบัติอย่างไร มีที่มา 3 ทาง<sup>29</sup> ได้แก่

ก. วิถีประชา (Folkways) เป็นเรื่องที่มีมนุษย์ในสังคมหนึ่งปฏิบัติกันอยู่เป็นประจำ กลายเป็นความเคยชิน เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ผู้ฝ่าฝืนจะถูกตำหนิ

ข. วินัยแห่งจรรยา (Mores) เป็นเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพของสังคม เป็นข้อห้าม ฝ่าฝืนจะถูกประณามจากสังคมอย่างรุนแรง

ค. กฎหมาย (Law) หลักเกณฑ์กติกาคควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคม มีสภาพบังคับ หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิด และอาจได้รับโทษ

## 2. เขตชุมชนตัวเมือง

ชุมชนตัวเมืองเป็นมูลเหตุก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมายหลายประการ ซึ่งต้องเป็นภาระหน้าที่แก่รัฐบาลในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาคำนี้ถึงมูลเหตุต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา รวมทั้งมูลเหตุเกี่ยวกับภาวะชุมชนตัวเมืองด้วย<sup>30</sup>

ชุมชนตัวเมือง เป็นแหล่งที่มีประชาชนอยู่อาศัยอย่างมากมาย และหนาแน่น แบบฉบับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่าง ๆ ก็ดี ลักษณะทางโครงสร้างของครอบครัว การประพฤติปฏิบัติ ตลอดจนวิถีการดำรงชีวิตของผู้ที่อยู่ในเขตชุมชนตัวเมือง ย่อมแตกต่างไปจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทห่างไกล ดังนั้นความต้องการ ทศนคติ และความคิดเห็นของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในเขตชุมชนตัวเมือง ย่อมแตกต่างไปจากผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตชุมชนตัวเมือง<sup>31</sup>

<sup>29</sup> อานนท์ อากาภิรม, มนุษย์กับสังคม : สังคมและวัฒนธรรมไทย ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2515 ), หน้า 105.

<sup>30</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 360.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 3. ภาวะการว่างงาน

ภาวะการว่างงาน เป็นปัญหาทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และปัญหาอื่น ๆ ในสังคม เป็นที่ยอมรับว่ามีอิทธิพลมากที่สุดต่อการกำหนดนโยบาย

กล่าวโดยสรุป ในการศึกษาทำความเข้าใจกับนโยบายสาธารณะว่าเหตุใดนโยบายถูกกำหนดออกมาในรูปแบบเช่นนั้น จะต้องศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แยกเป็นปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในการกำหนดนโยบาย กับปัจจัยภายนอก ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายให้ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งก็คือ ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายในระบบการเมือง และปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกระบบการเมือง ได้แก่ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นหลัก ซึ่งการตั้งสมมติฐานในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายจัดระเบียบหาบเร่งแห่งของกรุงเทพมหานครก็สอดคล้องกับแนวความคิดทั่วไปข้างต้น แต่ในการศึกษาจะให้น้ำหนักไปที่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในระบบการเมือง ซึ่งก็คือทัศนคติหรือบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

**ทฤษฎี หรือแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายหาบเร่งแห่งของกรุงเทพมหานคร**

#### ทฤษฎีชนชั้นนำ ( Elite Theory )

ผู้นำ ( Elite ) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ<sup>32</sup> หรือกลุ่มบุคคลใด ๆ ในสังคมหนึ่ง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญและมีชื่อเสียง อาจรวมถึงบุคคลหลายอาชีพด้วยกัน บุคคลที่มีตำแหน่งสูงมีอำนาจในหน้าที่ราชการ ส่วนผู้ที่ร่ำรวยในทางการค้าและธุรกิจต่าง ๆ อาจเรียกว่าผู้นำได้เช่นกัน

33

<sup>32</sup> Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization* ( New York : The Free Press, 1961 ), P. 89. อ้างถึงในกุลธนะ ธนาพงศธร, *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*, หน้า 332.

<sup>33</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ชนชั้นปกครอง," *วารสารวิเทศนการ* 5, เล่ม 11 ( มกราคม 2511 ): 1. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 332.

จากการศึกษาของ ธอมัส ดาย พบว่า ความชอบ ความพึงพอใจของผู้นำดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์ และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าความพึงพอใจของมหาชน<sup>34</sup> โดยได้ค้นพบความจริงว่ามหาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความสนใจ และความคิดเห็นเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับปัญหาทางนโยบายที่สำคัญ ๆ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นเป็นเชิงนัยว่า มติมหาชนมีผลกระทบบ้างเล็กน้อยต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ มีลักษณะไม่คงที่ และไม่สอดคล้องต้องกัน แสดงให้เห็นว่ามีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐเพียงเล็กน้อยเท่านั้น<sup>35</sup>

กุลธน ธนาพงศธร สรุปว่า ในเรื่องนี้มีนักวิชาการหลายคนมีความเห็นสอดคล้องกับธอมัส ดาย แต่อย่างไรก็ดีสิ่งเหล่านี้มิใช่เป็นการพิสูจน์ว่านโยบายทั้งหมดถูกกำหนดขึ้นโดยความพึงพอใจของผู้นำแต่เพียงผู้เดียวเสมอไป<sup>36</sup> ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัย ถึงแม้ว่า ผู้นำทางการเมืองจะกำหนดนโยบายขึ้นบนรากฐานของความชอบหรือความพึงพอใจของตนเองก็ตาม แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่า จะกำหนดขึ้นได้ตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้นโยบายนั้น ๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ได้รับการยอมรับจากสาธารณะ และเป็นการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาใด ๆ

### ทฤษฎีรูปแบบผู้นำ ( Style Theory ) หรือทฤษฎีบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมือง

เป็นการกำหนดความต่อเนื่องระหว่างแบบฉบับของพฤติกรรม 2 แบบ คือ พฤติกรรมแบบประชาธิปไตย และพฤติกรรมแบบเผด็จการ เมื่อนำแบบฉบับพฤติกรรมทั้งสองแบบมาไขว้กันเพื่อหาความต่อเนื่องระหว่างแบบฉบับทั้งสองพฤติกรรม สามารถจำแนกพฤติกรรมได้ 4 ลักษณะ คือ พฤติกรรมเผด็จการแบบทราชาธิปไตย พฤติกรรมเผด็จการแบบมีศิลปะ พฤติกรรมแบบการศึกษา หรือ และพฤติกรรมแบบให้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสามารถจัดแยกลักษณะของผู้นำออกเป็น 5 กลุ่มย่อย ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งงานอย่างเดียว ผู้นำที่มุ่งคนอย่างเดียว ผู้นำที่มุ่งทั้งงานและคนใน

<sup>34</sup> Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, P.20.

<sup>35</sup> Ibid., P. 267.

<sup>36</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 333, 334.

ระดับปกติ ผู้นำที่มุ่งทั้งงานและคนในระดับปานกลางเท่ากัน และผู้นำที่มุ่งทั้งงานและคนในระดับสูง<sup>37</sup>

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะขอจำแนกรูปแบบหรือบุคลิกภาพของผู้นำเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ผู้นำที่เน้นด้านงาน กับผู้นำที่เน้นการรักษาสัมพันธ์ไมตรีระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งจะให้เห็นความแตกต่างระหว่างผู้นำทางการเมืองแต่ละคนอย่างชัดเจน โดยตัวนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยจะสะท้อนรูปแบบหรือบุคลิกภาพของผู้นำทางการเมืองแต่ละคนออกมาไม่มากก็น้อย

### ทฤษฎีส่วนเพิ่มขึ้น ( Incremental Theory )

ชาร์ล ลินบลอม ได้สร้างทฤษฎีนี้ขึ้น โดยมีแนวความคิดที่ว่าความสามารถของมนุษย์ในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ มีอยู่ภายในวงจำกัด ไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบาย โดยพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมดตามหลักความสมเหตุสมผล ซึ่งจะต้องรวบรวม และศึกษาคำนวณข้อมูลต่าง ๆ อย่างมากมาย อันเป็นสิ่งที่พันวิสัยที่มนุษย์จะกระทำได้ ดังนั้นจึงได้สร้างตัวแบบใหม่ขึ้นที่พิจารณาศึกษาข้อมูลเพียงบางส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่านั้นในการกำหนดนโยบาย นั่นก็คือ นโยบายใหม่มีการพัฒนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาจากนโยบายเดิม<sup>38</sup>

โรเจอร์ ฮิลล์แมน ยอมรับว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในนโยบายนั้น แทนที่จะเปลี่ยนแปลงโดยผ่านกระบวนการตัดสินใจเลือกจากบรรดาหนทางเลือกต่าง ๆ แต่ในหลายกรณี จะเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านลำดับขั้นการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงนี้จะค่อย ๆ เป็นไปอย่างช้า ๆ และหยุดชะงักเป็นช่วง ๆ ในขั้นตอนย่อยต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย การแก้ไขปรับปรุงอาจจะเป็นไปในรูปของการลองผิดลองถูก ( Trial and Error ) เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา ผู้กำหนดนโยบายในแนวทางนี้มีแนวโน้มที่จะยอมรับในความ

<sup>37</sup> ธงชัย สันติวงษ์ และคณะ, พฤติกรรมบุคคลในองค์การ ( กรุงเทพมหานคร ; ไทยวัฒนาพานิช, 2535 ), หน้า 133 – 145.

<sup>38</sup> Charles E. Lindblom, " The Science of Muddling Through " , Public Administration Review, 19 ( Spring, 1959 ), PP. 78 – 88. อ้างถึงในกุลธร ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 182 – 183.



ขอบธรรมของนโยบายเดิม และเห็นด้วยที่จะดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไป แต่อาจจะปรับแต่งให้เหมาะสมขึ้นโดยคงหลักการเดิมไว้ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง<sup>39</sup>

### ทฤษฎีความสมเหตุสมผล ( Rational Theory )

เป็นทฤษฎีที่มีสมมุติฐานอยู่ที่ว่า ภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ จะมีข่าวสารข้อมูล บัณฑิต คติและบัณฑิตผันแปรอยู่จำนวนหนึ่ง การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องได้รับข่าวสารข้อมูลอย่างครบถ้วน หรือมากที่สุดที่จะหามาได้ และสามารถควบคุมบัณฑิตต่าง ๆ ในสภาพการณ์ขณะนั้นได้ด้วย จึงจะสามารถใช้หลักการความสมเหตุสมผลได้อย่างแท้จริง ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจจึงตามตัวแบบนี้ จึงเป็นไปได้ แต่อาจจะด้วยความยากลำบาก

ตามความเห็นของเยเชซเกิล ดรอร์ ได้จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล ออกเป็น 6 ขั้นตอน<sup>40</sup> คือ

1. ขั้นตอนเป้าหมายปฏิบัติการ
2. ขั้นรวบรวม และจัดลำดับรายละเอียดของค่านิยม และทรัพยากรอื่น ๆ โดยให้สอดคล้องกับน้ำหนักของเป้าหมาย
3. ขั้นจัดเตรียมหนทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ที่สมบูรณแบบ
4. ขั้นคำนวณคาดคะเนถึงประโยชน์ที่จะได้รับกับต้นทุนของทางเลือกแต่ละทาง
5. ขั้นคำนวณหาประโยชน์สุทธิจากทางเลือกแต่ละทาง
6. ขั้นเปรียบเทียบประโยชน์ที่จะได้รับจากหนทางเลือกแต่ละทาง แล้วกำหนดทางเลือกที่จะให้ผลมากที่สุด ดีที่สุด เป็นนโยบาย

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้เป็นแนวทางหรือกรอบในการมองว่านโยบายจัดระเบียบบารเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครใน

<sup>39</sup> Roger Hilsman, The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs ( New York : Harper & Row, 1971 ), P.5. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 253.

<sup>40</sup> Yehezkel Dror, Public Policymaking Reexamined ( Scranton, Penn. : Chandler, 1968 ), P. 132. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 247 – 248.

แต่ละสมัย เป็นไปตามแนวทาง หรือกรอบความคิดดังกล่าวมาน้อยเพียงใด และใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจในที่มาของนโยบายในแต่ละยุคสมัยอย่างแท้จริง นั่นก็คือ มองว่าชนชั้นนำทางการเมืองคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย โดยการตัดสินใจจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผลในระดับหนึ่ง ประกอบกับความเชื่อหรือความพอใจส่วนตัว และยึดหลักการปรับแตงนโยบายที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสมขึ้นเพื่อให้จัดการกับปัญหาได้ดีกว่าเดิมจริงหรือไม่ อย่างไร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย