



หลักอริยสัจ 4 กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ*

THE 4 NOBLE TRUTHS AND THE PUBLIC POLICY MAKING

อรอนงค์ แจ่มพงศ์พันธ์, ชนาธิป พรหมวัน, นิชนันท์ บุญโข

Onanong Changpongpan, Chanathip Promwan, Nichanun Boonkho

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: ooi1967@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ หลักอริยสัจ 4 กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความเหมือนกันอยู่หลายประการ ถึงแม้หลักอริยสัจ 4 จะอธิบายในมุมมองของปัจเจกบุคคลเพื่อให้รู้และเข้าใจกฎของธรรมชาติ ส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการอธิบายถึงการแก้ไขปัญหาโดยส่วนรวมของสังคม หากมองในรายละเอียดจะพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายก็ต้องอาศัยหลักอริยสัจ 4 เป็นพื้นฐานการกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับสังคมเช่นเดียวกันดังนี้ 1. ทุกข์ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้กับทุกคนในทุกสถานที่ทุกเวลา และทุกโอกาส การกำหนดนโยบายต้องค้นหาทุกข์ คือ การระบุปัญหา ที่แท้จริงให้ได้ก่อน 2. สมุทัย คือ เหตุแห่งความทุกข์ ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีสาเหตุ ต้องเกิดจากอะไรบางอย่าง คือ การวิเคราะห์ปัญหาปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศแต่มีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 3. นิโรธ คือ ความดับทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาทั้งหลายนั้นดับได้ด้วยการดับที่สาเหตุของปัญหา ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาทางเลือก 4. มรรค คือ วิถีทางแห่งความดับทุกข์/ปัญหา ก็คือ การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนเป็นขั้นตอนที่ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดแล้ว และระบุหน่วยงานที่เหมาะสมรับผิดชอบ

คำสำคัญ: หลักอริยสัจ 4; การกำหนดนโยบายสาธารณะ

Abstract

This article is a study of the Four Noble Truths and the formulation of public policy. Which have many similarities Although the Four Noble Truths are explained from the perspective of an individual in order to know and understand the laws of nature, As for determining public policy, it describes solving problems as a whole of society. If we look at the details, we will find that the policy-making process must rely on the 4 Noble Truths as the basis for formulating policies to solve problems for society as follows: 1. Dukkha is a problem that can happen to everyone in every place. At every time and every opportunity, policymaking must search for suffering, that is, identify the real problem first. 2. Samudaya: the cause of suffering. The problem must have a cause. It must come from something, namely problem analysis. Various public problems often do not arise individually but have interrelated characteristics. 3. Nirodha is the cessation of suffering. All suffering or problems can be extinguished by extinguishing the cause of the problem. Which is about the Consideration of alternatives 4. Magga is the way to end suffering/problems, that is, it is approved and

*Received May 24, 2024; Revised July 1, 2024; Accepted July 2, 2024





announced as a policy. It is a step-by-step process where the best choice is made and identifies the appropriate responsible agency.

Keywords: The 4 Noble Truths, Public Policy Making

บทนำ

นโยบายสาธารณะคือ เครื่องมือที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นโยบายสาธารณะที่ดีเมื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลก็จะช่วยแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการบางอย่างของประชาชนได้ แต่ถึงแม้จะมีหลายนโยบายที่น่าสนใจ หรือที่รัฐบาลพิจารณาว่าดีสำหรับทุกคน นโยบายที่ว่่านั้น อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหวัง และบางนโยบายอาจไม่สามารถเกิดขึ้นจริงด้วย นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นแนวทางที่รัฐบาลหรือสถาบัน กำหนดขึ้น อาจทำออกมาในรูปโครงการ แผนการ เพื่อเป็นหนทาง ชี้นำให้เกิดการปฏิบัติต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวทางที่ตั้งไว้เพื่อแก้ปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของ กลุ่มเป้าหมาย คือประชาชนกลุ่มหนึ่ง ในพื้นที่หนึ่ง ซึ่งอาจไม่ใช่คนทั้งประเทศก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าอยาก ให้แนวทางนั้นเกิดขึ้นและมีผลต่อกลุ่มเป้าหมายใดบ้าง โดยนโยบายสาธารณะมักจะปรากฏตามการหาเสียง เลือกตั้ง การแถลงนโยบายของรัฐบาลที่เสมือนเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบว่า รัฐบาลมีแนวทางจัดการกับ ประเด็นต่าง ๆ อย่างไร (เอสดีจี มูฟ, 2567)

ปัจจุบันนโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเกิดจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากการผลักดัน ของประชาชนหรือนักวิชาการก็ได้ ถึงอย่างนั้น การจะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจริงและดำเนินต่อไปด้วย ความต่อเนื่อง ต้องอาศัยการสนับสนุนโดยรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ และทรัพยากรที่จะทำให้นโยบายตาม นโยบายเหล่านั้นเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นรัฐบาลต้องมีความเข้าใจและกำหนดนโยบายให้ตรงกับความเป็นจริงหรือตรงกับปัญหาของสังคมที่กำลังรอการแก้ไขทั้งอย่างเร่งด่วน และแก้ไขในระยะยาว ซึ่งการนำ หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเข้ามาช่วยก็จะทำให้การกำหนดนโยบายนั้น ๆ ตรงกับปัญหาและแก้ไขปัญหานั้น ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักธรรมนั้นได้แก่ หลักอริยสัจ 4 คือ ซึ่งเป็นหลักธรรมสำคัญของ พระพุทธศาสนาและถือได้ว่าเป็นแก่นแท้หรือหัวใจของศาสนา อันประกอบด้วยองค์ 4 คือ 1. ทุกข์ ความจริง ว่าด้วยความทุกข์ หรือปัญหา 2. สมุทัย ความจริงว่าด้วยเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น 3. นิโรธ ความจริงว่าด้วย ความดับทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาทั้งหลายนั้นดับด้วยการดับที่สาเหตุ 4. มรรค คือ ความจริงว่าด้วยวิถีทาง แห่งความดับทุกข์/ปัญหา (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), 2552) เพราะนโยบายสาธารณะนำมาจาก ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งสามารถเกิดได้กับทุกคน ในทุกสถานที่ ทุกเวลาและทุกโอกาส หากการกำหนดสาธารณะที่ ไม่ตรงกับปัญหาจริง การแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนก็ไม่เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบาย เพียงแค่ต้องการความนิยมหรือเพื่อต้องการคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเท่านั้นหรือที่เรียกว่าประชานิยม ทำให้ การแก้ปัญหาทำให้ไม่ยั่งยืน

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นบทความเกี่ยว “หลักอริยสัจ 4 กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ” จะ เป็นการนำเสนอข้อมูลให้เห็นถึงหลักธรรมในพระพุทธศาสนาที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไรกับการกำหนด นโยบายสาธารณะ หากการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากปัญหาที่แท้จริงของสังคม การแก้ไขปัญหาที่จะตรงจุด และเกิดความยั่งยืนได้ในอนาคต ทั้งนี้บทความฉบับนี้อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน ทุกมิติ แต่หวังว่าบทความฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์อันเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยและเป็นแนวทางในการ นำหลักธรรมไปประยุกต์หรือไปบูรณาการในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ สังคมไทยต่อไป





หลักอริยสัจ 4

ความหมายของอริยสัจ 4

อริยสัจ 4 มีความหมายตามนัยพระบาลี ดังนี้ “ภิกษุทั้งหลาย อริยสัจ 4 ประการเหล่านี้แล เป็นของแท้ อย่างนั้น ไม่คลาดเคลื่อนไปได้ ไม่กลายเป็นอย่างอื่น ฉะนั้น จึงเรียกว่า อริยสัจ” (ส.ม. (ไทย) 19/1703/543.)

