

กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ



นางสาว วาสนา คำภีระ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-146-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017667 117350001

Decision - Making of Economic Policy

MISS VASANA KHOMPEERA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Economics

Department of Economics

Graduate School

Chulalongkorn University

1991

ISBN 974-579-146-6



หัวข้อวิทยานิพนธ์ กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ
โดย นางสาววาสนา คำภีระ
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์) คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ) ประธานกรรมการ

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์) อาจารย์ที่ปรึกษา

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตกัทร เศวตอรรณ) กรรมการ

.....
(อาจารย์ ณรงค์ จิระอุดมรัตน์) กรรมการ

VASANA KHAMPEERA : DECISION - MAKING OF ECONOMIC POLICY.

THESIS ADISOR : PROF.KRAINGUDHT DHIRATANYAKINANT,PH.D. 152 PP.

The objective of this thesis is to study the decision making process of economic policy. The limitation in using cost - benefit analysis is investigated first and the influence of interest group on the outcome of decision making process in presented later.

The three case studies analysed in the thesis are the Kaeng Krung Dam, the Lum Num Seaw and the Rungsit Saraburi Highway Concession. The conclusion from the studies is that the outcome of decision making for each economic policy case study is the result of struggles among interest groups more than the result from comparison of cost and benefit of each case study.

In summary the struggle among interest group explains the outcome of decision making process of economic policy more effectively than the cost benefit analysis method.

ภาควิชา วิศวกรรมศาสตร์
สาขาวิชา
ปีการศึกษา ๒๕๓๔

ลายมือชื่อนิตด น.ส. วสันดา คำวิริยะ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

วาสนา คำภีระ : กระบวนการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจ (DECISION - MAKING
OF ECONOMIC POLICY) อ.ที่ปรึกษา ศ.ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ , 152 หน้า
ISBN 974-579-146-6

การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะของกระบวนการตัดสินใจนโยบาย
เศรษฐกิจโดยจะอธิบายถึงข้อจำกัดในการใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียในเบื้องต้น ส่วนช่วง
หลังจะเป็นการอธิบายกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจนโยบาย เศรษฐกิจในแต่ละขั้นตอน เพื่อ
อธิบายกระบวนการตัดสินใจนโยบาย เศรษฐกิจให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

กรณีศึกษากระบวนการตัดสินใจนโยบาย เศรษฐกิจที่ผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาคือ กรณีเขื่อนแก่งกรุง
กรณีลำน่าน้ำเสียว และกรณีทางหลวงสัมปทานสายรังสิต-สระบุรี ผลการศึกษาพบว่าในการตัดสินใจนโยบาย
เศรษฐกิจในแต่ละ เรื่องนั้น เป็น เรื่องของการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการ เปรียบเทียบ
ผลได้หรือผลเสียของแต่ละกรณีศึกษา

โดยสรุปการอธิบายกลุ่มบุคคลและพฤติกรรมของกลุ่มต่างๆ เพื่อปกป้องสนับสนุนหรือคัดค้าน
ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มจะเป็นตัวอธิบายภาพกระบวนการตัดสินใจนโยบาย เศรษฐกิจได้ชัดเจนยิ่งกว่า
การนำเอาวิธีการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียมาอธิบายเสียอีก



ภาควิชา บศรเศรษฐศาสตร์
สาขาวิชา
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต น.ศ. วาสนา คำภีระ

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จด้วยความสนใจและเอาใจใส่ของท่านศาสตราจารย์ ดร. ไกรยทธ ธีรตยาคินันท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตภัทร เกร์อารรณ์ และอาจารย์ณรงค์ จิระอุดมรัตน์ ที่มีความต้องการให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ภายในตัวของมันเอง ให้มากที่สุด ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีความรู้สึกขอบพระคุณในความกรุณา

กำลังใจที่มีส่วนผลักดันให้วิทยานิพนธ์สำเร็จออกได้เพราะบิดา มารดา และญาติพี่น้องของผู้เขียน ตลอดจน นายณรงค์ ชัยนาม และ นายประเสริฐ สาลี

ข้อความในวิทยานิพนธ์ที่มีผิดส่วนใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาววาสนา คากีระ



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้.....	8
1.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	13
1.5 แหล่งข้อมูล.....	14
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
บทที่ 2. ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	16
2.1 วิธีการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย.....	16
2.2 ตัวแบบใหม่สำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	19
2.3 ความหมายขององค์ประกอบต่างๆ ในตัวแบบ.....	21
2.4 ตัวละครในกระบวนการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสาธารณะ.....	26
2.4.1 กระบวนการทางการเมือง.....	26
2.4.2 บทบาทของนักการเมือง.....	27
2.4.3 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์.....	30
2.4.4 บทบาทของข้าราชการ.....	32
2.4.5 บทบาทของประชาชน.....	33
2.5 การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ.....	34
บทที่ 3. ศึกษากรณีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนแก่งกรุง.....	36
3.1 ความเป็นมาเบื้องต้น.....	36
3.2 ประเด็นปัญหา.....	40
3.3 ลักษณะของการพิจารณาของเรื่องเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแก่งกรุง.....	43

3.3.1	ผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแก่งกรุง.....	43
3.3.1.1	ชนิดของผลประโยชน์.....	43
3.3.1.2	มูลค่าของประโยชน์.....	43
3.3.1.3	บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์.....	45
3.3.2	ผลเสียจากการสร้างเขื่อนไฟฟ้าแก่งกรุง.....	46
3.3.2.1	ชนิดของผลเสีย.....	46
3.3.2.2	มูลค่าของผลเสีย.....	49
3.3.2.3	บุคคลที่ได้รับผลกระทบ.....	52
3.3.3.	กรณีการเปรียบเทียบผลประโยชน์และผลเสีย.....	52
3.3.3.1	ควรทำ/ไม่ควรทำ.....	52
3.3.3.2	ปัญหาของการตัดสินใจ.....	55
3.3.3.3	จุดที่เป็นปัญหา.....	57
3.3.4.	การเมืองของเรื่อง.....	58
3.3.4.1	ตัวละคร.....	58
3.3.4.2	จุดเน้นในการตัดสินใจ.....	60
บทที่ 4.	ศึกษากรณีลำนน้ำเสีย.....	63
4.1	ความเป็นมาของปัญหา.....	63
4.2	ประเด็นของปัญหา.....	71
4.3	ลักษณะของการพิจารณาของเรื่องลำนน้ำเสีย.....	72
4.3.1	ผลประโยชน์จากการทานาเกลือสินเธาว์.....	72
4.3.1.1	ชนิดของประโยชน์.....	72
4.3.1.2	มูลค่าของผลประโยชน์จากเกลือสินเธาว์.....	74
4.3.1.3	บุคคลที่ได้รับประโยชน์.....	75
4.3.2	ผลเสียจากการทานาเกลือสินเธาว์.....	80
4.3.2.1	ชนิดของผลเสีย.....	80
4.3.2.2	มูลค่าของผลเสีย.....	83
4.3.2.3	บุคคลที่ถูกรผลกระทบ.....	84

4.3.3	กรณีเปรียบเทียบผลประโยชน์และผลเสีย.....	85
4.3.3.1	ควรทำ/ไม่ควรทำ.....	85
4.3.3.2	ปัญหาของการตัดสินใจ.....	88
4.3.3.3	จุดที่เป็นปัญหา.....	89
4.3.4	การเมืองของเรื่องล่าน้ำเสีย.....	95
4.3.4.1	ตัวละคร.....	95
4.3.4.2	จุดเน้นในการตัดสินใจ.....	97
บทที่ 5.	ศึกษากรณีโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงหมายเลข 1 ตอนรังสิต-สระบุรี.....	99
5.1	ความเป็นมา.....	99
5.2	ประเด็นปัญหา.....	109
5.3	ลักษณะของการพิจารณาของเรื่องโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวง หมายเลข 1 ตอนรังสิต-สระบุรี.....	110
5.3.1	ผลประโยชน์จากการทำโครงการนี้เมื่อรัฐบาลเลือกเอกชนรายใดรายหนึ่ง ใน 2 บริษัท ที่ได้ทำการยื่นข้อเสนอ.....	123
5.3.1.1	ชนิดของผลประโยชน์.....	123
5.3.1.2	มูลค่าของผลประโยชน์.....	124
5.3.1.3	บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์.....	125
5.3.2	ผลเสียจากการทำโครงการดังกล่าว ถ้ารัฐบาลเลือกเอกชนรายใดรายหนึ่ง เข้ามารับสัมปทาน.....	126
5.3.2.1	ชนิดของผลเสีย.....	126
5.3.2.2	มูลค่าของผลเสีย.....	128
5.3.2.3	บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนี้.....	129
5.3.3	กรณีการเปรียบเทียบผลประโยชน์และผลเสีย ถ้ารัฐบาลอนุมัติให้มีการ ดำเนินการในโครงการนี้.....	130
5.3.3.1	ควรทำ/ไม่ควรทำ.....	130
5.3.3.2	ปัญหาของการตัดสินใจ.....	135
5.3.3.3	จุดที่เป็นปัญหา.....	139

5.3.4. การเมืองของเรื่องโครงการทางหลวงสัมปทานในทางหลวงหมายเลข 1	
ตอนรังสิต-สระบุรี.....	140
5.3.4.1 ตัวละคร.....	140
5.3.4.2 จุดเน้นในการตัดสินใจ.....	144
บทที่ 6. บทสรุป.....	145

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

3.1 การเปรียบเทียบผลประโยชน์ระหว่างโครงการอเนกประสงค์ โครงการไฟฟ้า.....	41
4.1 ปริมาณและมูลค่าของเกลือหินภายในประเทศ.....	87
5.1 ข้อเสนอขอรับสัมปทานของบริษัทวิจิตรภัณฑ์ร่วมค้าสีแสง.....	111-115
5.2 อัตราค่าผ่านทางตามชนิดของรถตามข้อเสนอของบริษัทวิจิตรภัณฑ์ร่วมค้าสีแสง....	117
5.3 การเปรียบเทียบอัตราค่าผ่านทางบริษัทวิจิตรภัณฑ์ร่วมค้าสีแสง และบริษัทิตาเลียนไทยฯ.....	126
5.4 การแสดงรายได้จากการเก็บค่าผ่านทางสายรังสิต-สระบุรี.....	133-134

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	20
2.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะและจัดการทรัพยากรในภาครัฐ.....	24
2.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะการเมืองและระบบราชการ.....	25