

ทฤษฎีและแนวความคิด

การศึกษาวิจัยการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล เป็นการ ศึกษาเฉพาะกรณี ที่มุ่งให้ความสนใจการนำนโยบายของรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง เรียกว่านโยบายสาธารณะ ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยมี เป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาซึ่งได้กำหนด เป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะอยู่ในลักษณะนามธรรม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นการแปร ความหมายของนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปธรรม เป็นแผนงานหรือโครงการ ลักษณะของการ ศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี เป็นแนวทางการศึกษาที่พยายามจะแยก แยะปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของแต่ละนโยบาย<sup>1</sup> ส่วนสาเหตุในการ เริ่มต้นศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากการที่โครงการต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดขึ้น เป็นการ เฉพาะ เรื่องประสบความล้มเหลว เมื่อนำไปปฏิบัติ ระหว่างทศวรรษ 1960-1970 เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดความสนใจที่จะทำการศึกษานโยบายในทางลึก เป็นการ เฉพาะกรณีขึ้น เพื่อหาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายที่กำหนดขึ้น ลักษณะการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ เป็นลักษณะทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบายแต่ละเรื่อง มากกว่าที่จะ เสนอกรอบวิเคราะห์หรือสร้างทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะใดขึ้นมา<sup>2</sup>

การศึกษาวิจัยการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบลในกรณีนี้ผู้เขียนดำเนินการก็เป็นไปตาม แนวทางดังกล่าวคือ มุ่งศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงว่าการปฏิบัตินโยบายโครงการ สร้างงานในชนบทได้ดำเนินการไปโดยมีกระบวนการปฏิบัติจริงอย่างไร ปัจจัยแห่งความสำเร็จ หรือล้มเหลวประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง สอดคล้องกับกรอบแนวคิดทางวิชาการที่หยิบ ยกมาเป็นตัวแบบเพียงใด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

<sup>1</sup> Anne M. Gurnack and Sharon S. Harty, "The Emergence of Policy Implementation Analysis" International Journal of Public Administration 9 (1987) p. 364.

<sup>2</sup> พัทธา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527) หน้า 1.

โดยทั่วไปรูปแบบนโยบายสาธารณะมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบาย
2. รูปแบบอธิบายลักษณะของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ<sup>3</sup>

การเสนอรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อจะใช้ เป็น เครื่องมือมอง เรื่องที่สลับซับซ้อนให้ได้ภาพที่เข้าใจง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องการนำเอานโยบายไปปฏิบัติที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับการกำหนดนโยบาย เพราะนโยบายจะบรรลุผลสำเร็จได้ถ้าผู้กำหนดนโยบายพิจารณาถึงวิธีการทางการเมือง การจัดสรรทรัพยากร การจัดโครงสร้างขององค์การในการปฏิบัตินโยบายและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้คือ การทำให้นโยบาย เป็น เรื่องที่ทุกฝ่ายเข้าใจได้ง่าย

การที่จะทำการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น จะต้องใช้ตัวแบบหรือทฤษฎีมาทำการศึกษา ส่วนตัวแบบใดควรนำมา เป็นกรอบในการวิเคราะห์นโยบายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้วิเคราะห์ และความเหมาะสมของกรณีแต่ละกรณี สำหรับกลุ่มตัวแบบที่อยู่ในแนวทางการบรรยายและอธิบาย (Descriptive Approach) ก็เพื่อให้ทราบว่าใคร (หรือตัวแปรใด) ทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร โดยปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น (หรือตัวแปรอื่น) ในลักษณะใด ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วส่งผลกระทบต่อ นโยบายที่กำหนดขึ้นหรือนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร ซึ่งก็เป็น เรื่องของรัฐศาสตร์นั่นเอง ตามคำกล่าวของ Harold D. Lasswell ที่ว่า รัฐศาสตร์เป็นเรื่องของ "ใครทำอะไร เมื่อไร อย่างไร (Who gets what when how)"

กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จะได้กล่าวในรายละเอียดของ ส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น มีจุดเน้นหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์และความสนใจของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ ความหลากหลายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นจากความหมายของนโยบายสาธารณะที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันออกไป เช่น David Easton ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงอำนาจในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่ง Thomas A. Dye เห็นว่า ผู้มีอำนาจในสังคมก็คือรัฐบาล ดังนั้นจึงให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้

<sup>3</sup> สุจิตรา บุญรัตพันธุ์, รัฐประศาสนศาสตร์ : การประสานขยายและแนวคิด.

เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับ 48 (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528), หน้า 34.

ว่า หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ส่วน Ira Sharkansky มีความเห็นแตกต่างกันไปเล็กน้อย โดยถือว่าอะไรก็ตามที่รัฐบาลกระทำถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ สำหรับ Lasswell และ Kaplan ได้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง โครงการของรัฐบาลที่ประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และแนวทางปฏิบัติ ส่วน Anderson ก็ให้นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เฉาะเจาะจงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ Eyestone ยังให้ความหมายไว้กว้าง ๆ อีกว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมบทบาทของรัฐบาลทั้งหมด<sup>4</sup>

ส่วนนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันออกไปเช่นกัน เช่น ปกรณ์ ปรียากร ก็ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานโดยมีโครงการที่สำคัญซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ต้องการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว สุจิตรา บุญรัตพันธ์ ก็ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของรัฐบาล นโยบายที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ โดยกำหนดเป็นแผนงานหรือโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรบริการและทรัพยากรให้กับสังคม<sup>5</sup> จุมพล หนิมพานิช ก็ให้นิยามนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือหมายถึง แผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นมาประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ." เอกสารการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ อันดับ 56 (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2529), หน้า 1-2.

<sup>5</sup> สุจิตรา บุญรัตพันธ์, รัฐประศาสนศาสตร์ : การประสานขนบธรรมเนียมและแนวคิด. หน้า 28-29.

<sup>6</sup> จุมพล หนิมพานิช, นโยบายสาธารณะ เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 11 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2519), หน้า 566.

การให้คำนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะที่ได้นำมากล่าวข้างต้นล้วน เป็นคำนิยามและความหมายที่ค่อนข้างจะเป็นมาตรฐาน อันเป็นที่ยอมรับในบรรดาวงวิชาการทั้งหลาย และจะปรากฏในตำราพื้นฐานทั่วไป ไม่ว่าผู้ให้คำนิยามจะอยู่ในแวดวงการศึกษาทางรัฐศาสตร์หรือ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็ตาม สามารถประมวลความหมายของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะจะต้อง เป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลที่ตัดสินใจ เลือกกระทำเพื่อจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม โดยมีวิธีการและมาตรการในการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ส่วนความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นักวิชาการได้ให้คำนิยามและความหมายไว้หลากหลาย เช่นเดียวกัน เช่น Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชนซึ่งมีผลเป็นการส่งเสริมหรือขัดขวางความพยายามของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า<sup>7</sup> George C. Edward III ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายและผลของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน<sup>8</sup> William Dunn ให้ความหมายว่า หมายถึง การกระทำหรือชุดของการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ Sabatier and Mazmanian ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่จะนำไปปฏิบัตินั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง<sup>9</sup> ส่วนเจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐหรือนโยบายทั่วไปที่ถูกนำไปปฏิบัติสามารถประมวลได้ความหมายว่าหมายถึงการปฏิบัติงานที่รวมเอาการกระทำหลาย ๆ ประการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ผลของการปฏิสัมพันธ์จะส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

<sup>7</sup>พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ปัจจุบัน), หน้า 18.

<sup>8</sup>George C. Edward III. "Implementing Public Policy", (Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1980), p. 1.

<sup>9</sup>สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.", หน้า 36.

ที่กำหนดไว้ เพื่อสนองต่อการแก้ปัญหาในสังคม<sup>10</sup>

## 2. จุดมุ่งเน้นในการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับปัญหานโยบาย ทางเลือก นโยบาย ผลลัพธ์นโยบาย และระดับความสำเร็จของนโยบาย (Performance) ซึ่งลักษณะของการศึกษาอาจเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) หรือการศึกษาเชิงประเมิน (Evaluative Approach) หรือการศึกษาเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสนใจของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ ส่วนการศึกษาความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมดเรียกว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) ซึ่งเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะครบทั้งวงจร<sup>11</sup>

จุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นลักษณะของการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) เป็นหลัก โดยจะทำการศึกษารอบคลุมทั้งความหมาย กระบวนการทางวิชาการ กระบวนการปฏิบัติจริง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ องค์ประกอบของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น เป็นการศึกษาที่มีลักษณะเจาะลึกไปในนโยบายที่หยิบยกมาศึกษา ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบาย ซึ่งอยู่ในแนวทางการศึกษา นโยบายสาธารณะแนวทางที่สอง<sup>12</sup> คือ รูปแบบอธิบายลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะในส่วนอื่นด้วย จึงทำการศึกษารอบแนวความคิดนโยบายสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะทำการศึกษานำหนักในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย

<sup>10</sup> เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์, "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส" (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุศุภบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 8.

<sup>11</sup> สมบัติ ธารงธัญวงศ์, "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.", หน้า 2.

<sup>12</sup> จุมพล หนิมพานิช, นโยบายสาธารณะ, หน้า 588.

### 3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ในสาขาวิชารัฐศาสตร์นั้น Salisbury กล่าวว่าสาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการปกครองเป็นเรื่องของชีวิตมหาชน (Public Life) และการกำหนดกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจ รวมทั้งอำนาจในการจัดสรรคุณค่าของสังคม ซึ่งในความหมายนี้กล่าวได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะมีอายุมานานนับศตวรรษแล้ว นับแต่ปี 1945 เป็นต้นมานักรัฐศาสตร์อเมริกันให้ความสนใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy making process) มากกว่าเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) แต่ Foss กลับเห็นว่าแท้จริงแล้ว จากอดีตที่ผ่านมา นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยส่วนใหญ่จะให้ความสนใจศึกษากระบวนการหรือพฤติกรรม เหมือนหนึ่งว่ามันไม่มีความสัมพันธ์หรือผลกระทบต่อนโยบายแต่อย่างใด ความสนใจของนักรัฐศาสตร์จึงอยู่ในกรอบของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการบริหารเท่านั้น ซึ่งทั้ง 3 กระบวนการนี้ เป็นโครงสร้างหลักของการปกครองประเทศโดยทั่วไป<sup>13</sup>

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและการมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะการสนองตอบความต้องการของประชาชนคือหน้าที่หลักของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความล้มเหลวในการสนองตอบความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไม่ว่าจะดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงกล่าวได้ว่า ความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชน (Public Opinion) คือสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญดังกล่าวแล้ว ดังนั้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้และทักษะ อันเป็นการแสวงหาความจริงเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น อันเป็นแนวทางในการแสวงหานโยบายที่ดีกว่า เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งจะส่งผลสะท้อนกลับไปยังรัฐบาลโดยตรงในทางการเมืองคือ ความนิยมชมชอบของประชาชนต่อรัฐบาล

กระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 กระบวนการ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบาย การประเมินผล และการล้มเลิกนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Action or Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งในวงจรที่มีความสำคัญยิ่ง เป็นเรื่องของการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ หน่วยงาน

<sup>13</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.", หน้า 3.

ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวชี้ขาดนโยบายสาธารณะนั่นเอง

#### 4. ทฤษฎีและแนวความคิดนโยบายสาธารณะ

กระบวนการทางนโยบาย (Policy Process) ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญที่เกี่ยวข้องกันและมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน 4 กระบวนการ คือ<sup>14</sup> การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการใช้นโยบาย การประเมินผล และการล้มเลิกนโยบาย นักวิชาการบางท่านได้แบ่งชื่อยขั้นตอนของกระบวนการนโยบายละเอียดมากขึ้น โดยแบ่งเป็น 5 กระบวนการคือ<sup>15</sup> ขั้นตอนก่อตัวของนโยบาย ขั้นตอนเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย ขั้นตอนกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย แต่นักวิชาการบางท่านได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายละเอียดยิ่งขึ้นไปอีก คือแบ่งเป็น 6 กระบวนการ<sup>16</sup> คือ การก่อตัวของนโยบาย การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การปรับปรุงแก้ไขหรือล้มเลิกนโยบาย นักวิชาการที่แบ่งกระบวนการได้สูงสุด 7 กระบวนการคือ<sup>17</sup> Harold D. Lasswell เรียกว่า แม่แบบของกระบวนการตัดสินใจ ขั้นตอนทั้ง 7 ประการ ได้แก่ 1. ขั้นตอนการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล 2. ขั้นตอนเสนอแนะสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3. ขั้นตอนกำหนดการวางนโยบาย 4. ขั้นตอนกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย 5. ขั้นตอนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 6. ขั้นตอนประเมินผลของนโยบาย 7. ขั้นล้นสุดหรือขั้นตอนการปรับเปลี่ยนนโยบาย

<sup>14</sup> ทิพาพร ทิมพ์พิสุทธิ์, "สังคมการเมืองไทย ปัญหา แนวโน้มและนโยบาย" สังคมเมืองไทย. หนังสือทางวิชาการครบรอบ 12 ปี มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พระนคร : บพิธการพิมพ์, 2528), หน้า 116.

<sup>15</sup> จุมพล หนิมพานิช, นโยบายสาธารณะ, หน้า 609.

<sup>16</sup> สุจิตรา บุญรัตพันธ์, รัฐประศาสนศาสตร์ : การประสานขบช่ายและแนวคิด. หน้า 31-32.

<sup>17</sup> เจษฎา อรทิพัฒพงศ์, "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดช.ยแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส", หน้า 18.

ถึงแม้จะมีการแบ่งชั้นตอนของกระบวนการนโยบายออกไปแตกต่างกัน แต่ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับ Robert T. Nakamura และ Frenk Smallwood ที่ได้แยกกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 กระบวนการ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย แต่ละกระบวนการจะมีสภาพแวดล้อมของตนเองที่ส่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายนั้น ๆ สภาพแวดล้อมทั้งสามอาจเชื่อมโยงกันได้<sup>18</sup>

แนวความคิดเรื่องนโยบายเป็นสาขาวิชาที่ค่อนข้างใหม่ในทางรัฐศาสตร์กล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องนโยบายเกิดขึ้นในยุคพฤติกรรมนิยมสมัยหลัง (Post-Behavioralism) ทั้งนี้เพื่อแก้เนื้อหาทางรัฐศาสตร์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในเชิงปฏิบัติมากยิ่งขึ้น และเชื่อกันว่าเป็นแนวทางที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงสูง<sup>19</sup>

โดยทั่วไป กรอบแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. ตัวแบบอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบาย
2. ตัวแบบอธิบายลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการได้เสนอรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือมองเรื่องที่สลับซับซ้อนให้ได้ภาพที่เข้าใจง่ายขึ้นรูปแบบต่าง ๆ ตามที่หยิบยกมาอธิบายต่อไปนี้มีลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การที่จะเข้าใจนโยบายสาธารณะได้ดี จำเป็นที่จะต้องเข้าใจตัวแบบเหล่านี้ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อจะได้มองเห็นภาพได้ทุกแง่ทุกมุม

#### 4.1 ตัวแบบอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบาย

นักวิชาการที่สำคัญซึ่งเป็นผู้รวบรวมและสรุปความคิดของนักรัฐศาสตร์เกี่ยวกับรูปแบบการกำหนดนโยบาย ได้แก่ Thomas R. Dye ในหนังสือ Understanding Public Policy<sup>20</sup> รูปแบบการกำหนดนโยบายพยายามตอบคำถามที่ว่า ใคร เป็นผู้กำหนดนโยบาย

<sup>18</sup>Gurnack and Harty, "The Emergence of Policy Implementation Analysis", pp.367-368.

<sup>19</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์ เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า 170.

<sup>20</sup>Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1984).



สาธารณะและพยายามอธิบายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง รูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีอยู่ 7 รูปแบบ คือ รูปแบบกลุ่ม รูปแบบสถาบัน รูปแบบระบบ รูปแบบกระบวนการ รูปแบบมีเหตุผล รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป จะได้อธิบายรูปแบบการกำหนดนโยบายแต่ละรูปแบบโดยละเอียด<sup>21</sup>

4.1.1 รูปแบบผู้นำ รูปแบบผู้นำถือหลักว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ (governing elite) นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร ความเชื่อว่านโยบายสาธารณะมาจากความต้องการของประชาชนเป็นความหลงเข้าใจผิด แม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม หลังจากประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว กลุ่มผู้นำที่ได้รับเลือกจะกำหนดนโยบายตามใจชอบ เพราะโดยปกติแล้วประชาชนเองไม่ค่อยสนใจเรื่องการเมือง ฝ่ายข้าราชการนั้นมีหน้าที่เพียงนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อสนองตอบเจตนาารมณ์ของกลุ่มผู้นำ โดยสรุปแล้ว รูปแบบผู้นำมีข้อสมมติฐาน 6 ประการสำคัญ คือ<sup>22</sup>

ก. คนในสังคมมีอยู่สองพวก พวกแรกประกอบด้วยคนไม่กี่คนที่มีอำนาจทางการเมือง พวกสองประกอบด้วยคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง พวกมีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ คนส่วนมากไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

ข. คนไม่กี่คนที่ เป็นกลุ่มผู้นำปกครองประเทศนั้น เป็นบุคคลที่ไม่เหมือนชาวบ้านธรรมดา กลุ่มผู้นำจะมาจากชนชั้นทางสังคมและ เศรษฐกิจที่สูงในสังคม เป็นสัดส่วนมากกว่ามาจากชนชั้นที่ต่ำลงมา

ค. การเลื่อนสถานภาพขึ้น เป็นผู้นำนั้น เป็นไปอย่าง เชื่องช้า และต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อรักษาเสถียรภาพและป้องกันการปฏิบัติ คนที่จะได้รับอนุมัติให้เข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้นำนั้นต้อง เป็นคนที่มีความคิดความอ่าน เหมือนกับกลุ่มผู้นำ เดิม

ง. สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดความอ่าน เหมือนกันในกติกากการ เมือง การปกครอง เช่น ในสหรัฐอเมริกา คนที่เป็นผู้นำจะสนับสนุนหลักการที่ธำรงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หลักการปกครองแบบจำกัดขอบเขต หลักเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หลักเสียง

<sup>21</sup>พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ปัจจุบัน), หน้า 4-16.

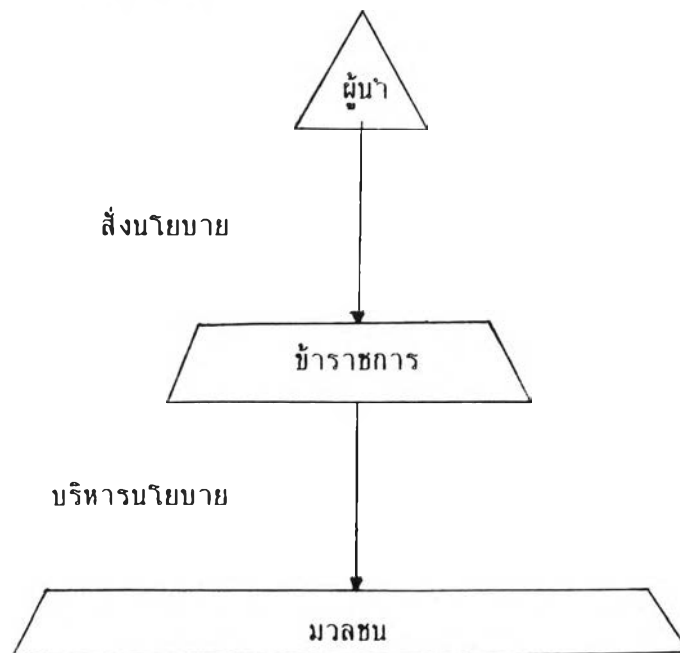
<sup>22</sup>Dye, Understanding Public Policy. p.221.

ข้างมากและหลักสิทธิในการมีพรรคฝ่ายค้านรัฐบาล และหลักโอกาสเท่าเทียมกันเป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้นำจะมีความเห็นพ้องต้องกันในกติกากการเมืองการปกครอง แต่อาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ภายในกลุ่มผู้นำ แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นจะมีลักษณะ เป็น เรื่องปลีกย่อย

จ. นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่กลับสะท้อนให้เห็นค่านิยม และผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ ดังนั้นคนที่อยู่ในกลุ่มผู้นำเท่านั้นที่เป็นผู้เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ และเนื่องจากว่าผู้นำเป็นบุคคลที่หัวอนุรักษ์นิยม จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบาย เป็นไปอย่างค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไปภายใต้กติกาการเมืองการปกครองที่คนในกลุ่มผู้นำยอมรับอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การที่อ่านาจาในการตัดสินใจนโยบายอยู่ในมือกลุ่มผู้นำไม่ได้อยู่ที่มวลชนนั้น มิได้หมายความว่ากลุ่มผู้นำจะไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของประชาชน บางครั้งกลุ่มผู้นำอาจมีค่านิยมสนับสนุนผลประโยชน์และสวัสดิการของมวลชนก็ได้ และ

ฉ. กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูง ได้รับอิทธิพลโดยตรงน้อยมากจากมวลชนซึ่งไม่มีบทบาทและไม่ให้ความสำคัญต่อการเมือง ผู้นำมีอิทธิพลต่อมวลชนมากกว่าที่มวลชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำ การติดต่อระหว่างผู้นำและมวลชนมีลักษณะ เป็นแบบจากข้างบนลงมาข้างล่าง (ดูรูปภาพที่ 1) สถาบันประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองไม่ได้ช่วยทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น สถาบันประชาธิปไตย เป็นเพียงสัญลักษณ์ทำหน้าที่ เชื่อมมวลชนกับกลุ่มผู้นำ การที่มวลชนมีบทบาททางการเมืองในวันออกเสียงเลือกตั้งวันเดียวนั้น ช่วยทำให้มวลชนสบายใจ และมีความรู้สึกว่าคุณเองมีความสำคัญในระบบการเมือง ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้วกลุ่มผู้นำเท่านั้นที่มีบทบาททางการเมืองจริง ๆ

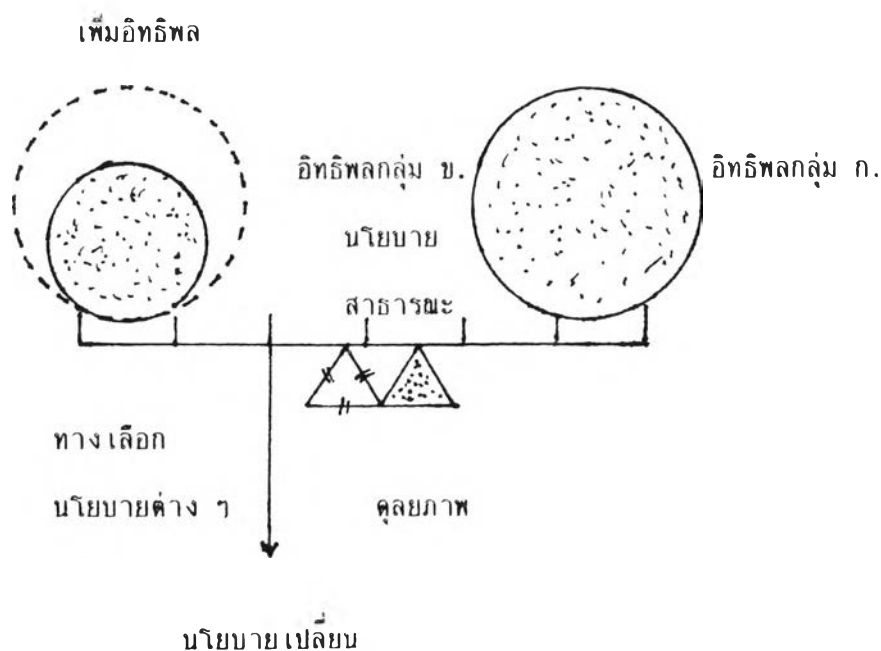
ภาพที่ 2 รูปแบบผู้นำ



4.1.2 รูปแบบกลุ่ม (Group Model) รูปแบบกลุ่มเสนอความคิดว่านโยบายสาธารณะ เป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หัวใจของการเมืองคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดความอ่านคล้ายกัน มีแนวโน้มที่จะรวมตัวกัน เป็นกลุ่ม เพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น คำเนิการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาล การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด ดังนั้นระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้โดย (1) สร้างกติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เช่น หลักเสียงข้างมาก (2) จัดการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มให้ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและบังคับให้นโยบายสาธารณะนั้นได้รับการปฏิบัติตาม

รูปแบบกลุ่มมองว่านโยบายสาธารณะเป็นจุดศูนย์กลางของการต่อสู้ของกลุ่มต่าง ๆ (ดูรูปภาพที่ 2) หรือเท่ากับเป็นการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายสาธารณะมักจะโอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มได้แก่ จำนวนกลุ่ม ความมั่งมี ความเข้มแข็งขององค์การ ความสามารถของผู้นำเส้นสาย เชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และความสามัคคีภายในกลุ่ม

ภาพที่ 3 รูปแบบกลุ่ม



ผู้กำหนดนโยบาย เคารพรูปแบบกลุ่มมีหน้าที่คอยปรับตัวตามบรรยากาศการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพล นักการเมืองจะพยายามรวบรวมกลุ่มต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้มากที่สุด เพื่อจะได้มีเสียงข้างมากในระบบการเมือง พรรคการเมืองเป็นที่รวมของกลุ่มหลายกลุ่มซึ่งมารวมกันเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ระบบการเมืองเป็นระบบกลุ่มผลประโยชน์ ปัจจัยที่รักษาคุณภาพของระบบการเมือง ได้แก่ การควบคุมอย่างเฝ้าระวัง ของประชาชนอเมริกันต่อการเล่นเกมการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ให้ออกนอกกรอบกติกาการเมืองของอเมริกา อีกประการหนึ่งในทางปฏิบัติคนมักเป็นสมาชิกของกลุ่มหลายกลุ่มพร้อม ๆ กัน ทำให้ความคิดของแต่ละกลุ่มไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ กลุ่มต่าง ๆ ด้วยกันเองจะคอยตรวจสอบและสร้างดุลแห่งอำนาจระหว่างกันและกัน กลุ่มใดพยายามมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่น ๆ จะถูกกลุ่มที่เหลือรวมตัวกันต้านอำนาจกลุ่มนั้น

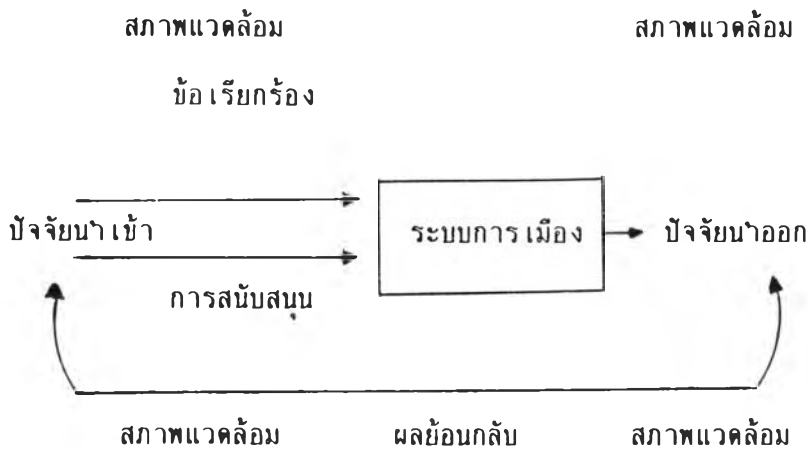
4.1.3 รูปแบบสถาบัน (Institutional Model) รูปแบบสถาบันเสนอความคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เทศบาล ฯลฯ สถาบันของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและบังคับใช้ในสังคม นโยบายสาธารณะที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามนโยบาย ใครไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษตามกฎหมายได้ นโยบายสาธารณะที่ออกโดยสถาบันของรัฐจึงไม่เหมือนกับนโยบายของเอกชน เช่น ธนาคารและสมาคมต่าง ๆ ซึ่งคนอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ คนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของธนาคาร อาจจะถอนเงินไปฝากสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นต้น

โครงสร้างของสถาบันรัฐมีผลต่อรูปร่างหน้าตาของนโยบายสาธารณะที่จะออกมา เช่น อาจส่งเสริมให้นโยบายบางอย่างออกมาและบางอย่างไม่ออกมา อาจทำให้บางคนหรือบางกลุ่มได้รับประโยชน์มากกว่าบางคนหรือบางกลุ่ม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น เราอาจตั้งคำถามว่า โครงสร้างบริหารแบบเมืองพัทยาเป็นประโยชน์ต่อใครอย่างไรบ้าง เมื่อเทียบกับโครงสร้างของเทศบาลอื่นทั่ว ๆ ไป

4.1.4 รูปแบบระบบ (Systems Model) รูปแบบระบบเสนอความคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออก (output) ของระบบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม ความทฤษฎีระบบนั้น ระบบการเมืองหมายถึงโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ระบบการเมืองจะรับเอาปัจจัยนำเข้า (inputs) ซึ่งมาจากสภาพแวดล้อมในสองลักษณะ คือ ข้อเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (support) ของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีคือนโยบาย

สาธารณะ หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมซึ่งออกมาในรูปแบบของปัจจัยนำออกหรือนโยบายสาธารณะนั้นเอง เพื่อป้อนกลับเข้าสู่สภาพแวดล้อม ส่วนสภาพแวดล้อมนั้นจะส่งผลย้อนกลับมาในรูปแบบของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกที มีลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรตลอดเวลา (รูปภาพที่ 3) ระบบการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการผลิตปัจจัยนำออกที่สร้างความพอใจกับคนในสภาพแวดล้อมได้ดีพอสมควร ด้วยการอาศัยความผูกพันต่อระบบที่ประชาชนมีอยู่ และด้วยการใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ

ภาพที่ 4 รูปแบบระบบ



รูปแบบระบบมีประโยชน์ทำให้นักวิชาการพิจารณาค่าตามที่สำคัญ ๆ คือ

- ก. ส่วนไหนของสภาพแวดล้อมที่เรียกร้องนโยบายสาธารณะจากระบบการเมือง
- ข. ลักษณะประการใดบ้างของระบบการเมืองที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนข้อเรียกร้องจากสภาพแวดล้อมให้เป็นนโยบายสาธารณะ และประสบความสำเร็จในการรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่ได้
- ค. ปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อมมีผลต่อลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
- ง. ลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อลักษณะของนโยบายสาธารณะอย่างไร
- จ. ปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อมมีผลต่อลักษณะของนโยบายสาธารณะอย่างไร

จ. นโยบายสาธารณะมีผลย้อนกลับ (feedback) อย่างไรบ้างต่อสภาพแวดล้อมและลักษณะของระบบการเมือง

4.1.5 รูปแบบกระบวนการ (Process Model) รูปแบบกระบวนการเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะ เป็นขั้นตอนของกระบวนการดังนี้

- ก. ขั้นตอนการกำหนดปัญหา มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง
- ข. ขั้นตอนการเสนอแนะทางนโยบายต่าง ๆ มีการเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีการฟังความเห็นของประชาชน
- ค. ขั้นตอนเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ มีการเลือกแผนโครงการต่าง ๆ ที่เสนอมานี้ มีการสร้างฐานทางการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย
- ง. ขั้นตอนนำเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการจัดเก็บภาษี
- จ. ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปตามโครงการ มีการประเมินผลของโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่เป้าหมาย มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

4.1.6 รูปแบบมีเหตุผล (Rational Model) รูปแบบมีเหตุผลเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะ เป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบายที่ทำให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด (maximum social gain) นโยบายที่มีเหตุผลหมายถึงนโยบายที่ทำให้ผลตอบแทน (gains) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าค่าใช้จ่าย (costs) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น รัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายใดที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าค่าใช้จ่าย โปรดสังเกตุว่าผลตอบแทนกับค่าใช้จ่ายนั้นมิได้คิดเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่รวมไปถึงผลได้ผลเสียทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย

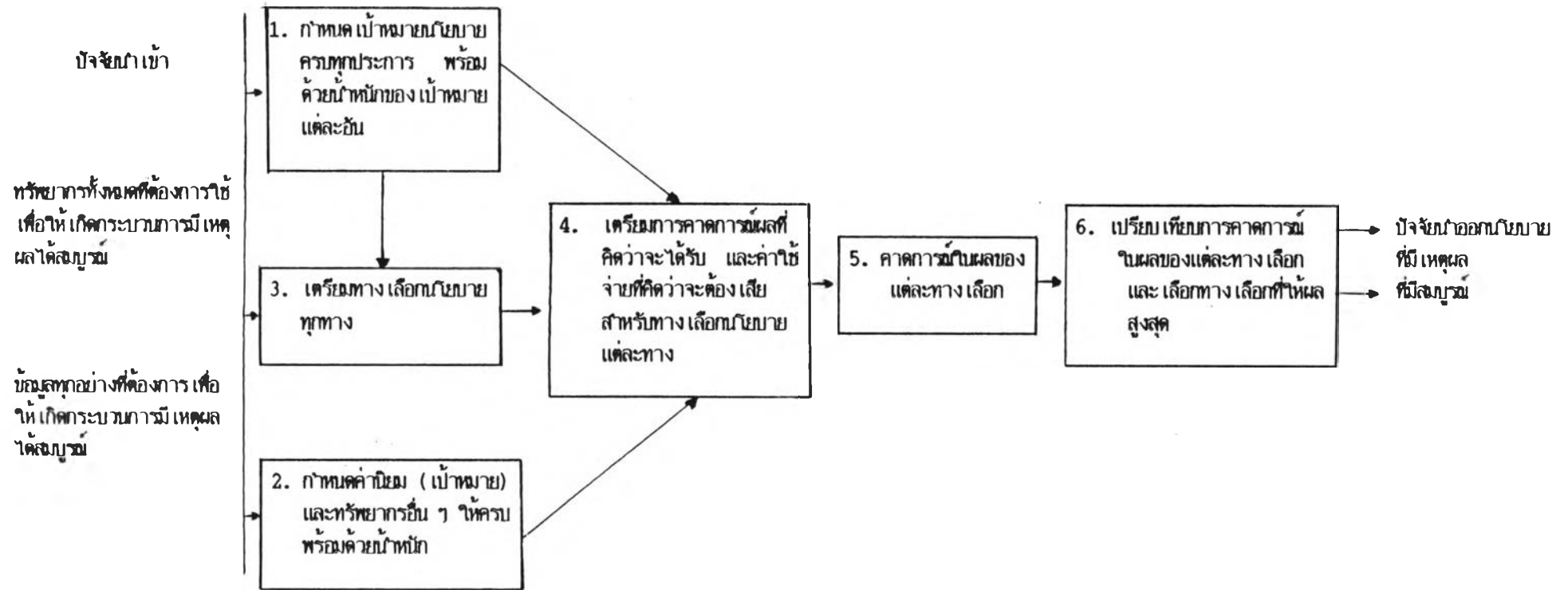
ตามหลักการเลือกนโยบายที่มีเหตุผลนั้น ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้และความสามารถหลายประการ กล่าวคือ (1) รู้ว่าความต้องการของสังคมส่วนรวมมีอะไรบ้าง และความต้องการนั้นมีน้ำหนักมากน้อยกว่ากันอย่างไร ไม่ใช่เพียงแต่รู้ว่าคนและกลุ่มใดต้องการอะไร หากแต่ต้องรู้ถึงความต้องการส่วนรวมของสังคมด้วย (2) รู้ทางเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่ คือมีข้อมูลครบสมบูรณ์ (3) สามารถคาดการณ์ผลของทางเลือกนโยบายแต่ละทางได้อย่างถูกต้อง

(4) สามารถคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละทางเลือกนโยบาย และ (5) สามารถเลือกนโยบายที่ให้ประสิทธิภาพสูงสุดได้ กล่าวคือรัฐมีกลไกการตัดสินใจที่เอื้ออำนวยให้กระทำเช่นนั้นได้ รูปภาพที่ 4 แสดงรูปแบบมีเหตุผล<sup>23</sup>

ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การตัดสินใจนโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบมีเหตุผลเพราะ ประการแรก เรื่อง "ผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม" นั้น เป็นปัจจัยที่วัดยาก และตามปกติคนในสังคมมีแนวโน้มที่จะตกลงกันไม่ได้ว่า "ผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม" ควรหมายถึงอะไรกันแน่ ประการสอง การเปรียบเทียบวัดน้ำหนักผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายของนโยบายต่าง ๆ กระทำได้ยากมาก ประการสาม ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่ได้ตัดสินใจไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ในทางตรงกันข้ามกลับคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น ต้องการเงิน อำนาจ ตำแหน่ง ประการสี่ ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่ได้ถูกจูงใจให้ทานโยบายที่ทำประโยชน์สูงสุดต่อสังคมตลอดเวลา เพียงแต่ว่าต้องการทานโยบายที่ทำประโยชน์ได้บ้างก็พอใจแล้ว ประการห้า การลงทุนในโครงการหนึ่งทำให้ออนตัวออกยากเพราะได้ลงทุนลงแรงไปแล้ว ผู้ตัดสินใจนโยบายจึงไม่อาจเลือกทางทุก ๆ ทางได้ ประการหก การเก็บข้อมูลทุกอย่างกระทำได้ยากมาก เพราะเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย และข้อมูลบางอย่างหาไม่ได้ ประการเจ็ด มนุษย์ยังไม่มีความรู้พอที่จะหยั่งรู้ถึงผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายของทุก ๆ ทางเลือกของนโยบายได้ ประการแปด ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่มีความสามารถพอที่จะประเมินผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายของนโยบายได้ถูกต้อง เพราะมีตัวแปรมากมายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ต้องนำมาพิจารณา ประการเก้า ผู้ตัดสินใจนโยบายมีแนวโน้มจะยึดถือนโยบายเดิม เป็นหลักในการตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนอันเกิดจากการแสวงหานโยบายใหม่ ประการสุดท้าย การนำเอาผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ซึ่งอยู่กระจัดกระจายในระบบราชการให้มาตัดสินใจพร้อมกันในเรื่องใดนั้น กระทำได้ยากมาก

<sup>23</sup> หน้าที่ในการเสนอรูปแบบมีเหตุผลในวิชานโยบายสาธารณะ ได้แก่ Yehezdel Dror, Public Policy-Making Re-examined (San Francisco : Chandler 1968).

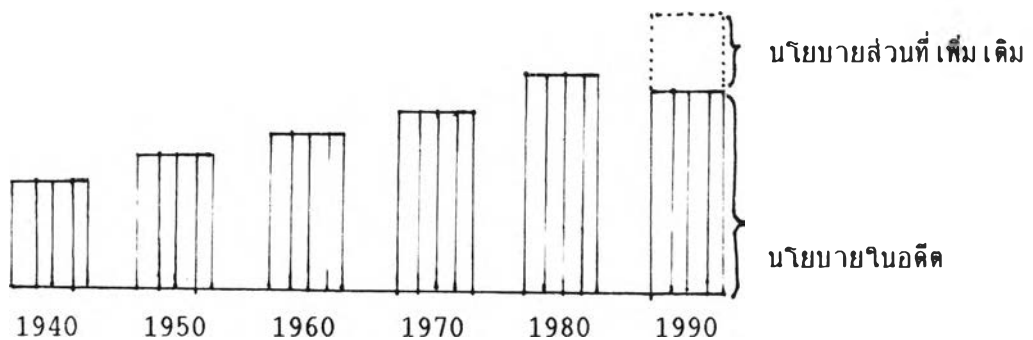
ภาพที่ 5 รูปแผนผังเหตุผล





4.1.7 รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะ เป็นการกำหนดแนวนโยบายที่อาศัยนโยบายในอดีต เป็นเกณฑ์ ดังกล่าวที่ว่า "สมัยก่อนเคยทำกันมาอย่างไร สมัยนี้ก็ทำไปอย่างนั้น" รูปแบบค่อยเป็นค่อยไปใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากกว่ารูปแบบมีเหตุผล ในทางปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจนโยบายมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีเวลาน้อย มีงบประมาณน้อย มีความสามารถน้อยและการเมืองยังเข้ามาแทรกแซงการทำงานด้วย ตามรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปนั้น ผู้ตัดสินใจนโยบายจะพิจารณาโยบาย โครงการต่าง ๆ และรายจ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปีนี้เป็นฐานในการกำหนดแนวนโยบายในปีต่อไป ผู้ตัดสินใจมีแนวโน้มจะส่งเสริมความต่อเนื่องของนโยบายในอดีต รูปภาพที่ 5 แสดงรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป

ภาพที่ 6 รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป



เหตุผลที่ผู้ตัดสินใจนโยบายมักตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะประการแรก ผู้กำหนดนโยบายไม่มีเวลา มันสมอง และเงิน พอที่จะพิจารณาทุก ๆ ทางเลือกของนโยบาย การเก็บข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะใช้เงินจำนวนมาก แม้แต่คอมพิวเตอร์ก็ยังไม่สามารถคาดการณ์ผลของทางเลือกนโยบายทุก ๆ ทางได้ ประการสอง ผู้กำหนดนโยบายยอมรับนโยบายและโครงการเดิมเป็นหลักในการตัดสินใจนโยบาย เพราะการริเริ่มนโยบายใหม่เป็นการเสี่ยงและไม่แน่นอนว่าผลจะออกมาอย่างไร ประการสาม การถอนตัวจากนโยบายและโครงการเดิมทำได้ยากมาก เพราะรัฐบาลได้ลงทุนไปมากแล้ว เช่น สร้างตึก ซ่ออุปกรณ์ จ้างคน และเตรียมฝึกคนไว้แล้ว บ่อยครั้งคนภายนอกจึงสังเกตเห็นหน่วยงานที่ดูจะไม่ค่อยมีประโยชน์นักสามารถดำเนินการอยู่ต่อไปได้ ผลคือ ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกจำกัดให้เลือกทางเลือกนโยบายเฉพาะที่จะไป เปลี่ยนแปลงสภาพเดิมได้ เล็กน้อยเท่านั้น ประการสี่ การกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี คนจะไม่ค่อยคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ใน

นโยบายและโครงการเดิมที่ดำเนินอยู่แล้ว ไม่เหมือนกับกรณีที่ต้องการ เสนอนโยบายและโครงการใหม่ ซึ่งจะมีคนคัดค้านมากกว่า ประการห้า ผู้กำหนดนโยบาย เป็นมนุษย์ซึ่งมักมีลักษณะที่เป็นคนมองโลกในความเป็นจริง จึงไม่ได้คิดแต่ว่าจะหาทางที่ดีที่สุด เพียงแต่คิดจะหาทางใดก็ได้ที่พอใช้ได้ ประการสุดท้าย ในสังคมอเมริกัน ซึ่งประกอบด้วยคนหลายพวกหลายกลุ่ม การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบค่อยเป็นค่อยไปกระทำได้ง่ายกว่าที่จะมาเริ่มวางแผนและกำหนดเป้าหมายของสังคมใหม่บ่อย ๆ

#### 4.2 ตัวแบบอธิบายลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความรู้ของนักวิชาการเกี่ยวกับกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติยังมีไม่มาก เมื่อเทียบกับความรู้ที่มีอยู่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย นักวิชาการเพิ่งจะ เสนอความคิดใหม่เพื่อหาตัวแบบของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เมื่อต้นทศวรรษ 1970 นี้เอง<sup>24</sup> แต่จากห้วงระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ปรากฏมีการนำเสนอตัวแบบอธิบายลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้แล้วหลายแนวทางสามารถสรุปได้ 5 ตัวแบบ ดังนี้

##### 4.2.1 ตัวแบบของ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn<sup>25</sup>

ในปี ค.ศ. 1975 Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ได้เสนอกรอบการมองกระบวนการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation)<sup>25</sup> คำว่า "การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ" ในความเห็นของนักวิชาการทั้งสอง หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชนซึ่งมีผล เป็นการส่งเสริมหรือขัดขวางความพยายามของรัฐในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายบางประการที่ถูกกำหนดไว้แล้วล่วงหน้า กรอบการมองที่เสนอประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ กล่าวคือ (โปรดดูรูปภาพที่ 6)

ก. นโยบาย หมายถึง

(1) ทรัพยากร (resources) เช่น เงินทุนอุดหนุนที่นักปฏิบัติได้รับสำหรับการปฏิบัติตามนโยบาย

<sup>24</sup> พิตยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) หน้า 1.

