



PUBLIC POLICY & PLANNING

นโยบายสาธารณะและการวางแผน



หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตศึกษา สถาบันรัชต์ภาคย์
2566

ประดิษฐ์ ดั้ววัฒนกุล

PUBLIC POLICY & PLANNING
นโยบายสาธารณะและการวางแผน

ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล

รป.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

รป.ม. (การบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท)

ศศบ. (การจัดการทั่วไป)

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตศึกษา สถาบันราชภัฏวไลยอลงกรณ์

2566

PUBLIC POLICY & PLANNING

นโยบายสาธารณะและการวางแผน

ผู้แต่ง ประดิษฐ์ ตีพัฒนกุล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ประดิษฐ์ ตีพัฒนกุล.

PUBLIC POLICY & PLANNING นโยบายสาธารณะและการวางแผน.-- กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

396 หน้า.

1. นโยบายสาธารณะ. I. ชื่อเรื่อง.

320.6

ISBN (e-book) 978-616-598-144-6

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับเพิ่มเติม) พ.ศ. 2558

พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม 2566

จำหน่ายในรูปแบบ : E-Book มกราคม 2566

ราคา : 319 บาท

จัดทำโดย : ผศ. ดร.ประดิษฐ์ ตีพัฒนกุล

สถาบันรัชต์ภาคย์ 68 ซอยรามคำแหง 21 (นครี) แยก 10

แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 02-3198201-3 โทรสาร 02-3196710

e-mail: info@rajapark.eu

สั่งซื้อได้ที่ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

<http://www.chulabook.com>

โทร. 08-6323-3703-4

customer@cubook.chula.ac.th, info@cubook.chula.ac.th

Apps: CU-eBook Store

คำนำ

หนังสือตำรานโยบายสาธารณะและการวางแผนเล่มนี้ ได้ทำการค้นคว้าเอกสารประกอบ การเรียนการสอน และหนังสือ ตำรา นโยบายสาธารณะ และการวางแผน ระดับบัณฑิตศึกษา ใน ประเทศและต่างประเทศ เป็นการนำเอาความคิดของนักวิชาการที่ปรากฏในบรรณานุกรมและ ประสบการณ์ของผู้เขียน มาจัดเรียบเรียงระบบ ระเบียบ ลำดับ ขั้นตอน ผสมผสานเข้าด้วยกัน เพื่อให้ หนังสือเล่มนี้ มีความทันสมัย ทันต่อสถานการณ์ในยุคโลกาภิวัตน์ และเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างรวดเร็วของโลกด้วยเทคโนโลยีและสารสนเทศ และที่ขาดไม่ได้ คือ คุณธรรมและจริยธรรมต้องไม่ ขาดหายไปด้วยวัฒนธรรมของประเทศ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนต้องเข้าใจ ปัจจัยภายในและภายนอกอย่างถ่องแท้

ผู้เขียนหวังว่า หนังสือ ตำรา เล่มนี้ คงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องการศึกษา และนำไป ประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างสาธารณูปการให้กับตนเอง และประเทศชาติอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

ผศ.ดร. ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล

บัณฑิตวิทยาลัย

สถาบันรัชต์ภาคย์

มกราคม 2566

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญภาพ	
บทที่ 1 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	1
ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	2
องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	3
ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	4
ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ.....	5
ลักษณะของนโยบายสาธารณะ.....	6
ประเภทของนโยบายสาธารณะ.....	8
บทสรุป.....	10
คำถามท้ายบท.....	11
อ้างอิง.....	11
บทที่ 2 ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	13
ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	30
บทสรุป.....	47
คำถามท้ายบท.....	47
อ้างอิง.....	48
บทที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายสาธารณะ.....	49
ความเป็นศูนย์กลางของวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	49
ปัญหาในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	52
วิธีการกำหนดวัตถุประสงค์.....	54
ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับวัตถุประสงค์.....	55

	หน้า
การจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	59
บทสรุป.....	62
คำถามท้ายบท.....	63
อ้างอิง.....	63
 บทที่ 4 กรอบการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	 65
พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	66
กรณีสศึกษานโยบายสาธารณะของไทย.....	71
ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ.....	74
กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	78
การวิเคราะห์นโยบาย.....	80
กรอบการศึกษากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....	83
องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....	94
กระบวนการวิเคราะห์นโยบาย.....	99
การวิเคราะห์นโยบายเชิงประจักษ์.....	120
บทสรุป.....	132
คำถามท้ายบท.....	135
อ้างอิง.....	135
 บทที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	 139
ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	139
กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	140
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย.....	149
การกำหนดทางเลือกนโยบาย.....	151
ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกนโยบาย.....	162
ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบาย.....	169
รูปแบบของการตัดสินใจนโยบาย.....	176
การประกาศใช้นโยบาย.....	179

	หน้า
ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกนโยบาย.....	185
บทสรุป.....	187
คำถามท้ายบท.....	188
อ้างอิง.....	188
 บทที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	 191
ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	192
องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	195
ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	199
ปัญหาอุปสรรคในการกำหนดนโยบาย.....	204
กระบวนการการก่อตัวของประเด็นปัญหา.....	205
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ.....	206
วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ.....	210
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ.....	213
องค์กรที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ.....	220
การกลั่นกรองประเด็นปัญหา.....	222
การกลั่นกรองประเด็นปัญหาของหน่วยงาน.....	224
เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหา.....	225
กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหา.....	229
ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	237
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	240
บทสรุป.....	243
คำถามท้ายบท.....	244
อ้างอิง.....	244
 บทที่ 7 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	 247
ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	247
ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	250
จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	251
เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	252

	หน้า
เทคนิคการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	256
ปัญหาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....	257
บทสรุป.....	259
คำถามท้ายบท.....	260
อ้างอิง.....	260
บทที่ 8 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน.....	263
ความหมายของการวางแผน.....	265
องค์ประกอบและคุณลักษณะของการวางแผน.....	267
ความจำเป็นที่ต้องมีการวางแผน.....	269
ประโยชน์ของการวางแผน.....	270
ประเภทของแผน.....	271
ลักษณะของการวางแผนที่ดี.....	275
หลักการวางแผน.....	275
มิติที่สำคัญเกี่ยวกับการวางแผน.....	276
ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน.....	279
บทสรุป.....	280
คำถามท้ายบท.....	280
อ้างอิง.....	280
บทที่ 9 กระบวนการวางแผน.....	283
แนวคิดและวิธีการในการกำหนดนโยบายและการวางแผน.....	283
ปรัชญาของการวางแผน.....	286
ความหมายของการวางแผน.....	293
ความสำคัญและความจำเป็นของการวางแผน.....	303
ประเภทของการวางแผน.....	309
กระบวนการวางแผน.....	321
ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน.....	328
กระบวนการวางแผนในเชิงวิชาการ.....	331
ขั้นตอนการวางแผน.....	342

	หน้า
บทสรุป.....	349
เทคนิคการวางแผน.....	350
แผนภูมิแกรนต์.....	350
การวิเคราะห์ข่ายงาน.....	353
บทสรุป.....	363
คำถามท้ายบท.....	364
อ้างอิง.....	364
 บรรณานุกรม.....	 367
ประวัติผู้เขียน.....	379

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง.....	92
2	แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวทางการวิเคราะห์ เชิงประจักษ์ เชิงประเมิน และเชิงปทัสถาน.....	100
3	แสดงสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดอัตรากำลัง พลตำรวจ.....	128
4	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบง่ายสำหรับกลั่นกรองประเด็นปัญหา.....	230
5	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วย เกณฑ์แต่ละด้าน.....	232
6	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วย เกณฑ์ที่มีการถ่วงน้ำหนัก.....	233

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 ตัวแบบชนชั้นนำ.....	14
2 ตัวแบบกลุ่ม.....	15
3 ตัวแบบสถาบัน.....	16
4 ตัวแบบระบบ.....	17
5 ตัวแบบกระบวนการ.....	21
6 ขั้นตอนของตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ.....	22
7 ตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้หลัก “ผลได้สูงสุด”	23
8 ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม.....	29
9 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล.....	31
10 ตัวแบบทางด้านการจัดการ.....	32
11 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ.....	32
12 ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ.....	33
13 ตัวแบบทางด้านการเมือง.....	34
14 ตัวแบบทั่วไป.....	35
15 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	36
16 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย.....	39
17 ตัวแบบการกระจายอำนาจ.....	41
18 ตัวแบบกระบวนการ.....	44
19 ตัวแบบทั่วไป.....	45
20 การศึกษาสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย.....	70
21 ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารแยกจากกัน.....	78
22 ความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร.....	78
23 กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	80
24 แสดงวัฏจักรของกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย.....	104
25 แสดงขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Hogwood และ Gunn.....	107
26 แสดงความสัมพันธ์แบบลำดับขั้นของระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย.....	112
27 แสดงความสัมพันธ์ของระบบข้อมูลนโยบาย.....	117

ภาพที่		หน้า
28	แสดงการวิเคราะห์นโยบายโดยเน้นปัญหา นโยบายคือศูนย์กลางของการศึกษา.....	119
29	แสดงการวิเคราะห์เส้นทางโดยมีนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตาม.....	122
30	แสดงการวิเคราะห์เส้นทางโดยมีผลกระทบนโยบายเป็นตัวแปรตาม.....	123
31	แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยกำหนดที่มีผลต่อการจัดอัตรา กำลังพลตำรวจตามเทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง.....	126
32	แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยกำหนดที่มีผลต่อความพยายาม ในการจัดสรรค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม.....	130
33	กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	149
34	กระบวนการนโยบาย.....	194
35	ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงานและโครงการ.....	200
36	กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบต้นไม้มัดสติใจ.....	235
37	กระบวนการยืดหยุ่นและผสมผสานระหว่างวิธีต้นไม้มัดสติใจ และวิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญ.....	236
38	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนกับเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติ.....	266
39	แนวคิดเรื่องการวางแผน.....	267
40	องค์ประกอบและคุณลักษณะของการวางแผน.....	268
41	ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของแผน.....	273
42	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการวางแผนและแผน.....	284
43	แสดงองค์ประกอบและคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน.....	303
44	แสดงลำดับขั้นของการวางแผนตามระดับการบริหารองค์การ.....	319
45	แสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผน.....	328
46	ขั้นตอนการวางแผนของฟูลเมอร์.....	333
47	ขั้นตอนการวางแผนของเบรตัน.....	335
48	ขั้นตอนการวางแผนของเวริกซ์และคุนท.....	337
49	กระบวนการวางแผนโดยสรุป.....	341
50	ลักษณะแผนภูมิแกรนท์.....	351
51	ข่ายงานระบบกิจกรรมอยู่ที่โหนด (Node).....	358
52	แสดงข่ายงานโครงการระบบกิจกรรมอยู่บนลูกศร.....	359
53	แสดงส่วนต่าง ๆ ของโหนด (Node).....	359
54	การแสดงข่ายงานการสร้างบ้าน.....	361

บทที่ 1

ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

เป็นที่ยอมรับกันว่าตั้งแต่ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (ศตวรรษที่ 1970-ปัจจุบัน) เป็นต้นมา การศึกษาวิชานโยบายสาธารณะเป็นที่ยอมรับจากนักวิชาการมากขึ้น และได้มีการพัฒนาองค์ความรู้จากการเป็นเพียงวิชาหนึ่งในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นสาขาวิชาที่แยกเป็นอิสระออกไป ดังตัวอย่างมหาวิทยาลัยในต่างประเทศที่ได้จัดตั้งสาขานโยบายสาธารณะขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษานโยบายสาธารณะโดยเฉพาะ หรือแม้กระทั่งประเทศไทยก็ได้มีบางสถาบันเปิดหลักสูตรระดับปริญญาโท สาขานโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าวิชานโยบายสาธารณะเป็นสาขาที่มีความสำคัญมาต่อการพัฒนาโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีปัญหาหลายประการที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะแก้ไขปัญหานั้นให้เบาบาง หรือหมดสิ้นไป อย่างไรก็ตามวิชานโยบายสาธารณะนั้นมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะนั้น จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาว่าจะศึกษาเฉพาะเรื่องหรือศึกษาอย่างกว้างขวาง ในเอกสารเล่มนี้จะเน้นศึกษานโยบายสาธารณะครอบคลุมทั้งเรื่องการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย เพราะจะทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจว่าสาเหตุหรือที่มาของนโยบายมีอะไรบ้าง มีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย รัฐบาลมีแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และผลของนโยบายมีอะไรบ้าง

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และนโยบายสาธารณะจะส่งผลกระทบทางใดทางหนึ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนเช่น อาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับประโยชน์ บางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ เช่น นโยบายเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเขื่อนในกรณีนี้ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินย่อมได้รับผลกระทบเชิงลบ ถึงแม้ว่าจะได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลบ้าง แต่ก็มีผลทำให้ประชาชนต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนก็จะได้รับผลเชิงบวกจากการใช้น้ำเพื่อการเกษตรเมื่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว ความแตกต่างของผลกระทบเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบมาจากระบบการเมืองทั้งสิ้น

ในบทนี้ได้กล่าวถึงความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอันได้แก่ ความหมายของนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ ประเภทของนโยบายสาธารณะ ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการศึกษารายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public policy” ซึ่งมีนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ทั้งความหมายอย่างกว้างและความหมายเฉพาะเจาะจง ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

1. ความหมายอย่างกว้าง

Dye (1984 : 1) ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่า “นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส” เช่น การที่รัฐบาลเก็บภาษีอากร การยกเลิกนโยบายเกณฑ์ทหารของบางประเทศ เป็นต้น

Sharkansky (1970 : 1) ได้ให้คำนามอย่างสั้น ๆ ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิ การศึกษา การจัดสวัสดิการ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายและอาหาร เป็นต้น”

Easton (1953 : 129) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม” นั่นก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” หรือ “การจัดสรรคุณค่าของสังคม”

Eyestone (1971 : 18) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ” ซึ่งเป็นความหมายกว้างยากที่จะเข้าใจเพราะการตีความสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจรวมถึงสิ่งแวดล้อมหลายด้าน

2. ความหมายเฉพาะ

Anderson (1994 : 5) ได้ให้คำนิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำสำเร็จ เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ”

Lass well & Abraham Kaplan (1970 : 71) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และแนวปฏิบัติ (Pact ices) ของโครงการรัฐ นั่นคือกิจกรรมที่เป็นแผนงาน หรือโครงการจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม”

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างพอสังเขปดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (2518 : 112) ได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะเป็น 2 นัยด้วยกันคือ ในความหมายเฉพาะ หมายถึง “หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้” ส่วนในความหมายกว้างหมายถึง “การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง”

ทินพันธ์ นาคะตะ (2526 : 112) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติและกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยอาจมีแผนและโครงการรับรองเพื่อเป็นหนทางขึ้นให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้”

จากความหมายและคำนิยามต่าง ๆ ข้างต้น พอสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติและกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นหนทางขึ้นให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้”

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน (ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, 2538 : 2) พอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรือเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างสุรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างที่สุด
2. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แน่นนอน และวัตถุประสงค์นั้น ๆ จะต้องสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันหรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาในอนาคต เป็นต้น วัตถุประสงค์ที่ตอบสนองโดยเฉพาะบุคคลหรือบุคคล ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ

3. ความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดก็ตามที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จได้ สิ่งนั้นมีใช้นโยบายสาธารณะแต่จะเป็นเพียงความเพ้อฝันมากกว่า

4. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศและระหว่างประเทศ

5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปผลการศึกษาลักษณะองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญในการศึกษารายละเอียดของนโยบายสาธารณะมาก เพราะจะทำให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ตลอดจนวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะศึกษาโดยวิธีการใด และเขตใดก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งในด้านความคิดทางวิชาการ และในด้านการนำไปสู่การปฏิบัติหลายประการด้วยกัน ซึ่งในที่นี้จะอธิบายโดยสรุป 4 ประการสำคัญคือ

1. ทำให้ได้รับความรู้ ความเข้าใจ ว่านโยบายสาธารณะของประเทศหนึ่ง ๆ มีอะไรบ้าง ทำไมจึงต้องมีนโยบายเช่นนี้ ใครเป็นผู้ริเริ่ม หรือมีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายเช่นนั้นขึ้น ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีต่อประชาชนและสังคมเป็นเช่นไร

2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการของนโยบาย กระบวนการนโยบายโดยทั่วไปมี 3 ประการใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ผู้การศึกษายังจะได้รับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม และหาสาเหตุ วิเคราะห์ปัจจัยลุ่มต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

3. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ ในขณะนั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะว่านโยบายสาธารณะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นผลิตภาพของกระบวนการทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ กล่าวคือนโยบายสาธารณะของประเทศใดประเทศ

หนึ่งเป็นอย่างอื่นนั้น ย่อมเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือของหน่วยงานต่าง ๆ รัฐ รวมตลอดถึงความสามารถของคณะบุคคลที่ประกอบเป็นรัฐบาลนั้นและอาจรวมไปถึงความสามารถของระบบการเมืองของประเทศนั้นด้วย

4. ทำให้ทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเชื่อถือได้ กล่าวคือ การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพียงแค่ให้จดจำและเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายเท่านั้น หากแต่มีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากกว่านั้นคือ ต้องการให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ที่มาของนโยบาย และผลกระทบของการมีนโยบายโดยใช้วิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นวิธีการที่ยอมรับกันว่าเป็นสากลนิยม

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญ ทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อประชาชนมาก (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2540 : 24) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือ ฝ่ายการเมือง หรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนย่อมจะทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับจากประชาชนมาก และจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น หรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2. ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง กลุ่มประโยชน์ ระบบราชการ นักวิชาการ นักการเมือง ฯลฯ ความต้องการและการสนับสนุนนั้นจะต้องถูกนำเข้าสู่ระบบเมือง (Political System) เพื่อตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcome) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประชาชนได้รับความพอใจ ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงข้ามหากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชน คุณภาพชีวิตประชาชนต่ำลง ย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล และอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป

3. เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศดังนี้

3.1 เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ แนวทางในการพัฒนาประเทศและเน้นหนักทางไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.2 เป็นเครื่องมือของรัฐในการตอบสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน อาทิ ความต้องการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณสุขโรค สวัสดิภาพทางสังคม และปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจนของประชาชน อันทำให้เกิดลักษณะ “รวยกระจุกแต่จนกระจาย” ดังนั้นรัฐบาลที่ดีจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาหลักของประชาชนให้เบาบางลงไป หรือหมดสิ้นไป รวมทั้งกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อแสวงหาทางเลือกและโอกาสใหม่ ๆ ให้ประชาชน

3.3 เป็นเครื่องมือของรัฐในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมกล่าวคือนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม จะต้องมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

3.4 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสของของประชาชน โดยธรรมชาติมนุษย์มีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน เป็นผลมาจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อม แต่ถ้าความถนัดของตน เขาย่อมสามารถประสบความสำเร็จในชีวิตได้

3.5 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนด้วยความเป็นธรรม เปลี่ยนโครงสร้างของประชากรจากอุปสรรคเหลื่อมหน้าจั่วไปเป็นสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัด โดยกำหนดนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีขึ้นไปให้ทั่วถึงโดยเร็วเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาวิชาชีพและคุณภาพให้ดีขึ้น

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายสาธารณะนั้นจะช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ง่าย ในมิติที่แตกต่างไปจากความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ในที่นี้ขออธิบายถึงลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของเยเฮกเกิล ดรอร์ (Yehegkel Dror) ดังนี้

1. เป็นปัญหาที่ยุ่ยาก สลับซับซ้อนมาก (Complex Social Problems) คือ ปัญหาที่จำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะมาแก้ไวนั้น จะต้องเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนส่วนรวมหรือคน

จำนวนมาก และคนเหล่านั้นไม่พึงประสงค์ และต้องให้มีการแก้ไขปัญหานั้นร่วมกัน หรือขณะนั้น อาจจะยังไม่เป็นปัญหาแต่ถ้าปล่อยทิ้งไว้อาจเป็นปัญหาในอนาคต

2. เกี่ยวข้องกับสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) คือนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องอาศัยองค์ความรู้จากหลาย ๆ สาขา มาช่วยทำให้นโยบายสาธารณะนั้น บรรลุผลสำเร็จ สาขาวิชามาช่วยทำให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุสำเร็จ เช่น สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ จิตวิทยาสังคม ฯลฯ

3. มีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่าง ๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมุ่งให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4. มีภาวะเอกรูป ภาวะเอกรูปของนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้น จะต้องมีความเป็นเอกภาพในแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ได้ แต่ก็จะต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติในรูปแบบเดียวกันเสมอ

5. มีภาวะที่ต่อเนื่องกัน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลชุดหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมามีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้มิใช่เป็นการทำ ๆ หยุด ๆ ถ้าเป็นเช่นนั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังและความไม่สามารถในการบริหารประเทศ

6. เป็นกระบวนการที่ต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนตลอดเวลา กล่าวอีกนัยหนึ่งสภาพแวดล้อมจะเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์จะเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำบางอย่างเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

7. มีองค์ประกอบต่าง ๆ มากมาย เช่น องค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในแนวทางที่ต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกาลเวลาและสภาพของแต่ละสังคม

8. นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมา มุ่งให้เกิดการกระทำต่าง ๆ ในอนาคต กล่าวคือ จะเกิดการกระทำภายหลังได้กำหนดนโยบาย

9. การกระทำต่าง ๆ ต้องมีจุดมุ่งหมาย เพื่อความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้นจะต้องมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุนอย่างเพียงพอ เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ มีเครื่องมืออุปกรณ์ มีการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

10. จุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องตอบสนองต่อประโยชน์ของชาติ มิใช่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาถึงประเภทของนโยบายสาธารณะนี้ จะช่วยให้ทราบถึงวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ และทำให้ทราบว่านโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่เราค้นเคยนั้นเป็นนโยบายสาธารณะประเภทใด ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามทฤษฎีของนักวิชาการแต่ละคน ซึ่งอาจจะจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะแตกต่างกันไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในที่นี้จะขอเสนอถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ 2 ประการ คือ

1. การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งอาจแบ่งเป็น 5 ประเภท (ถวัลย์ วรเทพพุดผิงษ์, 2538 : 20) ดังนี้

1.1 นโยบายเพื่อควบคุมหรือบังคับประชาชน (Regulative Policy) ลักษณะของนโยบายประเภทนี้ มุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล ซึ่งพบเห็นในรูปแบบของกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ เช่น นโยบายปราบปรามการค้าประเวณี นโยบายควบคุมอาวุธปืน นโยบายควบคุมการพนัน เป็นต้น

1.2 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ของสังคมแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม ทรัพยากรทางการเมือง หรือทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงกัน ทั้งนี้รัฐจะต้องเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการกระจายทรัพยากรเหล่านั้นเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้เอกชนกระทำอย่างนี้ทั้งหมด ยกตัวอย่างนโยบายประเภทนี้ เช่น นโยบายการประกันสังคม นโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท นโยบายประกันราคาพืชผลทางการเกษตร นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา นโยบายกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

1.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Redistributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการจัดสรรปันทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบสุขของบ้านเมือง ตัวอย่างเช่น นโยบายปรับปรุงชุมชนแออัด นโยบายภาษีมูลค่าเพิ่ม นโยบายการเคหะสงเคราะห์ นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร นโยบายการจัดสรรโควตาอ้อยและน้ำตาล นโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายเก็บภาษีมรดก นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

1.4 นโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ (Capital Policy) เป็นนโยบายที่วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาประเทศ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายการเงินเสรี นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว (Amazing Thailand) นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท นโยบายการขยายนิคมอุตสาหกรรม นโยบายการยกเว้นภาษีเครื่องจักรการเกษตรนโยบายกองทุนฟื้นฟูเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. การจำแนกประเภทตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล โดยพิจารณาถึงขอบเขตหรือลักษณะของกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลประเทศนั้นได้กระทำ ซึ่งกิจกรรมของรัฐบาลประเทศหนึ่งอาจแตกต่างมากน้อยไปจากอีกประเทศหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของประเทศและระดับการพัฒนาประเทศรวมทั้งความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องต่อรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลมักมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจของรัฐบาลและแต่ละประเทศถ้าพิจารณาภาพรวมแล้วจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการจำแนกประเภทของนโยบายตามหลักเกณฑ์และวิธีการนี้จะได้กล่าวถึงทรรศนะของ ทอมัส ดาย (Thomas R. Dye. 1984 : 2) ซึ่งได้จำแนกประเภทนโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาออกเป็น 12 ประเภท คือ

- 1.1 นโยบายป้องกันประเทศ
- 1.2 นโยบายต่างประเทศ
- 1.3 นโยบายการศึกษา
- 1.4 นโยบายสวัสดิการ
- 1.5 นโยบายการรักษาความสงบภายใน
- 1.6 นโยบายทางหลวง
- 1.7 นโยบายภาษีอากร
- 1.8 นโยบายเคหะสงเคราะห์
- 1.9 นโยบายประกันสังคม
- 1.10 นโยบายสาธารณสุข
- 1.11 นโยบายพัฒนาชุมชนเมือง
- 1.12 นโยบายทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทย การกำหนดนโยบายสาธารณะ รัฐบาลมักจะกำหนดเป็นด้าน ๆ อาทิ นโยบายของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งแถลงต่อสภาเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2539 ได้จำแนกประเภทของนโยบายออกเป็น 11 ด้าน ได้แก่ นโยบายด้านการเมือง นโยบายด้านการบริหาร นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านต่างประเทศ นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านการสังคม นโยบายด้านการพัฒนาชนบท นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย และนโยบายด้านการพัฒนามหานคร ส่วนรัฐบาลนายชวนหลีกภัย ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2540 (“คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แถลงต่อรัฐสภา” 2552: 30) ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ นโยบายระยะเร่งด่วน และนโยบายระยะปานกลาง

บทสรุป

ตัวแบบนโยบายสาธารณะทั้ง 7 ตัวแบบข้างต้น เป็นกรอบความคิดสำคัญในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการก่อตัว และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งตัวแบบแต่ละแบบจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่ละตัวแบบมีทั้งจุดเด่น และจุดด้อย ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์อย่างถ่องแท้ว่านโยบายสาธารณะประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ได้นำกรอบแนวคิดของตัวแบบใดไปประยุกต์ใช้บ้าง นโยบายเหล่านั้น ได้นำกรอบแนวคิดของตัวแบบใดไปประยุกต์ใช้บ้าง นโยบายเหล่านั้นเกิดขึ้นเพราะปัจจัยใดเป็นสำคัญ เกี่ยวข้องกับกระบวนการเมืองอย่างไร อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นสอดคล้องกับตัวแบบผสมผสานกันความแตกต่างของแต่ละตัวแบบคือการมีจุดเน้นในการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน บางตัวแบบมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ บางตัวแบบเน้นกระบวนการนโยบายสาธารณะ หรือปฏิบัติสัมพันธ์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ๆ

ดังนั้นเวลาที่จะศึกษานโยบายสาธารณะใดก็ตาม ผู้วิเคราะห์นโยบายไม่ควรยึดติดอยู่กับแนวคิด (Concept) หรือตัวแบบ (Model) ใดตัวแบบหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรยืดหยุ่นสายกลาง โดยพิจารณาเลือกตัวแบบเหล่านี้ แล้วยังมีตัวแบบนี้แล้วยังมีตัวแบบอื่นอีกหลายตัวแบบที่สามารถนำมาใช้อธิบายนโยบายสาธารณะได้ แต่ในที่นี้มีได้กล่าวไว้ สำหรับตัวแบบที่นิยมนำมาใช้ในการอธิบายนโยบายสาธารณะในประเทศไทย เช่น ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบส่วนเพิ่ม และตัวแบบเชิงระบบ ส่วนตัวแบบเหตุผล และตัวแบบกลุ่ม นั้นมักจะนิยมใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะมีกลุ่มหลากหลาย หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันให้มีนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เกิดขึ้น

แต่สำหรับประเทศไทย กลุ่มหลายหลากหรือกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่เข้มแข็งดีพอ อำนาจในการต่อรองที่จะผลักดันให้มันนโยบายจึงมีน้อย

คำถามท้ายบท

1. จงสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะที่สั้น กระชับ และรัดกุมที่สุด
2. จงกล่าวถึงประโยชน์และความสำคัญของนโยบายสาธารณะมาอย่างละ 3 ข้อ
3. จงอธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะมา 2 ประการ
4. ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะในเอกสารนี้มีกี่ตัวแบบจงอธิบายโดยสรุป

อ้างอิง

- “คำแถลงนโยบายของรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา”, (540. 15 พฤศจิกายน).
วิญจักร. หน้า3-5.
- ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์. (2540). เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.640 นโยบายสาธารณะและ
การวางแผน.กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2526). “นโยบายการพัฒนาและวิชาการ”. พัฒนบริหารศาสตร์. 13(1) :
112.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2533). นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.
กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์. (2518.มกราคม). “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาโยบายในประเทศไทย”. พัฒนบริหารศาสตร์. 15(1) : 19.
- Anderson. James E. (1994). **Public Policy-Making: Introduction**. New York : Houghton
Mifflin Company.
- Dye, Thomas R. (1984). **Understanding Policy**. Englewood Cliffs : Prentice Hall.
- Easton, David. (1953). **The Political System: An Inquiry in to the State of Political
Science**. New York : Alfred A. Knout.
- Eyestone, Robert. (1971). **The Threads of Public Policy : A Study of Policy
Leadership**. Indianapolis: Bobby – Merrill.

Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan. (1970). **Power and Society**. New Haven :
Yale University Press.

Shrank. Ira.(1971). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago : Markham.

บทที่ 2

ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ

ความนำในการศึกษานโยบายสาธารณะให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า นโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร ใครเป็นผู้กำหนดมีปัจจัยอะไรบ้างที่จะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตลอดจน ผลกระทบจากนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ผู้ศึกษาจะต้องนำเอาตัวแบบ (Model) มาช่วยในการ วิเคราะห์ ซึ่งจะทำให้เข้าใจโลกของความเป็นจริงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น “ตัวแบบ” (Model) หมายถึง “แบบจำลองของจริง หรือชุดของทฤษฎีที่ได้ผ่านการทดสอบแล้วว่ามีความแม่นยำ และเชื่อถือได้สามารถใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ด้วยกัน และระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม” การใช้ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ จะช่วยอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการเมือง และนโยบายสาธารณะได้ง่ายและชัดเจนขึ้น โดยเน้นให้เห็นว่า อะไรสำคัญ อะไรไม่สำคัญ ตลอดจนช่วยอธิบายสาเหตุ (cause) ที่ต้องมีนโยบาย และพยากรณ์ ผลกระทบ (Impact) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการมีนโยบายด้วย

ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะที่สำคัญ (อวลัยรัฐ วรเทพพิพัฒน์, 2540 : 24) ที่จะกล่าวในที่นี้มีดังนี้

1. ตัวแบบชนชั้นนำ นโยบายสะท้อนสิ่งที่เป็นความชอบของชนชั้นนำ นักรัฐศาสตร์และนัก สังคมศาสตร์ เช่น V. Pareto, G. Mosca, H.D. Lasswell, R.A. Dahl C.W. Mills อธิบายว่าการ กำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะในสังคมที่มีลักษณะปิดตัวเองค่อนข้างสูงมักอยู่ภายใต้อิทธิพล ทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและความต้องการของชนชั้นนำมากกว่าที่จะเป็นไปตามความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม ตัวแบบนี้มักใช้อธิบายการกำหนดนโยบาย สาธารณะในระบบการเมืองของประเทศที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังไม่มั่นคงเมื่อ เปรียบเทียบกับประเทศตะวันตกในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย กลุ่มชนชั้นนำซึ่งเป็นกลุ่มคน จำนวนน้อยที่ได้รับการเลือกตั้งจะกำหนดนโยบายสาธารณะตามความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของชน ชั้นนำในสังคมการเมืองนั้น ๆ ขณะที่นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำต้องมุ่งตอบสนองความ ต้องการของประชาชนด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจการเมืองการบริหารนโยบาย สาธารณะที่กำหนดโดยอิทธิพลของชนชั้นนำจึงเปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อยหรือค่อนข้างรักษา กฎเกณฑ์/คุณค่าเดิมของสังคมมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างมากและฉับพลัน เนื่องจากชนชั้นนำไม่ ชอบเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมของตน ชนชั้นนำมักจะมีค่านิยมที่ถือว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคม