

การกำหนดนโยบายของรัฐ

การปกครองและการบริหารในสังคมหนึ่ง ๆ การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญและมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางหรือเป้าหมายกว้าง ๆ ในการที่จะอำนวยความสะดวกและความเจริญในสังคม เนื่องจากนโยบายสาธารณะจะมีผลกระทบต่อคนในสังคมนั้นโดยตรง การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยยึดถือเอาผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในสังคมมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่ดี เพื่อให้เป้าหมายปลายทางของนโยบายนั้นสนองตอบเป้าหมายปลายทางของประชาชนหรือความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด แทนที่จะปล่อยให้การกำหนดนโยบายนั้นมาจากชนชั้นปกครองหรือข้าราชการการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งการปล่อยให้การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยชนชั้นปกครองหรือข้าราชการการเมืองนั้น อาจจะทำให้เป้าหมายปลายทางแห่งนโยบายเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของชนชั้นปกครองหรือข้าราชการฝ่ายการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ดีปัจจัยความสำเร็จแห่งนโยบายนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามนโยบายด้วย นโยบายจะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยแค่ไหน เพียงไร ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และระบบการบริหารงานตามนโยบายด้วย ข้าราชการและประชาชนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จแห่งนโยบาย ภายใต้ระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพด้วย ไคมีนักคิด นักทฤษฎี พยายามคิดรูปแบบของทฤษฎีเพื่อที่จะอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เรนทฤษฎีชนชั้นปกครองหรือทฤษฎีผู้นำ ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีที่เน้นในเรื่องของกิจกรรมสถาบันของรัฐบาล ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย ซึ่งทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้พยายามที่จะอธิบายการกำหนดนโยบายในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังจะไดกล่าวต่อไป

๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

David Easton ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้คือ นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ครอบคลุมกฎหมายและ
 เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ตามความหมายของ David Easton จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบใหญ่ ๆ ในลักษณะอุดมคติของนโยบายสาธารณะควรมีดังนี้

๑. นโยบายสาธารณะจะคงมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประเทศชาติโดย
 ส่วนรวม
๒. นโยบายสาธารณะจะคงประกอบด้วย การกำหนดการกระทำต่าง ๆ ที่มีแผน
 เป็นขั้นตอนโดยมุ่งให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
๓. การกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ
 ที่ได้กำหนดขึ้น จะไม่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ของกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง รวม
 ทั้งในการปฏิบัติก็ตามนโยบายที่ได้กำหนดพึงปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม ละเว้นการปฏิบัติ
 โดยหลักเล็งกฎหมายหรือปฏิบัติการโดยให้อภิสิทธิ์แก่คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
 โดยเฉพาะ
๔. ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศจะคงสนใจเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ
 เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อผล-
 ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมออกมา
๕. นโยบายสาธารณะจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้หรือ
 รับทราบนโยบายโดยทั่วกัน

๑



Lasswell & Kaplan กล่าวว่า นโยบายหมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายคุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ Thomas R. Dye จะมีความเชื่อมั่นว่ากิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายนั้นจำเป็นที่จะต้องมีเป้าหมาย (goal) เสมอไป เขามองในมุมกว้างโดยกล่าวว่า "นโยบายของรัฐ" คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ (what government choose to do or not to do) ^๒

การพิจารณาความหมายในทำนองนี้ เป็นเรื่องซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่า เรื่องนโยบายของรัฐก็คือโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติโดยการจัดสรรบุคลากร งบประมาณ ให้ความสำคัญมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันหลาย ๆ สถาบันที่มีส่วนรวมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งรวมไปถึงกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ ^๓

Charles E. Linblom ถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มความคิดขัดแย้ง ในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาทางในการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล หรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง ซึ่งถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะประการหนึ่ง คือ ความสลับซับซ้อนและความไม่เป็นระเบียบที่เด่นชัด ^๔

^๑ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven: Yale University Press, ๑๙๕๐), P. ๓๑.

^๒ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. (Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, June, ๑๙๗๖), PP. ๑ - ๒.

^๓ ทินพัทธ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๓ (มกราคม ๒๕๑๖) : ๑๐๖.

^๔ Charles E. Linblom, The Policy Making Process. (Englewood chiffs, N.J: Printice Hall, ๑๙๖๘), P. ๓.

Yehezkel Dror กล่าวว่า หัวใจสำคัญของนโยบายก็คือการตัดสินใจของผู้นำคนนโยบายที่จะเลือกแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอันเหมาะสมที่สุดกับสถานะการณ์ เขาถ้อยานนโยบายวิเคราะห์ (policy analysis) ก็คือ "แนวทางและระเบียบวิธีในการสร้างและระบุทางเลือกแนวทางการปฏิบัติอันเหมาะสมที่เกี่ยวกับนโยบายด้านต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน"

ความคิดของดรอร์ มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่า ถ้าแม้มกระบวนการของนโยบายจะสัมพันธ์กันมากแต่ก็มีทางที่จะให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนและมีการวินิจฉัยข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นธรรมชาติที่ความคิดนี้ขัดแย้งกับความคิดของลินบลอม

จากคำจำกัดความของนักทฤษฎีทั้งหลายพอจะสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางของรัฐที่มีอยู่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ ในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ สถาบันในการที่จะมีส่วนร่วมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐ นโยบายนั้น ๆ จะต้องประกอบด้วยกิจกรรมกระทำต่าง ๆ ที่มีแผนมีโครงการเป็นขั้นตอน โดยมุ่งที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๒. แนวความคิดและกระบวนการในการกำหนดนโยบาย

ปัจจุบันนี้ความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐมีมากขึ้นด้วยความหวังที่จะมีส่วนช่วยในการตัดสินใจ ยึดถือแนวทางที่มีเหตุผลมากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ Yehezkel Dror, Venture in Policy Science: Concepts and Applications. (New York: American Elsevier, ๑๙๗๑), P. ๓.

๒ Daniel Lerner and Harold D. Lasswell The Policy Science ed. Daniel Lerner (Stanford, Calif, Stanford University Press, ๑๙๕๑), p. ๓.

แนวในการกำหนดนโยบายของรัฐ หากจะพิจารณาจากสังคมที่พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับวิธีการศึกษาที่ไว้เกียรติ ๆ ไปพบว่าความต้องการของพลเมืองในทุกสังคมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากนักเลย ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงเห็นวาทนโยบายที่กำหนดขึ้นควรสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของประชาชนในแต่ละสังคม จะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันแตกต่างกัน

ในทางรัฐศาสตร์แล้ว มีทฤษฎีต่าง ๆ ที่พยายามอธิบายถึงแนวความคิดในการกำหนดนโยบายของรัฐมากมาย ในที่นี้จะหยิบยกเอาเฉพาะทฤษฎีที่น่าจะมีความสอดคล้องกับการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ทำอยู่ในปัจจุบันขึ้นมาพิจารณา ทั้งนี้โดยพิจารณาเห็นว่าในการกำหนดนโยบายของรัฐในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว มีลักษณะที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นมองในแง่ของสถาบันการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ใช้อำนาจอื่น ๆ ทฤษฎีที่เป็นตัวแบบสำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะ ที่กำลังพัฒนา มาใช้ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในวิทยานพนธ์ฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

๒.๑ ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (elite theory) พยายามจะชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของความพอใจ ความสำนึกในคุณค่า และภาระหน้าที่ของชนชั้นปกครอง (policy as elite) โดยที่ชนชั้นปกครองเห็นว่าประชาชนไม่สนใจ และไม่คอยรูเรื่องนโยบายของรัฐ ชนชั้นปกครองจึงเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน นโยบายจึงถูกกำหนดจากเบื้องบนลงมามีข้าราชการผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ชนชั้นปกครองตัดสินใจเลือก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายของรัฐคือผลิตภัณฑ์

พินพันธ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า ๑๐๖.

เกิดจากทัศนคติ ค่านิยม และความมีขอบฟ้าจิตใจของผู้นำนั่นเอง ผู้นำในที่นี้หากจะใช้หลักเกณฑ์ทางการเมืองแบ่งชนชั้นทางสังคมแล้ว ในสังคมหนึ่ง ๆ แบ่งออกได้ ๒ ชั้นชั้น คือ ชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นปกครอง กับชนชั้นผู้ตามหรือชนชั้นปวงกรรง ความหมายที่สันนิษฐานที่สุดของผู้นำคือ "กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ" หรือ "กลุ่มบุคคลใดก็ตามในสังคมที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญและมีชื่อเสียง" นอกจากนี้ผู้นำยังจำแนกออกได้ ๓ ประเภท คือ ผู้นำทางการเมือง (political elite) ผู้นำทางเศรษฐกิจ (economic elite) และผู้นำทางทหาร (military elite) ในบรรดาผู้นำประเภทต่าง ๆ นี้ หากจะพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายแล้ว ดูเหมือนว่าผู้นำทางการเมืองจะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายใกล้เคียงกว่าผู้นำประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะถือว่าการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นพฤติกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง หรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจะของกระทำ ผู้นำทางการเมืองคือกลุ่มบุคคลที่มีหรือครอบครองอำนาจทางการเมือง และมีสิทธิ์ที่จะใช้

003534

๑ James E Anderson, Public Policy Making. (London : Thomas & Nelson, ๑๙๗๕) , p. ๒๑.

๒ Herbert Spencer. The Principles of Sociology, Part ๔ (New York: D Appleton & Co., ๑๘๘๓) ,pp. ๓๑๑ - ๓๑๗.

๓ Amitai Etziomi, A Comparative Analysis of Complex Organization. (New York: The Free Pres, ๑๙๖๑) p. ๘๕.

๔ ชัยปอนันต์ สมุทวณิช , "ชนชั้นปกครอง" วิเทศศึกษาร, ๕ (มกราคม ๒๕๑๑): ๑.

๕ Ira Shakanaky, "The Political Scientist and Policy Analysis" Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago: Markham Publishing co, ๑๙๖๐) , .p. ๑.

อำนาจเหล่านั้นรวมทั้งที่ยังมีหรือครอบครองอำนาจทางการเมืองอยู่ อาจจำแนกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

พวกแรก ผู้นำที่มีอำนาจปกครองซึ่งหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจปกครองประเทศโดยตรง เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี ผู้นำพวกที่เรียกว่าชนชั้นปกครอง

พวกที่สอง ผู้นำที่ไม่มีอำนาจปกครอง (non - governing elite) ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองที่มีโดยอยู่ในอำนาจในขณะนั้น เช่นผู้นำหรือสมาชิกรัฐสภาพรรคเสียงข้างน้อย ผู้นำทางการเมืองที่หายแพ

ในประเทศที่กำลังพัฒนา ผู้นำที่มีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างมากไม่น้อยกว่าผู้นำทางการเมือง ในบางกรณี ในบางประเทศดูเหมือนว่าผู้นำประเภทนี้จะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าผู้นำทางการเมืองเสียอีก ผู้นำประเภทนี้คือ ผู้นำทางการเมืองบริหาร หรือข้าราชการประจำนั่นเอง สาธารณคดีของทศมูชิ ชนชั้นปกครอง การที่ผู้นำหรือชนชั้นปกครองมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนี้ อาจกล่าวได้ว่า

๑. ในสังคมหนึ่ง ๆ จำแนกบุคคลออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือกลุ่มชนส่วนน้อยที่มีอำนาจกับชนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจ เฉพาะคนส่วนน้อยเท่านั้นจะเป็นผู้จัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม มวลชนโดยทั่วไปไม่มีส่วนตัดสินใจในนโยบายเหล่านั้นเลย

๒. ชนส่วนน้อยซึ่งเป็นผู้ปกครอง มีแนวโน้มชัดเป็นเช่นเดียวกับชนส่วนใหญ่ที่อยู่ใต้อำนาจ ผู้นำจะได้รับการศึกษาเลือกมาจากบุคคลที่ในชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมระดับสูงเท่านั้น กล่าวคือผู้ที่จะเป็นผู้นำหรือผู้ปกครองไ้่นั้น จะต้องมีพื้นฐานในด้านต่าง ๆ

๑ Vilfredo Parato, The Mind and Society. (London : Jonathan Co, ๑๙๓๕), pp. ๑๘๖h - ๓๓.

๒ Thomas R.Dye & Harmon Zeigles, The Irony of Democracy. (Belmont, cal, : Wadsworth, ๑๙๗๐), p. ๖.

ที่อยู่ในระดับสูงแตกต่างไปจากประชาชนอยู่โดยปกครองไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ความ
มั่นคง คุณธรรม อีทธิพล ลักษณะทางสังคม หรือค่านิยมใดก็ตาม

๓. กระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะจากผู้ที่มีอิทธิพลไปสู่ตำแหน่งผู้นำจะเป็นไป
อย่างช้า ๆ และต่อเนื่องกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพ และหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ

๔. ในบรรดาผู้นำด้วยกันเองเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในความสมานฉันท์บนพื้นฐาน
ค่านิยมของระบบสังคม และการดำรงรักษาระบบนั้น ๆ เอาไว้

๕. นโยบายของรัฐมิได้เป็นภาพสะท้อนความต้องการของมวลชน หากแต่เป็น
เครื่องสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของผู้นำ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในนโยบายจะค่อยเป็น
ค่อยไปอย่างช้า ๆ มากกว่าที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ โดยผู้นำจะให้มีผลกระทบ
กระเทือนหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่าง ๆ ภายในระบบน้อยที่สุด

๖. ผู้นำที่เข้มแข็ง จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลโดยตรงของมวลชนทั่วไปที่อยู่วงนอก
เพียงเล็กน้อยในอัตราส่วนที่เป็นปฏิภาคกัน แต่โดยสภาพความจริงแล้วผู้นำจะมีอิทธิพลต่อ
มวลชนมากกว่าที่มวลชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำ

กล่าวโดยสรุป การที่ผู้นำมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐได้
ดังนี้

✓ ประการแรก ผู้นำหรือผู้ปกครองเท่านั้นจะเป็นผู้มีบทบาท และอิทธิพลสำคัญต่อ
การกำหนดนโยบายซึ่งลักษณะของบทบาทอาจแยกได้ ๒ ลักษณะ คือ

✓ ลักษณะแรก ผู้นำเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะริเริ่มการอุปนโยบาย (policy
formulation) อย่างหนึ่งอย่างใด การเสนอความคิดมาจากประชาชนนั้นน้อยมาก หรือ
ไม่มีเลย หรือมีแต่ผู้นำไม่เห็นด้วยก็ไม่มีคามหมายเลย โดยทั่วไปแล้วความคิดริเริ่มใน
การอุปนโยบายหนึ่ง ๆ ของผู้นำจะเริ่มคนช่วยผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจเลือกหยิบยกเอาปัญหา
ใดปัญหาหนึ่งของสังคมขึ้นมาพิจารณาและโดยทั่วไปมักจะเอาปัญหาที่ตนเห็นว่ามีสำคัญ
ยิ่งยวด และจะต้องรีบแก้ไขเป็นอันดับแรก หลังจากนั้น ผู้นำจึงจะดำเนินการประกาศหรือ
บอกกล่าวให้มวลชนทั่วไปรู้ว่าปัญหาที่ตนกล่าวมีความสำคัญอย่างแท้จริง จะต้องรีบดำเนินการ
แก้ไข ต่อจากนั้นผู้นำจะเสนอหนทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ควบคู่การกำหนดเป็นนโยบาย

ของรัฐต่อไป ซึ่งนักวิชาการบางคนเรียกว่า เป็นขั้นตอนการวางหมายกำหนดการของนโยบาย

✓ ลักษณะที่ ๒ ผู้นำจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นสาระของนโยบาย กล่าวคือ หลังจากที่โคคัคคินตกลงใจที่จะริเริ่มใหม่ นโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมาแล้ว การดำเนินการเช่นนี้อาจจะขอความช่วยเหลือจากผู้นำประเภทอื่น ๆ (เช่น ข้าราชการประจำชั้นสูง) ให้ช่วยเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ให้ เพื่อที่จะโคคัคคินตกลงใจขั้นสุดท้าย แต่จะไม่มีการขอความช่วยเหลือจากมวลชนโดยทั่วไป ดังนั้นผู้นำจะมีบทบาทเป็นผู้นำกำหนดประเด็นปัญหา และต้องชักจูงใจเลือกขั้นสุดท้าย เลือกแนวทางที่ตนเองเห็นว่าดีที่สุดเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา^๒

✓ ประการที่สอง ผู้นำจะกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นมาก็คือเมื่อใดเล็งเห็นว่านโยบายนั้นมุ่งตอบสนองหรือรับใช้ผลประโยชน์ปลายทางของตนแต่ผู้นำมักจะอ้างเสมอว่าเป้าหมายปลายทางเช่นนั้นก็คือเป้าหมายปลายทางของประเทศหรือผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง ดังนั้นมวลชนทั่วไป จะต้องยอมรับ และให้การสนับสนุนนโยบายนั้นเพราะเท่ากับเป็นการสนับสนุนใหม่บรรลุถึงเป้าหมายปลายทางของประชาชนทุกคนด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเนื่องจากผู้นำมักไม่ยอมรับบทบาทหรืออิทธิพลใด ๆ ของมวลชนต่อการดำเนินนโยบาย ดังนั้นมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าเป้าหมายปลายทางของผู้นำขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของประชาชน โดยทั่วไปหากประเทศใดเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ อาจก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองขึ้นได้ ดังนั้นผู้นำที่ฉลาดมักจะยอมรับฟังความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในระดับหนึ่งบ้างแล้วนำเอามาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายเท่านั้นไม่ทำให้เป้าหมายสำคัญ ๆ ของตนได้รับความกระทบกระเทือนมากนักด้วยอย่างน้อยก็ทำให้เป้าหมายปลายทางของตนสอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของมวลชน

^๑ James E Anderson, Public Policy - Making, p. ๒๑.

^๒ David A Caputer, Politic and Public Policy in America

: An Introduction (Philadelphia: J.B. Lippin Cott Co, ๑๙๖๕), p. ๕.

ทั่วไป แทนที่จะหาทางบีบบังคับใหม่ล้าสมัยเป้าหมายปลายทางที่สอดคล้องกับคน X๑๐๖๖

๓.๒ ทัศนคติที่เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบัน (Institutionalism)

พยายามเน้นให้เห็นว่านโยบายของรัฐ เป็นกิจกรรมของสถาบัน (Institutional Activity)

เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีการนำผลประโยชน์ และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล เช่น สถานักิษย์วุฒิสภา ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ โดยสถาบันของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามและเป็นผู้บังคับบัญชาให้เป็นเช่นนั้น จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งอันมีสถาบันรับผิดชอบหลายฝ่ายในทุกสังคมจะมีการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะกลุ่มเหล่านั้นมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงการศึกษาของนักวิชาการส่วนใหญ่มักจะพบว่าผู้มีอำนาจในการริเริ่มและกำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นคือฝ่ายบริหาร การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐนั้นเป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งที่ช่วยให้อำนาจหนึ่งสังคมใดมีลักษณะเป็นไปตามอุดมการณ์แห่งประชาธิปไตยเท่านั้น

ความทฤษฎีนี้ จากสภาพความเป็นจริงในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งสถาบันทางการเมืองยังไม่ก้าวหน้านัก กระบวนการกำหนดนโยบายมักจะพบว่า อำนาจของระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเข้าไปผูกขาดเรื่องนี้ค่อนข้างมาก โดยได้พิจารณาจากสภาพการระดมกำลังสนับสนุนทางการเมือง ความเชื่อชาติของระบบราชการแบบสรรอำนาจในหน่วยงานและโอกาส ในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของข้าราชการเอง เป็นการยากที่จะแยกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาจากกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย โดยเฉพาะประเทศที่มีสถาบันทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลพรรคการเมือง ฯลฯ อ่อนแอ ในบางประเทศถึงขนาดที่ผู้นำทางบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้

Francis E Rouke, Bureaucracy, Politic and Public Policy. (Boston: Little, Brown and Company, ๑๙๖๘), p. ๑๑-๑๑๕.

ผู้นำทางการเมือง เพื่อยอมรับเห็นชอบเท่านั้น พฤติกรรมเช่นของผู้นำทางบริหาร ไม่ได้ถือว่าเป็นการก้าวกายแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของผู้นำทางการเมือง หากแต่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือหรือมุ่งรับใช้ของผู้นำทางการเมืองมากกว่า เนื่องจากลักษณะของการกำหนดนโยบายของรัฐมีวิธีการและกระบวนการที่ซับซ้อนยุ่งยากมากมาย^๒ ยิ่งเป็นที่ต้องกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากเท่าใด ก็ยิ่งเป็นโอกาสที่ผู้นำทางการเมืองจะคงเชิญผู้นำทางการบริหาร เข้ามามีส่วนร่วม หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น^๓

๒.๓ ทฤษฎีระบบ (system theory) พิจารณาว่า นโยบายนั้นเป็นการสนองตอบอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่าง ๆ อันมาจากสิ่งแวดล้อมซึ่งเรียกร่องต่อระบบนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรอันมีจำกัด เราเรียกการกระทำแบบนี้อาเป็น input ระบบการเมืองแบบหนึ่ง ๆ จะคงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่า (values) ต่าง ๆ ให้แก่สังคม การกระทำอย่างหลังนี้เรียกว่า output ของระบบ สิ่งหลังนี้คือนโยบายของรัฐซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ รวมทั้งข้อวินิจฉัยสั่งการที่คงมีการปฏิบัติตามที่เหมาะสมยอม

^๑ R.J.S. Backer, Administrative Theory and Public Administration. (London: Hutchism University Library, ๑๙๗๒), p. ๑๓.

^๒ Yehezkel Dror, Public Policy-Making Reexamined. (Scranton Penn: Chandler, ๑๙๖๘), p. ๑๒.

^๓ Lynton K. Cladwell, "Human Resource for Science Administration and Development of Administrative Talent," Public Science Policy and Administration, ed. Albert H. Rosenthal (Albuquerque : University of Maxico Press, ๑๙๖๓), p. ๓๓.

ก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองคั่งถาว (การเมืองในแง่ที่ช่วยให้เรามองเหตุและผลแห่งนโยบายของรัฐ เช่นช่วยให้เราสามารถมองหาตัวแปรต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ช่วยอธิบายวาระบบการเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกันจะมีผลต่อเบื้องหลังนโยบายของรัฐอย่างไรบ้าง ระบบการเมืองและนโยบายมีผลกระทบต่อกันอย่างไร หรือการที่ระบบการเมืองใดจะดำรงอยู่ได้ชั่วระยะหนึ่ง จำเป็นต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้างจึงจะมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงความคองการต่าง ๆ ของสังคมมาเป็นนโยบายของรัฐได้)

ทาลคอต พาสัน และ มาเรียน เลวี (Talcott Parson and Marian Lavy เสนอทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของระบบ (function-system theory) ทฤษฎีนี้มีความเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของระบบใดแก่การมีหน้าที่ที่สำคัญบางประการ ซึ่งทำให้ระบบนั้นสามารถคงอยู่ได้ เลวี มีความเห็นว่าระบบทุกระบบจะต้องประกอบด้วยหน้าที่ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบ (functional requisites) มีการขึ้นต่อกันซึ่งพหาคัยกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ (interdependent) และภาวะสมดุล (equilibrium)

⁹ David Easton, A System Analysis of Political Life.

(New York: John Weley & son, Inc, ๑๙๖๙), Chapter ๑, ๒ pp. ๓๕๒-๖๒๒ ผู้เขียน

นี้เป็นแนวทางในการศึกษาการกำหนดนโยบาย อาทิ Dye, Salisbury & Hienz Sharkansky บุคคลแรกพบว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าปัจจัยทางการเมือง แต่มีผู้หลายคนแย้งว่า อิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ขึ้นอยู่กับข้อมูลนโยบายในแต่ละอย่างรวมทั้งระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล และองค์ประกอบทางการเมืองที่นำมาศึกษา สำหรับ ๒ คนต่อมาได้เสนอว่า นโยบายที่ต่างชนิดกัน มักจะก่อให้เกิดการกระทำต่อกันในทางการเมืองที่ต่างชนิดกัน ส่วนคนหลังถือว่านโยบายเป็นตัวแปรที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม และเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อ output

เลวี (Levy) กล่าวว่าทุก ๆ ระบบจำเป็นต้องมีเพื่อการดำรงอยู่ของระบบ โดแกการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม การแบ่งแยกแจกแจงบทบาททางสังคม การเลือกบุคคลให้เข้ามามีบทบาทนั้น ๆ การดำรงรักษา ความร่วมมือกัน ความเชื่อร่วมกัน การเรียนรู้ของสมาชิกสังคมรุ่นเยาว์ และการควบคุมพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายในสังคม ส่วน พาร์สัน (Parson) เห็นว่าระบบทุกระบบจำเป็นต้องกระทำหน้าที่ในการปรับตัว (adaptation) การบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ (goal gratification) บูรณาการ (integration) การธำรงรักษาระบบ (pattern maintenance) และการจัดการกับความตึงเครียดที่เกิดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้จะทำให้ระบบสามารถดำรงอยู่ได้และในกรณีทุกระบบใด กระทำหน้าที่เหล่านั้นอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ระบบจะอยู่ในสภาวะสมดุล (equilibrium) ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้เป็นไปอย่าง เรียบร้อยและสามารถรักษาสภาวะสมดุลของระบบไว้ได้ เราเรียกว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องหรือเป็นประโยชน์ (functional) หรือ (enfunctional) ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาวะสมดุล เราเรียกว่าการปฏิบัติหน้าที่ไร้ประโยชน์ (dysfunctional)

พาร์สัน (Parson) มีความเห็นวาระบบสังคม (social system) ต่างมีแนวโน้มที่จะรักษาสภาวะสมดุลไว้ ไม่ว่าสังคมนั้นจะเป็นครอบครัว ระบบเศรษฐกิจหรือระบบการเมืองต่างก็พยายามที่จะรักษาลักษณะดั้งเดิมของตนไว้ในระยะยาว โดยมีการเปลี่ยนแปลงในที่ละน้อยอย่าง เชื่องช้า ปฏิความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ๆ ของระบบซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยกัน และมีผลกระทบต่อกันนั้นจึงกระทำหน้าที่ของมันไปในทางที่จะรักษาระบบสังคมไว้ให้คงอยู่ในสภาวะสมดุล

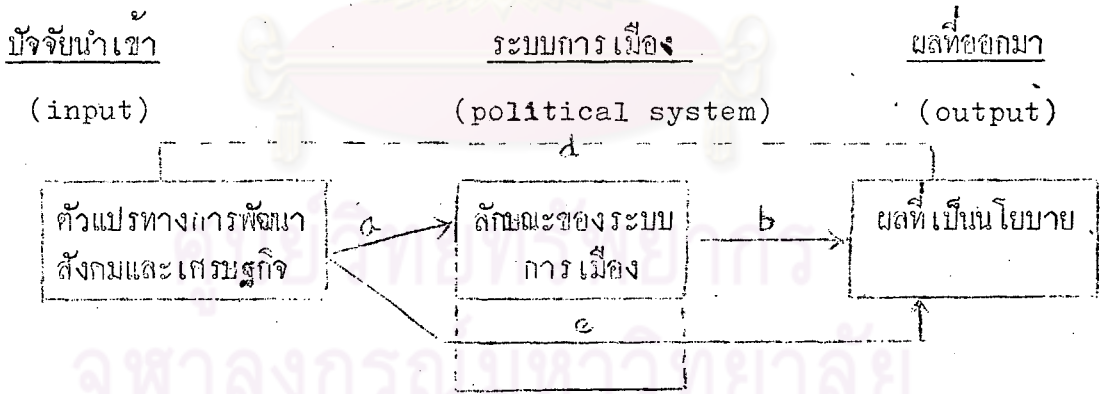
^๑ Marion Levy Jr, The Structure of Society. (Princeton, ๑๙๕๒), p. ๑๘๘.

