

การกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับการเมือง Public Policy Making in Relation to Politics.

สนุก สิงห์มาตร¹, สยามพร พันธไชย² และสุวัฒน์ จิตต์จันทร์³

Sanook Singmart¹, Siamporn Panthachai² and Suwat Jitjun³

^{1,2}อาจารย์ ประจำวิทยาลัยสงฆ์ร้อยเอ็ด มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

³อาจารย์พิเศษ วิทยาลัยชุมชนยโสธร

^{1,2}Lecturer from the Mahachulalongkornrajavidyalaya University RoiEt Buddhist College

³Special instructor from the Yasothon Community College

Corresponding Author Email: rock800000@hotmail.com

Received: 24 April 2021

Revised: 27 May 2021

Accepted: 31 May 2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ ได้อธิบายถึงการกำหนดนโยบายที่สัมพันธ์กับอำนาจการเมืองและต้องการศึกษาถึงปัจจัยด้านการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการนำเสนอรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองที่สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ผู้เขียนได้ทำการอธิบายผ่านการตีความเชิงวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อด้อยของนโยบายสาธารณะดังกล่าว พบว่า ตัวแบบนโยบายสาธารณะในมุมมองด้านการเมืองนั้น หมายถึงการใช้แนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองผ่านตัวแสดงทางการเมืองในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันประกอบไปด้วย มิติด้านอำนาจการปกครอง, มิติด้านผลประโยชน์ทางการเมือง, มิติด้านการสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน, มิติด้านการต่อรองทางการเมือง, มิติด้านสภาพบีบคั้นหรือกดดันทางการเมือง และ มิติด้านการสร้างพึงพอใจหรือสร้างความนิยม ซึ่งข้อดีของตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองด้านการเมือง ประกอบด้วย นโยบายสามารถกำหนดขึ้นได้รวดเร็วเนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครองอยู่แล้ว, สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น, ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจเนื่องจากเป็นฝ่ายรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจอยู่แล้ว และ ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, การเมือง

Abstract

This article is intended to explain policy formulation in relation to political power and want to study the political factors affecting the formulation of public policy throughout the presentation of the public policy model in terms of political power. The authors explain through analytical interpretations of the pros and cons of the said public policy. The results of the study showed that. Model of public policy formulation through a political perspective. It refers to the application of political ideas and theories through political actors in various dimensions related to public policy formulation. Including Dimension of governance, Political interest dimension, Dimension of mutual benefit, Political bargaining dimension, Dimension of political stress or pressure and Dimension of satisfaction or popularity. The advantages of the public policy model from a political point of view include: Policies can be established quickly because the political parties already have governing power, Able to set up policies in time to solve problems that arise, Practitioners are confident because they accept policies from powerful political parties and Those affected are promptly resolved.

Keywords: Public Policy, Political

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการสำคัญมากในบริบทการบริหารทางการเมือง เพราะนโยบายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเป็นอย่างมาก ทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเสี่ยงที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจการเมืองผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ สมาชิกในสังคมจึงการเมืองจึงเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากเนื้อหาของนโยบายโดยตรง เช่นเดียวกับกระบวนการทางนโยบายนั้นมีขั้นตอนที่ซับซ้อนเนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับตัวกระทำทางการเมืองที่ต้องเข้าไปมีบทบาทการตัดสินใจจากการใช้อำนาจรัฐและเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันไปตามบริบทการเมือง ส่งผลให้นโยบายออกมาสู่การปฏิบัติที่อาจจะขนานนามนโยบายว่า นโยบายดี นโยบายไม่ดี หมายถึงว่า นโยบายนั้นอาจจะเป็นที่ถูกต้องขึ้นชอบ ตรงตามความต้องการของประชาชน ตรงกันข้ามกับบางนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาของการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนั้น การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายและให้ความหมายของคำว่านโยบายแตกต่างกันไปตามลักษณะของการเมืองที่มีตัวกระทำทางอำนาจมีบทบาทที่แตกต่างกันไป จากในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในการเมืองของการกำหนดนโยบาย พบว่าในบางลักษณะการเมืองสามารถผ่านนโยบายออกมาอย่างรวดเร็วหรือง่ายเพื่อนำไปปฏิบัติ ตรงกันข้ามกับบางระบบการเมืองพบว่านโยบายผ่านออกมายาก ถูกต่อต้านถูกวิพากษ์ หรือบางระบบการเมืองผ่านออกมาเป็นนโยบายมาแล้วไม่อาจจะปฏิบัติได้เลย อาจจะเป็นในช่วงหรือลักษณะการเมืองยุคเดียวกัน หรืออาจจะพบแตกต่างกันในบางระบบการเมือง หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วพบว่านโยบายจะสัมพันธ์กับอำนาจของตัวกระทำทางการเมืองท่ามกลางความแตกต่างกันของแต่ละระบบการเมืองด้วย (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2560, น.197)

กระบวนทัศน์นโยบายสาธารณะ (Policy Paradigm) ตามแนวความคิดของสัญญา เคนาภูมิ (2559, น.219) ได้วางกรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครองที่เป็นหลักการปกครองที่มีธรรมาภิบาล พบว่า ประเทศที่มีธรรมาภิบาลมักจะมีการพัฒนาแล้ว ผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้เกิดนโยบายสาธารณะใดเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐในประเทศเหล่านั้นให้ประสบความสำเร็จ กระบวนการนโยบายที่เกิดจากการหยิบยกประเด็นปัญหาสำคัญบางประการของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งการนำเสนอและผลักดันให้เกิดนโยบายใด ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยอำนาจการเมืองของฝ่ายที่ถืออำนาจปกครองในขณะการก่อกำเนิดนโยบายรวมทั้งเกิดข้อเรียกร้องออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงทฤษฎีนโยบายสาธารณะ พลวัตการผลิตนโยบายสาธารณะความเป็นพหุของนโยบายสาธารณะ ความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายสาธารณะ รวมไปถึงนโยบายท้องถิ่นกับการพัฒนาพื้นที่ที่สำคัญคือการนำเสนอตัวแบบนโยบายสาธารณะในมุมมองทางการเมืองที่อธิบายถึงการเรียกร้องของกลุ่มคนที่เดือดร้อนการเสนอปัญหาผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น รวมทั้งการพิจารณาทั้งความสมบูรณ์ของนโยบาย การนำไปใช้ที่มีประสิทธิภาพ และเมื่อผ่านการก่อตัวของนโยบายแล้วก็จะนำไปสู่การเตรียมเสนอร่างนโยบาย เพื่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย อันมีผลบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้น บทความฉบับนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจการเมืองและเห็นว่าอำนาจทางการเมืองที่แสดงออกผ่านตัวแสดงบทบาททางการเมืองในแต่ละฝ่ายนั้นต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายแทบทั้งสิ้นทั้งที่เป็นนักการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย พรรคการเมืองหรือกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างหวังเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือแม้กระทั่งฝ่ายที่สูญเสียอำนาจทางการเมืองและถูกบีบคั้นทางการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนภาคประชาชนที่เป็นฝ่ายที่ต้องรับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ แล้วยังเป็นผู้ที่มีส่วนตัดสินใจจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนต้องการศึกษาถึงปัจจัยด้าน

การเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเหล่านั้น ตลอดจนการนำเสนอรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะนำเสนอเป็นลำดับต่อไป

บทวิเคราะห์

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 ทฤษฎีการเมือง พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2525 อธิบายว่า “การเมือง คือ งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมืองได้แก่วิชาที่ว่าด้วยรัฐการจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ ส่วน อริสโตเติล ได้อธิบายว่าการเมืองย่อมเกี่ยวพันกับอำนาจ และอำนาจทางการเมืองจะต้องแตกต่างจากอำนาจอื่น องค์การทางการเมือง จะต้องใช้อำนาจปกครองเป็นอธิปไตยคุณลักษณะทางการเมืองประกอบด้วยปัจจัยที่เด่นชัด 2 ประการ คือ อำนาจ (Authority) และการปกครอง (Ruling) สำหรับ เดวิด อีสตัน (Easton) ได้ให้คำจำกัดความศัพท์การเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ(Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) หรือความขัดแย้ง (Conflict) และวิลเลียม บลูม (Bluhm) อธิบายว่า การเมืองเป็นกระบวนการทางสังคม ในรูปของกิจกรรมที่มีทั้งการแข่งขันและการร่วมมือในการใช้อำนาจ (อ้างในจรูญ สุภาพ, 2514, น.2-3) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การเมืองหมายถึง กระบวนการทางสังคมในรูปของกิจกรรมเรื่องของอำนาจการปกครอง หน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับรัฐหรือบริหารราชการแผ่นดิน

1.2 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ได้มีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ท่าน ดังนี้ เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953, pp.19-20) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับสังคมส่วนรวม พร้อมทั้ง โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1978, p.3) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สำหรับอมร รักษาสัตย์ (2520, น.18) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้ง กุลชน ธนาพงศธร (2535, น.9) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติต่าง ๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ และศุภชัย ยาวะประภาส (2538, น.3) นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ รวมไปถึงได้วางแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการ เพื่อใช้เป็นกลยุทธในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีกว่าเดิม หรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่านโยบายสาธารณะมิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแต่มีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันการพิจารณาการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องมองให้ครอบคลุมขั้นตอนหรือรายละเอียดเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

2. มุมมองด้านการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Politics Policy)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเมืองโดยเฉพาะในส่วนที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้แสดงบทบาทโดยตรงกับการเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่อยู่ในขั้นตอนการหาเสียงนั้น พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ล้วนมีความพยายามเสนอนโยบายของตนเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วจึงต้องนำเอานโยบายในครั้งที่หาเสียง

เหล่านั้นมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้วได้เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง เมื่อกล่าวถึงส่วนนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอการศึกษาด้านมุมมองการกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านรัฐศาสตร์หรือมุมมองผ่านการเมือง ซึ่งหากมองตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทางการเมืองแล้วสามารถแยกเป็นประเด็นตัวแสดงที่มีบทบาททางการเมืองสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยเหตุปัจจัยที่เป็นมิติ ดังต่อไปนี้

2.1 มิติด้านความต้องการอำนาจทางการเมือง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นว่า การเมืองคืออำนาจการปกครอง การเมืองคือผลประโยชน์ ซึ่งธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ (2557, น.12) ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมองระบอบการเมืองในฐานะที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ โดยเป็นงานที่มีจุดเด่นคือ สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ สถาบันทางการเมืองที่เน้นหลักประกันในสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งในมุมมองนี้มักเป็นเรื่องของผู้ที่มุ่งจะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองหรือมุ่งหวังต้องการอำนาจทางการเมืองนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมืองจะเป็นแบบใด ในมุมมองด้านการเมืองนี้เชื่อว่า นักการเมือง พรรคการเมืองหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองย่อมต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง อันจะส่งผลให้เป็นผู้มีบทบาทได้เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายต่าง ๆ นั้นเอง

2.2 มิติด้านผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางการเมืองอาจจัดอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ สหภาพแรงงาน เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นผู้ที่มุ่งหวังเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสุदारรณ ประชุมแดง และคณะ (2563, น.102) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์มีความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มนักธุรกิจและพรรคการเมืองไทยนั้นมาเนิ่นนาน แต่บทบาทและอิทธิพลของนายทุนเหล่านี้จะแตกต่างกันไปตามบริบทแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลา อิทธิพลของกลุ่มชน เกิดขึ้นเพื่อที่จะให้ประชาชนพลเมืองสามารถติดต่อกับรัฐบาลของตนอย่างใกล้ชิดรวมทั้งการจูงใจรัฐบาลให้กำหนดนโยบาย และบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน เครื่องมือที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ คือ การจัดตั้งเป็นกลุ่มเอกชน รวมเอาผู้ที่มีความคิดหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน หรือหลายอย่างในทางเดียวกัน ต่างก็รวมกันเป็นหมู่คณะ เช่น ในวงการธุรกิจ กรรมการ เกษตรกร ข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือรวมโดยเชื้อชาติศาสนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอำนาจ และอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลง แก้ไขนโยบายของรัฐบาล จะเห็นได้ว่ามีกลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) ดังนั้นผลประโยชน์ทางการเมืองจึงมีความสำคัญให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มุ่งหวังที่จะเข้าไปเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายเพื่อจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มของตนเองเป็นหลัก

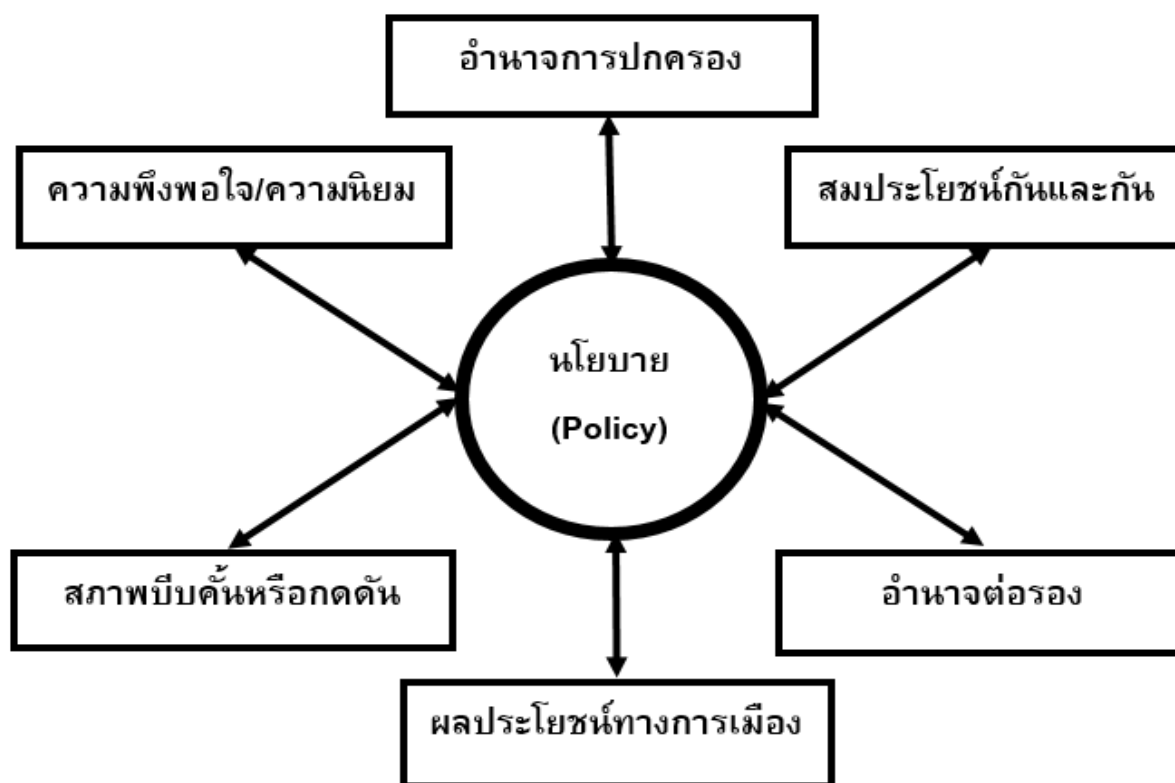
2.3 มิติด้านการสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในส่วนนี้จะอธิบายว่าเมื่อนักการเมืองต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ต้องการเองก็ต่างหวังต้องการอาศัยอำนาจนั้นรักษาหรือเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง จึงเกิดความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงทั้งสองฝ่ายโดยเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังเช่น สุदारรณ ประชุมแดง และคณะ (2563, น.104) อธิบายว่าเกิดผลกระทบทางการเมืองทั้งด้านบวกและลบของกลุ่มธุรกิจที่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองแล้วก่อให้เกิดการขัดกันทางผลประโยชน์ได้แก่ การใช้ตำแหน่งช่วยเหลือญาติสนิทมิตรสหายการขาดจิตสำนึกด้านศีลธรรมและจริยธรรม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน การทำงานอีกแห่งหนึ่งที่ขัดแย้งกับแห่งเดิมและการปิดบังความผิด จึงเกิดการความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มนักธุรกิจและนักการเมืองและพรรคการเมืองขึ้น และประภาส ปิ่นตบแต่ง (2558, น.2) ทุกกลุ่มปรารถนาที่จะมีอำนาจทางการเมือง ดังนั้น การแข่งขันกันเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองจึงปรากฏขึ้นอยู่เสมอภายใต้ระบบการเมืองการก่อตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์และมีการกระทำทางการเมืองขึ้นมาผู้คนมารวมกลุ่มเพราะเกิดสำนึกว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันและเห็นความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลุ่มเป็นเครื่องมือในการกระทำทางการเมืองเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาดังกล่าว

2.4 มิติด้านอำนาจต่อรองทางการเมือง อำนาจต่อรองทางการเมือง ทางธุรกิจหรืออำนาจต่อรองด้านอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในบางครั้งจนทำให้ดูเหมือนว่าการเมืองเป็นเรื่องของความไม่สง่างาม เนื่องจากการต่อรองอำนาจกันจนเกินไป ซึ่งสุริวัจน ปุณยวุฒิปริดา (2563) กล่าวว่า สังคมประชาธิปไตยแบบไทย การเจรจาต่อรองในทางการเมืองมีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยุคไทยแลนด์ 1.0 ซึ่งเป็นยุคเพิ่งเริ่มต้นการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ฝ่ายอำมาตย์กับฝ่ายนักการเมืองต้องนั่งโต๊ะเจรจากัน หากเจรจากันแล้วไม่เป็นไปอย่างที่ต้องการก็มักจะล้มโต๊ะเริ่มต้นใหม่ด้วยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร รวมทั้งการปฏิวัติ กระทั่งถึงยุคไทยแลนด์ 2.0 ซึ่งเป็นยุคที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยเต็มใบ” เพราะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ทันสมัย ภายหลังการขับไล่กลุ่มเผด็จการลงจากอำนาจ ก็มีการเจรจาต่อรองทางการเมืองมาโดยตลอด ซึ่งกระบวนการเจรจาด่อนั้นจะประกอบด้วย 1) ฝ่ายผู้เจรจาต่อรอง 2) ฝ่ายที่ถูกเจรจาต่อรอง 3) สถานที่สำหรับการเจรจาต่อรอง 4) ประเด็นของการเจรจาต่อรอง 5) ลักษณะของการเจรจาต่อรอง 6) การเจรจาต่อรองในทางการเมือง 7) ผลกระทบทางการเมืองในการเจรจาต่อรอง 8) วัฒนธรรมทางการเมือง 9) ความเสียหายที่นักการเมืองควรหลีกเลี่ยง นอกจากนี้ ยังอธิบายเพิ่มเติมว่า การเมืองแบบน้ำสะอาด คือ การเมืองที่สร้างสรรค์ไม่เล่นแร่แปรธาตุ และไม่เห็นแก่ตัวจนลืมหัวอกเพื่อนในเวทีเดียวกัน เปรียบกับนักมวยก็คือไม่หวังการเอาชนะเพื่อนหรือคู่ต่อสู้ด้วยการตีกระชกหรือชกใต้เข็มขัด ดังนั้นเมื่อทุกฝ่ายได้มีมติผ่านการเจรจาต่อรองแล้วก็นำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายตามข้อตกลงที่ได้จากการต่อรองนั่นเอง

2.5 มิติสภาพบีบคั้นและกดดันทางการเมือง การถูกกดทับ บีบคั้นหรือถูกกดดันทางการเมืองก็เป็นอีกสาเหตุปัจจัยหนึ่งที่ผู้ตกอยู่ในสภาพนั้นจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดหรือในบางครั้งก็ต้องต่อสู้กับสภาพบีบคั้นดังกล่าวนี้หวังเพื่อจะให้ตนเองเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะหรือได้รับการยอมรับ จนกระทั่งได้เป็นฝ่ายเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐเสียเอง ซึ่งภูสิทธิ์ ชันติกุล (2554, น.70) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประชาชนก็ยังมีน้อยการตื่นตัวทางการเมืองน้อย กระจุยอยู่บนชั้นที่เรียกตัวเองว่า “อำมาตย์” โดยยึดอำนาจอันชอบธรรมจากประชาชนตามตัวบทกฎหมายไว้กับตัวเองและพวกพ้อง เมื่อพึงพอใจและได้ประโยชน์ร่วมกันจะไม่มีปัญหา แต่เมื่อใดก็ตามความพึงพอใจและผลประโยชน์นั้นหายไปสิ่งหนึ่งที่จะเห็น คือ “การปฏิวัติ” หรือ “รัฐประหาร” ซึ่งผลเสียเกิดกับประชาชนและประเทศชาติทุกครั้งไป จนกระทั่งการตื่นตัวของนักเรียนนิสิตนักศึกษาและประชาชน ในการเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้กระแสประชาธิปไตยกลับมาเฟื่องฟูในสังคมไทยอีกครั้ง ซึ่งครั้งนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการแสดงบทบาทประชาชนชาวไทยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เรียกร้องตามสิทธิหน้าที่ของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากขึ้น ในที่สุดกระแสประชาธิปไตยของโลกได้มีอิทธิพลเข้ามาขับเคลื่อนให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้พัฒนาไปสู่การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชน จนมีความรู้สึกร่วมกันว่า “การเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกัน การใช้อำนาจทางการเมืองล้วนมีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น” (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549, น.562-563) หรือกรณี เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556, ออนไลน์) ได้เขียน ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย โดยได้ตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างของสองพฤติกรรม สองความคิด ความต้องการของชาวชนบทและชนชั้นกลางเมืองว่า เป็นเพราะเกษตรกรชาวชนบทในภาคชนบทเป็นได้เพียง “ฐานเสียง” และเป็น “ผู้ตั้ง” รัฐบาลโดยอาศัยคะแนนเสียงอันท่วมท้นในการเลือกตั้ง ขณะที่ชนชั้นกลางเป็น “ฐานนโยบาย” และมักจะเป็น “ผู้ล้ม” รัฐบาล โดยการวิพากษ์วิจารณ์ และก่อกระแสกดดัน ประท้วงขับไล่รัฐบาล กอปรกับการประสานสอดคล้องกับการกระหน่ำโจมตีรัฐบาลของสื่อมวลชน ตลอดจน การกดดันของคณะทหาร เปรียบเสมือนสองนคราประชาธิปไตยที่ขัดแย้งกันอยู่ “จากแนวคิดข้างต้นทั้งหมด สะท้อนความเป็นจริง ของสังคมไทยว่า “จริง ๆ เรายังไม่เป็นประชาธิปไตย” เพราะในระบบการเมืองการปกครองของเรายังไม่มีการยอมรับในความเท่าเทียมของ ความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมของความเป็นมนุษย์ก็คือการมีความเชื่อมั่นตามแนวคิดปรัชญามนุษยนิยม (Humanism) ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันหมดเสมอภาคกันหมด ไม่เว้นเชื้อชาติ ศาสนา ไม่เว้นยากดีมีจน แต่ถ้าเมื่อใด สังคมยังมองว่าคนชั้นล่างหรือชาวไร่ชาวนาเป็นคนที่มีความคิด การกระทำที่มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกันคนชั้นอื่น มันสะท้อนว่า

คนเราไม่เท่า เทียมกัน ดังนั้นการยอมรับการกระทำหรือพฤติกรรมของชนชั้นจึงไม่เกิดขึ้น และนั่นคือความขัดแย้งทางชนชั้นอย่างชัดเจนสังคมไทยในปัจจุบันมันติดขัดอยู่ตรงนี้ประชาธิปไตยจึงเดินไปไม่ได้ องค์การ ฮิวแมนไรท์วอตช์ จึงได้จัดอันดับความเป็นประชาธิปไตยของไทยไว้ว่า “...เป็นประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย แต่อยู่ในกลุ่มกำลังพัฒนาประชาธิปไตยเท่านั้น...” トラบโดที่ยังแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ ประชาธิปไตยไทยก็เป็นสองนคราอย่างนี้ต่อไปตราบนานเท่านาน อย่างไม่มีที่สิ้นสุดในสังคมไทยดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดปรากฏการณ์ต่อสู้ทางการเมืองเกิดขึ้นในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยมีมุ่งหมายที่เข้าไปเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายนั้นเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, ออนไลน์)

2.6 มิติการสร้างสภาพจิตใจหรือสร้างค่านิยม โดยปกติทั่วไป รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องผลิตนโยบายสาธารณะมาบังคับใช้เพื่อความต้องการหรือมุ่งหวังสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว การสร้างความพึงพอใจเท่ากับการสร้างค่านิยมให้กับฝ่ายผู้ออกนโยบายนั้นเอง ซึ่งภริวัจน์ ปุณยวุฒิปริศา (2563, น.156) อธิบายว่า อุดมการณ์และนโยบายประชานิยมถือเป็นหัวใจของพรรคการเมือง และนโยบายประชานิยมยังส่งผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งแง่บวกและแง่ลบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ความแตกต่างกัน ในความเหมือน เช่น เรื่องวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานและลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นค่านิยมจากประชาชน ส่วนความแตกต่าง เช่น นโยบายประชานิยมมักมาจากการตั้งนโยบายไว้หาเสียงก่อนเลือกตั้ง เมื่อชนะการเลือกตั้งจึงดำเนินการตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ได้เข้ามาบริหารประเทศแล้ว ทั้งนี้เพื่อหวังผลทางการเมืองที่จะตามมาภายหลัง จึงสามารถนำเสนอตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง (Politics Policy) ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง (Politics Policy)

สรุป

จากรายละเอียดที่กล่าวมาผู้เขียนจึงสรุปว่า ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง (Politics Policy) นั้น หมายถึงการใช้แนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองผ่านมุมมองตัวแสดงทางการเมืองในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนโยบายสาธารณะ อันประกอบไปด้วย มิติด้านการใช้อำนาจการปกครอง มิติด้านการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง มิติด้านการลงตัวและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มิติด้านการต่อรองทางการเมือง มิติด้านสภาพถูกบีบคั้นหรือกดดันทางการเมืองและ มิติด้านการสร้างพึงพอใจหรือสร้างความนิยม สำหรับข้อดีของตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง (Politics Policy) ประกอบด้วย นโยบายสามารถกำหนดขึ้นได้รวดเร็วเนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครองอยู่แล้ว, สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น, ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจ เนื่องจากเป็นฝ่ายรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจอยู่แล้วรวมทั้งผู้ได้รับผลกระทบได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง ในส่วนข้อด้อยของตัวแบบนี้ ประกอบด้วย การดำเนินนโยบายอาจเกิดปัญหาตามมามากมายเนื่องจากขาดการวิเคราะห์ที่ถี่พอ, อาจเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติ เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญและรีบเร่ง, อาจเกิดการทุจริตได้ง่ายและนโยบายอาจไม่เน้นที่ผลสำเร็จเป็นที่ตั้ง แต่อาจมุ่งเน้นผลทางการเมืองเป็นสำคัญ

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้ สำเร็จลุล่วง โดยได้รับคำแนะนำชี้แนะ และแก้ไขปรับปรุงจากกองบรรณาธิการและคณะขอขอบพระคุณ รศ.ดร.สัญญา เคนาภูมิ ที่ชี้แนะแนวทางในการประพันธ์ ตลอดจนทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ แนะนำ ตรวจสอบ แก้ไข จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณเอกสาร ตำรา ตลอดจนนักวิชาการที่ได้นำข้อมูลอันเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการนำเสนอบทความ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ ในการที่จะนำไปเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องการที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กุลธนา ธนาพงศ์ธร. (2535). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จรรยา สุภาพ (2514). *การเมือง*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2557). ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 4(3)
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2558). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์: พัฒนาการข้อถกเถียงและสถานภาพการศึกษาวิจัย. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 41(2), 2
- ภูริวัจน์ บุญยวุฒิปริดา. (2563). แนวคิดประชานิยม: นโยบายทางการเมืองสู่การแก้ปัญหาตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*, 4(1), 156.
- ภูสิทธิ์ ขันติกุล. (2554). ทิศนะทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประชาชน 44 ชุมชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. *วารสารวิจัยและพัฒนา*, 4(2), 70
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2560). การเมืองของนโยบาย (Politics of Policy). *วารสารสถาบันวิจัยญาณสังวร*, 4(1), 156
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2525). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2525*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญพัฒน์.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญญวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). กระบวนทัศน์ธรรมภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง. *วารสารวิถีสังคมมนุษย์*, 4(1), 219.
- สุดาวรรณ ประชุมแดง และคณะ. (2563). การขัดกันของผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองไทย. *วารสารสังคมศาสตร์และ*

มานุษยวิทยาเชิงพุทธ, 5(6), 102

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2543). *การพัฒนานโยบาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2563, จาก

<https://sites.google.com/site/kanatipatipokpolitical/thvsdi-sxng-nkhr-a-prachathiptiy-tam-baeb-chbab-dr-xenk-hela-thrm-thasn>

Easton, David. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

Thomas R. Dye. (1978). *Understanding Public Policy*. (3rd ed.). Engle wood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.