

การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ  
: ศึกษาเฉพาะกรณี นโยบายกำลังคน



นางสาว คณิงนิจ ดวงจิตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-637-963-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

118242548

**THE POLITICS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION  
: A CASE STUDY OF MANPOWER POLICY**

**Miss Kanungnit Duangchit**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Government**

**Department of Government**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

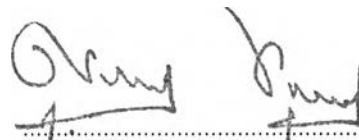
**Academic Year 1998**

**ISBN 974-637-963-1**

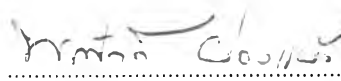
ชื่อวิทยานิพนธ์      การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายกำลังคน  
โดย                      นางสาวคณิษฐา ดวงจิต  
ภาควิชา                  การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา      รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี

---

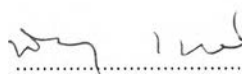
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติในนักวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ  
ศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์ )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว )

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี )

  
..... กรรมการ  
( อาจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ )

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

คณิงนิจ ดวงจิตร : การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณี นโยบายกำลังคน (THE POLITICS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION : A CASE STUDY OF MENPOWER POLICY) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี ; 270 หน้า. ISBN 974-637-963-1

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณี นโยบายกำลังคนภาครัฐ ในขอบข่ายของกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีสมมติฐาน 3 ประการ คือ

1. ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในภารกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน

2. นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง

3. จากปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติแต่อย่างใด แต่ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติคือการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติเกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการทั้งสี่กระทรวง โดยอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุผลเพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนของหน่วยงานตน รวมทั้งการปฏิบัตินโยบายยังขาดความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพราะต่างมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันต่อการขยายตัวของกำลังคน จึงทำให้การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ

ภาควิชา ..... การปกครอง .....  
สาขาวิชา ..... การปกครอง .....  
ปีการศึกษา ..... 2541 .....

ลายมือชื่อนิสิต ..... คณิงนิจ ดวงจิตร .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## 3970188524: MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLICY IMPLEMENTATION/MANPOWER POLICY

KANUNGNIT DUANGCHIT : THE POLITICS OF PUBLIC POLICY  
IMPLEMENTATION : A CASE STUDY OF MANPOWER POLICY. THESIS  
ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR ANUSORN LIMMANEE, Ph.D. 270 pp. ISBN  
974-637-963-1

Aimed at investigating factors affecting the success of manpower policy implementation, this study focuses on the cases of four ministries, which directly provide public services-Ministries of Education, Interior, Public Health and Agriculture. It is hypothesized that :

1) To raise their legitimacy and popularity under the parliamentary system and the bureaucratic centralization, politicians have to rely mainly on the government agencies in their policy implementation. This bureaucracy- downsizing policy, therefore, has not been fully supported by them and as a result lacking clear direction.

2) Impacts of the manpower policy bring about a strong resistance from the agencies. To protect interests in terms of position, authority and budget they use their public service duties as pretext for maintaining the status quo.

3) Collusion between politicians and government officials under the existing political and bureaucratic structures results in a successive failure to implement the policy.

This study finds that the policy clarity is not a factor impeding the policy implementation. However the resistance of the government officials in the four ministries who base their excuses on performing public-service duties and implementing other policies and consequently lack of cooperation from not only them but also politicians have made the implementation of manpower policy ineffective.

ภาควิชา..... การปกครอง  
สาขาวิชา..... การปกครอง  
ปีการศึกษา..... 2541

ลายมือชื่อนิติ..... ศันสนิศา อานนท์  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือ ช่วยเหลือ และได้รับคำแนะนำ ปรีกษาจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยใคร่ขอแสดงกิตติกรรมประกาศไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีมนณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำ และคอยตรวจสอบความถูกต้องของการวิจัย ทั้งในด้านเนื้อหาของการเขียนรายงานวิจัยและวิธีการนำเสนอรายงาน เพื่อให้มีความชัดเจนและถูกต้อง จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และอาจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ ที่ได้ประสาขาวิชาการและช่วยกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ตระกูล มีชัย ซึ่งเป็นผู้จุดประกายแนวทางการศึกษาให้กับผู้วิจัย และขอเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการศึกษาในครั้งนี้

สำหรับกระบวนการเก็บและรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้รับความกรุณาจากคุณบุญแสง ชีรภากร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักงาน ก.พ. ที่เป็นผู้ช่วยเหลือประสานงานในการสัมภาษณ์และหาข้อมูลเอกสารสำคัญในสำนักงาน ก.พ. และอีกหลายท่านที่ไม่สามารถกล่าวได้หมดในที่นี้ ตลอดจนขอขอบพระคุณ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่า เพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

ตลอดเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยได้รับความเอื้อเฟื้อเพื่อสถานที่และอุปกรณ์จากพี่ประมวล สุทธิจารุวัฒน์ รวมทั้งกำลังใจจาก เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ จุฬาฯ ทุกท่าน ที่คอยกระตุ้นเตือน และให้ข้อเสนอแนะในการทำงานจนสำเร็จลุล่วงไปได้ อันเป็นน้ำใจที่ประเสริฐซึ่งประเมินค่ามิได้ ผู้วิจัยขอขอบคุณอย่างยิ่งไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอโน้มกราบขอบพระคุณ มารดา บิดา อันเป็นที่รักและเคารพยิ่งของผู้วิจัย ซึ่งได้ให้โอกาสในการศึกษาและสนับสนุนการแสวงหาความรู้มาโดยตลอด รวมทั้งบูรพาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีส่วนให้แสงสว่างการศึกษาแก่ผู้วิจัย คุณประโยชน์ต่างๆ อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบส่วนดีให้แก่ท่านทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้

คณินิจ ดวงจิตร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ฎ
สารบัญแผนภาพ .....	ฬ
บทที่	
1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	7
สมมติฐานการวิจัย .....	7
กรอบแนวความคิดในการศึกษา .....	8
ขอบเขตในการศึกษา .....	8
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย .....	9
วิธีการศึกษาวิจัย .....	10
ข้อจำกัดในการวิจัย .....	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย .....	11
เค้าโครงการนำเสนองานวิจัย .....	12
2 แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา .....	13
ความหมายและขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	13
ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	13
ขอบข่ายการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	16
แนวความคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	18
แนวความคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	19
การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	20
ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ .....	23
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	33

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ .....	34
ผลงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคน .....	38
กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิจัย .....	44
ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย .....	44
ปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ .....	47
ปัจจัยด้านความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ .....	50
สรุป .....	54
3 พัฒนาการของระบบราชการและนโยบายกำลังคนในประเทศไทย .....	56
พัฒนาการของระบบราชการไทย .....	56
ระบบราชการไทยก่อนการปฏิรูปในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 .....	57
การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 .....	59
ระบบราชการยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 .....	62
ระบบราชการไทยภายหลังยุคแห่งการพัฒนา ปี พ.ศ. 2500 .....	65
สาเหตุการขยายตัวของระบบราชการ .....	69
มาตรการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2523-2540) .....	71
แนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม .....	72
หลักการและเหตุผล .....	72
ความเป็นมา .....	73
วิธีการดำเนินการ .....	74
ผลการดำเนินการ .....	75
มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม .....	78
หลักการและเหตุผล .....	78
ความเป็นมา .....	79
วิธีการดำเนินการ .....	80
ผลการดำเนินการ .....	82
มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ .....	83
หลักการและเหตุผล .....	83



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	ความเป็นมา .....	84
	วิธีการดำเนินการ .....	85
	ผลการดำเนินการ .....	87
	มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ .....	87
	หลักการและเหตุผล .....	88
	ความเป็นมา .....	88
	วิธีการดำเนินการ .....	89
	ผลการดำเนินการ .....	91
	สรุป .....	92
4	การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติและปัญหาความชัดเจนของนโยบาย .....	94
	ความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ .....	94
	ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายกำลังคนภาครัฐ .....	104
	ความชัดเจนของนโยบาย .....	104
	การศึกษาการดำเนินการกำหนดนโยบายกำลังคน .....	105
	การศึกษาความชัดเจนของมาตรการกำลังคน .....	107
	สรุป .....	113
5	ปัญหาความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการและการผลักดันนโยบายของข้าราชการ การเมืองและข้าราชการประจำ .....	114
	ความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ .....	114
	กำลังคนภาครัฐในภาพรวม .....	115
	การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการ .....	117
	สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ .....	119
	เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ .....	120
	ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ .....	122
	การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย .....	142
	สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงมหาดไทย .....	144
	เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงมหาดไทย .....	148
	ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงมหาดไทย .....	150

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
5	การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุข .....	162
	สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข .....	163
	เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงสาธารณสุข .....	165
	ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงสาธารณสุข .....	166
	การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .....	173
	สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .....	175
	เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .....	178
	ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .....	179
	สรุป .....	188
	ความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ .....	192
	การศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ .....	193
	สรุป .....	202
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	204
	สรุปผลการศึกษา .....	204
	ข้อเสนอแนะ .....	213
	ข้อเสนอแนะในการวิจัย .....	220
	รายการอ้างอิง .....	222
	ภาคผนวก .....	230
	ภาคผนวก ก แนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน .....	230
	ภาคผนวก ข มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ .....	243
	ภาคผนวก ค มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ .....	246
	ภาคผนวก ง มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ .....	251
	ภาคผนวก จ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบราชการแผ่นดิน ที่ 1/2523 .....	258
	ภาคผนวก ฉ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบราชการแผ่นดิน ที่ 2/2523 .....	261
	ภาคผนวก ช สรุปเหตุผลในการขอคงตำแหน่งที่ยุบเลิกจากการเกษียณกระทรวงมหาดไทย ..	264
	ภาคผนวก ซ ระเบียบการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ .....	268
	ประวัติผู้เขียน .....	270

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และกอง ในช่วงปี พ.ศ. 2476-2539 .....	2
1.2	จำนวนตำแหน่งข้าราชการในฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2537-2540	6
3.1	การขยายตัวของส่วนราชการระดับกระทรวงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2540 .....	67
4.1	จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการ ในปีงบประมาณ 2533-2539 .....	95
4.2	อัตราการเพิ่มของข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ 2523-2540 ..	97
4.3	สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐกับงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2523-2541 ..	99
4.4	การพิจารณาการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการปีงบประมาณ 2537-2540 และการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติมใหม่ของข้าราชการปีงบประมาณ 2537-2541 .....	100
4.5	จำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุ ปีงบประมาณ 2537-2540 .....	102
4.6	การพิจารณาการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของลูกจ้างประจำปีงบประมาณ 2537-2540 และการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติมใหม่ของลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2537-2541 .....	103
4.7	การเปรียบเทียบมาตรการกำลังคนภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2523-2537 .....	107
5.1	กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนจำแนกตามส่วนราชการ ในปีงบประมาณ 2541 .....	116
5.2	อัตราการเพิ่มของข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามปีงบประมาณ 2538-2541 .....	119
5.3	จำนวนกำลังคนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามสังกัด ปี พ.ศ. 2538 .....	123
5.4	การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุและการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติมใหม่ของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามกรม .....	124
5.5	อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครูและจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน .....	126
5.6	จำนวนครู/อาจารย์ นักเรียน/นักศึกษา ในระบบโรงเรียนของกรมต่างๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2540 .....	128
5.7	จำนวนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามสังกัด ในกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค ปีการศึกษา 2538 .....	129

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.8	จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา จำแนกตามชั้นและระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2534-2538 .....	132
5.9	จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา ปีการศึกษา 2536-2538 .....	134
5.10	จำนวนครู/อาจารย์ จำแนกตามสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2536-2540	135
5.11	แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2534-2539 .....	137
5.12	เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างข้าราชการและลูกจ้างประจำในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จำแนกรายกรม ปีงบประมาณ 2538-2540 .....	145
5.13	การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้น การยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุและการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติม ของข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย จำแนกตามกรม .....	147
5.14	งบประมาณจำแนกตามกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ปีงบประมาณ 2536-2540 ....	161
5.15	เปรียบเทียบอัตราข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำแนกรายกรม ปีงบประมาณ 2539-2540 .....	164
5.16	การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้น การยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุและการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติม ของข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำแนกตามกรม .....	165
5.17	จำนวนสถานบริการสาธารณสุข สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2540 .....	167
5.18	เปรียบเทียบสัดส่วนบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อจำนวนประชากรของประเทศต่าง ๆ ....	168
5.19	จำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบัน แพทย์ และพยาบาล ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และองค์การอิสระ จำแนกเป็นรายภาค ปี พ.ศ. 2537 .....	169
5.20	อัตราส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข จำแนกตามประเภทและ ถิ่นที่อยู่ ปี พ.ศ. 2536-2538 .....	170
5.21	เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม ปีงบประมาณ 2538-2539 .....	176
5.22	การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้น การยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุและการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติม ของข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม .....	177

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.23	รายชื่อหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและหัวหน้าส่วนราชการในการบริหารของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ .....	179
5.24	กฎหมายและระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม .....	181
5.25	อัตรากำลังรวมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรมและสถานที่ปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2541 .....	183
5.26	เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ปีงบประมาณ 2532 และปีงบประมาณ 2540 .....	184
5.27	เปรียบเทียบอัตรากำลังเพิ่มต่อปี (ร้อยละ) ของจำนวนผู้ปฏิบัติงานในภาคเกษตร งบ ประมาณกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงปี 2534-2538 .....	187

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2.1	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น .....	25
2.2	กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของแมสมา เนียนและซาบาเตียร์ .....	29
2.3	ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของจอร์ช ซี เอ็ด เวอร์ดที่ 3 .....	31
2.4	ตัวแบบของปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ .....	55