



บทที่ 2

แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

สำหรับในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะขอนำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาค แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา และแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาค

สำหรับสาระสำคัญของที่ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในหัวข้อนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิจัย จะได้แก่ ความหมายและความสำคัญของการพัฒนาภาค นโยบายในการพัฒนาภาค และกลยุทธ์ในการพัฒนาภาค

ความหมายของการพัฒนาภาค

ตามความเข้าใจกันโดยทั่วไป คำว่า ภาคหรือภูมิภาค (Region) หมายถึง พื้นที่หรืออาณาบริเวณใดอาณาบริเวณหนึ่ง ที่มีขอบเขตกว้างขวางพอสมควร มีสภาพแวดล้อมทางด้านต่าง ๆ เช่น สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ พืชพรรณธรรมชาติ และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่คล้ายคลึงกัน การแบ่งพื้นที่ออกเป็นภาคหรือภูมิภาคต่าง ๆ นั้น โดยทั่วไปมักจะถือเอาตามที่นักภูมิศาสตร์ได้กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม การแบ่งพื้นที่ออกเป็นภาคดังกล่าวอาจแตกต่างกันก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการแบ่ง

ดังนั้นความหมายของการพัฒนาภาค จึงหมายถึงกระบวนการพัฒนาที่เน้นส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วนของประเทศที่เรียกว่า ภาคหรือภูมิภาค โดยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างหลาย ๆ ส่วน เช่น การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม หรือการเปลี่ยนแปลงในด้านความเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงในด้านแบบแผนการใช้

ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงในระบบการตั้งรกราก การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนความสามารถในการบริหาร¹ การเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน จึงจะก่อให้เกิดผลเป็นรูปร่างเป็นร่างขึ้น

ความสำคัญของการพัฒนาภาค

การพัฒนาภาคที่มุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ ขึ้นนั้น นับว่ามีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ²

1. เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนานั้น จะมีลักษณะที่แตกต่างและซ้ำซ้อนกันหรือที่เรียกว่าเศรษฐกิจทวิภาค (dual economy) นั่นคือส่วนหนึ่งเป็นภาคที่ทันสมัย และอีกส่วนหนึ่งเป็นภาคที่ล้าหลัง การเน้นการพัฒนาในแต่ละภาค จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจทั้ง 2 ส่วน มีความแตกต่างกันน้อยลง
2. ในประเทศกำลังพัฒนา ความยากจนของประชาชนมักจะเกี่ยวข้องกับภาวะการว่างงานและการว่างงานแฝง ปัญหาเช่นนี้ไม่อาจจะแก้ไขได้อย่างสิ้นเชิงในระดับชาติ จะต้องมุ่งไปที่ระดับภูมิภาค
3. การที่ประเทศจะพัฒนาได้จะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานในรูปของถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ คลังสินค้า กำลังไฟฟ้า แหล่งน้ำ ระบบการคมนาคม เป็นต้น ที่ตั้งของสิ่งเหล่านี้ต้องกำหนดอย่างถูกต้องเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อความเจริญของท้องถิ่นอย่างจริงจัง การจะกำหนดที่ตั้งของสิ่งเหล่านี้ได้ จะต้องมีการพัฒนาภาคแบบบูรณาการ
4. ประชากรในประเทศกำลังพัฒนามักจะย้ายเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงมากเกินไป ภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมืองหลวงจึงไม่สามารถรับคนเข้าทำงานได้หมดเนื่องจากในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีปัญหาในด้านการตลาด การแก้ไขปัญหาเช่นนี้ไม่อาจทำได้ในเมืองหลวงเพียงแห่งเดียว แต่จะต้องเป็นการแก้ไขที่ประสานกับโครงการทั้งประเทศ

¹ประพันธ์ เสวตนันท์, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2530), หน้า 136.

²เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว. หน้า 137.

นโยบายในการพัฒนาภาค

การที่รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาความแตกต่างระหว่างภาค อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมา หรือการที่จะพัฒนาภาคใดภาคหนึ่งให้มีความเจริญทัดเทียมกับภาคอื่น ๆ นั้น จำเป็นอยู่เองที่รัฐบาลจะต้องมีการกำหนดเป็นนโยบายขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาได้ดำเนินการไปอย่างมีทิศทาง อันเนื่องจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาค โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ กำลังคน ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ การกำหนดนโยบายการพัฒนา จึงจำเป็นที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอันเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข ดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้ว นโยบายการพัฒนาภาคจึงมักจะเน้นไปที่การสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจ* เป็นลำดับแรก สำหรับนโยบายในการพัฒนาภาคโดยทั่วไป จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ³

1. นโยบายการขยายตำแหน่งงานในภาคที่ด้อยความเจริญ (Jobs-to-people policy) นโยบายนี้ได้เป็นที่นิยมกันทั่วไป โดยรัฐบาลจะมีบทบาทในการเชิญชวนให้บริษัท หรือธุรกิจต่าง ๆ เข้ามาดำเนินกิจการในภาคที่ด้อยความเจริญ หรือรัฐบาลอาจสร้างบรรยากาศด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคที่ต้องการพัฒนา ด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีหรือให้เงินช่วยเหลือ เป็นต้น

2. นโยบายการย้ายแรงงานจากแหล่งที่ด้อยความเจริญไปยังแหล่งที่เจริญแล้ว (People-to-jobs policy) นโยบายนี้จะมีลักษณะที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาภาคนัก เหตุผลก็เพราะการย้ายแรงงานเข้ามาในเขตที่เจริญแล้วนั้น ได้มีผลทำให้ภาคที่ด้อยความเจริญอยู่แล้วยิ่งด้อยความเจริญมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานที่มีการโยกย้ายมักจะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพหรือมีทักษะ ความรู้ และความสามารถมากกว่าแรงงานที่เหลืออยู่

*ความเจริญทางเศรษฐกิจ (economic growth) หมายถึง การเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณของตัวแปรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ผลผลิต ประชากร การจ้างงาน เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และรวมไปถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชน

³เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคด้วยการพัฒนา. (กรุงเทพฯ : บริษัทวัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2526), หน้า 156.

จากนโยบายการพัฒนาภาคที่จัดแบ่งออกเป็นประเภทดังกล่าวมานี้ จะเป็นนโยบายการพัฒนาภาคที่เน้นการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนโยบายการพัฒนาภาค อาจเป็นการพัฒนาทางด้านสังคมก็ได้ เช่น นโยบายการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายสำหรับผู้มีรายได้น้อย นโยบายส่งเสริมการอ่านออกเขียนได้สำหรับผู้ที่ไม่รู้หนังสือ เป็นต้น

กลยุทธ์ในการพัฒนาภาค

สำหรับกลยุทธ์ในการพัฒนาภาคนั้น นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ทัศนะไว้แตกต่างกันออกไป ซึ่งในส่วนนี้จะขอนำเสนอกลยุทธ์การพัฒนาภาคของนักวิชาการ 2 ท่าน ที่ได้เสนอไว้คือ

1. กลยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่เสนอโดย จอห์น ฟรีดแมนน์ จอห์น ฟรีดแมนน์ (J. Friedmann) ได้เสนอกฎยุทธ์ในการพัฒนาภาค โดยได้แบ่งภาคที่จะพัฒนาออกเป็นลักษณะใหญ่ ๆ 3 ลักษณะด้วยกัน และในแต่ละภาคได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาเอาไว้แตกต่างกันดังนี้⁴

1) ภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนา (Core Regions) การกำหนดแกนกลางของการพัฒนา (core) นับว่ามีความสำคัญและเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวของการพัฒนาต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ความพร้อมและความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ฟรีดแมนน์ได้เสนอกฎยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนาไว้ดังนี้ (1) การจัดทำงบประมาณ จะต้องเพียงพอและให้ประสานสอดคล้องกับแผนการพัฒนาแกนกลาง (2) การจัดทำแผนงานหรือโครงการจะต้องสอดคล้องกับการกำหนดกลยุทธ์และสนองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนาภาคเป็นสำคัญ (3) ความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (4) การจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการพัฒนาภาค เป็นผู้รับผิดชอบและทำหน้าที่ในการวางแผนและพัฒนาแกนกลางโดยตรง และ (5) การใช้นโยบายทางการคลัง เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะส่งเสริมและควบคุมการลงทุนของภาคเอกชน

⁴สรุปสาระสำคัญของ สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก, "กลวิธีในการพัฒนาภาค," ใน เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง. สุนีย์ ศิลพิพัฒน์, บรรณาธิการ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 292-296; เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนา. อ่างแล้ว. หน้า 168-172.

2) การพัฒนาภาคซึ่งเป็นที่ตั้งรกรากใหม่ (Resources Frontier Regions) การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากการค้นพบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างไกลจากแกนกลาง โดยทรัพยากรเหล่านี้เพิ่งได้สำรวจและพิจารณาแล้วว่ามีความเป็นไปได้ในการนำมาใช้หรือเพื่อการผลิตในด้านอุตสาหกรรม ดังนั้นกลยุทธ์ในการพัฒนาภาคหรือเมืองในลักษณะนี้ จึงเน้นเฉพาะเขตที่จะเป็นเมืองเท่านั้น โดยดำเนินการตามกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้ (1) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อพัฒนาโดยเฉพาะ (2) ระบุผลดีของการลงทุนในภาคเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ เพื่อให้เอกชนมาลงทุนมากขึ้น (3) พยายามขยายขอบเขตของภาคหรือเมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และ (4) เพิ่มการติดต่อและทำธุรกิจกับภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนาให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจของภาคมีความจำเริญทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

3) การบูรณะหรือฟื้นฟูภาคที่กำลังจะเสื่อมถอย (Downward Transitional Areas) ซึ่งได้แก่ พื้นที่ที่มีลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้มีการฟื้นตัวได้ โดยอาจเป็นเขตชนบทหรืออาจเป็นเขตเหมืองแร่หรือแหล่งผลิตทางอุตสาหกรรมมาก่อน แล้วต่อมากำลังผลิตหยุดชะงักลง สำหรับกลยุทธ์ที่จะพัฒนาภาคที่มีลักษณะเช่นนี้จะได้แก่ (1) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนา (core regions) กับภาคนี้ (2) สนับสนุนให้มีการลงทุนจากภายนอกโดยเฉพาะจากภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนาให้มากขึ้น (3) พยายามกระตุ้นให้เกิดแกนกลางของการพัฒนาภาคใหม่ตามเขตแดนของภาคที่กำลังจะเสื่อมถอยโดยมีโครงการลงทุนที่เหมาะสม และ (4) วางแผนพัฒนาการเกษตรให้มีผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นจนสามารถส่งไปขายยังภูมิภาคอื่นได้

2. กลยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่เสนอโดย จอส ฮิลฮอร์สต์ จอส ฮิลฮอร์สต์ (Jos G.M.Hilhorst) ได้เสนอกกลยุทธ์ในการพัฒนาภาค เพื่อให้กระบวนการพัฒนาได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพไว้ดังนี้⁵

1) การพัฒนาภาคที่เป็นแกนกลางของการพัฒนา ฮิลฮอร์สต์ เชื่อว่าเมื่อมีการขยายตัวทางด้านความจำเริญทางเศรษฐกิจมากเกินไปแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาชุมชนแออัด และปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณสุขและ

⁵สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก, "กลวิธีในการพัฒนาภาค," ใน เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค และเมือง. สุรนีย์ ศิลพิพัฒน์, บรรณาธิการ อ้างแล้ว. หน้า 296-298.

สาธารณูปการกับตัวเมืองที่เป็นแกนกลางของการพัฒนา ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นจะต้องพัฒนาภาคหรือเมืองในระดับรอง ๆ ลงไป ซึ่งมีความเหมาะสมและสมบูรณ์พอที่จะก่อให้เกิดความสนใจแก่ประชาชน และนักลงทุนที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

2) การพัฒนาเมืองหรือภาคที่เป็นแหล่งทรัพยากรใหม่ การพัฒนาภาคให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจ นอกจากจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางธรรมชาติแล้ว บทบาทของรัฐบาลนับว่ามีความสำคัญอย่างมากที่จะเป็นผู้ลงทุนในด้านต่าง ๆ เป็นผู้นำเอาความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีมาเข้าให้เป็นประโยชน์มากขึ้นด้วย

3) การพัฒนาเมืองหรือภาคเก่า เนื่องจากพื้นที่ส่วนนี้เคยได้รับการพัฒนามาก่อน จึงมักจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ อยู่บ้างพอสมควร ฉะนั้นการที่จะพัฒนาเมืองหรือภาคนี้ขึ้นมาใหม่ จึงจำเป็นต้องทำการสำรวจและหาแหล่งทรัพยากร รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ขึ้นมา

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาค ซึ่งประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของการพัฒนาภาค นโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาภาคที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมานี้ ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาภาค ซึ่งถือเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศ ให้มีความเจริญทัดเทียมกับภาคอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลทำให้ลดความแตกต่างระหว่างภาคที่เจริญแล้วกับภาคที่ยังด้อยความเจริญอยู่ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาภาคของนักวิชาการทั้งสองท่านที่ได้นำมาเสนอไว้ นั้น ก็เพื่อทำให้เห็นแนวทางและวิธีที่จะช่วยให้การพัฒนาภาคได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าในประเทศกำลังพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศมักจะมีค่อนข้างจำกัด ฉะนั้นการใช้นโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาที่เหมาะสมจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น จากแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาคตามที่ได้เสนอมาดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกของไทย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการพัฒนาภาค ดังที่ได้กำหนดเป็นแนวนโยบายเอาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, 6 โดยจะศึกษาเฉพาะในประเด็นของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผู้วิจัยนำเสนอในส่วนนี้ ก็เพื่อเป็นพื้นฐาน

ที่จะช่วยทำให้เข้าใจเนื้อหาสาระ และลักษณะของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ
ท่าเรือแหลมฉบัง ที่ผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ในบทต่อไป สำหรับแนวความคิดเกี่ยว
กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่นำเสนอจะประกอบด้วยความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และ
รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatisation) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน
ซึ่งแตกต่างกันออกไปตามกรอบการมองและสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล เช่น

เพนต์เซ (D.R. Pendse) ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็น
กระบวนการใด ๆ ก็ตามที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลในทางเศรษฐกิจ และในบาง
กรณีมีขอบเขตรวมไปถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนกิจการที่รัฐบาลเป็น
เจ้าของ หรือดำเนินการอยู่⁶

ไซซาบุโร ซาโต (Seizaburo Sato) กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็น
การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปร
สภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งนี้โดยการคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์
ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล⁷

พริส ลิมาเสถียร มีความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ลำดับ หรือ
ขั้นตอนในการที่รัฐลดบทบาทความเป็นเจ้าของ หรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐลง โดย
ลดบทบาทในการบริหาร การเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาล ให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น
และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากการควบคุม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของ

⁶พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. (กรุงเทพฯ :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 71.

⁷เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว. หน้า 73-74.

รัฐบาลลง⁸

จากความหมายตามที่เสนอมาดังกล่าว จะมีส่วนทำให้เห็นถึงรูปแบบหรือวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่แฝงอยู่ในความหมายเหล่านั้น เช่น การแปรรูปอาจเป็นเพียงการผ่อนคลายนกฏระเบียบ โดยรัฐยังเป็นเจ้าของอยู่ หรืออาจเป็นการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้ขอแนะนำเสนอในส่วนต่อไป

รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ตามความเข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว สถานะของรัฐวิสาหกิจก็คือ กิจการหรือองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่มีภารกิจในการดำเนินกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจ โดยมีความเป็นอิสระจากระบบราชการ ดังนั้นเมื่อเกิดแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการนำเอาแนวความคิดดังกล่าวไปปฏิบัติ จึงมีผลกระทบต่อสถานะและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้านของรัฐวิสาหกิจ เช่น ด้านสภาพความเป็นเจ้าของ รูปแบบและกลยุทธ์ในการบริหารงาน การมุ่งเน้นภารกิจเพื่อให้เกิดตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอย่างแท้จริง เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้จะขอแนะนำเสนอรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่มีผู้เสนอไว้ดังต่อไปนี้

จากการนำเอาสภาพการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและสภาพความเป็นเจ้าของมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ⁹ คือ

1. การลดหย่อนกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่แต่เดิมมากำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินกิจการเหล่านั้น แต่เพียงฝ่ายเดียว ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจการได้ด้วย หรือการให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการของรัฐบางอย่าง ซึ่งเรียกว่า เป็นการลดกฎเกณฑ์ (Liberalization/Deregulation)
2. การไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นของรัฐอีกต่อไป (Denationalization) ซึ่งมุ่งถึงการแข่งขันในตลาดและหรือการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ และไม่เป็น

⁸พินัส ลิมะเสถียร, "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน," วารสารกรมบัญชีกลาง. 26 (มีนาคม-เมษายน 2528): 3-8.

⁹พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. อ่างแล้ว.

ภาระแก่รัฐบาลอีกต่อไป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบนี้ อาจกระทำได้หลายวิธีคือ

- 1) การจำหน่ายกิจการนั้นทั้งหมดในฐานะเป็นหน่วยเดียว
- 2) การจำหน่ายกิจการนั้น โดยการแบ่งแยกกิจการออกเป็นหน่วยแล้ว

จำหน่ายกิจการแต่ละหน่วยไป

- 3) การจำหน่ายกิจการเฉพาะส่วน ภายหลังจากได้แบ่งกิจกรรมนั้นออกเป็นหน่วย ๆ แล้ว
- 4) การจำหน่ายกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการสมทบ หรือกิจกรรมเสริมของกิจการหลัก

นอกเหนือจากรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าว ก็ยังมี นักวิชาการและนักปฏิบัติอีกหลายท่าน เสนอรูปแบบหรือวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ เช่น พินัส ลิมะเสถียร¹⁰ แอนดรูว์ ดันไซร์ (Andrew Dunsire),¹¹ เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ และ พิชยาพล จันทนะสาโร¹² แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบหรือวิธีการเหล่านี้ ต่างก็เป็นส่วนย่อยใน รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของทั้ง 2 รูปแบบข้างต้น

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในกรณีของประเทศไทย สามารถพิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะในแผนพัฒนาเหล่านี้ ได้มีการกำหนดนโยบายและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้เพื่อให้รัฐบาลที่บริหารประเทศ ได้ยึดถือเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 6 ฉบับ อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 รวมทั้งส่วนที่ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดนโยบายและรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ -

¹⁰พินัส ลิมะเสถียร, "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน," วารสารกรมบัญชีกลาง. 26 (มีนาคม-เมษายน 2528) : 3-8.

¹¹Andrew Dunsire, "The Public/Private Debate : Some United Kingdom Evidence," International Review of Administrative Sciences. 56 (March 1990) : 29-61.

¹²เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ และพิชยาพล จันทนะสาโร, การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม. เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย มิถุนายน 2531.

ค่อนข้างชัดเจนกว่าฉบับอื่น ๆ ซึ่งสาระสำคัญดังกล่าวจะได้แก่¹³

1. การเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ การลงทุนและในการบริหารกำลังคน รวมทั้งการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน
2. การให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่นการให้เช่าจ้างเหมาบริการ และให้สัมปทาน
3. การขยายขอบเขตความเป็นเจ้าของ เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน โดยมุ่งให้ภาครัฐบาล ประชาชนทั่วไป พนักงานรัฐวิสาหกิจเอง และสถาบันธุรกิจเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ
4. การพยายามเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดให้เป็นบริษัทจำกัด เพื่อสะดวกในการนำหุ้นออกจำหน่าย และเน้นการนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
5. การจัดทำให้มีการเพิ่มศักยภาพ และการพัฒนาบุคลากร ในระบบฝึกอบรมเพื่อเปลี่ยนวิถีการทำงานใหม่ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์รัฐวิสาหกิจและพัฒนาการด้านเทคโนโลยี

ในส่วนที่เป็นนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะ ที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ โดยส่วนใหญ่จะไม่มีกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน เว้นแต่จะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นในรูปของมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีไป เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2525 กำหนดให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและมีรัฐวิสาหกิจอยู่ในสังกัด เสนอวิธีการที่แต่ละรัฐวิสาหกิจจะเข้าร่วมกับเอกชนด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง คือการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานหรือการให้เอกชนเข้าร่วมในการประกอบกิจการบางส่วน การให้เอกชนเข้าร่วมทุน ทั้งนี้ให้เสนอวิธีการต่อกระทรวงการคลัง ภายใน 2 เดือน การดำเนินการเหล่านี้ได้ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ จากการศึกษาที่รัฐบาลแต่ละคณะ ไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในภาพรวมที่ชัดเจน จึงทำให้การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว

¹³สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2532-2534. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทยจำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 67.

โดยเฉพาะในเวทีรัฐสภาแทบจะไม่ปรากฏให้เห็น

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกัน การพัฒนารัฐวิสาหกิจเองก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารการพัฒนา¹⁴ และเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงแนวความคิดทางด้านการบริหารการพัฒนา ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความหมายและขอบข่ายของการบริหารการพัฒนาที่นักวิชาการบางท่านได้เสนอไว้ควบคู่กันไป ทั้งนี้ด้วยตระหนักว่า แนวความคิดของนักวิชาการส่วนใหญ่ยังหาจุดร่วมกันไม่ได้ว่า การบริหารพัฒนามีจุดเน้น (focus) ขอบข่ายของการศึกษาและกิจกรรมอยู่ที่ไหน มีขอบเขตกว้างเพียงไร และองค์ความรู้ที่สังกัดอยู่ในสาขาวิชาอะไร (locus) ดังนั้นการพิจารณาถึงความหมายและขอบข่ายของการบริหารการพัฒนาพร้อมกัน จึงน่าจะเป็นแนวทางที่ช่วยทำให้เข้าใจถึงแนวความคิดทางด้านการบริหารการพัฒนาได้พอสมควร

ความหมายและขอบข่ายของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) เป็นคำที่ จอร์จ แกนท์ (George F. Gant) และเอ็กเซอร์ต วเรส (Egbert de Vires) เป็นผู้บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1955-1956¹⁵ และต่อมาจึงได้มีนักวิชาการท่านอื่น ๆ ได้ให้ความหมายไว้เช่น

เอ็ดวาร์ด วัตต์เนอร์ (Edward W. Weidner) วัตต์เนอร์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้เมื่อปี ค.ศ. 1962 ว่า ในขณะที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำนี้แตกต่างกันออกไป แต่ก็มีความเห็นตรงกันในประเด็นที่ว่า การบริหาร

¹⁴ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ติน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 369-390.

¹⁵George F. Gant, Development Administration Concepts, Goals, Methods. (Madison : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 3.

การพัฒนาจะมีจุดเน้นอยู่ที่การปฏิบัติ (action-oriented) กับการเน้นให้บรรลุถึงเป้าหมาย (goal-oriented)¹⁶ สำหรับไวต์เนอร์เขามีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงกระบวนการที่นำองค์การไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้

เมอร์ล ฟैनสอด (Merle Fainsod) ฟैनสอดเห็นว่าการบริหารการพัฒนาจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ ๆ ของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernization) และการเป็นประเทศอุตสาหกรรม (industrialization) โดยนัยดังกล่าว การบริหารการพัฒนาจึงรวมไปถึงการจัดตั้งกลไกเพื่อการวางแผน สำหรับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การระดมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า หน่วยงานสร้างชาติ (nation-building departments) เพื่อรองรับภารกิจที่แตกต่างไปจากเดิม¹⁷

พอล มีดโดวส์ (Paul Meadows) มีดโดวส์ให้ความหมายของการบริหารพัฒนาว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการบริหารการพัฒนาก็คือการบริหารที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง (management of change) นั่นเอง¹⁸

เฟรด ริกซ์ (Fred W. Riggs) ริกซ์ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้เป็น 2 นัยด้วยกัน¹⁹ คือ หมายถึงความพยายามหรือบทบาทของหน่วยงานในภาครัฐ ใน

¹⁶Edward W. Weidner, "Development Administration : A New Focus for Research," in Comparative Public Administration. eds. Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (Ann Arbor : The University of Michigan, 1962), p. 98.

¹⁷Merle Fainsod, "The Structure of Development Administration," in Development Administration : Concepts and Problems. ed. Irving Swerdlow (Syracuse : Syracuse University Press, 1963), pp. 1-24.

¹⁸Paul Meadows, "Motivation for Change and Development," in op.cit., p. 86.

¹⁹Fred W. Riggs, "The Context of Development Administration," in Frontiers of Development Administration. ed. Fred W. Riggs (Durham : Duke University Press, 1971), pp. 72-77.

การนำเอานโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย กับหมายรวมไปถึงการเพิ่มสมรรถนะให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย จากความหมายที่ริชชี่ให้ไว้ทำให้มองเห็นจุดสนใจของการบริหารการพัฒนาว่า ประกอบไปด้วยสาระที่สำคัญ 2 ประการ คือ การบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) กับการพัฒนาการบริหาร (development of administration) นอกจากนี้ ริชชี่ยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า จะมีส่วนสัมพันธ์กับแนวความคิดหรือความหมายของการ พัฒนาและการบริหาร

จอร์จ แกนท์ (George F. Gant) แกนท์ได้อธิบายให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารการพัฒนาเอาไว้²⁰ กล่าวคือการบริหารรัฐกิจจะมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยหรือตอบสนองต่อการที่จะพัฒนาสังคม และเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารดังกล่าวมีลักษณะที่รวมอำนาจ เป็นเรื่องของการบริหารตามกฎหมายและระเบียบ (administration of law and order) ขณะที่การบริหารการพัฒนาจะเป็นการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลง (administration as the tool of change) จากความแตกต่างดังกล่าว การบริหารการพัฒนาจึงเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา นอกจากนี้แกนท์ยังได้อธิบายไว้ด้วยว่า การบริหารการพัฒนา จะมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้คือ (1) การบริหารการพัฒนาจะเป็นการบริหารที่มีวัตถุประสงค์ (purpose) เพื่อการเปลี่ยนแปลง ระบบราชการจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าที่จะมุ่งรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ของระบบ (2) การบริหารการพัฒนามีลักษณะเป็นการบริหารภายนอก (external administration) ที่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์หรือร่วมมือกับหน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกระบบ ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งจะแตกต่างจากการบริหารภายใน (internal administration) ที่เป็นการบริหารกิจกรรมซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ (งานประจำ) ให้เป็นไปตามกฎและระเบียบ (3) เน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ของเป้าหมาย (การมีประสิทธิผล) มากกว่าการเน้นที่ประสิทธิภาพ (การใช้ทรัพยากร บุคลากร และเวลาอย่างประหยัด) เหมือนกับการบริหารรัฐกิจโดยทั่วไป และ (4) เน้นการบริหารเฉพาะภาค (sectoral administration) เพื่อให้ได้ระบบบริหารที่เหมาะสมต่อการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผล

²⁰Gant, *op.cit.*, pp. 3-31.

ในส่วนที่เป็นขอบข่ายของการบริหารการพัฒนา นั้น จอร์จ ฮอนาเดล (George Honadle) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับขอบข่ายของการบริหารการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ไว้เมื่อปี ค.ศ. 1982 ว่า การบริหารการพัฒนาจะมีจุดเน้นที่สำคัญอยู่ 4 ประการ²¹ คือ (1) การสร้างสมรรถนะให้กับหน่วยงาน (capacity building strategies) กรณีนี้จะแตกต่างหรือมีจุดเด่นไปจากการสร้างสถาบัน (institution building) เพราะการสร้างสมรรถนะจะเน้นที่สถาบันซึ่งมีอยู่เดิม โดยเฉพาะหน่วยงานในท้องถิ่น (2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรในท้องถิ่น (natural resource use) (3) การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐกับหน่วยงานในภาคเอกชน (public/private sector interactions) เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร และ (4) การเมืองเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติกับความสามารถในการรักษาผลที่ได้รับจากโครงการอย่างต่อเนื่อง (the politics of implementation and sustainability)

สำหรับในผลงานของนักวิชาการไทย อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางของการบริหารการพัฒนาไว้เมื่อปี ค.ศ. 1983 ว่าในอนาคตการบริหารการพัฒนาจะหันมาให้ความสนใจและศึกษาทางด้าน การนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะจะเป็นจุดที่สามารถดึงเอาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทุกสาขา ได้แก่ ทฤษฎีองค์การ การจัดการ การวิเคราะห์นโยบาย การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การจัดองค์การและการวางแผน มาประยุกต์ใช้ได้แล้ว ยังสามารถประสานขอบข่ายของความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์อื่น ๆ นอกจากนี้ยังสามารถที่จะประสานความคิด ความร่วมมือร่วมใจระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติซึ่งจะทำให้เป้าหมายของการพัฒนาบรรลุผล อันเท่ากับเป็นการอุดช่องว่างระหว่างภาคทฤษฎีกับการปฏิบัติ²²

จากผลงานที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหลายท่าน ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ซึ่งสะท้อนจากความหมายและขอบข่ายที่นักวิชาการแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะขอสรุปถึง

²¹George Honadle, "Development Administration in the Eighties : New Agendas or Old Perspectives?," Public Administration Review. 42 (March-April 1982) : 174-179.

²²อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร, "การบริหารการพัฒนา : การเปลี่ยนแปลงและทิศทาง," ใน การบริหารการพัฒนา. อุทัย เลาหวิเชียร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528), หน้า 97, 119.

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในส่วนที่เป็นความหมายและขอบข่าย เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและจุดสนใจไว้ดังต่อไปนี้

1. ด้านความหมายของการบริหารการพัฒนา นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้แตกต่างกันไป ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่านักวิชาการเหล่านั้น มองสภาพการพัฒนาหรือให้ความหมายของการพัฒนาไว้อย่างไร ในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ปทัสถาน ค่านิยม อุดมการณ์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่จะเป็นส่วนกำหนดกรอบการมอง²³ แต่ก็ได้มีนักวิชาการส่วนหนึ่ง ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังที่ ดิน รัชฎพฤทธิ นำมาสรุปไว้และให้สาระเพิ่มเติมว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration - D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development - A of D)²⁴ โดยการพัฒนาการบริหาร จะหมายถึงการจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และปฏิรูประบบโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมการบริหารให้มีสมรรถนะ (capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมสำหรับการพัฒนาประเทศ ส่วนการบริหารเพื่อการพัฒนาจะหมายถึง การนำสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่วางแผนไว้ล่วงหน้า นี้ จะมุ่งความจำเริญเติบโตทั้งทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งในองค์การ (คือข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และที่อยู่ภายนอกองค์การ (ประชาชน)

²³ความแตกต่างทางด้านความหมาย แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ดูรายละเอียดได้ใน David Lehmann, ed. Development Theory : Four Critical Studies. (London : Frank Cass & Co., Ltd. 1979), Magnus Blomstrom and Bjorn Hetne, Development Theory in Transition (London : Zed Books Ltd., 1987) และปกรณ์ ปรียากร, "ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา," ใน การบริหารการพัฒนา. อุทัย เลาหวิเชียร, บรรณาธิการ, อ้างแล้ว. หน้า 16-65.

²⁴ดิน รัชฎพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา. อ้างแล้ว, หน้า 6-7.

2. ด้านขอบข่ายของการบริหารการพัฒนา จากการศึกษาความหมายของการบริหารการพัฒนาผันแปรไปตามการให้ความหมายการพัฒนาตามที่กล่าวมาแล้ว จึงได้มีส่วนทำให้ขอบข่ายของการบริหารการพัฒนาขาดพร่องแน่นอนของตนเอง แต่จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายท่านได้ทำให้เห็นข้อเท็จจริงของขอบข่ายการบริหารการพัฒนาทั้งในด้านการศึกษาและกิจกรรมการปฏิบัติว่า จะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะ เช่น การเปลี่ยนแปลงจากที่เน้นความจำเริญทางเศรษฐกิจมาเป็นการกระจายผลของการพัฒนาที่มีความเท่าเทียมกัน การลดบทบาทของภาครัฐลงโดยหันมาให้ความสำคัญต่อภาคเอกชน เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น* ผู้วิจัยจะขอ นำเสนอ ความหมาย และแนวทางการศึกษาหรือกรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลำดับไปดังนี้

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเอาไว้ สำหรับในส่วนนี้จะขอ นำเสนอความหมายของนักวิชาการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแนวทางการศึกษาหรือกรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ได้ให้ไว้ดังนี้

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn) มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกิจกรรมที่ฝ่ายสาธารณะ (รัฐบาล) และเอกชน

*คำว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีความหมายที่เหมือนกัน

** เนื่องด้วยในบทความเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า กรอบแนวความคิด (conceptual framework) ตัวแบบ (model) และแนวทางการศึกษา (approach) ในลักษณะที่แทนกันได้ ดังนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีการใช้คำทั้งสามในลักษณะที่แทนกันได้เช่นเดียวกัน

ซึ่งอาจเป็นรายบุคคลหรือกลุ่ม ได้ดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้มีการตัดสินใจหรือกำหนดเอาไว้²⁵

จอร์จ เอ็ดวาร์ดส์ (George C. Edwards III) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย (การออกพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มติของฝ่ายบริหาร และคำตัดสินของฝ่ายตุลาการ) กับผลที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากตัวนโยบายนั้น²⁶

ซาบาเทียร์ และแมซมานิอัน (Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การนำเอาผลการตัดสินใจพื้นฐานทางนโยบาย (a basis policy decision) ซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ มติของฝ่ายบริหาร หรือคำตัดสินของฝ่ายตุลาการ ไปดำเนินการให้บรรลุผล²⁷

จากความหมายที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น จะเห็นว่านักวิชาการดังกล่าวได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ไม่แตกต่างกันนักในสาระสำคัญ ดังที่ ศุภชัย ยาวะประภาส ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า นักวิชาการจะมีความเห็นพ้องร่วมกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบไปด้วยประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น²⁸ คือ ประเด็นแรก การนำนโยบายไป

²⁵Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," Administration & Society. 6 (February 1975) : 445-488.

²⁶George C. Edwards III, Implementing Public Policy. (Washington DC : Congressional Quarterly Press, 1980), p. 1.

²⁷Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, Implementation and Public Policy. (Glenview : Scott, Foresman and Company, 1983) pp. 20-21.

²⁸ศุภชัย ยาวะประภาส, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 74.

ปฏิบัติเป็นกระบวนการ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้ นักวิชาการได้เสนอแนวทางการศึกษา เพื่ออธิบายถึงปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการประสพผลสำเร็จหรือความยุ่งยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายท่าน โดยตัวแปรที่นักวิชาการได้ให้ความสนใจศึกษา มีทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป* เฉพาะในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางการศึกษาของนักวิชาการบางท่าน ซึ่งได้รับการอ้างอิงถึงจนเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในสาขาการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการศึกษาดังกล่าวจะได้แก่

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น

โดนัลด์ แวน มิเตอร์ และคาร์ล แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn) ได้เสนอกรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยองค์ความรู้

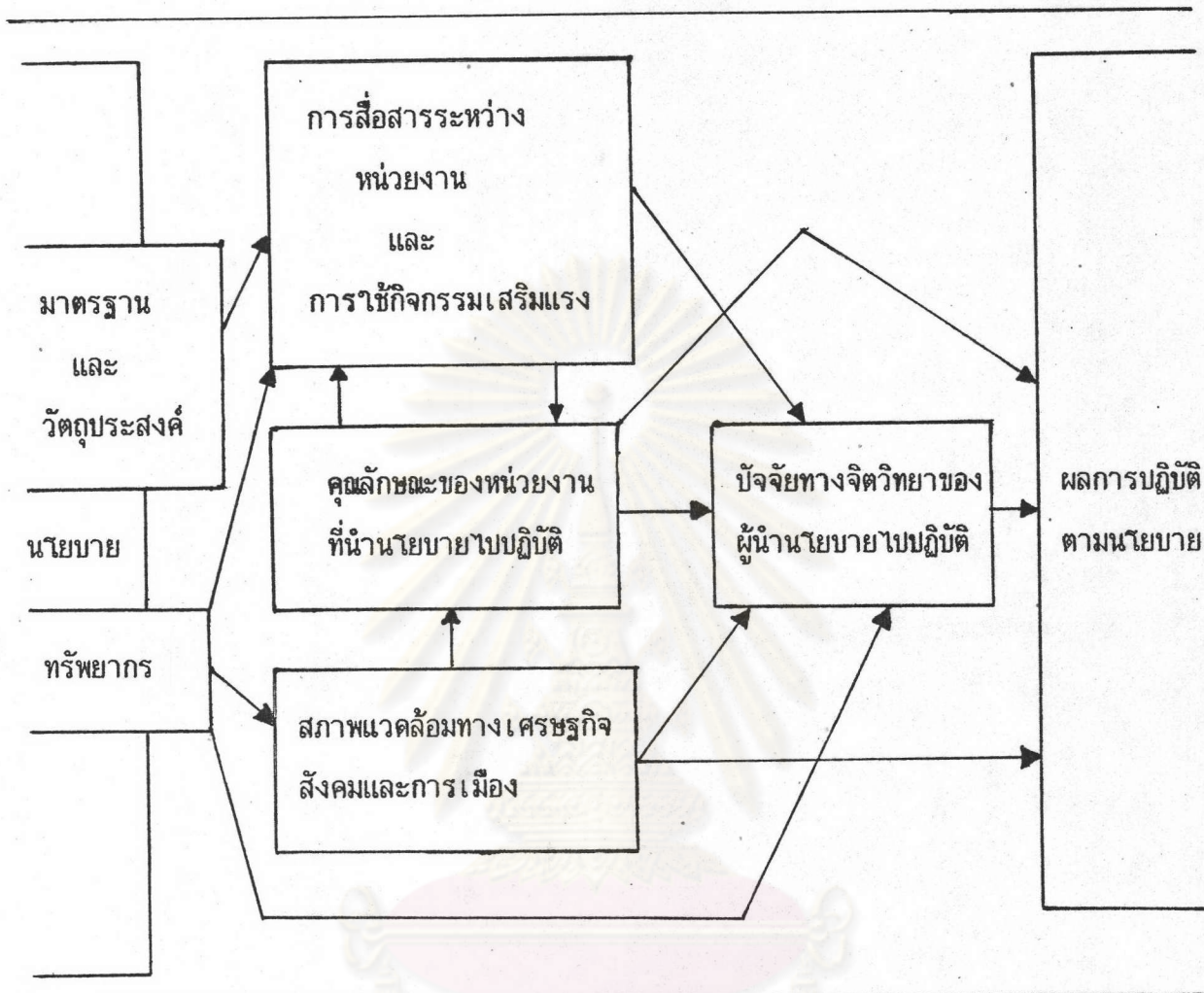
*ลอเรนซ์ โอ ทูเล (Laurence J. O'Toole, Jr.) ได้ศึกษาผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนกว่า 100 เรื่อง พบว่าตัวแปรที่นักวิชาการเห็นว่ามีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสพผลสำเร็จหรือล้มเหลว มีทั้งตัวแปรที่คล้ายคลึงกันมากและแตกต่างกันมาก สำหรับตัวแปรที่นักวิชาการโดยส่วนใหญ่เห็นว่ามีผลสำคัญนั้นจะได้แก่ ลักษณะของตัวนโยบาย (ความชัดเจน เฉพาะเจาะจง และ/หรือ เป้าหมาย และกระบวนการ มีความยืดหยุ่น มีความเที่ยงตรงตามเหตุผลเชิงทฤษฎี) ทรัพยากร (งบประมาณและอื่น ๆ) และตัวแปรอื่น ๆ (เช่น จำนวน ทัศนคติ และการรับรู้ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ระยะเวลา) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Laurence J. O'Toole, Jr., "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation : An Assessment of the Field," Journal of Public Policy. 6 (April-June 1986) : 181-210.

มาจาก (1) ทฤษฎีองค์การ (Organization theory) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การและการควบคุม (2) ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (the impact of public policy) ในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจของฝ่ายตุลาการ และ (3) ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (intergovernment relations) กรอบแนวความคิดที่เสนอนี้ มุ่งที่จะใช้วัดและอธิบาย (measure and explain) ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการ (program performance) มากกว่าที่จะไปวัดและอธิบายถึงผลลัพธ์หรือผลกระทบ (outcomes) ทั้งหมดของนโยบาย

สำหรับแนวทางการศึกษาที่ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น เสนอนี้ประกอบไปด้วยตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปรด้วยกัน²⁹ ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 1 ดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standards and objective) เป็นตัวแปรที่ทำให้ทราบถึงเป้าหมายและกิจกรรมที่ต้องกระทำ ตลอดจนจะเป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ซึ่งมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ บางครั้งก็ยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจนและก็อาจมีการขัดกันเอง
2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources) จะได้แก่ งบประมาณ หรือแรงจูงใจต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้การกระทำกิจกรรมหรือการปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและการใช้กิจกรรมเสริมแรง (Interorganizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และสอดคล้องกัน นับว่าเป็นสิ่งที่จะต้องมีการ

²⁹Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," Administration & Society. 6 (February 1975) : 445-488.



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," *Administration & Society*. 6 (February 1975) : 445-488.

คำนี้ถึง และโดยเฉพาะการสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนกิจกรรมเสริมแรงจะได้แก่ กลไกและกระบวนการภายในหน่วยงาน (institution mechanisms and procedures) ที่ ฝ่ายบริหารระดับสูงจะใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อทำให้ฝ่ายปฏิบัติ ดำเนินกิจกรรมมาให้สอดคล้องกับ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น กลไกทางการบริหารงานบุคคล กระบวนการรายงาน

และตรวจสอบทางบัญชี และกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น

4. คุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of the Implementing Agencies) สามารถพิจารณาออกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) ความสามารถและจำนวนเจ้าหน้าที่ (2) ระดับการควบคุมของหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีต่อการตัดสินใจและกระบวนการของหน่วยงานภายในสังกัด (3) ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงาน (4) ความสำคัญของหน่วยงาน (5) ระดับการสื่อสารแบบเปิด และ (6) การติดต่อของหน่วยงานทั้งรูปแบบที่เป็นและไม่เป็นทางการกับฝ่ายกำหนดนโยบาย

5. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Condition) สามารถพิจารณาได้จากประเด็นที่สำคัญดังนี้คือ (1) ความพอเพียงของทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่จะมาสนับสนุน (2) ขอบเขตของสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่จะได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) ความคิดเห็นของประชาชน (public opinion) ที่มีต่อนโยบายนั้น ๆ (4) การเห็นด้วยหรือการคัดค้านของผู้นำที่มีต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (5) การเห็นด้วยหรือการคัดค้านของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐที่มี ต่อ นโยบาย

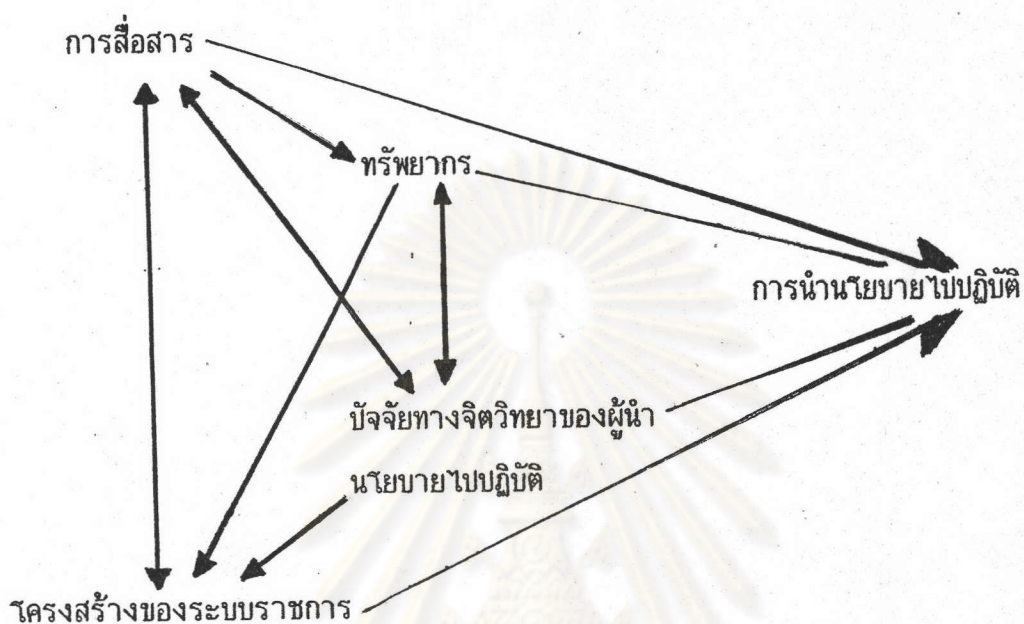
6. บัณฑิตทางจิตวิทยาของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Disposition of Implementors) ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติถือว่ามีความสำคัญประการหนึ่งต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่จะเกิดขึ้น ในการพิจารณาถึงปัจจัยทางจิตวิทยาของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีองค์ประกอบที่ต้องให้ความสนใจอยู่ 3 ประการคือ (1) ความเข้าใจต่อตัวนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ความคิดเห็นที่มีต่อตัวนโยบาย และ (3) ความใส่ใจที่มีต่อนโยบายนั้น

ตัวแปรต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้นำมาเขียนไว้ในรูปของแผนภาพ ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับผลของการปฏิบัติตามนโยบาย ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่แต่ละตัวแปรมีต่อกัน

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ จอร์จ เอควาร์ดส์

จอร์จ เอควาร์ดส์ (George C. Edwards III) ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้ระบุถึงตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้

จำนวน 4 ตัวแปรด้วยกัน³⁰ ดังแสดงได้ในแผนภาพที่ 2 ดังนี้



แผนภาพที่ 2 ตัวแปรที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : George C. Edward III, Implementing Public Policy. (Washington DC : Congressional Press, 1980), p. 148.

1. การติดต่อสื่อสาร (communication) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลได้นั้น สิ่งแรกที่จะต้องกระทำก็คือการสื่อสารให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะกระทำ การสื่อสารจะบรรลุผลดังกล่าวได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) การสื่อสารข่าวสาร (transmission) เป็นกระบวนการสื่อสารที่เกี่ยวกับตัวนโยบายให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบ (2) ความชัดเจนของข่าวสาร (clarity) ข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวนโยบายหรือเป้าหมายต่าง ๆ จะต้องมีความชัดเจน ถูกต้องเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการใช้วิจารณญาณ (discretion) ของผู้ปฏิบัติ และ (3) ความสอดคล้องต้องกันของข่าวสาร (consistency) ที่ไม่มีความขัดแย้งกันเอง อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน

³⁰George C. Edwards III, Implementing Public Policy. (Washington DC : Congressional Quarterly Press, 1980).

2. ทรัพยากร (Resources) ทรัพยากรที่ถือว่ามีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะได้แก่ (1) ทรัพยากรบุคคล (staff) ที่มีอย่างพอเพียง ทั้งในด้านปริมาณ (size) และทักษะความชำนาญ (skills) (2) ข่าวสาร (Information) ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ 2 ประการ คือ ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ทราบถึงกิจกรรมที่จะกระทำกับทำให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ (3) อำนาจหน้าที่ (authority) ซึ่งจะอยู่ในหลายรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น การกำหนดกฎระเบียบ การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น และ (4) สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (facilities) เช่น เครื่องมือ วัสดุและครุภัณฑ์ เป็นต้น

3. ปัจจัยทางจิตวิทยาของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Dispositions) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลมีไม่แต่เพียงผู้ปฏิบัติมีความรู้ ทักษะ ความสามารถ หรือรู้ว่าอะไรที่เขาจะทำเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความปรารถนาของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จอีกด้วย ซึ่งมีนโยบายจำนวนไม่น้อยที่ผู้นำไปปฏิบัติ สามารถใช้วิจารณญาณของตนเองได้ โดยเลือกปฏิบัติเฉพาะนโยบายที่ไม่ขัดต่อผลประโยชน์ทั้งของเขาและของหน่วยงาน

4. โครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วย (1) มาตรฐานการปฏิบัติงาน (standard operating procedures SOPs) ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ได้พัฒนาขึ้น จนยึดถือเป็นวิธีการหรือมาตรฐานในการปฏิบัติงานหรือในการดำเนินกิจกรรม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจพบกับอุปสรรคทั้งนี้ เพราะวิธีการปฏิบัติอาจขัดกับมาตรฐานการปฏิบัติของหน่วยงานนั้น (2) การจัดแบ่งส่วนงาน (Organizational Fragmentation) ในบางกรณีการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน หรืออาจเป็นหลาย ๆ ฝ่ายภายในหน่วยงานเดียวกันเอง กรณีเช่นนี้มักจะเกิดปัญหาทางด้านการสื่อสารและการประสานงาน

จากตัวแปรทั้ง 4 ตัว ดังที่กล่าวมานี้ เอควาร์ดส์ได้นำมาเขียนในรูปของแผนภาพเพื่อแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแปรแต่ละตัวที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ยังชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรแต่ละตัวที่มีต่อกันอีกด้วย ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 2

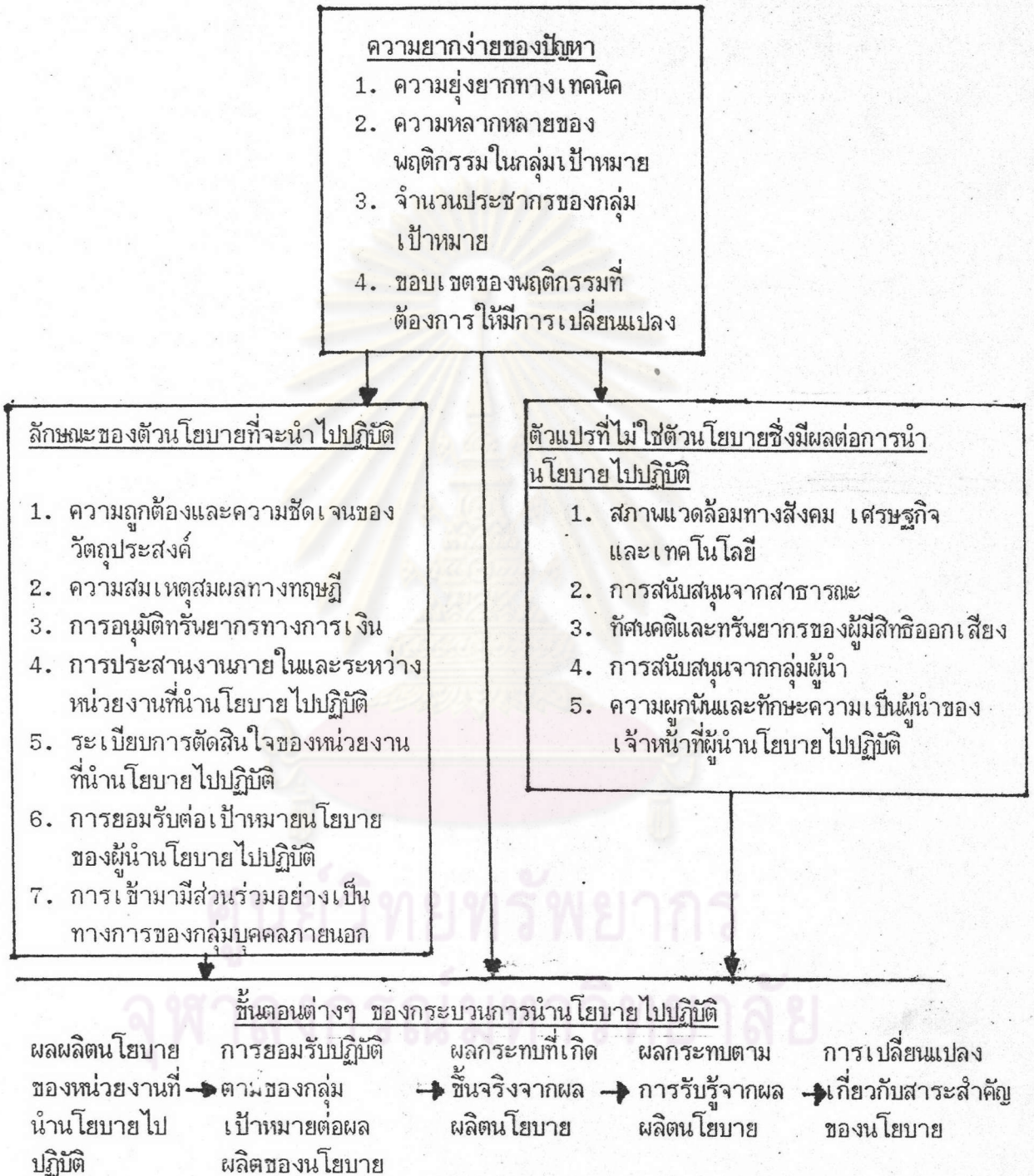
แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาทิเยร์ และแมซมานิเยน

ซาบาทิเยร์ และแมซมานิเยน (Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian) ได้เสนอตัวแปร ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบาย ซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ (กฎหมาย) ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเขาทั้งสองมองการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน โดยมีกลุ่มตัวแปรจำนวน 3 กลุ่ม ที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งสาระสำคัญของกรอบแนวคิดดังกล่าวโดยสรุป จะขอนำเสนอดังต่อไปนี้³¹ (โปรดดูแผนภาพที่ 3 ประกอบ)

กลุ่มตัวแปรที่ 1 ความยากง่ายของปัญหา (Tractability of the problems) จะได้แก่ ลักษณะเฉพาะของปัญหา ซึ่งมีระดับของความยุ่งยากซับซ้อนแตกต่างกันไป มีผลต่อขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ ในการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผล สำหรับความยากง่ายของปัญหานี้ สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น (1) ความยุ่งยากทางเทคนิค (Technical difficulties) จะเป็นการพิจารณาว่าปัญหานั้น สามารถที่จะแก้ไขโดยใช้เทคโนโลยีได้อย่างไร การแก้ไขมีลักษณะสมเหตุสมผลตามหลักทฤษฎีหรือไม่ (2) ความหลากหลายของพฤติกรรมในกลุ่มเป้าหมาย (Diversity of proscribed behavior) เป็นการพิจารณาว่ากลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมแตกต่างกัน มากน้อยเพียงใด (3) จำนวนประชากรของกลุ่มเป้าหมาย (Target group as a percentage) เป็นการพิจารณาถึงขอบเขต หรือ จำนวนประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และ (4) ขอบเขตของพฤติกรรมที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง (Extent of behaviour change required) ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงความมากน้อย

³¹Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, "The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives," Policy Analysis. 5 (Fall 1979) : 481-504, Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," Policy Studies. 8 (1980) : 538-560, Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, Implementation and Public Policy. (Glenview : Scott, Foresman and Company 1983), pp. 18-48; ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การวิเคราะห์การปฏิบัติการ," วารสารสังคมศาสตร์. 24 (สิงหาคม 2530) : 54-67.

ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย



แผนภาพที่ 3 ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 ที่มา : Mazmanian and Sabitier, Implementation and Public Policy.
 (Glenview : Scott, Foresman and Company, 1983), pp. 22.

กลุ่มตัวแปรที่ 2 ลักษณะของตัวนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ (Ability of policy decision to structure) ซึ่งได้แก่ เนื้อหาของตัวนโยบาย กระบวนการและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ โดยประกอบไปด้วยสาระที่สำคัญดังนี้ (1) ความถูกต้องและความชัดเจนในการจัดลำดับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (precision and clear ranking of legal objectives) ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย (2) ความเที่ยงตรงของความสัมพันธ์ทางทฤษฎี (validity of the causal theory) สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ความเที่ยงตรงทางเทคนิค (technical validity) ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ด้านพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย (target group behavior) หรืออาการของปัญหากับการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (the attainment of statutory objectives) กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation effectiveness) จะสัมพันธ์กับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย (3) การอนุมัติทรัพยากรทางการเงินที่พอเพียง (Initial allocation of financial resources) (4) การประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Hierarchical integration within and among implementing institutions) (5) ระเบียบการตัดสินใจของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Decision rules of implementing agencies) (6) การยอมรับเป้าหมายนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Officials commitment to statutory objectives) และ (7) การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของกลุ่มบุคคลภายนอก (Formal access by outsiders) ซึ่งได้แก่กลุ่มบุคคลที่อยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

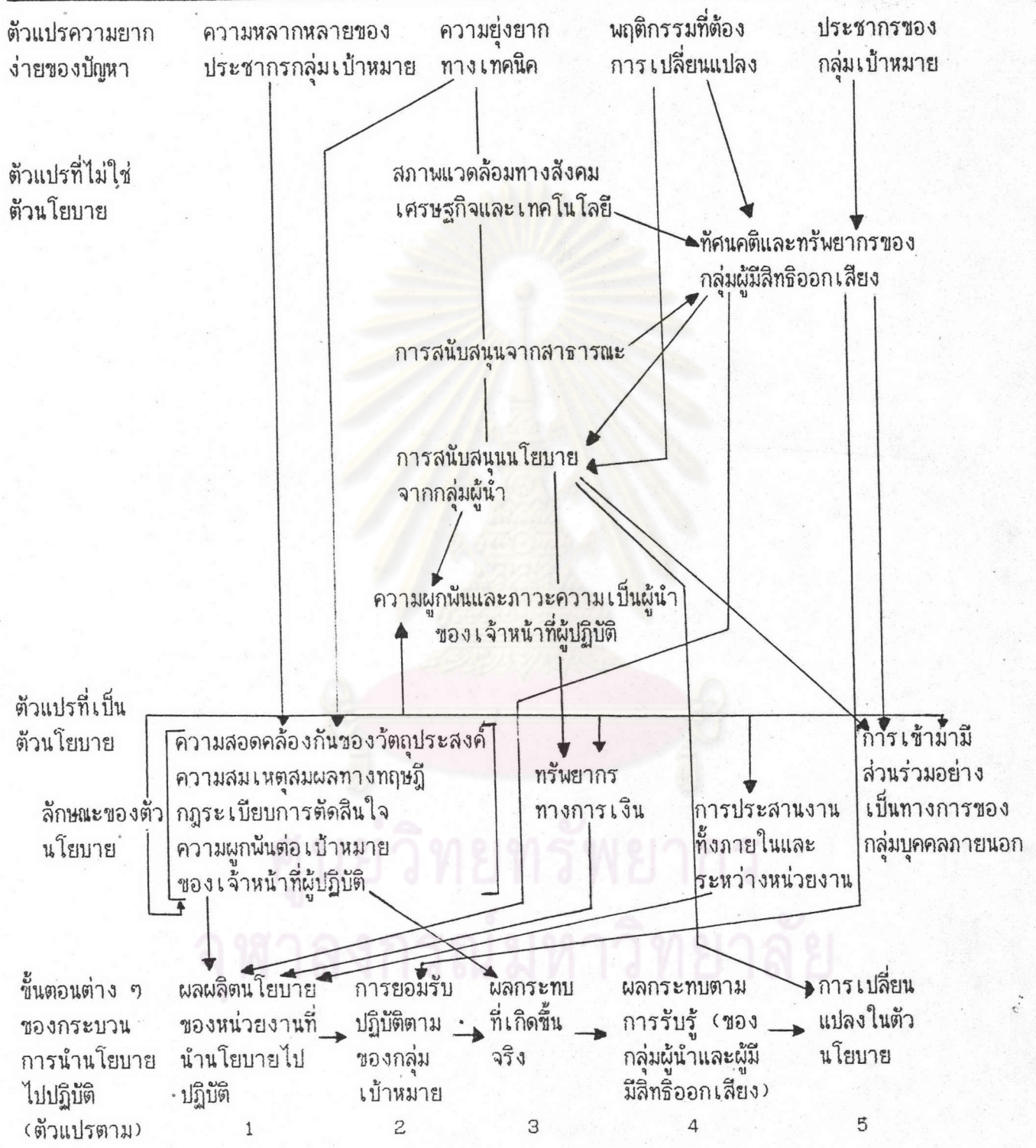
กลุ่มตัวแปรที่สาม ตัวแปรที่ไม่ใช่ตัวนโยบายซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-statutory variables affecting implementation) โดยกลุ่มตัวแปรนี้จะประกอบด้วย (1) สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี (Socioeconomic conditions and technology) ที่แปรผันไปตามกาลเทศะ โดยสามารถมีอิทธิพลต่อการสนับสนุนทางการเมืองที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลผลิตนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (2) การสนับสนุนจากสาธารณะ (Public support) ซึ่งได้แก่ความคิดเห็นของสาธารณชน (public opinion) ที่มีต่อนโยบายนั้น ๆ (3) ทศนคติและทรัพยากรของผู้มีสิทธิออกเสียง (Attitude and resources of constituency groups) เป็นตัวแปรที่จะทำให้ทราบว่ากลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียง มีทัศนคติต่อนโยบายอย่างไร (4) การสนับสนุนจาก

กลุ่มผู้นำ (support from sovereigns) ซึ่งได้แก่ ผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และรวมไปถึงหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ (5) ความผูกพันและทักษะความเป็นผู้นำของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (commitment and leadership skill of implementing officials)

ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stages (dependent variables) in the implementation process)

ผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ ดังนี้ คือ (1) ผลผลิตนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy outputs of implementing agencies) ซึ่งได้แก่ กฎระเบียบ มาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOP) และการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเฉพาะเรื่อง (specific adjudicatory decision) (2) การยอมรับปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อผลผลิตนโยบาย (Target group compliance with policy outputs) ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติตามการตัดสินใจหรือผลผลิตนโยบายของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย โดยเป็นผลมาจากการประเมินของแต่ละบุคคลต่อต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับพวกเขาถ้ายินยอมปฏิบัติตาม (3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากผลผลิตนโยบาย (Actual impacts of policy outputs) จะเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุเป้าหมายหรือไม่ (4) ผลกระทบตามการรับรู้จากผลผลิตของนโยบาย (Perceived impacts of policy outputs) ในส่วนนี้จะเป็นการประเมินถึงผลกระทบของนโยบายโดยระบบการเมืองตามการรับรู้ของกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียง (constituency groups) กับกลุ่มผู้นำในระบบนโยบาย และ (5) การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบาย (Major revision in statute) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหลายทางคือ การเปลี่ยนแปลงโดยหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันเนื่องมาจากผลกระทบตามการรับรู้ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงในลำดับเป้าหมายของนโยบายโดยกลุ่มผู้นำ

จากกลุ่มตัวแปรดังกล่าว ซาบาเทียร์และแมชมาเนียน ได้นำมาเขียนไว้ในรูปของแผนภาพ เพื่อแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแปรแต่ละกลุ่มที่มีต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3 นอกจากนี้ทั้งซาบาเทียร์และแมชมาเนียน ยังกล่าวไว้ด้วยว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมิใช่ลักษณะที่หยุดนิ่งแต่เป็นกระบวนการที่มีลักษณะพลวัต (implementation as a dynamic process) โดยตัวแปรในแต่ละกลุ่มจะมีความสัมพันธ์กับตัวแปรทั้งภายในกลุ่มเดียวกัน



แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนและกลุ่มตัวแปรที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 ที่มา : Mazmanian and Sabatier, Implementation and Public Policy.
 (Glenview : Scott, Foresman and Company, 1983), p. 40.

และต่างกลุ่มกันอีกด้วย ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 4

จากแนวทางการศึกษาหรือตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการท่านต่าง ๆ ได้เสนอขึ้นไว้นั้น ในช่วงระยะเวลาต่อมาก็ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดเอาไว้ ซึ่งข้อจำกัดของการศึกษาและแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวจะได้แก่³²

1. ความหลากหลายในกรอบแนวความคิดทางทฤษฎี (Theoretical Pluralism in Policy Implementation Research) ผลของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบความคิดที่นักวิชาการท่านต่าง ๆ ได้เสนอไว้ ได้แสดงให้เห็นว่าบรรดากรอบแนวความคิดเหล่านั้น ไม่มีกรอบแนวความคิดใดที่ครอบคลุม สามารถทำนายหรืออธิบายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ ขาดการผสมผสานกรอบแนวความคิด (integrating framework) ที่สามารถนำไปศึกษาได้ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป (contingent theory) ทั้งนี้เพราะนักวิชาการแต่ละท่านก็มุ่งสนใจเฉพาะกรอบแนวความคิดของตนเอง

2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติเอง (Restricted Nature of Policy Implementation Research) ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้จะได้แก่ (1) การศึกษาหรือการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการวิจัยแบบข้ามภาค (cross sectional) ซึ่งศึกษาเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง มากกว่าที่จะใช้วิธีการวิจัยที่มองในช่วงระยะยาว (longitudinal process) ที่จะทำให้เข้าใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากกว่า ดังนั้นจึงมักมีการสรุปว่า นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว (2) วิธีการศึกษาจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นส่วนใหญ่ ขาดการใช้วิธีการศึกษาแบบเปรียบเทียบ (3) การศึกษามักจำกัดอยู่เฉพาะนโยบายประเภทใดประเภทหนึ่ง และ (4) การขาดความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับเนื้อหาที่จะศึกษา ทั้งนี้เนื่องมาจากนักวิชาการแต่ละท่านมองกระบวนการ

³²James P. Lester et al, "Public Policy Implementation : Evolution of the Field and Agenda for Future Research," Policy Studies Review. (Autumn 1987) : 200-216; Charles J. Fox, "Biases in Public Policy Implementation Evaluation," Policy Studies Review. 7 (Autumn 1987) : 128-141; Ernest R. Alexander, "From Policy to Action : Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process," Administration & Society. 16 (February 1985) : 403-426.

น่านโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน

3. การขาดการสะสมองค์ความรู้ของการวิจัย เกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ (The Noncumulative Nature of Policy Implementation Research) แม้ว่าผลการวิจัย การน่านโยบายไปปฏิบัติจะมีจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงการสะสมองค์ความรู้เหล่านั้นแล้วกลับ พบว่ามีเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนักวิชาการแต่ละท่านได้ยึดติดกับผลงาน หรือ แนวทางการศึกษาของตนเอง จนละเลยต่อผลงานของนักวิชาการท่านอื่น ๆ

ในทัศนะของผู้วิจัย มีความเห็นว่าข้อจำกัดของแนวทางการศึกษาและการวิจัยการนำ นโยบายไปปฏิบัตินั้น บางประเด็นอาจที่จะแก้ไขได้ เช่น ใช้การศึกษาวิจัยที่มองกระบวนการนำ นโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่ต่อเนื่องยาวนาน เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการวิจัยแบบข้ามภาค แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย สำหรับในบางประเด็น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจ เป็นไปได้ค่อนข้างจำกัด ดังเช่นในประเด็นที่จะให้มีกรอบแนวความคิดที่ครอบคลุมถึงกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างครบถ้วน (overarching implementation perspective) สามารถทำนายหรืออธิบายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับต่างๆได้ ผู้วิจัยตระหนักว่านโยบาย แต่ละประเภท ย่อมมีเนื้อหาสาระของนโยบายแตกต่างกันไป การนำไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ย่อมมี สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมือนกัน ปัจจัยที่มีอิทธิพลในพื้นที่หนึ่งอาจไม่มีอิทธิพลในอีกพื้นที่หนึ่ง³³

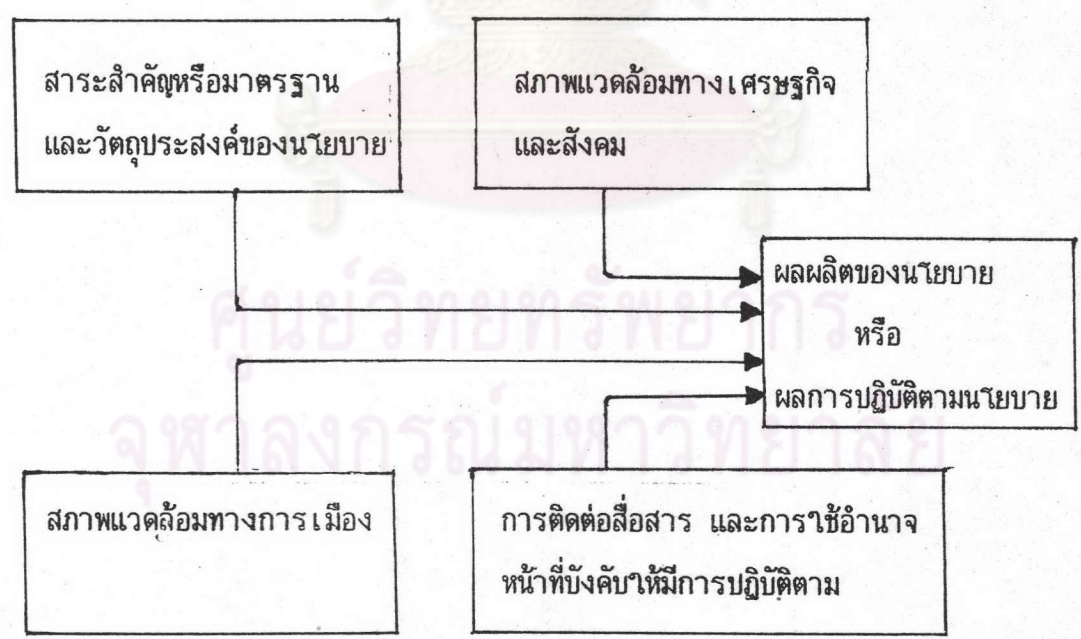
ถึงอย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ คงจะต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และด้านอื่น ๆ ที่จะหาทางออกให้กับข้อจำกัดดังกล่าว เพื่อให้แนวทางการศึกษาการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในแต่ละแนวทางมีความแกร่งทางทฤษฎีมากยิ่งขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่ถือว่ามีความสำคัญอยู่ตลอด ไปก็คือ คุณค่าของแต่ละแนวทางการศึกษาที่นักวิชาการเสนอไว้นั้น ได้มีส่วนทำให้ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผล สำเร็จ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารรัฐกิจและการบริหารการพัฒนา ใน

³³ประเภทของนโยบายที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความแตกต่างกันไปด้วยนั้น คุรายละเอียดได้ใน Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation. (Illinois : The Dorsey Press, 1982), pp. 87-186.

ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด

แนวทางหรือตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ
ท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

สำหรับแนวทางการศึกษาหรือตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะนำมาใช้ในการศึกษา
การนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติในครั้งนี้นั้น ผู้วิจัย
ได้เลือกเฉพาะตัวแปรจากตัวแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการได้เสนอไว้ เช่น จากตัวแบบของ แวน
มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn) เอ็ดวาร์ดส์
(George C. Edwards III) ซาบาเทียร์และแมซมานิอัน (Paul A. Sabatier and
Daniel A. Mazmanian) ตลอดจนจากตัวแบบของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อ
การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติมาทำการศึกษา ซึ่งตัวแปรที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้จะ
ประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ โดยสามารถเขียนให้อยู่ในรูปของแผนภาพ ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 5 ตัวแบบสำหรับการศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ
ท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

ส่วนสาระสำคัญของแต่ละตัวแปรจากตัวแบบที่ได้ประมวลขึ้น ผู้วิจัยจะขอนำเสนอโดยสรุป ดังนี้

1. สาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ทำให้ทราบถึงเป้าหมายและกิจกรรมที่ต้องกระทำ ตลอดจนจะเป็นเกณฑ์ที่ชี้วัดผลซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบาย ซึ่งในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไป ผู้ศึกษาส่วนใหญ่ได้ให้ความสนใจต่อสาระสำคัญหรือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในด้านของความชัดเจนและความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์นโยบายเป็นสำคัญ สำหรับการศึกษานี้ครั้งนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาในด้านของผลกระทบจากสาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในประเด็นของการได้และการสูญเสียผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับการสนับสนุนและการคัดค้านที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง จากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประมวลขึ้น ผู้วิจัยได้แยกการพิจารณาสภาพแวดล้อมทางการเมืองออกเป็นตัวแปรย่อยที่สำคัญดังนี้คือ (1) บทบาทของสหภาพแรงงานใน กทท. ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จะได้รับผลกระทบจากสาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยตรง (2) บทบาทและเสถียรภาพของรัฐบาล (3) ทักษะของนายทหารระดับสูงและนายทหารที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (4) การสนับสนุนหรือการคัดค้านจากกลุ่มผู้นำ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำในกระบวนการนโยบาย และ (5) การสนับสนุนหรือการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายทั้งในทางตรงและทางอ้อม

3. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับตัวแปรนี้จะแยกการพิจารณาออกเป็นประเด็นดังนี้ คือ (1) สภาพทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ (2) ความสนใจของเอกชนที่จะเข้าดำเนินงานในกิจการ กทท. (3) สถานภาพทางการเงินของ กทท. และ (4) ทักษะและความรู้สึกนึกคิดของพนักงาน กทท. ต่อฝ่ายเอกชนที่จะเข้าบริหารและประกอบการทำงาน - แผลมจบัง

4. การติดต่อสื่อสาร และการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามของฝ่ายรัฐบาล สาระของตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็นคือ (1) การชี้แจงและการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ (2) การใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล

สำหรับตัวแบบที่ประมวลขึ้นนี้ ผู้วิจัยจะนำไปใช้ศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการทำงานเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ โดยจะทำการวิเคราะห์ว่าตัวแปรต่าง ๆ จากตัวแบบ มีอิทธิพลทั้งในด้านของการสนับสนุน และ/หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการนำนโยบายดังกล่าวไป ปฏิบัติมากน้อย เพียงใด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย