

บทที่ 2

กรอบและแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ของรัฐบาลการผลิตสินค้าสาธารณะ ด้าน
สาธารณูปโภค โดยศึกษาการสร้างเงื่อนไขเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า กรณีศึกษาโครงการเขื่อนน้ำโจน,
เขื่อนแก่งกรุงและเขื่อนปากมูลนี้ เป็นการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดและตัวแบบ ทางรัฐประศาสน-
ศาสตร์ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะ

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ล้วนเป็นต้องมียปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากมาย
แต่เดิมมีการกำหนดสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการครองชีพของมนุษย์ในโลก ตามความจริงที่ประจักษ์ ไว้ 4
ประการ ที่เราเรียกกันว่า "ปัจจัย 4" คือ

- อาหาร
- ที่อยู่อาศัย
- เครื่องนุ่งห่ม
- ยารักษาโรค

ทั้ง 4 ประการเป็นปัจจัยพื้นฐาน ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นความจำเป็น ส่วนมนุษย์
ผู้ใดสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องการ ต่อมาเมื่อโลกมีพัฒนาการเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ทั้งทางเศรษฐกิจ
เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ต่างๆ ความซับซ้อนของกระบวนการดำรงชีวิตของมนุษย์เพิ่มมากขึ้นไปด้วย
ปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ที่ละตนเองต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ มิได้จำกัดอยู่
เพียง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นอีกต่อไป มีปัจจัยที่ 5 ที่ 6 ที่ 7 เพิ่มทวีขึ้นเรื่อยๆ อาทิ เช่น ยาน
พาหนะ ที่ใช้ในการอำนวยความสะดวกแก่การดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ "สินไหม" และรวมถึง
บริการต่างๆ เช่น บริการด้านความปลอดภัย ทั้งโดยส่วนเฉพาะตัว และในส่วนในระดับของสังคม
ส่วนรวม ในรูปของการป้องกันประเทศ หรือความต้องการได้รับความยุติธรรมจากสังคม เป็นต้น
ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ดังกล่าวเหล่านี้ อยู่ในรูปของ "สินค้า" และบริการ

ในสินค้าและบริการนี้ ก็มีความแตกต่าง งานประเภทชนิดลักษณะของตัวสินค้า และลักษณะความต้องการของมนุษย์ผู้บริโภค แบ่งแยกความเป็น "สินค้าเอกชน" (Private Goods) และ "สินค้าสาธารณะ" (Public Goods) ออกไปอีกดังนี้

การพิจารณาแบ่งความเป็นสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนนั้น อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะคือ¹

1. การพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการ

การพิจารณาในลักษณะนี้ได้จากการทำงานของกลไกตลาด หรือราคาในการจัดสรรสินค้าหรือบริการ คือ สินค้าหรือบริการใดก็ตามที่กลไกราคาสามารถทำหน้าที่จัดสรรให้ได้เป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพแล้วสินค้าหรือบริการนั้น มักจะเรียกว่าเป็น "สินค้าเอกชน" ในกรณีตรงกันข้าม สินค้าหรือบริการใดก็ตามที่ไม่สามารถเข้ากลไกราคา ทำหน้าที่จัดสรรให้ได้เลย สินค้าหรือบริการนั้นมักเรียกว่า "สินค้าสาธารณะ" ซึ่งในการพิจารณาจัดจำแนกดังกล่าวนี้จะพิจารณาถึงลักษณะของสินค้าและบริการเป็นสำคัญ โดยแยกประเด็นการพิจารณาที่กล่าวได้เป็น 2 ประเด็นคือ

1.1 ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน (Exclusion Principle) ซึ่งจะ

พิจารณาดูว่าเราจะสามารถ นำหลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน มาใช้กับสินค้าหรือบริการได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะหลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันนั้น จะเป็นสิ่งที่จะขึ้นอยู่กับกลไกราคาจะสามารถทำหน้าที่การจัดสรรสินค้า หรือบริการนั้นได้หรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

(ก). การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Excludability) หมายความว่า

เราสามารถที่จะเข้ากลไกราคา หรือมาตรการบางอย่าง เป็นเครื่องมือเพื่อที่จะกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น ถ้าหากเขาผู้หนึ่งไม่ยอมจ่ายเงินหรือค่าตอบแทนแลกเปลี่ยนอย่างอื่น เพื่อแลกกับการใช้หรือบริโภคสินค้านั้น

หลักการสิทธิแห่งทรัพย์สินของผู้อื่น (โดยมีรัฐบาลเป็นผู้รักษาตามกฎหมายหรือระเบียบ

ของสังคม) ทำให้ทุกคนไม่สามารถจะแย่งชิงสินค้าหรือบริการของผู้อื่นมาใช้ได้ ถ้าหากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ที่เป็นเจ้าของ ดังนั้น ผู้ที่ต้องการจะใช้สินค้าหรือบริการของผู้อื่นจึงต้องมีส่วนตอบแทน เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะเป็นการแสดงออกถึงความปรารถนาที่มีต่อสินค้า หรือบริการนั้นออกมา การที่ทุกคนต้องแสดงออกถึงความพึงปรารถนาของตนที่มีต่อสินค้าและบริการต่างๆ นั้น จะทำให้รู้ได้ว่าประชาชนต้องการซื้อหาสินค้าหรือบริการอะไร ปริมาณมากน้อยแค่ไหน คุณภาพอย่างไร ซึ่งลักษณะการดังกล่าวจะทำให้กลไกตลาดหรือราคาสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการนั้นได้เป็นอย่างดี

(ข) . การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ (Nonexcludability) หมายความว่า เราไม่สามารถ ควบคุมราคาหรือมาตรการอย่างอื่นมาเป็นเครื่องมือ เพื่อที่จะกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่ง ผู้ใด ใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ไม่ผู้หนึ่งจะได้จ่ายค่าตอบแทนจากการใช้สินค้าและบริการนั้น หรือไม่ก็ตาม สินค้าหรือบริการที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้นั้น จะมีลักษณะที่ถ้าเมื่อผลิตขึ้นมาแล้ว ทุกคนได้ใช้ร่วมกัน (Joint Consumption) ถึงแม้ว่าบางครั้ง บางคนอาจจะไม่ต้องการใช้ สินค้าหรือบริการนั้นก็ตาม แต่เขาก็จะปฏิเสธการจ่ายสินค้าหรือบริการนั้นไม่ได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ บางครั้ง เรียกว่า มีอุปทานร่วมกัน (Joint Supply)

ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ดังกล่าวนี้ ทําให้กลไกตลาดหรือราคาไม่ สามารถทําหน้าที่ , จัดสรรสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าเมื่อผลิตสินค้าและ บริการขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้ใช้สินค้าและบริการนั้นแต่ผู้ที่ผลิตสินค้าบริการนั้น ไม่สามารถที่จะไปเรียก เก็บเงินหรือค่าตอบแทนจากผู้ใช้สินค้าและบริการทุกคนได้ ดังนั้น เอกชนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็น ผู้ผลิตหรือจัดสรรสินค้าและบริการดังกล่าวได้ รัฐบาลจะต้องเข้ามาทําหน้าที่เป็นผู้จัดสรรสินค้า หรือบริการนั้น โดยรัฐบาลจะเรียกเก็บเงินหรือค่าตอบแทนจากผู้ใช้สินค้าและบริการในทางอ้อม ใน รูปของการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ เพื่อนํามาผลิตสินค้าหรือบริการเหล่านั้น

1.2 ลักษณะการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค เป็นการพิจารณาว่า เมื่อสินค้าและ บริการอย่างหนึ่งอย่างใดถูกใช้หรือบริโภคโดยคนหนึ่งคนใดแล้ว จะเป็นเหตุทําให้บุคคลอื่นไม่ได้ใช้ สินค้าหรือบริการนั้นหรือไม่ หรือจะทําให้ผู้อื่นได้รับความพึงพอใจโดยตรงจากการใช้สินค้าหรือบริการ นั้นหรือไม่หรือไม่ดังนี้

(ก) . มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Rival Consumption) หมายความว่า สินค้านั้น เมื่อถูกใช้หรือบริโภคโดยคนหนึ่งคนใดแล้วจะเป็นเหตุทําให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้า นั้น หรือจะทําให้ผู้อื่นที่มารวมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพึงพอใจจากการ รวมนั้นไม่โดยตรง

(ข) . ไม่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Nonrival Consumption) หมายความว่า เมื่อถูกบริโภคหรือใช้โดยคนหนึ่งคนใดแล้ว จะไม่เป็นเหตุทําให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการ นั้น หรือไม่ทําให้ผู้รวมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพึงพอใจโดยตรง หรือไม่ได้รับความละอาย ภายในการใช้ เมื่อมีผู้ใช้เพิ่มขึ้นและไม่ทําให้ต้นทุนของการผลิตสินค้าและบริการนั้นเพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัย หนึ่งก็คือต้นทุน ต่อผู้ใช้สินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นจะมีค่าเท่ากับศูนย์ หรือ "Zero Marginal cost"

หลักการพิจารณาความเป็น สินค้าสาธารณะ จากลักษณะของสินค้าและบริการโดย แยกออกจากความเป็น สินค้าเอกชน ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปได้ดังนี้

1. สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะแบ่งแยก การบริโภคออกจากกันไม่ได้ และเป็นประโยชน์ในการบริโภค เรียกว่าสินค้าเอกชนอย่างแท้ (Pure Private Goods)

2. สินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ แต่มีลักษณะเป็นประโยชน์ในการบริโภค ต่อผู้ชนพวงสินค้าสาธารณะ (Public Goods)

3. สินค้าที่แยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ แต่ขาดคุณลักษณะในการเป็นประโยชน์ในการบริโภค จัดอยู่ชนพวงสินค้าสาธารณะ เช่นกัน

4. สินค้าที่ไม่อาจแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ และไม่^{เป็น}เป็นประโยชน์ในการบริโภค เรียกว่า "สินค้าสาธารณะแบบแท้" (Pure Public Goods)

สำหรับสินค้าประเภทที่ 2 - 3 อาจจะเรียกได้ว่าเป็นสินค้าลักษณะผสม (Quasi - Public Goods)

1.2 การพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของความต้องการ (Nature Of Wants Determination)

ความต้องการในการบริโภคสินค้า² แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

- ความต้องการเอกชน (Private Wants)
- ความต้องการสาธารณะ (Public Wants)
- ความต้องการผสม (Mixed Wants)

ความต้องการสาธารณะ สามารถแยกได้อีกเป็น 2 ชนิด ด้วยกันคือ ความต้องการสังคม (Social Wants) และ ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Wants) การ²สามารถลักษณะของความ²ต้องการดังกล่าวนี้ สามารถโดยยึดหลักเกณฑ์ ²สำคัญ 2 หลักคือ

(ก) ลักษณะคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการ (Nature Of Benefit) คือ พิจารณาจาก

- คุณประโยชน์ตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง (Internal Benefits) หมายถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคหรือบำบัดความต้องการ นั้นจะตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง เป็นสำคัญ ส่วนสังคมหรือคน²อื่นจะพลอยได้รับประโยชน์ด้วยหรือไม่ก็ได้

- คุณประโยชน์ที่ตกแก่สังคม (External Benefit) หมายถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคนั้นจะตกแก่สังคมเป็นสำคัญ ส่วนตัวผู้บริโภคเองก็อาจจะพลอยได้รับประโยชน์ด้วย

(ข) รากฐานของความ²ต้องการที่เกิด (Basic Of Wants Determination) คือ พิจารณาจาก

- ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Individual wants) หมายถึงความต้องการที่จะบริโภค สินค้าหรือบริการใดนั้น เป็นการเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของตัวผู้บริโภคเอง ซึ่งจะเป็นไปตามความพึงปรารถนา (Preference) ของตัวผู้บริโภคเอง

- ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยการบังคับหรือชักนำ หมายถึงความต้องการ ที่จะบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นเกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับ หรือชักนำ ซึ่งการบังคับหรือชักนำของรัฐบาลนั้นอาจจะสอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของผู้บริโภคหรือไม่ก็ได้

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจำแนกลักษณะของความต้องการทั้ง 2 ประการมาใช้อธิบายประเภท ความต้องการแต่ละชนิดได้ดังนี้

(1) ความต้องการเอกชน (Private wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจของผู้บริโภคเอง และในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น คุณสมบัติพิเศษจะตกแก่ตัวผู้บริโภคเป็นส่วนตัว สินค้าหรือบริการที่นำมาจับความต้องการชนิดนี้ มักจะเป็นสินค้าที่สามารถแบ่งแยก การบริโภคจากกันไม่ได้ และมีลักษณะเป็นทรัพย์สินในการบริโภคได้แก่สินค้าเอกชนทั่วไป

(2) ความต้องการสังคม (Social wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภคเอง และในขณะเดียวกันคุณสมบัติพิเศษที่เกิดจากการบริโภคสินค้า หรือบริการดังกล่าว จะตกแก่สังคมเป็นส่วนตัว

(3) ความต้องการที่เป็นคุณสมบัติต่อสังคม (Merit Wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำ คุณสมบัติพิเศษที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น อาจเป็นคุณสมบัติที่ตกแก่ตัวผู้บริโภคเองโดยตรงเป็นส่วนตัว หรืออาจเป็นคุณสมบัติที่ตกแก่สังคม เป็นส่วนตัวก็ได้ ดังนั้นสินค้าหรือบริการที่นำมาจับความต้องการที่เป็นคุณสมบัติต่อสังคมนั้นจึง อาจเป็นแบบได้ทั้งสินค้าเอกชนที่ใช้สนองตอบความต้องการเอกชน (Private Wants) หรือสินค้า สาธารณะที่ใช้ตอบสนองความต้องการสังคม (Social Wants)

(4) ความต้องการผสม (Mixed wants) เป็นความต้องการที่มีลักษณะผสมกันระหว่างความต้องการทั้ง 3 ชนิด ที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะเป็นไปโดยความสมัครใจ หรือเกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำก็ได้ และคุณสมบัติพิเศษที่เกิดจากการบริโภคนั้นจะเกิดทั้งคุณสมบัติที่ตกแก่ตัวผู้บริโภคและตกแก่สังคมในลักษณะที่ผสมกัน

สำหรับแนวทางของตัวสินค้า สินค้าหรือบริการใดที่ตอบสนองความต้องการชนิดไหน ก็มัก จะเรียกชื่อสินค้าตามชนิดของความต้องการนั้นๆ ดังนี้

1. สินค้าเอกชน (Private Goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่เราสามารถบริโภคเอง

ความต้องการของเอกชน

2. สินค้าสาธารณะ (Public Goods) สินค้าสาธารณะตามทฤษฎีที่พิจารณาจากลักษณะของความต้องการนั้น จะมีความหมายกว้างกว่าสินค้าสาธารณะตามทฤษฎี การพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการกล่าวคือ ตามทฤษฎีความต้องการนั้น ความต้องการสาธารณะ (Public Wants) แบ่งออกเป็นความต้องการสังคม (Social Wants) และความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Wants) ดังนั้นสินค้าสาธารณะตามทฤษฎีนี้ จึงได้แก่ Social Goods และ Merit Goods แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการจำแนกลักษณะของสินค้า ตามทฤษฎี ลักษณะของสินค้าและบริการ Social Goods ก็คือ Public Goods หรือสินค้าสาธารณะนั่นเอง

3 สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่รัฐมอบบังคับ หรือชักจูงให้ประชาชนบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ดังนั้น Merit Goods ในที่นี้หมายถึง ได้ทั้งสินค้าสาธารณะแบบแท้และสินค้าเอกชนแบบแท้ ตามทฤษฎีการจำแนกสินค้าและบริการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการ

4 สินค้าลักษณะผสม (Mixed Goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการผสม (Mixed Wants) ซึ่งคุณประโยชน์จากการบริโภคสินค้าผสมนั้นอาจจะมีคุณลักษณะผสมกัน ระหว่างสินค้าเอกชนกับสินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม หรือกับสินค้าในลักษณะอื่น

จากทฤษฎีของการแบ่งแยกสินค้าเอกชน และสินค้าสาธารณะดังกล่าวข้างต้น เราอาจสรุปคำจำกัดความเป็นภาษาพูดได้ดังนี้คือ

สินค้าและบริการสาธารณะ คือสินค้าหรือบริการที่ไม่สามารถแบ่งสรรทำให้ผู้บริโภคแต่ละคนได้ เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนสามารถบริโภคได้ปริมาณเท่ากันปริมาณที่ผลิตขึ้นมา โดยที่การบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่ทำให้ปริมาณที่เหลือสำหรับบุคคลอื่นลดน้อยลง³

ส่วนสินค้าเอกชน นั้นคือสินค้าที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินในการบริโภค และสามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ นอกจากนี้คุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าวก็มักจะตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง เป็นสำคัญ ความต้องการหรือการตัดสินใจเพื่อบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นก็จะเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภคเอง⁴

โดยปกติแล้วการจัดสรรการผลิตและการจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าเอกชน ก็มักจะกระทำโดยเอกชนโดยเข้าใ้กลไกตลาดหรือราคา เป็นเครื่องมือในการจัดสรร

สำหรับ สินค้าสาธารณะ ซึ่งโดยลักษณะของตัวสินค้าและบริการตามที่กล่าวมาทั้งหมด

ข้างต้นค่อนข้างจะมีความซับซ้อนยุ่งยาก และมีตัวแปรต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดสรรการผลิต และจำหน่ายอย่างแยกอยู่ค่อนข้างมาก ในความเป็นจริงแล้วสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) จะมิได้อยู่ในสวนความค่อนข้างน้อย เช่น บริการป้องกันประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้จะอยู่ในลักษณะสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะผสมแทบทั้งสิ้น คือผสมระหว่างลักษณะของความเป็นสินค้าเอกชนกับลักษณะของความเป็นสินค้าสาธารณะ และผสมในประเภทของความ ต้องการของผู้บริโภคด้วย เช่น ถนนสาธารณะ ซึ่งแบ่งแยกการบริโภคจากกันไม่ได้ แต่มีลักษณะการเป็นทรัพย์สินในการบริโภคได้ เวลาที่มีรถติดมากมายเต็มถนน จนรถคันต่อๆ ไปไม่สามารถจะผ่านเข้ามาได้สัก ผู้บริโภคได้รับความพอใจจากการรณรงค์ใช้โดยลง หรือสินค้าที่แยกการบริโภคออกจากกันได้แต่ขาดคุณลักษณะการเป็นทรัพย์สินในการบริโภค เช่น บริการส่งวิทยุและโทรทัศน์เป็นต้น

อย่างไรก็ตามสินค้าที่มีลักษณะผสมดังกล่าว ก็ถูกจัดไว้ในหมวดของสินค้าสาธารณะ และเรียกว่าสินค้าสาธารณะ⁵ (Public Goods) เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะมีลักษณะใด ดังนั้นต่อไปนี้จะถือเอาสิ่งนี้เมื่อกล่าวถึงคำว่าสินค้าสาธารณะในการศึกษา ผู้ศึกษาย่อมจะหมายถึงสินค้าที่มีลักษณะผสมทั้งหมด

ตามแนวคิดของ "ทฤษฎีประสิทธิภาพสูงสุด" จะบ่งชี้ให้เห็นถึงและกลไกตลาดหรือราคาทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพผลิตจัดสรรและจำหน่ายอย่างแยกสินค้าโดยยึดหลักการที่ว่าถ้าบ่งชี้ให้เห็นไปตามความต้องการของผู้บริโภค และทำให้มีการกระจายอำนาจในการจัดซื้อเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินของสังคมแล้ว ประชาชนที่อยู่ในสังคมนั้นก็จะได้รับสวัสดิการสูงสุด

แต่ในกรณีของความไม่จริงนั้น กลไกตลาดหรือราคานั้นจะไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์และอาจจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความสงบสุขของสังคมได้ ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรสินค้าและบริการในส่วนที่เอกชนไม่สามารถทำได้ดี หรือดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับและชักนำให้การประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนได้เป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ

สำหรับการจัดสรรสินค้าและบริการที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ทั้งหมด แม้หากเราจะสมมุติว่าลักษณะของตลาดที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะมีลักษณะของการแข่งขันโดยสมบูรณ์ก็ตาม แต่กลไกตลาดหรือราคาก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรการใช้สินค้า หรือบริการบางอย่างได้ ทั้งนี้เพราะว่าแนวทางปฏิบัติ แล้วสินค้าหรือบริการเหล่านั้น ไม่สามารถทำการซื้อขายโดยตรงได้ เช่น บริการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ หรือสินค้าและบริการบางอย่าง ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก หรือผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อสังคม เป็นต้น เพื่อที่จะแก้ไขข้อ

บทประสง ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้และแก้ปัญหาในเรื่อง ผลกระทบภายนอกดังกล่าว ซึ่ง
สินค้าสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ มีอยู่เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาสมทบทุน
การจัดสรร ผลิต และจำหน่ายจ่ายแจก ซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะเหล่านี้ โดยทั่วไป * กลไก
ทางการเมือง ในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ปัจจุบันนี้ ปัญหาขึ้นที่ฐานทางเศรษฐกิจ ที่ทุกสังคมหรือทุกประเทศต้องเผชิญก็คือ
* ปัญหาการหาภได้ยาก (Scarcity) ของทรัพยากรที่จะใช้เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ
เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม กล่าวคือทรัพยากรต่างๆ เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน และ
วิทยาการต่างๆ ที่เราใช้ในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ นั้น จะถูกจำกัดทั้งในด้านปริมาณและ
คุณภาพ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ แต่ในขณะที่เดียวกัน ความต้องการของมนุษย์ที่มีต่อการราช
สินค้าและบริการต่างๆ เพื่อแสวงหาความสุขจากวัตถุอันไม่มีขอบเขตจำกัด ดังนี้หน้าที่อันยากยิ่ง
ของรัฐก็คือการจะจัดสรรการราชทรัพยากรของสังคมอย่างใดสิ่งจะสามารถสนองตอบความต้องการ
ของประชาชนในสังคมได้ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า
สาธารณะ นั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกอย่างมากมายต่อบุคคลอื่นเป็นจำนวนมาก โดย
ลักษณะของผลกระทบภายนอกนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นคุณและส่วนที่เป็นโทษ ในส่วนที่เป็นคุณนั้นไม่เป็นปัญหา
ต่อรัฐ แต่ในส่วนที่เป็นโทษนั้นคือ * ภาระอันยิ่งใหญ่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาอันเป็นเมดิ
ที่จำเป็นต่อพิชารณ เชื่อมโยงไปถึงกระบวนการนโยบาย , การกำหนดนโยบายของรัฐ ในการ
ผลิตหรือจัดสรรสินค้าสาธารณะอันทำให้เกิดผลกระทบภายนอกนั้นๆ ตลอดจนนโยบายในการแก้ปัญหา
ผลกระทบภายนอกดังกล่าวด้วย

2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในทางวิชาการ มีผู้พยายามให้ความหมายคำว่า "นโยบายของรัฐ" ไปในหลายทาง
สุดเห็นแต่วัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ ของนักวิชาการแต่ละท่าน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีผู้มุ่ง
มักจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญ 2 ประการคือ

- แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่งกับอีกประการหนึ่งได้แก่
- โครงการที่สำคัญซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ในรูปของสินค้าหรือบริการสาธารณะด้วยการกำหนด

เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว⁶

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองนั้น

นโยบาย เป็นเครื่องแสดงถึงเจตนาของรัฐ ถ้ามีความคิดอันที่ตระหนักรู้ ให้แก่ประเทศ⁷ ("อะไร" อันที่นี้คือสินค้าและบริการสาธารณะ นั้นเอง)

ฮาโรลด์ (Harold D. Lasswell) และแคปตัน (Abraham Kaplan) ได้กล่าวไว้ว่านโยบาย หมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ⁸

ฮาธรับ อีสตัน (David Easton) นี้พูดถึงเรื่องนโยบายของรัฐว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคุณค่าต่างๆของสังคมที่ขอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม⁹

การพิจารณาค่าความหมายทวนองนี้ ย่อมเป็นการย้ำว่า เรื่องของนโยบายของรัฐนั้นก็คือโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคมอันมีความเกี่ยวข้องกับสถาบัน ทฤษฎี สถาบัน ที่มีส่วนร่วมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐกับรวมไปถึงกระบวนการทั้งหลายที่ช่วยทำให้ นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่เดิม¹⁰

หากจะพิจารณานโยบายของรัฐ ในมิติของการจัดสรรและแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าแก่สังคม นั้นก็คือนโยบายสาธารณะนั่นเอง นโยบายสาธารณะของรัฐที่กระทำเพื่อประชาชน เพื่อสังคมส่วนรวมนี้ครอบคลุม ถึงเรื่องราวดังกล่าวมากมายที่เป็นความต้องการของสังคมและความต้องการของประชาชน ทั้งกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่นไฟฟ้า ประปา โทรศัทพ์ หรือบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การศึกษา ถนนหนทาง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นนโยบายต่อสาธารณะ เพื่อการผลิตหรือแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าต่อสังคมที่ผลิตและแจกแจงนั้น อาจเป็นได้ทั้งในรูปแบบของสินค้าสาธารณะ หรือบริการสาธารณะ เมื่อมีความเป็นสินค้าหรือบริการ

* สาธารณะอันต้องเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก ประชาชนส่วนใหญ่นิยมประเทศ การกำหนดนโยบายเพื่อผลิต,แจกแจงสินค้าและบริการสาธารณะ ดังกล่าวก็ยิ่งมีความซับซ้อน ยุ่งยาก มีปัญหา ตัวอย่างมากมายเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นมิติทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะของนโยบายสาธารณะในการผลิต,แจกแจงสินค้าหรือบริการสาธารณะต่อประชาชน สังคมส่วนรวมตามกระบวนการกำหนดนโยบาย จะได้ลักษณะที่กล่าวถึง 12 ประการดังนี้

1. เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนมาก ทั้งนี้เพราะมีขั้นตอน การดำเนินงาน และมีผู้บุคคลหรือคณะบุคคล กลุ่มคน เข้ามาเกี่ยวข้องเกี่ยวข้องมาก ผลกระทบต่างๆ ของนโยบายจึงมีมากมายทั้งในด้านผู้เสียประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบายและ ผู้ได้ประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบาย จนอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการสาธารณะ จะไม่

มีบุคคลในบุคคลหนึ่งสามารถล่วงรู้และดำเนินการได้เองลำพังผู้เดียว

2. เป็นภาระบดภาระที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลา และ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อีกทั้งด้วยสาเหตุจากตัวแปรอันมีค่าต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เช่นมิติทางการเมือง เศรษฐกิจสังคม สังคม

3. มีองค์ประกอบต่างๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบาย ระยะเวลา สภาพของแต่ละสังคม

4. องค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อ ภาระบดภาระกำหนดนโยบายอันมีแนวทางที่แตกต่างกัน ทั้งที่มีขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทขององค์ประกอบ แต่ละกาลเวลา และในแต่ละประเทศ

5. การกำหนดนโยบายสาธารณะ มีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง นั่นคือ การตัดสินใจว่าละมีนโยบายอันเรื่องราวต่างๆ เป็นเช่นไร และมีจะมีการนำเอาทฤษฎี และแนวคิดของการตัดสินใจ มาใช้ในการกำหนดนโยบาย

6. การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องนำทางให้มีการปฏิบัติต่างๆ เกิดขึ้นตามมา

7. นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้น ก็เพื่อให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ในรูปของสินค้าหรือบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การกระทำอันนี้มีความหมายรวมถึง การงดเว้นไม่กระทำด้วย

8. การกระทำดังกล่าวนี้มุ่งที่จะกระทำในขนาด กล่าวคือจะกระทำ ภายหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั้นเอง มิใช่เป็นการกระทำก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้น

9. การกระทำดังกล่าวข้างต้น โดยส่วนหนึ่งแล้วจะกระทำโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะในระดับชาติก็ตาม อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของนโยบายเกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างไรก็ตาม หน่วยงานอื่น นโยบายสาธารณะเพื่อผลิต , แยกแยะสินค้าหรือบริการสาธารณะบางประเภทหรือบางส่วน อาจจะกระทำโดยเอกชนหรือองค์กรของเอกชนก็ได้ ทั้งเอกชนเต็มรูปแบบ หรือบางส่วน เช่นในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

10. การกระทำต่างๆ เหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย ดังนั้นสิ่งจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เป็นอุปกรณ์ช่วยในการกระทำ เช่นมีกำลังเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ เป็นต้น

11. จุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือ สินค้าหรือบริการสาธารณะอันเป็นผลประโยชน์ของชาติ หรือประชาชนโดยส่วนรวมทั้งประเทศ มิใช่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

12. การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำการแนวทางที่เป็นไปได้ดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับผลสุทธิสูงสุด (Maximum net Benefit) นั้นเอง¹¹

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยองค์รวมของลักษณะทั้ง 12 ประการข้างต้นและเห็นได้ว่าหากนำตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่อธิบายให้เห็นว่านโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมของการเมืองอย่างหนึ่ง ที่มีขั้นตอนต่างๆ มากมายอันได้แก่ขั้นการกำหนดและวิเคราะห์นโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย¹² เข้ามาพิจารณาดูแล้ว ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย และวิเคราะห์นโยบาย นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญและมีปัญหามากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะแก่คนหมู่มากอันสังคม และมีเรื่องของการกระทบทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษเข้ามาเกี่ยวข้อง ความเป็นไปของกระบวนการกำหนดนโยบายจะทวีความซับซ้อนยุ่งยากมากเป็นเหตุอัน เป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีการเผชิญหน้า และต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้ง เป็นเรื่องของการต่อรองและหาจุดทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์หรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะของระบบการเมืองหนึ่ง อาจให้ภาพลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึง ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ความพึงพอใจของผู้บริหารทางการเมือง พลังหรืออิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อม และอื่นๆ ซึ่งมิใช่ความสมเหตุสมผลที่แท้จริงของนโยบายก็ได้ มีลักษณะสำคัญให้เห็นคือความซับซ้อนและความไม่เป็นระเบียบที่เด่นชัด (Complexity and Apparent Disorder) ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบาก หรืออาจจะเป็นไปไม่ได้เลย ที่การกำหนดนโยบาย จะทำได้ตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ อย่างคงที่ตายตัว ลักษณะของการ "ผสมผสาน" ซึ่งเป็นความซ้ำซ้อน¹³ มีปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายในการกำหนดนโยบาย ทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการเมือง และปัจจัยสภาพแวดล้อม ภายในระบบการเมือง

ซึ่งปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการเมือง อาจแบ่งเป็น 3 ประเภทสำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เป็นความเกี่ยวข้องกันระดับการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ และระดับของทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดกับระดับการกระจายทรัพยากร
2. ปัจจัยเกี่ยวกับสังคม เป็นความเกี่ยวข้องกันวัฒนธรรมและบทอิทธิพลทางสังคม เป็นต้น
3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น เป็นความเกี่ยวข้องกันภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการเมือง คือปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่มีอยู่หรือ

เกิดขึ้นในขอบเขตของระบบการเมือง ได้แก่

1. ปัจจัยเกี่ยวกับการเมือง เป็นการพิจารณาถึงปัจจัย ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย กับผู้เฝ้าระวังนโยบายแบบปฏิบัติ
2. ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ เป็นการพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับ ลักษณะบทบาท และประเภทของผู้นำที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ
3. ปัจจัยเกี่ยวกับจิตวิทยา เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการตัดสินใจและรูปแบบ ของการตัดสินใจในลักษณะต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อนโยบายสาธารณะ
4. ปัจจัยเกี่ยวกับการบริหาร เป็นการพิจารณาถึงการนำเอาเทคนิคการจัดการ หรือกระบวนการบริหารมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ¹⁴

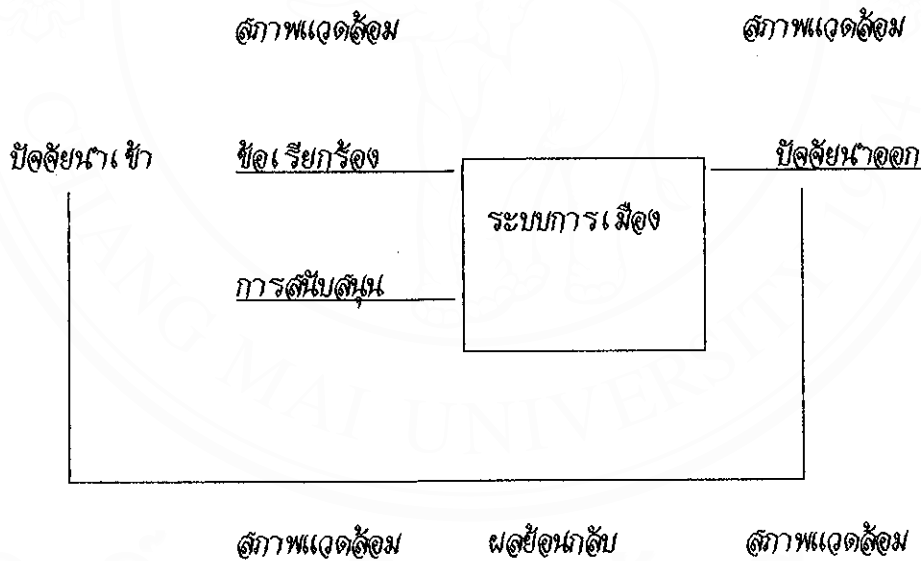
3. ต้นแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นรูปแบบกระบวนการ ที่เสนอความคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมทางการเมือง ที่มีลักษณะ เป็นขั้นตอนของกระบวนการ ดังนี้¹⁵

- 3.1 ขั้นการกำหนดปัญหา มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง
- 3.2 ขั้นการเสนอแนะทางเลือกนโยบายต่างๆ มีการเสนอโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีการฟังความเห็นของประชาชน
- 3.3 ขั้นการเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ มีการเลือกเห็นโครงการต่างๆ ที่เสนอมา *มีการสร้างฐานทางการเมือง สนับสนุนโครงการ มีการออกแบบนโยบายในรูปแบบของกฎหมาย
- 3.4 ขั้นการเฝ้าระวังนโยบายแบบปฏิบัติ
- 3.5 ขั้นการประเมินผลนโยบาย

โดยผู้ศึกษาจะใช้ต้นแบบนี้ในการวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายการสร้างเขื่อน เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า เพียงงานขั้นตอนที่ 3.1 - 3.3 ส่วนข้อ 3.4 มีได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาและข้อ 3.5 จะใช้เป็น ขั้นการประเมินผลเฉพาะในเชิงของการกำหนดนโยบาย คือประเมินผลของโครงการ ทั้ง 3 โครงการ ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ที่มาเข้าเป้าหมายรวมทั้งการ เปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงการ เนื่องจากผลของการประเมินที่ปรากฏ

4. ต้นแบบระบบ (System Model) ซึ่งเสนอความคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นปัจจัยนำออกของระบบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ เป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม ตามทฤษฎีระบบนี้ ระบบการเมืองหมายถึง โครงการสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรประโยชน์ในสังคม ระบบการเมืองจะรับเอา ปัจจัยนำเข้า ซึ่ง

มาจากสภาพแวดล้อมใน 2 ลักษณะคือ ข้อเรียกร้อง และ การสนับสนุน ของประชาชนและกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ ทั้งจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจ กำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ เพื่อการจัดสรรประโยชน์ในสังคม ซึ่งออกมาในรูปแบบของปัจจัยนำเข้าหรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง เพื่อป้อนเข้าสู่สภาพแวดล้อมส่วนสภาพแวดล้อมนั้นจะส่งผลย้อนกลับมาในรูปแบบของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกที เป็นวงจรตลอด (ดังภาพ) ระบบการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการผลิตปัจจัยนำเข้าที่สร้างความพอใจกับคนในสภาพแวดล้อม ได้ดีพอสมควรด้วยการอาศัยความผูกพันต่อระบบที่ประชาชนมีอยู่และด้วยการใช้อำนาจต่างๆ ที่กำลังบังคับ¹⁶



ที่มา : Thomas R. Dye , Ibid. , P.41

*จัดแบบระบบมีประโยชน์ในการพิจารณาคำถามที่สำคัญๆ คือ

- 4.1 ส่วนไหนของสภาพแวดล้อม ที่เรียกร้องนโยบายสาธารณะ จากระบบการเมือง
- 4.2 ลักษณะประการใดบ้างของระบบการเมือง ที่ทำให้ประสบความสำเร็จ ในการเปลี่ยนข้อ

เรียกครองจากสภาพแวดล้อม ให้เป็นนโยบายสาธารณะ และระดับความสำเร็วจนการรักษาดังเอง
ว่าดำรงอยู่ได้

- 4.3 ปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อม มีผลต่อลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
- 4.4 ลักษณะของระบบการเมือง มีผลต่อลักษณะของนโยบายสาธารณะอย่างไร
- 4.5 ปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อม มีผลต่อลักษณะของนโยบายสาธารณะอย่างไร
- 4.6 นโยบายสาธารณะมีผลย้อนกลับอย่างไรบ้าง ต่อสภาพแวดล้อมและลักษณะของระบบการ

เมือง 17

ผู้ศึกษาจะชี้ตัวแบบระบบเป็น กรอบใหญ่ในการวิเคราะห์ระบบการเปลี่ยนแปลงของการ
กำหนดนโยบาย ทั้งในระดับมหภาค คือนโยบายการผลิตกระแสไฟฟ้าในประทศของรัฐบาล
 ภายบรม ผ่านขั้นตอนการก่อเกิดของนโยบาย มีปัญหาเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและความต้องการภาย
 ในประทศอย่างไร ที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมือง รัฐมีทางเลือกในการกำหนดนโยบายอย่างไร ใน
 แงของการสนับสนุนที่ป้อนเข้าสู่ระบบทั้งข้อผูก , ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ทรัพยากรประเภท
 วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตงบประมาณ และรวมถึงการสนับสนุนและคัดค้านจากผู้มีอำนาจได้เสียที่ป้อนเข้าสู่
 ัฐระบบการเมือง เพื่อการตัดสินใจเลือก "มรรควิธี" ในการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นเช่นไร

ในส่วนของระดับจุลภาคคือการวิเคราะห์โครงการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้ง
 3 โครงการ เมื่อข้อเสนอโครงการจาก กพพ. ถูกป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองพร้อมด้วย การสนับสนุน
 ต่างๆ แล้ว มีการชักจูงทางการเมืองภายในระบบการเมืองอย่างไร มีความเป็นไปอย่างไรบ้าง
 เกิดขึ้นในระบบการเมือง สิ่งส่งผลการตัดสินใจของรัฐออกมาเป็น นโยบายสาธารณะทั้ง 3 โครงการ
 ในลักษณะดังกล่าว โดยใช้คำถามทั้ง 6 ประการ ข้างต้นเป็นกรอบในการวิเคราะห์หาคำตอบ
 หารับผลย้อนกลับในข้อ 4.6 จะใช้วิเคราะห์ในส่วนของผลย้อนกลับ ของปัจจัยนำเข้า จากการ
 ตัดสินใจอนุมัติโครงการสร้างเขื่อนปากมูล , ยับยั้งโครงการเขื่อนน้ำจันทน์ , และขจัดโครงการ
 เขื่อนแก่งกรุง ว่า จากการกำหนดนโยบายทั้ง 3 ลักษณะใน 3 โครงการดังกล่าวมีผลย้อนกลับ
 ต่อสภาพแวดล้อมและลักษณะของระบบการเมืองเอง (ความมั่นคงของรัฐบาล) อย่างไร ในลักษณะ
 ใด

และในการอบ ใหญ่ คือตัวแบบระบบนี้วางขอบเขตของระบบการเมือง จะใช้ตัวแบบและ
 แนวคิดต่อไปนี้ เป็นตัวแบบและแนวคิดย่อย เพื่อวิเคราะห์

5. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)¹⁸ ตัวแบบที่เน้นความคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวง สถาบันของรัฐเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นโยบายที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรม และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย พลเมืองต้องปฏิบัติตามนโยบาย ใครไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษตามกฎหมายได้ โครงสร้างของสถาบันรัฐมีผลต่อรูปร่างหน้าตาของนโยบายที่ออกมา เช่นอาจส่งเสริมให้นโยบายบางอย่างออกมาและบางอย่างไม่ออกมา อาจทำให้บางคน หรือบางกลุ่ม ได้รับประโยชน์มากกว่า บางคนหรือบางกลุ่ม

โครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เมื่อพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบายมีความเป็นสถาบัน เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ทั้งในระดับสถาบันที่เป็นทางการ คือรัฐบาลและหน่วยงานรองรับคือ กพผ. และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ คือองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้านที่เกิดขึ้นมากมาย งานของสถาบันทางการเมืองคือรัฐบาล นี้มีความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองต่างๆ แทรกแซงเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจ ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏว่าสถาบันพรรคการเมืองไทยยังมีบทบาทการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับประชาชนผู้ยากไร้ในชนบทอย่างต่อเนื่อง บางกรณีผู้นำพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ เช่นผลประโยชน์จากธุรกิจการทำไม้ในบริเวณพื้นที่ ที่จะสร้างเขื่อนเป็นต้น ภาพเช่นนี้ทำให้ * ความเป็นไปบนระบบการเมือง มี 3 กระแสคือ

- กระแสราชการ
- กระแสพรรคการเมือง
- กระแสองค์กรประชาชน

ทั้ง 3 กระแสดังกล่าวข้างต้นต่าง มีความเป็นสถาบัน อยู่ในตัวเองทั้งที่มีกฎหมายรองรับ (กระแสราชการ - หมายถึงรัฐบาล , กพผ. , พรรคการเมือง) และที่เป็นไปตามสิทธิพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย (องค์กรประชาชน)

ผู้ศึกษาจะใช้ตัวแบบสถาบันในการวิเคราะห์ ถึงความชอบธรรมตามกฎหมาย ของนโยบายการสร้างเขื่อนทั้ง 3 โครงการ เนื่องจากมีความเป็นสถาบันของรัฐด้านอยู่ โดยเปรียบเทียบกับความชอบธรรมทางสังคม. และวิเคราะห์ว่า โครงสร้างความเป็นไปบนสถาบันของรัฐไม่ดำเนินระดับรัฐบาลหรือหน่วยงานรอง คือ กพผ. , สถาบันพรรคการเมือง อันเป็นสถาบันที่เป็นทางการ และสถาบัน องค์กรประชาชน และกลุ่มวิชาชีพอิสระอื่นๆ มีส่วนในการกำหนด

นโยบาย ผลิตสินค้าใหม่ หรือระบบโครงการทั้ง 3 โครงการนี้หรือไม่ อย่างไร ด้วยเหตุและปัจจัยใด ?

6. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)¹⁹ ซึ่งเสนอความคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดตรงระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่อาจของการเมืองคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดความอ่านคล้ายกัน มีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อรักษาและแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน เช่น ดำเนินการ เรียงร้อยผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มสิ่งเปรียบ เติมน้ำมัน เป็นต้น กลุ่มระหว่างบุคคลกับรัฐบาล

การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการ และสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองมากที่สุด ดังนั้น ระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดย

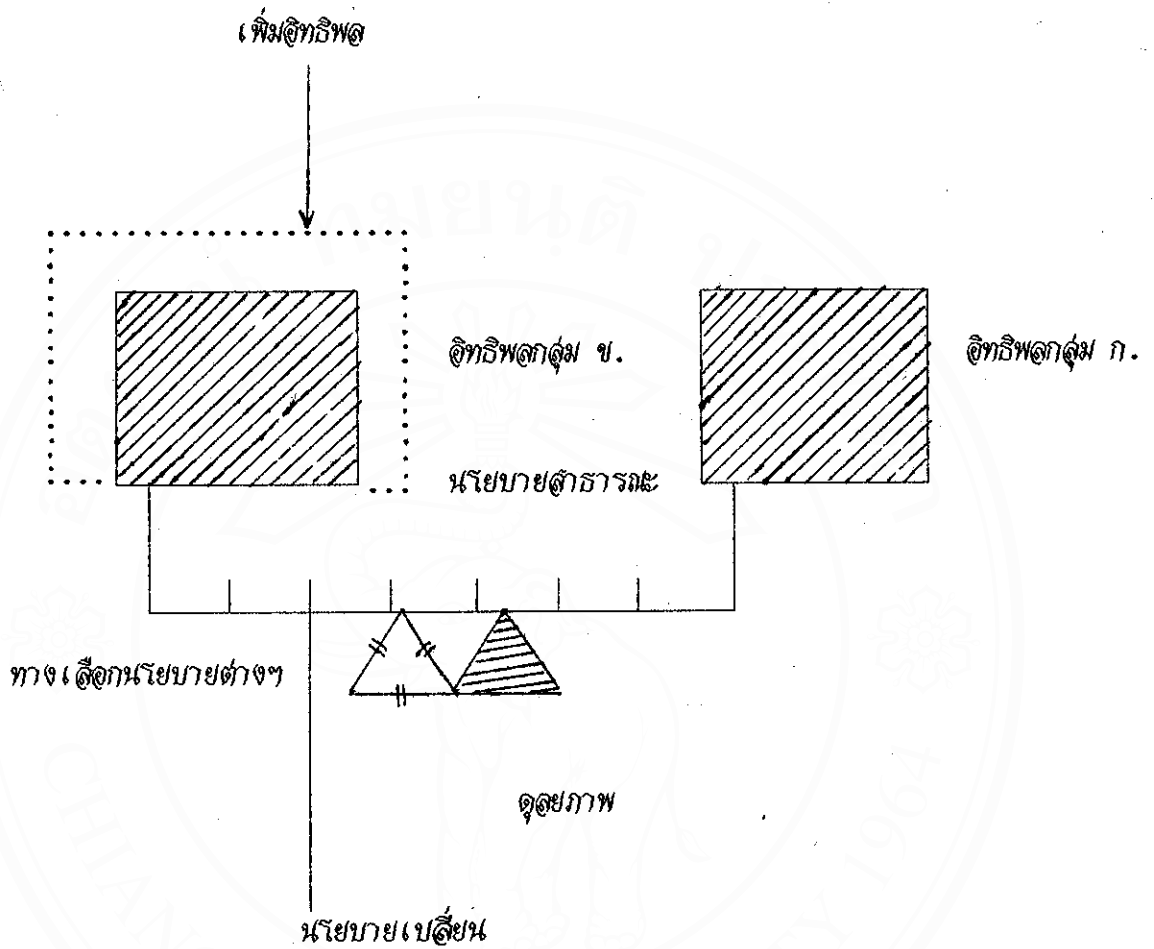
6.1 สร้างกติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เช่น เติมน้ำมัน เสียภาษีมาก

6.2 จัดการประนีประนอม และจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มให้ออกมาในรูปแบบของนโยบายสาธารณะ และบังคับให้นโยบายนี้ได้รับการปฏิบัติตาม รูปแบบกลุ่ม มองว่านโยบายสาธารณะเป็นจุดดุลยภาพของการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ (ดังภาพ) หรือเท่ากับเป็นการประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายก็มักจะเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนี้ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ปัจจัยที่กำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มได้แก่ จำนวนกลุ่ม ความมีงมี ความเข้มแข็งขององค์การ ความสามารถของผู้นำ ได้ถ่ายเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจตัดสินใจและความสามารถคือเป็นกลุ่ม

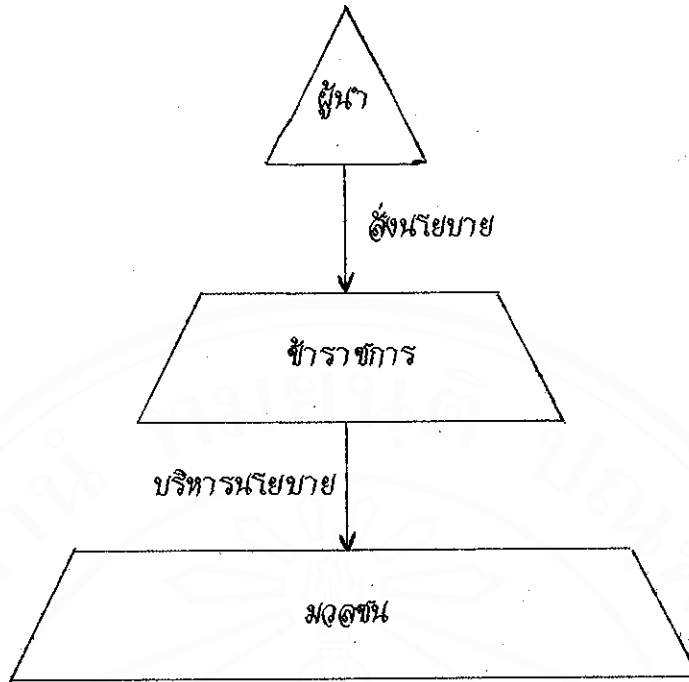
* นโยบายการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้ง เขื่อนศรีนครินทร์ , แก่งกรุงและปากมูล มีนโยบายตามความหมายข้างต้นแต่รูปแบบกลุ่มอย่างครบถ้วน งามบทบาทของรัฐบาล , กพฟ. , และประชาชน องค์การเอกชน ต่างๆ ที่คัดค้านและสนับสนุนนโยบาย * เป็นภาพลักษณะของความขัดแย้งระหว่างประชาสังคม ภาครัฐรับไม่ได้โดยกลุ่มชนวิเศษต่างๆ นอกระบบราชการ กับรัฐราชการ

ซึ่งอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ เป็นปัจจัยป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และระหว่งการพิจารณาเพื่อตัดสินใจของรัฐบาลก็มีการเพิ่มความกดดัน จากลักษณะต่างๆ จากกลุ่มเหล่านั้น ป้อนเข้าสู่ กระบวนการปรับเปลี่ยน อยู่ตลอดเวลา จนส่งผลออกมาเป็น นโยบายสำหรับโครงการ ทั้ง 3 ดังกล่าว ตัวแบบกลุ่ม จึงใช้สำหรับวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มต่างๆ ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี



ที่มา :- Thomas R. Dye , Ibid. , P. 27

7. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)²⁰ ซึ่งมีหลักการว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ นโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นค่านิยมและผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ การติดต่อระหว่างผู้นำ และมวลชนมีลักษณะเป็นแบบจากข้างบนลงมาข้างล่าง (รูปทรงพีระมิด) (ดังภาพ)



ที่มา :- Thomas R. Dye , Ibid. , P. 29

ผู้ศึกษาใช้ตัวแบบผู้นำ ในการพิจารณาทบทวนหน้าที่ของรัฐบาทในการกำหนดนโยบาย บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อผู้นำทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และผลประโยชน์ได้แก่ผู้นำจากการ กำหนดนโยบาย

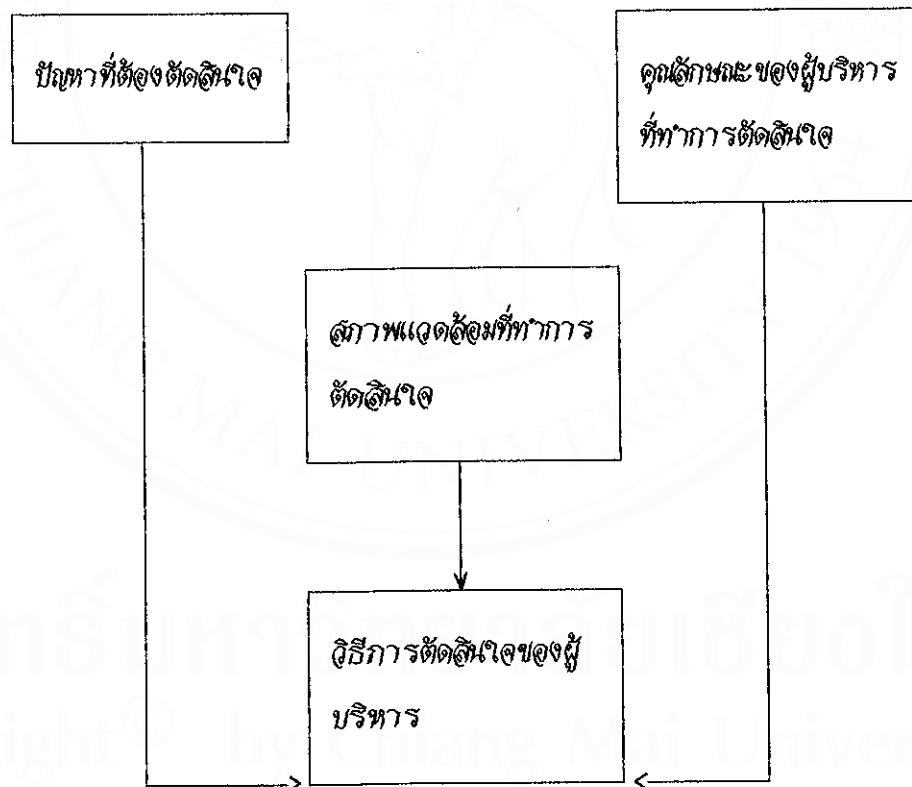
8. ตัวแบบการตัดสินใจ (Decision Model)

กระบวนการตัดสินใจ ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย สิ่งสำคัญ คือการตัดสินใจ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย มักจะถูกกระทบ โดย ระบบสภาพแวดล้อมทั้ง เหตุจากปัจจัยด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง กลุ่มต่างๆ ในสังคม ตัวโครงสร้างของ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ และประเพณีปฏิบัติ ตลอดจนอุปนิสัยส่วนตัวของผู้ตัดสินใจ ที่พัฒนาขึ้นมาในระบบก็เช่นกัน ได้แต่มีอิทธิพลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายทั้งสิ้นโดยเอกละ อย่างยิ่งการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการผลิตสินค้าสาธารณะในรูปแบบของโครงการพัฒนา ต่างๆ ที่มีผลกระทบภายนอก มากมาย ดังเช่นโครงการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าที่ยกมา เป็นกรณีศึกษานี้ ปัญหาต่างๆ ที่เข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจจะมีมากมาย การที่จะมีวิธีการตัดสินใจ เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับชนิดของปัญหาเป็นสำคัญ นั่นคือ ถ้าหากการตัดสินใจ นั้นๆ เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งหมดทั้งมีสภาพความไม่แน่นอนเกิดขึ้นมาแล้ว การพิจารณาตัดสินใจย่อมต้องเข้าใจถึงเหตุผล และดูโดยวิธีต่างๆ ประกอบเข้ามาพิจารณารวมกัน แต่ถ้าสภาพการณ์

ปัญหาที่มีลักษณะง่าย ๆ ชัดเจนไม่ซับซ้อน และทุกอย่างสามารถควบคุมได้ การตัดสินใจก็สามารถทำได้ไม่ยากเพราะจะมีหลักเหตุผลในตัวของมันเองอย่างชัดเจนอยู่แล้ว²¹

Lee Roy Beach และ Terence R. Mitchell²² ได้สร้างรูปแบบการตัดสินใจตามสภาพการณ์ ซึ่งผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ จะอาศัยใช้สำหรับการเลือกวิธีการตัดสินใจที่เหมาะสม โดยการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ 3 ประการต่อไปนี้

- ก) ลักษณะของปัญหาที่ต้องตัดสินใจ
 - ข) สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ
 - ค) คุณลักษณะของผู้ตัดสินใจ
- ปัจจัยทั้ง 3 ประการเกี่ยวข้องกันเป็นดังภาพ



ที่มา : ธงชัย สันติวงษ์ , เพิ่งอ้าง , น. 211

ซึ่งหลักฐานรับการตัดสินใจที่ดี ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีคุณภาพสูง และเป็นที่ยอมรับโดยฝ่ายอื่น

การตัดสินใจสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ

8.1 ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่เสนอความคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบาย ที่ทำให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด นโยบายที่มีเหตุผลหมายถึง นโยบายที่ทำให้ผลตอบแทน ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่า ค่าใช้จ่าย ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องเสียไปเพื่อรายนโยบายนั้น รัฐบาลไม่ควรจะใช้นโยบายที่ทำให้ผลตอบแทนน้อยกว่าค่าใช้จ่าย มีข้อควรคำนึงว่าผลตอบแทนกับค่าใช้จ่ายนั้น มิได้คิดเป็นต้นทุนเท่านั้น * แต่รวมไปถึงผลประโยชน์เสียทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย

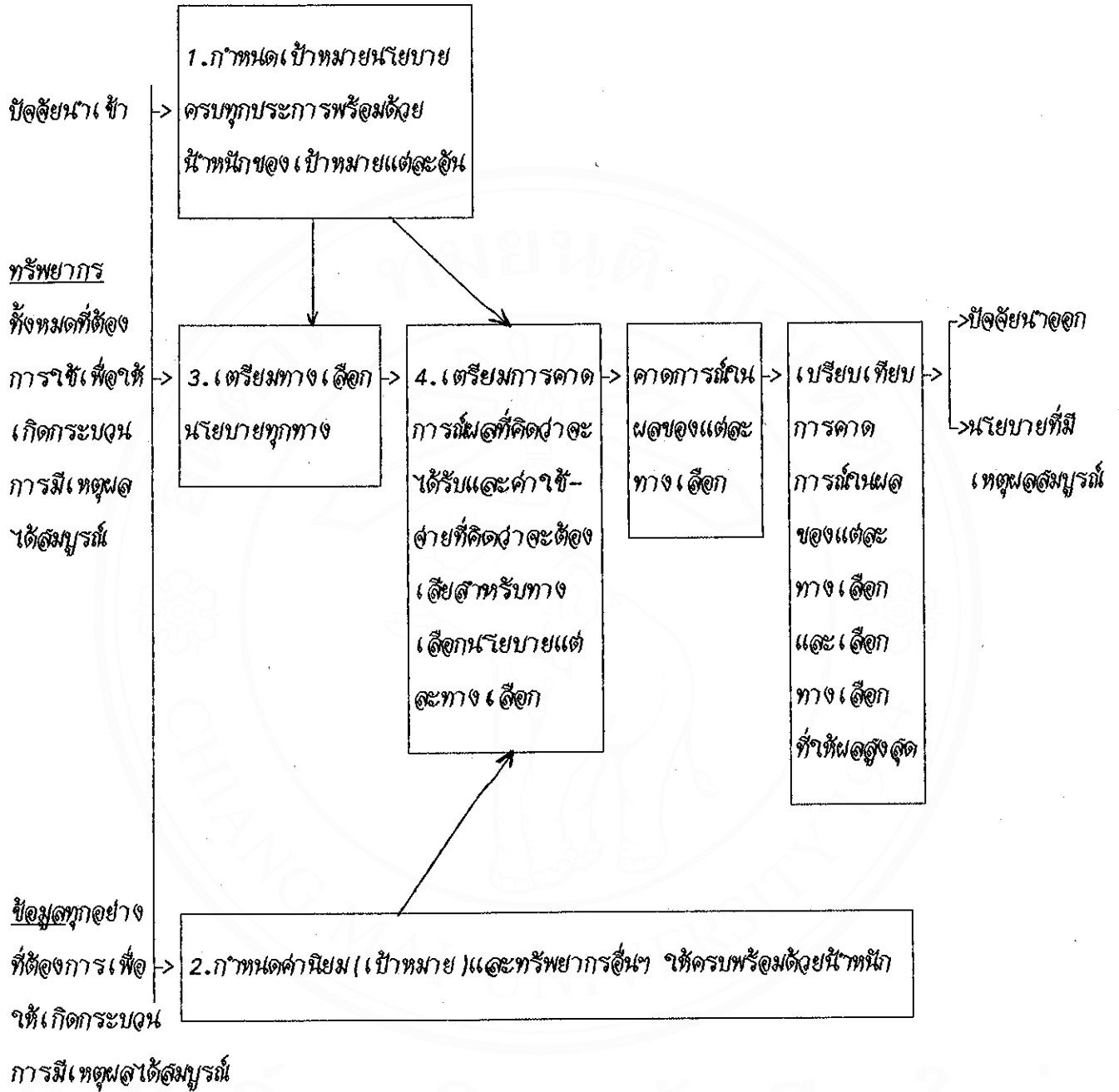
ตามหลักการเลือกนโยบายที่มีเหตุผลนั้น ผู้ตัดสินใจต้องรู้ว่า

8.1.1 รู้ว่าความต้องการของสังคมส่วนรวมมีอะไรบ้าง และความต้องการนั้นเป็นน้ำหนักมากน้อยกว่ากันอย่างไร ไม่ใช่เพียงแต่รู้ว่าคนแต่ละกลุ่มมาต้องการอะไร หากแต่ต้องรู้ถึงความต้องการส่วนรวมของสังคมด้วย

8.1.2 รู้ว่าเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่ คือมีข้อมูลครบสมบูรณ์

8.1.3 สามารถคาดการณ์ ผลของทางเลือกนโยบายแต่ละทางได้อย่างถูกต้อง

8.1.4 สามารถเลือกนโยบาย ที่ให้ผลสูงสุดได้ (ประสิทธิภาพและประสิทธิผล)²³ (ดังภาพ)



ที่มา : Thomas R. Dye , Ibid. , P. 32

* ผู้ศึกษาจะใช้จัดแบบเหตุผลในการพิจารณาการตัดสินใจของรัฐว่ามีการใช้เหตุผล ผลประโยชน์ต่อคนจากการสร้าง เช่น เปรียบเทียบกับผลกระทบของโครงการมากขึ้นเพียงไร

* พิจารณาว่า ผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมซึ่งเป็นปัจจัยที่วัดยากนั้น รัฐได้ใช้ความมีเหตุผลเพียงใดในการวางเกณฑ์ว่า ผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมควรที่จะหมายถึงสิ่งใดบ้าง ? มีการนำผู้เชี่ยวชาญซึ่งกระจัดกระจายในระบบราชการ มาร่วมพิจารณาใช้เหตุผลในการตัดสินใจเพียง

ไร? มีตัวแปรอื่นใดมาแทรกแซง รูปแบบความมีเหตุผลของการตัดสินใจนโยบายหรือไม่? เป็นเช่นว่า ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่ได้ตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวม ในทางตรงกันข้ามกลับคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว หรือพรรคตน กลุ่มตนเป็นใหญ่ เช่น เงิน อำนาจ ตำแหน่ง ชำนาญ หรือ ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่ได้ถูกจูงใจให้ทำนโยบายที่หาประโยชน์สูงสุด ต่อสังคมตลอดเวลา เพียงแต่ว่า ต้องการหาประโยชน์ที่หาประโยชน์ได้บ้าง ก็พอแล้ว และมีกลุ่มประโยชน์กลุ่มอิทธิพลใดหรือไม่ที่แทรกแซงรูปแบบความมีเหตุผลของการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล

8.2 ตัวแบบคำนึงถึงส่วนเพิ่ม (Incremental Model) เป็นตัวแบบที่ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากกว่า รูปแบบมีเหตุผล ในทางปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจนโยบายมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น เวลาไม่พอ ความสามารถไม่พอ และการเมืองยังเข้ามาแทรกแซงอีก ตามรูปแบบนี้ เสนอความคิดว่าผู้ตัดสินใจนโยบายมักตัดสินใจนโยบายแบบ ค่อยเป็นค่อยไป เช่น ขยับไปเรื่อย ๆ และอาศัยนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ ดังคำกล่าวที่ว่า "สมัยก่อนเคยทำกันมาอย่างไร สมัยนี้ก็ทำไปอย่างนั้น" เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่มีเวลา ลมของ เงิน พลังที่จะพิจารณาทุกๆ ทางเลือกของนโยบาย และการริเริ่มนโยบายใหม่ เป็นภาระเสี่ยงอีกทั้งการกำหนดนโยบาย แบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี คุณจะไม่ค่อยคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ และ หลีกเลี่ยงความจริงที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายก็เป็นมนุษย์ซึ่งต้องมองโลกาเป็นความจริง ซึ่งมักจะไม่ได้คิดว่าจะหาทางออกที่ดีที่สุด เพียงแต่หาทางใด ก็ได้ก็พอใช้ได้²⁴

ในเรื่องการตัดสินใจแบบมีเหตุผลและคำนึงถึงส่วนเพิ่มนี้ Amitai Etzioni ได้เสนอทางสายกลางที่ว่า Mixed - Scanning ไว้คือ ควรพิจารณาตามสถานการณ์ที่มีความจำเป็นว่าเหตุการณ์ใดควรใช้การตัดสินใจแบบใด²⁵

ผู้ศึกษาจะใช้ตัวแบบเหตุผลและตัวแบบคำนึงถึงส่วนเพิ่ม ร่วมกันในการวิเคราะห์ว่ารัฐได้ใช้รูปแบบการตัดสินใจนโยบายใน 3 โครงการสร้างเขื่อนดังกล่าว โดยอิงหลักการตามตัวแบบใดใน 2 ตัวแบบนี้ เพราะเหตุใด หากมีการใช้ทั้ง 2 ตัวแบบผสมผสานกันเข้าในลักษณะและรูปแบบใด

9. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสินค้าสาธารณะ

9.1 บริษัทเบื้องหลังการบริหารสินค้าสาธารณะ ในกรณีการตัดสินใจโครงการผลิตและจัดสรรสินค้าสาธารณะใดๆ ก็ตาม การแสดงออกของรัฐและผู้เกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจโครงการ หรือต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการผลิต และจัดสรรสินค้าสาธารณะนั้นๆ จะต้องมีการที่อาศัยอยู่เบื้องหลังความคิด หรือการตัดสินใจ หรือการแสดงออกนั้นๆ เสมอ บริษัทที่ฐานที่อาศัยและมีอิทธิพลต่อ

พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม มีดังนี้ 26

1. เทศุสนิยม
2. ปฏิบัตินิยม
3. ประสิทธิภาพนิยม
4. อัตถิภาวนิยม (Existentialism)
5. มนุษยนิยม (Humanism)
6. มนุษยนิยมใหม่ (Neo Humanism)

โดยปรัชญาที่สำคัญ และใช้เป็นพื้นฐานรองรับการตัดสินใจในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ อยู่ตลอดเวลา (ทั้งโดยที่มนุษย์เองรู้ตัวเองว่า การคิดหรือการกระทำของตนเองเรื่องนั้นๆ กำลังยืน อยู่บนปรัชญาอะไร และทั้งโดยที่มนุษย์ไม่รู้ตัว - คือเป็นไปโดยอัตโนมัติ) มักจะเป็นปรัชญาบางข้อที่ 1 - 3 ซึ่งมีสาระสำคัญสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันได้ดังนี้

องค์ประกอบ	เทศุสนิยม	ปฏิบัตินิยม	ประสิทธิภาวนิยม
เป้าหมาย	สร้างและสะสม องค์ความรู้	ประสิทธิภาพและ ประหยัด	ตระหนักและสร้าง พันธะผูกพัน
กิจกรรมพื้นฐาน	คิด	ปฏิบัติ	ประดับและรับรู้
กระบวนการ	กำหนดตั้งกับ->นิยาม ->ตั้งมาตรฐาน->พิสูจน์ ->สรุป->เสนอแนะ	ปฏิบัติ->กำหนดปัญหา ->กำหนดวิธีแก้ไข ->ปรับปรุงการปฏิบัติ	ประดับ->เลือกแนวทาง ->ยอมรับผูกพัน
ขอบเขต	นิยามชัดเจน	นิยามเพิ่มการปฏิบัติ	ไม่มีการนิยาม

องค์ประกอบ	เหตุผลนิยม	ปฏิบัตินิยม	ประสิทธิการณนิยม
จุดกำเนิดความรู้	ตั้งกับ	ผลสืบหลังจากการปฏิบัติ	ผลลัพธ์
เครื่องมือ	ทฤษฎี	การทดสอบเชิงปฏิบัติ	การเข้ามามีส่วนร่วม และเผชิญหน้า
สิ่งที่ค้นพบ	วัตถุประสงค์	มีความเป็นแบบไดนามิก ทางปฏิบัติ	ผู้ตัดสินใจ
การรู้ความ	อธิบาย	การเข้าโดยตรงกัน	อาศัยผลลัพธ์
จุดสนใจเชิงศึกษา	การสร้างองค์ ความรู้	การปฏิบัติงาน	ประสิทธิการณของบุคคล
ทักษะเกี่ยวกับ ความจริง	1. เถกนิยมนิยม 2. ความจริงแยก จากคุณค่า	1. ทฤษฎีนิยม 2. ความจริงไม่แยก จากคุณค่า	เหมือนปฏิบัตินิยม
มาตรฐานหรือเกณฑ์ ตัดสินการกระทำ	สัมบูรณ์นิยม	สัมพัทธนิยม	สัมพัทธนิยม

ที่มา :- อรรถิพทย์ สีมมาก , อ้างแล้ว

ซึ่งองค์ประกอบต่างๆ ข้างต้นของปรัชญาทั้ง 3 ประการจะถูกกำหนดโดยผ่านทาง

1. วิธีการแบบดึงข้อ (Method of Tenacity) ซึ่งเปลี่ยนแปลงค่อนข้างยาก
2. วิธีการเชื่อถือผู้มีอำนาจ (Method of Authority)

3. ความเชื่อก่อนมีประสบการณ์ (A priori Method)

4. วิธีการเชิงศาสตร์ (Method of Science)

อุดมคติปรัชญาอัตถิภาวนิยม (Existentialism) มีฐานคติที่ให้ความสำคัญว่า มนุษย์มีสิทธิที่จะผลิตสินค้าและบริการได้อย่างเสรีแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อผู้อื่นด้วย (เป็นปรัชญาที่พื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย)

สำหรับปรัชญามนุษย์นิยม (Humanism) นั้นจะให้ความสำคัญกับปัจเจกชน และความต้องการของมนุษย์โดยเน้นการดูแล

และปรัชญามนุษย์นิยมใหม่ (Neo Humanism) จะมีความเชื่อที่ว่า การผลิตสินค้าและบริการจะต้องคำนึงถึงสิทธิวิญญูชนด้วยไม่ทำการคำนึงถึงแต่โครงสร้างเท่านั้น

จากรูปแบบ และองค์ประกอบตลอดจนฐานคติ ของปรัชญาทั้ง 6 ประการดังกล่าว ผู้ศึกษาจะใช้เป็นแนวคิดในการวิเคราะห์ความเป็นไปมาและกระบวนการปรับเปลี่ยนต่อกระบวนการกำหนดนโยบายและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโครงการทั้ง 3 โครงการ (นิเวศน์ , แก่งกรุง , ปากมูล) ว่าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาล, กฟผ. และประชาชน, องค์กรเอกชน, ภาควิชาการที่ใช้ปรัชญาอะไรมาพิจารณาปัญหา แก้ปัญหา สิ่งส่งผลกระทบต่อเป็นการตัดสินใจโครงการ ดังที่กล่าวแล้ว

9.2 แนวคิดเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องกัน , การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

หลักการพื้นฐาน

1. บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญ และมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม
2. บุคคลแต่ละคนมีสิทธิ และสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองในขอบเขตทางที่ตนเองต้องการ
3. หากมีเอกภาพแล้ว บุคคลย่อมสามารถเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนคติ ปฏิบัติและพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง
4. โดยทั่วไปมนุษย์ทุกคนมีพลัง มีความคิดใหม่ , ซึ่งอาจซ่อนเร้นและยังไม่มีโอกาสเข้ามาข้าง และพลังนั้นสามารถพัฒนาได้ลึกด้วย
5. การพัฒนาพลังและขีดความสามารถของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และมีความสำคัญยิ่งทั้งต่อบุคคล ครอบครัว และชุมชน และรัฐ

ซึ่งหลักการพื้นฐานทั้ง 5 ประการนี้ เป็นการมองประชาชนในแง่ทฤษฎี Y และบทบาทของประชาชนที่แสดงต่อการผลิตและจัดสรรสินค้าสาธารณะของรัฐ จะเป็นแบบ 3 ลักษณะคือ

1. กิจกรรมที่สร้างความหลากหลายทางราบ (Horizontal Diversification)
2. กิจกรรมที่สร้างความหลากหลายแนวตั้ง (Vertical Diversification)
3. กิจกรรมที่สร้างความหลากหลายแบบรวมเป็นกลุ่ม (Conglomerate Diversification)²⁷

ในการพิจารณาความเป็นไปในการระดมทุนการปรับเปลี่ยน ผู้ศึกษาจะเข้าใจแนวคิดนี้เพื่อวิเคราะห์บทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชนในการระดมทุนกำหนดนโยบายของรัฐ ต่อโครงการทั้ง 3 ด้าน ความเกี่ยวข้องของประชาชนต่อโครงการเป็นไปในลักษณะใด การเรียกร้องต่อการหรือปฏิบัติการต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามหลักการที่ฐานข้างต้นหรือไม่ อย่างไร และรัฐมีทัศนคติต่อประชาชนของตนเองอย่างไรต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

9.3 หลักการจัดการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ

โดยปกติแล้วการจัดการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะโดยเฉพาะของรัฐ จะเป็นได้ของใช้
เกณฑ์ 5 เกณฑ์ต่อไปนี้จะดูร่วมกันไปเสมอ คือ

1. เกณฑ์ประสิทธิภาพ ซึ่งวัดจากต้นทุนและผลกำไร ที่เกิดจากการให้บริการ

1.1 เงื่อนไขการใช้เกณฑ์

- โครงการได้รับงบประมาณอิสระ หรืออย่างน้อยก็แยกตัวมาได้
- ผลกระทบและขนาดของผลกระทบจากโครงการสามารถวัดได้ หรืออย่างน้อยก็สามารถประมาณค่าได้อย่างเที่ยงตรง
- ผลตอบแทนสามารถแปลงเป็นหน่วยทางการเงินได้

1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

(1). กำหนดนิยามและขอบเขตของค่าใช้จ่าย

- ค่าใช้จ่ายทางตรง
 - งบประมาณ
 - นอกงบประมาณ
- ค่าใช้จ่ายทางอ้อม
 - ค่าเสียโอกาส (จากการที่สินค้าและบริการนั้นไม่ได้ที่ประโยชน์แก่เรา)
 - ราคาเงา (หรือราคาประมาณ) คือราคาที่เราไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับสินค้าและบริการนั้น

(2). กำหนดนิยามและขอบเขตของผลตอบแทน

- ผลตอบแทนทางตรง

- ผลตอบแทนทางอ้อม

1.3 แล่งค่าใช้สอยและผลตอบแทนให้เป็นหน่วยเงินตรา

1.4 ความคุ้มค่าระหว่างผลรวมของผลตอบแทน กับผลรวมของค่าใช้สอย

2. เกณฑ์ประสิทธิผล

เงื่อนไขการชี้เกณฑ์ : ใช้เมื่อผลตอบแทนไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขเงินได้

3. เกณฑ์ความพอใจเพียง

เงื่อนไขการชี้เกณฑ์ : สินค้าและบริการสาธารณะหนึ่งๆ สามารถตอบสนองความต้องการทั้งหมดของสังคมได้หรือไม่และระดับใด

4. เกณฑ์ความเสมอภาค ซึ่งวัดเป็นตัวเลขเสมอไม่ได้

5. เกณฑ์ความเป็นธรรม วัดเป็นตัวเลขเสมอไม่ได้เช่นกัน²⁸

สำหรับการวิเคราะห์การจัดสรรสินค้าสาธารณะ งานการศึกษาคือโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ใน 3 โครงการนี้ ผู้ศึกษาจะนำเกณฑ์ทั้ง 5 เกณฑ์ข้างต้นมาเพื่อประกอบกับข้อมูลของโครงการจากหน่วยงานของรัฐ คือ กพพ. ว่า การพิจารณาการตัดสินใจการกำหนดนโยบายสำหรับโครงการทั้ง 3 ข้อมูลทางฝ่ายรัฐ เพียงพอที่จะรองรับหลักการจัดสรรสินค้าสาธารณะทั้ง 5 เกณฑ์ ดังกล่าวนี้ครบถ้วนหรือไม่ เพียงใด ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับการทั้ง 3 เนื่องจากงานชิ้นตอนของการประเมินความเหมาะสมของโครงการ มีการละเอียดเกณฑ์ข้อใดบ้างหรือไม่ งานการพิจารณาจากการดำเนินโครงการของทางฝ่ายรัฐ และข้อมูลจากทางฝ่ายองค์กรประชาชน ตลอดจนกลุ่มนักวิชาการอิสระ หรือกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ที่เสนอต่อสาธารณะ และเสนอต่อรัฐเพื่อคัดค้านโครงการนี้ เป็นข้อมูลที่ครบถ้วนตามเกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้หรือไม่ มีความแตกต่างกันอย่างไร กับข้อมูลของทางฝ่ายรัฐ

ทั้งนี้การนำเสนอของผู้ศึกษาในส่วนของแต่ละข้อมูลต่างๆ จะเป็นภาระเอาตัวเลขข้อมูลสำเร็จที่ผ่านการคำนวณมาแล้ว มาแสดงโดยสรุปประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่างานการประเมินความเหมาะสมของโครงการ มีข้อมูลครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้ง 5 หรือไม่เท่าไร หากครบ ครบอย่างไร และหากมีสิ่งชี้ขาด ขาดคนส่วนไหน อย่างไร โดยจะไม่แสดงขั้นตอนของการคำนวณซ้ำอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ กรณีทางสังคมศาสตร์ งานการศึกษานี้จึงจะเน้นการวิเคราะห์โดยเฉพาะของ ผลตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อมของโครงการ ผลตอบแทนที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเลขเงินได้ และเกณฑ์ความพอใจเพียง เกณฑ์ความเสมอภาค , เกณฑ์ความเป็นธรรม ซึ่งเป็นแนวทางทางสังคมศาสตร์โดยเฉพาะ

9.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกของสินค้าและบริการสาธารณะและการแทรก

แขนงของรัฐ

ปัญหาของการจัดสรร การผลิตสินค้าสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพหนึ่งคือ ปัญหาผลกระทบภายนอกต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ การประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ โดยคนหนึ่งคนใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะเป็นคุณประโยชน์ หรือเป็นโทษต่อบุคคลอื่นก็ได้

ปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่เกิดขึ้นนั้น ทาให้รัฐบาลจะต้องเข้ามาสมทบทางเกี่ยวข้องกับการจัดสรรสินค้า หรือบริการเหล่านั้น เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์ และขจัดปัญหาการขาดประสิทธิภาพของรัฐราชการใช้ทรัพยากร ของสังคมได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการในการพิจารณา เกี่ยวกับปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่นมีดังนี้

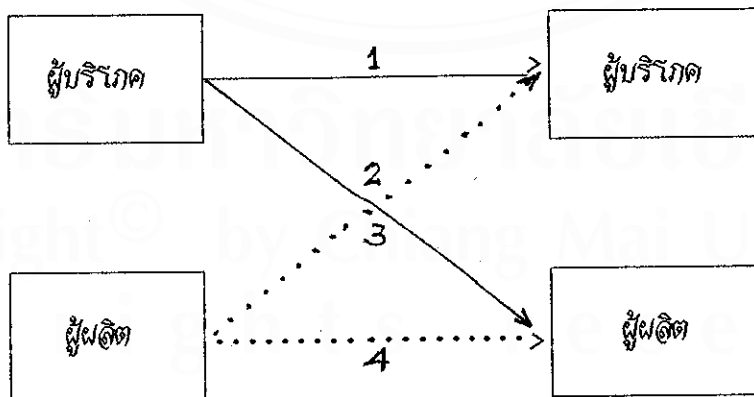
1. ลักษณะของผลกระทบต่อบุคคลอื่น
2. บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่น
3. วิธีการแก้ปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่น²⁹

1. ลักษณะของผลกระทบต่อบุคคลอื่น

ผลกระทบต่อบุคคลอื่นหมายถึง ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เป็นคุณหรือเป็นโทษ ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งใดโดยหนึ่ง ที่ได้ก่อให้เกิดแก่บุคคลอื่น หรือหน่วยเศรษฐกิจอื่น ผลกระทบดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้เกิดจากการบริโภค หรือการผลิตของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งใดโดยหนึ่ง และทำให้เกิดคุณหรือโทษต่อการบริโภคหรือการผลิตของหน่วยเศรษฐกิจอื่นก็ได้ ดังภาพ

หน่วยเศรษฐกิจที่เป็นฝ่ายกระทำ

หน่วยเศรษฐกิจที่เป็นฝ่ายที่ได้รับผลจากการกระทำ



ชนิดของผลกระทบต่อบุคคลอื่น

- ก. เป็นคุณ (Positive Externality)
- ข. เป็นโทษ (Negative Externality)

ลักษณะของผลกระทบ

- ก.1 ผู้บริโภคได้รับความพอใจเพิ่มขึ้น
- ก.2 ผู้ผลิตได้รับความกำไรเพิ่มขึ้น
- ข.3 ผู้บริโภคได้รับความพอใจน้อยลง
- ข.4 ผู้ผลิตได้รับความกำไรน้อยลง

ที่มา : เกริกเกียรติ , อ้างแล้ว , น.156

ซึ่งผู้ศึกษาจะชี้แจงแนวทางนี้ในการอธิบาย และวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า 3 โครงการ ในประเด็นดังนี้

1. การบริโภคส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค การประกอบพฤติกรรมบนทางเศรษฐกิจของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่ง อาจส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือโทษ ต่อผู้บริโภคคนอื่นได้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ว่า

- สินค้าสาธารณะคือ เขื่อนที่จะสร้างขึ้น ผลจากการบริโภคสินค้าสาธารณะของประชาชนกลุ่มหนึ่ง ส่งผลกระทบที่เป็นคุณและ เป็นโทษต่อผู้บริโภคกลุ่มอื่น ๆ หรือไม่ เช่น การที่มีประชาชนกลุ่มหนึ่ง มาใช้บริการการท่องเที่ยวจากทัศนียภาพตามบริเวณ เขื่อน ได้ก่อให้เกิดการสร้างงานและความเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนในพื้นที่เพียงไร อันถือเป็นผลกระทบที่เป็นคุณ หรือในทางกลับกันเมื่อ มีความเจริญและผู้คนจากสังคมเมืองต่างๆ เข้ามาท่องเที่ยวชมที่เขื่อนได้ นำค่านิยม วัฒนธรรมมาที่ไม่ดีเข้ามาในพื้นที่บ้างหรือไม่อันส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งกลุ่มหนึ่งพลอยมีค่านิยม เช่นนั้นบ้าง จนกลืนวัฒนธรรม ค่านิยมดั้งเดิมที่ตั้งงามมาเหนือถิ่นเขื่อน อันถือเป็นผลกระทบที่เป็นโทษ ดังนี้ เป็นต้น

2. การบริโภคส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต การกระทำของผู้บริโภค อาจส่งผลกระทบที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ผลิตได้

ผู้ศึกษาจะชี้แจงแนวทางนี้วิเคราะห์ว่า ในการผลิตสินค้าสาธารณะ คือ เขื่อนของ กฟผ. การเรียกร้องหรือปฏิบัติการจาก มวลชนในพื้นที่ก่อสร้าง ได้ส่งผลกระทบในทางที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษต่อ กฟผ. อย่างไรบ้าง เช่น การประท้วงต่อต้าน หรือเรียกร้องค่าชดเชย การอพยพ ฯลฯ ส่งผลกระทบต่อ กฟผ. อย่างไร เพิ่มค่าใช้จ่ายขึ้นหรือไม่ ? หรือการประท้วงต่อต้านที่ก่อให้เกิดโครงการต้องล่าช้าออกไป ทว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงขึ้นอีกหรือไม่อย่างไร ? หรือส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของ กฟผ. อย่างไร ? ส่วนผลกระทบที่เป็นคุณที่จะวิเคราะห์ก็ เช่น การสนับสนุนจากผู้บริโภคที่ได้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะคือ เขื่อน ส่งผลอย่างไรต่อ กฟผ. ส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจของ

รัฐบาลสำหรับ 3 โครงการ ดังกล่าวนี้บ้างหรือไม่ ? ดังนี้ เป็นต้น

3. การผลิตส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค การประกอบพฤติกรรมเกี่ยวกับการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อ เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้บริโภคได้

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ว่า การผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐโดย กฟผ. คือการสร้างเขื่อนทั้ง 3 โครงการนี้ ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคทั้งในระดับภูมิภาค คือต่อประชาชนในพื้นที่ ที่ก่อสร้างเขื่อนและ ผู้บริโภคในระดับ มหภาคคือประชาชนโดยภาพรวมทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามผลที่เป็นคุณและผลที่เป็น โทษ และวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า ผลกระทบทั้งในระดับมหภาคและภูมิภาค ดังกล่าวนี้ มีสิทธิพลต่อการ ตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อโครงการทั้ง 3 หรือไม่ เพียงไร เป็นการวิเคราะห์อันลักษณะ ของ การเปรียบเทียบระหว่าง 3 โครงการดังกล่าว

4. การผลิตส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต งานทางเอง (เดียวกันการประกอบพฤติกรรมของผู้ ผลิตคนหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ผลิตอีกคนหนึ่งได้

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ว่า การที่ผู้ผลิตคือ กฟผ. (ตัวแทนของผู้ผลิตภาครัฐ) จะผลิตสินค้า สาธารณะคือ สร้างเขื่อน ขึ้นในพื้นที่ 3 โครงการนี้ จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นๆ ทั้งนอกพื้นที่ และในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร เช่น การสร้าง เขื่อนที่ใดจะมีการตัดไม้เขมาออกเป็นจำนวนมากพอสมควร อันถือเป็นแหล่งต้นน้ำสาธาร จะส่งผลกระทบต่อชาวนา ที่ปลูกข้าวในเขื่อนหรือไม่ งานด้านภัยจากน้ำท่วม หรือภัยแล้ง หรือเป็นการทำลายอาชีพของชาวบ้านในพื้นที่จากการหาของป่าหรือไม่ อันถือเป็น ผลกระทบที่เป็นโทษ หรือส่งผลเป็นการสร้างผู้ผลิตรายใหม่ขึ้นหรือไม่ จากการก่อสร้างให้เกิดอาชีพประมง จากแหล่งน้ำเหนือเขื่อน , การขายอาหาร และผลิตภัณฑ์ที่เก็บมาแก่งน้ำของ เขื่อนที่มาจากวิถีภาพ บริเวณเขื่อน อันถือเป็นผลกระทบที่เป็นคุณ เหล่านี้เป็นต้น

2. บทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่น การที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปมี บทบาท แก้ไขปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่น เนื่องจากการประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ ของหน่วย เศรษฐกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อหน่วย เศรษฐกิจอื่นนั้นเอง โดย เศรษฐกิจหนึ่งโดยเหตุผลสำคัญบางประการดังนี้

ประการแรก การวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อบุคคลอื่นนั้น อาจจะต้องพิจารณาถึงหลักการ ทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล กับผลประโยชน์ของสังคม และเรื่องผลเสียหรือต้นทุน ของบุคคล กับผลเสียหรือต้นทุนของสังคม

ผลประโยชน์หรือต้นทุนส่วนบุคคลนั้น หมายถึงผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำของ

หน่วยเศรษฐกิจหนึ่งโดยหน่วยหนึ่ง และผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดจากการกระทำดังกล่าว ก็มีผลกระทบแต่เฉพาะหน่วยเศรษฐกิจนั้น (Inter Effects) มิได้ส่งผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่น ส่วนผลประโยชน์ หรือต้นทุนของสังคม นั้น หมายถึงผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดจากการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งโดยหน่วยหนึ่ง และผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวนี้แตกต่างจากจะเกิดแก่หน่วยเศรษฐกิจในแง่แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่น (External Effects) ด้วย

ประการที่ 2 พฤติกรรมของเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ในทุกวันนี้จะพบได้ว่ามีจะประกอบพฤติกรรม ทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ตนเองเป็นหลัก และมักก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็น โทษ (Negative Externalities) ต่อบุคคลอื่นคือ เป็นภาระการกระทำที่ก่อให้เกิด External Costs หรือผลเสียต่อสังคมมากกว่า Social Benefits หรือประโยชน์ต่อสังคม

รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาผลกระทบในลักษณะนี้

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ว่า ในส่วนที่รัฐเองเป็นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะ ที่ส่งผลกระทบที่เป็นโทษมาพร้อมๆ กับผลที่เป็นคุณต่อสังคม คือการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านี้ อันถือเป็นผลกระทบจากการผลิตสินค้าสาธารณะที่มี คนเกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนมาก รัฐมีวิธีการหรือมีหลักการตัดสินใจในการแก้ปัญหาในเรื่องผลกระทบนี้ได้อย่างไร ? มีตัวแปรใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินผลกระทบ กระบวนการแก้ไขปัญหาผลกระทบตลอดจนกระบวนการตัดสินใจของรัฐในเรื่องนี้บ้างหรือไม่ อย่างไร ?

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของความเกี่ยวข้องของคนจำนวนมาก ในส่วนของภารกิจนี้ สาธารณะ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลหาเงินเพื่อมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของรัฐบาลโดยนอกจากจะหาเงินจากการเก็บภาษีอากรและการประกอบกิจการของรัฐแล้ว ในแต่ละปีรัฐบาลก็มักจะทำการกู้ยืมเงินทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำเงินมาใช้จ่าย ในโครงการต่างๆ ของรัฐบาลอีกด้วย การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้น มีลักษณะเป็นการใช้จ่ายก่อนแล้วเก็บภาษีมาชดเชยทีหลัง ดังนั้นปัญหาที่เราจะได้ยินได้ฟัง กันอยู่เสมอก็คือ การก่อหนี้ของรัฐบาลนั้นจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานในอนาคตหรือไม่³⁰

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์โครงการสร้างเขื่อนทั้ง 3 โครงการในประเด็นของ การก่อหนี้ สาธารณะของรัฐ ซึ่งเป็นเหตุผลอ้างอิงถึงวิธีการหนึ่งของฝ่ายที่คัดค้าน โดยเฉพาะการก่อหนี้สาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จากการสนับสนุนโครงการและทำการกู้ยืมเงินของธนาคารโลก อันเป็นตัวแปรที่สำคัญของโครงการ ที่ฝ่ายคัดค้าน

โครงการได้ใช้กลยุทธ์โดยสร้างพลังกดดัน แก่บทบาทของธนาคารโลกจากกลุ่มอนุรักษ์ที่มีเครือข่ายทั่วโลก เพื่อผลักดันให้ยุติโครงการในรูปแบบของการ ไม่อนุมัติเงินกู้ยืมของธนาคารโลก

9.5 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตสินค้าสาธารณะในโครงการพัฒนาต่างๆ

ความหมายและที่มาของคำว่า "สิ่งแวดล้อม"

สิ่งแวดล้อม (Environment) มาจากรากศัพท์เคมีภาษาฝรั่งเศสว่า "Environ" แปลว่ารอบๆ หรือปัจจัยภายนอกทุกสิ่งทุกอย่าง อันอาจมีอิทธิพลต่อโอกาสที่สิ่งมีชีวิตใดตัวหนึ่งจะมีชีวิตรอด และเจริญเติบโตได้หรือไม่³¹ ฉะนั้น Environment จึงหมายถึง Totality Of Man 'S Surroundings คือทุกสิ่งทุกอย่างที่ล้อมรอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ที่เป็นวัสดุและพลังงาน ซึ่งอาจจะได้แก่ อากาศ ดิน น้ำ ภูเขา ฯลฯ และสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ถนน บ้านเรือน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เมื่อใดก็ตามที่กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมว่าเป็นต้องมีการกำหนดจุดศูนย์กลางเสียก่อน ถ้ากำหนดตัวเราเป็นจุดศูนย์กลาง ทุกสิ่งทุกอย่างที่แวดล้อมตัวเรา รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตก็คือ สิ่งแวดล้อมทั้งตัว

ประเภทของสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้วสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. สิ่งแวดล้อมด้านรูปธรรม (Concrete Environment) จัดเป็นสิ่งแวดล้อมที่มองเห็นสัมผัส จับต้องได้ ได้แก่

1.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) หมายถึงสิ่งที่ไม่มีชีวิตที่รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ เช่น บ้านเรือน ถนน โรงงาน เป็นต้น

1.2 สิ่งแวดล้อมทางด้านชีวภาพ (Biological Environment) หมายถึงสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ มนุษย์ สัตว์ พืช จุลินทรีย์ทั้งหลาย รวมทั้งผลิตผลจากสิ่งมีชีวิต เช่น อาหาร

2. สิ่งแวดล้อมทางด้านนามธรรม (Abstract Environment) จัดเป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีรูปร่าง จับต้องเฉพาะทางใดทางหนึ่ง ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบระหว่างมนุษย์กับมนุษย์นั่นเอง

ความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมในไทย

กาลเวลาที่ผ่านไป เมื่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นเรื่องน่าวิตกที่สำคัญยิ่งของบรรดาประเทศต่างๆ ทั้งที่กำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เกิดความรู้สึกรังเกียจอันตรายที่มีต่อมนุษย์เพิ่มมากขึ้น แต่เดิมนั้นปัญหาเหล่านี้มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดของเสียในเมือง หรือจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีผลกระทบต่อประชากรเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น

แต่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ขยายวงกว้างครอบคลุมปัญหาต่างๆ มากขึ้น อาทิ อุณหภูมิโลกได้สูงขึ้นจนทำลายชั้นโอโซน (หรือที่รู้จักกันนามชื่อว่า กระจกเรือนกระจก) การตัดไม้ทำลายป่าในเขตร้อน การเคลื่อนย้ายกากของเสียที่เป็นพิษข้ามเขตแดน ผสมรด การกัดเซาะหน้าดิน สภาพพื้นที่ดินแห้งแล้งกลายเป็นทะเลทราย การตกตะกอนของดินตามเขื่อน กักเก็บความตื้นเขินที่ขรุขระและตื้นเขินในน้ำ การใช้น้ำอย่างผิดวิธีและปริมาณที่มากเกินไปจนเกิดเป็นดินเค็ม นอกจากนี้ ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวยังก่อให้เกิดความไม่แน่ใจในระเบียบแบบแผนทางเศรษฐกิจ และโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติสืบเนื่องกันมาแต่เดิมอีกด้วย

หากจะกล่าวสรุปถึงสาเหตุของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในไทย จะเห็นได้ว่ามาจากสาเหตุหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มของประชากร เมื่อประชากรในไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ความต้องการกระแสไฟฟ้า พลังงานต่างๆ เพื่อการดำรงชีวิตจะต้องเพิ่มมากขึ้น อาจจะต้องมีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้น หรือสร้างโรงไฟฟ้าชนิดต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นำเสียจากการเกษตรก็จะถูกปล่อยลงแม่น้ำลำคลองเพิ่มมากขึ้น จนทำให้น้ำในแหล่งน้ำเหล่านี้ต้องเสียไป นอกจากนี้ยังต้องมีการตัดไม้ทำลายป่า เพื่อการเกษตรและทำที่อยู่อาศัย ทำให้ปริมาณป่าไม้ลดลง มีผลกระทบเชิงลบไปยังสัตว์และตัวประกอบอากาศที่แปรปรวน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

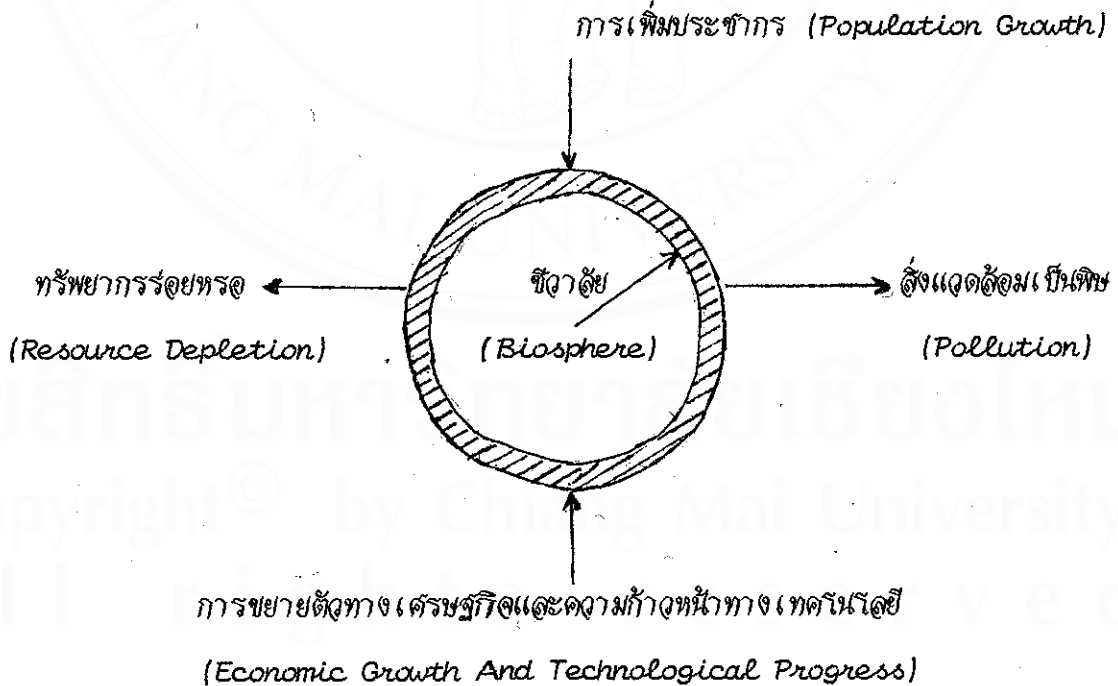
2. เทคโนโลยีสมัยใหม่ ผลจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้มีการประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ อุตสาหกรรมปรมาณูที่ร้ายแรงต่างๆ มากมาย เครื่องมือเหล่านี้ล้วนแต่มีประสิทธิภาพสูงอำนวยความสะดวกอย่างมหาศาล แต่ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นก็มีโทษอย่างมหันต์เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ผลที่เกิดจากการใช้ระเบิดปรมาณูที่ญี่ปุ่น ได้เสียการกัมมันตรังสี

3. การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น และมนุษย์ใช้

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่คำนึงถึงภาวะแวดล้อม

*4. การพัฒนา คำว่า "การพัฒนา" เป็นคำที่เพราะมีความหมายไปมาทางที่ดี ที่สร้างสรรค์และมีจุดหมายให้เกิดประโยชน์ ในด้านใดด้านหนึ่ง เช่นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาทางการเกษตร เป็นต้น แต่การมีหลักฐานปรากฏว่า การพัฒนาได้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาย ตัวอย่าง โครงการพัฒนาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีมากมาย เช่น การสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำในลุ่มน้ำโขง (เขื่อนอุบลรัตน์) ทำให้ผลผลิตของปลาช่อนลดลง (ทำลายระบบนิเวศ) จนจนถึงขั้นจับไม่ได้อีกเลย สภาพดินเสื่อมโทรมไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้ยังเกิดโรค SCHISTOSOMIASIS ซึ่งเกิดจากพยาธิใบไม้ในเลือด รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในการป้องกันรักษาปีละมากมาย เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดความเสียหายประเทศไทย ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากการสร้างเขื่อนโครงการแม่เฒ่าโขง ทำให้พยาธิใบไม้ในเลือด ซึ่งเดิมอยู่ในประเทศลาวระบอดมาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย การระบาดของตึกแตกมาทั้งกั โรคระบาดตึก ผ่นกรด การเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศ และโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพทางการเกษตรและอุตสาหกรรม โรงงานเหล่านี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการพัฒนาที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม

เหตุจากวิกฤติการณ์ของสิ่งแวดล้อมโลก อาจสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ที่มา : ดร. นาท ชันทรวิรุฬห์ และ ดร. พูลทรัพย์ สมุทรสาคร , วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร , น. 31

ความตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในวงกว้างทำให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในเวทีการประชุมระดับ
 โลกใหม่ (New World Order) นอกจากจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน และความเป็น
 ประชาธิปไตยแล้ว ยังเน้นเรื่อง เรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหา
 สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการพัฒนา ในระหว่างการประชุม UNITED NATIONS CONFERENCE
 ON THE HUMAN ENVIRONMENT ณ กรุงสตอกโฮล์มประเทศสวีเดน เมื่อปี 2515 ได้เริ่มมี
 การกล่าวถึงแนวความคิดในเรื่อง *การพัฒนาแบบยั่งยืน และคำนึงถึงการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม
 (Environmentally Sound And Sustainable Development) แต่แนวความคิดดังกล่าวมิได้
 มีการนำไปสู่การปฏิบัติ จนกระทั่งปี 2530 คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (WORLD
 COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT) ได้เสนอรายงาน Our Common Future
 หรือที่เรียกกันว่า Brundtland Report ซึ่งเป็นเอกสารระดับนานาชาติที่เสนอแนะแนวคิดว่าเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน
 เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้รายงานดังกล่าว ได้เสนอให้มีการจัดการประชุมในระดับโลกและระดับ
 ภูมิภาคในเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งต่อมากลุ่มสหประชาชาติประชาชาติในปี 2532 ได้มีมติที่
 44/228 กำหนดให้มีการประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (THE UNITED
 NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - UNCED.) ขึ้นในปี 2535
 ณ ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3 - 14 มิถุนายน 2535 ณ นครริโอ เดอจาเนโร จุดประสงค์
 ของการประชุม นอกจากเพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจุดประสงค์ที่สำคัญ
 เกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ ในโลกก็ได้แก่

- เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ระดับโลก และระดับภูมิภาค เป็นแนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสภาพ
 สิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในทุกประเทศทั่วโลก
- เพื่อกำหนดข้อผูกมัดต่อรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศในเวทีโลก ในด้านที่จะเข้าไป
 บรูณะฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และเพื่อปกป้องมิให้เกิดภาวะเสื่อมโทรมขึ้นต่อไป
- เพื่อพิจารณามาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลอาจดำเนินการได้ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
 แบบยั่งยืน ในทุกประเทศ³² ซึ่งไม่ผ่านการประชุมดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมายปฏิบัติหรือไม่เพียงใดก็ตาม
 แต่อย่างน้อยก็เป็นสิ่งยืนยันได้ประการหนึ่งถึง การที่ประชาคมโลกต่างตระหนักร่วมกันถึงความสำคัญ
 ของปัญหาสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง โดยเฉพาะที่เกิดจากโครงการพัฒนา มีวิธีการเข้าถึงปัญหาที่กว้างขวาง
 ขึ้น มีความเข้าใจในมิติฐานที่ว่าการเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ เป็นภัยคุกคามต่อ
 การเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่บนพื้นโลกนี้ เป็นเหตุกำหนด
 แนวทางในการพิจารณาแบบใหม่ขึ้น อันได้แก่ การรวบรวมเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ใน

การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลระดับ โดยนำแผนฯ เข้าไว้ในโครงการพัฒนา
แต่ละโครงการ บางประเทศได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งสอดคล้องกัน ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลโดยมี
 ประชาชนในประเทศเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนระหว่างประเทศด้วย
 เนื่องจากนานาประเทศต่างเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ว่า สิ่งแวดล้อมที่กำลังอยู่ในขั้นวิกฤตินี้ เป็น
 เรื่องที่นานาประเทศต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศหนึ่งอาจจะมี
 ผลกระทบอย่างสำคัญต่ออีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน หรืออาจมีที่ลุ่มภาพ
 ภูมิศาสตร์ทำให้เกิดความวุ่นวายเป็นการแก้ปัญหาที่ต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้าง และเนื่องจากผล
 กระทบ จากการทำลายสิ่งแวดล้อมในประเทศหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อเป็นบริเวณกว้างทั้งโลก ดัง
 เช่นกรณี การที่อิรักเผาทำลายป่าในบริเวณอ่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน มี
 อุณหภูมิสูงขึ้นไปด้วย

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาตลอดรวมทั้งนานาประเทศต่างแนวทางร่วมกันอยู่บนพื้นฐานที่
 ฝ่าฝืนเพื่อที่หลีกเลี่ยง การทำลายสิ่งแวดล้อมเท่านั้นแต่ยังหาเพื่อส่งเสริมแก้ไขสิ่งแวดล้อม ที่เสียหาย
 แล้วให้ดีขึ้นได้ด้วย มีการใช้วิธีการประเมินค่าสิ่งแวดล้อมบรรจุไว้ในโครงการพัฒนาต่างๆ ด้วย
แต่ความยากลำบากของการประเมินค่าสามารถก่อให้เกิดความไม่เสถียร ต่อโครงการสิ่งแวดล้อมได้
โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีมาตรฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงการมีแนวโน้มว่าจะสนับสนุนความคิดที่มอง
การในระยะใกล้ของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจทั้งภาครัฐบาลและสถาบันพัฒนาต่างๆ การทำให้เหตุผลสนับสนุน
 โครงการพัฒนาและนโยบายต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ มีพื้นฐานอยู่บนการเปรียบเทียบระหว่างผล
 ประโยชน์ และต้นทุนที่มีค่าวัดได้เป็นหน่วยเงินตรา แม้ผลของโครงการต่างๆ จะได้รับการคาด
 การณ์ไว้ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ แต่การวิเคราะห์เรื่องผลประโยชน์ต้นทุน ก็ยังมีข้อบกพร่องอย่างร้าย
 แรง เนื่องจากการพิจารณาประเมินค่าที่สำคัญ มีผลกระทบในเรื่องอื่นๆ ของโครงการ ยังมีความ
ยากแก่เรื่องการประเมินค่าในเรื่องสิ่งแวดล้อม ผลทางด้านสิ่งแวดล้อม จากโครงการพัฒนาต่างๆ
เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องทำอย่างละเอียดถี่ถ้วนในการประเมินค่า เช่นแล้วแต่การสำรวจรับคน
รุ่นต่อไปในอนาคต ความเสียหายที่ไม่อาจเรียกคืนได้ เป็นต้น

โครงการพัฒนามากมายในโครงการขาดการประเมินผลที่เข้มงวด เต็มที่กันระหว่างค่าทาง
 เศรษฐกิจที่เป็นตัวเงินหรือเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน กับผลกระทบทางธรรมชาติ ที่แพร่ขยายออก
 ไป นโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ต้องการความเข้าใจเป็นอย่างดีถึงสาเหตุของความ
เสื่อมโทรม ทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากนโยบายทางเศรษฐกิจ การพิจารณาความคุ้มค่าสัมพัทธ์
 ระหว่าง เหตุและผล อันมีขึ้นตอนสำคัญในการแนะนำมาตรการในการแก้ไข นั้นเป็นเรื่องยากเนื่อง

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีธรรมชาติที่บังคับควบคุมตนเอง ระหว่างกันและกันและผลกระทบที่มีผลต่อกัน และกันอย่างชัดชัดขึ้นขึ้นระหว่าง เหตุการณ์ของธรรมชาติและการทำงานของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศด้อยพัฒนาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา มีปัญหาในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก สำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ ปัญหาที่สำคัญที่พบในประเทศกำลังพัฒนาอีกประการหนึ่งได้แก่ ไม่มีการดำเนินการศึกษาขออนุญาต เพื่อเก็บรักษาทรัพยากรต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้ใหม่ได้ผ่านทางหลักการ และกฎที่ใช้หมดไปอย่างรวดเร็วในทางปฏิบัติ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่มากเกินไปจนควร

เรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ สาเหตุมูลฐาน ของปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงต้องการความเอาใจใส่และมีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งไม่ได้กับปัญหาการเมืองที่อ่อนแอ อำนาจสถาบันและอำนาจทางการเมือง ทั้งในระดับการเมืองภายในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบบ่อยที่เห็นแก่ประโยชน์ทางผลประโยชน์ ทั้งผลประโยชน์ของส่วนกลางภายในประเทศและประเทศหนึ่งและผลประโยชน์ข้ามชาติ* ดังเช่นโครงการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทานขนาดใหญ่จำนวนมากภายในประเทศ กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกนำเอาไปเป็นข้อควรพิจารณา ถึงการที่ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ จะเลิกมีอิสระใช้สิทธิพลที่มีอยู่ในสถาบันการเงินระดับโลกเช่น ธนาคารโลก สถาบันส่งเสริมโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา (ในรูปของการให้เงินจากธนาคารโลก) ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจเป็นประการสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภายในประเทศนั้นๆ ในลักษณะการของ "ปลาใหญ่กินปลาเล็ก" โดยมีเหตุผลเพื่อการพัฒนา เป็นข้ออ้าง ความพยายามในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกขัดขวางจากผู้ที่มีผลประโยชน์บางกลุ่มและบางประเทศ

จากความเป็นมาและความซับซ้อนของปัญหาสิ่งแวดล้อม จากโครงการพัฒนา ดังกล่าวข้างต้นสิ่งๆทำให้เกิดภาวะการแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว ของมนุษย์ฝ่ายอนุรักษ์และขั้วของมนุษย์ฝ่ายพัฒนา และเกิดความตึงเครียดมาขึ้นเรื่อยๆ

*จะอนุรักษ์หรือจะพัฒนา?

การพัฒนา มีขึ้นก็เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นพื้นฐาน สำหรับชีวิตมนุษย์ สร้างความเจริญในด้านต่างๆ ทำให้เกิดขึ้นบนโลก

สถานการณ์ผู้รักษ์ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) แห่งองค์
การสหประชาชาติ ได้กำหนดความหมายของคำว่า "อนุรักษ์" ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรของ
โลกอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตสูงส่งแก่มนุษยชาติ³³

ซึ่งหากจะพิจารณา เชื่อมโยงกับคำว่า "พัฒนา" ก็คือการประกันว่า สภาพแวดล้อม
ภายหลังการพัฒนาจะยังคง เป็นสภาพแวดล้อม ซึ่งประชาชนที่เกี่ยวข้องพึงพอใจ

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิได้หมายความว่าจะไม่นำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้
เลย แต่จะต้องนำมาใช้อย่างประหยัดที่สุด และทำให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการใน
อนาคตด้วย³⁴

นักอนุรักษ์ที่ดีจะต้องมีเหตุผล และใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้อง เมื่อถึงเวลาใช้ก็ต้องใช้แต่
ต้องดูว่า ทาสีนี้ไปแล้วจะได้อะไรตอบแทน ผลตอบแทนเป็นอย่างไร ต้องมองทางไกลว่า มีอะไรที่
เหลือหรือไม่และผลกระทบระยะยาวจะเกิดอะไรขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา

ในทางปฏิบัติ ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การนำเอาทรัพยากรมาใช้ เพื่อการพัฒนา
เศรษฐกิจ จะมุ่งเน้นปริมาณการผลิต (Quantitative Production) สำหรับประเทศที่
ให้ความสำคัญแก่ การอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติจะพยายามมุ่งเน้นเรื่องของผลเสีย โดย
ทางตรงและทางอ้อม และทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวควบคู่ไปกับผลที่จะได้รับทันที กล่าวคือ
หนึ่ง คือ มาตรการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมนั้น ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่
การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม จะไม่เน้นปริมาณการผลิตแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ให้ความสำคัญ
การนำทรัพยากรธรรมชาติ หรือการตั้งถิ่นฐานโดยความเป็นธรรมชาติของสภาพแวดล้อม เพื่อส่งเสริม
ปริมาณการผลิตของประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นการอนุรักษ์จะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนว่า
อันตราย หรือประเภทใด ของทรัพยากร และสภาพแวดล้อมที่สามารถทำให้มีการนำมาใช้ประโยชน์ใน
การผลิตได้ ยิ่งไปกว่านี้ ประเทศซึ่งมุ่งเน้นการอนุรักษ์ ยังตระหนักอย่างยิ่งว่าผลเสียของ
ประชาชนโดยส่วนรวม จากกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเน้นปริมาณการผลิตเป็นสำคัญ ประเทศเหล่านี้
จะพิจารณาว่า ระหว่างกิจกรรมหรือกระบวนการพัฒนาที่จะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม กับ
การปล่อยสภาพแวดล้อมได้ตามธรรมชาติ หรือให้มีการทำลายน้อยที่สุด อย่างใดจะก่อให้เกิดผลได้
แก่ประชาชนมากกว่ากันในระยะยาว³⁵

*ความแตกต่างในแนวคิดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ถ้าปรากฏในประเทศหรือในพื้นที่เดียวกันทั้ง 2 ลักษณะ (ซึ่งเป็นจริงในเกือบทุกประเทศในโลปัจจุบัน) ย่อมนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง (Conflict) ในการพัฒนาความ เป็นอยู่ของประชาชนได้ *โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับทั้ง แนวความคิดของอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างไม่ยอมรับขีดจำกัดที่เหมาะสมกิจกรรมของตนและไม่พยายามยอมรับและ / หรือหา ทางเลือกอื่นอันน่าจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายมีส่วนร่วม เท่าที่ผ่านหน้า พัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมุ่งพัฒนาปริมาณการผลิต โดยตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และทาง สังคมว่ามีได้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งแตกต่างจาก อุปสรรคในการพัฒนา³⁶ แต่ในปัจจุบันเมื่อกระแส อนุรักษ์ในวงกว้างขึ้น จากผลของวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อม แนวคิดว่าจะต้องมีการประสานการพัฒนาและ การอนุรักษ์อย่างเหมาะสมควบคู่กันไป จึงเป็น Concept ที่ได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวางทั่วโลก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดองค์การอนุรักษ์เอกชนในนามของ NGOs (Non - Government Organizations) แพร่หลายและมีเครือข่ายเชื่อมโยงกว้างขวางไปทั่วโลก มี การปฏิบัติความร่วมมือกันอย่างแน่นแฟ้นในหลาย ๆ กิจกรรม ทำให้พลังกดดันของฝ่ายอนุรักษ์ต่อโครงการ พัฒนาต่างๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้มแข็งมาก ในทศวรรษนี้ โครงการสร้างเขื่อนพลังน้ำขนาดใหญ่ หลายแห่งทั่วโลกต้องหยุดชะงักล้มเลิกไป เนื่องจากพลังคัดค้านอันรุนแรงของฝ่ายอนุรักษ์ทั่วโลก ที่ร่วมมือกัน บางโครงการทางกลุ่มได้กดดันไปยังองค์การทางการเงินระหว่างประเทศ อันเป็นแหล่ง เงินทุนของโครงการพัฒนานั้นๆ โดยตรง และได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมด้วย

ปัจจัยที่ควรได้รับการพิจารณาในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย สำหรับโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจต่างๆ โดยวิธีที่ ยึดถือเป็นเรื่องภายในของรัฐบาลแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็มีปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่แทรกซ้อนเข้ามา เกี่ยวข้องอยู่หลายประการ เช่น

- อาจได้รับอิทธิพลจากตัวแทน หรือองค์การระหว่างประเทศ ด้วยผลประโยชน์ทางการเมือง และธุรกิจ นอกจากนี้ การตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายสำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ มักถูกทรมอง โดยหน่วยงานทางการเมือง พอๆ กับปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวโดยทั่วไป ก็คือ มี

ทางเลือกอยู่หลายทางที่สามารถใช้เงินในการลงทุน โดยคาดหวังผลตอบแทน เศรษฐกิจของประเทศที่ดีขึ้น แต่การตัดสินใจเลือกทางหนึ่งทางใดนั้น มักจะเป็นผลมาจากความรุนแรงของปัญหาทางการเมืองเดิมอยู่ ตัวอย่างเช่น โครงการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่ในหลาย ๆ ประเทศ เมื่อพิจารณาปัจจัยทางสังคมและนิเวศวิทยาแล้ว เห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะจะได้รับผลเสียมากกว่าผลดีในระยะยาว แต่ขบวนการทางการเมืองสามารถรุนแรงขึ้นให้มีการดำเนินการได้ เป็นต้น³⁷

อำนาจรุนแรงทางการเมือง ในกระบวนการตัดสินใจสำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ ในความเป็นจริงทางการเมือง โดยมากจะมีน้ำหนักมากกว่าผลจากการวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์ และความน่าจะเป็นทางสถิติ เกี่ยวกับผลได้และผลเสียของโครงการพัฒนา

*อย่างไรก็ตาม มติสาธารณะ จากประชาชน เป็นอำนาจที่แข็งแกร่งพอที่จะเบี่ยงเบนอำนาจรุนแรงทางการเมือง ต่อการกำหนดนโยบายสำหรับโครงการพัฒนาได้ ดังมีตัวอย่างปรากฏให้เห็นได้หลาย ๆ โครงการฯ ในประเทศต่างๆ ที่ได้รับการอนุมัติทั้งประเทศไทยด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานที่มั่น ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐ จะต้องอยู่ในระดับและมาตรฐานที่สูงพอ และมีความหนักแน่น เป็นปึกแผ่นที่รัฐจะละเลยไม่เอาใจใส่ไม่ได้

จากเหตุผลแห่งความตระหนักที่ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกไม่ใช่ว่าจะทำได้สำเร็จโดยลำพังเพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง เนื่องจากประสิทธิผลจะมีบังเกิดขึ้นเลย หากประเทศหนึ่งมีการอนุรักษ์ ที่หนึ่ง แก่ไข ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งทำลาย เนื่องจากผลของการทำลายไม่เพียงแต่กระทบในประเทศ หรือพื้นที่ที่มีการทำลายเท่านั้น หากสามารถแผ่กระจายผลกระทบนั้นไปได้ในระดับกว้างถึงประเทศอื่นๆ ได้ด้วย ดังกรณีวิกฤตการณ์มลภาวะที่ลึกลับเฉาปนน้ำฝน *โดยเอเกาะในประเด็นสิทธิพลระหว่างประเทศต่อโครงการพัฒนาต่างๆ สิ่งไม่อาจที่ละพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาได้เพียงในระดับภูมิภาค หรือเอเกาะพื้นที่ หรือประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ความเชื่อมโยงของปัญหาและสาเหตุ เป็นความจำเป็นเพื่อนำไปสู่ความเชื่อมโยง ขบวนการของการวิเคราะห์ต่อไป

เนื่องจากประเด็นปัญหาในการศึกษาที่ผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์นี้ มีส่วนสำคัญในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นแนวโน้มที่ลึกลับส่งผลต่อการตัดสินใจ กำหนดนโยบายของรัฐอยู่ด้วย ที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา อันมีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องหาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม จากโครงการพัฒนาในระดับมหภาค มาก่อนไว้ก่อนด้วย ก่อนที่จะนำไปสู่ปัญหาเอเกาะกรณี ในการศึกษาต่อไป เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาในด้านเหตุผลเหตุที่มาและรวมถึงความถูกต้องในระดับของการวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งควรจะต้องวิเคราะห์โยง เชื่อมต่อความเป็นเหตุ -

เป็นผลถึงกันทำให้ทั้งงานภาพพจน์และภาพเด็ก ซึ่งแท้จริงแล้วภาพเด็กก็คือ จุดหนึ่งที่ยืนอยู่ในภาพพจน์
นั้นเอง ดังจะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาเด็กที่ตามที่กระทบหรือสร้างปัญหาแก่สังคมแล้วแต่
องค์กรต่างๆ ในประเทศไทยเท่านั้น ที่ออกมาต่อต้าน คัดค้าน ยิ่งมีองค์กรในลักษณะเดียวกันในระดับโลก
ระดับนานาชาติที่เป็นสากล ท้ายที่สุดขององค์การก็ร่วมให้การสนับสนุน การคัดค้านดังกล่าวด้วย
ลักษณะการนี้เห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งในโครงการสร้างเขื่อนทั้ง 3 โครงการ ในกรณีศึกษา

9.6 แนวคิดความเกี่ยวข้องระหว่าง นิเวศวิทยากับสินค้าและบริการสาธารณะ

มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดดังกล่าวข้างต้น (ในข้อ 9.5)
สาระของความสัมพันธ์คือ สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการประกอบกิจกรรมของมนุษย์อย่างไร และมนุษย์
มีอำนาจหรือมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างไร นิเวศวิทยา (Ecology) เป็น
ศาสตร์ที่ใช้ศึกษาถึงความสัมพันธ์กันทั้งหมดของสัตว์กับสิ่งแวดล้อม ทั้งในเชิงชีวภริย์และอนิภริย์

สภาพของการเป็นสังคมผู้บริโภค และเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ
ที่เจริญก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อยๆ ร้องรับความเติบโตของสังคม และความต้องการของการของ
ผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้น มีผลคืออำนาจระบอบการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของมนุษย์ มีอำนาจภายใต้
วิวัฒนาการเชิงอินทรีย์ (Organic Evolution) ของธรรมชาติโครงการพัฒนาหลาย ๆ โครงการ
มีผลกระทบที่ทำลายระบบนิเวศของธรรมชาติอย่างมหาดศาล ที่สำคัญคือทำลายล้างความซับซ้อนของ
ระบบนิเวศที่สร้างความหลากหลายแก่กิจกรรมชาติ ทำลายความมั่นคงเชิงนิเวศวิทยา (Ecological
Stability) ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของระบบความสัมพันธ์ ผลกระทบต่อระบบนิเวศนี้เป็น
ประเด็นใหม่ที่กลุ่มฝ่ายอนุรักษ์ยกมาเป็นเหตุผลให้หน่วยงานคัดค้านโครงการพัฒนาต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา
โดยเฉพาะในโครงการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งมีผลทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพ
แวดล้อมค่อนข้างมาก รวมถึงการที่ต้องตัดไม้ทำลายป่าอยู่ด้วย

ระบบนิเวศกับผลกระทบ เป็นส่วนที่ถูกละเลยอยู่เสมอในการจัดทำสินค้าและบริการ
สาธารณะ ทั้งในระดับเอกชนและรัฐบาล หากเป็นเรื่องของเอกชน ก็มักจะละเลยด้วยเหตุผลของการมุ่ง
แสวงหากำไร แต่หากเป็นการผลิตหรือจัดทำสินค้าสาธารณะของรัฐเอง หากเกิดการละเลยขึ้น
ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนค่อนข้างมาก เนื่องจากสินค้าสาธารณะของรัฐเป็นผู้ผลิตมักเป็นสินค้า
สาธารณะขนาดใหญ่ที่มีผลเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก

กฎของระบบนิเวศที่นำมาใช้สรุปได้ ดังนี้ 38

1. Law of Minimum "สิ่งมีชีวิตทุกชนิดต้องการสิ่งที่เป็นต่อการดำรงชีวิต ในอัตราส่วนที่ไม่เท่ากันและค่าความต้องการนี้จะมีค่าใกล้เคียง กับค่าต่ำสุดของแต่ละ Specy จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้"

2. Law of Maximum ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุด ที่ทำให้สิ่งมีชีวิตต่างๆ ในระบบนิเวศทนทานได้ไม่ล้มตายไป

3. Law of Heterogeneity เป็นกฎเกี่ยวกับความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศ

4. Law of Climatic Stability เป็นกฎของความคงที่ของบรรยากาศ

5. Law of Environmental Strain คือกฎของความบีบคั้นของสิ่งแวดล้อม (สิ่งมีชีวิตจะดำรงอยู่ได้ถ้าสมรรถนะของสิ่งแวดล้อมรับได้)

6. Laws of Thermodynamics คือกฎการถ่ายเทพลังงาน³⁹ ซึ่งเป็นหลักการทางนิเวศวิทยาที่มีความสำคัญมากในการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นได้ของอาศัยพลังงานรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบของพลังงานไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการเกิดการทางาน หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในกระบวนการพัฒนาโดยปกติ พลังงานที่ใช้ เช่น พลังงานไฟฟ้าจะไม่สามารถก่อให้เกิดงาน หรือการเปลี่ยนแปลงได้โดยตรง แต่ต้องเปลี่ยนเป็นพลังงานในรูปแบบอื่นก่อน เช่น เป็นพลังงานความร้อน พลังงานน้ำ กระบวนการพัฒนาบางประเภทอาจจะต้องอาศัย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของพลังงานหลายขั้นตอน สิ่งจะสามารถใช้ประโยชน์จากพลังงานได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวสิ่งเป็นหน้าที่ของ ผู้รับผิดชอบหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่จะต้องศึกษาและพิจารณาห้รอบคอบว่าผลที่จะได้รับจากการพัฒนา เมื่อเทียบกับพลังงานที่ต้องใช้คุ้มกันหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการสูญเสียระบบนิเวศ

โครงสร้างของระบบนิเวศที่สำคัญมีดังนี้คือ⁴⁰

1. องค์ประกอบที่ไม่มีชีวิต (Abiotic Compounds) ประกอบด้วย

- อินทรีย์สาร (Organic Compounds) เช่น พืช ผักผลไม้ สัตว์ที่ตายแล้วอยู่บนดิน
- อนินทรีย์สาร (Inorganic Compounds) ได้แก่แร่ธาตุต่างๆ

2. องค์ประกอบที่มีชีวิต (Biotic Compounds) ประกอบด้วย

- ผู้ผลิต (Producer)

ซึ่งมีทั้งผู้ผลิตที่เป็นพืช เรียกว่า ผู้ผลิตขั้นปฐมภูมิ ซึ่งอาศัยแสงแดดในการสังเคราะห์แสง และผู้ผลิตที่เป็นเมมเบรย์ เรียกว่า ผู้ผลิตขั้นทุติยภูมิ ซึ่งผลิตจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว

- ผู้บริโภค (Consumer) แบ่งเป็น

- ผู้บริโภคปฐมภูมิ คือสัตว์กินพืช พืชกินพืช
- ผู้บริโภคทุติยภูมิ คือสัตว์กินสัตว์
- ผู้บริโภคตติยภูมิ คือสัตว์ที่กินทั้งสัตว์ทั้งพืช
- ผู้สลาย (Decomposer) เช่น เชื้อรา แบคทีเรีย
- ผู้ผลิต - ผู้บริโภค (Prosumer) คือการที่มนุษย์เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคในเวลาเดียวกัน เช่นชาวไร่ขายผลผลิตแล้วนำมาทานเอง เป็นค้าใช้เอง เป็นต้น

3. องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม

- อุณหภูมิ
- แสง
- น้ำ
- ดิน
- ความชื้น

ลักษณะของระบบนิเวศทั้งโดยกฎ 6 ประการดังกล่าวและโดยโครงสร้างของระบบ จะมีความสมดุลโดยธรรมชาติอยู่แล้ว สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นมาเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนต่อระบบนิเวศ สิ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทันที การผลิตสินค้าและบริการสิ่งๆ เป็นอย่างยิ่งที่ผู้ผลิตจะต้องคำนึงถึงเรื่องนี้อยู่ เพราะการผลิตที่เป็นการทำลายรูปแบบความสมดุลนี้ ซึ่งนิเวศอันซับซ้อน ที่สร้างความหลากหลายแก่โลกธรรมชาติใบนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางชีวภาพ (Biosphere) ให้ก้าวไปสู่วิกฤตการณ์ ทำให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงขีดสุดทั้งหลายก็ไม่อาจยังชีพอยู่ได้อีก⁴¹

ผู้ศึกษาจะใช้กฎ ของระบบนิเวศทั้ง 6 ประการข้างต้นและกรอบโครงสร้างของระบบนี้ ในการวิเคราะห์เชิงอ้อม กับหลักการเรื่องผลกระทบภายนอกของโครงการสร้างเขื่อนใน 3 โครงการดังกล่าวในหัวข้อที่ 9.4 เนื่องจากเป็นลักษณะของโครงการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศในเรื่องผลกระทบต่อคนข้างมาก และเป็นประเด็นหลักของฝ่ายคัดค้านโครงการอยู่ตลอดเวลา ผู้ศึกษาจึงจะวิเคราะห์ว่า ผลของโครงการเมื่อวิเคราะห์ตามกฎทั้ง 6 ประการและตามกรอบโครงสร้างของระบบแล้ว มีผลกระทบต่อความสมดุลตามธรรมชาติของระบบนิเวศอย่างไร มากน้อยเพียงใด และมีวิธีที่จะแก้ไขเยียวยาหรือหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ ในลักษณะใด

10. ตัวแบบความสมดุลเชิงระบบของทรัพยากร⁴² เป็นตัวแบบที่เสนอแนวคิดที่ว่า ระบบเป็นองค์รวมที่ผสมผสานส่วนย่อยๆ เข้ามาอยู่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว โดยแต่ละส่วนย่อยจะมี

ปฏิบัติกันแล้วในลักษณะที่พหุภาคัยกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันในด้านลักษณะของกระบวนการที่ประสานกลมกลืน จนทำให้มีคุณสมบัติที่ไม่อาจตัดส่วนเหลือเพียงคุณสมบัติของส่วนย่อยๆ ได้ และคุณสมบัติดังกล่าวจะสูญเสียไป ถ้าองค์รวมถูกชำแหละออกเป็นส่วนย่อยๆ ไม่ได้จะเป็นการแยกย่อยในทางกายภาพชีวภาพหรือทางทฤษฎี กล่าวได้ว่าองค์รวมย่อยมีคุณสมบัติเฉพาะที่ไม่อาจเข้าใจได้ โดยการชำแหละย่อยออกไป และถึงแม้จะนำคุณสมบัติของส่วนย่อยมารวมกัน ก็ไม่สามารถทำให้มีคุณสมบัติเทียบได้กับองค์รวมเดิม

หากที่กล่าวมาอาจสรุปคุณสมบัติของระบบได้ว่า ประกอบด้วย (1) มีความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนย่อย (2) มีการปฏิบัติงานอย่างผสมผสานพร้อมเพรียง (3) มีเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (4) มีการควบคุม (5) มีลักษณะเปิด (6) มีการแปลงรูปทรัพยากร (7) มีการเชื่อมสภาพทางลบ (8) การขยายความแตกต่าง (9) ความเต็มอภาคของการดำเนินการ (10) มีพรมแดน

สภาพความเชื่อมวัตรของสิ่งแวดล้อมและการถูกทำลายของระบบในเขต จากการผลิตสินค้าสาธารณะ เป็นภาระละเอียดความสัมพันธ์ ซึ่งระบบดังกล่าวข้างต้น

วางแผนของการพัฒนาในระบบที่มีความสำคัญก็คือ ระบบของทรัพยากร ซึ่งสามารถได้ 4 ประเภทด้วยกันคือ

1. ระบบของทรัพยากรทางกายภาพ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่าง ดิน น้ำ อากาศ และแร่ธาตุ
2. ระบบของทรัพยากรทางชีววิทยา ได้แก่ ระบบชีววิทยาทั้งในน้ำและบนบก
3. ระบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ได้แก่ การนำเอาทรัพยากรทางกายภาพและชีววิทยา เข้ามาใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
4. ระบบคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับคุณภาพระหว่างระบบทรัพยากร ทางกายภาพและชีววิทยากับระบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น การตั้งถิ่นฐาน สถานะสุขภาพ ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบของทรัพยากรเช่นเดียวกัน และระบบทั้ง 4 ข้างต้นเป็นระบบที่มีกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้ง ถองแท้ ดังในมนุษย์ต้องเข้าใจว่า การตัดสิ่งแวดล้อมและการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบทั้ง 4 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากโครงการพัฒนาทั้งหลาย กระทำในลักษณะที่รักษาการหมุนเวียนของทรัพยากรให้อยู่ในสภาพสมดุล การเคลื่อนย้ายของทรัพยากรจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถรักษาระบบให้ดำรงคงอยู่ต่อไป แต่ถ้าขาดดุลยภาพในการใช้ทรัพยากร "โคหนามกรรมของสิ่งแวดล้อม" ก็เป็นที่ต้องเกิดขึ้น

* โดยเหตุนี้ " จริยธรรมของความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากร " จึงเป็นจริยธรรมแนวใหม่ อีกประการหนึ่งที่พึงคำนึงถึง คือไปกับประเด็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วย

* สาระสำคัญของจริยธรรมใหม่นี้ "การดำเนินกิจการใด ก็ตามที่มีแนวโน้มทำให้ความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากรขาดดุลยภาพ พึ่งหลีกเลี่ยง"

เนื่องจาก การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า มีนโยบายสำคัญในด้านผลกระทบของโครงการต่อความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากร โดยทรัพยากรที่อาจเป็นได้ของนามาใช้ในการผลิตสินค้าสาธารณะคือ เขื่อน นี้มี 2 ประเภทคือ

1. ทรัพยากรที่สร้างทดแทนได้ (Renewable Resources) คือ ป่าไม้ แหล่งน้ำ ซึ่งถ้าใช้ไม่ถูกต้องจะทาให้คุณภาพเสื่อมลง และจะก่อให้เกิดความเสียหาย แก่เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งคุณภาพของชีวิตมนุษย์ ดังนั้นการบริหารคุณภาพจึงเป็นหลักการสำคัญ สำหรับทรัพยากรประเภทนี้

2. ทรัพยากรเปลี่ยนแปลงได้ (Mutable Resources) เช่น อากาศ ดิน น้ำ เป็นต้น ซึ่งถ้าใช้เกินขีดจำกัดที่สามารถรองรับได้ จะส่งผลกระทบต่อทั้งการใช้ทรัพยากรอื่น และคุณภาพชีวิต มลพิษ เป็นได้ของอย่างที่ดีของการใช้ทรัพยากรเกินสมควรขณะที่มีอยู่ ดังนั้นการบริหารอัตราการรองรับ จึงเป็นหลักการสำคัญสำหรับทรัพยากรประเภทนี้

ผู้ศึกษาจะใช้ตัวแบบความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากรและจริยธรรมของความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากรประสานกับแนวคิด เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตสินค้าสาธารณะในโครงการพัฒนาต่างๆ (งานที่ 9.5) , แนวคิดความเกี่ยวข้องระหว่างนิเวศวิทยากับสินค้าและบริการสาธารณะ (งานที่ 9.6) และแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกของสินค้าและบริการสาธารณะ (งานที่ 9.4) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในด้านความเป็นเหตุเป็นผลต่อกันเพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการสร้างเขื่อนใน 3 โครงการต่อความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากร และระบบนิเวศวิทยา ทั้งผลกระทบในระดับภูมิภาค (งานที่) และมหภาค (ภาพรวม ทั้งประเทศ - นอกพื้นที่) ว่ามีหรือไม่ ในลักษณะใด มากน้อยเพียงใด และรัฐสามารถแก้ไขเยียวยาได้ในระดับใด ? มีการใช้จริยธรรมของความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากร ควบคู่ไปกับการผลิตสินค้าสาธารณะในกรณีนี้ด้วยหรือไม่ เพียงไร ในส่วนของรัฐ ทั้งนี้เพราะความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากร มีขอบเขตกว้างไกลกว่าวงจำกัด และยืดโยงถึงกันหมด ดังนั้นการทำลายความล้มเหลวเชิงระบบของทรัพยากรในพื้นที่หนึ่ง ก็อาจส่งผลกระทบไปยังพื้นที่อื่น ๆ ได้ด้วย เช่นการทำป่าในพื้นที่หนึ่ง ก็อาจเกิดความแห้งแล้งได้ เป็นบริเวณกว้างขวางหรือ เมื่อไม่มีป่าที่ละดูตกับน้ำฝนที่ตกลงมา น้ำป่าก็อาจจะไหลบ่าท่วมพื้นที่ราบได้จนบริเวณกว้างเช่นกัน อาจละทิ้งหลายจังหวัดหรือเป็นภาค

เป็นการมีเวทีทางภาคใต้ครั้งแรก ซึ่งเหตุผลจากการทำอย่างนี้อาจมีหลายสาเหตุ เมื่อเร็วๆ นี้เป็นต้น

* บทสรุปของบทที่ 2

ผู้ศึกษาจะใช้ตัวแบบ (Model) จำนวน 9 ตัวแบบดังต่อไปนี้คือ

1. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)
2. ตัวแบบระบบ (System Model)
3. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)
4. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)
5. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)
6. ตัวแบบการตัดสินใจ (Decision Model)
7. ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)
8. ตัวแบบคืบหน้าเพิ่มขึ้น (Incremental Model)
9. ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงระบบของทรัพยากร

และแนวคิด (Approach) จำนวน 8 แนวคิด ดังมีคือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาเบื้องต้นของการบริหารสินค้าสาธารณะ
4. แนวคิดเกี่ยวกับความเกี่ยวพัน , การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลิตและจัดสรรสินค้าสาธารณะ
5. แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ
6. แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกของสินค้าและบริการสาธารณะและการแทรกแซงของรัฐ
7. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการผลิตสินค้าสาธารณะในโครงการพัฒนาต่างๆ
8. แนวคิดความเกี่ยวข้องระหว่างระบบนิเวศวิทยา กับสินค้าและบริการสาธารณะ

เพื่อเป็นการอุป และเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ความเป็นแบบกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐ ในการมีศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง

- โครงการสร้างเขื่อนน้ำโจน
- โครงการสร้างเขื่อนแก่งกรุง
- โครงการสร้างเขื่อนปากมูล

ทั้งนี้แสดงการวิเคราะห์โดยวิธีจากเอกสาร ในแนวมิติทางสังคมศาสตร์

เชิงอรรถ

บทที่ 2

1. Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave , Public Finance In Theory And Practice , Fifth Edition (N. Y ; Mc Graw - Hill , 1989)
2. ความเห็นในแง่เรื่องการพิจารณาความเป็นต้นเค้าสาธารณะ ของงานวิชาการยังมีที่แตกต่างกันอยู่มาก ความเห็นในแง่แนวทางที่ผู้ศึกษานามว่าข้างถึงงานชิ้นนี้ อ้างตามแนวคิดของ Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave (งานเชิงอรรถหมายเลข 1)
3. R. A. Musgrave & P. B. Musgrave , Ibid.
4. R. A. Musgrave & P. B. Musgrave , Ibid.
5. R. A. Musgrave & P. B. Musgrave , Ibid.
6. ปกรณ์ ปรียากร, การกำหนดนโยบายของรัฐ : บทวิเคราะห์ปัญหาและทางออกของประเทศกำลังพัฒนา , พัฒนาการศาสตร์ , 17/1 (มกราคม 2520) , น.2
7. อัครกฤษณ์ นรวิวัฒน์ดุจการ , นโยบายกับการบริหารราชการ , พัฒนาการศาสตร์ , 19/1 (มกราคม 2520) , น.31
8. Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, Power and Society, (New Haven : Yale University Press , 1970) p.71
9. David Easton, The Political System : An Inquiry into the State of Political Science, (New York : Alfred A Knopf, 1953)
10. ปกรณ์ , อ้างแล้ว , น.3
11. Yehzekel Dror, Public Policymaking Reexamined, (Scranton, Penn : chandler, 1968) p.12-16
12. Thomas R. Dye , Understanding Public Policy , (Englewood Cliffs , N.J. : Prentice-Hall , Inc, 1984 , Fifth Edition) , P. 23
13. ปกรณ์ , อ้างแล้ว , น.4
14. Lynton K. Caldwell., "Environment : A New Focus For Public Policy" Administrative Questions And Political Answers (eds.) Claude E. Hawley & Ruth Weintraub Princetion : D. Van Nostrand , 1966, P.309, อ้างาน เดวิด ฮูว์ตัน,

นโยบายสาธารณะและการวางแผน หนโดยที่ 3, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร :
ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ ชวนพิมพ์ ; 2534) , น.84-85

15. Thomas R. Dye , Understanding Public Policy , (Englewood
Cliffs , N.J. : Prentice-Hall , Inc, 1984 , Fifth Edition) , P. 23

16. Ibid., P. 40-42

17. Ibid., P. 41

18. Ibid., P. 26-28

19. Ibid., P. 26-28

20. Ibid., P, 28-30

21. ธงชัย คุ้มเดื่องค์ , องค์การและการบริหาร , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ,
2533) , น. 210

22. Lee Roy Beach And Terence R. Mitchell , "A Contingency Model
For The Selection of Decision Strategies" , Academy of Management
Review, 3 (July , 1978) : p.p. 39-49

23. Thomas R. Dye , Ibid., P. 30-33

24. Ibid., P. 35-37

25. Amitai Etzioni , "Mixed - Scanning : A Third Approach To
Decision Making", Public Administration Review 27 (December , 1967), P.
385-397

26. ดรพิทย์ มีมาก , เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชา การบริหารสินค้าและบริการ
สาธารณะ , ภาคการศึกษาพิเศษ / 2534 (เมษายน 2535), หลักสูตรปริญญาโท ภาคพิเศษ
ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

27. ดรพิทย์ มีมาก , เพิ่งอ้าง

28. ดรพิทย์ มีมาก , อ้างแล้ว

29. เกริกเกียรติ พิพัฒน์ไธรรรม , การตั้งลำดับการตัดสินใจและการกระจาย ,
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2529) , น. 155 - 162

30. เกริกเกียรติ พิพัฒน์ไธรรรม , เพิ่งอ้าง , น. 637

31. มรงค์ ฒ เชียงใหม่, มดพิษสังแสดด้อม , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

