

รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ
ประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย



นาย พีรธร บุญรัตพันธุ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4230-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**A MODEL FOR PRIMARY PUBLIC SERVICE
DELIVERY ORGANIZATIONS IN THAILAND**

Mr. Piratorn Punyaratabandhu

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4230-4

พีรธร บุญยรัตพันธุ์ : รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ
พื้นฐานของประเทศไทย. (A MODEL FOR PRIMARY PUBLIC SERVICE
DELIVERY ORGANIZATIONS IN THAILAND) อาจารย์ที่ปรึกษา : อ. ดร. อัครเดช
ไชยเพิ่ม, 315 หน้า. ISBN 974-17-4230-4.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวน และกำหนดเกณฑ์สำหรับใช้ในระบ
ขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีความชัดเจน พร้อมทั้งทำนายและสร้างรูปแบบภารกิจและ
รูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง
โดยอาศัยสภาพการณ์ซึ่งประกอบด้วยสภาพสังคมในด้านที่เกี่ยวข้องและปัจจัยสำคัญอีก 5 ปัจจัย
คือ ความต้องการของสังคม ประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ ประชาสังคม และกฎหมาย เป็น
เงื่อนไขในการทำนายตัวแบบ


ผู้วิจัยได้เลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบไม่ทดลองในลักษณะของการศึกษา
เฉพาะกรณี โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการทำนาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการวิจัยบุกเบิก เพื่อการ
ทำนายและสร้างตัวแบบเชิงปทัสถาน โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งเอกสาร และการ
สัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน โดยตรง
จำนวน 27 คน ซึ่งผลการวิจัยแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน


ผลการวิจัยในส่วนแรก เป็นการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้น 3 ข้อ โดยการทดสอบความ
แตกต่างระหว่าง สภาพการณ์ในปัจจุบัน สภาพการณ์ที่พึงปรารถนาซึ่งเกิดจากการวิเคราะห์แผน
แม่บทและแผนยุทธศาสตร์ กับสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงซึ่งสังเคราะห์ขึ้นจากข้อมูลการ
สัมภาษณ์และการวิเคราะห์แนวโน้ม พบว่า สภาพการณ์ดังกล่าวมีความแตกต่างกัน และเป็นไป
ตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

ในส่วนที่สอง เป็นการพิสูจน์สมมติฐานชั่วคราว โดยการยืนยันความสัมพันธ์ภายใน
สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง พบว่าสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงมีความสัมพันธ์ในเชิงอิทธิพลต่อ
ปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง และยังสามารถนำไปสู่การทำนายรูปแบบภารกิจและรูปแบบองค์กร
ที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริงได้ด้วยวิธีการ
สร้างอนาคตภาพ (scenario planning) ซึ่งผลที่ได้เป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

สาขาวิชา รัฐศาสตร์.....

ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อนิติศ 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

428 19085 24 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEY WORD: PUBLIC SERVICE DELIVERY / PUBLIC SECTOR REFORM

PIRATORN PUNYARATABANDHU : (A MODEL FOR PRIMARY PUBLIC SERVICE DELIVERY ORGANIZATIONS IN THAILAND). THESIS ADVISOR : DR. ACKADEJ CHAIPERM, 315 pp. ISBN: 974-17-4230-4.

The objectives of this research are to review and create the criterion for specifying the scope of the primary functions of government as well as for forecasting and constructing a plausible primary function model and a plausible primary public service delivery organization model for Thailand. These models are based on situations consisting of social conditions pertaining to those situations and five important factors, namely, social needs, efficiency, decentralization, civil society and laws.

The researcher carried out an exploratory research by using non-experimental qualitative research strategies in the form of case studies on the topic by focusing on the importance of the prediction, in order to forecast and to create normative models. In the process of data collection, topic related documents were surveyed and 27 key informants involved in primary public service delivery were interviewed in depth. The findings can be divided into two parts.

In the first part, three basic hypotheses of the research were tested by examining the difference among the current situations, the desirable situations extracted from master plans and strategic plans, and the plausible situations, which were synthesized from the interview data and analysis of tendencies. It was found that the three sets of situations were different, which supports the hypothesis of the study.

In the second part, the working hypothesis was tested through the confirmation of relationships within the plausible situations. It was found that the plausible social conditions were influentially related to the five important factors and can be used to forecast the characteristics of primary functions and a model for the primary public service delivery organizations through a scenario planning method. This finding also supports the hypothesis.

Field of study <u>Political Science</u>	Student's signature <u>P. Punyaratabandhu</u>
Academic year 2003	Advisor's signature <u>A. Chaiperm</u>

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงสมบูรณ์ได้ด้วยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาเสียสละเวลาในการให้คำปรึกษา ชี้แนะ และแก้ไขงานอย่างเต็มกำลังและสม่ำเสมอ ตลอดจนรองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงพงษ์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาและคำแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่า

ขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้สั่งสอนให้ความรู้ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้สละเวลาในการให้ข้อมูลเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านในคณะที่ได้เอื้อเฟื้อ อำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือด้วยดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณเพื่อนๆ คนที่คอยส่งกำลังใจและเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้เขียนต้นตัว และขอขอบคุณบุคคลใกล้ชิดที่ช่วยให้ผู้เขียนมีความตั้งใจ รวมทั้งมีแรงบันดาลใจในต่อสู้กับความยากลำบากทั้งปวง

ท้ายที่สุด ขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ และคุณพ่อ รวมทั้งบุคคลในครอบครัวที่ให้ความรัก ความเอาใจใส่ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนอย่างไม่มีวันสิ้นสุด ผู้เขียนขออุทิศคุณความดีของผลงานชิ้นนี้แด่บุพการีที่เคารพรักยิ่งทั้งสองท่าน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ค
สารบัญแผนภูมิ	ด
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
1.1 รัฐ ประชาชน และบริการสาธารณะ	1
1.2 ปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ	6
1.3 พัฒนาการรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยสมัยโบราณ	14
1.4 พัฒนาการรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง	19
1.5 พัฒนาการรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยก่อนปัจจุบัน	24
1.6 การปรับปรุงรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยครั้งล่าสุด	31
1.7 ปัญหาจากปรากฏการณ์ การพิจารณาไปสู่อนาคต และคุณค่าในการศึกษา	34
2. วัตถุประสงค์	36
3. ขอบเขตในการวิจัย	36
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	37
5. ฐานคติในการวิจัย	37
6.เค้าโครงเนื้อหาในการวิจัย	38
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	39
1. แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ	39
1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ	39

1.2	ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ	41
1.3	ประเภทของบริการสาธารณะ	42
1.4	หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ	43
1.5	องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ	45
2.	แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และความต้องการพื้นฐานของสังคม	47
2.1	วัตถุประสงค์ของรัฐ	47
2.2	ภารกิจของรัฐ	49
2.3	ภารกิจพื้นฐานของรัฐ	51
2.4	ความต้องการพื้นฐานของสังคม	54
3.	แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ	55
3.1	ความหมายและแง่มุมของประสิทธิภาพ	55
3.2	ประเภทของประสิทธิภาพ	56
4.	แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	57
4.1	ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	57
4.2	หลักการรวมอำนาจ	58
4.3	หลักการแบ่งอำนาจ	59
4.4	หลักการกระจายอำนาจ	60
5.	แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม	61
5.1	ความหมายและลักษณะเบื้องต้นของประชาสังคม	61
5.2	องค์ประกอบของประชาสังคม	62
6.	แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกับการดำเนินภารกิจของรัฐ	65
6.1	ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ	65
6.2	แนวความคิดของหลักนิติรัฐ	66
6.3	สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ	67
7.	แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการเมืองในการกำหนดบริการสาธารณะ	68
7.1	ความหมายของการเมือง	68
7.2	ประเด็นที่มีลักษณะทางการเมือง	71
7.3	แนวทางการจัดการกับปัจจัยการเมือง	72
7.4	การพิจารณาปัญหาของปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดบริการสาธารณะ	73

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	74
8.1 บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย.....	74
8.2 วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ.....	75
8.3 สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต.....	76
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	77
1. รูปแบบวิธีการวิจัย.....	77
1.1 การศึกษาสภาพการณ์พื้นฐาน.....	77
1.2 การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น.....	77
1.3 การทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบ.....	78
2. ตัวแปร และการนิยามองค์ประกอบ.....	78
2.1 ตัวแปร.....	78
2.2 การนิยามตัวแปรและองค์ประกอบ.....	78
3. กรอบเค้าโครงความคิด.....	80
4. สมมติฐาน.....	82
4.1 สมมติฐานเบื้องต้น.....	82
4.2 สมมติฐานชั่วคราว.....	82
5. หน่วยการวิเคราะห์ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	83
6. แหล่ง และเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	85
6.1 แหล่งข้อมูล.....	85
6.2 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	85
7. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล.....	86
8.1 การวิเคราะห์สภาพการณ์พื้นฐาน.....	86
8.2 การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น.....	86
8.3 การทดสอบสมมติฐานชั่วคราว.....	86
8. วิธีวิทยาสำหรับการทำนาย.....	87
8.1 ลักษณะพื้นฐานของการสร้างอนาคตภาพ และความแตกต่างจากวิธีการอื่น.....	87
8.2 รูปแบบของวิธีการสร้างภาพอนาคตภาพ.....	90
8.3 ขั้นตอนวิธีการสร้างภาพอนาคตภาพ.....	91

9. เกณฑ์ในการวิเคราะห์.....	95
9.1 เกณฑ์ในการวิเคราะห์ประมวลภารกิจพื้นฐานจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	96
9.2 เกณฑ์ในการวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากการสัมภาษณ์.....	96
9.3 เกณฑ์ในการสังเคราะห์สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง.....	96
9.4 เกณฑ์ในการประเมินความแตกต่างของเนื้อหาสภาพการณ์.....	97
9.5 เกณฑ์ในการประเมินทิศทางอิทธิพลของสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง.....	97

บทที่ 4 การนิยามภารกิจพื้นฐานของรัฐ และกำหนดขอบเขตบริการสาธารณะ

ประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย..... 98

1. การทบทวนภารกิจพื้นฐานของรัฐจากแนวคิดเชิงปรัชญา.....	99
1.1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดรัฐในอุดมคติ.....	99
1.2 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิ.....	100
1.3 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคม.....	101
1.4 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม.....	103
1.5 การแยกแยะภารกิจพื้นฐานของรัฐ.....	105
2. การสร้างเกณฑ์สำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐ.....	107
2.1 การกำหนดเกณฑ์จากการพิจารณาและการระบุภารกิจพื้นฐานเบื้องต้น.....	107
2.2 การกำหนดเกณฑ์และขอบข่ายจากข้อมูลการสัมภาษณ์.....	109
3. การวิเคราะห์ลักษณะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย.....	110

บทที่ 5 การพรรณนาสภาพการณ์ในปัจจุบัน..... 119

1. ที่มาและรากฐานความคิดตั้งต้นของสภาพการณ์ในปัจจุบัน.....	119
1.1 ที่มาของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำ บริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	119
1.2 จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	120
1.3 ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำ บริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	121

2. การดำเนินการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำ บริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	122
2.1 การทบทวนบทบาท และภารกิจขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	122
2.2 หลักการจัดโครงสร้างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	123
3. ภาพรวมโครงสร้างการบริหารขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทย ในปัจจุบัน.....	124
3.1 เหตุผลของการเปลี่ยนแปลง และวัตถุประสงค์ในการบริหารองค์กร ที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน.....	125
3.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารองค์กรที่จัดทำ บริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน.....	126
3.3 การจัดกลุ่มภารกิจภายในกระทรวง.....	127
3.4 การจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจ โดยเฉพาะ.....	127
3.5 การบริหารราชการในต่างประเทศ.....	128
3.6 การปรับปรุง และจัดแบ่ง กระทรวง ทบวง กรม.....	128
3.7 การจัดให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในภูมิภาค.....	129
4. ลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานของไทย.....	131
4.1 การคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย.....	131
4.2 ลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานของไทย.....	134
บทที่ 6 การวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา.....	138
1. สภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานที่พึงปรารถนา.....	138
1.1 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไขภายนอกรัฐ.....	139
1.2 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไขภายในรัฐ.....	139
1.3 ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม.....	141
1.4 ภาวะสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมภายในสังคม.....	141
1.5 บทบาทของรัฐในด้านการต่างประเทศ.....	142
1.6 ภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ.....	144

1.7 การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองหลวง เมืองในภูมิภาค และท้องถิ่น	144
1.8 ความคาดหวังที่มีต่อกลไกของรัฐ	145
2. สภาพปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่พึงปรารถนา	146
2.1 ปัจจัยด้านความต้องการของสังคมไทย	146
2.2 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ	148
2.3 ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ	150
2.4 ปัจจัยด้านประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	152
2.5 ปัจจัยด้านกฎหมาย	153
บทที่ 7 การวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์	157
1. การวิเคราะห์สภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์	157
2. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์	168
บทที่ 8 การสังเคราะห์สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง และการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้น	186
1. การสังเคราะห์สภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐที่น่าจะเป็นจริง	186
1.1 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไขภายนอกรัฐ	186
1.2 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไขภายในรัฐ	187
1.3 ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม	189
1.4 ภาวะสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมภายในสังคม	190
1.5 บทบาทของรัฐในด้านการต่างประเทศ	191
1.6 ภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ	192
1.7 การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองหลวง เมืองในภูมิภาค และท้องถิ่น	193
1.8 ความคาดหวังที่มีต่อกลไกของรัฐ	195
2. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1	196
3. การสังเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง	200

3.1	ปัจจัยด้านความต้องการของสังคมไทย.....	200
3.2	ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ.....	202
3.3	ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ.....	205
3.4	ปัจจัยด้านประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน.....	208
3.5	ปัจจัยด้านกฎหมาย.....	210
4.	การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2.....	214
5.	การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3.....	220
บทที่ 9 การทำนาย และสังเคราะห์รูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภท		
	ภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย.....	223
1.	ทิศทางอิทธิพลของสภาพสังคม และปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง.....	223
2.	การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างสภาพสังคมและ ปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง และการทดสอบสมมติฐานชั่วคราวที่ 1.....	232
2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง และปัจจัยด้านความ ต้องการของสังคมไทย.....	233
2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง และปัจจัยด้าน ประสิทธิภาพ.....	236
2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง และปัจจัยด้าน การกระจายอำนาจ.....	237
2.4	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง และปัจจัยด้านประชาสังคม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน.....	238
2.5	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง และปัจจัยด้านกฎหมาย.....	239
3.	การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างปัจจัยสำคัญ กับ เค้าโครงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง.....	241
3.1	บทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง.....	242
3.2	เป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง.....	242

3.3	ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง.....	243
3.4	โครงสร้างในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง.....	243
3.5	วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง.....	244
4.	การทำนายลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภท ภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง และการพิสูจน์สมมติฐานชั่วคราวที่ 2.....	245
4.1	ลักษณะภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ของประเทศไทย.....	246
4.2	สำนักนายกรัฐมนตรี.....	248
4.3	กระทรวงยุติธรรม.....	253
4.4	กระทรวงมหาดไทย.....	258
	บทที่ 10 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	263
1.	ความเป็นมา สภาพปัญหา และวัตถุประสงค์.....	263
2.	ขอบเขต และฐานคติในการวิจัย.....	265
3.	รูปแบบวิธีการวิจัย.....	265
3.1	การศึกษาสภาพการณ์พื้นฐาน.....	265
3.2	การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น.....	265
3.3	การทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบ.....	266
4.	ตัวแปร.....	266
5.	สมมติฐาน.....	266
5.1	สมมติฐานเบื้องต้น.....	266
5.2	สมมติฐานชั่วคราว.....	267
6.	แหล่งข้อมูล และการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	267
7.	ผลการวิจัยที่ 1 เกณฑ์และขอบข่ายสำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐาน.....	268

8. ผลการวิจัยที่ 2 ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานของไทย.....	269
9. ผลการวิจัยที่ 3 น้าหนักของปัจจัยสำคัญในสภาพการณ์ปัจจุบันและสภาพการณ์ ที่พึงปรารถนา.....	271
9.1 การคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย ในปัจจุบันและน้ำหนักของปัจจัยสำคัญ.....	271
9.2 การวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนาและน้ำหนักของปัจจัยสำคัญ.....	272
9.3 การวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์.....	272
10. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1.....	273
11. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2.....	274
12. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3.....	276
13. การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างสภาพสังคมและ ปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง และการทดสอบสมมติฐานชั่วคราวที่ 1.....	277
14. การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างปัจจัยสำคัญ กับเค้าโครงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภท ภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง.....	278
15. การทำนายลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง และการพิสูจน์สมมติฐานชั่วคราวที่ 2.....	279
15.1 สำนักนายกรัฐมนตรี.....	281
15.2 กระทรวงยุติธรรม.....	282
15.3 กระทรวงมหาดไทย.....	283
16. การอภิปรายผล.....	283
16.1 ข้อสังเกตที่น่าพิจารณาจากการทำนาย.....	283
16.2 ปัจจัยที่นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จ.....	286
17. ข้อเสนอแนะ.....	290
17.1 ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้.....	290
17.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อเนื่อง.....	291

รายการอ้างอิง.....	293
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. รายชื่อผู้ให้ข้อมูล.....	299
ภาคผนวก ข. ชุดเก็บรวบรวมข้อมูล.....	302
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	315

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการสร้างอนาคตภาพ เทคนิควิธีการพยากรณ์อนาคต และการวางแผนกลยุทธ์.....	88
ตารางที่ 4.1 แสดงภารกิจพื้นฐานและหลักการสนับสนุนจำแนกตามแนวคิด เชิงปรัชญา.....	105
ตารางที่ 4.2 แสดงการพิจารณาภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาตามเกณฑ์ เบื้องต้น.....	108
ตารางที่ 4.3 แสดงการพิจารณาภารกิจหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ตามเกณฑ์.....	112
ตารางที่ 5.1 แสดงการพิจารณาคัดกรองหน่วยงานระดับกระทรวง.....	131
ตารางที่ 5.2 แสดงการพิจารณาคัดกรองหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง.....	104
ตารางที่ 7.1 แสดงสภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐจากการสัมภาษณ์ จำแนกตามความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อย.....	158
ตารางที่ 7.2 แสดงปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานจากการสัมภาษณ์จำแนกตามความคิดเห็นส่วนใหญ่และความคิดเห็น ส่วนน้อย.....	168
ตารางที่ 8.1 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพสังคมที่พึงปรารถนา และสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงรายประเด็น.....	196
ตารางที่ 8.2 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพสังคมที่พึงปรารถนา และสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในองค์รวม.....	199
ตารางที่ 8.3 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัยสำคัญตามสภาพ ที่พึงปรารถนาและปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงรายประเด็น.....	215
ตารางที่ 8.4 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัยสำคัญตามสภาพ ที่พึงปรารถนาและปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงในองค์รวม.....	218
ตารางที่ 8.5 แสดงการเปรียบเทียบลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบัน.....	219

ตารางที่ 9.1 แสดงทิศทางและอิทธิพลของสภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจ พื้นฐานของรัฐที่น่าจะเป็นจริง.....	224
ตารางที่ 9.2 แสดงทิศทางและอิทธิพลของปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการ สาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง.....	227
ตารางที่ 9.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง.....	233
ตารางที่ 9.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงกับลักษณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	242
ตารางที่ 10.1 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพสังคมที่พึงปรารถนา และสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในองค์กรรวม.....	274
ตารางที่ 10.2 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัยสำคัญตามสภาพ ที่พึงปรารถนาและปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงในองค์กรรวม.....	275
ตารางที่ 10.3 แสดงการเปรียบเทียบลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพ ที่น่าจะเป็นจริง ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญ ตามสภาพปัจจุบัน.....	275
ตารางที่ 10.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง.....	278
ตารางที่ 10.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงกับลักษณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	279

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แสดงกรอบเค้าโครงความคิดในการวิจัย.....	81
ภาพที่ 3.2 แสดงการจำแนกรูปแบบการสร้างอนาคตภาพตามจุดหมายและจุดเน้น.....	90
ภาพที่ 9.1 แสดงรูปแบบองค์กรที่น่าจะเป็นจริงของสำนักนายกรัฐมนตรี.....	252
ภาพที่ 9.2 แสดงรูปแบบองค์กรที่น่าจะเป็นจริงของกระทรวงยุติธรรม.....	257
ภาพที่ 9.3 แสดงรูปแบบองค์กรที่น่าจะเป็นจริงของกระทรวงมหาดไทย.....	261