

บทที่ 3

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ประกอบด้วย ทฤษฎีสินค้า สาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะของเมือง ตัวแบบในการศึกษาการกระจายบริการ สาธารณะของเมือง และงานวิจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ

ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ ประกอบด้วย ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะ ของสินค้าและบริการ และทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของความต้องการ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2537) ดังต่อไปนี้

3.1.1 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ

สินค้าหรือบริการทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น “สินค้าสาธารณะ” หรือ “สินค้าเอกชน” โดยการพิจารณาจากการทำงานของกลไกตลาดในการจัดสรรสินค้าหรือบริการเหล่านั้น ถ้าสินค้า หรือบริการใดก็ตามที่กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่จัดสรรได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพแล้ว สินค้า หรือบริการนั้นมักจะเรียกว่าเป็น “สินค้าเอกชน” ในทางตรงข้าม หากกลไกตลาดไม่สามารถทำ หน้าที่จัดสรรได้เลย สินค้าหรือบริการนั้นก็มักจะเรียกว่า “สินค้าสาธารณะ” ในการพิจารณาถึง การจำแนกดังกล่าว จะพิจารณาถึงลักษณะของสินค้าและบริการเป็นสำคัญ โดยแยกประเด็นการ พิจารณาที่สำคัญได้ 2 ประเด็นคือ 1) ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน (exclusion principle) และ 2) ลักษณะการเป็นประโยชน์ในการบริโภค (rival consumption)

ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน แบ่งเป็น สินค้าหรือบริการที่แบ่งแยก การบริโภคออกจากกันได้และไม่ได้ สินค้าหรือบริการที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (excludability) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่กลไกตลาดหรือมาตรการบางอย่างสามารถกีดกัน ให้ผู้ใดคนหนึ่งได้ใช้หรือไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น ในทางตรงข้าม สินค้าหรือบริการที่แบ่งแยก การบริโภคออกจากกันไม่ได้ (nonexcludability) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะของการ บริโภคร่วมกัน (joint consumption) ซึ่งกลไกตลาดหรือมาตรการต่างๆ ไม่สามารถกีดกันผู้ใดผู้ หนึ่งในการใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้

ลักษณะการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค แบ่งเป็น สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภคและไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (rival consumption) หมายถึงสินค้าหรือบริการที่หากถูกบริโภคโดยคนใดคนหนึ่งแล้ว จะเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้าชิ้นนั้น หรือจะทำให้ผู้อื่นที่มาร่วมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพอใจหรือความสะดวกน้อยลง ในทางตรงข้าม สินค้าหรือบริการที่ไม่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (nonrival consumption) หมายถึงสินค้าหรือบริการที่หากถูกบริโภคโดยคนใดคนหนึ่งแล้ว จะไม่เป็นเหตุทำให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้าชิ้นนั้น หรือจะทำให้ผู้อื่นที่มาร่วมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพอใจหรือความสะดวกน้อยลง

ด้วยหลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันและหลักการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค สามารถจำแนกลักษณะของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้ 4 กรณี ดังต่อไปนี้ (ตาราง 3.1)

ตาราง 3.1 การแบ่งแยกลักษณะของสินค้าและบริการ

ลักษณะการบริโภค	การแบ่งแยกการบริโภค ออกจากกัน	
	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกไม่ได้
เป็นปรปักษ์ในการบริโภค	1	2
ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค	3	4

กรณีที่ 1 สินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ และเป็นปรปักษ์ในการบริโภค สินค้าที่มีลักษณะครบถ้วนทั้งสองประการนี้ เรียกว่า “สินค้าเอกชน” หรือในบางครั้งอาจจะเรียกให้ชัดเจนว่า “สินค้าเอกชนแบบแท้” (pure private goods) เช่น อาหาร เสื้อผ้า ของใช้ส่วนตัว เป็นต้น

กรณีที่ 2 สินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ แต่มีลักษณะการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค เช่น ถนนสาธารณะ สวนสาธารณะ เป็นต้น สินค้าหรือบริการชนิดนี้อาจจัดไว้ในพวกของสินค้าสาธารณะ

กรณีที่ 3 สินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ แต่ขาดคุณลักษณะการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค เช่น บริการส่งวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นต้น สินค้าหรือบริการชนิดนี้อาจจัดอยู่ในพวกสินค้าสาธารณะได้เช่นเดียวกับกรณีที่ 2

กรณีที่ 4 สินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ และไม่ เป็นปรปักษ์ในการบริโภค สินค้าที่มีลักษณะครบถ้วนทั้งสองประการนี้ เรียกว่า “สินค้าสาธารณะ” หรือในบางครั้งอาจจะเรียกให้ชัดเจนว่า “สินค้าสาธารณะแบบแท้” (pure public goods) ซึ่งในความเป็นจริงมีเพียงสองชนิดได้แก่ บริการป้องกันประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงการทำหน้าที่ในการจัดสรรและกระจายสินค้าหรือบริการ สำหรับสินค้าหรือบริการในกรณีที่ 1 ซึ่งกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้ดี รัฐบาลก็ไม่จำเป็นที่จะเข้าไปแทรกแซง ควรปล่อยให้เอกชนทำการจัดสรร เว้นแต่กรณีที่สินค้าหรือบริการนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (externality) ที่เป็นคุณประโยชน์หรือเป็นโทษต่อผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวม สำหรับสินค้าหรือบริการในกรณีที่ 2,3 ซึ่งมีลักษณะผสม (quasi-public goods / impure public goods) กลไกตลาดอาจจะทำหน้าที่ได้บ้างแต่ก็ไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้เอกชนอาจจะทำการจัดสรรได้แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลดีนัก โดยปกติแล้วรัฐบาลจะเข้าไปทำหน้าที่จัดสรรเสียเอง ส่วนสินค้าหรือบริการในกรณีที่ 4 ซึ่งกลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ได้นั้น รัฐบาลต้องทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรร

3.1.2 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของความต้องการ

ในการจำแนกลักษณะของสินค้าและบริการเพื่อพิจารณาถึงบทบาทของการคลังของรัฐบาลนั้น มัสเกรฟ (Musgrave, 1975, 1969 อ้างใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2537) ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ ซึ่งเขาเรียกว่า “theory of social goods” โดยทำการจำแนกสินค้าและบริการแต่ละชนิดจากลักษณะของความต้องการ (nature of wants determination) ในการบริโภคสินค้าหรือบริการ กล่าวคือจะพิจารณาว่าความต้องการที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความต้องการชนิดไหน และความต้องการดังกล่าวถูกบำบัดด้วยสินค้าหรือบริการใด

มัสเกรฟได้แบ่งลักษณะของความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ออกเป็น 3 ประเภทคือ 1) ความต้องการเอกชน (private wants) 2) ความต้องการสาธารณะ (public wants) และ 3) ความต้องการผสม (mixed wants) สำหรับความต้องการสาธารณะนั้นยังจำแนกออกเป็น 2 ชนิดได้แก่ ความต้องการสังคม (social wants) และความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit wants) ทั้งนี้ในการจำแนกลักษณะของความต้องการดังกล่าวข้างต้น จะทำการจำแนกโดยยึดหลักเกณฑ์สำคัญสองหลักคือ พิจารณาลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการ และรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น

1. ลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการ (nature of benefits) ประกอบด้วย

- คุณประโยชน์ที่ตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง (internal benefits) หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคหรือบำบัดความต้องการนั้นจะตกแก่ตัวผู้บริโภคเองเป็นสำคัญ ส่วนสังคมหรือคนอื่นจะพลอยได้รับประโยชน์ด้วยหรือไม่ก็ได้ อย่างเช่น การรับประทานอาหารที่คุณประโยชน์ย่อมตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง การเล่าเรียนซึ่งในเบื้องต้นคุณประโยชน์จะตกแก่ผู้เรียน แต่ในระยะยาวสังคมจะได้รับประโยชน์ด้วย

- คุณประโยชน์ที่ตกแก่สังคม (external benefits) หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคนั้นจะตกแก่สังคมเป็นสำคัญ ส่วนตัวผู้บริโภคก็พลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย อย่างเช่น การจัดบริการป้องกันประเทศ การจัดการศึกษา เป็นต้น

2. รากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น (basis of wants determination) ประกอบด้วย
- ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (individual wants) หมายถึง ความต้องการที่จะบริโภคสินค้าหรือบริการใดนั้นเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภคเอง ซึ่งเป็นไปตามความพึงปรารถนา (preference) ของผู้บริโภค อย่างเช่น การสูบบุหรี่ การรับประทานอาหาร เป็นต้น
 - ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยการถูกบังคับหรือถูกชักนำ (imposed wants) หมายถึง ความต้องการที่จะบริโภคสินค้าหรือบริการเกิดจากบังคับหรือชักนำโดยรัฐบาล ซึ่งการบังคับหรือชักนำของรัฐบาลนั้นอาจสอดคล้องหรือตรงตามความต้องการของผู้บริโภคหรือไม่ก็ตาม อย่างเช่น การศึกษาภาคบังคับ หรือการฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาด เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการจำแนกลักษณะของความต้องการทั้งสองประการดังกล่าว สามารถนำมาอธิบายประเภทของความต้องการแต่ละชนิดโดยสรุปในตาราง 3.2

ตาราง 3.2 การจำแนกความต้องการสินค้าและบริการของมีสเกรฟ

รากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น	ลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภค	
	ตกแก่ผู้บริโภค	ตกแก่สังคม
เกิดขึ้นโดยสมัครใจ	ความต้องการเอกชน	ความต้องการสังคม
เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำ	ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม	ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม

- ความต้องการเอกชน (private wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภค และคุณประโยชน์จากการบริโภคนั้นจะตกแก่ผู้บริโภคเป็นสำคัญ สินค้าหรือบริการที่มาบ่าบัดความต้องการชนิดนี้มักจะเป็นสินค้าที่สามารถแบ่งแยกการบริโภคจากกันได้ และมีลักษณะเป็นปรักษ์ในการบริโภค

- ความต้องการสังคม (social wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภค และในขณะเดียวกันคุณประโยชน์จากการบริโภคนั้นจะตกแก่สังคมเป็นสำคัญ

- ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำ คุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคนั้นอาจตกแก่ผู้บริโภคเองโดยตรง หรือตกแก่สังคมเป็นสำคัญก็ได้ ดังนั้นสินค้าและบริการที่สนองความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม จึงอาจเป็นไปได้ทั้งสินค้าที่สนองความต้องการเอกชนหรือสนองความต้องการสังคม

- ความต้องการผสม (mixed wants) เป็นความต้องการที่มีลักษณะผสมกันระหว่างความต้องการทั้งสามชนิดที่ได้กล่าวมาแล้ว

การจำแนกลักษณะของความต้องการในรูปแบบต่างๆ สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกสินค้าหรือบริการได้ดังนี้

1. สินค้าเอกชน (private goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่นำมาสนองความต้องการเอกชน สินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะการแบ่งแยกการบริโภค และเป็นปรัภษีในการบริโภค
2. สินค้าสาธารณะ (public goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่นำมาสนองความต้องการสังคม
3. สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลบังคับหรือชักนำให้ประชาชนบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ในกรณีตรงข้าม รัฐบาลอาจจะพยายามลดการบริโภคสินค้าหรือบริการบางชนิดที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นโทษต่อสังคม หรือที่เรียกว่า "demerit goods" อาทิ สุรา ยาสูบ เป็นต้น
4. สินค้าลักษณะผสม (mixed goods) ได้แก่สินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการผสม

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะของเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะของเมือง ประกอบด้วย ความหมายบริการสาธารณะของเมือง ประเภทบริการสาธารณะของเมือง องค์กรบริการสาธารณะของเมือง และหลักการจัดทำบริการสาธารณะของเมือง ดังต่อไปนี้

3.2.1 ความหมายบริการสาธารณะของเมือง

บริการสาธารณะของเมือง หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองระดับท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นบริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก

ทั้งนี้ พิจารณาจากความหมายของ "เมือง" และ "บริการสาธารณะ" ดังนี้

เมือง หมายถึง การตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรขนาดใหญ่ของมนุษย์ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร (อันได้แก่ อาคาร บ้านเรือน เป็นต้น) มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค (เช่น ประปา ไฟฟ้า และถนน เป็นต้น) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูงที่ต่างเพศ ต่างวัย และต่างสถานภาพ อาชีพพื้นฐานของประชาชนที่อยู่อาศัยในแหล่งนี้ จึงไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเกณฑ์ในการกำหนดนิยามของ "เมือง" ประกอบด้วย จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ประวัติศาสตร์ กฎหมายปกครอง สิ่งประดิษฐ์ที่มองเห็น การดำรงชีวิต การเป็นกาฝากหรือต้องการพึ่งผู้อื่น ศูนย์กลางและหน้าที่ของชุมชนนั้น เป็นต้น (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536)

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม (activite') ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ "ตำรวจทางปกครอง" (police administrative) และบริการสาธารณะ (service public) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542)

- ตำรวจทางปกครอง คือ การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง โดยการป้องกันจะเป็นในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า ซึ่งอาจจะเป็นกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรือออกคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การอนุมัติ การอนุญาต ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจากตำรวจยุติธรรม (police judiciaire) กล่าวคือ ตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ส่วนตำรวจยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว

- บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการประชาชน

บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลมหาชน อันได้แก่ รัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินการ หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน
2. เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.2.2 ประเภทบริการสาธารณะของเมือง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542) อธิบายว่าบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสได้จำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux)

1. บริการสาธารณะทางปกครอง คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายปกครองในการจัดทำและประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก การคลัง การต่างประเทศ เป็นต้น

2. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งแตกต่างกับบริการสาธารณะทางปกครอง ดังนี้

- วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การใช้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการเอกชน

- วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

- แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีแหล่งที่มาของเงินทุนส่วนใหญ่จากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

ประจักษ์ สกกุลลักษณ์ (2531) ได้พิจารณาถึงบริการสาธารณะของเมืองในแง่เศรษฐศาสตร์เมือง โดยเห็นว่าภาครัฐบาลของเมืองได้ทำหน้าที่เสนอขายสินค้าและบริการเป็นจำนวนมากที่ปรากฏในเขตเมือง นอกเหนือไปจากที่ภาคเอกชนได้เสนอขายแล้ว ในทำนองเดียวกัน การลงทุนเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของเมือง ก็กระทำโดยภาครัฐบาลของเมือง กิจกรรมเหล่านี้เป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากกิจกรรมทั้งหลายที่ภาครัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นเจ้าของ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งกิจกรรมอย่างหลังนี้มีบทบาทต่อการดำรงชีวิตภายในเมืองเช่นกัน

สินค้าและบริการที่จัดหาโดยภาครัฐบาลของเมืองอาจจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

1. กิจการด้านการให้ความคุ้มครองและป้องกัน (protection) ได้แก่ กิจการตำรวจ บริการดับเพลิง
2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการและประชาสงเคราะห์ นันทนาการและการกีฬา
3. กิจการสาธารณูปโภค (utilities) ได้แก่ การจำกัดสิ่งปฏิกูล การไฟฟ้าและประปา การเก็บขยะ
4. การบริการทั่วไป (general services) ได้แก่ การบริหารรัฐกิจ การคมนาคมและขนส่ง การสร้างและดูแลรักษาถนนในเขตเมือง ห้องสมุดสาธารณะ การเคหะ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของจุลเศรษฐศาสตร์ เหตุผลที่สนับสนุนให้ภาครัฐบาลของเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวกับตลาดในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่

(1) สินค้าและบริการบางอย่างมีลักษณะเป็น "สินค้าสาธารณะ" (public goods) ซึ่งการผลิตสินค้าหรือบริการเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้น หากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้านอุปทาน

(2) การผลิตสินค้าและบริการบางอย่างจะทำได้ดีที่สุดโดยหน่วยผลิตผูกขาด และเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิตต่อผู้บริโภค ภาครัฐบาลของเมืองจึงต้องเข้าทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตเสียเอง

(3) สินค้าและบริการบางอย่างก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางลบ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของเมืองต้องยื่นมือเข้าแทรกแซง เพื่อจำกัดควบคุมต้นทุนของสังคมที่เป็นผลลัพธ์ของการผลิตและการบริโภคสินค้าและบริการเหล่านั้นให้ต่ำที่สุด

(4) ในบางกรณี มีเหตุผลด้านสวัสดิการสนับสนุนให้มีการจัดหาสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของชาวเมืองกลุ่มที่ยากจนในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด (หรือให้เปล่า) ทั้งนี้เพื่อชดเชยความเสียหายทางรายได้ของบุคคลในกลุ่มดังกล่าว

(5) การตัดสินใจโดยบุคคลในชุมชนเมืองมักจะกระทำไปโดยความไม่รู้ถึงการกระทำและเจตนาของผู้อื่น ผลที่ตามมาคือการตัดสินใจดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดผลดีสูงสุดแก่สังคมส่วนรวม ในกรณีที่เกิดความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาระหว่างการตัดสินใจของแต่ละบุคคลเช่นนี้ ก็ มีเหตุผลสมควรที่จะมีการวางแผนระดับเมืองเพื่อประกันให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม

Baer (1985) ได้จำแนกบริการสาธารณะของเมืองโดยพิจารณาจุดมุ่งหมายการให้บริการของหน่วยงานสาธารณะที่เป็นของรัฐบาล ประกอบด้วย

1. จุดมุ่งหมายเพื่อการรักษาชีวิต (preservation of life) อาทิ บริการตำรวจ บริการดับเพลิง บริการการรักษาความสะอาด บริการด้านสุขภาพอนามัย
2. จุดมุ่งหมายเพื่อสิทธิเสรีภาพ (liberty) อาทิ บริการศาล สำนักงานอัยการ
3. จุดมุ่งหมายด้านการพัฒนาสินทรัพย์ (property) อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดิน บริการจัดเก็บภาษี
4. จุดมุ่งหมายด้านการศึกษา (public enlightenment) อาทิ โรงเรียน ห้องสมุด
5. จุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสุข (the pursuit of happiness) อาทิ สวนสาธารณะ
6. จุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคม (promotion of the general welfare) อาทิ ถนน บริการขนส่ง บริการสังคมต่างๆ
7. จุดมุ่งหมายด้านสภาพความเป็นอยู่ (domestic tranquility) อาทิ บริการที่อยู่อาศัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ บริการสาธารณะของเมืองข้างต้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่บริการทางตรง (line service) และบริการทางอ้อม (staff service) บริการทางตรงเป็นบริการที่พบเห็นโดยทั่วไป อาทิ น้ำประปา ตำรวจ รถดับเพลิง ถนน สวนสาธารณะ ห้องสมุด และอื่นๆ ส่วนบริการทางอ้อมเป็นบริการที่ก่อให้เกิดบริการทางตรง อาทิ บริการทางการคลัง การวางแผน บุคลากรกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมีความสำคัญต่อการกระจายบริการของเมืองทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ

นอกจากนี้ บริการทางตรงอาจพิจารณาโดยลักษณะของบริการ โดยแบ่งเป็นบริการที่เน้นการใช้แรงงาน (labor intensive service) กับบริการที่เน้นการลงทุน (capital intensive

service) บริการที่เน้นการใช้แรงงาน เป็นบริการที่จัดทำขึ้นเป็นประจำในช่วงเวลาสั้นๆ ด้วยงบประมาณปฏิบัติการ ในแง่ของการกระจาย บริการดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนได้ด้วยการพิจารณาของทางการ ซึ่งบางครั้งถูกชี้หน้าด้วยนักการเมืองท้องถิ่น หรือจากเสียงสะท้อนของประชาชนที่ได้รับบริการ อาทิ ตำรวจสายตรวจ บริการทำความสะอาดถนนและซ่อมแซม บริการเก็บขยะ และอื่นๆ ส่วนบริการที่เน้นการลงทุนนั้น หมายถึงสาธารณูปการซึ่งต้องใช้งบลงทุนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว อาทิ สถานีตำรวจ การก่อสร้างถนน สถานที่ทิ้งขยะ เป็นต้น บริการเช่นนี้ มักจะเป็นผลของการเจรจาต่อรองระหว่างทางการ นักการเมือง ผู้ใช้ประโยชน์ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้นการกระจายบริการดังกล่าวจึงค่อนข้างรัดกุม โดยมีการวางแผนและการบริหารโครงการระยะยาว

3.2.3 องค์การบริหารสาธารณะของเมือง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542) อธิบายว่าองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยองค์กรของรัฐและองค์กรของเอกชน

ทั้งนี้หากพิจารณาบริการของเมืองที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐ บริการของเมืองจัดเป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น หรือหมายถึงบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

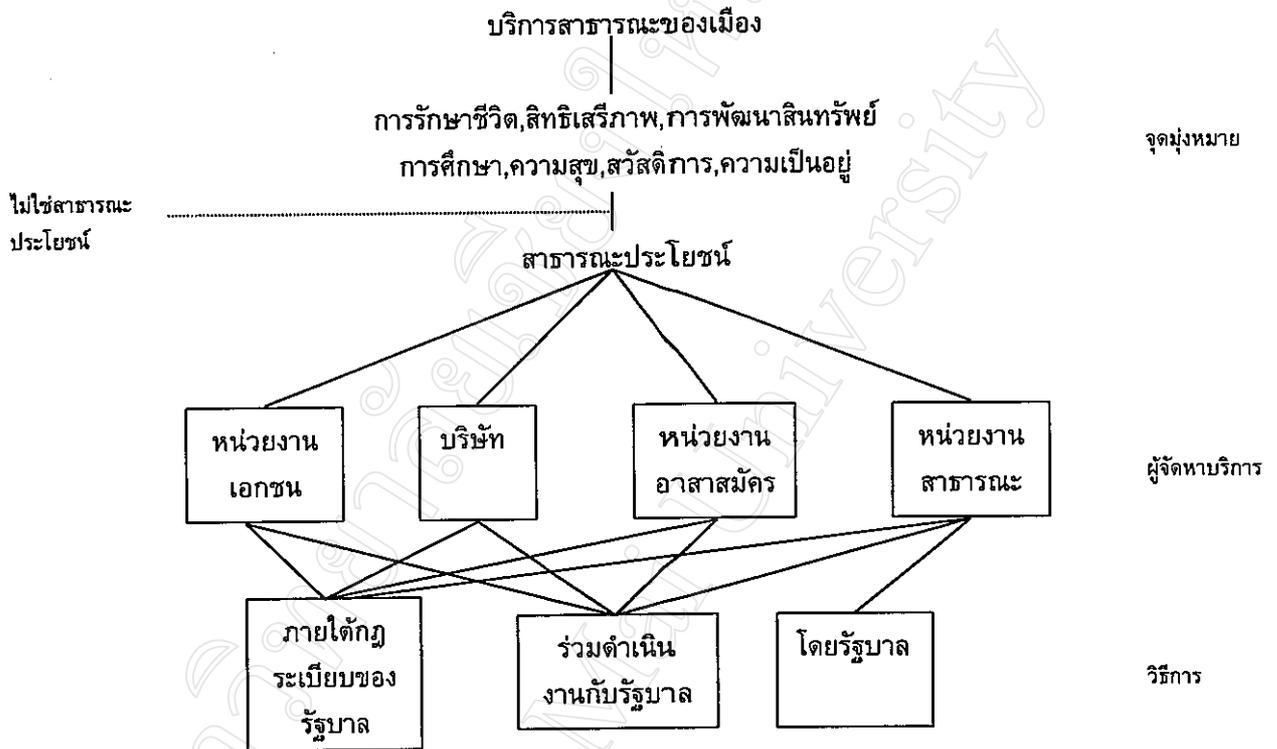
หากพิจารณาบริการของเมืองที่จัดทำโดยเอกชน การมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการของเมือง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

- การมีส่วนร่วมทางอ้อม หมายถึงการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการของเมือง ด้วยวิธีการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือการร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมทางตรง หมายถึงการได้รับอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้จัดทำบริการของเมืองทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ

Baer (1985) เห็นว่าบริการสาธารณะของเมืองที่มีจุดมุ่งหมายต่างๆ นั้น สามารถจัดทำขึ้นโดย 4 องค์กร ได้แก่ หน่วยงานเอกชน (private sector), บริษัท (private citizens), หน่วยงานอาสาสมัคร (voluntary sector) และหน่วยงานสาธารณะ (public sector) สำหรับหน่วยงานเอกชน บริษัท และหน่วยงานอาสาสมัคร สามารถจัดบริการภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาล (government regulated) หรือเป็นการร่วมดำเนินงานกับรัฐบาล (co-produce) ส่วนหน่วยงาน

สาธารณะ สามารถจัดบริการได้ทั้งแบบภายใต้กฎระเบียบของรัฐ ร่วมดำเนินงานกับรัฐ และโดยรัฐบาล (government provide) (ภาพ 3.1)

ภาพ 3.1 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของเมือง



ที่มา: Baer, W.C. (1985). Just what is an urban service, anyway?. *Journal of Politics*, 47, p.885.

3.2.4 หลักการจัดทำบริการสาธารณะของเมือง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542) สรุปว่าบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัด

ทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้อการส่วนรวมของประชาชนด้วย

3.3 ตัวแบบในการศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของเมือง

การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายบริการสาธารณะของเมืองเกิดขึ้นนับตั้งแต่ ลาสเวล (Lasswell, 1958 อ้างใน Baer, 1985 และ Lee, 1994) ตั้งคำถามว่า “ใครได้อะไร” จากงานเขียนเรื่อง "Politics: Who gets what, when, and how" ในปี ค.ศ.1958 ซึ่งเป็นการศึกษาตามแนวอธิบายนโยบาย (policy descriptive approach) โดยถือว่าการกระจายบริการสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น ปัจจุบันสามารถอธิบายการกระจายบริการสาธารณะของเมืองด้วยตัวแบบที่สำคัญ 4 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบทางราชการ (Bureaucratic Model) 2) ตัวแบบชนชั้น (Class Bias Model) 3) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และ 4) ตัวแบบผสมผสาน (Integrated Model)

3.3.1 ตัวแบบทางราชการ (Bureaucratic Model)

ตัวแบบทางราชการ หรือบางครั้งเรียกเป็นตัวแบบทางการบริหาร (Administrative Model) มีสมมติฐานว่าการกระจายบริการสาธารณะเป็นการตัดสินใจโดยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของหน่วยราชการ ตัวแบบนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าหน่วยราชการมีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการส่งมอบบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะข้าราชการและระบบราชการนั้นมีหน้าที่จัดหาบริการแก่ประชาชนโดยตรง รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางในการกระจายบริการในลักษณะเฉพาะ ตลอดจนมีการวางแนวทางในการโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมตลอดเวลา ซึ่งแนวทางในการกระจายบริการของระบบราชการมักจะถูกกำหนดโดย “กฎการตัดสินใจของระบบราชการ”

ไลน์เบอร์รี่ (Lineberry, 1977 อ้างใน สมควร โพธิสาร, 2534) อธิบายว่า กฎการตัดสินใจของระบบราชการมักอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ คือ หลักความต้องการ (demand) ซึ่งจะให้บริการตามความต้องการของประชาชน เช่น การจัดสรรทรัพยากรแก่ห้องสมุดตามจำนวนผู้มาใช้บริการ หรือการปรับปรุงถนนตามการร้องเรียนจากประชาชน หลักวิชาชีพ (professionalism) เช่น ตำรวจจะให้ความสนใจต่อคดีที่มีความรุนแรงมากกว่าเป็นอันดับแรก หลักความจำเป็น (need) เช่น สถานีตำรวจมักได้รับการจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่ซึ่งมีอัตราอาชญากรรมสูง หรือหลักความเสมอภาค (equity) ซึ่งจะให้บริการแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงหลักความกดดันทางการเมือง (pressure) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในท้องถิ่นอาจกดดันให้ระบบราชการปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มตน นอกจากนี้ ฮานและเลฟีน (Hahn & Levine, 1980 อ้างใน สมควร โพธิสาร, 2534) แสดงความเห็นว่ หลักส่วนเพิ่ม (incrementalism) และการทำงานแบบประจำ (routine) ก็เป็นสิ่งกับ (concept) ที่มีความสำคัญยิ่งในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของระบบราชการ

ในการศึกษานโยบายสาธารณะทั่วไป ตัวแบบทางราชการมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบเหตุผล (Rational Model) ซึ่งแฮฟแมน (Haveman, 1970 อ้างใน Dye, 1972) ได้นิยามว่า เหตุผลคือประสิทธิภาพหรืออัตราส่วนระหว่างคุณค่าของปัจจัยนำเข้ากับคุณค่าของปัจจัยนำออก อัตราส่วนที่มีค่ามากย่อมแสดงถึงความมีประสิทธิภาพและมีเหตุผล ประสิทธิภาพมิได้หมายความว่าเฉพาะตัวเงิน แต่รวมถึงการพิจารณาคุณค่าทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่บรรลุผลโดยนโยบาย ซึ่งการวัดประสิทธิภาพไม่สามารถทำได้ในเชิงปริมาณ ทั้งนี้แม้ว่าในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้น้อยมากที่ระบบราชการจะสามารถกำหนดนโยบายที่มีเหตุผล อย่างไรก็ตาม กฎการตัดสินใจของระบบราชการก็ถือว่ามีเหตุผลในแง่ที่ได้พยายามสนองความต้องการของประชาชนด้วยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม นอกจากนี้ตัวแบบทางราชการยังสอดคล้องกับตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) ซึ่งอธิบายว่านโยบายสาธารณะเป็นการต่อเนื่องกิจกรรมในอดีตของรัฐบาล ลินบลอม (Lindblom, 1959 อ้างใน Dye, 1972) ชี้แนะว่า การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ทบทวนนโยบายที่มีอยู่ รวมทั้งจุดมุ่งหมายของนโยบาย การระบุเป้าหมายทางสังคม การวิจัยถึงผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกในการบรรลุเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญ และการตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในทางตรงข้าม ข้อจำกัดด้านเวลา ความสามารถ และต้นทุน ได้เป็นอุปสรรคต่อการให้ความสำคัญกับทางเลือกและผลลัพธ์ของนโยบาย ข้อจำกัดทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการตั้งเป้าหมายทางสังคมที่ชัดเจน รวมถึงการคำนวณอัตราต้นทุน-ผลประโยชน์อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ จากความบกพร่องในทางปฏิบัติตามตัวแบบเหตุผลดังกล่าว ตัวแบบส่วนเพิ่มอธิบายว่านโยบายเป็นกระบวนการการตัดสินใจแบบอนุรักษนิยม

3.3.2 ตัวแบบชนชั้น (Class Bias Model)

ตัวแบบชนชั้น มีสมมติฐานว่าการกระจายบริการสาธารณะของเมืองมีความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นทางสังคม โดยชนชั้นสูงมักจะได้รับประโยชน์มากกว่าชนชั้นต่ำ ตามตัวแบบดังกล่าว ชนชั้นสูงนอกจากจะได้รับประโยชน์จากการกระจายบริการเพราะมีอิทธิพลต่อนักการเมืองแล้ว ยังมีอิทธิพลเชิงโครงสร้างทางสังคมด้วย ทั้งนี้ ชนชั้นต่ำมักจะไม่ได้รับประโยชน์จากการกระจายบริการสาธารณะ ซึ่งนอกจากเป็นเพราะขาดกระบอกเสียงแล้ว ยังเป็นเพราะการที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นสูง (Cingranelli, 1981 อ้างใน Lee, 1994) แม้ว่าชนชั้นต่ำอาจจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของหน่วยราชการด้วยวิธีรวมตัวกันเพื่อคัดค้านหรือยื่นข้อเสนอ อย่างไรก็ตามทางเลือกที่เสนอโดยชนชั้นต่ำมักจะไม่ได้รับการพิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกที่เสนอโดยชนชั้นสูง (Alinsky, 1969; Hirschman, 1970; Skogan, 1975 อ้างใน Lee, 1994) นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากลักษณะนิเวศน์และเศรษฐกิจ (Ecological-Economic) ความแตกต่างในลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น มีส่วนทำให้แต่ละท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะได้รับบริการสาธารณะแตกต่างกัน โดยท้องถิ่นที่มีประชากรจำนวนมาก หรือมีฐานะทางการคลังเข้มแข็ง มักจะได้รับบริการที่มากกว่าหรือดีกว่า ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการกระจายบริการ เนื่องจากระดับการกระจายบริการอาจจะต่ำกว่าหรือสูงกว่าระดับที่เหมาะสม (สมควร โพธิสาร, 2534)

3.3.3 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบทางการเมือง มีสมมติฐานว่าการกระจายบริการสาธารณะของเมืองเป็นภาพสะท้อนการพิจารณาถึงผลการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น ตัวแบบนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยชอบธรรมนั้น มีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำในกระบวนการกำหนดระดับทรัพยากรและกระจายบริการแก่ประชาชน ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นมักจะพยายามจัดสรรและกระจายบริการด้านต่างๆ แก่ประชาชนในเขตที่เป็นฐานเสียงของตนเอง หรือในเขตที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาฐานเสียงของตนเอง รวมทั้งเป็นการสร้างโอกาสในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

อัครวิน ตีระวัฒนพงษ์ (2539) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากของกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคเดียวกัน ผลการศึกษาพบว่าลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความคล่องตัว ไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน แต่ได้ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์เป็นไปอย่างเบาบาง เกิดการผูกขาดทางอำนาจโดยอาศัยระบบพรรคการเมือง และด้วยความมีวินัยพรรคที่สูงมาก จึงทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวสามารถริเริ่มโครงการใหม่ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและสร้างผลงานให้กับพรรคตนได้อย่างมาก วรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์ (2531) อธิบายว่า การที่ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีสาเหตุจากการที่กฎหมายกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง และไม่ได้อำนาจ

มาตรการให้ฝ่ายนิติบัญญัติวางรั้งได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับการที่ฝ่ายบริหารได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น จนทำให้สามารถอ้างคะแนนนิยมมาเป็นเสียงสนับสนุนในการดำเนินนโยบายของตนได้

ในการศึกษานโยบายสาธารณะทั่วไป ตัวแบบทางการเมืองมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (Dye & Zeigler, 1970 อ้างใน Dye, 1972)

- ก. นโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนนั้น เป็นเพียงความเชื่อ แต่ความจริงแล้ว นโยบายเป็นความชอบของชนชั้นปกครอง โดยการชี้หน้านโยบาย
- ข. มวลชนไม่สนใจและไม่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้าราชการก็เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของชนชั้นนำ นโยบายจึงมาจากเบื้องต้น สถาบันประชาธิปไตยมีค่าเพียงเป็นสัญลักษณ์เท่านั้น
- ค. ชนชั้นนำจะรักษาคุณค่าเดิมของสังคม รักษาตึกกาให้สังคมดำรงอยู่ได้ นโยบายจึงมีการเปลี่ยนแปลงตามหลักส่วนเพิ่มหรือแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น
- ง. ทฤษฎีชนชั้นนำไม่ได้คัดค้านเรื่องสวัสดิภาพของมวลชน แต่ต้องให้ชนชั้นนำเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำเรื่องนี้
- จ. ชนชั้นนำจะเห็นพ้องกันในคุณค่าพื้นฐานส่วนใหญ่ จะมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย

3.3.4 ตัวแบบผสมผสาน (Integrated Model)

ตัวแบบผสมผสาน ระบุว่าตัวแบบทางราชการ ตัวแบบชนชั้น และตัวแบบทางการเมือง สามารถอธิบายการกระจายบริการสาธารณะของเมืองได้ตามประเภทของบริการ โดย Lee (1994) เห็นว่าการตอบสนองของระบบราชการต่ออิทธิพลของปัจจัยภายนอกในการกระจายบริการสาธารณะของเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการ (service type) ซึ่งหากพิจารณาถึงการตำหนิของประชาชนทั้งในแง่ความรุนแรงและความกว้างขวาง (intensity and extent of blame) สามารถจำแนกบริการของเมืองออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ บริการทางการบริหาร (administrative service) บริการทางการเมือง (political service) และบริการผสม (mixed service) ด้วยเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ลำดับความสำคัญของบริการ (service priority : high / low)

โดยทั่วไป บริการที่มีความสำคัญมาก (high service priority) ย่อมจะได้รับการเอาใจใส่เป็นอย่างดี เพราะถือเป็นความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งบริการเหล่านั้นถือเป็นความชอบธรรมและเป็นหน้าที่ของรัฐบาล หากพิจารณาถึงการตำหนิของประชาชน บริการที่

มีความสำคัญมากกว่าย่อมจะได้รับการตำหนิมากกว่าบริการที่มีความสำคัญน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนคาดหวังที่จะได้รับการและเฝ้าติดตามการกระจายบริการที่สำคัญนั้นอยู่เสมอ

- ความเป็นสาธารณะ (public coverage : comprehensive / supplementary)

เมื่อบริการสาธารณะเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการ โดยถือว่าความต้องการสาธารณะจะได้รับการตอบสนองด้วยภารกิจของส่วนราชการต่างๆ บริการเหล่านั้นจึงเป็น “บริการหลัก” (comprehensive service) ในทางตรงข้าม หากบริการใดเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของปัจเจกบุคคล และการจัดหาบริการนั้นของรัฐบาลเป็นเรื่องรองลงไป บริการดังกล่าวจัดเป็น “บริการเสริม” (supplementary service) ดังนั้น การตำหนิอย่างรุนแรงของประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นได้กับบริการหลักมากกว่าบริการเสริม ทั้งนี้เพราะการจัดสรรกระจายบริการหลักเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล

- ขอบเขตผลประโยชน์ (scope of beneficiaries : universal / particularistic)

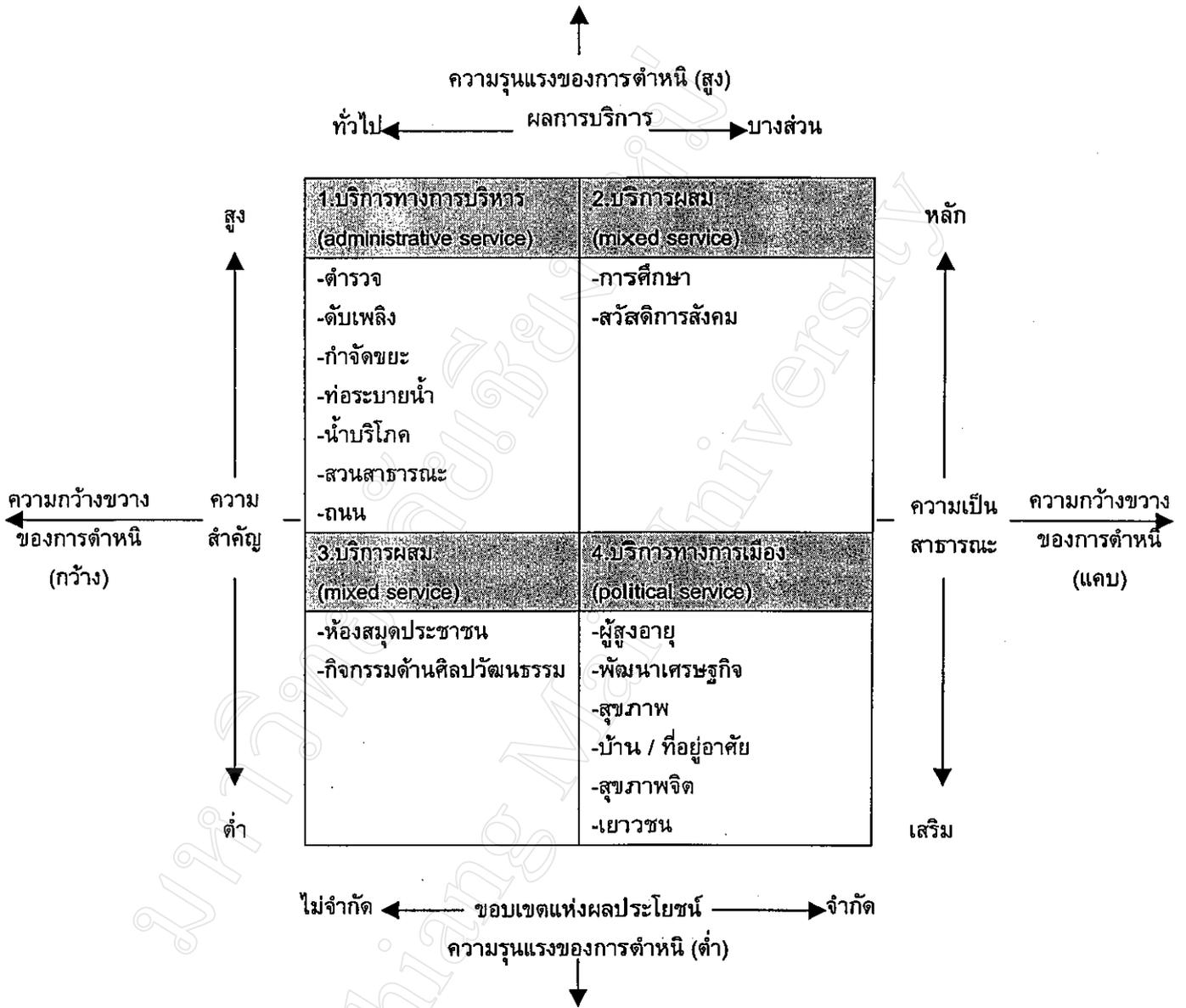
“บริการที่ไม่จำกัด” (universal service) เป็นบริการที่ประชาชนทุกคนสามารถได้รับประโยชน์ ส่วน “บริการที่จำกัด” (particularistic service) เป็นบริการที่ประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์ ดังนั้น การตำหนิของประชาชนอย่างกว้างขวางย่อมจะเกิดขึ้นกับ บริการที่ไม่จำกัดมากกว่าบริการที่จำกัด

- ผลการบริการ (service impact : distributive / redistributive-development)

“บริการทั่วไป” (distributive service) เป็นบริการที่ให้แก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือลักษณะทางเชื้อชาติ ตรงข้ามกับ “บริการบางส่วน” (redistributive service) ซึ่งเป็นบริการที่ให้ประโยชน์แก่สาธารณะชนเพียงบางส่วน ดังนั้น การตำหนิของประชาชนอย่างกว้างขวางย่อมจะเกิดขึ้นกับบริการทั่วไปมากกว่าบริการบางส่วน

จากเกณฑ์ดังกล่าว สามารถนำมาอธิบายลักษณะของบริการแต่ละประเภทดังนี้ (ภาพ 3.2)

ภาพ 3.2 ประเภทบริการของเมืองในการศึกษาของ Lee



ที่มา: Lee, S.J. (1994). Policy type, bureaucracy, and urban policies: Integrating models of urban service distribution. *Policy Studies Journal*, 22, p.92.

บริการทางการบริหาร (administrative service)

บริการทางการบริหารเป็นบริการที่การดำเนินของประชาชนมีความรุนแรงสูงและกว้างขวางอย่างมาก ในการจัดสรรกระจายบริการดังกล่าว ระบบราชการให้ความสนใจต่ออิทธิพลของปัจจัยภายนอกน้อยมาก แต่จะให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่เหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินจากประชาชน แม้ว่าโดยทั่วไประบบราชการพยายามที่จะรักษาความเป็นอิสระในการตัดสินใจ แต่บ่อยครั้งที่ระบบราชการจำเป็นต้องตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะกับ

นักการเมืองซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตาม การที่บริการประเภทนี้อยู่ในความสนใจของประชาชน นักการเมืองจึงไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของระบบราชการมากนัก เพราะหากนักการเมืองใช้อิทธิพลมากจนเป็นเหตุให้ระบบราชการทำหน้าที่ไม่เหมาะสม ประชาชนก็จะตำหนิระบบราชการ รวมทั้งนักการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้เสียโอกาสในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

บริการทางการเมือง (political service)

บริการทางการเมืองเป็นบริการที่การตัดสินใจของประชาชนจะมีความรุนแรงและความกว้างขวางในระดับต่ำ จึงเปิดโอกาสให้ระบบราชการยอมรับต่อปัจจัยภายนอกมากขึ้น และมีแนวโน้มว่านักการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของระบบราชการเพื่อหวังผลทางการเมือง หรือเพื่อคะแนนเสียงของตนเอง ดังนั้นการกระจายบริการตามแนวทางนี้จึงพิจารณาได้จากการได้รับผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เหมาะสม เช่น กลุ่มที่เป็นฐานเสียงของนักการเมือง เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอิทธิพลของปัจจัยภายนอกได้เบี่ยงเบนการตัดสินใจของระบบราชการไปจากเกณฑ์ที่เหมาะสม

บริการผสม (mixed service)

บริการผสมเป็นบริการที่การตัดสินใจของประชาชนมีความรุนแรงสูง แต่ไม่กว้างขวาง หรือเป็นบริการที่การตัดสินใจมีความรุนแรงต่ำ แต่กว้างขวาง การตัดสินใจของระบบราชการเพื่อให้บริการดังกล่าวอยู่ที่ท่ามกลางปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการบริหารและบริการทางการเมือง

ด้วยแนวความคิดข้างต้น Lee ได้ศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของเมืองขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง และพบว่า บริการทางการเมืองซึ่งเป็นบริการทั่วไป อย่างเช่น บริการตำรวจ บริการดับเพลิง หรือบริการกำจัดขยะ จะได้รับการกระจายโดยระบบราชการหรือปัจจัยทางการเมือง เนื่องจากบริการเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วนมาก ซึ่งถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาบริการได้อย่างเหมาะสมแล้ว ประชาชนจะแสดงการตัดสินใจที่รุนแรงและกว้างขวาง อันจะส่งผลต่อความมั่นคงของระบบการเมืองท้องถิ่นและระบบราชการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมดังกล่าว การกระจายบริการทางการเมืองจึงต้องอาศัยกฎการตัดสินใจของระบบราชการ ส่วนบริการผสม เช่น บริการทางการศึกษา และบริการทางการเมือง เช่น บริการผู้สูงอายุ บริการสุขภาพ ซึ่งเป็นบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความต้องการนั้น จะได้รับการกระจายโดยปัจจัยทางสังคม-เศรษฐกิจของประชาชน (ชนชั้น) และปัจจัยทางการเมือง ทั้งนี้เพราะบริการดังกล่าวมิได้เป็นความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม ประชาชนทั่วไปมิได้ติดตามผลการกระจายอย่างใกล้ชิด ดังนั้นอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นสูงทางสังคม รวมทั้งความลำเอียงของฝ่ายการเมืองที่มีต่อกลุ่มผู้สนับสนุน จึงสามารถเข้าไปสอดแทรกการตัดสินใจ

ของระบบราชการ และทำให้การกระจายบริการถูกเบี่ยงเบนไปจากหลักความเหมาะสมและความเป็นธรรม

3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Nivola (1978) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การกระจายบริการด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล (Distributing a municipal service: A case study of housing inspection) ในเมืองบอสตัน (Boston) โดยตัวแปรอิสระคือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนเมืองต่างๆ ส่วนตัวแปรตามได้แก่ ความเป็นไปได้ของการให้คำแนะนำภายหลังการตรวจสอบสภาพบ้านของเจ้าหน้าที่ (probability of citation) และเวลาเฉลี่ยที่ประชาชนรอรับบริการ (mean response time) โดยมีสมมติฐานว่าถ้าหากประชาชนมีฐานะดี ก็จะมีความเป็นไปได้สูงที่จะได้รับคำแนะนำ รวมทั้งจำนวนวันเฉลี่ยที่ต้องรอรับบริการก็จะน้อยด้วย จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีทางสถิติ ผลการศึกษาพบว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามน้อยมาก ดังนั้นการกระจายบริการของเทศบาลจึงไม่เกี่ยวข้องกับฐานะหรือชนชั้นทางเศรษฐกิจของประชาชน แต่เป็นการตัดสินใจภายใต้กระบวนการทางราชการ (an autonomous bureaucratic process)

Mladenka & Hill (1978) ทำการศึกษาเรื่อง การกระจายบริการตำรวจของเมือง (The distribution of urban police service) ในเมืองฮุสตัน (Houston) โดยตัวแปรอิสระได้แก่ เชื้อชาติและฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ส่วนตัวแปรตามได้แก่เวลาที่ประชาชนรอรับบริการ (response time) และกำลังตำรวจที่ให้บริการ (manpower levels) โดยมีสมมติฐานว่า 1) เวลาที่ประชาชนรอรับบริการจะไม่แปรผันตามลักษณะทางประชากร 2) การกระจายของกำลังตำรวจจะแปรผันตามระดับความเสี่ยงของการเกิดอาชญากรรม ซึ่งพิจารณาได้จากการแจ้งความของประชาชนในแต่ละพื้นที่ จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีทางสถิติ ผลการศึกษาพบว่า การกระจายบริการของตำรวจไม่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติและฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การกระจายบริการนั้นเป็นการตัดสินใจโดยกฎเกณฑ์ของทางราชการ (bureaucratic decision rule)

Rich (1979) ได้ศึกษาผลงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับการกระจายบริการของเมือง (Neglect issues in the study of urban service distributions: A research agenda) และชี้แนะว่างานวิจัยต่างๆ มีข้อจำกัดหลายประการ 1) มุ่งเน้นที่ปัจจัยนำออกของนโยบายมากกว่าผลลัพธ์ของนโยบาย 2) ให้ความสนใจต่อความแตกต่างด้านประชากรด้วยเกณฑ์อย่างเดียว 3) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนิยามของ "ประชาชน" (neighborhoods) 4) ตัดสินการกระจายบริการด้วยการวัด "ความเสมอภาค" (equality) เพียงอย่างเดียว ดังนั้น Rich จึงได้เสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัยดังนี้ 1) ใช้การวัดผลลัพธ์นโยบาย 2) แยกแยะความแตกต่างทางประชากรด้วยเกณฑ์หลายอย่าง 3) ตรวจสอบอิทธิพลของประชาชนที่มีต่อรูปแบบบริการ 4) ไม่ยึดความเสมอภาคเป็นมาตรฐาน รวมทั้งควรได้พิจารณาบทบาทของเอกชนต่อบริการของเมือง

Mladenka (1980) ได้ศึกษาเรื่อง ระบบราชการและกลไกทางการเมืองในเมืองชิคาโก (The urban bureaucracy and the Chicago political machine: Who gets what and the limits to political control) โดยตัวแปรอิสระได้แก่ ลักษณะทางประชากรและลักษณะการสนับสนุนทางการเมืองของประชาชน (demographic and electoral variables) ซึ่งตัวชี้วัดได้แก่ เพอร์เซนต์ คนผิวดำ คะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง ของประชาชนในชุมชนเมืองต่างๆ 50 เมือง ตัวแปรตามได้แก่ ลักษณะการกระจายบริการของเมือง (service distribution variables) ซึ่งเป็นบริการต่างๆ ของเทศบาล ได้แก่ สวนสาธารณะและการพักผ่อน, การดับเพลิง, การเก็บขยะ และการศึกษา โดยตัวชี้วัดได้แก่ งบประมาณ, เงินทุนตามแผนพัฒนาเมือง และอื่นๆ นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ พบว่า ไม่มีนัยสำคัญที่ชี้ว่ากลไกทางการเมืองได้ให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มประชาชนที่สนับสนุนและละเลยต่อกลุ่มอื่น แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง การกระจายบริการนั้นเป็นแบบแผนของการตัดสินใจจากอดีต, การเคลื่อนย้ายประชากร, การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์เชิงเทคนิค-เหตุผล และค่านิยมของผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้น ระบบราชการของเมืองจึงเป็นตัวละครหลักในกระบวนการกระจาย

Coulter (1980) ได้พยายามสร้างดัชนีวัดความไม่เป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะของเมือง (Measuring the inequity of urban public services: A methodological discussion with application) ซึ่งเป็นการวัดความเป็นธรรมจากการเปรียบเทียบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่ควรจะเป็นตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม มากกว่าเป็นการวัดความเป็นธรรมของบริการในรูปของจำนวนหรือหน่วยบริการที่ส่งมอบในแต่ละเขตพื้นที่ ในการศึกษาดังกล่าว Coulter ได้ทดลองวัดดัชนีความไม่เป็นธรรมในการให้บริการตำรวจของเมือง Tuscaloosa มลรัฐ Alabama จำนวน 22 เขตพื้นที่ ในช่วงเดือนพฤษภาคม-พฤศจิกายน ค.ศ.1978 โดยใช้จำนวนประชากรเป็นมาตรฐาน และนำค่าดัชนีนั้นไปทำการวิเคราะห์ถดถอยพหุกับตัวแปรเชื้อชาติและรายได้ เพื่อทดสอบสมมติฐานชนชั้นในสังคม (underclass hypothesis)

ค่าดัชนีความไม่เป็นธรรมสามารถคำนวณได้จากสูตร

$$I = \frac{100 \sqrt{\sum_{i=1}^k (X_i/S - E_i)^2}}{\sqrt{1 + (\sum_{i=1}^k E_i^2) - 2 \min \{E_i\}}}$$

- เมื่อ I = ค่าดัชนีความไม่เป็นธรรมของบริการ (ค่า 0-100)
 i = ชื่อเขต
 k = จำนวนเขตทั้งหมดในพื้นที่ศึกษา

- X_i = จำนวนบริการที่เกิดขึ้นในเขต i
 S = จำนวนบริการที่เกิดขึ้นทั้งหมดในพื้นที่ศึกษา
 E_i = สัดส่วนของบริการที่ควรจะเป็นในแต่ละเขต i ซึ่งพิจารณาจากมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น

โดยสามารถอธิบายค่าดัชนีความไม่เป็นธรรม ได้ดังนี้

ค่า I	ความหมาย
0	มีความเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ (perfect equity)
1-10	มีความเป็นธรรมสูง (virtual equity)
11-20	มีความไม่เป็นธรรมเล็กน้อย (minor inequity)
21-30	มีความไม่เป็นธรรมค่อนข้างสูง (serious inequity)
31-50	มีความไม่เป็นธรรมสูงมาก (severe inequity)
>50	มีความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง (extreme inequity)

จากผลการศึกษาปรากฏว่า บริการตำรวจมีความไม่เป็นธรรมเพียงเล็กน้อย โดยความไม่เป็นธรรมดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับตัวแปรเชื้อชาติและรายได้เพียงเล็กน้อย ดังนั้นจึงไม่สามารถยอมรับสมมติฐานชนชั้นในสังคมได้

Brouthers (1981) ได้ทบทวนการศึกษาของ Coulter และได้ปรับปรุงสูตรการคำนวณดัชนีความไม่เป็นธรรมให้ง่ายขึ้น (Measuring inequity in the delivery of urban public service: A simplification) สูตรนั้นได้แก่

$$I = \frac{1}{2} \sum_i |E_i/E_i - S_i/S_i|$$

- เมื่อ
- I = ค่าดัชนีความไม่เป็นธรรมของบริการ (ค่า 0-1)
 - E_i = งบประมาณสำหรับบริการในเขต i
 - E_t = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการ
 - S_i = ความจำเป็นต่อบริการในเขต i
 - S_t = ความจำเป็นทั้งหมด

Cingranelli (1981) ได้ทำการทดสอบตัวแบบการกระจายบริการของเทศบาล (Race, politics and elite: Testing alternative models of municipal service distribution) ซึ่งเป็นการสำรวจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื้อชาติ พันธมิตรทางการเมือง หรือลักษณะทางเศรษฐกิจของประชาชน จะมีอิทธิพลต่อการได้รับบริการหรือไม่ ข้อมูลด้านบริการตำรวจและการดับเพลิงในเมืองบอ

สตัน (Boston) ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่ให้การสนับสนุนเทศบาลและประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีนั้นค่อนข้างจะได้รับการจัดสรรบริการต่อหัวในระดับสูง แต่ในขณะที่เดียวกันคนผิวดำก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ที่น้อยกว่า อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบในเชิงปริมาณแล้ว คนผิวดำจะได้รับบริการมากกว่า ทั้งๆที่คนผิวดำมีความต้องการมากกว่า ซึ่งกล่าวได้ว่าการกระจายบริการนั้นไม่ได้ขัดแย้งความแตกต่างระหว่างความต้องการที่แท้จริง

Bolotin & Cingranelli (1983) ได้ศึกษาเรื่อง ความเสมอภาคและนโยบายของเมือง โดยทบทวนสมมติฐานเกี่ยวกับชนชั้น (Equity and urban policy: The underclass hypothesis revisited) เนื่องจากสมมติฐานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในระดับน้อยจากงานวิจัยข้างต้น Bolotin และ Cingranelli จึงได้ย้อนกลับไปปรับปรุงการวิจัยอีกครั้ง และพิสูจน์ได้ว่าการกระจายบริการของเมืองเป็นการเลือกปฏิบัติแบบชนชั้น รวมทั้งเป็นเรื่องอำนาจของผู้นำด้วย

Vedlitz & Dyer (1984) ได้ศึกษาเรื่อง การตอบสนองของระบบราชการในการติดต่อของประชาชนในเมืองดัลลาส (Bureaucratic response to citizen contacts: Neighborhood demands and administrative reaction in Dallas) โดยเป็นการทดสอบสมมติฐานจาก 3 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบทางการเมือง (political model) การตอบสนองของรัฐบาลได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นไปตามการสนับสนุนทางการเมืองภายในเมือง ถ้าประชาชนให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อคณะรัฐบาลแล้ว ประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี 2) ตัวแบบชนชั้น (underclass model) การตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรัฐบาลถูกคาดหวังว่าจะเป็นไปตามชนชั้นทั่วไปในสังคม กล่าวคือ เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยมากชนชั้นสูงที่มีสถานะภาพทางสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า มักจะได้รับบริการที่ดีกว่า 3) ตัวแบบการตัดสินใจของทางราชการ (bureaucratic decision-rule model) การตอบสนองความต้องการประชาชนได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นไปตามหลักเหตุผลเชิงเทคนิค ซึ่งหลักการต่างๆ ได้แก่ หลักอรรถประโยชน์, ความสามารถ, ทรัพยากร, ความต้องการโดยรวม และอื่นๆ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ ผลการศึกษาปรากฏว่า ตัวแบบทางการเมืองและตัวแบบชนชั้น ได้รับการสนับสนุนเพียงเล็กน้อย ส่วนตัวแบบการตัดสินใจของทางราชการได้รับการสนับสนุนพอสมควร

Thomas (1986) ได้ศึกษาเรื่อง การรับบริการของบุคคลจากระบบราชการระดับพื้นฐาน (The personal side of street-level bureaucracy: Discrimination or neutral competence?) โดยที่ Thomas เห็นว่างานวิจัยส่วนมากชี้ว่าบริการของเทศบาลถูกกระจายโดยปราศจากนัยสำคัญทางชนชั้นของสังคม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังเป็นข้อสงสัยคือเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติกับผู้ด้อยโอกาสหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนแบบตัวต่อตัว จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์กับประชาชนในเมืองโอไฮโอ (Ohio) จำนวน 3,334 คนเกี่ยวกับความรู้สึกต่อบริการของเทศบาล ผลการศึกษาปรากฏว่า บางพื้นที่ที่มีความเป็นไปได้ที่จะมีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) แต่ไม่มีการเลือกปฏิบัติทางรายได้ (income discrimination) ทั้งนี้ จากการตรวจสอบพบว่า การเลือกปฏิบัติ

ทางเชื้อชาติเป็นผลมาจากการที่คนผิวดำนำปัญหาที่สร้างความลำบากต่อระบบราชการ ไม่ใช่ว่าทางราชการไม่สนใจต่อพวกเขา

Koehler & Wrightson (1987) ได้ศึกษาเรื่อง ความไม่เสมอภาคในการจัดบริการของเมือง โดยพิจารณาบทบาทนครณีสวนสาธารณะในเมืองชิคาโก (Inequality in the delivery of urban service: A reconsideration of the Chicago parks) ตามผลการศึกษาของ Mladenka (1980) ที่ระบุว่า การกระจายบริการเป็นหน้าที่ของระบบราชการและผู้เชี่ยวชาญนั้น Koehler and Wrightson ได้ปรับปรุงวิธีวิจัย และกลับพบว่า การเมืองมีบทบาทต่อการตัดสินใจกระจายบริการ รวมทั้งเป็นการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยด้านความเสมอภาคมีอิทธิพลเพียงเล็กน้อยต่อการตัดสินใจ นอกจากนี้ พวกเขายังได้เสนอแนะเชิงทฤษฎีว่า จริงๆ แล้วความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะโดยเบื้องหลังทางการเมืองหรือระบบราชการ ต่างก็ถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อม

Lee (1994) ได้พยายามอธิบายการกระจายบริการของเมืองด้วยตัวแบบผสมผสาน (Policy type, bureaucracy, and urban policies: Integrating models of urban service distribution) โดยเขาเห็นว่างานวิจัยที่ผ่านมาไม่สามารถสรุปการกระจายบริการของเมืองได้ และมีการถกเถียงกันเรื่อยมาเกี่ยวกับตัวแบบการกระจายบริการทั้ง 3 ตัวแบบคือตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบชนชั้น และตัวแบบทางราชการ ทั้งนี้ Lee ได้พิจารณาถึงบริการของเมือง และได้แบ่งบริการออกเป็น 3 ประเภทตามเกณฑ์ความสำคัญ, ความเป็นสาธารณะ, ขอบเขตแห่งผลประโยชน์ และผลของบริการ ประกอบด้วย บริการทางการบริหาร (administrative service) บริการทางการเมือง (political service) และบริการผสม (mixed service) ภายใต้สมมติฐานที่ว่าตัวแบบทั้งสามนั้นสามารถอธิบายการกระจายบริการของเมืองได้ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการ โดยบริการทางการบริหารสามารถอธิบายด้วยตัวแบบทางราชการ ส่วนบริการทางการเมืองและบริการผสมสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบทางการเมืองและ/หรือตัวแบบชนชั้น เพื่อทดสอบสมมติฐานดังกล่าว Lee ได้กำหนดให้ชุมชนเมือง 59 แห่งในมหานครนิวยอร์กเป็นหน่วยวิเคราะห์ และตัวแปรอิสระได้แก่การสนับสนุนทางการเมืองของประชาชน ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจของประชาชน และความต้องการของประชาชน ส่วนตัวแปรตามได้แก่รายจ่ายสำหรับบริการประเภทต่างๆ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่าสมมติฐานได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี โดยตัวแบบทางราชการสามารถอธิบายการกระจายบริการทางการบริหารได้ค่อนข้างชัดเจน และตัวแบบทางการเมืองหรือตัวแบบชนชั้นก็สามารถอธิบายการกระจายบริการทางการเมืองและบริการผสมได้พอสมควร

สมควร โพธิสาร (2534) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมในการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาลในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มีการเก็บรวบรวมไว้แล้วของเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น 128 แห่ง รวมทั้งข้อมูลจากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์แก่ปลัดเทศบาล ทั้งนี้ ได้ประยุกต์ใช้ดัชนีความไม่เป็นธรรมของ Coulter ในการวัดระดับความไม่เป็นธรรมในการให้บริการเก็บขยะ พร้อมทั้งใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อระดับความไม่

เป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลต่างๆ มีความไม่เป็นธรรมทางสังคมในการให้บริการเก็บขยะในระดับต่ำ แต่สำหรับเทศบาลที่มีความไม่เป็นธรรมค่อนข้างสูงนั้น ตัวแปรทางการบริหาร อันได้แก่ จำนวนประชากรและจำนวนงบประมาณรักษาความสะอาดในปีที่ผ่านมาสามารถอธิบายระดับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นได้มากกว่าปัจจัยอื่น ดังนั้นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมคือ การจัดสรรทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และรูปแบบการบริหารราชการที่มีลักษณะธรรมเนียมปฏิบัติ