

นโยบายสาธารณะร่วมสมัย กับความท้าทายและแนวโน้มในยุคใหม่

CONTEMPORARY PUBLIC POLICY:
CHALLENGES AND TRENDS IN THE NEW ERA



ณัฐวัฒน์ ชัยณัฐาภักดิ์

นโยบายสาธารณะร่วมสมัย กับความท้าทายและแนวโน้มในยุคใหม่

Contemporary Public Policy: Challenges and Trends in the New Era

ฉัฐวัฒน์ ชัชวราภรณ์

พ.ศ. 2568

ลิขสิทธิ์ของ ฉัฐวัฒน์ ชัชวราภรณ์

สงวนสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 2537

ห้ามคัดลอกเนื้อหาก่อนได้รับอนุญาต

ISBN (e-book): 978-616-629-529-0

จัดพิมพ์โดย

ฉัฐวัฒน์ ชัชวราภรณ์

136 ตรอกเชิงสะพานพิบูลฝั่งขวา แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800

นโยบายสาธารณะร่วมสมัย กับความท้าทายและแนวโน้มในยุคใหม่

Contemporary Public Policy: Challenges and Trends in the New Era

นโยบายสาธารณะร่วมสมัยกำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐต้องปรับตัวอย่างรวดเร็ว ยุคดิจิทัลเปิดโอกาสให้การกำหนดนโยบายมีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เพิ่มความซับซ้อนจากข้อมูลและประเด็นที่ทับซ้อนกัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และความมั่นคงทางสุขภาพ ล้วนเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องการแนวทางใหม่ๆ หนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงการสำรวจแนวโน้ม ความท้าทาย และทิศทางของนโยบายสาธารณะในโลกยุคใหม่ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว

คำนำ

โลกปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ทำให้นโยบายสาธารณะมิใช่เพียงเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการสังคม แต่เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน ตั้งแต่รัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม จนถึงประชาชนทั่วไป หนังสือ นโยบายสาธารณะร่วมสมัย กับความท้าทายและแนวโน้มในยุคใหม่ จัดทำขึ้นเพื่ออธิบายพัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และการปฏิบัติด้านนโยบายสาธารณะในบริบทซับซ้อนของโลกยุคใหม่ เนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่กรอบทฤษฎี กระบวนการนโยบาย ไปจนถึงการประยุกต์ใช้กับประเด็นสำคัญ เช่น เศรษฐกิจดิจิทัล ความเหลื่อมล้ำทางสังคม สิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน การเมืองและธรรมาภิบาล ตลอดจนบทบาทของเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างปัญญาประดิษฐ์และบิ๊กดาต้า หนังสือชี้ให้เห็นโอกาสและความท้าทายที่ต้องเผชิญในศตวรรษใหม่ มุ่งหวังเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและการปฏิบัติจริง สำหรับนักศึกษา นักวิชาการ นักนโยบาย รวมถึงผู้สนใจทั่วไป ผู้อ่านจะได้เห็นภาพรวมที่เชื่อมโยงปัญหา กระบวนการตัดสินใจ และแนวโน้มอนาคต พร้อมทั้งเป็นแรงบันดาลใจในการสร้างนโยบายที่ตอบโจทย์สังคมสมัยใหม่ บนพื้นฐานของความยั่งยืน ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วม

ฉัตรวัฒน์ ชัยธนฐาภักดิ์
ผู้เขียนและเรียบเรียง

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	A
สารบัญ	B
สารบัญตาราง	F
สารบัญภาพ	I
บทที่ 1 บทนำสู่นโยบายสาธารณะร่วมสมัย	1
1.1 ความหมายและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ	2
1.2 ความแตกต่างระหว่าง <i>ยุคใหม่</i> และ <i>ร่วมสมัย</i>	8
1.3 กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	12
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดสำคัญ	22
2.1 Classical vs Contemporary Public Policy Approaches	23
2.2 New Public Management (NPM) และการเปลี่ยนแปลง	29
2.3 แนวคิด Governance และ Network Policy	34
บทที่ 3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ	43
3.1 การกำหนดวาระเชิงนโยบาย (Agenda Setting)	44
3.2 การกำหนดและออกแบบนโยบาย (Policy Formulation)	49

สารบัญ

	หน้า
3.3 การปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย (Implementation & Evaluation)	55
บทที่ 4 นโยบายเศรษฐกิจในยุคใหม่	62
4.1 เศรษฐกิจดิจิทัลและนโยบายการพัฒนา	63
4.2 ความเหลื่อมล้ำและการกระจายทรัพยากร	68
4.3 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับโลก	74
บทที่ 5 นโยบายสังคมร่วมสมัย	83
5.1 นโยบายด้านการศึกษาในศตวรรษใหม่	84
5.2 นโยบายสาธารณสุขและการจัดการโรคระบาด	90
5.3 นโยบายแรงงานและความเป็นธรรมทางสังคม	95
บทที่ 6 นโยบายสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน	105
6.1 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Policy)	106
6.2 พลังงานสะอาดและความมั่นคงด้านพลังงาน	112
6.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม	117

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 7 นโยบายการเมืองและธรรมาภิบาล	126
7.1 ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	127
7.2 บทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อ	132
7.3 การต่อต้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่ดี	137
บทที่ 8 นโยบายความมั่นคงในยุคใหม่	147
8.1 ความมั่นคงทางทหารและภูมิรัฐศาสตร์	148
8.2 ความมั่นคงไซเบอร์และดิจิทัล	153
8.3 นโยบายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)	158
บทที่ 9 เทคโนโลยีกับนโยบายสาธารณะ	165
9.1 บทบาทของ Big Data และ AI ในการกำหนดนโยบาย	166
9.2 Smart Government และ e-Governance	171
9.3 ความท้าทายด้านจริยธรรมและการคุ้มครองข้อมูล	177
บทที่ 10 แนวโน้มและอนาคตของนโยบายสาธารณะ	185
10.1 ความท้าทายในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว	186
10.2 การบูรณาการนโยบายข้ามพรมแดน	192
10.3 บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับยุคใหม่	197

E

สารบัญ

	หน้า
ภาคผนวก ก คำศัพท์สำคัญทางนโยบายสาธารณะ	207
ภาคผนวก ข กรณีสักขานโยบายสาธารณะร่วมสมัย	211
ภาคผนวก ค เครื่องมือและกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย	215
ดัชนีภาษาไทย และ English	224
ประวัติผู้เขียน	228

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงพัฒนาการของกระบวนการนโยบายสาธารณะ	4
1.2 การเปรียบเทียบนโยบายยุคใหม่และนโยบายร่วมสมัย	10
1.3 สรุปกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์และอธิบายนโยบาย สาธารณะ	15
2.1 เปรียบเทียบแนวทางแบบดั้งเดิมและแนวทางร่วมสมัยใน การศึกษานโยบายสาธารณะ	25
2.2 เปรียบเทียบลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการพัฒนาเชิงต่อเนื่อง	31
2.3 เปรียบเทียบแนวคิด Governance และ Network Policy	36
3.1 สรุปทฤษฎีและกรณีศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting)	46
3.2 สรุปขั้นตอนและเครื่องมือในการจัดทำนโยบายสาธารณะ	51
3.3 เปรียบเทียบกรอบแนวคิดและปัจจัยสำคัญของการปฏิบัติและ การประเมินผลนโยบาย	56
4.1 สรุปด้านการพัฒนากับนโยบายดิจิทัลและผลลัพธ์ที่คาดหวัง	65
4.2 สรุปมิติของความเหลื่อมล้ำ ผลกระทบ และแนวทางการ จัดการ	70
4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลกระทบ และ แนวทางการจัดการ	76

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1 มิติสำคัญของการพัฒนาการศึกษาในศตวรรษที่ 21	87
5.2 ขั้นตอนการจัดการโรคระบาด: กระบวนการเชิงนโยบายและการปฏิบัติ	93
6.1 มิติและแนวทางเชิงนโยบายต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	108
6.2 มิติความมั่นคงทางพลังงาน: คำอธิบายและตัวอย่าง	114
6.3 มิติกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม	119
7.1 มิติของธรรมาภิบาลเชิงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	128
7.2 บทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อในการส่งเสริมธรรมาภิบาล	134
7.3 มิติการใช้ดิจิทัลเพื่อป้องกันคอร์รัปชัน: คำอธิบายและตัวอย่าง	139
8.1 มิติของความมั่นคงทางทหารและภูมิรัฐศาสตร์	149
8.2 มิติของความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์: คำอธิบายและตัวอย่าง	154
8.3 มิติของความมั่นคงมนุษย์: คำอธิบายและตัวอย่าง	160
9.1 กระบวนการประยุกต์ใช้ Big Data และ AI ในการกำหนดนโยบาย	168
9.2 เปรียบเทียบมิติของ Smart Government และ e-Governance พร้อมตัวอย่างการประยุกต์ใช้	173
9.3 มิติความท้าทายด้านข้อมูลส่วนบุคคล: คำอธิบายและผลกระทบ	179

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
10.1 มิติการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ลักษณะ ความท้าทาย และผลกระทบ	187
10.2 มิติความร่วมมือข้ามพรมแดน ประเด็นหลัก กรณีศึกษา และความท้าทาย	194
10.3 แนวทางการบริหารจัดการเชิงนโยบายและผลลัพธ์ที่คาดหวัง	199

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 การบรรลุความยุติธรรมทางแรงงาน	98
2 วงจรนโยบาย	217
3 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	218
4 เกณฑ์การพิจารณานโยบาย	220
5 การวิเคราะห์ SWOT ของนโยบาย	221

บทที่ 1

บทนำสู่นโยบายสาธารณะร่วมสมัย

บทนำสู่นโยบายสาธารณะร่วมสมัยเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการที่รัฐและสังคมร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน โดยนโยบายสาธารณะมิได้เป็นเพียงการกำหนดแผนงานหรือโครงการของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการของนโยบายสาธารณะสะท้อนถึงการปรับตัวของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งช่วยให้เราเห็นถึงความแตกต่างของนโยบายในแต่ละช่วงเวลาอย่างชัดเจน เมื่อกล่าวถึง *ยุคใหม่* และ *ร่วมสมัย* ความแตกต่างไม่ได้อยู่เพียงที่ช่วงเวลา หากแต่หมายถึงวิธีคิดและกรอบแนวทางที่ใช้ในการกำหนดนโยบายด้วย ยุคใหม่อาจเน้นการพัฒนาเชิงโครงสร้างหรือการสร้างความทันสมัย ขณะที่ยุคร่วมสมัยให้ความสำคัญกับความซับซ้อนของปัญหา การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการเชิงเครือข่าย กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการอธิบายกระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจเชิงลึกต่อความหมาย พัฒนาการ และกรอบแนวคิดของนโยบายสาธารณะร่วมสมัย เพื่อเป็นรากฐานของการเรียนรู้ในประเด็นถัดไป จะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

1.1 ความหมายและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อม ล้วนมีการออกแบบและผลักดันผ่านกระบวนการนโยบายที่ชัดเจน การศึกษาความหมายและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และความคาดหวังที่สังคมมีต่อการบริหารจัดการเชิงนโยบาย ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมิใช่เพียงแค่แนวคิดเชิงทฤษฎี หากแต่สะท้อนถึงการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาลที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

นักวิชาการตะวันตกได้อธิบายนโยบายสาธารณะไว้อย่างครอบคลุม เช่น Dye (2013) มองว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาล *เลือกที่จะทำหรือไม่ทำ* แสดงให้เห็นว่าการนิ่งเฉยก็สามารถนับเป็นการกำหนดนโยบายได้เช่นกัน ขณะที่ Anderson (2011) ชี้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดวาระ ไปจนถึงการประเมินผล เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐมีทิศทางที่เป็นระบบ นอกจากนี้ Howlett, Ramesh และ Perl (2009) ยังได้เสนอแนวทางการศึกษานโยบายในเชิงวงจร (policy cycle) ที่ช่วยให้เห็นการเชื่อมโยงของแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน สำหรับนักวิชาการไทย เช่น ศุภชัย ยาวะประภาส (2550) และ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550) ต่างก็ให้คำจำกัดความและแนวคิดที่สะท้อนถึงความสำคัญของนโยบายในฐานะเครื่องมือที่ผูกพันรัฐกับประชาชน และเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ข้อมูล การมีส่วนร่วม และการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

พัฒนาการและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะมิได้เป็นสิ่งที่หยุดนิ่ง หากแต่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุคสมัย แต่เดิมการกำหนดนโยบายมักถูก

มองว่าเป็นภารกิจเฉพาะของรัฐหรือชนชั้นนำที่ถืออำนาจการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบประชาธิปไตยพัฒนามากขึ้น ขอบเขตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ขยายตัวออกไปจนกลายเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ

หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถอธิบายได้ผ่านห้าขั้นตอนหลัก ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องและสะท้อนพลวัตทางสังคมและการเมือง ได้แก่ ขั้นแรก การกำหนดวาระ (agenda setting) ซึ่งเป็นการหยิบยกปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญขึ้นมาสู่ความสนใจของสาธารณะและผู้มีอำนาจ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาเชิงนโยบาย ขั้นต่อมา การกำหนดนโยบาย (policy formulation) เป็นกระบวนการสร้างแนวทางหรือทางเลือกเชิงนโยบายที่อิงทั้งข้อมูลเชิงวิชาการและการเมือง เพื่อหาทางออกที่เหมาะสมที่สุด จากนั้นเข้าสู่ การตัดสินใจ (decision making) ซึ่งผู้กำหนดนโยบาย เช่น นักการเมืองหรือหน่วยงานรัฐ จะเลือกแนวทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และบริบททางสังคม การตัดสินใจนี้มีผลต่อทิศทางการดำเนินงานในอนาคต ถัดไปคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) ซึ่งเป็นการแปลงนโยบายเชิงเอกสารให้กลายเป็นการปฏิบัติจริง โดยอาศัยหน่วยงาน บุคลากร งบประมาณ และกลไกที่เกี่ยวข้อง สุดท้ายคือ การประเมินผล (evaluation) ที่ใช้ตรวจสอบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จเพียงใด มีผลกระทบด้านบวกหรือลบอย่างไร และควรปรับปรุงในประเด็นใด ดังนั้น แต่ละขั้นตอนจึงมิได้เป็นเพียงกระบวนการเชิงเทคนิค หากแต่สะท้อนพลวัตทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อันทำให้นโยบายสาธารณะยังคงมีชีวิตชีวาและปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในตารางที่

ตารางที่ 1.1 แสดงพัฒนาการของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบ	คำอธิบาย	ตัวอย่างพัฒนาการ
การกำหนดวาระ (Agenda Setting)	ขั้นตอนที่ปัญหา สังคมถูกหยิบยกเข้า สู่การพิจารณาใน ระดับนโยบาย	จากเดิมรัฐมักเป็นผู้กำหนดวาระ เพียงฝ่ายเดียว ปัจจุบัน ประชาชนและสื่อมีบทบาท มากขึ้น
การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)	การออกแบบ ทางเลือกและแนว ทางแก้ไขปัญหา	อดีตเน้นการตัดสินใจโดย ผู้มีอำนาจ ปัจจุบันมีการใช้ ข้อมูลเชิงวิชาการและความ คิดเห็นสาธารณะเข้ามาประกอบ
การตัดสินใจ (Decision Making)	การเลือกทางเลือกที่ เหมาะสมที่สุดเพื่อ แก้ปัญหา	จากการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ใน อดีต สู่การใช้กระบวนการที่เปิด ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล
การนำนโยบายไป ปฏิบัติ (Implementation)	การเปลี่ยนแนวคิด หรือเอกสารให้เป็น การปฏิบัติจริง	พัฒนาจากระบบราชการแบบ แข็งตัว สู่การมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนและเอกชน
การประเมินผล (Evaluation)	การตรวจสอบและ ประเมินว่านโยบาย ประสบผลสำเร็จ หรือไม่	จากการประเมินภายใน หน่วยงาน สู่การเปิดให้มี การประเมินโดยนักวิชาการและ สังคม

ตารางนี้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของผู้มีส่วนร่วมในนโยบายได้เปลี่ยนจากระบบที่รัฐผูกขาด ไปสู่ระบบที่มีความเป็นประชาธิปไตยและเปิดกว้างมากขึ้น การกำหนดวาระในปัจจุบันมิได้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐฝ่ายเดียว แต่ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชนมีส่วนในการผลักดันประเด็นต่าง ๆ ให้กลายเป็นวาระสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ถูกยกระดับขึ้นเป็นวาระระดับชาติและระดับโลก ส่วนการกำหนดนโยบายก็มีลักษณะเปลี่ยนไปจากการใช้วิธีการแบบบนลงล่าง (top-down) มาเป็นการผสมผสานข้อมูลเชิงวิชาการ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความชอบธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

กระบวนการตัดสินใจ (decision making) ก็มีการพัฒนาที่สำคัญ จากเดิมที่มักถูกกำหนดโดยชนชั้นนำหรือหน่วยงานราชการที่มีอำนาจสูงสุด ปัจจุบันกลับถูกตรวจสอบมากขึ้นผ่านระบบถ่วงดุลอำนาจ กลไกทางรัฐธรรมนูญ และสื่อมวลชน การตัดสินใจเชิงนโยบายจึงไม่ใช่เพียงเรื่องของความถูกต้องทางการเมือง แต่ยังรวมถึงความโปร่งใสและความสามารถในการอธิบายเหตุผลต่อสาธารณะ ขณะที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) ก็มีลักษณะเปิดกว้างต่อความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนท้องถิ่น ซึ่งช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและการปรับตัวให้เหมาะสมกับพื้นที่จริง ขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินผล (evaluation) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบที่มีพัฒนาการชัดเจน เดิมทีการประเมินผลมักทำโดยหน่วยงานภายในที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ทำให้ผลการประเมินไม่สะท้อนข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน แต่ในปัจจุบันมีการเปิดให้ผู้เชี่ยวชาญอิสระ นักวิชาการ และภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท ทำให้การประเมินผลมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550) อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่าการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาทั้งสามมิติ ได้แก่ มิติทางการเมือง มิติทางการบริหาร และมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ นโยบายมิใช่เพียงเครื่องมือเชิงบริหาร แต่ยังเป็นสนามการเมืองที่มีการแข่งขันและการต่อรองผลประโยชน์ ในขณะเดียวกัน สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550) ได้เสนอว่านโยบายเป็น *กลไกกลาง* ที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายของรัฐกับความต้องการของสังคม กล่าวคือ หากนโยบายถูกออกแบบโดยไม่รับฟังเสียงของประชาชน นโยบายก็อาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้จริงและยังสร้างความไม่พอใจทางสังคม

การพัฒนานโยบายสาธารณะยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโลกและการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายขึ้น การตรวจสอบของภาคประชาชนจึงเข้มข้นและรวดเร็ว รัฐไม่สามารถใช้วิธีการควบคุมข้อมูลแบบเดิมได้อีกต่อไป การไหลเวียนของข้อมูลผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ทำให้ประเด็นปัญหาที่เคยถูกมองข้ามสามารถถูกยกระดับขึ้นมาเป็นวาระสาธารณะได้ในเวลาไม่นาน เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นแรงงาน สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องออกแบบนโยบายที่มีความยืดหยุ่น (flexibility) โปร่งใส (transparency) และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลาย (responsiveness) การมีนโยบายที่ดีไม่เพียงแต่ทำให้ระบบราชการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังเป็นปัจจัยสร้างความไว้วางใจ (trust) ระหว่างประชาชนกับรัฐ ความไว้วางใจนี้เป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายบรรลุผลและได้รับการยอมรับจากสังคม

เมื่อพิจารณาในภาพรวม แนวโน้มการพัฒนานโยบายสาธารณะในยุคปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจากแนวคิดแบบ *รัฐเป็น*

ศูนย์กลาง ไปสู่ นโยบายแบบมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นการปรับโครงสร้างทางความคิด และการบริหารจัดการภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เดิมทีการกำหนดนโยบายสาธารณะมักอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือกลุ่มชนชั้นนำ โดยประชาชนมีบทบาทเพียงผู้รับนโยบาย ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือประเมินผล ทว่าปัจจุบัน แนวโน้มดังกล่าวได้เปลี่ยนไป รัฐเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม จากหลากหลายภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดปัญหา การเสนอแนวทางแก้ไข หรือการติดตามประเมินผล ช่วยให้เกิดนโยบายที่มีความรอบด้าน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริง และลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสังคม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นกลไกสำคัญ ในการเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน ซึ่งถือเป็นเรื่องหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เน้นให้ประชาชนเป็น เจ้าของนโยบาย ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ มากกว่าจะเป็นเพียงผู้บริโภคนโยบาย การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นเพียงการปรับปรุงกระบวนการทางเทคนิคของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็น การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มุ่งสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และมีความเท่าเทียมในระยะยาว

สรุป นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนสังคมและเป็นกระบวนการที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งในมิติของการแก้ไขปัญหาและการสร้างอนาคตที่ยั่งยืน การทำความเข้าใจความหมายและ พัฒนาการของนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะช่วยให้เห็นทั้ง *เนื้อหา*

และ กระบวนการ ที่เชื่อมโยงกันอย่างมีพลวัต ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวาระ การออกแบบนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการประเมินผล เมื่อพิจารณาจากมุมมองของ Dye (2013), Anderson (2011) และ Howlett, Ramesh & Perl (2009) รวมทั้งแนวคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2550) และ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550) จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายต่างย้าถึงความสำคัญของนโยบาย ในฐานะเครื่องมือกลางที่ไม่เพียงแค่สะท้อนการตัดสินใจของรัฐ หากยังเป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น การพัฒนานโยบายสาธารณะในอนาคต ควรเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการใช้ข้อมูลอย่างรอบด้าน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความยั่งยืนให้กับสังคมโดยรวม

1.2 ความแตกต่างระหว่าง ยุคใหม่ และ ร่วมสมัย

การทำความเข้าใจความแตกต่างระหว่าง นโยบายยุคใหม่ (Modern Policy) และ นโยบายร่วมสมัย (Contemporary Policy) มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการศึกษาด้านรัฐศาสตร์และการบริหารภาครัฐ เนื่องจากทั้งสองแนวคิดมักถูกใช้แทนกันในบริบททั่วไป แต่แท้จริงแล้วมีพื้นฐานทางความคิด กระบวนทัศน์ และ ช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน การเข้าใจความแตกต่างนี้ ช่วยให้สามารถวิเคราะห์พัฒนาการของการกำหนดนโยบาย (policy-making) และแนวทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลงตามบริบทของโลกได้อย่างลึกซึ้ง

บริบทของนโยบายยุคใหม่และนโยบายร่วมสมัย นโยบายยุคใหม่ เกิดขึ้น ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงกลางศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐชาติเริ่มมีความเข้มแข็งหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจและสังคม โดยนโยบายถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของเหตุผล (rational tool) ที่ใช้ในการบริหารจัดการและควบคุมสังคม แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนฐาน

ของเหตุผลนิยม (rationalism) และความเชื่อในวิทยาศาสตร์ว่า สามารถสร้างแบบจำลองเพื่อแก้ปัญหาของมนุษย์ได้อย่างเป็นระบบ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การออกแบบนโยบายจากบนลงล่าง (top-down policy design) และการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณถือเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายยุคใหม่ ในทางตรงข้าม นโยบายร่วมสมัย เกิดขึ้นหลังทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ภายหลังจากโลกเผชิญการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว แนวคิดหลังยุคใหม่ (postmodern) เข้ามาท้าทายกรอบคิดแบบเดิม ทำให้นโยบายร่วมสมัยให้ความสำคัญกับ *ความหลากหลาย* และ *การมีส่วนร่วม* มากขึ้น การกำหนดนโยบายไม่ได้ผูกขาดโดยรัฐอีกต่อไป แต่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน และเครือข่ายนานาชาติร่วมมือบทบาท กระบวนการนโยบายจึงมีลักษณะ *พลวัต* และ *เชื่อมโยงข้ามพรมแดน* สอดคล้องกับลักษณะของโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

มิติทางแนวคิด Smith (2009) อธิบายว่า *นโยบายร่วมสมัย* มิได้หมายถึงนโยบายในช่วงเวลาปัจจุบันเท่านั้น แต่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างรัฐ สังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง ขณะที่ Osborne (2013) มองว่านโยบายร่วมสมัยมีลักษณะ *ไร้พรมแดน (anywhere or not at all)* คือการกำหนดนโยบายไม่ได้จำกัดอยู่ในระดับชาติ แต่ขยายไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศและเครือข่ายดิจิทัล ส่วน Casini (2011) เห็นว่าคำว่า *ร่วมสมัย* ไม่สามารถนิยามได้ตายตัว เพราะสะท้อนทั้งมิติของเวลา สังคม และการเมืองที่ทับซ้อนกัน

มิติทางแนวคิดและการตีความ ในมิติการตีความ นโยบายยุคใหม่มักมองปัญหาสังคมในเชิงเทคนิค โดยเชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญสามารถออกแบบนโยบายที่ดีที่สุดได้ แนวคิดนี้สอดคล้องกับ Max Weber ที่มองว่าระบบราชการคือกลไกแห่งประสิทธิภาพ แต่เมื่อโลกเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่ แนวคิดดังกล่าวถูกตั้งคำถามว่า

ยังไม่ตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาสังคม Smith (2009) จึงเสนอว่า นโยบายร่วมสมัยต้องเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและสังคม เป็นเวทีของการสื่อสารและการต่อรอง Osborne (2013) เห็นว่านโยบายร่วมสมัยไร้ขอบเขตด้านเวลาและพื้นที่ ขณะที่ Casini (2011) มองว่านโยบายสะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และประเด็นโลกาภิวัตน์ เช่น สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน

มิติทางสังคมและวัฒนธรรม ในประเทศไทย แนวคิดนโยบายร่วมสมัยเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยรัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน สงวนศรี ตริเทพประติมา (2556) มองว่าเป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามากำหนดทิศทางนโยบาย เช่น ด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการชุมชน ส่วน วิรุณ ตั้งเจริญ (2555) เห็นว่านโยบายร่วมสมัยคือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความรู้มากกว่าผู้สั่งการ ซึ่งต่างจากนโยบายยุคใหม่ช่วงทศวรรษ 2500–2520 ที่รัฐรวมศูนย์และมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจผ่านแผนพัฒนาแห่งชาติจึงมีการเปรียบเทียบไว้ ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบนโยบายยุคใหม่และนโยบายร่วมสมัย

มิติเปรียบเทียบ	นโยบายยุคใหม่ (Modern Policy)	นโยบายร่วมสมัย (Contemporary Policy)
ช่วงเวลา	ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 – กลางคริสต์ศตวรรษที่ 20	หลังทศวรรษ 1970 ถึง ปัจจุบัน

มิติเปรียบเทียบ	นโยบายยุคใหม่ (Modern Policy)	นโยบายร่วมสมัย (Contemporary Policy)
แนวคิดหลัก	เหตุผล ประสิทธิภาพ การวางแผนเชิง วิทยาศาสตร์	ยืดหยุ่น มีส่วนร่วม เชื่อมโยง ข้ามภาคส่วน
รูปแบบนโยบาย	จากบนลงล่าง โดยรัฐเป็น ศูนย์กลาง	จากล่างขึ้นบน ร่วมออกแบบ นโยบาย
บทบาทรัฐ	ผู้ควบคุมและจัดสรร ทรัพยากร	ผู้อำนวยการความร่วมมือ ระหว่างภาคส่วน
เทคโนโลยี	ใช้ข้อมูลสถิติ วิเคราะห์ ประสิทธิภาพ	ใช้ดิจิทัล สื่อสังคม และ ข้อมูลขนาดใหญ่
ความสัมพันธ์ กับสังคม	มุ่งตอบสนองรัฐและ เศรษฐกิจ	เน้นความยั่งยืน ความเป็น ธรรม สมดุลสังคม
ตัวอย่าง	รัฐสวัสดิการแบบ เบเวริดจ์ เศรษฐกิจแบบ เคนส์	เศรษฐกิจสร้างสรรค์ พลังงานสะอาด เท่าเทียม ดิจิทัล

ความแตกต่างหลัก กล่าวโดยสรุป ความแตกต่างหลักระหว่าง นโยบายยุคใหม่ และ นโยบายร่วมสมัย อยู่ที่ *กรอบ* และ *ความเปิดกว้าง* นโยบายยุคใหม่ ตั้งอยู่บนฐานของเหตุผลและความเป็นระบบ เน้นการวางแผนและควบคุมเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด ขณะที่นโยบายร่วมสมัยมุ่งเน้นความหลากหลาย ความยืดหยุ่น และการเชื่อมโยงกับประเด็นสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ด้าน Smith (2009), Osborne (2013) และ Casini (2011) ต่างชี้ให้เห็นว่า

ร่วมสมัย เป็นคำที่เปิดกว้างและไม่อาจนิยามได้ตายตัว เพราะสะท้อนถึงพลวัตของโลกที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น ส่วนในมุมมองของนักวิชาการไทย เช่น สวงนศรีตรีเทพประติมา (2556) และ วิรุณ ตั้งเจริญ (2555) ได้ขยายแนวคิดนี้ในบริบทไทย โดยมองว่านโยบายร่วมสมัยเป็นเครื่องมือแห่งการเรียนรู้ร่วมกันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง

สรุป เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนโยบายทั้งสองยุค จะเห็นได้ว่านโยบายยุคใหม่มุ่งสร้างระบบเพื่อควบคุมและจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อในอำนาจของเหตุผลและวิทยาศาสตร์ ขณะที่นโยบายร่วมสมัยมุ่งสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐ สังคม และภาคส่วนต่าง ๆ การกำหนดนโยบายไม่ได้จำกัดเพียงการวางแผน แต่ขยายสู่การสื่อสาร การมีส่วนร่วม และการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การเข้าใจความแตกต่างระหว่างทั้งสองยุคจึงช่วยให้เห็นวิวัฒนาการของแนวคิดทางรัฐศาสตร์ และตระหนักถึงบทบาทใหม่ของนโยบายในฐานะเครื่องมือทางสังคมและวัฒนธรรมที่สะท้อนพลวัตของโลกยุคปัจจุบันได้อย่างลึกซึ้ง

1.3 กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

รัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะเป็นสองศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งศึกษาการจัดการ การบริหาร และการดำเนินงานของรัฐ ขณะที่นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตเชิงการตัดสินใจที่รัฐนำมาใช้แก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคม การทำความเข้าใจกรอบแนวคิดทั้งสองศาสตร์จึงมีความสำคัญ เพราะช่วยให้เห็นบทบาทของรัฐบาลและข้าราชการในฐานะผู้กำหนดและผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