

การจัดทำนโยบายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศึกษาวิเคราะห์จากข้อความคิดไปสู่
การประเมินผล (Fabriquer les politiques publiques de la République française :
de la conception à l'évaluation)*

ดร.พัชมา จิตรมहीมา**

การจัดทำนโยบายสาธารณะ (fabriquer les politiques publiques) เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางนโยบายและดำเนินการตามกรอบนโยบายแห่งรัฐ โดยรัฐ (État) เป็นชุมชนทางการเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งมีดินแดนที่แน่นอน มีรัฐบาลเดียวกัน^๑ ใช้อำนาจอธิปไตย (souveraineté) โดยมีอำนาจบังคับเหนือประชาชน มีความเป็นเอกราช และมีความเป็นอิสระ เมื่อพิจารณาในแง่สังคมวิทยา (sociologie) แล้ว รัฐถือเป็นกลุ่มของมนุษย์ที่อยู่บนดินแดนที่กำหนดแห่งหนึ่ง โดยมีดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ และมีการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นของตนเอง^๒

อำนาจทางการเมือง (pouvoir politique) เป็นอำนาจที่กำหนดขึ้น โดยอยู่ในกรอบอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายอำนาจและใช้อำนาจดังกล่าวในระดับชาติ และในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจที่มักกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (droit constitutionnel)^๓ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ (Constitution française du 4 octobre 1958)^๔ หมวด ๓ รัฐบาล (TITRE III –Le Gouvernement) มาตรา ๒๐^๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายแห่งชาติ (politique de la Nation)

*พัชมา จิตรมहीมา, “การจัดทำนโยบายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศึกษาวิเคราะห์จากข้อความคิดไปสู่การประเมินผล (Fabriquer les politiques publiques de la République française : de la conception à l'évaluation)”, *บทความเชิงสรุปจากโครงการหลักสูตร Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation ณ สถาบันการปกครองชั้นสูงแห่งชาติฝรั่งเศส (ENA : l'École Nationale d'Administration) สาธารณรัฐฝรั่งเศส*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๒, หน้า ๑-๒๗.

**ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Docteur en droit, Droit public, Université Paul Cézanne–Aix-Marseille III)

^๑การรวมตัวและก่อตั้งเป็นรัฐนั้นจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานอย่างน้อยสามประการ คือ ประชากร (population) ดินแดน (territoire) และอำนาจในการจัดองค์กร (pouvoir organisé) แห่งรัฐ (Bernard Stirn et Yann Aguila, *Droit public français et européen*, Paris : Presses de Sciences Po : Dalloz, Coll. « Amphithéâtre (Paris) », 2014, p. 21.)

^๒André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e édition, Paris : Montchrestien, 1980, p. 97.

^๓Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22^e édition, Paris : Armand Colin, Coll. « U. Droit public », 2003, p. 40.

^๔รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ห้า (la Cinquième République française) ซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายสูงสุดภายในประเทศ (norme juridique suprême du pays) ที่มักเรียกกันโดยย่อว่า รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ (Constitution de 1958)

^๕มาตรา ๒๐ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายแห่งชาติ

รัฐบาล (Gouvernement) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Premier ministre) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (มาตรา ๘^๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘) รัฐมนตรีช่วยนายกรัฐมนตรี (Ministre auprès du Premier ministre) ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า เลขาธิการแห่งรัฐของนายกรัฐมนตรี (Secrétaire d'État auprès du Premier ministre) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ (Ministres) และผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เรียกว่า เลขาธิการแห่งรัฐของรัฐมนตรี (Secrétaire d'État auprès du ministre) ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและเลขาธิการแห่งรัฐนั้นถือเป็นสมาชิกของรัฐบาล (membres du Gouvernement) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Président de la République) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๘ วรรคสอง)^๗

ที่มาและกรอบแห่งกฎหมายในการจัดทำนโยบายสาธารณะ

บทบัญญัติมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ นั้น กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (pouvoir exécutif) รวมทั้งเป็นผู้กำหนดและดำเนินการด้านนโยบายแห่งชาติ โดยมีอำนาจในการกำหนดหรือจัดการเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองและกองทัพ รวมทั้ง ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว^๘ การดำเนินการของรัฐบาล จึงต้องมีการวางแผนนโยบายและดำเนินการขับเคลื่อนตามแผนงานที่วางไว้ ซึ่งนโยบายของรัฐบาล เป็นแผนงานที่ดำเนินการเพื่อส่วนรวม จึงเรียกว่า นโยบายสาธารณะ (politiques publiques)

ให้รัฐบาลกำหนดหน่วยงานทางปกครองและกองทัพ

รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐
(Article 20. – Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.)

๖มาตรา ๘ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกจากรัฐบาล

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกอื่น ๆ ของรัฐบาล และให้สมาชิกเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

(Article 8. – Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.)

^๗Guillaume Bernard, Bernard de Gunten, Arlette Martin et al., *Les institutions de la France*, Paris : Nathan, DL, Coll. « Repères pratiques Nathan », 2014, p. 40.

^๘Philippe Ardant, *Les institutions de la Ve République*, 7^e édition, Paris : Hachette, Coll. « Les Fondamentaux. Droit, sciences politiques », DL 2001, p. 78.

การดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (après la seconde guerre mondiale) ในสหรัฐอเมริกา (États-Unis) ซึ่งเริ่มมีการศึกษางานด้านวิชาการที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่องและเกิดความแพร่หลายไปทั่วโลก^๙ ผลการศึกษาทำให้เกิดวิธีการอันหลากหลายของงานด้านนโยบายสาธารณะ นำไปสู่การอภิปรายเรื่องนโยบายสาธารณะในระดับชาติ การศึกษาวิจัยด้านนโยบายสาธารณะมีขอบข่ายที่เพิ่มมากขึ้น โดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงด้านการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมขยายไปถึงด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การสาธารณสุขที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะให้ผลลัพธ์ที่มีคุณค่ายิ่งขึ้นนั้น ควรคำนึงถึงประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศด้วย การจัดทำนโยบายสาธารณะในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นจึงมิได้พิจารณาแต่เพียงด้านองค์ประกอบของกลุ่มสังคมระหว่างประเทศในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น (composition des groupes sociaux d'un pays) แต่ควรพิจารณาทั้งด้านสังคมวิทยา (sociologique) โดยรวมถึงประวัติศาสตร์ทางสังคมซึ่งแสดงถึงวิวัฒนาการในกลุ่มสังคมระหว่างประเทศด้วย^{๑๐}

โดยทั่วไปแล้ว แต่ละรัฐนั้นจะกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นจากการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมือง โดยดำเนินการตามกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การวางแผนและพัฒนา นโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ (droit constitutionnel) ย่อมถือเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับกฎหมายสูงสุดภายในประเทศ ทั้งนี้ แทบทุกรัฐมักจะมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Constitution écrite)^{๑๑} เป็นของตนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการมีรัฐธรรมนูญในบางประเทศอาจถือเป็นการก่อตั้งรัฐ (acte fondateur d'un État) โดยในบางประเทศนั้น การมีรัฐธรรมนูญมิได้เป็นการแสดงแต่เพียงการเกิดขึ้นของรัฐเท่านั้น แต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญอาจเป็นการแสดงโอกาสแห่งการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศได้ หากพิจารณาในแง่ทางการเมืองแล้ว การให้รัฐธรรมนูญยังเป็นการยอมรับว่าอำนาจนั้นมิได้มีอย่างไม่จำกัด โดยผู้อยู่ใต้ปกครองและผู้ปกครอง (gouvernés et gouvernants) ต่างยอมรับที่จะจำกัดอำนาจของตนตามขอบเขตแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับนิติรัฐ (Rechtsstaat ภาษาเยอรมัน หรือ État de droit ภาษาฝรั่งเศส) อันหมายถึงรัฐที่ยอมรับการจำกัดอำนาจของตนโดยกฎหมาย อยู่ภายใต้กฎหมาย และเคารพต่อกฎหมาย^{๑๒} ซึ่งมีนัยตรงกันข้ามกับ

^๙Philippe Zittoun, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », *Document en cours de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État*, Lyon : Vaulx-en-Velin, 2017, p. 1.

^{๑๐}Jean-Baptiste Duroselle, « L'étude des relations internationales : objet, méthode, perspectives », *Revue française de science politique*, 2^e année, n° 4, 1952, p. 683.

^{๑๑}รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอาจเป็นบทบัญญัติในฉบับเดียวกัน (texte unique) หรืออาจประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับ (ensemble de lois constitutionnelles) การบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นที่ปฏิบัติและดำเนินการโดยรัฐส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงเป็นรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (constitutions modernes)

^{๑๒}Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 18^e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis Dalloz. Droit public-Science politique », 2000, p. 14.

รัฐตำรวจ (État de police) โดยรัฐตำรวจจะให้อำนาจแก่ผู้ปกครองในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจและดุลพินิจของตนดำเนินการได้ทุกกรณี หากเห็นว่ามีความจำเป็น และสามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ หากเห็นสมควร เนื่องจากรัฐตำรวจเป็นรัฐที่ดำเนินการต่าง ๆ โดยปล่อยให้ผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งสามารถที่จะใช้กำลังและอำนาจบังคับแก่ประชาชนโดยเลือกใช้มาตรการ (sanction) ซึ่งฝ่ายปกครองจะทำการตัดสินใจโดยยึดตนเองหรือคำบัญชา (commandement) จากผู้ปกครองเป็นหลัก^{๑๓}

คำประกาศแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789) ข้อ ๑๖ ได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (droit constitutionnel) ไว้อย่างเหมาะสม โดยข้อ ๑๖ ของคำประกาศดังกล่าวบัญญัติว่า ประชาคมใดที่การประกันแห่งสิทธิไม่ได้รับการรับรอง รวมทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจตามที่กำหนดไว้ ประชาคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่^{๑๔}

หากปราศจากหลักการในเรื่องลำดับศักดิ์แห่งบรรทัดฐาน (hiérarchie des normes) และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ (séparation des pouvoirs) แล้ว ย่อมเกิดปัญหาว่า ต้องดำเนินการเช่นไรจึงจะแสดงให้เห็นประจักษ์ได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการประกันสิทธิพื้นฐาน (droits fondamentaux) ทั้งนี้ ข้อ ๑๖ ของคำประกาศแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้กำหนดในเรื่องการประกันสิทธิพื้นฐานและการแบ่งแยกอำนาจ โดยเกี่ยวข้องกับการมีอยู่แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ประกาศเป็นหลักการอันสูงสุดของกฎหมายฝรั่งเศส^{๑๕} รัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกรอบสำคัญในการจัดทำนโยบายสาธารณะและมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

การจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นภารกิจหลักของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดทำและดำเนินนโยบายสาธารณะให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การสร้างความเข้าใจในภาพรวมและพิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะจะช่วยให้การจัดทำนโยบายสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ข้อความคิดและความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความคิดรวบยอดหรือข้อความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (concept de la politique publique) นั้น เป็นเสมือนการมองภาพใบหนึ่ง เมื่อเห็นภาพองค์รวมทั้งหมดย่อมทำให้เข้าใจโดยคร่าว ๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ แต่เมื่อต้องดำเนินการจัดทำนโยบายสาธารณะแล้ว ผู้มีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวจะพบว่ามีความซับซ้อนมากกว่า (plus compliqué) ภาพรวมที่มองเห็น อย่างไรก็ตาม

^{๑๓}Jean-Pierre Henry, « Vers la fin de l'État de droit ? », *Revue du droit public*, 1997, p. 1207.

^{๑๔}Article 16. – Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

^{๑๕}Thierry S. RENOUX, « Théorie des droits fondamentaux, hiérarchie des normes et séparation des pouvoirs », *Protection des libertés et droits fondamentaux, sous la direction de Thierry S. RENOUX*, Paris : La Documentation française, DL, Coll. « Les notices », 2007, p. 31.

นโยบายสาธารณะนั้นจะมีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มมากขึ้นหากมีการพิจารณาจากมุมมองของแต่ละคน เนื่องจากการมีวิสัยทัศน์อันแตกต่างกัน (*vision différente*)^{๑๖}

นโยบายสาธารณะเป็นข้อความคิดของศาสตร์ทางการเมืองที่กำหนดให้มีการดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจสาธารณะ (*puissance publique*) และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานแผ่นดิน (*légitimité gouvernementale*) ตามกรอบที่กำหนดไว้ของสังคมและเขตพื้นที่ที่จัดทำนโยบายสาธารณะดังกล่าว^{๑๗}

นโยบายสาธารณะเป็นหลักที่จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านอำนาจบริหารของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายและการปฏิบัติของสถาบันต่าง ๆ หากพิเคราะห์ด้านสังคมวิทยาทางการเมือง (*sociologie politique*) แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นเป็นการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาถึงที่มาและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (*science administrative*) อีกด้วย โดยการศึกษาดังกล่าวมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์และประเมินผลทางการปฏิบัติหน้าที่ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ซึ่งได้รับมอบหมายหรือไม่ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังอาจกำหนดให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันในการใช้อำนาจสาธารณะ โดยมีมุมมองที่มีความเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการไปตามสถานการณ์ที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ โดยอาจมีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านความสามารถในการใช้อำนาจสาธารณะในการจัดการให้เป็นไปตามที่กำหนดและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมต่อส่วนรวมและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการวางแผนการปฏิบัติตามกลยุทธ์สาธารณะ (*stratégie publique*) ซึ่งมีการวางแผนงานไว้ในระยะเวลาต่าง ๆ เช่น แผนระยะเวลายาวสั้น แผนระยะเวลายานกลาง หรือแผนระยะเวลาดำเนินการยาวนาน ทั้งนี้ เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะนั้นอาจมีเนื้อหาในลักษณะต่าง ๆ เช่น การกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน สุขภาพ ครอบครัว ที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การฝึกอบรมวิชาชีพ การศึกษาวิจัย การปฏิบัติงานภาครัฐ การแก้ไขวิกฤตการณ์ หรือข้อบกพร่องต่าง ๆ

ความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น อาจพิจารณาจากองค์ประกอบพื้นฐานของนโยบายสาธารณะได้ ดังนี้^{๑๘}

๑. การร่วมกันตัดสินใจหรือร่วมกันทำกิจกรรม (*ensemble de décisions et d'activités*) กล่าวคือ นโยบายสาธารณะนั้นเป็นการตัดสินใจร่วมหรือดำเนินกิจกรรมร่วมกัน (*décision ou activité unique*) เช่น การประกาศเจตจำนงทางการเมือง (*déclaration d'intention politique*) โดยการประกาศ

^{๑๖}Nicolas Subileau, « Qu'est-ce qu'une politique ? Définition et élaboration » et « Acteurs et dimensions évaluatives », *Document en cours de l'ÉNA pour le Programme ; Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation*, Lyon : Université d'été FPP, 2019, p. 4.

^{๑๗}Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Directeur de la publication, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Paris : Sciences Po. Les Presses, DL, Coll. « Références », 2014, p. 420.

^{๑๘}Nicolas Subileau, « Qu'est-ce qu'une politique ? Définition et élaboration » et « Acteurs et dimensions évaluatives », *Document en cours de l'ÉNA pour le Programme ; Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation*, p. 11.

เจตจำนงดังกล่าวอาจแสดงผ่านทางพรรคการเมือง (partis politiques) ซึ่งพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญใน
การดำเนินงานในระบบการเมือง (régimes politiques)^{๑๙}

๒. อย่างน้อยต้องมีการทำให้เกิดความเห็นที่มีความสอดคล้องกันในเรื่องของเจตนารมณ์
(cohérentes, au moins, intentionnellement) การตัดสินใจหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมนั้น
อาจมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันได้ แต่ต้องดำเนินการให้มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องเจตนารมณ์ เช่น
หากรัฐจะดำเนินการจัดเก็บภาษีเพิ่มจากการบริโภคน้ำมัน รัฐควรดำเนินการให้ประชาชนมีความเห็น
สอดคล้องกันในเรื่องเหตุผลด้านการเงินการคลังและการเมืองที่ต้องการประหยัดพลังงาน (raisons fiscales
et politiques d'économie d'énergie) หน้าที่หลักของรัฐ คือ การป้องกันประเทศ (défense du
territoire) การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (relations entre États) การรักษาความ
สงบเรียบร้อย (maintien de l'ordre) การวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (établissement des règles de
droit) และการลดความเหลื่อมล้ำ (réduction des inégalités)^{๒๐} นอกจากนี้ที่ดังกล่าวแล้ว รัฐยังมีหน้าที่
ที่สำคัญอีกกรณีหนึ่ง คือ การธำรงไว้ซึ่งความช่วยเหลือในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
(transformations économiques et sociales) ดังนั้น การทำให้สังคมเกิดความเห็นสอดคล้องกันตาม
เจตนารมณ์แห่งรัฐ จึงเป็นกรณีที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ต้องเผชิญกับอุปสรรคในประเด็น
ข้อขัดแย้ง ซึ่งทำให้สามารถดำเนินนโยบายสาธารณะบรรลุผลสำเร็จลงได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๓. ดำเนินการโดยผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ (prise par des acteurs publics) นโยบาย
สาธารณะนั้นต้องดำเนินการโดยผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนอาจดำเนินการ
ดังกล่าวได้ หากได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ การตัดสินใจและการดำเนินการที่ดำเนินการโดย
ภาคเอกชน (acteurs privés) ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ เช่น การให้ป่าแก่ที่เป็นการส่งเสริมธุรกิจโดย
สมาคมธุรกิจ (associations d'entreprises) ดังนั้น การตัดสินใจหรือดำเนินกิจกรรมด้านนโยบายสาธารณะ
จึงอาจดำเนินการได้ทั้งจากผู้มีอำนาจของรัฐหรือจากเอกชนที่ได้รับมอบหมายก็ได้^{๒๑}

๔. มีระดับที่แตกต่างกันของการดำเนินการในเชิงรูปธรรม (à différents niveaux de
concrétisation) การตัดสินใจในด้านนโยบายสาธารณะนั้นยังคงต้องดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ต้อง
คำนึงถึงหลักการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้ไม่ต้องมาดำเนินการปรับเปลี่ยนแก้ไขในภายหลัง (sans être appliqués par la suite)
นอกจากนี้ การจัดทำนโยบายสาธารณะจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (intérêt général) โดยแนวคิด
เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมนั้นจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกฎหมายปกครอง (droit administratif) ซึ่งเป็น

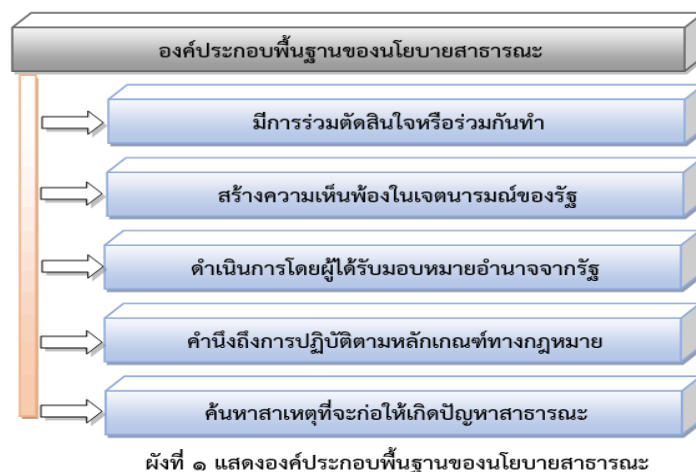
^{๑๙}Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, pp. 128-129.

^{๒๐}Dominique Grandguillot, *L'essentiel des institutions politiques et administratives de la France*, 12^e édition, Paris : Gualino-Lextenso éditions, DL, Coll. « Les carrés », 2015, p. 16.

^{๒๑}Nicolas Subileau, « Qu'est-ce qu'une politique ? Définition et élaboration » et « Acteurs et dimensions évaluatives », *Document en cours de l'ÉNA pour le Programme ; Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation*, p. 6.

กฎหมายที่เป็นอำนาจและควบคุมการทำกิจกรรมทางปกครองอีกด้วย กรณีนี้จึงหมายถึงการคำนึงถึงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายนั่นเอง^{๒๒}

๕. มุ่งหมายที่จะให้มีผลต่อพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสาเหตุของปัญหาสาธารณะที่จะดำเนินการแก้ไข (*visant à influencer le comportement de groupes cibles à l'origine du problème public à résoudre*) กล่าวคือ การตัดสินใจหรือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะนั้นอาจไม่ตรงตามเป้าหมายได้ หากไม่มีการค้นหาสาเหตุของปัญหาสาธารณะที่จะทำการแก้ไข เช่น การประกาศลดค่าเงินโดยไม่คำนึงถึงพฤติกรรมอันเป็นสาเหตุหลักที่เกิดขึ้น (*dévaluation de la monnaie sans anticipation des comportements induits*) หน้าที่สำคัญของรัฐในยุคสมัยใหม่ที่จะต้องดำเนินการ คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้ ทำให้รัฐมีหน้าที่อันสำคัญสองประการ (*deux fonctions essentielles*) คือ (๑) หน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกิจกรรมของสมาชิกในสังคม โดยไม่ใช่เพียงแต่การวางหลักเกณฑ์ไว้เท่านั้น แต่รัฐจะต้องใช้บังคับหลักเกณฑ์เหล่านั้น (*exécution des règles*) ตามที่รัฐได้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งหน้าที่นี้ถือเป็นบทบาทดั้งเดิมของรัฐ (*rôle traditionnel de l'État*) และ (๒) หน้าที่ในการดำเนินการแก่ประชาชนในด้านการให้บริการและการจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งมีหลากหลายลักษณะ เช่น การบริการด้านไปรษณีย์ การโทรคมนาคม การสร้างถนนทางเดินรถ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันด้านสาธารณสุข การวางแผนการศึกษา ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นบริการสาธารณะของรัฐ (*services publics de l'État*) ที่รัฐจะต้องควบคุม หน้าที่ในกรณีนี้ถือเป็นบทบาทยุคใหม่ของรัฐ (*rôle nouveau de l'État*) ที่มีเพิ่มมากขึ้นตามยุคสมัย^{๒๓} หน้าที่ของรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการปฏิบัติดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อส่วนรวมหรือที่เรียกว่า ปัญหาสาธารณะ ขึ้นได้ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว รัฐจึงควรจัดทำนโยบายสาธารณะโดยค้นหาสาเหตุของปัญหาดังกล่าวแล้วกำหนดแนวทางที่เหมาะสมที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อส่วนรวมไว้ในนโยบายสาธารณะของรัฐ



^{๒๒}Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 14^e édition, Issy-les-Moulineaux : LGDJ : Lextenso éditions, DL, cop., Coll. « Cours (Montchrestien) », 2015, p. 23.

^{๒๓}Philippe Georges, *Droit public : concours administratifs, DEUG et licence en droit*, 11^e édition, Paris : Sirey, Coll. « Notions essentielles », 1999, p. 17

กระบวนการในการวางแผนงานและจัดทำนโยบายสาธารณะ

กระบวนการในการวางแผนงานและจัดทำนโยบายสาธารณะนั้นอาจมีความซับซ้อนที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สภาวะทางสังคม บทบาทและความสำคัญของฝ่ายบริหาร (l'exécutif) และฝ่ายปกครอง (administrations) ซึ่งเป็นผู้จัดทำแผนนโยบายสาธารณะ รวมทั้งความพร้อมของสถาบันและหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ได้จัดทำขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง และกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการตอบสนองแก่ประชาชนในรูปแบบของการบริการ (service) หรือการประกอบการด้านวิสาหกิจทางมหาชน (entreprise publique)^{๒๔} ทั้งนี้ วิสาหกิจทางมหาชนนี้อาจมีรูปแบบทางกฎหมายได้สองลักษณะ คือ (๑) ลักษณะที่เป็นวิสาหกิจทางมหาชน ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ (établissement public industriel et commercial) โดยถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) และ (๒) ลักษณะที่เป็นบริษัทซึ่งดำเนินการทางพาณิชย์กรรม (société commerciale) อันถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง (personne morale de droit privé)^{๒๕}

เนื่องจากหน้าที่สำคัญของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล คือ การกำหนดและดำเนินนโยบายแห่งชาติ (มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘) การกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐบาลไม่อาจดำเนินการได้โดยเพียงลำพัง ซึ่งจะต้องมีองค์การที่ช่วยดำเนินการและสนับสนุนรัฐบาล และเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายแห่งชาติสามารถดำเนินการต่อไปได้ รัฐบาลจึงมีอำนาจในการกำหนดองค์การ ซึ่งองค์การ (organisations) ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนี้ โดยนัยในทางกฎหมาย (juridiquement) จะเรียกอองค์การนี้ว่า ฝ่ายปกครอง (administrations)^{๒๖} ซึ่งฝ่ายปกครองจะเป็นผู้นำนโยบายสาธารณะไปดำเนินการและปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ตามที่ได้กำหนดและวางนโยบายดังกล่าวไว้

การวางแผนงานและการจัดทำนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนสำคัญ ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดเป้าหมายและทิศทางของแผนงานนโยบายสาธารณะ
๒. การระดมความคิดและการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะ
๓. การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานนโยบายสาธารณะ
๔. การจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะ
๕. การนำเสนอแผนนโยบายสาธารณะแก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ
๖. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
๗. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ

ขั้นตอนเหล่านี้ อาจแยกวิเคราะห์เป็นกรณีตามประเด็นในขั้นตอนดังกล่าวได้ ดังนี้

^{๒๔}Guillaume Bernard, Bernard de Gunten, Arlette Martin et al., *Les institutions de la France*, 64.

^{๒๕}Bernard Stirn et Yann Aguila, *Droit public français et européen*, p. 85.

^{๒๖}Pierre Serrand, *Les actions administratives*, Paris : Presses universitaires de France, Coll. « Droit fondamental. Manuels », 2015, p. 85.

๑. การกำหนดเป้าหมายและทิศทางของแผนงานนโยบายสาธารณะ

การดำเนินงานในกิจกรรมซึ่งเป็นประโยชน์สำคัญต่อส่วนรวมมักมีแนวโน้มในการแทรกแซงของรัฐ (*intervention de l'État*) บรรดารัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบสังคมนิยม (*États socialistes*) หรือรัฐที่เคยตกเป็นอาณานิคมซึ่งได้รับเอกราชจะต้องเข้าดำเนินการดังกล่าว เพราะถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ^{๒๗} หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการวางแผนงานนโยบายสาธารณะของรัฐให้สามารถปฏิบัติและบรรลุผลสำเร็จนั้นอาจประสบปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนและความเป็นไปได้ของการดำเนินการตามแผนงานนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการบริการดำเนินงานปกครองต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวมที่มีความต้องการอันหลากหลาย และแนวคิดในการที่จะดำเนินการตอบสนองความต้องการดังกล่าวมีวิธีการต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่ผลสำเร็จและบรรลุตามความมุ่งหมายได้ แต่วิธีการต่าง ๆ นั้นอาจมีระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน จุดเริ่มต้นในการวางแผนงานนโยบายสาธารณะที่ควรคำนึงถึง คือ เป้าหมาย (*but*) หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการปฏิบัติและดำเนินการไปให้ถึง ซึ่งเป้าหมายนั้นอาจมาจากนโยบายของพรรคการเมือง นโยบายของรัฐ หรือข้อตกลงระหว่างรัฐภาคี ทั้งนี้ ในประเด็นนโยบายของรัฐนั้นยังอาจมีความแตกต่างกันออกไปเนื่องจากรูปแบบรัฐที่มีความแตกต่าง โดยอาจเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว (*États simples ou unitaires*) หรือรัฐรวม (*États composés*) ซึ่งรัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่มีดินแดนของตนโดยมีประชากรที่อยู่ภายใต้องค์การทางการเมืองและทางกฎหมายเดียวกัน (*seule organisation politique et juridique*) อยู่ร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในรัฐโดยมีอำนาจอธิปไตยอันเป็นอิสระ (*souveraineté-indépendance*)^{๒๘} ส่วนรัฐรวมเป็นรัฐที่มีรูปแบบอันซับซ้อนโดยมีประชากรซึ่งอาศัยอยู่ในอาณาเขตอันแตกต่างกันโดยอาจอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองเดียวกัน (*soumis à un même pouvoir politique*) หรืออาจมีประชากรและดินแดนที่ขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองที่มีสองอำนาจหรือมากกว่าสองอำนาจก็ได้^{๒๙}

การกำหนดเป้าหมายที่จะนำมาวางไว้ในนโยบายสาธารณะต้องสามารถดำเนินการได้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ การตั้งเป้าหมายจะต้องพิจารณาและกำหนดหลักการที่สำคัญอันได้แก่

(๑) ความเป็นไปได้ (*possibilité*) โดยเป้าหมายที่วางไว้จะต้องสามารถดำเนินการไปสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ได้ ไม่ใช่เรื่องเลื่อนลอย หรือจินตนาการ หรือการคาดคิดที่เกินเลยไปจากความเป็นจริง

(๒) ความชัดเจน (*limpidité*) การกำหนดเป้าหมายนั้นจะต้องมีความชัดเจน สามารถนำไปอธิบายให้เห็นเป็นรูปธรรม ไม่มีความคลุมเครือ

(๓) กำหนดหรือกรอบเวลาในการดำเนินงาน (*temps de traitement*) ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุด รวมทั้งมีระยะเวลาในการทบทวนความสำเร็จของเป้าหมายที่วางไว้

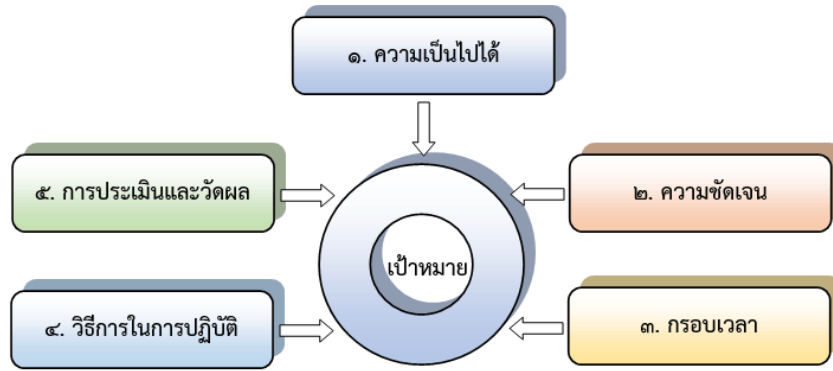
^{๒๗}Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 7^e édition, Paris : Armand Colin, Coll. « U. Droit », 2007, p. 12.

^{๒๘}Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, p. 46.

^{๒๙}Philippe Georges, *Droit public : concours administratifs, DEUG et licence en droit*, pp. 18-19.

(๔) วิธีการในการปฏิบัติ (méthode de pratique) โดยอาจกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และ กระบวนการต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากรที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติ

(๕) การประเมินและวัดผล (évaluation) โดยควรกำหนดวิธีการประเมินและการวัดผลสัมฤทธิ์ของ เป้าหมายที่วางไว้



ผังที่ ๒ แสดงการวิเคราะห์และหลักการสำคัญของเป้าหมายในแผนงานนโยบายสาธารณะ

เมื่อกำหนดเป้าหมายในการวางแผนงานนโยบายสาธารณะแล้ว การดำเนินการเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายนั้นเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งประเด็นนี้ คือ การกำหนดทิศทางในการดำเนินการเพื่อให้ปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์และกรอบแนวทางที่วางไว้ ทั้งนี้ ในการกำหนดทิศทางเพื่อให้ปฏิบัติมุ่งหมายไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ควรมีประสิทธิภาพ ควรต้องกำหนดแผนการทบทวนตามช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ว่ามีอุปสรรคและปัญหาใดเกิดขึ้นบ้าง มีวิธีในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเช่นไร การดำเนินการไปได้เพียงไรแล้ว และจะต้องดำเนินการต่อไปอีกโดยอาศัยระยะเวลาเท่าไร ซึ่งการทบทวนนั้นควรมีการวิเคราะห์และประเมินผลสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ ของแผนงานด้วย นอกจากนี้ ยังควรต้องยึดถือการดำเนินงานอย่างมั่นคง สม่าเสมอ มีความต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถใช้นโยบายสาธารณะนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาในทางการเมืองที่เกิดขึ้นให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในการดำเนินการตามแนวทางของนโยบายสาธารณะที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

๒. การระดมความคิดและการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะ

การระดมความคิดเป็นกระบวนการในการรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และความเห็นจากหน่วยงานและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวางแผนงานนโยบายสาธารณะ เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นแผนการที่จัดทำเพื่อส่วนรวมและมุ่งหมายที่จะให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น จึงควรเปิดกว้างเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม (participation) ซึ่งอาจเปิดรับฟังความคิดเห็นจากส่วนต่าง ๆ โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้นอาจจัดทำแบบสอบถาม หรือการสัมภาษณ์ นอกจากนี้ อาจรับฟังความคิดเห็นจากสื่อสารมวลชน นักการเมือง นักวิชาการ และผู้สนใจที่แสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะ ซึ่งการออกแบบแผนงานจะต้องนำข้อมูลที่ได้จากการระดมความคิดมาวิเคราะห์และเลือกสรรแนวทางที่ให้ประโยชน์ต่อการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ การตัดสินใจดำเนินการบางอย่างที่

สำคัญอาจใช้ประชามติ (référendum) ได้^{๓๐} ซึ่งการประชามตินั้นรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ เช่น มาตรา ๓^{๓๑}
วรรคหนึ่ง กำหนดให้การประชามติเป็นอำนาจในการออกเสียงของประชาชน และมาตรา ๑๑^{๓๒} วรรคหนึ่ง

^{๓๐}การทำประชามติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ห้า เช่น การรับรองสนธิสัญญามาสทริชท์ (Traité de Maastricht) เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๒ การลดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจากเจ็ดปีเหลือห้าปี (Réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat du président de la République) เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๐ การรับรองสนธิสัญญาในการจัดตั้งธรรมนูญแห่งยุโรป (Traité établissant une constitution pour l'Europe) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๕

^{๓๑}มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยแห่งชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางผู้แทน และโดย
การออกเสียงประชามติ

คณะบุคคลหรือบุคคลใด ไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้

การออกเสียงเลือกตั้งสามารถกระทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค และเป็นความลับ

บุคคลสัญชาติฝรั่งเศสที่บรรลุนิติภาวะทั้งเพศชายและเพศหญิง ซึ่งมีสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง เป็นผู้
มีสิทธิเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย

ให้มีรัฐบัญญัติสนับสนุนการมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งหญิงและชายในการเข้าเป็นตัวแทนผู้สมัครรับเลือกตั้งและ
ทำหน้าที่สมัครรับเลือกตั้ง

(Article 3. – La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants
et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution.
Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français
majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et
fonctions électives.)

^{๓๒}มาตรา ๑๑ โดยคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา หรือโดยการเสนอร่วมกันของ
สภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติโดยประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา
ต่อร่างกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ และด้านการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีการอนุญาตรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ แต่อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่าง ๆ

เมื่อการออกเสียงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจักต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะ
จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประกาศใช้
กฎหมายดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับจากวันประกาศผลของการขอความเห็นดังกล่าว

(Article 11. – Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la
durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel,
peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur
des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y

วางหลักให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมาย
ใดที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ และด้านการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีการอนุญาตรับรองสนธิสัญญาได้

ส่วนการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะนั้น มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ การดำเนิน
นโยบายสาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค (*égalité*) ซึ่งเป็นเรื่องความเท่าเทียมกันในสิทธิต่าง ๆ
ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับคำประกาศแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙
(*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*) ข้อ ๑^{๓๓} ซึ่งกำหนดรับรอง
ความเท่าเทียมกันในสิทธิต่าง ๆ (*égaux en droits*) ของมนุษย์ทุกคน และข้อ ๖^{๓๔} ซึ่งรับรองว่าพลเมือง
ทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ศักดิ์ศรี สถานะ และการทำหน้าที่สาธารณะ

หากพิจารณาในทางกฎหมายปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า ตุลาการทางปกครอง (*juge administratif*)
มักจะใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง (*action administrative*) เพื่อให้ปฏิบัติ
โดยยึดถือต่อหลักความเสมอภาคอยู่เสมอ^{๓๕} หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ได้รับรองตามกฎหมายโดยมีค่า
เสมอรัฐธรรมนูญ (*valeur constitutionnelle*) อันเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย (*principe général du*

concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.)

^{๓๓}ข้อ ๑ มนุษย์มีกำเนิดและคงไว้ซึ่งเสรีภาพ รวมทั้งความเท่าเทียมกันในสิทธิต่าง ๆ ความแตกต่างทางสังคม
จะกำหนดให้มีขึ้นได้แต่เพียงในกรณีอื่นเป็นประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น

(Article premier. – Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.)

^{๓๔}ข้อ ๖ กฎหมายเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกัน พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ
โดยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนของตนในการตรากฎหมายนั้น โดยกฎหมายเช่นว่านี้ต้องมีลักษณะเหมือนกันสำหรับทุกคน
ในการคุ้มครองและการลงโทษ พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในสายตาของตนซึ่งเป็นการยอมรับความเท่าเทียมกัน
อันมีต่อบรรดาศักดิ์ศรี สถานะ และการทำหน้าที่สาธารณะตามความสามารถของตน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่อง
ชาติตระกูลและชาติกำเนิดของตน

(Article 6. – La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.)

^{๓๕}Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 10^e édition, Issy-les-Moulineaux : LGDJ : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015, p. 44.

droit) เช่น ความเสมอภาคในการเข้ารับบริการสาธารณะซึ่งจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ^{๓๖} ความเสมอภาคใน
การได้รับการปฏิบัติในหน่วยงานเดียวกัน^{๓๗} ความเท่าเทียมกันของผู้ใช้บริการของรัฐ^{๓๘}

๓. การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของภาครัฐเพื่อเลือกแนวทางในการดำเนินงานอันพึงประสงค์
เพื่อนำไปปฏิบัติและใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ระบุ และ
ป้องกันมิให้เกิดปัญหากระทบต่อสังคมส่วนรวม รวมทั้งเป็นการริเริ่มที่จะทำให้เกิดสิ่งที่ตอบสนองต่อความ
ต้องการของประชาชนในส่วนรวม นโยบายสาธารณะต้องก่อให้เกิดจุดร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินการ
ในรูปแบบของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับประชาชน
ส่วนใหญ่ในสังคม โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจดำเนินการขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหา แก้ไขปัญหา หรือ
เพื่อช่วยเหลือ การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานนโยบายสาธารณะในประเด็นนี้เป็นการ
การคาดคะเนผลกระทบ (impacts) ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจเป็น
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ
ในด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนั้นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายของรัฐ
การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานนโยบายสาธารณะในเรื่องรายจ่ายจึงเป็นประเด็นสำคัญ

เนื่องจากรัฐมีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในด้านการกระจายรายได้ การจัดสรร
การใช้ทรัพยากร รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศ^{๓๙} อย่างไรก็ตาม การวางแผนงาน
นโยบายสาธารณะทำให้รัฐต้องมีรายจ่ายสาธารณะอันเนื่องมาจากการที่รัฐจะต้องใช้ทรัพยากรและบุคลากร
ในการดำเนินงานด้านนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นการให้บริการของภาครัฐแก่สังคมส่วนรวม โดยบริการ
ด้านต่าง ๆ ทางสังคมของรัฐ ถือเป็นรายจ่ายของรัฐ (charges de l'État) ดังนั้น จึงต้องมีการใช้จ่ายโดยอยู่ใน
กรอบแห่งกฎหมาย^{๔๐}

^{๓๖} คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๔ คดี Barel (CE, Ass., 28 mai 1954, Barel, Rec., p. 308.)

^{๓๗} คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ คดี Millan (CE, Sect., 26 octobre 1979, Millan, Rec., p. 396.) และคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๕ คดี Syndicat national unitaire indépendant des officiers de police (CE, Sect., 26 février 2005, Syndicat national unitaire indépendant des officiers de police, JCP., p. 1165.)

^{๓๘} คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๑๙๓๘ คดี Société l'alcool dénaturé de Couber (CE, Ass., 1^{er} avril 1938, Société l'alcool dénaturé de Couber, Rec., p. 337.) และคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ คดี Société des Concerts du Conservatoire (CE, Sect., 9 mars 1951, Société des Concerts du Conservatoire, Rec., p. 151.)

^{๓๙} Jean-Marc Daniel, « Richard Musgrave et les fonctions économique de l'État », *Revue du Trésor*, n° 1, janvier 2008, p. 61.

^{๔๐} คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๖๐-๑๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๖๑ (CC, n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, Rec., p. 29.)

๔. การจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งรัฐนั้นมีภารกิจในการบริหารงานแผ่นดินหลายประการ (*grande diversité de missions*) โดยภารกิจที่สำคัญที่สุดของรัฐ คือ การดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตย และการปกป้องรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระแห่งรัฐ นอกจากนี้ ภารกิจที่สำคัญรองลงมา ได้แก่ การจัดเก็บภาษี การรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา การสาธารณสุข การรักษาสสิ่งแวดล้อม ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐที่อยู่ในรูปแบบรัฐเดี่ยว (*État unitaire*) โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน (*personnes morales de droit public*) ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยจัดทำภารกิจให้แก่รัฐในลักษณะทางปกครอง (*nature administrative*)^{๔๑} อย่างไรก็ตาม รัฐนั้นไม่ได้มีเพียงสถานะภาพในฐานะเป็นสถาบันทางการเมือง (*institution politique*) เท่านั้น แต่รัฐยังมีนิติฐานะเป็นสถาบันทางปกครอง (*institution administrative*) ได้ด้วย หากรัฐได้อำนาจในทางปกครองแล้ว รัฐอาจต้องรับผิดชอบในทางปกครองได้ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่ารัฐจะมีความรับผิดชอบได้ในกรณีที่มีส่วนในความรับผิดชอบจากการดำเนินงานหรือการปฏิบัติที่มีส่วนทำให้เกิดความเสียหาย โดยถือเป็นหน้าที่ในทางกฎหมาย (*fonction juridictionnelle*) ของรัฐ^{๔๒}

การจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับวิธีการและเทคนิคในการวางแผนนโยบายสาธารณะ ซึ่งรัฐ เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่รับผิดชอบถือเป็นองค์กรหลักที่จะต้องจัดทำร่างแผนนโยบายดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แล้วการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะมักเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองของรัฐ (*administrations de l'État*) อาจแบ่งออกเป็นสองลักษณะ^{๔๓} ดังนี้

(๑) ฝ่ายปกครองส่วนกลาง (*administrations centrales*) ซึ่งเป็นองค์กรทางปกครองส่วนกลางของรัฐ (*organes administratifs centraux de l'État*) ประกอบด้วย

(๑.๑) องค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง (*organes suprêmes de l'administration*) โดยมีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี หน่วยงานของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และหน่วยงานของนายกรัฐมนตรี

(๑.๒) ส่วนงานรัฐมนตรี (*départements ministériels*) โดยมีรัฐมนตรี กระทรวง องค์กรภายในของรัฐมนตรี

(๑.๓) องค์กรเฉพาะของฝ่ายปกครองส่วนกลาง (*organes particuliers de l'administration centrale*) ซึ่งได้แก่ องค์กรที่ปรึกษาต่าง ๆ (*organes consultants*) หน่วยงานตรวจสอบและควบคุม

^{๔๑}Pierre Serrand, *Les actions administratives*, p. 87.

^{๔๒}คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 คดี Mme. Popin (CE, Sect., 27 février 2004, *Mme. Popin*, n° 217257, *GAJA.*, p. 127.)

^{๔๓}Voir, Pascal Jan, *Institutions administratives*, 5^e édition, Paris : LexisNexis, DL, Coll. « Objectif droit », 2015, p. 79 et p. 111.

(corps d'inspection et de contrôle) และองค์กรปกครองที่เป็นอิสระ (autorités administratives indépendantes)^{๔๔}

(๒) ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น (administrations territoriales) เป็นองค์กรในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบหมายในการทำหน้าที่ในรูปแบบของการดำเนินการโดยกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐ (services déconcentrés des administrations de l'État) ซึ่งประกอบด้วย

(๒.๑) การบริหารเขตปกครองแคว้น (administration régionale) ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น ๑๘ เขตปกครองแคว้น โดยประกอบด้วย ๑๓ เขตปกครองแคว้นหลวง (régions métropolitaines) และอีก ๕ เขตปกครองแคว้นโพ้นทะเล (régions d'outre-mer) ซึ่ง ๕ เขตปกครองแคว้นโพ้นทะเล ประกอบด้วย Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique และ Mayotte^{๔๕}

(๒.๒) การบริหารเขตปกครองจังหวัด (administration départementale) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) และเจ้าหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (collaborateurs du préfet)

(๒.๓) การบริหารเขตปกครองที่อยู่ภายใต้จังหวัด (administration infradépartementale) ซึ่งประกอบไปด้วย canton และ เขตปกครองเทศบาล (commune)^{๔๖} โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ บรรดาเขตปกครองเทศบาล เขตปกครองจังหวัด เขตปกครองแคว้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตปกครองดินแดนโพ้นทะเลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๔ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นใดจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเพื่อแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแห่งหนึ่งแห่งใดตามบทบัญญัติในวรรคนี้^{๔๗}

เนื่องจากการจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะเมื่อสำเร็จลงแล้ว ฝ่ายปกครองของรัฐดังกล่าวนี้ จะต้องนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อดำเนินกิจกรรมและเพื่อให้บริการทางปกครองตามนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น เมื่อจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะสำเร็จลงแล้ว ผู้มีอำนาจจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะจึงอาจสอบถามหรือขอข้อคิดเห็นจากฝ่ายปกครองของรัฐที่มีหน้าที่ต้องนำนโยบายสาธารณะไปดำเนินการได้ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะช่วยทำให้การจัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะมีความ

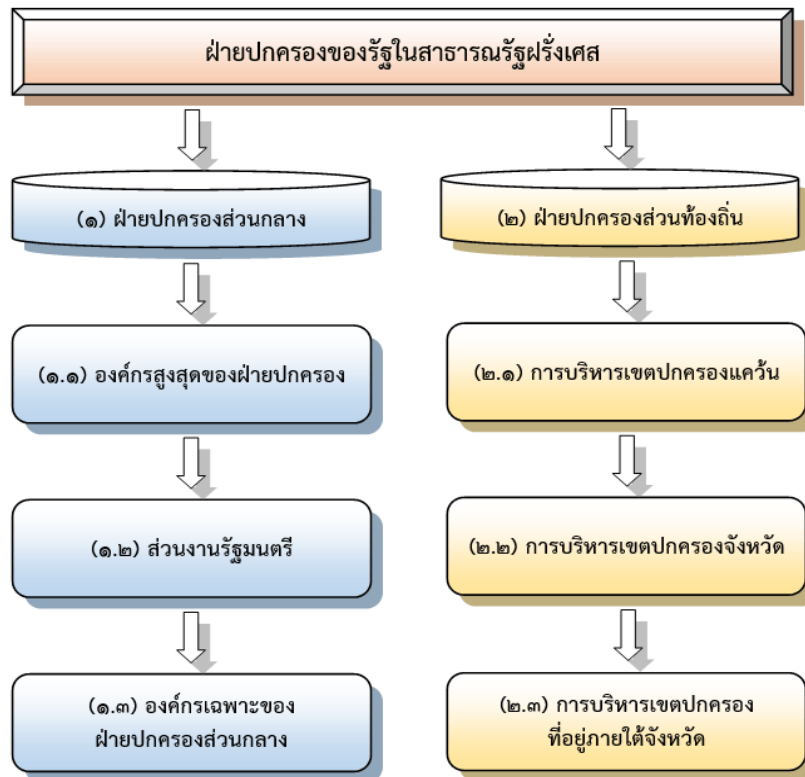
^{๔๔}Marie-Christine Rouault, *Droit administratif : sources et principes généraux, l'organisation administrative, l'activité administrative, le contrôle de l'administration*, 4^e édition, Paris : Gualino, DL., Coll. « Fac universités. Mémentos LMD », 2007, pp. 107-114.

^{๔๕}การเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตปกครองแคว้นนี้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๑๕-๙๙๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ว่าด้วยการจัดองค์กรทางอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

^{๔๖}Pascal Jan, *Institutions administratives*, pp. 115-117.

^{๔๗}Article 72. – Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และยังช่วยให้ฝ่ายปกครองของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผน นโยบายสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายสาธารณะที่นำออกมาใช้ดำเนินการนั้นได้รับการยอมรับและความ ร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ อันจะส่งผลให้นโยบายสาธารณะบรรลุผลสำเร็จ (*réussite*) และเป็นไปตาม วัตถุประสงค์แห่งประโยชน์สาธารณะ (*but d'intérêt public*)



ผังที่ ๓ แสดงการแบ่งฝ่ายปกครองของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

๕. การนำเสนอแผนนโยบายสาธารณะแก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของรัฐและฝ่ายปกครองของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและ ปกครองประเทศ การจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นการจำแนก แจกแจง และกระจายทรัพยากรโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่สังคมโดยรวม นโยบายสาธารณะเป็นกรอบในการดำเนินการให้แก่ รัฐและหน่วยงานทางปกครองของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องนำไปเป็นแบบแผนงาน โครงการ และปรับใช้ ตามอำนาจหน้าที่ของตน ในทางปฏิบัตินั้น ผู้มีอำนาจอนุมัตินโยบายสาธารณะย่อมถือเป็นผู้ที่มี อำนาจในการกำกับและควบคุมก่อนที่แผนงานนโยบายสาธารณะนั้นจะมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ ใดๆก็ตาม หากการจัดทำนโยบายสาธารณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ประชาคมย่อมมี สิทธิขอคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายปกครองได้ ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา ๑๕^{๔๔} ของคำประกาศ แห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙

^{๔๔}มาตรา ๑๕ ประชาคมมีสิทธิร้องขอคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งของฝ่ายปกครอง แห่งประชคมนั้น

เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ได้จัดทำแผนนโยบายสาธารณะสำเร็จลงแล้ว ก่อนการนำแผนนโยบาย
สาธารณะออกไปใช้ดำเนินการนั้นจะต้องมีการนำแผนนโยบายดังกล่าวออกไปเสนอแก่ผู้มีอำนาจ
ในการพิจารณาอนุมัติ โดยหากนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติแล้วย่อมจะได้รับการนำไปใช้เป็นเครื่องมือ
ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ดำเนินการทางการเมืองหรือทางปกครอง (actions politiques ou administratives)
ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติจึงควรตรวจสอบ
เนื้อหาของนโยบายสาธารณะนั้นว่ามีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาที่ปรากฏขึ้นในสังคมหรือไม่ เพียงไร
มีวัตถุประสงค์และการดำเนินการเช่นไรบ้าง เมื่อปรับใช้นโยบายนี้แล้วจะมีผลต่อบุคคลหรือพื้นที่ใด
ข้อสำคัญควรพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไรหากได้นำไปสู่การปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวเป็นไป
ตามคำแถลงนโยบายของรัฐและถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