“... ภิกษุทั้งหลาย เพราะได้ตรัสรู้ อริยสัจ 4 นี้ ตามเป็นจริง พระตถาคตอรหันตสัมมาสัมพุทธเจ้า จึงได้นามเรียกว่า เป็นอริยะ” (ส.ม. (ไทย) 19/1707/545.) หัวใจคำสอนของพระพุทธเจ้าอยู่ที่อริยสัจ 4 ประการ (จตตาริ อริยสัจจานิ) ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ในปฐมเทศนาแก่สหายเก่าของพระองค์ คือ ปัญจวัคคีย์ ที่ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน (ปัจจุบันเรียกว่าสารนาถ) ใกล้เมืองพาราณสี ในพระธรรมเทศนาภิกษุทั้งหลายซึ่งมีหลักฐานในคัมภีร์ดั้งเดิมนั้น พระองค์ได้ทรงแสดงอริยสัจ 4 ประการไว้เพียงย่อมน้อย แต่ในคัมภีร์ทางพุทธศาสนารุ่นแรกๆ มีหลายแห่งที่ได้อธิบายอริยสัจ 4 ประการนี้ซ้ำแล้วซ้ำอีก พร้อมด้วยรายละเอียดมากมาย และหลายแห่งหลายทาง ถ้าศึกษาอริยสัจ 4 โดยอาศัยหลักฐานอ้างอิง และคาอธิบาย (จากคัมภีร์) เหล่านี้ เราจะได้รู้เรื่องราวที่ดี และถูกต้องตามคำสอนอันเป็นแก่นหลักธรรมทั้งปวงของพระพุทธองค์ตรงตามคัมภีร์ดั้งเดิม อริยสัจ 4 ประการคือ

1. ทุกข์
2. สมุทัย การเกิดขึ้น หรือสาเหตุแห่งทุกข์
3. นิโรธ ความดับทุกข์
4. มรรค ทางที่นำไปสู่ความดับทุกข์

อริยสัจนั้นมียोगค์ประกอบหรือส่วนประกอบ 4 ประการ ดังพระบาลีว่า “... จตตาริ มานิ ภิกษุ เว อริยสัจจานิ กตมานิ จตตาริ ทุกข อริยสัจ ทุกขสมุทัยอริยสัจ ทุกขนิโรธ อริยสัจ ทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา อริยสัจ ทุกขสมุทยอริยสัจ ทุกขนิโรธอริยสัจ ทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา อริยสัจ” (ส.ม. (บาลี) 19/1081/367-368.)

สรุปว่า อริยสัจ มียोगค์ประกอบ 4 คือ ทุกข์, ทุกขสมุทัย เรียกสั้นๆ ว่า สมุทัย, ทุกขนิโรธเรียกสั้นๆ ว่า นิโรธ, ทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา เรียกสั้นๆ ว่า มรรค สำหรับความหมายของอริยสัจแต่ละข้อๆ มีอธิบายตามพระบาลี ดังนี้ “... ภิกษุทั้งหลาย ข้อนี้แล เป็นทุกขอริยสัจ คือ ขาติ (ความเกิด) ก็เป็นทุกข์ ขรา (ความแก่) ก็เป็นทุกข์ พยาธิ (ความเจ็บไข้) ก็เป็นทุกข์ มรณะ (ความตาย) ก็เป็นทุกข์ การประจวบกับสิ่งอันไม่เป็นที่รักก็ เป็นทุกข์ การพลัดพรากจากสิ่งเป็นที่รัก ก็เป็นทุกข์ ปราณนาสิ่งใด ไม่ได้สิ่งนั้นก็ เป็นทุกข์ โดยย่ออุปาทานขันธ 5 เป็นทุกข์ ภิกษุทั้งหลาย ข้อนี้แล เป็นทุกข์

สมุทัยอริยสัจ คือ ต้นเหตุที่ทำให้มีภพใหม่ประกอบด้วยความเพิลิตเพิลินและความติดใจ คอยเพิลิตเพิลินอยู่ในอารมณ์นั้นๆ ได้แก่ กามตัณหา ภวตัณหา (และ) วิภวตัณหา ภิกษุทั้งหลายข้อนี้แล เป็นทุกขนิโรธอริยสัจ คือ การที่ตัณหานั้นแลดับไปได้ด้วยการสํารอกออกหมดไม่เหลือ การสละเสียได้ สลัดออก พ้นไป ได้ ไม่ห่วงงเหนียวพัวพัน ภิกษุทั้งหลาย ข้อนี้แลเป็นทุกขนิโรธคามินีปฏิปทาอริยสัจ คือ อริยมรรคมีองค์ 8 นี้แหละ ได้แก่ สัมมาทิฏฐิ สัมมาสังกัปปะ สัมมาวาจา สัมมากัมมันตะ สัมมาอาชีวะ สัมมาวายามะ สัมมาสติ สัมมาสมาธิ (วิ.ม. (ไทย) 4/14/18.)

อริยสัจดังที่กล่าวมานี้ โดยสรุปแล้ว ก็มีเพียง 1 คือ ทุกข์และความดับทุกข์เท่านั้น ดังพระพุทธพจน์ว่า “ทั้งในกาลก่อนและในบัดนี้เราสอนแต่เรื่องทุกข์ และความดับทุกข์เท่านั้น” (ม.ม. (ไทย) 12/286/276.)

โดยอริยสัจข้อทุกข์และทุกขสมุทัยรวมเป็นเรื่องทุกข์ และข้อทุกขนิโรธกับทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา รวมเป็นเรื่องความดับทุกข์ ทุกข์ในอริยสัจ 4 นี้ โดยสรุป ท่านหมายเอาทุกข์ในเบญจขันธ์เพราะว่า เบญจขันธ์นั้น





เป็นศูนย์รวมแห่งทุกข์ทุกชนิด ดังพระบาลีพุทธพจน์ว่า “ก็โดยย่อ อุปาทานชั้น 5 เป็นทุกข์...” (ที.มหา. (ไทย) 10/285/343.)

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) (2552) ได้อธิบายขยายความไว้ว่า อริยสัจ 4 คือ หลักธรรมสำคัญของพระพุทธศาสนา ถือได้ว่าเป็นแก่นแท้หรือหัวใจของศาสนา เป็นสัจธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้ด้วยพระองค์เอง ซึ่งมีความลึกซึ้งมาก อริยสัจ คือ ความจริงอันประเสริฐ หรือความจริงของอริยบุคคล เพราะผู้รู้ อริยสัจ 4 ด้วยปัญญา ผู้นั้นจะกลายเป็นผู้ประเสริฐหรือเป็นอริยสัจ ถือได้ว่าอริยสัจเป็นหัวใจของพระพุทธศาสนา คำสอนของพระพุทธเจ้าทั้งหมดจะสรุปไว้ในอริยสัจ 4 ทั้งสิ้น อันประกอบด้วยองค์ 4 สรุปได้ดังนี้

1. ทุกข์ คือ ความจริงว่าด้วยความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาอาจเกิดขึ้นได้กับทุกคนในทุกสถานที่ทุกเวลา และทุกโอกาส คนเราเมื่อแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งไปได้ ปัญหาใหม่ก็อาจเกิดติดตามมาให้แก้ไขอีกได้ตลอดเวลา สรุปได้ว่า ความทุกข์หรือปัญหาอาจเกิดกับใครก็ได้ทุกคน เราจะต้องไม่ประสาธ ต้องพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับความจริง

2. สมุทัย คือ ความจริงว่าด้วยเหตุแห่งความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีสาเหตุ ต้องเกิดจากอะไรบางอย่าง ไม่ใช่มีขึ้นลอย ๆ สาเหตุที่แท้จริงของความทุกข์ คือ ความอยากที่เกินพอดี ซึ่งเรียกว่า ตัณหา เช่น ความอยากได้อย่างโน้นอย่างนี้อันเกิดจากตา หู จมูก ลิ้น กาย และใจ อยากได้บ้านสวย ๆ อยากมีรถยนต์ อยากมีเงินมาก ๆ ก็เกิดการทำลายธรรมชาติ มีการตัดต้นไม้ทำลายป่าได้ ทำลายสิ่งแวดล้อมที่อยู่คู่กับสิ่งมีชีวิตมาเป็นเวลานานเพื่อตอบสนองความอยากของมนุษย์ พระพุทธเจ้าสอนว่า สรรพสิ่งเกิดจากเหตุ สรรพสิ่งจะดับหรือหมดไปก็เพราะเหตุ ไม่มีสิ่งใดเกิดขึ้น เป็นไปหรือดับสลายไปเฉย ๆ โดยไม่มีเหตุไม่มีปัจจัย พูดอีกนัยหนึ่งพระพุทธศาสนามีได้สอนให้เชื่อในเรื่องบังเอิญ ในบางครั้ง บางกรณี ที่เราคิดว่ามันเป็นไปโดยบังเอิญ ไม่มีเหตุ ไม่มีปัจจัยนั้น เป็นเพราะว่าเรามองไม่เห็นหรือไม่เข้าใจเหตุหรือปัจจัยของมัน จึงทึกทักเอาว่า สิ่งนั้นเกิดขึ้นหรือดับไปโดยบังเอิญ

3. นิโรธ คือ ความจริงว่าด้วยความดับทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาทั้งหลายนั้นดับได้เมื่อความทุกข์เกิดจากสาเหตุ ถ้าเราดับสาเหตุเสีย ความทุกข์หรือปัญหานั้นก็ย่อมดับไปด้วย หากดับทุกข์หรือปัญหาได้หมดสิ้นในทางพระพุทธศาสนา เรียกว่า นิพพาน จึงเหลือแต่ความสงบสุขอย่างยิ่ง

4. มรรค คือ ความจริงว่าด้วยวิธิต่างแห่งความดับทุกข์/ปัญหา มีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. เห็นชอบ (สัมมาทิฐิ) คือ เห็นสิ่งต่างๆ ตามที่เป็นจริง
2. ดำริชอบ (สัมมาสังกัปปะ) คือ ไม่ลุ่มหลงมัวเมาด้วยความสุขทางกาย ไม่พยายาบท และไม่คิดทำร้ายผู้อื่น

ร้ายผู้อื่น

3. เจรจาชอบ (สัมมาวาจา) คือ การไม่พูดเท็จ ไม่พูดส่อเสียด ไม่พูดหยาบคาย และไม่พูดสิ่งไร้สาระ

สาระ

4. กระทำชอบ (สัมมากัมมันตะ) คือ ไม่ทำลายชีวิต ไม่ลักขโมย ไม่ประพฤติผิดทางกาม

5. เลี้ยงชีพชอบ (สัมมาอาชีวะ) คือ การทำมาหากินด้วยอาชีพที่สุจริตไม่คิดโกง ไม่หลอกลวง ไม่ทำกิจการในสิ่งที่เป็นผลร้ายต่อคนทั่วไป

6. พยายามชอบ (สัมมาวายามะ) คือ ความพยายามที่จะป้องกันมิให้ความชั่วเกิดขึ้น ความพยายามที่จะกำจัดความชั่วที่เกิดขึ้นแล้วให้หมดไป ความพยายามที่จะสร้างคุณดี ที่ยังไม่เกิดขึ้น และความพยายามที่จะรักษาความดีที่เกิดขึ้นแล้วให้คงอยู่ตลอดไป

7. ระลึกชอบ (สัมมาสติ) คือ การไม่หลงลืม รู้ตัวอยู่เสมอว่ากำลังเห็นสิ่งต่างๆ ตามที่เป็นจริง

8. ตั้งจิตมั่นชอบ (สัมมาสมาธิ) คือ การที่สามารถตั้งจิตให้จดจ่ออยู่กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้นาน





สรุป อริยสัจ 4 ก็คือ ความจริงของชีวิตเพราะว่าในชีวิตของคนเรานั้น มีอริยสัจครบทั้ง 4 อยู่ประจำตัวแล้ว ทุกข์มีอยู่จริงในชีวิตทั้งทุกข์ทางกายและทางใจ เหตุให้เกิดทุกข์ คือ ตัณหาที่มีอยู่จริงในชีวิต จะหมายถึงการแก้ทุกข์เพื่อความสุขหรือปราศจากทุกข์ก็ต้องแก้ในชีวิตของเราเองไม่ใช่ที่อื่นหรือสิ่งอื่น และวิธีการแก้ทุกข์ก็ต้องลงมือแก้ในชีวิต คือ เบญจขันธ์นี้ให้ถูกต้องตรงประเด็นและครบถ้วน และที่สำคัญ อริยสัจ 4 คือหลักการแก้ไขปัญหาชีวิตที่ถูกต้องและสมบูรณ์แบบ หมายความว่า เมื่อจะแก้ปัญหาวินิจฉัยให้ได้ผลสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ก็ต้องดำเนินการตามหลักการของอริยสัจ 4 กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ก่อนอื่นก็ต้องรู้จักสภาพแห่งปัญหาตามเป็นจริง เมื่อรู้สภาพแห่งปัญหาแล้วก็ต้องค้นหาสาเหตุแห่งปัญหาให้ได้ว่า มันเกิดมาจากอะไร ต่อจากนั้น ก็กำหนดจุดหมายในการแก้ปัญหาวินิจฉัย ต้องการผลของการแก้ปัญหาระดับใด และประเด็นสุดท้าย ก็คือ การกำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติหรือดำเนินการในการแก้ปัญหาลงมือปฏิบัติตามนั้นอย่างจริงจัง เสร็จแล้วมีการทบทวนดูแต่ละขั้นตอนในการแก้ปัญหาวินิจฉัย เพื่อความถูกต้องและเรียบร้อย หากยังมีจุดบกพร่องอยู่ก็ต้องหาทางแก้ไขจนกว่าจะแก้ปัญหาวินิจฉัยสำเร็จ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Ira Sharkansky (1970) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

Thomas R. Dye (1984) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมการขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม การที่รัฐบาลเก็บเงินจากประชาชนในรูปของภาษีอากรต่างๆ ทำให้นโยบายสาธารณะมีผลในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในลักษณะต่างๆ อีกด้วย อาทิเช่น การที่รัฐบาลเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง ทำให้ประชาชนบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยน้อยลง หรือการที่รัฐบาลยกเว้นการเก็บภาษีสินค้าที่จำเป็นบางประเภท ทำให้ประชาชนบริโภคสินค้าเหล่านั้นมากขึ้น เป็นต้น

James E. Anderson (1994) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางที่ต้องการเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นได้เลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

Kenneth Prewitt & Sidney Verba (1983) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นถึงสิ่งที่





รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่าเพื่อทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย : ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษในเขตชุมชน
2. ขั้นตอนการบริหาร : หน่วยควบคุมมลพิษจะต้องกำหนดระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้กฎหมายมีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่า ในอากาศจะมีปริมาณฝุ่นได้เท่าไร และจะให้เวลานานเท่าใดแก่ผู้ทำให้เกิดมลพิษที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. ขั้นตอนการปฏิบัติ : เจ้าหน้าที่จะต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับตรวจสอบปริมาณฝุ่นในอากาศในพื้นที่ที่กำหนด ถ้าผลไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายระบุไว้ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง

สรุป นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ในส่วนที่ไม่กระทำเนื่องจากรัฐบาลมองว่าไม่เกิดประโยชน์หรือเกิดประโยชน์น้อย ไม่คุ้มกับการใช้จ่ายงบประมาณ

กระบวนการกำหนดนโยบาย

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน นักวิชาการหลายท่านกำหนดขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้มากมายอย่างน่าศึกษา ดังนี้

Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan (1970) ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่ 1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูล 2. ขั้นการรับรองและสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3. ขั้นการดำเนินงานและการกำหนดนโยบาย 4. ขั้นการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม 5. ขั้นการนำนโยบายไปประยุกต์ปฏิบัติ 6. ขั้นการประเมินผลนโยบาย 7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขั้นการแสวงหาทางเลือกเพื่อโยบาย

William W. Boyer (1975) ให้ข้อเสนอในการกำหนดนโยบายดังนี้ 1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม 2. ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น 3. ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณะชน 4. ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมขั้นสุดท้าย 5. ขั้นการประเมินผลทบทวนนโยบาย

John E., Milan J. Dluhy & Roger M. Lind (1981) จำแนกกระบวนการในการดำเนินนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือขั้นวิจัยและวิเคราะห์นโยบาย ขั้นการพัฒนาและกำหนดโครงสร้างนโยบาย ขั้นการเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นการประมาณการและการประเมินผลนโยบาย

Dye, Thomas R. (1978) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปขึ้น เป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ 1. การระบุปัญหาเป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล 2. การจัดทำข้อเสนอเป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา 3. การประกาศเป็นนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบาย 4. การดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้และทำการจัดเก็บภาษีอากร 5. การประเมินผลในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้นประเมินผลผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็น





กลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วยรวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

สรุป การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร เป็นเรื่องของการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

สรุป

หลักอริยสัจ 4 เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นมีความเหมือนกันอยู่หลายประการ ถึงแม้หลักอริยสัจ 4 จะอธิบายในมุมของปัจเจกบุคคลเพื่อให้รู้และเข้าใจแหล่งที่มาของตนเองว่าทำไมถึงเป็นเช่นนั้น ให้เข้าใจกฎของธรรมชาติ ส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการอธิบายถึงการแก้ไขปัญหาโดยส่วนรวมของสังคม หากมองในรายละเอียดจะพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายก็ต้องอาศัยหลักอริยสัจ 4 เป็นพื้นฐานการกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับสังคมเช่นเดียวกัน ดังพอสรุปได้ดังนี้

1. ทุกข์ คือ ความจริงว่าด้วยความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้กับทุกคนในทุกสถานที่ ทุกเวลา และทุกโอกาส ความทุกข์หรือปัญหาเกิดกับใครก็ได้ทุกคน ทุกสังคม ทุกบริบท ดังนั้นการกำหนดนโยบายขั้นที่ 1 คือ การระบุปัญหา ซึ่งเป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานที่จริงหรือข้อมูลภาคสนามเพื่อทำให้สามารถจำแนกได้ว่าปัญหาใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า เมื่อกำหนดปัญหาที่ถูกต้องได้แล้ว ก็จะเป็นแนวทางของนโยบายที่เหมาะสมกับความเป็นจริงต่อไป

2. สมุทัย คือ ความจริงว่าด้วยเหตุแห่งความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหานั้นต้องมีสาเหตุ ต้องเกิดจากอะไรบางอย่าง ไม่ใช่มีขึ้นลอย ๆ สาเหตุที่แท้จริงของความทุกข์ คือ ความอยากที่เกินพอดี ซึ่งเรียกว่า ตัณหา เช่น ความอยากได้อย่างโน้นอย่างนี้อันเกิดจากตา หู จมูก ลิ้น กาย และใจ การกำหนดนโยบายขั้นที่ 2 คือ การวิเคราะห์ปัญหา ปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศ แต่มีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหาตลอดจน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหามีได้มีลักษณะที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหนึ่งเพียงปัจจัยเดียว แต่ปัญหาสาธารณะแต่ละปัญหามักประกอบด้วยหลายสาเหตุ และบางสาเหตุก็เกี่ยวพันโยงกันเป็น “ลูกโซ่ของปัญหา” ซึ่งบางสาเหตุก็อาจแก้ไขได้ในระยะสั้น บางสาเหตุก็ต้องแก้ไขในระยะยาว และต้องมีการวิเคราะห์ทางเลือก เป็นการนำเอาทางเลือกที่มีทั้งหมดมาทำการศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในแต่ละทางเลือกที่ละทางเลือก

3. นิโรธ คือ ความจริงว่าด้วยความดับทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาทั้งหลายนั้นดับได้เมื่อความทุกข์เกิดจากสาเหตุ ถ้าเราดับสาเหตุเสีย ความทุกข์หรือปัญหานั้นก็ย่อมดับไปด้วย หากดับทุกข์หรือปัญหาได้หมดสิ้น การกำหนดนโยบายขั้นที่ 3 คือ การพิจารณาทางเลือก ขั้นนี้จะนำผลจากการวิเคราะห์ทางเลือกจากขั้นตอนที่แล้วมาเทียบเคียงเปรียบเทียบกับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของการกำหนดนโยบายแต่ละครั้งว่าให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง รวมถึงการทดสอบทางเลือก การจัดทำร่างนโยบาย และการเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายด้วย

4. มรรค คือ ความจริงว่าด้วยวิถีทางแห่งความดับทุกข์/ปัญหา การกำหนดนโยบายขั้นที่ 4 คือ การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ในขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดแล้ว และระบุหน่วยงานที่เหมาะสมรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้และทำการจัดเก็บภาษีอากรด้วย





องค์ความรู้

จากการศึกษาข้อมูลสามารถสรุปเป็นองค์ความรู้ได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แสดงองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

จากภาพที่ 1 องค์ความรู้สรุปได้ดังนี้ หลักอริยสัจ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1. ทุกข์ : ความจริงว่าด้วยความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้กับทุกคนในทุกสถานที่ ทุกเวลา และทุกโอกาส ตรงกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้านการระบุปัญหา : เป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานที่จริงหรือข้อมูลภาคสนาม เพื่อให้สามารถจำแนกได้ว่าปัญหาใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า เพื่อเป็นแนวทางของนโยบายที่เหมาะสมกับความเป็นจริง 2. สมุทัย : เหตุแห่งความทุกข์ ความทุกข์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีสาเหตุ ต้องเกิดจากอะไรบางอย่าง ไม่ใช่มีขึ้นลอย ๆ สาเหตุของความทุกข์ คือ ความอยากที่เกินพอดี ตรงกับด้านการวิเคราะห์ปัญหา : การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหาตลอดจน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป 3. นิโรธ : ความจริงว่าด้วยความดับทุกข์หรือปัญหา ปัญหาทั้งหลายนั้นดับได้เมื่อปัญหาเกิดจากสาเหตุ ถ้าดับสาเหตุของปัญหา ปัญหานั้นก็ย่อมดับไปด้วย ตรงกับด้านการพิจารณาทางเลือก : นำผลจากการ





วิเคราะห์ทางเลือกมาเทียบเคียงว่าจะให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง รวมถึงการทดสอบทางเลือก การจัดทำร่างนโยบาย และการเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายด้วย 4. มรรค : ความจริงว่าด้วยวิถีทางแห่งความดีทุกข้อ/ปัญหา การกำหนดนโยบายขั้นที่ 4 ตรงกับด้านการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย : ขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด และระบุหน่วยงานที่เหมาะสมรับผิดชอบ

เอกสารอ้างอิง

- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2552). พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- เอสดีจี ูฟ. (2567). ทำไมนโยบายสาธารณะไทย (ยัง) ไปไม่ถึงความยั่งยืน?. สืบค้น 23 พฤษภาคม จาก : https://www.sdgmovement.com/2021/09/07/sdg-updates-reasons-why-thais-public-policy-has-not-yet-sustainable/#_ftn1.
- Anderson, J.E. (1994). *Public Policy-Making: Introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin Company.
- Dye, T.R. (1978). *Understanding Public Policy* (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Harold D.L. & Abraham, K. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- John E., et al. (1981). *New Strategic Perspectives on Social Policy*. [Subtitle]: (Pergamon Policy Studies on Social Policy series). Tropman Paperback: Pergamon Press.
- Prewitt, K. & Verba, S. (1983). *An Introduction to American Government*. (4th ed.). New York: Harper & Row.
- Sharkansky, I. (1970). *The Political Scientist and Policy Analysis: An Introduction in Policy Analysis in Political Science*, ed. Ira Sharkansky. Chicago: Markham Publishing Company.
- William, W.B. (1975). Implementation Analysis and Assessment. *Policy Analysis*. 1(3), 531-566