<sup>25</sup> Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society. (February 1975), pp.445-484.

## (2) มาตรฐาน (Standards) ที่กำหนดกรอบการทำงานของ

ข้าราชการผู้ปฏิบัติตามนโยบายว่าพวกเขาต้องทำงานตามนโยบายแค่ไหน อย่างไร และพวกเขา มีช่องว่าง เป็นตัวของตัวเอง สามารถตัดสินใจตามใจชอบได้มากน้อยแค่ไหน บางครั้งในทาง ปฏิบัตินั้น มาตรฐานนโยบายจะมีลักษณะคลุมเครือ เพราะผู้กำหนดนโยบายตกลงกันไม่ได้ หรือ เป็น เพราะผู้กำหนดนโยบายอยากให้ข้าราชการนักปฏิบัติมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

ข. การติดต่อ (Communications) หมายถึง การติดต่อระหว่าง ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานของนโยบาย ในองค์การขนาดใหญ่ซึ่ง ประกอบด้วยคนจำนวนมาก การส่งข่าว เรื่องนโยบายระหว่างข้าราชการ เป็น เรื่องที่สลับซับซ้อน นโยบายของผู้กำหนดนโยบายอาจมีลักษณะที่ไม่ชัดเจน หรืออาจมาถึงมือผู้ปฏิบัติตามนโยบายล่าช้า ไปก็ได้

ค. การบังคับ ให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายทำตามนโยบาย (enforcement) ผู้กำหนดนโยบายต้องออกนโยบายโดยพิจารณาล่วงหน้าว่าปทัสถานขององค์การ ระบบการ จูงใจและการลงโทษภายในองค์การ เหล่านี้มีส่วนสนับสนุนนโยบายของตนมากน้อยแค่ไหน อย่างไร

ง. ลักษณะของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายอาจมี ผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานนั้น เช่น โครงสร้างของหน่วยงาน เกื้อกูลนโยบายหรือไม่ หรือ เช่นหน่วยงานนั้นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมมือ ประสานกันทำงานหรือไม่

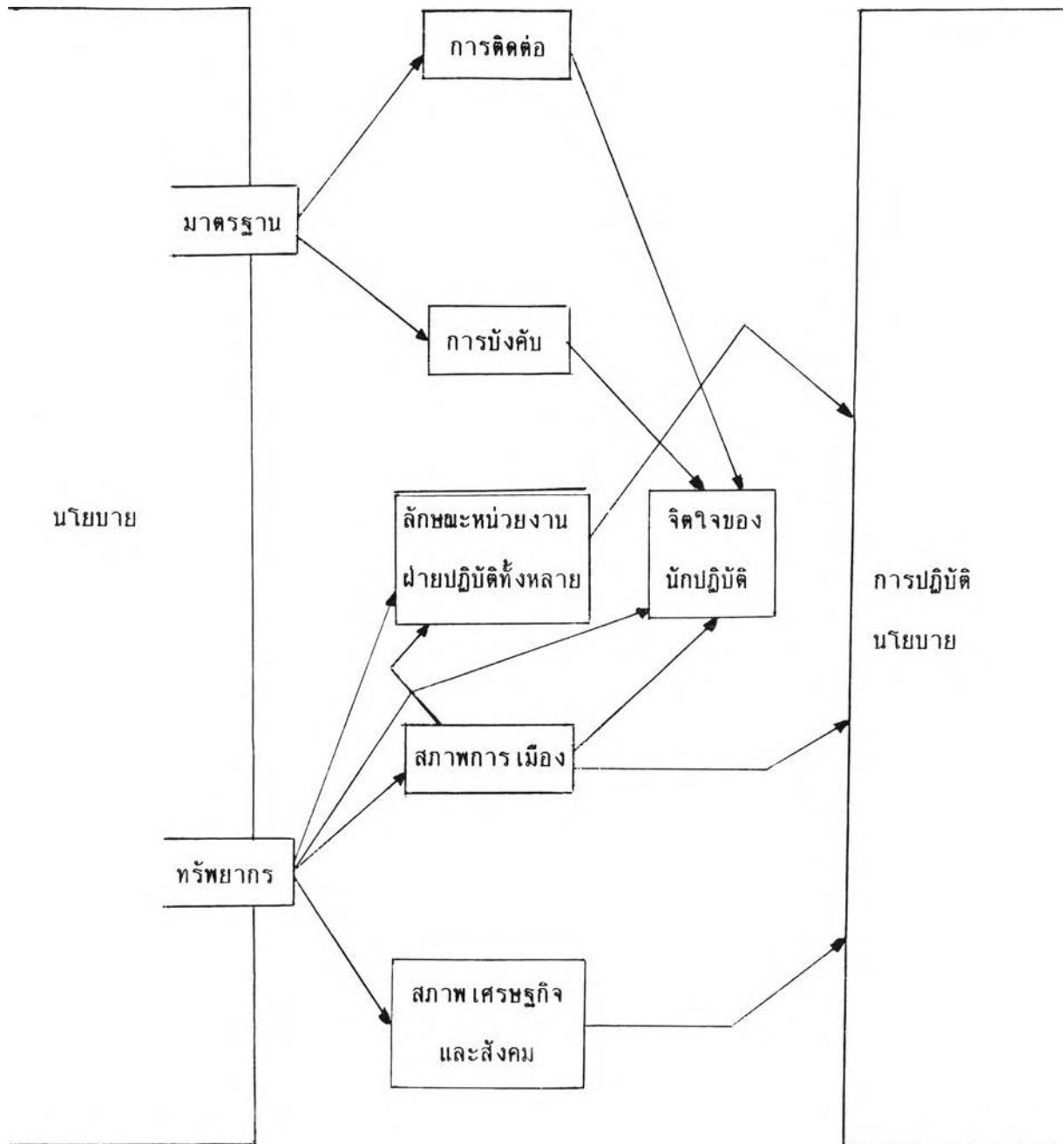
จ. สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ผู้นำองค์- การและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมสนับสนุนนโยบายนั้นขนาดไหน

ฉ. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนต้องการนโยบายนั้นมากแค่ไหน และชุมชนมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนนโยบายนั้นหรือ เปล่า

ช. ความคิดความอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติตามนโยบายทั้งหลาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบายเห็นด้วยกับนโยบายนั้นแค่ไหน นโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ค่านิยม ความ เชื่อของนักปฏิบัติและธรรมเนียมขององค์การหรือไม่ เป็นต้น

ซ. การปฏิบัติตามนโยบาย (performance) ของนักปฏิบัติ นักปฏิบัติ ทำตามนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบาย เปรื่องบนสั่งมาแค่ไหน

ภาพที่ 7 กรอบการมองกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn



ในปี 1979 Carl E. Van Horn ได้เสนอกรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับการปกครองในรูปแบบ Intergovernmental เรียกว่า<sup>26</sup> A Model of in intergovernmental Policy implementation ในหนังสือ Policy Implementation in the Federal System (1979) Lexington, Mass : Lexington Books กรอบแนวความคิดดังกล่าวนี้ Van Horn ได้กำหนดรูปแบบขึ้นเพื่อนำไปปรับใช้ (Designed to be applied to) สำหรับนโยบายที่พยายามกระจายสินค้าและบริการ กรอบแนวความคิดนี้มุ่งให้ความสนใจที่ตัวแปรต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรตัวแรกที่กำหนดไว้ได้แก่ มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร (policy standards and resources) ได้แก่ การมีเงินทุนอย่างเพียงพอ ข้อกำหนดของนโยบายที่เจาะจงลงไป ความชัดเจนของนโยบาย และจำนวนของสิ่งที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง สิ่งแวดล้อมตัวที่สองได้แก่ ปัจจัยที่รวมกันขึ้นเป็นสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดเป็นนโยบายของชาติ ซึ่งมีการสื่อสาร การบังคับใช้ และบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ปรับใช้นโยบาย ตัวแปรตัวสามเป็นตัวแปรอื่น ๆ ที่มุ่งความสนใจไปที่สิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดเป็นนโยบายของมลรัฐ (local policy environment) ได้แก่ ทัศนคติของข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มประชากรของมลรัฐ พฤติกรรมของส่วนราชการในมลรัฐต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในมลรัฐ สิ่งแวดล้อมประการที่สี่ ซึ่งเป็นประการสุดท้ายได้แก่ แผนงานโครงการที่นำไปปฏิบัติ ผู้กำหนดกรอบดังกล่าวนี้ได้อธิบายถึงความเกี่ยวข้องของสิ่งแวดล้อมทั้งหมดที่มีผลต่อกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรอบแนวความคิดของ Van Horn ที่ได้นำเสนอขึ้นใหม่นี้มีลักษณะปรับใช้แนวความคิดเดิมที่กำหนดขึ้นในปี 1975 สำหรับแนวความคิดใหม่เป็นแนวความคิดที่เสนอขึ้นมาเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับประเทศที่มีมลรัฐและรัฐบาลกลาง เช่น สหรัฐอเมริกา แต่เนื้อหาจริง ๆ แล้วของกรอบนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เป็นระบบเหมือนแนวความคิดที่นำเสนอร่วมกับ Van Meter ความแตกต่างอย่างสำคัญของกรอบแนวความคิดเก่าและใหม่คือ กรอบแนวความคิดที่เสนอครั้งแรกนำไปใช้ได้ตามสถานการณ์ทั่ว ๆ ไป ไม่เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่กรอบแนวความคิดที่เสนอครั้งหลังเป็นกรอบที่เสนอสำหรับนำไปศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศที่มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ

<sup>26</sup>Gurnack and Harty. "The Emergence of Policy Implementation Analysis", pp .268-270.

ข. ตัวแบบของ George C. Edward III ในปี ค.ศ. 1980 จอร์จ ซี เอ็ดวาร์ด ที่ 3 ได้เสนอแนวความคิดการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นทั้งส่วนส่งเสริมสนับสนุน (contribute to) หรือยับยั้งขัดขวาง (inhibit) ปัจจัยที่มีผลกระทบบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้ ได้แก่<sup>27</sup>

- (1) การสื่อความหมาย (communication)
- (2) ทรัพยากร (resources)
- (3) ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติหรือทัศนคติ (dispositions or attitude)
- (4) โครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure)

การสื่อความหมาย เน้นหนักที่การสื่อข้อความหรือความหมายของนโยบายไปสู่ผู้ที่ตัดสินใจในนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติมีความถูกต้อง การสั่งการจะต้องชัดเจน มีความแน่นอน ข่าวสารที่ผู้ปฏิบัตินโยบายได้รับจะต้องเป็นข่าวสารที่มีเนื้อหาตรงตามที่ต้องการส่งลงไป

ทรัพยากร นับเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญยิ่งระหว่างการสื่อสาร ความหมายและทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่กล่าวนี้รวมตลอดถึงคณะทำงาน (staff) อำนาจหน้าที่ (authority) ข่าวสาร (information) สิ่งอำนวยความสะดวก (facilities) อุปกรณ์ต่าง ๆ (equipment) สิ่งของเครื่องใช้ (supplies) และที่สำคัญที่สุดคือบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน

ทัศนคติหรือความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัตินโยบายจะต้องมีทัศนคติที่สนับสนุนนโยบายที่กำหนดขึ้นและยอมรับนโยบายนั้น ยกตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ปฏิบัตินโยบายไม่เต็มใจหรือมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติอาจจะเลยไม่ให้ความสนใจหรือไม่ทุ่มเทเวลาที่จะปฏิบัติงานจะทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีปัญหาได้

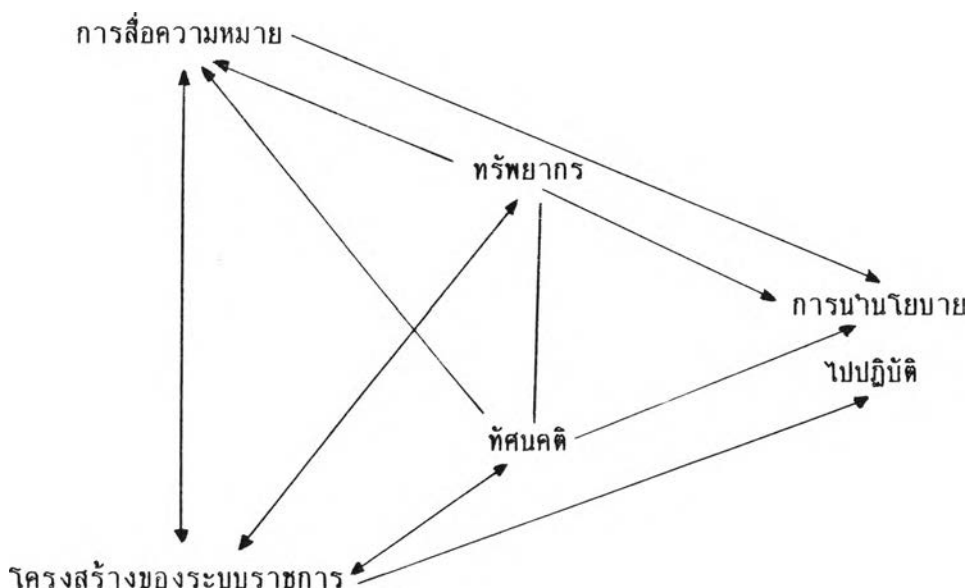
---

<sup>27</sup>Gurnack and Harty. "The Emergence of Policy Implementation Analysis", pp. 365-366.

โครงสร้างของระบบราชการ นับ เป็นปัจจัยสำคัญประการ

สุดท้ายที่ Edward กำหนดขึ้น กล่าวคือ โครงสร้างของระบบราชการมักถูกกำหนดขึ้นให้มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนเพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานประจำในสถานการณ์ปกติ (Handle routine situations) ซึ่งเรียกว่า กระบวนการมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures หรือ SOP's) ด้วยขนาดและความซับซ้อนของโครงสร้างระบบราชการ อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัตินโยบายตามโปรแกรมที่กำหนดไว้

ภาพที่ 8 กรอบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ George C. Edward III

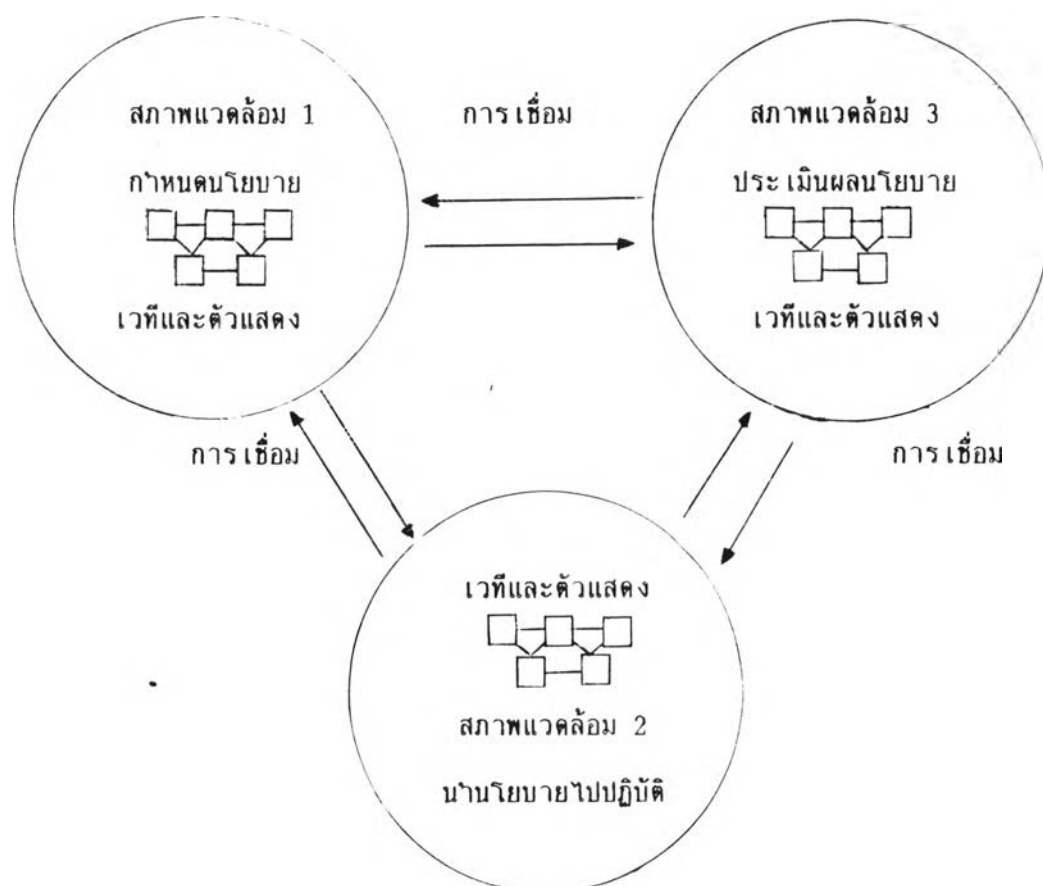


ค. ตัวแบบของ Robert T. Nakamura และ Frank Smallwood กรอบแนวความคิดนี้ ได้รับการปรับปรุงพัฒนาขึ้นโดย Nakamura และ Smallwood ซึ่งมีมุมมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป นักวิชาการทั้งสองได้มองภาพว่า แรงกดดันและความตึงเครียดทางการเมือง เป็นอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนานโยบายทั้งหมดในฐานะเป็นพลังสำคัญที่จะกำหนดรูปแบบของการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกมองว่าเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบนโยบายสาธารณะทั้งหมด ธรรมชาติของวงจรตามกรอบแนวความคิดนี้มองว่า กระบวนการนโยบาย เป็นวัฏจักรที่เคลื่อนไหวเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงนโยบายและเวทินโยบายต่าง ๆ ในแต่ละสภาพแวดล้อม

ของทั้งสามองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันโดยตลอด<sup>28</sup>

เนื้อหา (content) ของตัวแบบกรอบวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งสองมองกระบวนการนโยบายเป็นระบบ (System) แยกกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 กระบวนการ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย แต่ละกระบวนการจะมีสภาพแวดล้อมเฉพาะของตน สิ่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายนั้น ๆ แต่ละสภาพแวดล้อมจะประกอบด้วยตัวแสดงนโยบายและเวทีนโยบายต่าง ๆ ตัวแสดงในสภาพแวดล้อมหนึ่งอาจเข้าไปมีอิทธิพลในสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ได้ นโยบายอาจเกิดขึ้นได้จากทั้งสามสภาพแวดล้อม

ภาพที่ 9 กรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ Robert T.Nakamura and Frank Smallwood



<sup>28</sup>Gurnack and Harty. "The Emergence of Policy Implementation Analysis", pp. 367-368.



ง. ตัวแบบของ Garry D. Brewer และ Peter De Leor<sup>29</sup>

แกรี ดี บรีวเวอร์ และปีเตอร์ เดอ ลีออง ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติด้านนโยบาย โดยได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติด้านนโยบายไว้ 6 ประการด้วยกันได้แก่

- (1) จุดกำเนิดนโยบาย (source of policy)
- (2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy)
- (3) การสนับสนุนของนโยบาย (support of policy)
- (4) ความซับซ้อนของการบริหาร (complexity of administration)
- (5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย (incentives for implementors)
- (6) การแบ่งสรรทรัพยากร (resource allocation)

(1) จุดกำเนิดนโยบาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จุดกำเนิดนโยบายแต่ละอันมีบทบาท (role) อำนาจ (powers) และหน้าที่ (functions) และกำลังความสามารถ (capacity) ในการกำหนด (define) เลือกสรร (select) และบริหาร (execute) แต่ละนโยบายย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันด้วย ในกรณีของประเทศไทยจุดกำเนิดนโยบายมีถึง 5 แห่ง กล่าวคือ

1. ฝ่ายบริหาร หมายถึง คณะรัฐมนตรี
2. สภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
4. ส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม กองทัพ เป็นต้น
5. สถาบันพระมหากษัตริย์

---

<sup>29</sup>ละออง วิจารณ์สาริกากุล. "การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก". (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 47-49.

(2) ความชัดเจนของนโยบาย เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย เจตนาหรือเป้าหมายของนโยบายจะต้องแสดงออกมา (Articulate) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นั่นหมายถึงนโยบายต้องมีความชัดเจน เพราะมีเจตนาวัตถุประสงค์ของนโยบายจะมีความสับสน การนำไปปฏิบัติจะต้องไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติต้องตีความเอง เพราะการตีความอาจบิดเบือนจากความเป็นจริงได้ แต่ขณะเดียวกันนโยบายจะต้องมีความยืดหยุ่นบ้าง แต่การยืดหยุ่นจะต้องมีขอบเขตที่แน่ชัดด้วย ความยืดหยุ่นของนโยบายจะสามารถทำให้ข้าราชการหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถใช้เทคนิคหรือกลยุทธ์ที่เหมาะสมนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้

(3) การสนับสนุนนโยบาย เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องสนับสนุน เนื่องจากนโยบายเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งนโยบายเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสูงเท่าไร การสนับสนุนนโยบายจะมีมากขึ้นและโดยนัยกลับกันก็เช่นกัน นอกจากนั้นสถานการณ์ในแต่ละยุคจะเป็นปัจจัยให้การสนับสนุนนโยบายมีมากหรือน้อยได้เช่นเดียวกัน เช่น นโยบายโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กับสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับการสนับสนุนที่แตกต่างกัน เป็นต้น

(4) ความซับซ้อนของการบริหารงาน ก็นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาว่ามีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการบริหารยิ่งซับซ้อนมากแค่ไหน การปฏิบัตินโยบายจะยิ่งลำบากมากขึ้นเท่านั้น โครงสร้างขององค์การยังมีมากเท่าไร เมื่อถึงขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น ขั้นตอนการปฏิบัติงานและวิธีการบริหารที่ซับซ้อนจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงานปฏิบัติ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะปล่อยให้การบริหารงานมีความง่ายจนขาดการตรวจสอบควบคุม ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลล้มเหลวได้เช่นกัน

(5) สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้เช่นกัน สิ่งจูงใจสำหรับหน่วยงานบริหาร เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นในนโยบาย เช่น ให้รางวัล เมื่อทำดี หรือลงโทษ เมื่อถูกกระทำผิด กรณีโครงการสร้างงานในชนบทได้แก่ การมอบรางวัลดีเด่น ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้นกรณีพิเศษ หมู่บ้านได้รับเงินสาคูใช้ในการทำโครงการอื่นได้อีก หรือการพิจารณาโทษทางวินัย เมื่อมีการกระทำผิดหรือทุจริต เบียดบังผลประโยชน์ของโครงการ เป็นต้น แต่การให้สิ่งจูงใจจะต้องมีที่สถาน มกติกาส่งจูงใจเกิดขึ้นได้ 4 ประการ คือ การให้สิ่งล่อใจ การ

บุหรือการกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแข่งขันกันเอง แต่บางครั้งการได้รับผิดชอบโครงการที่มีความสำคัญ เช่น โครงการของพระมหากษัตริย์นับว่าเป็นสิ่งที่มีเกียรติสูง จะเป็นสิ่งจูงใจในการทุ่มเท การปฏิบัตินโยบายสูง เพราะรู้สึกว่ามีเกียรติและมีความสำคัญ

(6) การแบ่งสรรทรัพยากร เป็นปัจจัยสำคัญประการสุดท้าย ตามกรอบแนวความคิดนี้ ที่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าวคือ เวลา งบประมาณ เครื่องมือ เครื่อง- วัสดุ สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยเฉพาะตัวเงินและเวลา เป็นปัจจัยที่ถูกจัดว่ามีความสำคัญสูง การจัดสรรจะต้องสัมพันธ์กันเพราะมีฉะนั้นจะมีปัญหาในการปฏิบัติได้ เช่น จัดสรรงบประมาณให้ใน เวลากระชั้นชิด มีเวลาในการปฏิบัติไม่เพียงพอ การปฏิบัตินโยบายจะเกิดการเร่งรัดซึ่งอาจเกิด ความไม่รอบคอบ ลัดชั้นตอน เบิกเงินก่อนที่โครงการจะแล้วเสร็จ เป็นต้น

#### 5. ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นที่จะพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องพิจารณาตัวแบบที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับเรื่องนี้ ซึ่งสามารถครอบคลุมองค์ประกอบหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ซึ่งหากพิจารณาจาก 5 ตัวแบบที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าตัวแบบของ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn จะมีลักษณะรวมเอาตัวแปรบางส่วน of ตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า ตัวแบบทั่วไปนี้จะส่งผลไปสู่ความสำเร็จในการวิเคราะห์ที่เจาะลึกเฉพาะส่วนได้เท่ากับตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบในอีกความหมายหนึ่ง การที่ตัวแบบนี้รวมตัวแปรต่าง ๆ ไว้มากเกินไป ทำให้การพิสูจน์คุณค่าของตัวแบบนี้ในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ยากที่จะทำได้<sup>30</sup> ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาในแบบรัฐศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการพรรณนาอธิบาย มิใช่เป็นการวิเคราะห์และเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงนโยบาย จึงเห็นว่า ตัวแบบของ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn เป็นตัวแบบที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการศึกษา เพราะสามารถพิจารณาได้ครอบคลุมตัวแปรได้มากกว่าแบบอื่น ๆ

<sup>30</sup> วรเดช จันทรร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24 (ตุลาคม 2527) หน้า 549.