นโยบายสาธารณะบางกรณีอาจเป็นการใช้อำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงกิจกรรมของภาคเอกชนได้
และอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชน โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่มีความสัมพันธ์และ
เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ซึ่งแนวคิดของการบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานของกฎหมายปกครอง^{๔๙}
อันถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายปกครอง^{๕๐} โดยการบริหารสาธารณะ (service public) เป็น
กิจกรรมทางปกครองที่ครอบคลุมด้านสิ่งต่าง ๆ อันหลากหลายที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์
ส่วนรวม ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน อันได้แก่
การป้องกันประเทศ (défense) การอำนวยความยุติธรรม (justice) การบริการทางการศึกษาแห่งชาติ
(éducation nationale)^{๕๑} นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังอาจเกี่ยวข้องกับกรณีจำเป็นเร่งด่วนซึ่งจะ
ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน โดยภาคเอกชนอาจยังไม่พร้อมที่จะรับมือต่อผลกระทบดังกล่าว เช่น การป้องกัน
โรคระบาดที่แพร่กระจายมาจากสัตว์ปีกของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งอาจมีผลต่อการเลี้ยงสัตว์ปีก การบริโภค
การส่งออก หรือการนำเข้าสัตว์ปีก ดังนั้น การอนุมัตินโยบายที่มีผลกระทบดังกล่าว ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ
จะต้องพิจารณาว่านโยบายสาธารณะนั้นมีผลกระทบต่อภาคเอกชนที่ถูกแทรกแซงเพียงไร และควรให้
การเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว หรือมีวิธีการอื่นใดที่จะช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจในการอนุมัติอาจอาศัยหลักเกณฑ์บางประการซึ่งเป็นหลักสำคัญใน
การพิจารณานโยบายสาธารณะที่น่าเสนอแก่ตน ซึ่งได้แก่

- (๑) มีความเป็นไปได้ของการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะหรือไม่ เพียงไร

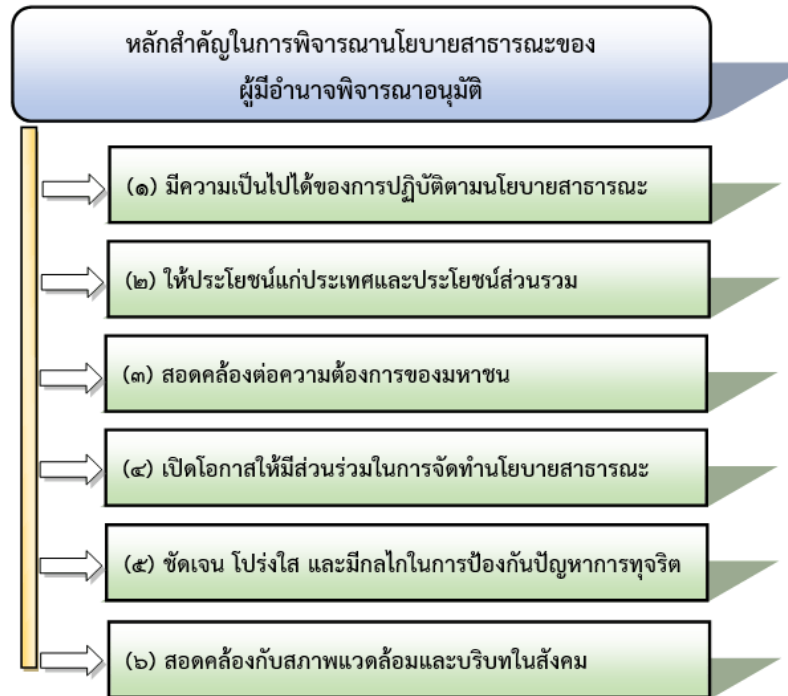
(Article 15. – La société a le droit de demander compte à tout agent public de son
administration.)

^{๔๙}Jean-Claude Ricci, *Droit administratif*, 12^e édition, Vanves : Hachette supérieur, DL, Coll.
« Les fondamentaux », 2018, p. 91.

^{๕๐}เนื่องจากการบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีความเสียหายจากการบริการ
สาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องจัดทำบริการสาธารณะแล้ว รัฐอาจมีหน้าที่ต้องเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น
โดยถือเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นไปตามคำวินิจฉัย
ศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 คดี Blanco (TC, 8 février 1873, Blanco, n° 00012, *Publié au
Recueil Lebon.*)

^{๕๑}Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, p. 219.

- (๒) มีลักษณะเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศและประโยชน์ส่วนรวมแก่ประชาชนหรือไม่
- (๓) เป็นนโยบายที่สอดคล้องต่อความต้องการของมหาชนหรือไม่
- (๔) มีกระบวนการในการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายสาธารณะหรือไม่
- (๕) มีความชัดเจน โปร่งใส และมีกลไกในการป้องกันปัญหาการทุจริตหรือไม่
- (๖) เป็นนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทในสังคมหรือไม่



ผังที่ ๔ แสดงหลักสำคัญในการพิจารณานโยบายสาธารณะของผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ

๖. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

รัฐสมัยใหม่ (*État moderne*) จะแยกผู้ปกครองออกจากรัฐ โดยลักษณะทางกฎหมายของรัฐ (*personnalité juridique de l'État*) ถือเป็นสถาบัน (*institution*) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (*personne morale*)^{๕๒} โดยแยกออกจากตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครอง (*détachée de la personne physique des gouvernants*)^{๕๓} ทั้งนี้ รัฐสมัยใหม่จะมีแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีพัฒนาการในการแบ่งแยกการใช้อำนาจทางบริหารและอำนาจทางปกครองออกจากกัน กล่าวคือ การใช้อำนาจทางบริหารของฝ่ายบริหารถือเป็นอำนาจทางการเมือง (*pouvoir politique*) และการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นอำนาจทางปกครอง (*pouvoir administratif*) นอกจากนี้

^{๕๒}สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งนิติบุคคล (*personnes morales*) ออกเป็นสองลักษณะ คือ (๑) นิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง (*personnes morales de droit privé*) และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (*personnes morales de droit public*) ซึ่งรัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Voir, Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, pp. 40-45.)

^{๕๓}Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, p. 43.

อำนาจในการตรากฎหมายถือเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติ (*pouvoir législatif*) และอำนาจในการวินิจฉัยคดี ถือเป็นอำนาจทางตุลาการ (*pouvoir judiciaire*) ทั้งนี้ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้นรวมเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ (*souveraineté de l'État*) ซึ่งตามแนวคิดของ Jean Bodin อำนาจอธิปไตย (*souveraineté*) เป็นสาระสำคัญของกฎหมายมหาชน โดยอำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ โดยมีลักษณะถาวร (*permanente*) สมบูรณ์เด็ดขาด (*absolue*) และเป็นนิรันดร์ (*perpétuelle*)^{๕๔} อย่างไรก็ตาม กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปดำเนินการนั้นย่อมมีความผูกพันต่ออำนาจของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ได้ หากเนื้อหาและการปรับใช้นโยบายสาธารณะมีส่วนใดที่ไปเกี่ยวข้องกับอำนาจดังกล่าว

รัฐและฝ่ายปกครองจะนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารและปกครองในประเทศ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะมีบทบาทและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศและก่อให้เกิดกระบวนการในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศและสังคมส่วนรวม การปรับใช้นโยบายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนและส่งเสริมซึ่งจะช่วยผลักดันนโยบายดังกล่าวไปตามทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งหากสามารถนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ ย่อมจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น และส่งผลให้รัฐและฝ่ายปกครองได้รับความนิยมนจากประชาชนโดยยอมรับในฐานะเป็นผู้ปกครองที่มีความสามารถและมีความเชี่ยวชาญอันเหมาะสมต่อการบริหารและปกครองประเทศ

นโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัตินั้นควรเกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้จัดทำ ผู้ปฏิบัติ และประชาชน โดยต้องเปิดกว้างให้มีการแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะทำให้การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปใช้สนองตอบตามความต้องการของมหาชนในส่วนรวมได้ นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความมุ่งหมายอันชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ซึ่งนโยบายสาธารณะนั้นไม่ใช่เรื่องส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นเรื่องประโยชน์ส่วนรวมที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยนโยบายสาธารณะจะผูกพันต่อคนจำนวนมากในสังคมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน (*droit public*) ซึ่งกฎหมายมหาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ

(๑) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (*droit international public*) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐต่าง ๆ ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนซึ่งเป็นบุคคลฝ่ายเอกชน (*personnes privées*) หรือนิติบุคคล (*personnes morales*) กับองค์การระหว่างประเทศ (*organisations internationales*) โดยกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (*traités internationaux*) หลักเกณฑ์ประชาคมแห่งสหภาพยุโรป (*règles*

^{๕๔}Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso éditions, DL, Coll. « Domat droit public », 2015, p. 70.

communautaires européennes) อนุสัญญาสหภาพยุโรปแห่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน
(convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales)^{๕๕}

(๒) กฎหมายมหาชนภายในประเทศ (droit interne public) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
กระบวนการนิติบัญญัติ (processus législatif) ซึ่งมุ่งหมายที่จะใช้บังคับภายในประเทศ ได้แก่ กฎหมาย
รัฐธรรมนูญ (droit constitutionnel) กฎหมายปกครอง (droit administratif) กฎหมายการคลัง (droit
fiscal)

๗. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตามความเป็นจริง
และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศ หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่อาจประสบผลสำเร็จลงได้ ย่อมถือ
ว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ขาดคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม
มากกว่าการที่ไม่มีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นมีใช้นโยบายสาธารณะที่เกิดจากการลงมติเสียงข้างมากหรือผ่าน
การจัดทำจากผู้มีอำนาจเท่านั้น แต่ควรมีการวิเคราะห์และประเมินผลสำเร็จของนโยบายสาธารณะซึ่งมี
กระบวนการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ และต้องมีการวิเคราะห์ รวมทั้งการวิจัยเพื่อ
พัฒนาและสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรม (savoir et innovation) โดยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการ
จัดทำนโยบายสาธารณะแนวใหม่และเกิดนโยบายสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น เพื่อเป็น
รากฐานของนโยบายสาธารณะต่อไปในอนาคต

นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นนอกจากจะต้องถูกต้องตามหลักการจัดทำนโยบายสาธารณะ
มีความชอบธรรม และนำไปประโยชน์สุขมาสู่ประชาชนแล้ว ยังจะต้องเป็นนโยบายที่มีการดำเนินการ
ทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (principe de
l'égalité) หากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหลักทั่วไปแห่งกฎหมาย (principes généraux du
droit)^{๕๖} แล้วจะพบว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักกฎหมาย (principe de juridicité) ที่มี
พัฒนาการมาจากข้อความคิดของรัฐในทางกฎหมาย (État légal) ซึ่งแนวคิดนี้ได้พัฒนาต่อเนื่องมาเป็น
นิติรัฐ (État de droit)^{๕๗} นอกจากนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายยังได้รับการพัฒนามาจากหลักเกณฑ์
ของอำนาจทางการเมือง โดยมีกระบวนการทางนิติบัญญัติที่กำหนดกฎหมายอันเป็นการประกันความ
ชอบธรรม โดยผ่านการปรุงแต่งจากกระบวนการควบคุมทางตุลาการ (contrôle juridictionnel) ซึ่งได้

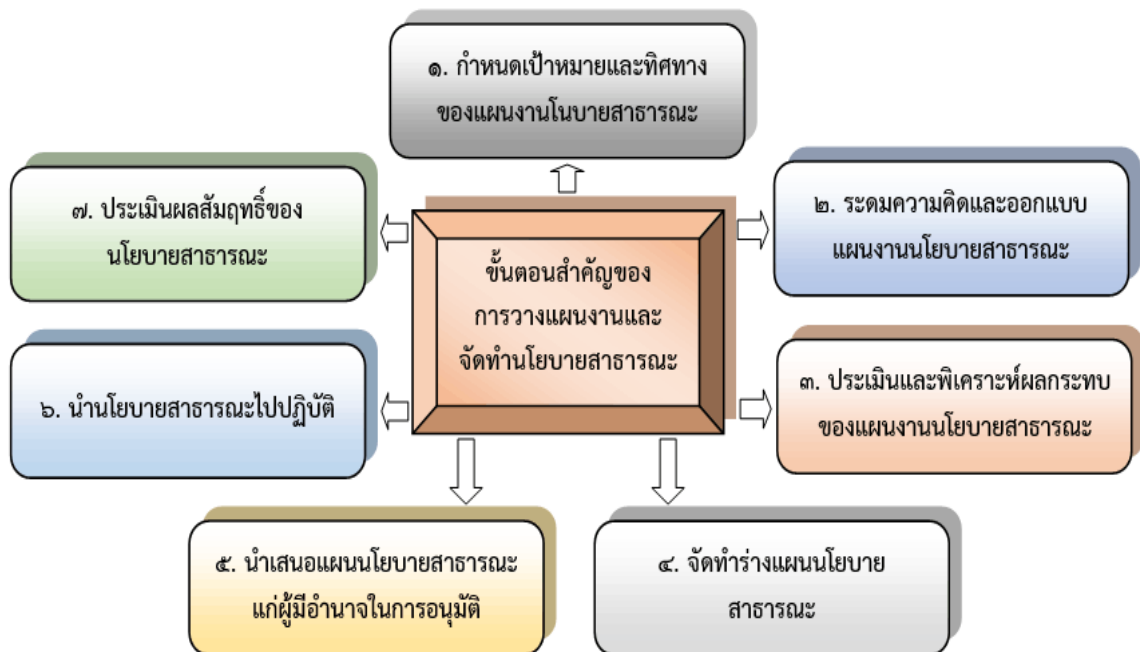
^{๕๕}Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, pp. 74-84.

^{๕๖}หลักทั่วไปแห่งกฎหมายนั้น แม้โดยทั่วไปแล้วจะเป็นหลักที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (n'être inscrit dans aucun texte) ก็ตาม แต่สภาแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจควบคุมการกระทำทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะนำหลักดังกล่าวมาใช้
ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ เช่น คำวินิจฉัยสภาแห่ง
รัฐ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ คดี Syndicat des grossistes de matériel électrique de la région de
Provence (CE, 18 juin 1958, *Syndicat des grossistes de matériel électrique de la région de Provence*,
D., pp. 656-659. หรือคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ คดี Syndicat des casinos autorisés
de France (CE, Sect., 17 mars 1995, *Syndicat des casinos autorisés de France*, Rec., p. 131.)

^{๕๗}Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, p. 52.

สร้างหลักดังกล่าวขึ้นโดยคำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานแห่งคดีพิพาท ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายมีขึ้นเพื่อผลในการจำกัดขอบเขตอำนาจของการกระทำและวิธีการซึ่งกำหนดบังคับไว้ต่อฝ่ายปกครอง^{๕๘} หน้าที่ทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (*fonction normative de l'administration*) คือ การดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ (*réussite*) โดยการดำเนินการนโยบายสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจทางปกครองเพื่อกระทำการทางปกครอง ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง (*actions administratives de l'administration*) ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง^{๕๙} อันถือเป็นการกระทำทางปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้การควบคุมทางตุลาการของระบบศาลปกครอง (*ordre administratif*) ซึ่งศาลปกครอง (*juridictions administratives*) ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น (*tribunaux administratifs*) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (*cours administratives d'appel*) และสภาแห่งรัฐ (*Conseil d'État*) เป็นศาลสูงสุด^{๖๐}

นอกจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะของภาครัฐโดยผู้มีอำนาจหน้าที่แล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลย่อมก่อให้เกิดผลดีเพิ่มขึ้น โดยหากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลแล้ว ประชาชนย่อมจะไม่ทราบได้ว่ากิจกรรมทางนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐกระทำไปนั้นได้รับผลดีหรือก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ เพียงไร



ผังที่ ๕ แสดงขั้นตอนสำคัญของการวางแผนงานและจัดทำนโยบายสาธารณะ

^{๕๘}Jacques Viguier, *Le contentieux administratif*, 2^e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Connaissance du droit », 2005, pp. 1-2.

^{๕๙}Marie-Christine Rouault, *Droit administratif : sources et principes généraux, l'organisation administrative, l'activité administrative, le contrôle de l'administration*, p. 141.

^{๖๐}Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, *Droit administratif*, pp. 598-599.

บทสรุปและข้อเสนอแนะบางประการ

นโยบายสาธารณะเป็นข้อความคิดของศาสตร์ทางการเมืองที่กำหนดให้มีการดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจสาธารณะ และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานตามกรอบที่กำหนดไว้ของสังคมและเขตพื้นที่ที่จัดทำนโยบายสาธารณะดังกล่าว

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นเป็นการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาถึงที่มาและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยการศึกษาดังกล่าวมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์และประเมินผลทางการปฏิบัติหน้าที่ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ซึ่งได้รับมอบหมายโดยมีประสิทธิผลเพียงพอหรือไม่

แต่เดิม การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (*analyse des politiques publiques*) ถือเป็นวิชาที่เกี่ยวกับศาสตร์ทางนโยบาย โดยจัดทำขึ้นเพื่อให้คำแนะนำให้แก่บรรดาผู้ปกครอง (*gouvernants*) เพื่อช่วยในด้านการตัดสินใจ (*aide à la décision*) ซึ่งเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการค้นหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่การบริหารงานแผ่นดิน การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จึงถือเป็นเหตุผลหลักของการที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจขั้นตอนในการแก้ไขปัญหา โดยให้แนวทางในการตัดสินใจสามารถปฏิบัติและดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้^{๖๑}

ในยุคสมัยใหม่นี้ การบริหารงานแผ่นดินของรัฐ (*gouvernement de l'Etat*) จะมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้นจากเดิมหลายประการ ซึ่งได้แก่ การดำเนินการที่ต้องคำนึงถึงการรวมกันเป็นประชาคม เช่น ข้อตกลงของสหภาพยุโรป (*Union Europe*) ปัญหาเรื่องตลาดการเงิน (*marchés financiers*) องค์กรระหว่างประเทศ (*organismes internationaux*) การรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม (*associations*) และสหภาพ (*syndicats*) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีนั้น รัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานในการดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อตกลงที่รัฐได้ทำไว้ โดยอาจทำหน้าที่เป็นคู่ค้าที่จะต้องดำเนินการเจรจาและประนีประนอมเพื่อให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุผล ดังนั้น การวิเคราะห์ที่เป็นการกระทำด้านสาธารณะ (*action publique*) จึงอาจแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยการวิเคราะห์นี้จะช่วยแสดงข้อมูลอันหลากหลายที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ วัตถุประสงค์ ผู้ดำเนินการ และการตัดสินใจในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้

การจัดทำนโยบายสาธารณะนั้นเป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการวางนโยบายและดำเนินการตามกรอบนโยบายแห่งรัฐ การจัดทำนโยบายสาธารณะของฝรั่งเศสนั้นเนื่องจากมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยเป็นผู้กำหนดและดำเนินการด้านนโยบายแห่งชาติ การดำเนินการของรัฐบาลจึงต้องมีการวางแผนนโยบายและดำเนินการขับเคลื่อนตามแผนงานนโยบายที่วางไว้ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลเป็นแผนงานที่ดำเนินการเพื่อส่วนรวม จึงเรียกว่านโยบายสาธารณะ

^{๖๑}Brigitte Gaiti, « L'analyse de l'action publique », *Document en cours de l'ÉNA pour le Programme ; Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation*, Paris : Université Paris 1, CESSP, 2019, p. 1.

องค์ประกอบพื้นฐานของนโยบายสาธารณะประกอบด้วย

๑. การร่วมกันตัดสินใจหรือร่วมกันทำกิจกรรม
๒. ต้องมีการทำให้เกิดความเห็นที่มีความสอดคล้องกันในเรื่องของเจตนารมณ์ของนโยบายสาธารณะ
๓. ดำเนินการโดยผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ
๔. การตัดสินใจในด้านนโยบายสาธารณะนั้นต้องดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ต้องคำนึงถึงหลักการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ
๕. ดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะให้มีผลต่อพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสาเหตุของปัญหาสาธารณะที่จะดำเนินการแก้ไข

การวางแผนงานและการจัดทำนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- (๑) กำหนดเป้าหมายและทิศทางของแผนงานนโยบายสาธารณะ
- (๒) ระดมความคิดและการออกแบบแผนงานนโยบายสาธารณะ
- (๓) ประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานนโยบายสาธารณะ
- (๔) จัดทำร่างแผนนโยบายสาธารณะ
- (๕) นำเสนอแผนนโยบายสาธารณะแก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ
- (๖) นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- (๗) ประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายสาธารณะมีดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำนโยบายสาธารณะที่มีความเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้น ต้องพิจารณาข้อตกลงระหว่างประเทศ และควรคำนึงถึงแนวคิด ประวัติศาสตร์ และสังคมวิทยาของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย
๒. นโยบายสาธารณะจะต้องมีความสอดคล้อง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายต่าง ๆ เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลัง ดังนั้นการวิเคราะห์แง่มุมของกฎหมายจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำนโยบายสาธารณะ
๓. ควรศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านความสามารถในการใช้อำนาจสาธารณะในการจัดการให้เป็นไปตามที่กำหนดและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมต่อส่วนรวมและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง
๔. ควรมีการวางแผนการปฏิบัติตามกลยุทธ์สาธารณะ ซึ่งอาจมีการวางแผนงานไว้ในระยะเวลาต่าง ๆ เช่น แผนระยะเวลายาว แผนระยะเวลายานกลาง หรือแผนระยะเวลาดำเนินการต่อเนื่องยาวนาน
๕. การกำหนดเป้าหมายที่จะนำมาวางไว้ในนโยบายสาธารณะต้องสามารถดำเนินการได้จริง มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงาน โดยต้องวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ของนโยบายสาธารณะด้วย มีขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติโดยมีบุคลากรที่มีหน้าที่ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน โดยมีการประเมินและวัดผลของเป้าหมายที่วางไว้
๖. ควรจัดให้มีการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับงานนโยบายสาธารณะโดยอาจเปิดรับฟังความคิดเห็นจากส่วนต่าง ๆ เช่น สื่อสารมวลชน นักการเมือง นักวิชาการ และผู้สนใจ

๗. การจัดทำนโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค มีการกระจายและการจัดสรร
ประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน

๘. มีการประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบของงานนโยบายสาธารณะโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า
เปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ต้องใช้จ่ายไปในการจัดทำและดำเนินการนโยบายสาธารณะ

๙. การจัดทำนโยบายสาธารณะนั้น ควรมีการปรึกษา สอบถาม หรือขอความคิดเห็นบางประการ
จากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้นโยบายสาธารณะนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๑๐. ก่อนการอนุมัติให้นโยบายสาธารณะมีผลสู่การปฏิบัตินั้น ควรพิจารณาความเป็นไปได้ของ
นโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาว่านโยบายดังกล่าวมีความสอดคล้องต่อประโยชน์ส่วนรวม เปิดโอกาสให้
บุคคลที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือไม่ มีความชัดเจน โปร่งใส และมีกลไกในการป้องกันการทุจริต
หรือไม่ ตลอดจนมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทในสังคมหรือไม่

๑๑. ควรดำเนินการให้มีส่วนร่วมของผู้จัดทำ ผู้ปฏิบัติ และประชาชน โดยเปิดกว้างให้มี
การแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะทำการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปใช้สนองตอบตามความต้องการของ
มหาชนในส่วนรวมได้

๑๒. ควรประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ และมีการวิเคราะห์ รวมทั้งดำเนินการวิจัย
เพื่อพัฒนาและสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมโดยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ
แนวใหม่เพื่อให้เกิดนโยบายสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น เพื่อเป็นรากฐานของนโยบาย
สาธารณะต่อไปในอนาคต

๑๓. เนื่องจากนโยบายสาธารณะนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งจะต้องจัดทำนโยบาย
สาธารณะให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น ก่อนการอนุมัตินโยบายสาธารณะจึงควรปรึกษารับ
กับหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อกฎหมาย

หากการจัดทำนโยบายสาธารณะได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว อาจทำให้
การจัดทำและดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะนั้นมีความสมบูรณ์ เหมาะสม ถูกต้อง เป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และเป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งรัฐ
ที่จะจัดสรรทรัพยากรในประเทศให้เกิดความคุ้มค่าและสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม
อันจะส่งผลให้การบริหารงานแผ่นดินของรัฐบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พัชณา จิตรมहिมา การจัดทำนโยบายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศึกษาวิเคราะห์จากข้อความคิดไปสู่
การประเมินผล (*Fabriquer les politiques publiques de la République française :
de la conception à l'évaluation*)

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage

- André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e édition, Paris : Montchrestien, 1980.
- Bernard Lamizet, *Le langage politique : discours, images, pratiques*, Paris : Ellipses, DL, 2011.
- Bernard Stirn et Yann Aguila, *Droit public français et européen*, Paris : Presses de Sciences Po : Dalloz, Coll. « Amphithéâtre (Paris) », 2014.
- Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris : la Découverte, impr., Coll. « Repères. Sciences politiques-Droit », 2012.
- Dominique Chagnollaud, *Sociologie politique*, Paris : Dalloz, DL, Coll. « Cours Dalloz. Série Droit public-science politique », 1997.
- Dominique Grandguillot, *L'essentiel des institutions politiques et administratives de la France*, 12^e édition, Paris : Gualino-Lextenso éditions, DL, Coll. « Les carrés », 2015.
- Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 7^e édition, Paris : Armand Colin, Coll. « U. Droit », 2007.
- Guillaume Bernard, Bernard de Gunten, Arlette Martin et al., *Les institutions de la France*, Paris : Nathan, DL, Coll. « Repères pratiques Nathan », 2014.
- Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 14^e édition, Issy-les-Moulineaux : LGDJ : Lextenso éditions, DL, cop., Coll. « Cours (Montchrestien) », 2015.
- Jacques Viguier, *Le contentieux administratif*, 2^e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Connaissance du droit », 2005.
- Jean-Claude Ricci, *Droit administratif*, 12^e édition, Vanves : Hachette supérieur, DL, Coll. « Les fondamentaux », 2018.
- Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso éditions, DL, Coll. « Domat droit public », 2015.
- Jean-Luc Chabot, *Introduction à la politique*, Paris : Presses universitaires de France, DL, Coll. « Droit fondamental. Droit politique et théorique » 1991.

พัชณา จิตรมัทธมา การจัดทำนโยบายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศึกษาวิเคราะห์จากข้อความคิดไปสู่
การประเมินผล (*Fabriquer les politiques publiques de la République française :
de la conception à l'évaluation*)

Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 18^e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis
Dalloz. Droit public-Science politique », 2000.

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Directeur de la publication,
Dictionnaire des politiques publiques, 4^e édition, Paris : Sciences Po.
Les Presses, DL, Coll. « Références », 2014.

Louis M. Imbeau, sous la direction, *Politiques publiques comparées dans les États fédérés
: l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Suisse*, Sainte-Foy
(Québec) : les Presses de l'Université de Laval, DL, Coll. « Management public et
gouvernance / Institut d'administration publique du Canada », 2005.

Marie-Christine Rouault, *Droit administratif : sources et principes généraux, l'organisation
administrative, l'activité administrative, le contrôle de l'administration*, 4^e
édition, Paris : Gualino, DL, Coll. « Fac universités. Mémentos LMD », 2007.

Michel Verpeaux, Directeur de la publication, *Institutions et vie politique sous
la V^e République*, Paris : la Documentation française, DL, Coll. « Les notices », 2012.

Pascal Jan, *Institutions administratives*, 5^e édition, Paris : LexisNexis, DL, Coll. « Objectif
droit », 2015.

Petra Senkovic, *L'évolution de la responsabilité de l'État législateur sous l'influence du
droit communautaire*, Lille : Atelier national de reproduction des thèses
[diffusion/distribution], Coll. « Lille thèses » ; 1999.

Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 10^e édition, Issy-les-Moulineaux :
LGDJ : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015.

Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22^e édition, Paris : Armand
Colin, Coll. « U. Droit public », 2003.

Pierre Serrand, *Les actions administratives*, Paris : Presses universitaires de France,
Coll. « Droit fondamental. Manuels », 2015.

Philippe Abécassis, Philippe Batifoulier et Sylvain Zeghni, *Le rôle de l'État dans la vie
économique et sociale*, Paris : Ellipses, impr., Coll. « Les Économiques (Paris) »,
1996.

Philippe Ardant, *Les institutions de la Ve République*, 7^e édition, Paris : Hachette,
Coll. « Les Fondamentaux. Droit, sciences politiques », DL 2001, p. 78.

Philippe Georges, *Droit public : concours administratifs, DEUG et licence en droit*,
11^e édition, Paris : Sirey, Coll. « Notions essentielles », 1999.

พัชฌา จิตรมहिมา การจัดทำนโยบายสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศึกษาวิเคราะห์จากข้อความคิดไปสู่
การประเมินผล (*Fabriquer les politiques publiques de la République française :
de la conception à l'évaluation*)

Article

Brigitte Gaïti, « L'analyse de l'action publique », *Document en cours de l'ÉNA pour
le Programme ; Fabriquer les politiques publiques : de la conception à
l'évaluation*, Paris : Université Paris 1, CESSP, 2019.

Jean-Baptiste Duroselle, « L'étude des relations internationales : objet, méthode,
perspectives », *Revue française de science politique*, 2^e année, n° 4, 1952.

Jean-Marc Daniel, « Richard Musgrave et les fonctions économique de l'État »,
Revue du Trésor, n° 1, janvier 2008.

Jean-Pierre Henry, « Vers la fin de l'État de droit ? », *Revue du droit public*, 1997.

Nicolas Subileau, « Qu'est-ce qu'une politique ? Définition et élaboration » et « Acteurs et
dimensions évaluatives », *Document en cours de l'ÉNA pour le Programme ;
Fabriquer les politiques publiques : de la conception à l'évaluation*, Lyon :
Université d'été FPP, 2019.

Philippe Zittoun, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », *Document en cours
de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État*, Lyon : Vaulx-en-Velin,
2017.

Thierry S. RENOUX, « Théorie des droits fondamentaux, hiérarchie des normes et
séparation des pouvoirs », *Protection des libertés et droits fondamentaux,
sous la direction de Thierry S. RENOUX*, Paris : la Documentation française,
DL, Coll. « Les notices », 2007.