

บทที่ 1

บทนำ



### ความนำ

การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ สามารถกำหนดกรอบของการศึกษาได้ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ซึ่งมีแนวความคิดว่า นโยบายสาธารณะคือ กิจกรรมใดๆที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกไม่กระทำ มีแนวการศึกษาในลักษณะบรรยายและอธิบายถึงสาเหตุและผลของกิจกรรมของรัฐบาล<sup>1</sup> และในฐานะที่เป็นการศึกษาแบบสหสาขาวิชาซึ่งต้องใช้วิชาการศึกษาหลายสาขามาช่วยในการศึกษาเพื่อให้องค์ความรู้ที่ได้มีความสมบูรณ์เป็นระบบมากขึ้น เพราะเหตุที่นโยบายสาธารณะทั้งในสาระของนโยบายและผลกระทบมีความเกี่ยวข้องกับวิชาหลายสาขา รัฐศาสตร์ เป็นวิชาหนึ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการศึกษาร่วมด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะนโยบายสาธารณะนอกจากจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ยังเป็นกิจกรรมของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมอีกด้วย

การประกันสังคม เป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญเรื่องหนึ่งในบรรดานโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ในฐานะที่เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลในแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญแก่นโยบายนี้แตกต่างกัน เห็นได้จากการที่แต่ละประเทศริเริ่มให้มีโครงการประกันสังคมในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน รวมทั้งประเภทของหลักประกันหรือความคุ้มครองก็แตกต่างกันด้วยแล้วแต่สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และปรากฏว่ามีบางประเทศที่ยังไม่มีโครงการประกันสังคมที่เป็นระบบอย่างเป็นทางการ ในจำนวนนี้มีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย

---

<sup>1</sup> Thomas R. Dye, Understanding Public Policy 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1984), pp. 1 - 3.

ในการศึกษานโยบายประกันสังคม มีความเกี่ยวข้องกับหลักวิชาหลายสาขาทั้งด้าน สังคมสงเคราะห์ เศรษฐศาสตร์ การสาธารณสุข ประชากรศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แม้แต่การที่รัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายนี้ ก็มักแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ หลายสาขามาร่วมพิจารณา สำหรับในการศึกษานี้มุ่งศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย จากมิติทางรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจกระบวนการทางการเมืองในการริเริ่ม นโยบายนี้และเพื่อให้สอดคล้องกับสาขาวิชาที่ผู้เขียนศึกษา

### สภาพปัญหาและความสำคัญ

หากจะถือว่าการประกันสังคม คือโครงการบริหารทางสังคมที่รัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ เมื่อเกิดภัยพิบัติและส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพแล้ว ก็น่าจะถือว่าการประกันสังคมในประเทศไทยได้ เริ่มมีการหยิบยกเป็นประเด็นทางนโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เมื่อหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ผู้ก่อการคนสำคัญของคณะราษฎรได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจต่อรัฐบาลเพื่อปรับปรุงแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีหลักการให้ รัฐบาลมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสร้างหลักประกันในชีวิตแก่ประชาชนด้วยการให้ ประชาชนทำงานให้รัฐ รัฐจ่ายค่าจ้างตอบแทนและกำหนดหลักประกันการดำรงชีวิตในยามเจ็บป่วย ชราภาพและถึงแก่กรรม ในเค้าโครงการเศรษฐกิจยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกัน ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร<sup>2</sup> เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงไม่อนุมัติ และเค้าโครงการเศรษฐกิจ ได้กลายเป็นชนวนหนึ่งของความขัดแย้งในคณะรัฐบาลในเวลาต่อมา

ความคึกเรื่องการประกันสังคมไม่ได้รับการหยิบยกขึ้นพิจารณาอีกเป็นเวลานานกว่า 20 ปี จนถึงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงหลังโคตราทระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ออกมาใช้ ก็มีเหตุผลที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ว่า "โดยที่การเกิด แก่ เจ็บ ตาย ย่อมเกิดขึ้นแก่บุคคลทุกรูปนาม และนำความเดือดร้อนมาสู่บุคคลนั้นและผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อย

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมือง การปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ไทวัดฒาพานิช, 2518), หน้า 267-271.

แล้วแต่กรณี จึงสมควรจัดระบบความช่วยเหลือขึ้นเพื่อยังความผาสุกและสวัสดิภาพอันเป็นหลัก  
 ประกันร่วมกัน ในความเป็นอยู่แห่งชีวิตของประชาชน ในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตร การ  
 เจ็บป่วย พิกัดหรือทุพพลภาพ ชราภาพ และมรณกรรม<sup>3</sup>

เมื่อรัฐบาลจะตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับในปี พ.ศ. 2499 ต้องประสบปัญหา  
 และอุปสรรคหลายประการ มีปฏิกริยาคัดค้านไม่เห็นด้วยจากบริษัทประกันภัย องค์การรัฐวิสาหกิจ  
 หนังสือพิมพ์และประชาชนทั่วไป ถึงขนาดมีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลระงับการใช้กฎหมาย  
 ประกันสังคม เพราะประชาชนเกรงว่าจะเป็นการเสียภาษีแก่รัฐบาลในรูปแบบโดยไม่ได้รับ  
 ประโยชน์ทดแทนจริงๆ เนื่องจากรัฐบาลในเวลานั้นไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ในที่สุด  
 รัฐบาลจึงต้องระงับการบังคับใช้กฎหมายนี้

รัฐบาลชุดต่อมาหลายรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมและ  
 ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล มีการนำ  
 ร่างกฎหมายประกันสังคมเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีหลายสมัย เช่นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2505  
 คณะรัฐมนตรีมีมติส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา วันที่ 10 กรกฎาคม 2506 คณะ  
 รัฐมนตรีพิจารณา ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไขแล้ว แต่เนื่องจากสำนัก  
 งานประมวลและที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแจ้งต่อรัฐบาลว่าไม่เห็นด้วยต่อนโยบายนี้ รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงมหาดไทยจึงถอนร่างกฎหมายกลับไปพิจารณาใหม่ วันที่ 23 มิถุนายน 2507 คณะรัฐมนตรี  
 มีมติส่งร่างกฎหมายประกันสังคมให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาวิจัย สภาวิจัยฯได้รายงานผลการศึกษา  
 ต่อคณะรัฐมนตรี ในปีถัดมาชี้ว่า ยังไม่มีความจำเป็นต้องจัดให้มีการประกันสังคม คณะรัฐมนตรี  
 จึงมีมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2508 ให้งดการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มี  
 ความพยายามจากหน่วยงานราชการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลพิจารณานโยบายการประกันสังคมอีก  
 แต่รัฐบาลยังไม่พร้อม ดังเช่น นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แจ้งแก่อธิบดีกรมแรงงาน  
 (นายนิคม จันทรวิทุร) ในการเข้าพบเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2516 ว่า "อาจารย์นิคม

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71  
 ตอนที่ 11 (9 กุมภาพันธ์ 2497), หน้า 149.

ผมเข้ามาเป็นรัฐบาลชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จะให้ผมมาทำงานหลัก นโยบายหลัก  
เกรงว่าจะไม่สามารถทำได้<sup>4</sup> จากคำกล่าวนี้พอจะสะท้อนให้เห็นว่านโยบายประกันสังคมเป็น  
นโยบายสำคัญที่ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายวงการอย่างกว้างขวางซึ่งมีความ  
ขัดแย้งในความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ  
สังคมและการเมืองอย่างใหญ่หลวง เกินกว่าความสามารถของรัฐบาลรักษาการที่ขาดความมั่นคง  
จะริเริ่มดำเนินการได้

รัฐบาลชุดต่อมาได้พิจารณานโยบายประกันสังคมอีกหลายครั้ง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ  
การเตรียมการประกันแห่งชาติในปี พ.ศ. 2518 และมีคณะกรรมการเฉพาะกิจอีก 2 ชุด  
พิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ ในปี พ.ศ. 2521 คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์วิจัยว่า ควรให้มีการประกันสังคมเพียงใดหรือไม่ รายงานผลการศึกษาของ  
สถาบันที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2522 สนับสนุนให้มีการประกันสังคมในประเทศไทย  
แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รอไว้เสนอรัฐบาลชุดต่อไป

เมื่อพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2523  
ได้มีสารถึงผู้ใช้แรงงานในโอกาสวันแรงงานแห่งชาติว่ารัฐบาลจะพิจารณาระบบการประกันสังคม  
ในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตและได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการ  
ประกันสังคมขึ้นมาอีก เมื่อคณะกรรมการชุดนี้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสร็จ  
แล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาในคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีกลับมีมติให้ส่งร่าง  
พระราชบัญญัติประกันสังคมให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดินพิจารณารายละเอียด

คณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีว่า การประกันสังคม  
เป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องมีการพิจารณากันมาก เห็นสมควรขยายการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนให้  
ครบทุกจังหวัดก่อน เพื่อเป็นรากฐานของการประกันสังคมต่อไป คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8  
พฤษภาคม 2527 เห็นชอบตามที่คณะกรรมการปฏิรูปฯ เสนอ

<sup>4</sup> นิคม จันทรวิทุร, การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย (กรุงเทพมหานคร :  
รุ่งแสงการพิมพ์, 2528), หน้า 64.

หลังจากนั้นไม่นานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอหลักการให้มีการประกันสุขภาพโดยจัดให้มีกองทุนประกันสุขภาพขึ้นซึ่งจะเรียกเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้าง กองทุนประกันสุขภาพจะเป็นผู้ให้ประโยชน์ทดแทนค่าการรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้าง สภาที่ปรึกษาเห็นว่า การริเริ่มประกันสังคมอย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นนี้สามารถดำเนินการได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงได้เสนอหลักการนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2528 แม้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ แต่ก็ไม่มั่นใจว่าจะสามารถดำเนินการได้เพียงใด คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตหลายประการ เช่น ไม่ควรรวมรัฐวิสาหกิจ ปัญหาการกระจายเงินสมทบของนายจ้างลูกจ้าง โครงการทุจริตปลอมแปลงเอกสาร เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายเห็นปัญหาไปอีกลักษณะหนึ่ง ส่วนผู้นำแรงงานบางคนได้แสดงความเห็นคัดค้านหลักการนี้โดยเชื่อว่าลูกจ้างจะต้องเสียผลประโยชน์ด้วยการจ่ายเงินสมทบ ทั้งที่นายจ้างจ่ายเงินประกันสุขภาพให้แก่คนงานอยู่แล้ว หากกฎหมายนี้ออกมาก็คจะทำให้ลูกจ้างต้องเสียเงินซึ่งที่ไม่ควรจะเสีย<sup>5</sup>

สำหรับฝ่ายนายจ้างยังไม่แสดงท่าทีในเรื่องนี้อย่างชัดเจน หลังจากนั้นไม่ปรากฏความเคลื่อนไหวใดๆอีกจนกระทั่งรัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่านโยบายประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่และเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญและสลับซับซ้อนก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จนกระทั่งรัฐบาลหลายชุดหลายสมัยในระยะเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมาไม่สามารถตัดสินใจให้ชัดเจนเด็ดขาดลงไปได้ สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและความมั่นคงเพียงพอที่จะพิจารณาเรื่องนี้ได้อย่างต่อเนื่อง สาเหตุอีกส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญไม่น้อยน่าจะเนื่องมาจากองค์กรและกลุ่มต่างๆ (คณะรัฐมนตรี ทหารราชการ และกลุ่มผลประโยชน์) มองเห็นปัญหาที่เกี่ยวข้องในนโยบายนี้แตกต่างกัน บังเกิดเป็นความขัดแย้งในการริเริ่มนโยบายขึ้น ดังเช่นความขัดแย้งในการมองปัญหาของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการปฏิรูปฯ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและฝ่ายผู้นำแรงงานดังกล่าวแล้ว

มีงานศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประกันสังคมไม่มากนัก เช่น อิกฮาญู โคมรตักกี<sup>6</sup>

<sup>5</sup> มติชน, (9 เมษายน 2529), หน้า 16.

<sup>6</sup> อิกฮาญู โคมรตักกี, ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509).

ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย โดยข้อสรุปว่ามีปัญหาและอุปสรรค 2 ประการที่ทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้ ปัญหาและอุปสรรคประการแรกได้แก่ ความมกพรongหลายประการภายในตัวกฎหมายเอง เช่น ความไม่เหมาะสมในการกำหนดตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม ความไม่พร้อมในการเตรียมงาน การไม่กำหนดพื้นที่ใช้บังคับ และไม่กำหนดประโยชน์สงเคราะห์ให้ชัดเจนขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาซึ่งรัฐบาลจะประกาศใช้บังคับอีกชั้นหนึ่งและกำหนดอัตราเงินสมทบไม่เหมาะสม ปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งได้แก่ สิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น ไม่มีการศึกษาในค่านิยมของประชาชน การขาดแคลนแพทย์และสถานพยาบาล รัฐบาลไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ศรัทธาคือโครงการประกันสังคมของรัฐบาล และประชาชนเคยชินกับการรับความช่วยเหลือแบบได้เปล่า เป็นต้น

วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ<sup>7</sup> ศึกษาวิจัยประเด็นหลัก 3 ประเด็นคือ การประมาณการเบี้ยประกันสังคม ความพร้อมของนายจ้างและลูกจ้างและแนวคิดที่เกี่ยวกับค่านกฎหมาย โดยข้อสรุปว่า การคิดเบี้ยประกันควรกำหนดอัตราแตกต่างกันตามอายุของลูกจ้าง นายจ้างและลูกจ้าง ส่วนใหญ่พร้อมที่จะเข้าร่วมโครงการ และประเภทการประกันในระยะเริ่มแรกควรเริ่มพร้อมกัน 3 ประเภท ได้แก่ เจ็บป่วย ทูพลาภและเสียชีวิต

อรพรรณ หันจางสิทธิ์<sup>8</sup> ศึกษาทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครต่อการประกันสุขภาพตามโครงการประกันสังคมแห่งประเทศไทย และบุญนันท กุลทรัพย์<sup>9</sup> ศึกษา

<sup>7</sup> วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ, การประกันสังคมในประเทศไทย : แนวทางในการจัดดำเนินการ รายงานการวิจัยเล่มที่ 4 "สรุปและเสนอแนะ" (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

<sup>8</sup> อรพรรณ หันจางสิทธิ์, ทัศนคติของประชาชนต่อการประกันสุขภาพตามโครงการประกันสังคมแห่งประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2522).

<sup>9</sup> บุญนันท กุลทรัพย์, ทัศนคติของผู้นำชุมชนต่อการประกันการเจ็บป่วยในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้นำชุมชนในจังหวัดกำแพงเพชร (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต) (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

ทัศนคติของผู้นำชุมชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชร ต่อการประกันการเจ็บป่วยในประเทศไทย โดยข้อสรุปคล้ายคลึงกันว่า ผู้ที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการประกันสุขภาพหรือประกันการเจ็บป่วยหากรัฐบาลจะจัดให้มีขึ้น

งานศึกษาทั้ง 4 เรื่องที่กล่าวมา เรื่องแรกเป็นการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคของการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งมุ่งศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้มีปัญหาในการใช้บังคับ เรื่องที่สองเน้นทางค่านิยมที่รายละเอียดยตามหลักวิชาการประกันสังคม ส่วนงานสองเรื่องหลังเป็นการศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและผู้นำชุมชนต่อโครงการประกันสุขภาพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาใดศึกษาถึงกระบวนการทางการเมืองในการริเริ่มนโยบายนี้ ซึ่งจะให้ความพ้องของความขัดแย้งระหว่างองค์การและกลุ่มต่างๆ ในการมองปัญหา นโยบายประกันสังคมอย่างเด่นชัด การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษามิติดังกล่าวเป็นสำคัญ โดยหวังว่าจะช่วยเสริมความเข้าใจในกระบวนการทางการเมืองของนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้น

### กรอบความคิดในการศึกษา

#### 1. นิยามความหมายของการเมือง

มีผู้ให้ความหมายของ "การเมือง" ไว้หลายประการ มีทั้งความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ความหมายในเชิงโครงสร้างสถาบันและความหมายในเชิงพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำ

แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ให้ความหมายของการเมืองไว้ในประโยคแรกของหนังสือ *Politics : Who gets What, When, How* ว่า การศึกษาเรื่องการเมืองคือ การศึกษาเรื่องของอิทธิพลและการมีอิทธิพล<sup>20</sup> โดยนัยนี้การเมืองจึงเป็นเรื่องของอิทธิพลและการมีอิทธิพล

เดวิด อีสตัน (David Easton) กำหนดความหมายของการเมือง หมายถึง

<sup>20</sup> Harold D. Lasswell, *Politics : Who gets What, When, How* (New York : Meridian, 1958), p.13.

กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่จัดสรรสิ่งมีคุณค่าภายในสังคม<sup>11</sup>

อิลค์แมน (Warren F. Ilchman) และอัฟฮอฟ (Norman T. Uphoff) ทัศนะว่าการเมืองเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับสาธารณะซึ่งกลุ่มต่างๆจะใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคมหรืออื่นๆไปเพื่อให้เกิดผลกระทบหรือเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและตัดสินใจเรื่องสาธารณะนั้นๆ<sup>12</sup>

กนก วงษ์ตระหง่าน ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึงการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ กล่าวคือการเมืองเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับ 1) อำนาจ และ 2) การจัดสรรผลประโยชน์<sup>13</sup>

จากความหมายของการเมืองที่เสนอมานี้เป็นความหมายอย่างกว้างๆและเป็นความหมายของการเมืองในเชิงพฤติกรรม กล่าวคือเป็นการกระทำที่มีการใช้อิทธิพลหรืออำนาจหรืออำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนคือ การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์กระจายออกสู่สังคม ตามความหมายนี้มีนัยที่บ่งชี้ว่า หากบุคคลใด กลุ่มใดหรือองค์การใดมีอำนาจมากกว่าย่อมจะได้รับการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์มากกว่าด้วย การเมืองตามความหมายนี้อาจไม่สอดคล้องคุณธรรมซึ่งเป็นอุดมคติเชิงปรัชญาอันเป็นเรื่องที่ควรเป็น (what ought to be) แต่ความเป็นจริงของการเมืองโดยทั่วไปมักดำเนินไปในทิศทางตามความหมายดังกล่าว ดังนั้นการเมืองในความหมายนี้จึงเป็นเพียงการสะท้อนสิ่งที่เป็นอยู่จริงเท่านั้น (what is)

<sup>11</sup> David Easton, The Political System (New York : Alfred A. Knopf, 1960), p. 129.

<sup>12</sup> Warren F. Ilchman and Norman T. Uphoff, The Political Economy of Change (Berkeley : University of California Press, 1971), p. 51.

<sup>13</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, "ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง" ใน มติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย รวบรวมและวิเคราะห์โดย กนก วงษ์ตระหง่าน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 6.



อนึ่ง หวังสังเกตว่ามีคำ 3 คำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมืองได้แก่ อิทธิพล (influence) อำนาจ (power) และอำนาจหน้าที่ (authority) การศึกษานี้ ไม่มีจุดประสงค์ที่จะหาความหมายว่าคำ 3 คำนี้เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร เพราะแม้ในทางวิชาการ ความหมายของคำทั้งสามนี้ก็ยังคงคลุมเครือซับซ้อน หากที่จะจำกัดความลงไปให้ชัดเจนได้<sup>14</sup> ในการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความหมายอย่างกว้างๆและครอบคลุมเมื่อพิจารณาถึงอำนาจขององค์การหรือกลุ่มว่า หมายถึงคุณสมบัติของความสามารถซึ่งแสดงให้เห็นในรูปความสัมพันธ์ระหว่างกัน (interactions) ในการกำหนดให้ผลของนโยบายเป็นประโยชน์แก่ตน

โดยเหตุที่สิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์ในสังคมมีจำกัด การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าให้แก่ทุกคนจนเป็นที่พอใจโดยไม่มีข้อจำกัดจึงเป็นไปได้ ดังนั้น จึงเกิดปรากฏการณ์ในลักษณะที่สิ่งมีคุณค่าถูกจัดสรรโดยผู้มีอำนาจซึ่งก็คือ รัฐบาลนั่นเอง และการจัดสรรมักมีแนวโน้มที่สอดคล้องกับอำนาจอิทธิพลขององค์การหรือกลุ่ม ดังนั้นในกระบวนการทางการเมืองจึงมีบางองค์การและทบวงกลุ่มใดประโยชน์ ในขณะที่บางองค์การและทบวงกลุ่มต้องเสียประโยชน์ กระนั้นก็ตาม องค์การและกลุ่มบุคคลก็มีความสามารถที่จะต่อรองในกระบวนการจัดสรรได้ระดับหนึ่ง มากน้อยตามแต่สภาพภายในองค์การและกลุ่ม ตลอดจนสถานการณ์แวดล้อมด้วย การเมืองจึงเป็นภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ กลุ่มคนและผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการจัดสรรและครองสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์ในสังคมภายใต้สถานการณ์สิ่งแวดล้อมแต่ละแบบ การเมืองในความหมายนี้จึงให้ความสำคัญแก่คน (รวมถึงกลุ่มคน) ซึ่งเป็นผู้กระทำทางการเมือง (political actors) อาจเป็นการกระทำในลักษณะส่วนบุคคล (individual actions) หรือกระทำในนามขององค์การหรือกลุ่ม (collective actions) ก็ได้ แต่การกระทำในลักษณะหลังนี้มีผู้นำคนักและผลกระทบต่อการบริหารเมืองมากกว่าการกระทำในลักษณะแรก

การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์สามารถกระทำได้หลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่สำคัญคือการแสดงออกในรูปของนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ ดังที่ มิลเลอร์อธิบายว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับนโยบาย และนโยบายเป็นเรื่องความปรารถนา การเปลี่ยนแปลงหรือการปกป้องมิให้มีการเปลี่ยนแปลง การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ

<sup>14</sup> Robert A. Dahl, Modern Political Analysis 3rd ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976), p. 25.

กับความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้ง<sup>15</sup> นั้นหมายความว่า การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่ปรากฏในรูปของนโยบายต้องเผชิญกับความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ นโยบายจึงมักแสดงออกในรูปของกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดที่มีผลบังคับและผูกพันบุคคลในสังคม กล่าวได้ว่าที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีการจัดสรรคุณค่าในรูปใดรูปหนึ่งซึ่งเป็น ไปในเชิงบังคับต่อสมาชิกของสังคม แม้ว่าการจัดสรรนั้นจะมีผลต่อบุคคลเพียงบางส่วนก็ตาม<sup>16</sup>

## 2. ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

นอกจากโธมัส ดาย จะให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะอย่างกว้างๆว่าเป็นกิจกรรมใดๆที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำแล้ว เจมส์ แอนเดอร์สัน<sup>17</sup> (James E. Anderson) ได้ให้คำจำกัดความที่รัดกุมว่า นโยบายหมายถึงแบบแผนแห่งการปฏิบัติอย่างมีจุดมุ่งหมายของสุทธกระทำหรือกลุ่มของสุทธกระทำเพื่อจัดการกับปัญหาหรือสิ่งที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นนโยบายสาธารณะก็คือ แบบแผนการปฏิบัติอย่างมีจุดมุ่งหมายขององค์การรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาในสังคม ในการนี้บุคคลที่ไม่ได้อยู่ในภาครัฐบาลอาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

จากนิยามข้างต้นสามารถจำแนกลักษณะที่สำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1. เป็นการปฏิบัติอย่างมีเป้าหมาย มิใช่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือไร้ทิศทาง
2. ประกอบขึ้นเป็นแบบแผนแห่งการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่ปล่อยให้ต่างคนต่างตัดสินใจเองโดยพลการ
3. เป็นสิ่งที่รัฐบาลลงมือปฏิบัติจริงๆ มิใช่เพียงความตั้งใจหรือพูดว่าจะทำเท่านั้น

<sup>15</sup> เจ. ที. บี. มิลเลอร์, ลักษณะการเมือง แปลโดยสุเทพ อัครดาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 3-6.

<sup>16</sup> Easton, The Political System, p.134.

<sup>17</sup> James E. Anderson, Public Policy-Making (New York : Robert E. Krieger Publishing Co., 1978), pp. 3-4.

4. อาจแสดงออกทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบ ในเชิงบวกได้แก่ การกระทำที่ปรากฏผลให้เห็นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ส่วนในเชิงลบได้แก่ การไม่กระทำซึ่งมีผลให้เข้าใจได้อีกหนึ่งว่าการปล่อยให้อยู่ในสภาพเดิม หรืออาจหมายถึงปล่อยให้ดำเนินไปตามยถากรรมก็ได้

5. หากเป็นการกระทำ มักแสดงออกในรูปของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีสภาพบังคับ ผู้ใดไม่กระทำตามจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ

การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ จึงต้องเป็นการศึกษาในเชิงวิเคราะห์เพื่อแยกให้เห็นสภาพปัญหา จุดมุ่งหมาย ผลประโยชน์ได้เสีย และผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ของสังคม วิลเลียม ดันน์<sup>18</sup> (William N. Dunn) ชี้ให้เห็นลักษณะเด่นของการวิเคราะห์นโยบายว่า ตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายเติบโตขึ้นจากกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของค่านิยมที่แตกต่างกันในกลุ่มต่างๆ ของสังคม ซึ่งแต่ละกลุ่มเหล่านี้ต่างพยายามที่จะผลักดันให้สังคมพัฒนาไปตามความนึกคิดของตน

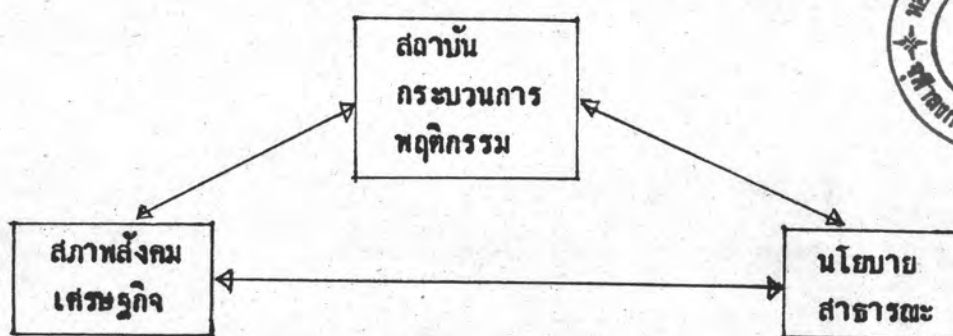
เมื่อมีการกำหนดนโยบายขึ้นแล้วนำไปปฏิบัติ ไม่ว่าผลในทางปฏิบัติจะบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ก็ตาม ย่อมส่งผลให้มีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์เสมอ มองในแง่ที่นโยบายจึงเป็นกลไกที่กำหนดการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ถึงแม้จะไม่มีการนโยบายใดๆ เกิดขึ้น ภายใต้กระบวนการทางสังคมตามปกติก็จะมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ดำรงอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีนโยบายแทรกเข้ามาในกระบวนการทางสังคม จึงเกิดการเปลี่ยนแปลง เบี่ยงเบนแนวทางจัดสรรผลประโยชน์ขึ้นใหม่ แต่ผลในทางปฏิบัติบางกรณีอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ได้ การเข้าใจการได้หรือเสียประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องเข้าใจในความหมายที่กว้างกว่าที่เข้าใจทั่วไป แฮโรลด์ ลาสเวลล์<sup>19</sup> (Harold D. Lasswell) ได้อธิบายความหมายในประเด็นนี้ว่า

<sup>18</sup> William N. Dunn, Public Policy Analysis : An Introduction (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1981), p.30.

<sup>19</sup> Harold D. Lasswell, A Pre-View of Policy Sciences (New York : American Elsevier, 1971), p.20.

การได้รับประโยชน์นอกจากจะหมายถึงการได้ประโยชน์โดยตรง (gain) แล้ว การไม่เสียประโยชน์ในภาวะที่ควรจะได้ (blocked loss) ย่อมถือว่าเป็นได้ประโยชน์ด้วย ในทำนองเดียวกันการเสียผลประโยชน์นอกจากจะหมายถึงการเสียประโยชน์โดยตรง (loss) แล้ว การไม่ได้ประโยชน์ในภาวะที่ควรจะได้ (blocked gain) ย่อมถือว่าเป็นเสียประโยชน์ด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่มีการใช้ข้อมูลข่าวสาร การต่อสู้ต่อรอง ประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ

นโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจ ในลักษณะที่ต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน นโยบายสาธารณะไม่เพียงแต่เป็นผลผลิตของระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจเท่านั้น นโยบายสาธารณะสามารถส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจได้ด้วย เช่น แรงกดดันของการเพิ่มประชากรและความยากจน ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดให้มันนโยบายวางแผนครอบครัว และผลจากนโยบายวางแผนครอบครัวหากบรรลุผลสำเร็จสามารถควบคุมการเพิ่มของประชากรได้เหมาะสม ทำให้ประชากรได้รับการศึกษาและมีความเป็นอยู่ที่ขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจได้เช่นกัน ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



### สังคมเศรษฐกิจ

ความมั่นคง  
การขยายเมือง  
ระบบเศรษฐกิจ  
ระดับการศึกษา  
โครงสร้างชนชั้น  
องค์ประกอบทางเชื้อชาติ  
ศาสนา

### ระบบการเมือง

รัฐธรรมนูญ  
ระบบราชการ  
ระบบพรรค  
การมีส่วนร่วม  
โครงสร้างอำนาจ  
กลุ่มผลประโยชน์  
ลักษณะผู้นำ

### นโยบายสาธารณะ

นโยบายสิทธิมนุษยชน  
นโยบายการศึกษา  
นโยบายสวัสดิการ  
นโยบายสาธารณสุข  
นโยบายต่างประเทศและ  
การป้องกันประเทศ  
นโยบายการคลัง

ฯลฯ

แบบฉบับที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองและระบบสังคมเศรษฐกิจ

ที่มา : ปรับปรุงจาก Thomas R. Dye, Understanding Public Policy.  
pp. 6-7.

บรูเออร์ และ เคอ ลีอง<sup>20</sup> (Garry D. Brewer and Peter deLeon)  
นักวิเคราะห์นโยบายได้ให้แนวทางในการศึกษา นโยบายสาธารณะโดยชี้ให้เห็นกระบวนการของ  
นโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนที่สามารถศึกษาวิเคราะห์ได้ 6 ขั้นตอน ได้แก่ การริเริ่ม (initiation)  
การประมาณการ (estimation) การเลือกเพิ่ม (selection) การนำไปปฏิบัติ  
(implementation) การประเมินผล (evaluation) และการปรับปรุงหรือยกเลิก

<sup>20</sup> Garry D. Brewer and Peter deLeon, The Foundations of  
Policy Analysis (Homewood, Ill. : The Dorsey Press, 1983), pp. 17-18.

(termination) สำหรับการศึกษานี้จะใช้กรอบความคิดการริเริ่มนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่จะศึกษา

### 3. การชี้ปัญหาในขั้นตอนริเริ่มนโยบาย

นโยบายทุกอย่างต้องมีจุดเริ่มต้นเสมอ การริเริ่มนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในทุกสังคมย่อมมีปัญหามากมายที่รอการแก้ไข ตั้งแต่ปัญหาระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ปัญหาเล็กที่กระทบคนจำนวนจำกัดถึงปัญหาใหญ่ที่กระทบคนในวงกว้าง ปัญหาที่มีอยู่ในสังคมหากไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัญหา ปัญหานั้นก็คงดำรงอยู่ต่อไปและมีพัฒนาการไปตามทิศทางของมันอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม แต่หากปัญหาใดได้รับการนำขึ้นมาพิจารณาและบ่งชี้ว่าเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข ทั้งยังมีความพยายามที่จะเสนอทางออกต่างๆในการแก้ไขปัญหานั้น โธมัส ดาย เรียกขั้นตอนนี้ว่าเป็นขั้นของการกำหนดปัญหา (agenda setting) คือมีการชี้ถึงปัญหานั้นและให้ความสนใจอย่างจริงจังเพื่อหาแนวทางแก้ไขนั่นเอง และประเด็นปัญหานั้นก็จะกลายเป็นประเด็นทางนโยบาย<sup>21</sup> (policy issues)

บรูเออร์ และเคอลีอง ให้ความสำคัญของการชี้ปัญหา (problem identification) ที่นโยบายมุ่งจะแก้ไข ในขั้นตอนของการริเริ่มนโยบายไว้ 3 ประการ ดังนี้<sup>22</sup>

ก) หากการมองปัญหาและการชี้ปัญหาผิดพลาด ย่อมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ขั้นตอนต่อมาของกระบวนการนโยบายผิดพลาดตามไปด้วยเช่นกัน กว่าจะเป็นที่ประจักษ์ต้องใช้เวลาผ่านไป เมื่อนโยบายถูกนำไปสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน เมื่อเวลาผ่านไป ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ก่อให้เกิดความสับสนเปลืองทั้งเวลาและทรัพยากรอันมีค่าไปโดยเปล่าประโยชน์

ข) การริเริ่มนโยบาย ต้องกำหนดเป้าหมาย ค่านิยม (values) และวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ให้ชัดเจน หากไม่ชัดเจนในสิ่งเหล่านี้ หน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบายอาจ

<sup>21</sup> Dye, Understanding Public Policy, p.325.

<sup>22</sup> Brewer and deLeon, The Foundations of Policy Analysis, pp.31-32.

ปฏิบัติไปในอีกแนวทางหนึ่ง จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามซึ่งตรงข้ามกับเป้าหมายและค่านิยมที่นโยบายนั้นต้องการ

ก) การลัดชั้นตอนอันจำเป็นในระยะเริ่มแรก ทำให้ปัญหาต่างๆถูกปกปิดไว้ และจะถูกลามเป็นปัญหาใหญ่โตต่อไปเกินความสามารถของเครื่องมือแห่งนโยบายที่มีอยู่จะช่วยเหลือเยียวยาได้

#### 4. องค์ประกอบในการชี้ปัญหา

การกำหนดนโยบายเป็นการสร้างแบบแผนการปฏิบัติ (course of action) เพื่อแก้ปัญหายุ่งยากปัจจุบันตลอดจนเป็นการค้ำหรือป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย การชี้ปัญหาในขั้นริเริ่มนโยบายจึงมีความสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว หากการชี้ปัญหาคำเนินไปได้อย่างครอบคลุมเป็นระบบและชัดเจนมากเท่าใด จะช่วยให้การกำหนดนโยบายดำเนินไปในทิศทางที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหามากขึ้นเท่านั้น บรูเออร์และเคอโลอง ได้เสนอแนะองค์ประกอบ 3 ประการที่สามารถนำมาใช้ในการชี้ปัญหาคังนี้<sup>23</sup>

ก) การหาหลักเกณฑ์เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจต้องกำหนดหลักเกณฑ์อันเปรียบเสมือนเครื่องมือในการวัดว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร

ความคิดหลากหลายในการกำหนดหลักเกณฑ์ อาจเกิดขึ้นได้จากการได้รับข้อมูลไม่เพียงพอหรือใช้เงื่อนไขปัจจุบันแต่เพียงประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งอาจเกิดจากการพิจารณาเฉพาะอาการที่ปรากฏภายนอกเพียงผิวเผิน มากกว่าที่จะพิจารณาถึงรากเหง้าแก่นแท้ของปัญหา

ข) การระบุสภาพแวดล้อม หลังจากกำหนดหลักเกณฑ์ในการชี้ปัญหาแล้ว จะต้องระบุส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องออกมาให้ชัดเจนใ้แก่ การระบุว่าปัญหานั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อใคร (บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรต่างๆ) บุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร ปัญหานั้นมีขอบเขตอยู่ที่ใดควรได้รับการวิเคราะห์อย่างไร

บุคคลที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจะมีทั้งบุคคลที่ใ้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายนั้น ปัญหาที่กระทบกระเทือนบุคคลจำนวนมากย่อมเป็นภัยคุกคามร้ายแรงกว่าปัญหา

<sup>23</sup> Ibid., pp. 42-48.

ที่กระทบกระเทือนบุคคลจำนวนน้อย ดังนั้นปัญหาที่กระทบคนจำนวนมากจึงต้องได้รับความสนใจมากกว่าด้วย

การทราบว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับบ้างนั้น นอกจากช่วยให้ทราบระดับความรุนแรงของปัญหาแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยว่าสมควรมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้จัดการกับปัญหานั้นด้วย หากละเลยส่วนนี้อาจเกิดปัญหาในขั้นของการปฏิบัตินโยบายได้

ก) การทราบข้อจำกัดด้านเวลา ข้อจำกัดประการหนึ่งในการชี้ปัญหาและในกระบวนการของนโยบายด้วยคือเวลา โดยเหตุที่เวลาเป็นปัจจัยหนึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนซึ่งจะมีผลกระทบรุนแรง ย่อมมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการวิเคราะห์ปัญหาและต้องรีบตัดสินใจในเวลาอันจำกัด ยิ่งในกรณีที่เป็นปัญหาวิกฤตการณ์ ข้อจำกัดด้านเวลายิ่งมีมากขึ้น

5. การเมืองในการชี้ปัญหา

แซทซ์ไนเคอร์ (E.E. Schattschneider) นักรัฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นถึงอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการชี้ปัญหาและการกำหนดทางเลือกว่า

อันที่จริงแล้ว การกำหนดทางเลือกเป็นเครื่องมือในขั้นสุดท้ายของอำนาจ เป็นการยากนักที่จะทำใหบุคคลที่ขัดแย้งกันมาเห็นพ้องตรงกันไม่ว่าอะไรคือปัญหา เพราะการชี้ปัญหามีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้ใดที่กำหนดการเมือง ผู้นั้นก็ปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะการกำหนดทางเลือกหมายถึงการหาทางออกในความขัดแย้ง และทางออกของความขัดแย้งนำมาซึ่งการจัดสรรงบประมาณ<sup>24</sup>

ในโลกแห่งความเป็นจริงทางการเมือง การชี้ปัญหามีได้กระทำอย่างตรงไปตรงมาเสมอไป มักพบเสมอว่า กลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ชี้ปัญหาในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นปัญหาในเรื่องเดียวกัน เพราะความแตกต่างของหลักเกณฑ์บรรทัดฐานในการพิจารณาปัญหาที่ทำให้การชี้ปัญหามีความแตกต่างกัน นอกจากนี้แต่ละกลุ่มบุคคลหรือองค์กรยังมีอำนาจ

<sup>24</sup> E.E. Schattschneider, The Semisovereign People (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1961), p.68. quoted in Dye, Understanding Public Policy, p.326.



ผลประโยชน์ อุดมการณ์และค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้การชื้อปัญหาที่มีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย อาจกล่าวได้ว่าองค์การที่มีอำนาจ ทรัพยากรและผลประโยชน์สูงมักมีอิทธิพลต่อการชื้อปัญหามากกว่า สามารถชักนำให้การชื้อปัญหาเป็นไปในทิศทางที่จะให้ประโยชน์แก่ตนเอง ไม่ว่าจะ เป็นองค์การของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการเมืองในการชื้อปัญหา : ปัญหาความยากจนในสหรัฐอเมริกา<sup>25</sup>

ความยากจนในสหรัฐอเมริกาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมอเมริกัน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาพยายามแสวงหาหนทางหลายทางเพื่อแก้ปัญหานี้ แต่ปัญหาความยากจนที่แท้จริงคืออะไร มีการชื้อออกมาหลายลักษณะซึ่งแตกต่างกันและทำให้ปัญหาการวัดความยากจน โดกลายเป็นกิจกรรมทางการเมืองไป

สำนักงานความมั่นคงทางสังคมแห่งสหรัฐ (U.S. Social Security Administration) โคซี่ให้เห็นอย่างเป็นทางการว่า ในปี 1980 มีประชากรประมาณ 20 ล้านคน อยู่ในฐานะยากจน คิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรทั้งหมด ประชากรกลุ่มนี้มีรายได้น้อยกว่ารายได้อัตราฐานที่จำเป็นในการครองชีพ ซึ่งได้คำนวณไว้เป็นเงิน 8,438 เหรียญต่อปีสำหรับครอบครัวในเมืองครอบครัวหนึ่งที่มีสมาชิกรวม 4 คน

การชื้อปัญหาคงกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายจารีตนิยม ฝ่ายเสรีนิยมวิพากษ์วิจารณ์ว่า

1. การชื้อปัญหาของทางการไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของค่าครองชีพ ภูมิภาค และวิถีชีวิตของแต่ละภูมิภาค
2. การคำนวณค่าใช้จ่ายค่านอาหาร ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงคุณค่าอาหารในการบำรุงร่างกายค่าเกินไป
3. การนิยามปัญหาของทางการเกินไปเงินรายได้จากเงินสวัสดิการและเงินประกันสังคมที่คนยากจนได้รับจากรัฐบาลมากกว่ารวมรวมด้วย หากไม่นำเงินส่วนนี้มาคำนวณ บางทีตัวเลขคนยากจนอาจสูงถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด

<sup>25</sup> Dye, Understanding Public Policy, pp.103-105.

4. ตัวเลขทางการมิไค้มักรวมพวกที่ "เกือบจะเป็นคนจน" ซึ่งมีจำนวนมาก กล่าวคือ มีชาวอเมริกันถึง 40 ล้านคน หรือร้อยละ 18.1 ที่มีระดับการครองชีพต่ำกว่าร้อยละ 125 ของระดับความยากจน

5. การขี้นโยบายของทางการมิไค้มักรวมถึงความนึกคิดของประชาชนว่า พวกเขาต้องการอะไร จากรายงานของ Gallup (The Gallup Report) รายงานว่าในปี 1980 สาธารณชนมีความคิดว่า "จำนวนเงินที่น้อยที่สุด" ที่จำเป็นสำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 4 คน ต้องการเงิน 250 เหรียญต่อสัปดาห์ หรือ 13,000 เหรียญต่อปี ซึ่งสูงกว่าที่ทางการกำหนดไว้ในระดับ 8,438 เหรียญ

ส่วนฝ่ายจารีตนิยมก็วิพากษ์วิจารณ์การขี้นโยบายความยากจนของทางการว่า

1. เกณฑ์ที่ใช้วัดความยากจนมิไค้มักรวมถึงทรัพย์สินที่มีอยู่แต่เดิมของครอบครัว เช่น บ้าน เครื่องเรือน รถยนต์ สำหรับครอบครัวที่มีทรัพย์สินดั้งเดิมอยู่แล้ว แม้จะมีรายได้น้อยกว่าระดับความยากจนก็ไม่เดือดร้อนมากนัก

2. ครอบครัวที่ถูกระบุว่ายากจนนั้น พวกเขาอาจไม่คิดว่าตัวเองเป็น "คนยากจน" ก็ได้ อาทิ นักศึกษาหรือผู้ที่เกษียณอายุ เป็นต้น

3. การคำนวณความยากจนของทางการ มิไค้มักรวมเอาสิ่งที่ไม่เป็นตัวเงิน (in kind benefits) ที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากรัฐ เช่น แสคมป์แลกเปลี่ยนอาหาร การรักษาพยาบาลที่ไม่คิดมูลค่า บ้านพักของทางการและอาหารกลางวันของโรงเรียนมาคำนวณรวมด้วย หากนำผลประโยชน์เหล่านี้มาคำนวณเป็นเงิน ตัวเลขคนยากจนอาจลดลงไปถึงครึ่ง (ประเด็นนี้สำนักงานความมั่นคงทางสังคมได้ประมาณไว้ว่า หากนำผลประโยชน์ซึ่งไม่ใช่ตัวเงินที่ประชาชนได้จากรัฐมาคำนวณด้วย สัดส่วนของคนยากจนในอเมริกาจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8.3 เท่านั้น)

4. คนส่วนมากมักปกปิดรายได้อิงจริงของตน จึงทำให้การคำนวณตัวเลขคนยากจนสูงกว่าความเป็นจริง

ส่วนนักวิจัยของศูนย์สำรวจวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกนได้ศึกษาและนำเสนอขี้นโยบายความยากจนในอีกมิติหนึ่ง โดยการเฝ้าสังเกตศึกษาครอบครัวชาวอเมริกัน 5,000 ครอบครัว อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 10 ปี พบว่ามีร้อยละ 3 เท่านั้นที่อยู่ในสภาพยากจนต่อเนื่องตลอดมา กล่าวคือคนที่อยู่ในสภาพยากจนสามารถพ้นจากความยากจนได้ในเวลาต่อมา เช่น จะยากจนเมื่อตกงาน ครอบครัวย้ายถิ่น หารายได้สุ่มสี่สุ่มห้า หรือเจ็บป่วย ครั้นเมื่อหางานทำได้ใหม่ หรือแต่งงานใหม่

ช่วยให้ฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นได้

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องเดียวกัน แต่มีหลักเกณฑ์ในการชี้ปัญหาแตกต่างกัน ขอมทำให้ภาพของปัญหาดูน่าเสนอในวิถีที่แตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น ก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบาย กลุ่มและองค์การต่างๆที่เกี่ยวข้องจะต้องแข่งขันให้การชี้ปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือกว่า เพื่อให้ นโยบายที่จะกำหนดต่อไปประโยชน์ต่อฝ่ายตนมากที่สุด หากการชี้ปัญหายังไม่อาจหาข้อยุติหรือเห็นพ้อง ตกลงกันในหลักการสำคัญ ก็เป็นการยากที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายในขั้นต่อไป หรือหากสามารถ ก้าวไปสู่ขั้นต่อไปได้ นโยบายที่กำหนดออกมาก็มีความโน้มเอียงในทางเอื้อประโยชน์แก่องค์การหรือ กลุ่มที่มีอำนาจ อิทธิพลและทรัพยากรมากกว่า นั่นหมายความว่า องค์การหรือกลุ่มเหล่านี้สามารถ ชั่งชิ่งให้การชี้ปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือกว่าองค์การหรือกลุ่มอื่นนั่นเอง

#### 6. กลไกการริเริ่มนโยบายในระบบการเมืองไทย

ระบบการเมืองไทยรวมศูนย์อำนาจการเมืองการปกครองอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาช้านาน แม้จะมีรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติในทางทฤษฎี ถือว่าเป็นสถาบันที่มีอำนาจ สูงสุดในการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่ในทาง ปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น จากการศึกษาของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>26</sup> เรื่อง "ความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย" (กรณีศึกษาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512) พบว่าฝ่าย บริหารมีบทบาทสำคัญในการควบคุมนโยบายและการออกกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่สถาบันทาง การเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ทั้งยัง ไม่อาจตรวจสอบ ควบคุม และควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา ที่แท้จริง และจากการศึกษาของ สุจิต บุญงการ<sup>27</sup> ซึ่งได้ศึกษาบทบาทของสภานิติบัญญัติซึ่งตั้ง มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งได้ข้อสรุปสอดคล้องกันว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจและบทบาทครอบงำ ฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย หรืออย่างดีที่สุดฝ่ายนิติ- บัญญัติก็อาจมีส่วนร่วมกำหนดบ้าง เช่น การอภิปรายแก้ไขร่างกฎหมายหรือการดำรงรังกฎหมายเพื่อ ประวิงเวลา ถึงกระนั้นฝ่ายบริหารก็ยังสามารถผลักดันร่างกฎหมายให้ผ่านการพิจารณาได้เป็นผลสำเร็จ

<sup>26</sup> อังโน สุจิต บุญงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 16-17.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125-127.

การที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งและอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิ ฝ่ายบริหารมีระบบราชการอันใหญ่โตเป็นกลไกในการบริหารประเทศซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการและบุคคลากรจำนวนมากกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงมีข้อมูลข่าวสารและรับรู้สภาพของปัญหา ได้ละเอียดลึกซึ้งกว่ากลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ งบประมาณของฝ่ายบริหารตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ก็มีมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่อาจเปรียบเทียบได้นอกจากนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมากำหนดให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก่อนจึงเข้าสู่การพิจารณาในสภาได้ ปัจจัยทั้งหลายนี้เป็นข้อจำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมักเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดนโยบายก่อนที่จะเสนอฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ฝ่ายบริหารในที่นี้ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองกับระบบราชการซึ่งบริหารงานประจำตามนโยบายมีนักวิชาการที่บริหารระบบการเมืองไทยเมื่อ 20 ปีก่อนได้ชี้ให้เห็นว่าระบบราชการไทยมีอำนาจอิทธิพลสูงจนครอบคลุมระบบสังคมและระบบการเมือง และโคชนานนามระบบสังคมการเมืองไทยว่า Bureaucratic Polity กลุ่มผลประโยชน์ของระบบราชการที่มีอยู่ในขณะนั้นยังอ่อนแอ ไม่มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล<sup>28</sup>

แต่ในปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและมีความเข้มแข็งยิ่งกว่าแต่ก่อน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เห็นได้จาก การมีสมาคมทางธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกร สหภาพแรงงาน เพิ่มขึ้น และมีบทบาทสูงกว่าแต่ก่อน ใ้รับการยอมรับทั้งในทางกฎหมายและทางสังคม มีส่วนร่วมเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาลหลายด้าน แต่ถึงกระนั้น อำนาจของระบบราชการก็ยังมีได้ลดน้อยลงไปเท่าใดนัก

กล่าวโดยสรุป กรอบความคิดในการศึกษานี้ กำหนดแนวทางศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยในมิติทางการเมือง การเมืองในที่นี้หมายถึงกระบวนการใช้อำนาจใน

<sup>28</sup> Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity (Honolulu : East-West Center Press, 1966), pp.148-150.

การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์ในสังคม รัฐบาลในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม ย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดสรร ภายใต้การต่อสู้และต่อรอง ผลประโยชน์ระหว่างองค์การและ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เมื่อพิจารณาในภาพรวมรัฐบาลและองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย ก็ถูกจัดเป็นองค์การหนึ่งในกระบวนการต่อสู้และต่อรองนั้นด้วย เพราะรัฐบาลและองค์การของรัฐ ก็มีผลประโยชน์ที่จะต้องธำรงรักษาหรือต่อสู้ให้ได้มา มีค่านิยมและหลักเกณฑ์เฉพาะของตนในการ พิจารณา ในการต่อสู้และต่อรองดังกล่าวย่อมมีการใช้อำนาจ อิทธิพล ทรัพยากรและสถานการณ์ มาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ด้วย

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนถึงภาพของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าหรือผลประโยชน์ได้แก่ นโยบาย สาธารณะซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ในระบบการเมืองไทย ลักษณะการริเริ่มนโยบายมักเริ่ม จากฝ่ายบริหาร อาจเริ่มจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แต่โดยมากมักเริ่มจากหน่วยราชการ เสนอปัญหา ข้อเท็จจริงและเสนอแผนนโยบายให้รัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินใจเมื่อรัฐบาลเห็นชอบ จึงเสนอต่อรัฐสภาให้อนุมัติออกมา เป็นกฎหมาย หรือหากอยู่ในอำนาจของรัฐบาลก็ดำเนินการไปโดยทันที

สิ่งสำคัญในขั้นคอนริเริ่มนโยบายคือ การมองและชี้ปัญหา องค์การและกลุ่มต่างๆ นับ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี องค์การของรัฐ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งบุคคลทั่วไปที่จะได้ รับผลกระทบจากนโยบายสามารถมีมติในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกันได้ เนื่องจากมีผลประโยชน์ค่านิยม อุดมการณ์ หลักเกณฑ์ บรรทัดฐานแตกต่างกันนั้นเอง หากการชี้ปัญหามีความขัดแย้งกันสูง การกำหนด นโยบายขั้นต่อไปก็ดำเนินไปโดยลำช้า องค์การและกลุ่มต่างๆ จะพยายามใช้วิธีการ/อำนาจ ทรัพยากร ในการต่อสู้แข่งขันให้กลุ่มอื่นยอมรับแนวการชี้ปัญหาของตนให้มากที่สุดซึ่งจะส่งผลให้สามารถมีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบายขั้นต่อไปได้ ลักษณะเช่นนี้คือ การเมืองในการริเริ่มนโยบาย

อย่างไรก็ตาม กรอบความคิดนี้เป็นเพียงแนวคิดกว้างๆ ยังไม่อาจถือเป็นทฤษฎีได้ อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานอยู่บนระบบสังคมตะวันตกที่มีระบบการเมืองประชาธิปไตย มีสถาบัน ทางการเมืองที่เข้มแข็ง การนำกรอบความคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางศึกษาการริเริ่มนโยบาย ประกันสังคมในสภาพแวดล้อมของไทย จำต้องพิจารณาใคร่ครวญด้วยความระมัดระวังโดยตระหนัก ถึงลักษณะของสังคมไทยควบคู่ไปด้วย

### สมมติฐาน

จากสภาพปัญหาที่แสดงให้เห็นว่า นโยบายประกันสังคมของไทยมีการริเริ่มมา เป็น

เวลานาน แต่รัฐบาลทุกยุคที่ผ่านมายังไม่สามารถตัดสินใจให้แน่นอนลงไปได้ เชื่อว่าคงมีการมองปัญหาที่แตกต่าง และตามกรอบความคิดข้างต้นช่วยให้แนวทางศึกษาการชี้ปัญหาในขั้นตอนของการริเริ่มนโยบายว่า องค์การและกลุ่มต่างๆ มีการชี้ปัญหาที่ไม่เหมือนกัน และต่างก็พยายามต่อสู้แข่งขันให้ภาพของปัญหาที่ตนมองมีฐานะเหนือกลุ่มอื่นๆ จากสภาพปัญหาและกรอบความคิดจึงอาจกำหนดสมมติฐานของการศึกษาได้ดังนี้

1. ในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย มีการชี้ปัญหาเบื้องต้นที่แตกต่างกันในระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์การของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีผลประโยชน์ ค่านิยมและบรรทัดฐานของการชี้ปัญหาแตกต่างกัน

2. เมื่อคณะรัฐมนตรี องค์การของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ชี้ปัญหาแตกต่างกันจะเกิดการต่อสู้ในการชี้ปัญหา คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์การทางการเมืองซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร มีอำนาจมากกว่าองค์การอื่นที่เกี่ยวข้องในนโยบายประกันสังคม ได้ใช้อำนาจและสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเพื่อให้การชี้ปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือฝ่ายอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตัดสินใจยับยั้งนโยบายประกันสังคมเอาไว้เพื่อรักษาประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง

#### ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา

โดยที่นโยบายประกันสังคมในประเทศไทยได้มีการริเริ่มและหยิบยกขึ้นพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเป็นเวลานาน การศึกษานี้จึงกำหนดขอบเขตที่จะศึกษาโดยมุ่งเน้นเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 (พ.ศ. 2521 - เมษายน พ.ศ. 2529) เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวรวบรวมข้อมูลได้สะดวกและมีความพยายามริเริ่มนโยบายมากกว่าช่วงเวลาอื่น ทั้งยังสามารถเปรียบเทียบแผนการริเริ่มนโยบายและการตัดสินใจของสองรัฐบาลนี้ได้ ส่วนระยะเวลาก่อนหน้านั้นจะศึกษาในแง่มุมมองความเป็นมาและการวิเคราะห์เท่าที่สามารถหาหลักฐานและข้อมูลเพียงพอเท่านั้น

ข้อจำกัดที่สำคัญของการศึกษานี้คือ ข้อมูลที่เป็นเอกสารทางราชการ อาทิ รายงานการประชุม รายงานที่ส่วนราชการจัดทำเสนอรัฐบาลซึ่งอาจเป็นความลับทางราชการที่ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าถึงได้ อาจทำให้การวิเคราะห์และผลการศึกษาไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ทางแก้ไขจะดำเนินการหาข้อมูลด้วยวิธีอื่นทดแทน เช่น การสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือแหล่งข้อมูลที่ไม่เปิดเผย เพื่อไม่ให้สูญเสียสาระหลักในการศึกษา

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ความขัดแย้งและปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์การราชการและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย

## ระเบียบวิธีการศึกษา

1. การศึกษานี้มุ่งอธิบายลักษณะที่ปรากฏในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย จากกรอบความคิดได้ให้แนวทางในการศึกษาความขัดแย้งของการริเริ่มนโยบายในการชี้ปัญหา และได้เสนอสมมติฐานว่า การริเริ่มนโยบายประกันสังคมน่าจะมี ความขัดแย้งในการชี้ปัญหา เบื้องต้นระหว่างรัฐบาล องค์การของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ทั้งยังมีการต่อสู้กันในปัญหานี้ ข้อมูลที่ปรากฏจึงเป็นข้อมูลที่แสดงว่าองค์การหรือกลุ่มใดชี้ปัญหาแตกต่างกันอย่างไร การวัดความแตกต่างใช้วิธีการจัดพวก (classificatory) ข้อมูล วิธีการศึกษาใช้ลักษณะการพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical study) ข้อมูลที่รวบรวมได้ เพื่อหาค่าตอบแก่สมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าเป็นจริงหรือไม่เพียงใด
  2. ระดับของการวิเคราะห์ (level of analysis) จากกรอบความคิดและสมมติฐานที่ตั้งไว้ มุ่งศึกษาการกระทำซึ่งเป็นคุณสมบัติในระดับกลุ่มและองค์การเป็นสำคัญ เพราะการกระทำในระดับกลุ่มมีน้ำหนักที่กระทบต่อนโยบายมากกว่าการกระทำในระดับบุคคล การศึกษานี้จึงใช้การกระทำในระดับกลุ่มและองค์การเป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ สำหรับการกระทำของบุคคลที่สะท้อนลักษณะการกระทำของกลุ่มที่ตนเป็นตัวแทน และมีความหมายเท่ากับการกระทำของกลุ่มจะถือว่าอยู่ในระดับการกระทำของกลุ่มด้วย
  3. หน่วยของการศึกษา (units of analysis) เมื่อระดับของการวิเคราะห์อยู่ที่คุณสมบัติในระดับกลุ่มซึ่งปรากฏให้เห็นได้จากการกระทำขององค์การและกลุ่ม และโดยที่การศึกษานี้มุ่งพิจารณาบทบาทการกระทำขององค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หน่วยที่เป็นจุดรวมของการศึกษาจึงได้แก่ องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกันนโยบายนี้
- หน่วยของการศึกษา แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ ส่วนที่เป็นองค์การหรือกลุ่มอันเป็นวัตถุในการศึกษา (object units of analysis) และส่วนที่เนื้อหาสาระในการศึกษา (subject units of analysis)

องค์การหรือกลุ่มที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาได้แก่ องค์การหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนที่จะได้ประโยชน์ เสียประโยชน์จากนโยบายนี้ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น องค์การหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง และองค์การหรือกลุ่มที่มีศักยภาพซึ่งอาจมีเงื่อนไขที่จะเกี่ยวข้องได้

องค์การหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายประกันสังคมของไทยได้แก่

3.1 คณะกรรมการ ในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในคานนโยบายของฝ่ายบริหาร

3.2 กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ริเริ่มปรับปรุงและเสนอแผนนโยบายนี้คือคณะกรรมการตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้โดยตรงอยู่ในสังกัดถึง 2 หน่วย คือ กรมแรงงานและกรมประชาสัมพันธ์

3.3 กรมแรงงาน เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองแรงงานและรับผิดชอบด้านสวัสดิการแก่ลูกจ้างแรงงาน มีบทบาทในการเสนอรัฐบาลเกี่ยวกับการประกันสังคม

3.4 กรมประชาสัมพันธ์ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความทุกข์ยากและภัยพิบัติ มีกองความมั่นคงแห่งสังคมทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแผนนโยบายประกันสังคมต่อรัฐบาลตลอดมา

3.5 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การของรัฐในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาค้นแรงงานแก่รัฐบาล มีบทบาทในการเสนอแผนนโยบายประกันสังคมต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

3.6 กระทรวงการคลัง เป็นองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการคลังของรัฐบาล ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องของกันนโยบายนี้ในด้านงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลต้องจัดหาใช้จ่ายเป็นเงินสมทบส่วนหนึ่งในกองทุนประกันสังคม

3.7 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายประกันสังคมและจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆก่อนจะมีการประกันสังคม

3.8 สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย เป็นองค์การตัวแทนของนายจ้างที่จัดตั้ง



ขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นโยบายประกันสังคมมีผลกระทบต่อนายจ้าง ซึ่งต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม จึงต้องศึกษาว่าองค์การตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง มีการแสดงออกอย่างไร

3.9 สภาองค์การลูกจ้าง เป็นองค์การตัวแทนของลูกจ้าง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เนื่องจากนโยบายประกันสังคมมีผลกระทบต่อลูกจ้างโดยตรง ในการเพิ่มหลักประกันรายได้และความมั่นคงในการดำรงชีวิต ในขณะเดียวกันลูกจ้างต้องร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย จึงต้องศึกษาบทบาทขององค์การตัวแทนลูกจ้างว่าแสดงออกต่อนโยบายนี้อย่างไร ในที่นี้จะเลือกศึกษาเพียง 2 สภาคือ สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย เพราะสองสภานี้มีบทบาทในการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการประกันสังคม และมีสหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกจำนวนมาก

3.10 องค์การพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทในการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายของพรรค และเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลก็จะนำนโยบายของพรรคไปใช้เป็นแนวทางในการบริหาร ในการศึกษานี้จะเลือกศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองเพียง 2 พรรค คือ พรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปัตย์ เพราะพรรคทั้งสองเคยเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2526

องค์การหรือกลุ่มที่มีศักยภาพซึ่งอาจมีเงื่อนไขเกี่ยวข้องกับนโยบายประกันสังคมได้แก่

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเคยได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เมื่อปี พ.ศ. 2525

สมาคมประกันชีวิตไทย เป็นสมาคมที่เกิดขึ้นโดยการรวมตัวของบริษัทประกันชีวิต มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของบริษัทประกันชีวิต และส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าในการประกันชีวิต นโยบายประกันสังคมอาจมีผลกระทบกระเทือนธุรกิจของบริษัทประกันชีวิต

สาระที่เป็นเนื้อหาของการศึกษา (subject units of analysis) ได้แก่ บทบาท การกระทำ การแสดงออกที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมขององค์การและกลุ่มที่เป็นหน่วยในการศึกษา เช่น มติการประชุม ผลการประชุม การแสดงความคิดเห็น การเรียกร้องในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

4. การเก็บข้อมูล ข้อมูลที่ใช้มี 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลชั้นแรก (primary sources) และข้อมูลชั้นสอง (secondary sources) รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลชั้นแรกประเภทเอกสารโต้แย้ง ราชกิจจานุเบกษา รายงานผลการประชุม เอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือแสดงความคิดเห็นและหนังสือโต้ตอบของส่วนราชการหรือของกลุ่มต่างๆ ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลชั้นแรกอาจมีได้เพราะเอกสารบางส่วนเป็นความลับทางราชการ หรือการกระทำที่อาจไม่ปรากฏเป็นเอกสาร วิธีแก้ไขเพื่อให้ผลการศึกษามีความน่าเชื่อถือสำคัญคือ พยายามหาข้อมูลทดแทนโดยการสัมภาษณ์บุคคลที่ทราบข้อเท็จจริงหรือสามารถให้ข้อมูลได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์อาจไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัว การศึกษานี้จะใช้ข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เท่าที่จำเป็น และพิจารณาเห็นว่าเชื่อถือได้เท่านั้น สำหรับคำถามในการสัมภาษณ์ใช้คำถามเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลกว้างขวางและครอบคลุม

ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลชั้นสอง ได้แก่ ข้อมูลของเรื่องที่จะศึกษา ซึ่งรวบรวมจากสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์และวารสาร เอกสารสิ่งพิมพ์ รวมทั้งวรรณกรรมทางวิชาการที่มีผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว

5. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้เพียงพอแล้วจัดระเบียบข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามแหล่งที่มาและลำดับระยะเวลา วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบหาข้ออธิบายเหตุผลให้ความหมายแก่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะดำเนินไปตามกระบวนการความคิดและสมมติฐาน อันจะช่วยตอบคำถามแก่สมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าเป็นไปตามที่มากน้อยเพียงใด ข้อมูลที่สามารถจัดเข้าตารางได้จะจัดลงเป็นตารางเพื่อสะดวกแก่การวิเคราะห์และการนำเสนอ กลุ่มข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วยกลุ่มข้อมูลที่เกี่ยวกับความหมายของการประกันสังคม ความเป็นมาของนโยบายประกันสังคม การขี้นโยบายและวิธีการต่อสู้ในการขี้นโยบาย

#### การนำเสนอ

ผลการศึกษานำเสนอด้วยการแบ่งเป็นบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เสนอความนำ สภาพปัญหา กรอบความคิด สมมติฐาน วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการศึกษาและประโยชน์ที่จะได้รับ

บทที่ 2 การประกันสังคม เสนอลักษณะของนโยบายประกันสังคม ลักษณะของการจัดสรรค่าที่ปรากฏในนโยบายนี้



- บทที่ 3 ความเป็นมาของการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในประเทศไทย เสนอ  
วิวัฒนาการของการริเริ่มนโยบายนี้ตั้งแต่อดีตภายหลังการเปลี่ยนแปลง  
การปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรมฯ เพื่อให้เห็น  
ภาพกว้างๆของการริเริ่มนโยบายนี้ในรัฐบาลชุดต่างๆที่ผ่านมามากจน  
ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้นโยบายนี้ยังไม่ปรากฏความคืบหน้า
- บทที่ 4 ความซัดเซ้งในการชี้ปัญหา เสนอภาพความซัดเซ้งที่ฝ่ายต่างๆมองปัญหา  
อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ หลักเกณฑ์ บรรทัดฐาน ความเชื่อ ค่านิยมที่  
แตกต่างกัน
- บทที่ 5 การต่อสู้ทางนโยบาย เสนอแบบแผนปฏิสัมพันธ์ที่ฝ่ายต่างๆใช้อำนาจและ  
ทรัพยากรในการต่อสู้เพื่อให้นโยบายเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด  
อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจและสถานการณ์ทางการเมือง  
กับลักษณะของการต่อสู้
- บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ สรุปนัยสำคัญของผลการศึกษาทั้งหมดและเปรียบ  
เทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ตรวจสอบว่าผลการศึกษาสอดคล้องกับสมมติฐาน  
ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด พิจารณาข้อบกพร่องในการศึกษา ให้ข้อเสนอแนะ  
ที่จะเป็นประโยชน์ทางวิชาการในการศึกษาค้นคว้าต่อไป หรือข้อเสนอแนะ  
ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโยบาย

#### ประโยชน์ที่จะได้รับ

เบอร์นาร์ค อี. บราวน์<sup>29</sup> (Bernard E. Brown) ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการศึกษา  
การเมืองด้วยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณีว่า การศึกษาเฉพาะกรณีแม้จะไม่ได้พิสูจน์อะไรและไม่อาจ  
ดีกว่าเป็นตัวแทนของคุณลักษณะของระบบการเมืองทั้งหมดก็ตาม แต่การศึกษาเฉพาะกรณีมี

<sup>29</sup> Bernard E. Brown, "The Case Method in Comparative Politics,"  
in James B. Christoph and Bernard E. Brown (eds.), Case in Comparative  
Politics 2 nd ed. (Boston : Little, Brown & Co., 1969), pp. 16-17.

ประโยชน์ในแง่ที่ช่วยทำให้แนวความคิดที่เกี่ยวกับรัฐบาลมีความชัดเจนและละเอียดถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น  
เสมือนหนึ่งห้องทดลองที่จะทดสอบทฤษฎีการเมืองเฉพาะส่วนหรือทฤษฎีการเมืองทั่วไป วิธีการ  
ศึกษาเฉพาะกรณีจึงขาดเสียมิได้ในการศึกษาระบบการเมืองไม่ว่าแห่งใดก็ตาม และหากนำมาใช้  
อย่างถูกต้องเหมาะสมก็จะเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบด้วย

เมื่อประจักษ์ตามคำกล่าวข้างต้น การศึกษานโยบายสาธารณะโดยการศึกษาเฉพาะกรณี  
นโยบายประกันสังคมของไทย อาจไม่ได้พิสูจน์อะไรมากนักและไม่อาจสรุปเป็นทฤษฎีใดๆได้ แต่  
การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ในทางเสริมสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับ  
กระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย และสะท้อนภาพด้านหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง  
ไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการมองปัญหาสาธารณะและการตัดสินใจของรัฐบาล

ถ้าการศึกษานี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาแนวทางการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ  
ต่อไปก็เป็นสิ่งน่ายินดียิ่ง เพราะการศึกษาในแนวทางนี้ยังนับว่ามีน้อย.