^๒ Talcott Parson, Economic and Society. (Glence, ๑๙๕๖), p. ๑๖.

นักรัฐศาสตร์คนแรกที่น่าสนใจที่นำทฤษฎีว่าด้วยระบบมาใช้ในการวิเคราะห์ ระบบการเมืองได้แก่ David Easton คิวแมน (Model) ของระบบการเมืองที่ถือสตันไฮ้ประกอบไปด้วยปัจจัยนำเข้า (input) ระบบการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นกระบวนการแปรรูป (conversion process) ก่อให้เกิดผลในรูปของนโยบายรัฐบาล (output) และเมื่อนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติก็จะก่อให้เกิดปฏิกิริยาป้อนกลับเข้าสู่ปัจจัยนำเข้าอีก (input) คิวแมนที่อัสตันเสนอไว้ ต่อมาได้นักรัฐศาสตร์ได้นำมาศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ เช่น Thomas R. Dye และ Ira Sharkansky โทมัส คาย ได้ดัดแปลงคิวแมนของอัสตัน เพื่อใช้เป็นคิวแมนในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยให้ความเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทำได้ด้วยการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ปรากฏออกมาเป็นนโยบายกับพลังหรือปัจจัยต่างๆ ที่ช่วยหล่อหลอมหรือสร้างนโยบายนั้นขึ้นมา

แผนภูมิที่ ๑

แสดงคิวแมนของ Thomas R. Dye



David Easton "An Approach to The Analysis of Political System" World Politic (April ๑๙๕๗), pp.๓๘๓ - ๔๐๐ and David Easton, A Framwork for Political Analysis (Printice - Hall, ๑๙๖๕), p. ๑๑๒.

<u>ปัจจัยนำเข้า</u>	<u>ระบบการเมือง</u>	<u>ผลที่ออกมา</u>
(input)	(political system)	(output)
- รายได้	- โครงสร้างรัฐธรรมนูญ	- นโยบาย
- การศึกษา	- ระบบการเลือกตั้ง	ต่าง ๆ เช่น
- การพัฒนาอุตสาหกรรม	- โครงสร้างกลุ่มผลประโยชน์	นโยบายการ
- การขยายตัวของมหานคร	- โครงสร้างทางอำนาจ ผู้นำ	ศึกษา นโยบาย
- ฯลฯ	- แบบทางการเมือง	เศรษฐกิจ

จากภาพจะเห็นได้ว่า ดาย (Dye) พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางสังคม - เศรษฐกิจ (input) ลักษณะของระบบการเมือง (กระบวนการแปรรูป) และผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์กันต่าง ๆ ตัวแปรทางเศรษฐกิจมีปฏิสัมพันธ์กับลักษณะของระบบการเมือง ดังนี้

๑. เส้นแสดงความสัมพันธ์ a และ b มีความหมายว่าตัวแปรทางสังคมเศรษฐกิจ คือ input นั้นเมื่ออิทธิพล มีส่วนสำคัญในการกำหนดลักษณะของระบบการเมือง และลักษณะของระบบการเมืองก็มีส่วนกำหนดนโยบายซึ่งเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางสังคมเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

ในกรณีนี้ เส้นความสัมพันธ์จึงลากโยงจากตัวแปรผ่านกระบวนการแปรรูปไปส่งผลทำให้เกิดนโยบาย

๒. เส้นแสดงความสัมพันธ์ c แสดงว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจ - สังคม มีผลกระทบต่อนโยบายโดยตรง โดยที่ไม่ผ่านกระบวนการแปรรูป ทั้งนี้หมายความว่าแม้นโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นภายในระบบการเมืองก็จริงอยู่ แต่ลักษณะของระบบการเมืองมิใช่สิ่งที่มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้นในรูปของนโยบายอย่างเป็นเอกเทศ

ในกรณีนี้ ตัวแปรทางเศรษฐกิจ - สังคม มีความสำคัญ มีอิทธิพล มีผลถอย
นโยบายมากกว่าลักษณะของระบบการเมือง

๓. เส้นแสดงความสัมพันธ์ d แสดงว่านอกจากตัวแปรในทางเศรษฐกิจ สังคม
และลักษณะของระบบการเมืองจะมีส่วนกำหนดนโยบายแล้ว นโยบายเองก็มีอิทธิพลและมี
ส่วนในการเปลี่ยนแปลงตัวแปรทางเศรษฐกิจ - สังคม และลักษณะของระบบการเมือง
เช่นกัน

ในกรณีนี้ ผลจากนโยบายทำหน้าที่ป้อนกลับ (feedback) ไปยังตัวแปร
สังคม - เศรษฐกิจและลักษณะของระบบการเมือง

๒.๔ ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (pluralism theory)

ในสังคมหนึ่ง ๆ จะมีกลุ่มสมาคม และองค์การต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมา
โดยวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือกำหนด
ขึ้นมาด้วย และอยู่ใต้วายคนอุปถัมภ์ ไฉนจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการ
จัดระเบียบการบริหารงานของรัฐบาล เช่นมีการระบุตำแหน่งหน้าที่ มีการประชุมเปิด
สังสรอย่างเปิดเผย

กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายกลุ่มและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยการสมัครใจ
นั้น จะปรากฏได้ชัดในยุโรปตะวันตก เช่น อเมริกา บางกลุ่มบางองค์การอยู่ใต้อาณัติ
ระดับี บางองค์การมีอยู่เพียงชั่วคราวเพียงชั่วระยะก็บรรลุเป้าหมาย หรือหมดสิ้นประเด็น
ที่มีผู้สนใจอยู่เท่านั้น

ทฤษฎีหลายกลุ่มนี้ จะสามารถทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีขึ้น
และมั่นคงอยู่ได้เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางการเมืองแล้ว คือ

Robert A. Dahl, Pluralist Democracy in the United States, (Chicago: Rand Mc.Nally, ๑๙๖๗); บรรพท วิระสัย และ สุขุม
นาวารกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, ๒๕๑๕) หน้า ๓๔๑-๓๖๐

ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ กลุ่มหลากหลายยังทำให้เกิดการกระจายศูนย์
 แห่งอำนาจภายในสังคมอีกด้วย ไม่ใช่อำนาจทางการตัดสินใจของบุคคลภายใต้บุคคล
 หรือคณะบุคคลโดยเฉพาะมีศูนย์กลาง เนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะ
 ผลิตผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองจึงพยายามที่จะรังแกอำนาจของกันและกันไว้ ในบาง
 ครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาล อาจกลายเป็นม็อบหาชนก็ได้ เพราะได้รับการ
 สนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์จากการต่อรองนั้นจึงมีไว้เป็นเพียง
 ผลประโยชน์ของกลุ่มเท่านั้น หากแต่เป็นผลประโยชน์โดยรวมหรือสาธารณประโยชน์
 ด้วย ทฤษฎีหลายกลุ่มนี้เน้นให้เห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ จะมีการต่อสู้และต่อรองผลประโยชน์กัน
 ผลจากการต่อสู้ของกลุ่ม จะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการตัดสินใจใด ๆ ในทางการเมือง
 หรือการกำหนดนโยบาย รัฐบาลจะสร้างคุณภาพจากกลุ่มต่าง ๆ โดยการประสาน
 ผลประโยชน์ใหม่ที่ดีที่สุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

กลุ่มอิทธิพลต่างๆ จะมีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการนั้น
 อาจใช้วิธีการใดก็ได้ ๒ ทางด้วยกันคือ

ก. ควบคุมการบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นไป
 ด้วยวิธีทางที่เปิดเผยหรือลับ และการใช้การคอร์รัปชันหรือสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ

ข. ควบคุมการบีบบังคับทางอ้อม พยายามสร้างความเชื่อต่อสาธารณะชน
 เพื่อที่จะให้สาธารณะชนเมืงที่ส่งผลไปสู่กลุ่มผู้ปกครองประเทศ เช่นการใช้การโฆษณา
 ขวานเชื่อและการใช้วิธีการรุนแรง

ในประเทศที่พัฒนาแล้วกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จะมีบทบาทต่อกระบวนการทาง
 การเมืองมาก ยิ่งเป็นระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพยิ่งต้องมีกลุ่มอิทธิพลมากเป็นเงา
 ตามตัว กลุ่มเหล่านี้จะเป็นรากฐานสำคัญที่สุดที่สนับสนุนให้เกิดระบบการเมืองที่เข้มแข็ง

แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศเผด็จการกลุ่มต่าง ๆ จะมัน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลย เพราะผู้ปกครองไม่มั่นใจในเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาล ควบแถมว่ากลุ่มทางการเมืองที่มีขึ้นจะทำให้มีการเรียกร้องจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของรัฐอาจจะเกิดความวุ่นวายนำมาซึ่งความสับสนในสถานการณ์ทางการเมืองได้ ดังนั้นในประเทศค่อยพัฒนาหรือเผด็จการอาจมีการจำกัดจำนวนหรือจำกัดกลุ่มอิทธิพลไปตามความคิดเห็นของผู้ปกครอง หากจะมีการรวมกลุ่มกันขึ้นก็จะเป็นไปในรูปที่เป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในอันที่จะดำรงและสนับสนุนการกระทำของผู้ปกครอง มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม

การวางนโยบายนั้นไม่ควรกระทำโดยกระทันหันตามความปรารถนาของใครคนใดคนหนึ่ง แต่ควรวางนโยบายโดยวางแผนการที่เป็นการไตร่ตรองรอบคอบและโดยการใช้ "เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่ขอบรรรมสมเหตุผล" เป็นอุปกรณ์ในการตัดสินใจวางนโยบาย ถ้าสามารถปลูกฝังแนวความคิดเบื้องต้นแก่บรรดาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายก็จะมีประโยชน์ไม่ย่อย

๓ แนวความคิดหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะตามที่ใดเสนอแนวความคิดกว้าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้อาจจะแปรลักษณะของการกำหนดนโยบายได้เป็น ๒ แนวความคิดใหญ่ ๆ คือ

แนวความคิดที่ ๑

๑. การกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐเป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการเมืองเป็นผู้กำหนด

๑

Moris Janowitz The Military in the Political Development of new Nation an Essoy is Comparative Analysis,
(Chicago : The University, ๑๙๖๔), pp. ๑๐ - ๑๑.

๒. ภายหลังจากที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะออกมาแล้ว ความรับผิดชอบและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะหรือนำเจตนารมณ์นั้นไปปฏิบัติใหม่บรรลุผลสำเร็จเป็นหน้าที่ของระบบราชการหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

จากแนวความคิดแรกนี้ แฉกแยกชั้นตอนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายออกจากกันโดยเด็ดขาดโดยแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

แนวความคิดที่ ๒

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองทุกระดับ (กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ พรรคการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ระบบข้าราชการควย) เป็นการยากที่จะแยกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะออกจากกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีสถาบันทางการเมืองในฝ่ายของกลุ่มอิทธิพล ผลประโยชน์พรรคการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ที่ซ่อนแอบระบบราชการหรือสถาบันการบริหารหรือกลุ่มข้าราชการประจำจะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายสาธารณะนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งถือเป็นที่อยู่แล้ว หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบราชการหรือกลุ่มข้าราชการประจำก็มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควย ถึงแม้ว่าการเลือกนโยบายขั้นสุดท้ายหรือการตัดสินใจวินิจฉัยว่าจะใช้นโยบายใดเป็นอำนาจของข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม โดยเหตุผลที่ว่า

๑. ระบบราชการหรือกลุ่มราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นผู้มีความใกล้ชิดและสามารถประเมินผลของนโยบายได้วาสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนผู้ใช้บริการหรือไม่

๒. ระบบราชการหรือกลุ่มข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจึงต้องปรึกษาขอความเห็นของข้าราชการก่อนถึงความเป็นไปได้แห่งนโยบายที่ใดกำหนดขึ้น

๓. กลุ่มข้าราชการประจำเป็นกลุ่มอาชีพใหญ่ที่มีความต่อเนื่องกันและเป็นผู้มีความชำนาญเฉพาะอย่างในทางเทคนิคต่าง ๆ เพราะฉะนั้น กลุ่มข้าราชการประจำจะช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่เหมาะแก่การวินิจฉัยในหลายทาง เพื่อเสนอให้กลุ่มการเมืองเป็นผู้เลือก (ซึ่งหมายถึงกลุ่มข้าราชการประจำอาจจะมีส่วนช่วยในการร่างนโยบาย โครงการหรือเสนอร่าง พ.ร.บ.ต่าง ๆ) ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ นี้ กลุ่มข้าราชการประจำจะรวบรวมจากกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองรวมทั้งสถาบันต่าง ๆ และในการรวบรวมข้อมูลอาจจะทำกันในระดับกอง กรม หรือกระทรวงของหน่วยงานทางราชการต่าง ๆ

๔. การพัฒนาโยบาย

ตามความหมายอย่างกว้าง การพัฒนาโยบายจะครอบคลุมถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งขั้นตอนต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่น

Thomas R. Dye, Political in State and Communities

(Englewood Clift, N.J. : Printice - Hall Inc, ๑๙๖๕), Ch. ๑๐.

กระบวนการพัฒนาโบายนี้ เจาคำรต่าง ๆ ของกระบวนการนี้คนละแ่งและเรียกขั้นตอนต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน กระบวนการนี้อาจจะพัฒนามาจากกระบวนการคิดแบบมีเหตุผล ซึ่งจอห์น คิวอี้ ได้เขียนไว้ใน How We Think ตั้งแต่นั้นมาเจาคำรในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้นำแนวความคิดไปกลั่นกรองอีกหลายทอด ซึ่งสาขาวิชาศาสตรได้แก่ Harold D. Lasswell Herbert Simond and Yehezkel Dror เป็นต้น



๑. การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย ภาวะการณ์หลาย ๆ อย่าง เมื่อเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะแล้ว อาจจะเป็นเหตุผลให้เกิดนโยบายหรือก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายขึ้น ในขั้นนี้อาจจะมีผู้สร้างสถานการณ์และอาจเป็นเหตุไต่ถาม ๆ

๒. ระยะเวลาของนโยบาย เป็นขั้นที่ภาวะการณ์ต่าง ๆ คอยกระจ่างขึ้น ดังนั้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ อันจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน แต่ละกลุ่มก็สามารถจะแสดงความต้องการของคนได้ชัดเจนขึ้น

๓. การริเริ่มนโยบาย ณ ที่ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลาช่วงหนึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่บางคนจะรู้สึกว่าได้ถึงเวลาแล้วที่สังคมจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อแก้ปัญหาอันบางที่ การริเริ่มนโยบายอาจจะออกมาในรูปคำปราศรัยกว้าง ๆ เสียก่อน

๔. การก่อรูปของนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่นโยบายเริ่มเกิดเป็นรูปร่างขึ้นมาแล้วหลังจากที่ได้มีการกลั่นกรองความคิดเห็นต่าง ๆ การก่อรูปนโยบายด้วยวิธีนี้ไม่หมายถึงว่าได้มีการคิดคำนวณกันมาแล้วอย่างถี่ถ้วนโดย

๕. การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (policy alternative) นโยบายหลาย ๆ อย่างอาจจะมี การริเริ่ม ก่อรูป และเสนอขึ้นไปในรูปของทางเลือกหลายแบบเพื่อจะไขแก้ปัญหาชุดใดชุดหนึ่ง

๖. การวิเคราะห์นโยบาย ได้แก่การประเมินค่าอย่างละเอียดของนโยบาย เรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผู้เสนอขึ้นมา หรือบางทีจะไต่ถามการทดสอบทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายชุดหนึ่งที่นักวิเคราะห์นโยบายได้คิดสร้างทางเลือกนั้น ๆ ขึ้นมา กระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ตามปกติจะมีการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้วิธีการเชิงปริมาณใหม่ ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่าง

๗. ทางออกของนโยบาย (policy options) เมื่อเรานำทางเลือกของนโยบายมาวิเคราะห์หลาย ๆ ทางแล้ว เราอาจจะได้ทางออกที่คัดเลือก ๒ - ๓ ทาง ที่อาจใช้เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ชั้นเหนือได้

๘. การกำหนดสูตรนโยบาย (policy formula) คือกระบวนการในการกำหนดนโยบายให้สามารถนำไปเสนอได้ในรูปร่างที่แน่นอนชัดเจน ส่วนมากจะทำได้

ในรูปของตัวแบบหรือสูตร บางคนคำนี้ใช้อธิบายกระบวนการวางนโยบายอย่างกว้าง ๆ ก็มี

๙. การตัดสินใจนโยบาย (policy determination) คือกระบวนการในขั้นที่ทำให้การตัดสินใจวางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น

๑๐. ผลของนโยบาย คือผลผลิตขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางและพัฒนานโยบาย ความปกติจะแสดงออกได้ ๓ รูป คือออกมาในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติ หรือการออกคำสั่งหรือการแนะนำของฝ่ายบริหาร

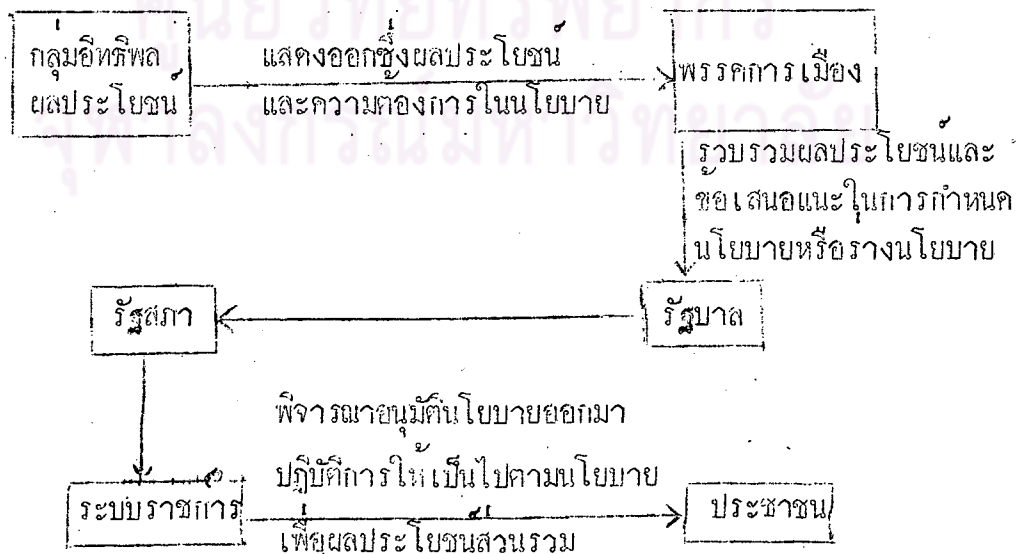
นอกจากนี้ เรายังอาจขยายความของการพัฒนานโยบายให้ครอบคลุมไปถึงการนํานโยบายไปปฏิบัติ การป้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย การควบคุม การยุตินโยบาย การแปลงรูปนโยบายไปช่วย การก่อตั้งและการนําระบบข่าวสารไปสู่ขั้นปฏิบัติการ เพื่อการวิเคราะห์นโยบายก็อาจจะนำมารวมไว้ในรูปกระบวนการพัฒนานโยบายก็ได้

๕. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๕.๑ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดรวมทั้งอำนาจในการปกครองประเทศและอำนาจในการควบคุมสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถอธิบายได้ดังนี้

แผนภูมิที่ ๒

แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายในประเทศที่พัฒนาแล้ว



แผนภูมิดังกล่าว เป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะการกำหนดนโยบายดังนี้

๑. กลุ่มการเมืองหรือข้าราชการการเมือง เป็นผู้มีความบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองในส่วนของกลุ่มอิทธิพล ผลประโยชน์มีการรวมกลุ่มกันอย่างแข็งแกร่งและมีกลุ่มอิทธิพลมากกว่ากลุ่มแต่ละกลุ่มเป็นตัวแทนของประชาชนและจะแสดงความสามารถของบุคคลอย่างเต็มที่ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีการแจจแจงแแบ่งกันในผลประโยชน์ซึ่งกันและกันก่อนและจะส่งไปยังพรรคการเมืองเพื่อเสนอขานไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่ออนุมัติผ่านออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มการเมืองหรือข้าราชการการเมืองยังจะต้องฟังกลุ่มข้าราชการประจำในการที่จะขอคำปรึกษาหรือให้ช่วยรายงานข้อมูลหรือเสนอความคิดเห็นคราว ๆ เพื่อเสนอให้กลุ่มข้าราชการการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้าย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มข้าราชการประจำมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอยู่ด้วย แต่การกำหนดหรือเลือกนโยบายในขั้นสุดท้าย อยู่ในดุลยพินิจของกลุ่มข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาคณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา

๒. กลุ่มข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดออกมาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

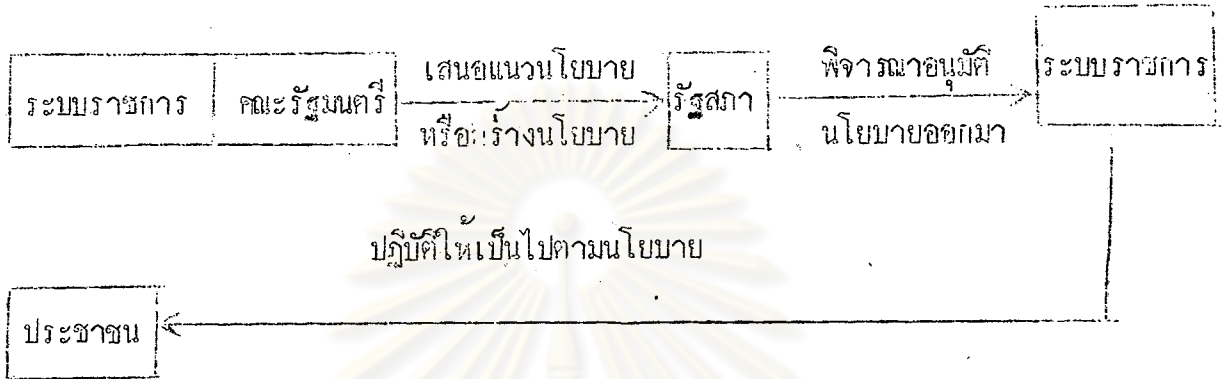
เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการปกครองประเทศและอำนาจในการควบคุมจะเห็นได้ชัดเจนาว่า กลุ่มการเมืองมีอำนาจเหนือกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือหรือกลไกของกลุ่มข้าราชการการเมืองเพื่อที่จะบริหารนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใ้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศที่พัฒนาแล้วนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเอาทฤษฎีพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group pluralist theory) มาใช้สำหรับขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวความคิดที่พัฒนามาจากเสรีนิยมแบบดั้งเดิม (classical liberalism) ซึ่งมีแนวความคิดว่าในระบบการเมืองสถาบันทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็คือกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ต่าง ๆ จะชว่งชิงกันเสนอแนะนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นว่าอาจจะเป็นการยากที่จะแยกผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนกับผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากที่สุด สมมุติฐานของทฤษฎีนี้อาจสรุปได้ดังนี้

๑. กลุ่มอิทธิพลหรือผลประโยชน์มีอำนาจโดยตรงต่อสวนต่าง ๆ ของสังคม และมีอิทธิพลในการควบคุมรัฐบาลหรือบีบบังคับรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะหาใช่รัฐหรือรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงสถาบันเดียว
๒. กลุ่มอิทธิพลหรือผลประโยชน์หมายถึงกลุ่มอาชีพ กลุ่มพลังต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มเศรษฐกิจการรวมเข้ากันเป็นพลังสำคัญในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่
๓. ทรายโคกลุ่มผลประโยชน์ยังแข็งแกร่งเห็นยวแน่นอน และมีการเคลื่อนไหวสูงจะไม่ก่อให้เกิดชนชั้นปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดเพียงกลุ่มเดียว
๔. วิธีการการเมืองซึ่งพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือคณะรัฐบาลจะใช้ในการจัดข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มใดแก่ระบบการต่อรองรวมกัน (bargaining) การประนีประนอม ซึ่งเป็นการปรับผลประโยชน์เข้าหากันโดยทางสันติ
- ๕.๒ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะรวมทั้งอำนาจในการปกครองประเทศและอำนาจในการควบคุมสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา (ดังแผนภูมิ)

แผนภูมิที่ ๓

แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายของประเทศที่กำลังพัฒนา



ในประเทศที่กำลังพัฒนาสามารถอธิบายขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายได้ดังนี้

๑. ประเทศที่กำลังพัฒนา มีสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ สมาชิกรัฐสภา คณะรัฐบาล ขอนแอสชาติความคองเนื่องได้รับการพัฒนา นอยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นปกครองของประเทศ กลุ่มข้าราชการเหล่านี้จะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะซึ่งดีเป็นหน้าที่อยู่แล้ว กลุ่มการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่ค่อนข้างจำเป็นจะต้องให้กลุ่มข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติงานคองเนื่องมีความรู้ประสบการณ์ใกล้ชิดกับการบริหารในลักษณะของงานที่ทำอยู่ให้เสนอขอมูลหรือกำหนดประเด็นทางเลือกนโยบายไวคราว ๆ ซึ่งสามารถใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ฝ่ายการเมืองเลือกนโยบายตามที่ตนได้กำหนดขึ้น^๒

๑

Pual H. Appleby, Policy and Administration. (Alabama: University of Alabama Press, ๑๙๖๗), pp. ๗ - ๑๘.

๒

Yehezkel Dror, Public Policy-Making Reexamined, pp. ๑๑-๑๔.

๒. เมื่อพิจารณาถึงในส่วนของอำนาจในการปกครองและอำนาจในการควบคุมระบบราชการหรือกลุ่มราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการฝ่ายปกครองซึ่งได้รับการพัฒนาต่อเนื่องยาวนานกว่ากลุ่มอื่น ๆ จะมีอำนาจและบทบาทเหนือกลุ่มราชการการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการพัฒนาน้อยกว่าและเกิดขึ้นภายหลัง มีทรัพยากรทางการเมืองน้อยกว่า ไม่สามารถใช้อิทธิพลทำให้กลุ่มราชการประจำดังกล่าวเป็นเครื่องมือรับใช้ฝ่ายการเมืองได้ กลุ่มราชการประจำจะแทรกแซงฝ่ายการเมือง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้ามาดำรงตำแหน่งการเมือง การใช้อิทธิพลเข้าร่วมพฤติกรรมของนักการเมือง รวมตลอดถึงการไม่ปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดขึ้นมา การที่ฝ่ายราชการประจำเข้ามามีบทบาทเนื่องจากฝ่ายการเมืองขาดหน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชาการและเทคนิคเพื่อจะพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ

๕.๓ กระบวนการกำหนดนโยบายของไทยพอจะแบ่งได้ ๒ แนวทาง คือ

๑. ข้าราชการประจำในหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดโดยทั้งสองฝ่ายจะมีความใกล้ชิดกันมากเพราะถึงแม้ว่าการกำหนดหรือการวางแผนนโยบายจะผานขึ้นต่อนมาจากหน่วยงานของข้าราชการประจำ แต่ในขั้นสุดท้ายก็จะผานไปให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยเลือกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการฝ่ายการเมืองของไทยในส่วนของคณะรัฐมนตรีมีภาระกิจมากเกินไปไม่ค่อยมีเวลาในการริเริ่มเรื่องการวางแผนนโยบาย และโดยประการสำคัญจะשובวิเคราะห์ในขั้นสุดท้ายที่จะตัดสินใจวินิจฉัยเลือกนโยบายที่ดีที่สุดให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน คณะรัฐมนตรีของไทยจึงมีไซเป็น (top policy making body) จึงปล่อยให้ข้าราชการประจำส่วนใหญ่เป็นผู้ริเริ่มในการวางแผนนโยบายและยอมรับในนโยบายที่ข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดขึ้น ประการสำคัญนโยบายสาธารณะในหลาย ๆ นโยบายที่ข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดขึ้นอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแอบแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยการกำหนดนโยบายลักษณะนี้ทำกันในสองแนวทาง

คือ ทางแรก การกำหนดนโยบายจะเริ่มจากหน่วยงานของระบบราชการในระดับ กอง
กรม หรือกระทรวง โดยกลั่นกรองความเห็นต่าง ๆ ชัดเจนทำให้เรียบร้อยแล้วเสนอ
หน่วยเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง. จากนั้นจะเสนอไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
รัฐมนตรีเสนอต่อไปยังนายกรัฐมนตรีและผ่านเข้าไปพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
หลังจากนั้นจะเสนอต่อไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ
ทางที่สอง การกำหนดนโยบายจะเริ่มจากฝ่ายการเมืองในกลุ่มคณะรัฐมนตรี โดยรับฟัง
ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และริเริ่มกำหนดเป็นนโยบายขึ้นและรัฐมนตรีจะเชิญปลัด
กระทรวงมาปรึกษาเสียก่อนว่าสมควรเพียงใด มีทางปฏิบัติใดหรือไม่ เมื่อมีลูทางปฏิบัติ
ใดรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงนำแนวความคิดทำเป็นข้อเสนอโยบายต่อไป ซึ่ง
กรณีนี้จะส่งเรื่องกลับไปให้กรม กอง ไปยกร่างและเรื่องทั้งหมดก็จะส่งกลับคืนมายังสาย
การเมืองต่อไป

๒. การกำหนดนโยบายเกิดจากอิทธิพลผลักดันของกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอิทธิพลทาง เศรษฐกิจซึ่งส่วนใหญ่มุ่งผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ
และเป็นระบบราชการที่สลับซับซ้อนอย่างมาก อาจหาหลักเกณฑ์หรือแบบแผนที่แน่นอนไม่ได้
กลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มจะใช้อิทธิพลถึงชั้นยกร่าง พ.ร.บ. ขึ้นมาเอง และเสนอผ่านรัฐมนตรี
คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผ่านออกมาเป็นนโยบายสาธารณะซึ่งวิธีการนี้จะขึ้นอยู่กับ
ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจและข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันโดยกลุ่มเศรษฐกิจ
มีเงินให้ข้าราชการและข้าราชการเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย สามารถกำหนด
นโยบายตามความต้องการของกลุ่มเศรษฐกิจได้ วัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบาย
ส่วนใหญ่จะเป็นวัตถุประสงค์ของกลุ่มเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะเป็นวัตถุประสงค์เพื่อประชาชน
โดยส่วนรวม

โดยสรุป ลักษณะการกำหนดนโยบายของประเทศที่พัฒนาและประเทศที่กำลัง
พัฒนา เรื่องการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ในประเทศที่พัฒนา
แล้ว ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการ

กำหนดนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำรวมใน เรื่อง เสนอแนะข้อมูลและ ฝ่ายข้าราชการประจำนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบาย สาธารณะส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ถึงแม้ว่านโยบาย จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตามแต่จะเป็นส่วนย่อยและข้าราชการการเมือง ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศมีอำนาจควบคุมให้กลุ่มข้าราชการ ประจำไปปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดด้วยความรับผิดชอบซึ่ง เท่ากับว่าประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งจะมี ผลโดยตรงต่อการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานของกิจการ รัฐบาล สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างกรณีของประเทศไทย กลุ่มข้าราชการประจำมีบทบาท อย่างมากในการกำหนดนโยบายในขณะเดียวกันเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตาม นโยบายที่กำหนดและนโยบายส่วนใหญ่จะมีลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ ของกลุ่มหรือการรักษาสถานะอำนาจของกลุ่มชนชั้นปกครองมากกว่าที่จะมุ่งเพื่อผลประโยชน์ ของส่วนรวม การวินิจฉัยเลือกนโยบายขั้นสุดท้ายตกอยู่ในมือของชนชั้นปกครองเป็นการ กำหนดนโยบายจากเบื้องบนซึ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ไม่มีอำนาจปกครองจะรับนโยบาย ไปปฏิบัติเปรียบเสมือนหุ่นยนต์เป็นการบริหารงานไปตามความต้องการของชนชั้นปกครอง ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนส่วนใหญ่สามารถควบคุมการบริหารนโยบายของกลุ่มข้าราชการ ประจำและประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชนส่วนใหญ่

๖. ความเกี่ยวข้องของนโยบายสาธารณะและระบบบริหาร

หากจะมองในแง่ของระบบ (system) ในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย สิ่งที่นำเข้าไป (input) อันมาจากสิ่งแวดล้อมซึ่งเรียกร่องต่อระบบนั้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งทรัพยากรอันมีจำกัดในระบบการเมืองนั้นจะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการ ต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรคุณค่า (values) ต่าง ๆ ให้แก่สังคมปัจจุบันนำเข้าไป นี้ เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายไว้ว่า คือความต้องการของ

ประชาชน (demand) และกรณีที่ประชาชนให้การสนับสนุนแก่ระบบการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อปัจจัยนำเข้าเข้าผ่านกระบวนการแปรรูป (conversion process) ก็ให้เกิดผลในรูปของนโยบาย (output) อัลมอนด์ (Almond) ไคธรีบาวา ในการพิจารณาการเมืองนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมืองภายใต้สภาพแวดล้อมจัดว่าเป็น "สมรรถนะของระบบการเมือง" (political system's capability) ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นภายในตัวระบบการเมืองเรียกว่า กระบวนการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการหรืออีกนัยหนึ่งนโยบายจะเข้าไปปฏิบัติได้ก็เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ภายในตัวระบบนั้นเอง

โดยที่ระบบการบริหารเป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง โดยหลักการแล้วระบบบริหารจะต้องเป็นเครื่องมือที่จะรับใช้ระบบการเมือง ความสามารถของระบบการเมืองจึงจะต้องวัดกันอย่างต่อเนื่อง จากขั้นตอนการวางนโยบายไปจนถึงขั้นตอนนโยบาย ระบบการเมืองบางระบบมีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการเป็นผลของกลุ่มหรือพล กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี จะทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ แผนนโยบายและกฎหมายที่ออกมาไปหยุดยั้งก็เมื่อถึงขั้นตอนในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายหรือการบริหารงานตามนโยบาย ฉะนั้นประสิทธิภาพของระบบการเมืองจึงเชื่อมโยงอยู่กับประสิทธิภาพของระบบย่อย (ระบบบริหาร) โดยตรง ระบบการเมืองจะต้องสามารถควบคุมตรวจสอบให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปในทางที่ตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้ ในประเทศที่ระบบการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑
David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System" World Politic, pp.๓๘๓ - ๔๐๐.

๒
Grambrial A. Almond, "A Revelopmental Approach to Political System" World Politics ๑๗ (January, ๑๙๖๕), pp.๑๘๓-๒๑๔.

อ่อนแอไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนมักไม่ฉับไว เท่าที่ควรเพราะถึงแม้ว่านักการเมืองจะเอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น แต่การดำเนินงานในการแก้ปัญหาในรายละเอียดนั้น นักการเมืองไม่ได้เป็นผู้ลงมือเองหากต้องอาศัยข้าราชการ นักการเมืองจะควบคุมให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วทันทางที่ใดก็ตามเมื่อเขามีความสามารถที่จะควบคุมข้าราชการ

ในประเทศที่กำลังพัฒนาความสำคัญของระบบราชการในแง่ของการเป็นฝ่ายที่บริหารผลิตผลทางนโยบายยิ่งมีมากขึ้น ดังนั้น กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่กำลังพัฒนาจึงไม่ค่อยสนใจที่จะแสดงอิทธิพล ในขั้นการกำหนดนโยบายแต่ไปครองกับข้าราชการแทน เมื่อนโยบายนั้นผ่านไปแล้วในขั้นการบริหารนโยบายในกรณีกลุ่มอิทธิพลจะปล่อยให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตนแต่ไปใช้นโยบายนั้นจากข้าราชการโดยขอให้ข้าราชการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น ๆ อย่างเกรงครี

ถ้าจะมองในแง่ระบบปิด (closed system) ของระบบการบริหารแล้ว คำนวณเข้า (input) ต่าง ๆ ที่ผ่านกระบวนการของการบริหารซึ่งจะคงผ่านระบบย่อย (sub - system) ของการบริหารก่อนเมื่อผ่านกระบวนการบริหารแล้วจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพของนโยบาย (policy efficiency) นั่นคือนโยบายจะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยแค่ไหนส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบบย่อย (sub - system) ของการบริหารด้วย

ระบบการบริหารจะทำหน้าที่ใดก็ตามน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบย่อย (sub - system) ต่าง ๆ ของการบริหารซึ่งจะทำให้กระบวนการบริหาร (management process) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) ยอมรับว่าจะต้องมีเครื่องมือของการบริหารคือการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การจัดหาคน (staffing) การสั่งการ (directing) การประสานงาน (co - ordinating) การทำรายงาน (reporting) การทำงบประมาณ (budgeting) ในขั้นการปฏิบัติตามนโยบาย นโยบายจะผ่านเข้ามาใน

กระบวนการบริหาร ฉะนั้น ระบบย่อยของการบริหารแต่ละตัวจึงมีความสำคัญต่อ ประสิทธิภาพของนโยบายเป็นอย่างมาก

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนมีใ้คงมุ่งศึกษาถึงการกำหนดนโยบายของ รัฐบาลแต่เป็นการกล่าวมาให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปให้เห็นภาพ อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น วัตถุประสงค์ที่แท้จริงผู้เขียนมุ่งจะศึกษาถึงการดำเนินงานตาม นโยบายของรัฐบาลตามโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ประสบภัยธรรมชาติซึ่งเป็นนโยบายฟื้นฟู เศรษฐกิจระยะสั้นของรัฐบาล

จากทฤษฎีต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายรัฐบาล ผู้เขียนได้ตั้งข้อ สมมุติฐานในการที่จะใช้ทฤษฎีดังกล่าวมาแล้วเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า

๑. ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ นอกเหนือไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่นกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ พรรคการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐบาล ฯลฯ แต่ในขณะเดียวกันสถาบันการบริหารหรือกลุ่มข้าราชการ ประจำซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จะมีบทบาทอย่างมาก ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีกลุ่มผู้นำคือรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาที่ตัดสินใจเลือก นโยบายโดยมีฝ่ายกลุ่มข้าราชการประจำจะช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือให้ข้อมูล การที่ ข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องของกับการกำหนดนโยบายแทนที่จะเป็นฝ่ายปฏิบัติตาม นโยบายเพียงฝ่ายเดียวเช่นนี้ทำให้ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นขั้นตอน ซึ่งเกี่ยวพันกันกับการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการยากที่จะแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออก จากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้ผู้เขียนจะใช้ทฤษฎีผู้นำ (elite theory) ทฤษฎี สถาบัน (institutional theory) และทฤษฎีกลุ่มหลากหลายมาช่วยในการศึกษา วิเคราะห์

๒. ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น การปฏิบัติตามนโยบายจะบรรลุ ผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารงานตามนโยบาย ซึ่งหากมอง การบริหารในแง่เป็นระบบ (system) ให้นำเข้าสู่ระบบบริหารคือนโยบาย ซึ่งผ่าน



ระบบย่อย (sub - system) ต่าง ๆ ของการบริหารจะก่อให้เกิด output คือ ประสิทธิภาพของนโยบาย การศึกษาในส่วนนี้จะศึกษากระบวนการของการบริหารเฉพาะการปฏิบัติงานตามโครงการนี้เท่านั้น ในส่วนนี้จะใช้ทฤษฎีระบบย่อย (sub - system) มาช่วยศึกษาวิเคราะห์

๓. ในการดำเนินการตามนโยบายนั้น หัตถ์คิดของผู้นักปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินงาน หากผู้นักปฏิบัติงานตามโครงการใดมีความศรัทธาต่อนโยบายนั้นแล้วจะช่วยให้การปฏิบัติงานตามนโยบายประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น ผู้เขียนมุ่งจะทำการศึกษาทัศนะของข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามโครงการนี้ว่าจะมีความศรัทธาต่อนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนหรือไม่ อย่างไร หากข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามโครงการเห็นว่านโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

๔. การก่อรูปนโยบายในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นการ เสนอความคิดจากประชาชนนั้นเป็นขอมากหรือเกินไปไม่มีเลยแต่ผู้นำจะเริ่มคนควยการหยิบ เอาปัญหาที่ตน เห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด และจะต้องรีบแก้ไขเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นผู้นำจะบอกกล่าวกับประชาชนว่าปัญหานั้นจะต้องรีบปรับปรุงแก้ไข ทางแก้ดังกล่าวจะออกมาในรูปของนโยบาย แต่ผู้นำกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นมาก็คือเมื่อได้เห็นว่านโยบายนั้นมุ่งตอบสนองหรือรับผิดชอบต่อเป้าหมายปลายทางของคน และผู้นำก็จะอ้างว่านั่นคือเป้าหมายปลายทางของชาติ ผู้นำที่ฉลาดมักจะมียอมรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนแล้วนำมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายเท่าที่ไม่ทำให้เป้าหมายของตนเสกครองกับเป้าหมายปลายทางของประชาชนทั่วไป สมมุติฐานที่ผู้เขียนมุ่งจะศึกษาส่วนหนึ่งคือ วัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย กษป. ประกอบควยวัตถุประสงค์เพื่อส่วนรวมและเพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มควย ซึ่งกลุ่มในที่นี้ผู้เขียนหมายความว่าถึงกลุ่มคณะ รัฐบาลผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

สรุปท้ายบท

นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่

ขอขบถกฎหมาย นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ลักษณะของนโยบายที่ที่จะต้องมีการมีแผนเป็นขั้นตอน โดยมุ่งก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของกลุ่มที่กำหนดนโยบายจะต้องไม่นำเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายนั้นถึงปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม ละเว้นการปฏิบัติโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือปฏิบัติโดยให้อภิสิทธิ์แก่คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

การกำหนดนโยบายสำคัญตามทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้คือ ความทฤษฎีขั้นบันไดของนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากทัศนคติ ค่านิยม ความชื่นชอบ ความพึงพอใจของผู้นำ ขั้นบันไดรองเป็นฝ่ายกำหนดความคงการของประชาชนเสียเอง ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจึงมีน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีเลย ผู้กำหนดนโยบายคือชนชั้นปกครองเท่านั้น ส่วนประชาชนหรือข้าราชการ เป็นเพียงเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการแยกกันออกกระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ส่วนทฤษฎีกลุ่มหลากหลายชี้ให้เห็นถึงการถ่วงดุลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มต่าง ๆ จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตนเอง มีการต่อรองและเฉลี่ยผลประโยชน์กัน ผลจากการต่อรองจะเป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจใด ๆ ในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลจะสร้างดุลยภาพจากกลุ่มต่าง ๆ โดยประสานผลประโยชน์ให้มากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ การกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายไม่อาจแยกออกจากกันได้โดย เป็นทั้งผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายด้วยในขณะเดียวกัน

ส่วนทฤษฎีที่เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันของรัฐบาลชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมทางการเมืองโดยทั่ว ๆ ไปมักจะมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่าง ๆ จึงมีการนำเอา

ผลประโยชน์และกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้นโยบายจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับสถาบันต่าง ๆ ของ รัฐบาลด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันต่าง ๆ เหล่านั้นมีความเข้มแข็งเพียงใดด้วย

ผลของนโยบาย (output) มีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองและการ บริหาร ตลอดจนสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งส่วนมากมองได้ในแง่ของทฤษฎี ระบบ นั่นคือความสำเร็จแห่งนโยบายมีความสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้าในการกำหนดนโยบาย และระบบการบริหารด้วย

แนวความคิดจากทฤษฎีต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ให้นำมา apply ใ้กับการ วิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนความสำเร็จแห่ง นโยบายซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในบทที่ ๔ ต่อไป

นโยบายทางด้านการเศรษฐกิจเป็นนโยบายที่สำคัญในการที่จะยกระดับความเป็นอยู่ ของประชาชนให้ดีขึ้น นโยบายทางด้านการเศรษฐกิจของประเทศไทยจะเห็นได้จากแผนพัฒนา การ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ - ๔ เท่าที่ผ่านมายังประเทศไทยยังไม่ ประสบผลสำเร็จตามนโยบายเท่าใดนัก กลับมีปัญหาคืออื่น ๆ ตามมา ซึ่งรัฐบาลจะต้อง แก้ไข ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคือ นโยบาย ความแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ เป็นแผนระยะยาวที่มุ่งจะแก้ไขปัญหา ทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว แต่เนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมืองของ ประเทศไทย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่เสมอ แต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ มักจะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะมีการหยิบยกเอานโยบายใหม่ ๆ ขึ้นมาทำอยู่เสมอ บางรัฐบาลให้ความสำคัญของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แลบางรัฐบาล กลับไม่คอยให้ความสำคัญ จากเหตุการณความไม่มั่นคงทางการเมืองก็ดี หรือการไม่เห็น ความสำคัญของนโยบายตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ดี ตลอดจน ภาวะการถ่วงท้วงขัดขวาง ภาวะการว่างงานต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นเหตุให้รัฐบาล มักจะริเริ่มนโยบายระยะสั้นเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นปี ๆ ไป แทนที่จะดำเนิน

ตามนโยบายระยะยาวที่ตั้งไว้ ก็จะเห็นได้จากในระยะหลังนี้ มีนโยบายระยะสั้นที่ทุกรัฐบาล
นับตั้งแต่โครงการ ปชส. โครงการ พยช. โครงการอาสา ฯ และโครงการ กฟป.
ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายระยะสั้นทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามนโยบายระยะสั้นนี้ถือว่าเป็นการ
แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของแต่ละรัฐบาลซึ่งมีส่วนเสริมให้นโยบายระยะยาวที่กำหนดไว้
ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความสมบูรณ์ขึ้น หรือเป็นไปตามเป้าหมาย
ระยะยาวที่วางไว้ ก็จะกล่าวโดยละเอียดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลว
ของนโยบายระยะยาว และการเสริมให้มั่นนโยบายระยะสั้นของแต่ละรัฐบาลในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย