บทที่ 2

เอกสารและวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและวรรณคดีที่เกี่ยวข้องของการวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา บริบททางการเมืองในแง่มุมของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการศึกษา ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา การค้นคว้าเอกสารและวรรณคดีในการวิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นไปใน ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
   1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
   1.2 หลักการ ลักษณะ และรูปแบบของการกระจายอำนาจ
   1.3 แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระบบการศึกษาของไทย
   1.4 ประสบการณ์ของการจัดการศึกษาด้วยระบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของต่างประเทศ
2. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล
   2.1 แนวคิดทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ
   2.2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองในการจัดการศึกษา
   2.3 แนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย
3. รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบการวิเคราะห์ในการวิจัย

ลักษณะของการศึกษาเอกสาร จะอยู่ในลักษณะของการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ และงานวิจัยทั้งที่เป็นงานวิจัยทั่วไปที่เกี่ยวข้อง และวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจากเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าว ในลักษณะของการพรรณาความ(Description) ตามลำดับของประเด็นการศึกษาที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้แล้ว ข้างต้น ดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะประกอบด้วยประเด็นหลัก 4 ประเด็นคือ

   1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
   1.2 หลักการ ลักษณะ และรูปแบบของการกระจายอำนาจ
   1.3 แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระบบการศึกษาของไทย
   1.4 ประสบการณ์ของการจัดการศึกษาด้วยระบบการกระจายอำนาจการจัด

การศึกษาในต่างประเทศ

ทั้งสี่ประเด็นหลักมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจมีความหมายอยู่สองนัยในศาสตร์สองสาขาด้วยกันคือ สาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งทั้งสองศาสตร์ต่างก็ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับมีนัยแห่งความหมายที่มีระดับของการกระจายอำนาจค่อนข้างจะแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาและนำเสนอในรูปของการพรรณาความดังนี้

1.1 การกระจายอำนาจในทรรศนะของสาขานิติศาสตร์ ในส่วนของความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจในเชิงนิติศาสตร์นั้นมีนักกฎหมายปกครองที่สำคัญหลายท่านซึ่งผู้วิจัยขอหยิบยกนัยแห่งความหมายของท่านเหล่านั้นไว้พอสังเขปดังนี้

ปรีดี พนมยงค์ (อ้างในเฉลิมเกียรติ ผิวนวล. 2527) กล่าวถึง ระเบียบอำนาจบริหาร หรืออำนาจธุรการ กับสังคมไทย โดยท่านได้แยกแนวความคิดในการจัดระเบียบการปกครองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ มัธยภาค มัธยานุภาค และแบบมัธยวิภาค จำแนกในความหมายได้ดังนี้

มัธยวิภาค เป็นแนวคิดการจัดระเบียบการปกครองที่อำนาจบริหารรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง มัธยภาคจึงเป็นแนวคิดการจัดระเบียบการปกครองที่

1. อำนาจบริหารยังคงรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง
2. รัฐบาลกลางได้แยกท้องถิ่นต่าง ๆออกเป็นส่วน ๆ
3. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่น ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
4. ท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง และมิได้มีสภาพเป็นนิติบุคคล

มัธยวิภาค เป็นแนวคิดการจัดระเบียบการปกครองที่ ปรีดี พนมยงค์ มีความพึงพอใจมากที่สุด ท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

1. การบริหารดังกล่าว เป็นการที่รัฐบาลกลางแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการใน การท้องถิ่นบางอย่างไปให้แก่คณะบุคคล
2. คณะบุคคลดังกล่าว ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้น เพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจเองทำให้ราษฎรในท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงในการดูแลองค์คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์คณะบุคคลดังกล่าว
3. รัฐบาลกลางอาจส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่นได้ ก็แต่กิจการบางชนิดซึ่งได้รับมอบหมาย

ในประเด็นนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองแบบมัธยวิภาค ไว้ ดังนี้

ข้อดี	ข้อเสีย	ทางแก้
1. กิจการบางอย่างย่อมเหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีความหลากหลายโดยทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อแบ่งแยกแล้วก็จะทำให้การนับเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ไป	1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลงไป	1. กิจการที่จะมอบให้ต้องเป็นกิจการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่จะมอบหมาย หากเป็นอันตรายแก่ความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้
2. สามมารถสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะไม่มีใครที่จะรู้ภูมิประเทศและความต้อบการของท้องถิ่นมากเท่ากับคนในท้องถิ่น	2. อาจทำให้ผู้ได้รับเลือกปฏิบัติการลำเอียง เข้าข้างผู้ที่เลือกตน	2. รัฐบาลยังทรงไว้ ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำอันเป็นอันตรายต่อประเทศ และให้มีองค์กรเพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติของรัฐมิให้มีความลำเอียง เช่นให้มีศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมเช่นในประเทศฝรั่งเศส
3. การเลือกตั้งให้คนในท้องถิ่นดำเนินการเองจะทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและต้องให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะวิธีก่อให้เกิดการแข่งขัน และเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและความนิยมของตน		
4. กิจกรรมของท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอขึ้นไปตามลำดับ		
5. ราษฎรในท้องถิ่นเท่ากับได้รับการฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาแผ่นดิน และความเป็นไปของประเทศ		

เฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2517 : 144) ได้สรุปแนวความคิดดังกล่าวของปรีดี พนมยงค์ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

> ...ท่านปรีดีได้เสนอให้ "ประเทศสยาม" (ชื่อเรียกในขณะนั้น) เปลี่ยนมาใช้ระเบียบแห่งอำนาจบริหารแบบ "มัธยภาค" ซึ่งเน้นที่การปกครองตัวเองของราษฎร ในท้องถิ่นทำให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นอันเป็นส่วนประกอบของกิจการบ้านเมือง โดยส่วนรวมด้วย...

กรณีดังกล่าว ทำให้มองเห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวโน้มของแนวความคิดการกระจายอำนาจในทรรศนะของนักนิติศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสอย่างชัดเจน และได้ส่งอิทธิพลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน

ประยูร กาญจนดุล (2535 : 160 - 161) กล่าวถึงหลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหารไว้ในหนังสือชื่อคำอธิบายกฎหมายปกครองว่า โดยทั่วไป จะมีอยู่ 2 หลัก คือ

1. **หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralisation)** ซึ่งเป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางทั้งหมด

2. **หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)** เป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองโดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีความอิสระ ตามสมควรที่จะปกครองตนเองโดยราษฎรในท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นแต่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการโดยตรง

ทั้งสองหลักการมีความแตกต่างกันในเจตนารมย์กล่าวคือ หลักการรวมอำนาจปกครองถือเอาตามสิทธิ์ขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง ส่วนหลักการกระจายอำนาจหรือเอาเสรีภาพทางการเมืองในการที่จะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า โดยทางปฏิบัติแล้ว หลักการทั้งสองมิได้ขัดแย้งกัน และอาจใช้ผสมกันได้ในการจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการ บริหารราชการของประเทศ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจในทรรศนะของประยูร กาญจนดุล (2535 : 171 - 172) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากเป็นเพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ในทรรศนะดังกล่าว การกระจายอำนาจจึงเป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง

2. มีการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตานิติ (Autonomy)

สำหรับวิธีการในการกระจายอำนาจในทางปกครองนั้น จำแนกได้ 2 วิธี คือ (ประยูร กาญจนดุล. 2535 : 173)

1. วิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง กล่าวคือ

1.1 มีการกำหนดขอบเขตอำนาจให้เฉพาะท้องถิ่นนั้น จะก้าวข้ามเขตมิได้

1.2 เป็นวิธีหนึ่งมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง เกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองและด้วยงบประมาณของท้องถิ่นเอง

1.3 การดังกล่าวเป็นไปเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2. วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยรัฐมอบกิจการในการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้น ๆ ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยวิธีการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ

ประยูร กาญจนดุล (2535 : 174) กล่าวต่อไปถึงขอบเขตในการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า

1. จะต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากน้อย

2. ในกิจการที่ท้องถิ่นได้รับไปดำเนินการนั้น กิจการดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายของรัฐ

3. การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว เป็นเพียงการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครอง ให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้น มิได้กระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจทางการเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ (Federalism)

สำหรับข้อดีและข้อเสีย ของการกระจายอำนาจการปกครองนั้น ประยูร กาญจนดุล (2535 : 176 - 178) สรุปไว้ดังนี้

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น	1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้
2. มีการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก	2. ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าแก่ประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศได้
3. การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น	3. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจที่โดยไม่สมควรได้
	4. การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ

ข้อสังเกตสองประการที่ ประยูร กาญจนดุล กล่าวถึง หลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจ และข้อแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจการปกครองกับการกระจายอำนาจ ทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นกรณีที่อาจสร้างความสับสนให้กับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น กับนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน โดยท่านได้อรรถาธิบายความแตกต่างในทั้งสองประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก กล่าวถึง ความแตกต่างหลักการกระจายอำนาจปกครองก็คือ (ประยูร กาญจนดุล. 2535 : 168 - 169)

1. หลักการแบ่งอำนาจเป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับ บัญชา และวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลาง ไปมอบให้ แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ของส่วนกลาง

2. ที่มาของเจ้าหน้าที่ ตามหลักการแบ่งอำนาจ เจ้าหน้าที่ได้มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองได้มาจากการเลือกตั้ง

ในประเด็นนี้ ประยูร กาญจนดุล สรุปว่า หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

เป็นส่วนหนึ่ง ของหลักการรวมอำนาจการปกครองไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง จึงทำให้เห็นข้อที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กับการใช้หลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์สาขาการปกครองท้องถิ่นที่นับรวมเอาหลักการแบ่งอำนาจเป็นส่วนหนึ่งในหลักการกระจายอำนาจด้วย (ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503 และ Hanson อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์. 2517)

ประเด็นที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจปกครองกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ ประยูร กาญจนดุล (2535 : 175 - 177) ได้จำแนกรายละเอียดไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจการปกครอง	การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ
1. เป็นการมอบอำนาจบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการให้ด้วย	1. มีการมอบหมายส่วนหนึ่งแห่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการให้แก่มลรัฐ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐไม่เฉพาะแต่อำนาจในการการปกครองเท่านั้น
2. ย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยว (เอกรัฐ) และในรัฐรวม (สหพันธรัฐ)	2. กระทำได้เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น
3. รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ได้ โดยอาศัยกฎหมายธรรมดาของรัฐ	3. การใช้อำนาจจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยแก้รัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ ซึ่งมลรัฐต่าง ๆ ต้องมีส่วนมีเสียงในการแก้ไขด้วย

จากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดของประยูร กาญจนดุล ทำให้เห็นได้ถึงความแตกต่างที่อาจก่อให้เกิดความสับสนในการใช้ความหมายของคำว่าการกระจายอำนาจ ระหว่างนักนิติศาสตร์ กับนักรัฐศาสตร์ได้เป็นอย่างดี ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า ประเด็นของการแบ่งแยกพรมแดนแห่งการใช้อำนาจดังกล่าวในประเทศไทยนั้น อาจจะมีส่วนเริ่มมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2491 ที่มีการพิจารณาแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ตามกรอบแห่งการแบ่งแยกอำนาจ โดยครั้งนั้น หลวงสรสิทธิยานุการ สมาชิกสภาในขณะนั้นที่เสนอให้มีการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกจากอำนาจบริหารอย่างไรก็ตามในที่สุดแล้วได้มีการลงมติให้หลักสาระสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

จะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ กล่าวว่า ลักษณะนี้เป็นการแยกตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่เป็นการแยกอำนาจ และในขณะเดียวกันท่านยังได้กล่าวถึงการใช้อำนาจตามความหมายของนักนิติศาสตร์ไทยว่า มิได้คิดถึงการแบ่งแยกอำนาจในฐานะที่เป็นหลักการทางรัฐศาสตร์ แต่กลับยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวทางปรัชญาการเมือง และได้มองว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ตายตัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการ สิ่งที่นักนิติศาสตร์ไทยฝังใจอยู่ จึงมิใช่เป็นหลักเกณฑ์ของมองเตสกิเออ แต่เป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจที่นักนิติศาสตร์ไทยเข้าใจในแนวคิดของเราเอง และเป็นผลมาจากวิวัฒนาการมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎร์และผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 (อมร จันทรสมบูรณ์. ม.ป.ป. : 69) กรณีนี้จึงสอดคล้องกับแนวความคิดของวิษณุ เครืองาม (2523 : 172) ที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทย มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) เพราะการแบ่งอำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจบริหาร (Executive Power) เพื่อความสะดวกในการใช้ดุลยพินิจสั่งการในทางบริหารให้ทันการและเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น หาใช่เป็นการแบ่งอำนาจอธิปไตยให้แก่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศไม่ เพราะในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยมิได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจตุลาการลงไปด้วยไม่

พรชัย รัศมีแพทย์ (2535) ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ในหนังสือหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย ว่า การกระจายอำนาจบริหาร (Decentralization) และมี 2 รูปแบบ คือการกระจายอำนาจบริหารเขตแดน (territorial decentralization) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจบริหารทางบริการ (decentralization by service) หรือการกระจายอำนาจบริหารทางเทคนิค หมายถึง การจัดองค์การบริหารโดยใช้ประเภทของกิจการบริการสาธารณะเป็นหลัก

การกระจายอำนาจบริหารทั้ง 2 ประเภท ดังกล่าว มีจุดหมายร่วมกันคือ ให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินกิจการในความรับผิดชอบอย่างอิสระ โดยมีหลักการพื้นฐานแตกต่างกัน เพราะ การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ส่วนการกระจายอำนาจบริหารทางบริการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง

ในประเด็นดังกล่าว พรชัย รัศมีแพทย์ได้กล่าวถึง มาตรการการกระจายอำนาจบริหาร โดยสรุปได้ดังนี้

1. มีการกำหนดเขตแดน และจำนวนประชากร ที่มีความหนาแน่นมาพอสมควร
2. มีการกำหนดกิจการให้ดำเนินการ
3. มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในองค์ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ คือ
   3.1 มีบุคลากรของตนเอง อันได้แก่ องค์กรท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือก

ตั้ง และเจ้าหน้าที่ประจำ

3.2 มีรายได้ของตนเอง อันได้แก่ รายได้ทางตรง และรายได้ทางอ้อม กับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ

3.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.4 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

3.5 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

เมื่อสรุปความในประเด็นความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจจะกล่าวได้ว่า ในทรรศนะของนักนิติศาสตร์นั้น การกระจายอำนาจจะหมายถึง การกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) เท่านั้น ส่วนการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจกับการแบ่งอำนาจ จะหมายถึงการรวมอำนาจ

1.2 การกระจายอำนาจในทรรศนะของสาขารัฐศาสตร์ ในแง่มุมของรัฐศาสตร์ โดยความหมายและลักษณะการแล้ว การกระจายอำนาจจะเกี่ยวพันกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ในแนวคิดของการมีสถานภาพของรัฐ เป็นแบบ Modern State ซึ่ง วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537) กล่าวไว้ว่า กรณีเช่นนี้รัฐจะมีลักษณะ เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิแตกสิทธิแตกต่างจากเอกชน และรัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Soverignty) ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสามารถกระทำได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1. การนิติบัญญัติ (Legislative Function) อันได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน

2. การบริหาร (Executive Function) อันได้แก่การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

3. การตุลาการ (Judical Function) อันได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะใช้อำนาจของรัฐสมัยใหม่หรือรัฐประชาธิปไตย (จรูญ สุภาพ. 2527) จึงบัญญัติการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือให้มีการกระจาย (Distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามลักษณะไปให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้ และแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชา จากองค์กรอื่น

ดังนั้นการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) จึงมิได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และแบ่งแยกมิได้ หรือเป็นการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นการแบ่งแยกตามเหตุผลของเรื่อง แต่หมายถึงการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใด

องค์กรหนึ่ง อันน่าที่จะเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการบริหาร/การปกครอง ด้วยการใช้หลักการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ แก้วสรร อติโพธิ์ (2527) ยังมองอีกว่า ควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้วย เพื่อผลในการพัฒนาประเทศให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยให้ใช้หลักการกระจายอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ลักษณะ อันได้แก่อำนาจอธิปไตยทางการ บริหาร การนิติบัญญัติ และการยุติธรรม ออกไปสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในระดับล่างได้เป็นผู้ผลักดันการพัฒนาประเทศไปสู่ทิศทางที่ต้องการ

ดังนั้น ความหมายของคำว่าการกระจายอำนาจในทรรศนะของแก้วสรร อติโพธิ จึงน่าที่จะหมายถึงการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทต่อการบริหารการเมืองและการปกครองของรัฐประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้กล่าวถึงให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ในอีกหลายลักษณะด้วยกัน เช่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) กล่าวไว้ในแนวโน้มการกระจายอำนาจรัฐไว้ว่า รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น และได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการลดทอนอำนาจบางประการจากศูนย์อำนาจเดิมไปสู่บุคคล ตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นแนวดิ่งหรือแนวนอนก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการปฏิบัติ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2536 : 105) กล่าวไว้ในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ตัดสินใจหรือดำเนินงานแทนสำนักงานใหญ่

แก้วสรร อติโพธิ์ (2527) กล่าวไว้ในบทความชื่อ การมีส่วนร่วมของประชากร : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นการลดขนาด ย่อยขนาดขององค์กรการปกครองระดับต่าง ๆ ในระบบราชการแผ่นดินให้เล็กลง รู้จักเลือกสรรงานที่ผูกพันใกล้ตัว ลงตัวอยู่กับท้องถิ่น มอบให้ท้องถิ่นมีองค์กรปกครองรับเอางานและอำนาจนั้นไปปกครองกันเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ลิขิต ธีรเวคิน (2525) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่า การกระจายอำนาจคือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อมร รักษาสัตย์ (2536) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การแบ่งแยก หรือกระจายอำนาจที่เคยรวมไว้แห่งเดียวกัน หรือที่หน่วยงานเดียวกันมาก่อน ซึ่งเป็น

การมองความหมายของการกระจายอำนาจเทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจแบบอื่น ๆ โดยการอาศัยความหมายของคำว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เพื่อที่จะใช้เป็น เครื่องมือในการทำงานตามหน้าที่หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

อนันต์ เกตุวงศ์ (2517) กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาโดยใช้ความหมายของ A.H.Hanson ไว้ว่า เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลหนึ่ง มอบอำนาจความรับผิดชอบบางส่วนให้กับหน่วยการปกครองในระดับต่ำลงไป

จึงอาจสรุปในประเด็นหลัก ๆ ของความหมายของคำว่าการกระจายอำนาจที่ กำหนดโดยนักวิชาการไทยไว้ได้ว่า การกระจายอำนาจจะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการจากส่วนกลางหรือรัฐให้กับท้องถิ่นหรือบุคคล

2. เน้นที่การให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง

3. เน้นที่องค์กรท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจลงมา จะต้องมีองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้

3.1 มีงบประมาณเป็นของตนเอง

3.2 มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในส่วนของนักวิชาการชาวต่างประเทศ ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) ไว้ดังนี้

Harold Wolman (1990 : 29 - 30) กล่าวไว้ในบทความชื่อ Decentralization: what it is and why we should care เกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจไว้อย่างสั้น ๆ ว่า หมายถึงการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลาง และกล่าวว่า การกระจายอำนาจจะประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร

3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

Edward Wolfers (1985 : 3) กล่าวไว้ในบทความชื่อ Decentalization : Meanings, Forms, Objectives and Methods ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง

1. ลักษณะของการกระทำหรือข้อเท็จจริงที่เกิดจากการดำเนินการในลักษณะ ที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจหรือการลดพฤติกรรมการรวมศูนย์อำนาจ

2. การลดขนาดของรัฐ

Harvey Demine และ Romana E. Malong (1987) กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ในหนังสือชื่อ Decentralization: Area Development in Practice in Asia ไว้ว่า

1. เป็นการทดแทนการใช้กรอบการวางแผนแบบ Top-down Approach ด้วยกรอบการวางแผนแบบ Bottom-up Approach

2. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

Martin Gruberg (1988 : 587) กล่าวไว้ใน The Encyclopedia Americana ไว้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการปฏิบัติงานไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนปฏิบัติการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

โดยสรุป ในประเด็นของการกำหนดความหมายของนักวิชาการชาวต่างประเทศจะพบว่า การกระจายอำนาจจะประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจการปฏิบัติงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค
2. การลดขนาดของรัฐ
3. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

และเมื่อนำประเด็นต่าง ๆ ในการกำหนดความหมายของการกระจายอำนาจทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการชาวต่างประเทศมาผนวกรวมกันจะได้ว่า **การกระจายอำนาจหรือการกระจายตัวของอำนาจรัฐ หมายถึง**

1. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

2. เน้นที่การให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเอง

3. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การที่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางทำให้เกิดการลดขนาดของอำนาจอธิปไตยจากรัฐส่วนกลางและมีองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้

4.1 มีงบประมาณเป็นของตนเอง

4.2 มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง

4.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. หลักการ และรูปแบบของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงหลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจอาจกล่าวได้ในรายละเอียดของประเด็นดังกล่าวได้ดังนี้

1. หลักการของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า

เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1) เป็นกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งวัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จ

2) เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไรภายใต้ขอบเขตที่วางไว้ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

3) เป็นการการกระจายความรับผิดชอบในผลงานที่ได้กระทำไปนั้นไปสู่ผู้รับอำนาจ ซึ่งผิดกับนัยของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการมอบอำนาจ (Delegation) ที่ผู้มอบอำนาจยังคงรับผิดชอบการใช้อำนาจนั้น ๆ ของผู้รับมอบอำนาจอยู่

อนันต์ เกตุวงศ์ (2517) กล่าวถึงวิธีการและเหตุผลที่เชื่อว่าการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศโดยจำแนกลักษณะไว้ดังนี้

<u>ในแง่วิธีการ</u> อนันต์ เกตุวงศ์ กล่าวว่า เป็นการให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยท้องถิ่นต้องมีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำไปใช้ และสร้างความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

<u>ในส่วนของเหตุผล</u> อนันต์ เกตุวงศ์ ได้แจกแจงในรายละเอียดไว้ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางทั้งงานประจำและงานพัฒนา

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ดำเนินการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณจากภาษีของตนเองได้อย่างเต็มที่

3. องค์กรการปกครองท้องถิ่นสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างฉับพลัน และดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

4. เป็นแหล่งฝึกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารและการเมือง

5. ช่วยสร้างผู้นำทางการเมืองและพัฒนาศักยภาพของเขาเหล่านั้นโดยใช้เวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึก

6. เป็นโครงสร้างการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความเชื่อถือศรัทธาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

7. เป็นการสร้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นให้มีความมั่นคง

แข็งแกร่งที่จะสามารถทำงานการเมืองได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในลักษณะของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution)

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2537) กล่าวถึงข้อพิจารณาประกอบหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

1. การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐหรือนโยบายของรัฐซึ่งรัฐต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารด้วย

2. ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยพิจารณาพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นที่จะกระจายอำนาจ

3. ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรจะกระจายอำนาจด้วยว่าควรกระจายอำนาจในรูปใด

4. ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมืองหรือชนบท เพราะการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร กล่าวต่อในที่สุดว่า ข้อพิจารณาทั้งสี่ข้อเป็นหลักพื้นฐานในขีดความสามารถในการปกครองตนเอง ซึ่งนอกจากที่รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานทั้ง 4 แล้ว รัฐต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

<u>หลักการ</u>ของการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้คือ

1. ให้มีการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหาร ลงไปยังหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4. ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลบรรยากาศของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

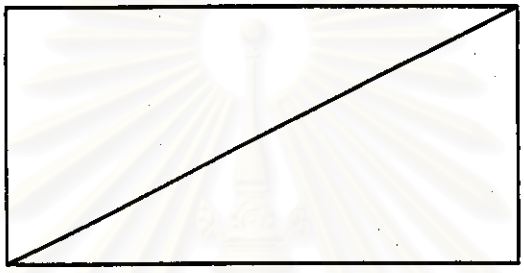
5. ต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนประเมินได้ และต้องมีการตระเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอแก่การดำเนินการ

โดยสรุป ปรัชญา เวสารัชช์ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

เศรษฐกิจ : การกระจายอำนาจจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศได้มีผู้กล่าวถึงหลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

Harold Koontz และ Weihnich (1988 : 218) ได้เสนอแผนภาพความสัมพันธ์ ระหว่างการกระจายอำนาจและการรวบอำนาจไว้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ

Burack และ Mathys (1983 : 569) แยกการกระจายอำนาจออกเป็น 2 กรณีคือ

1. การกระจายอำนาจหน้าที่ (Decentralization of Authority) คือ แนว โน้มในการกระจาย (Disperse) อำนาจหน้าที่การตัดสินใจในโครงสร้างขององค์การ

2. การกระจายการทำงาน (Decentralization of Performance) คือ การ กระจายหรือแบ่งปันหน้าที่และอำนาจ (Function and Power) จากผู้มีสิทธิอำนาจส่วนกลางไปยังเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในส่วนภูมิภาค

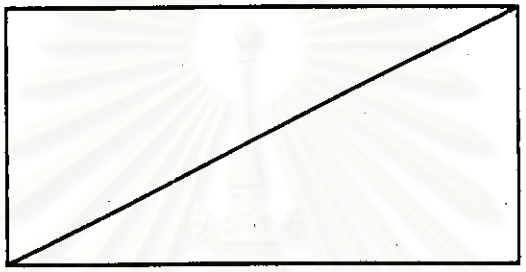
สำหรับกรณี Delegation of Authority นั้น Burack และ Mathys กล่าวว่าเป็นการให้ Decision - making power หรือ Discretion Power จากหัวหน้างานไปยังผู้ร่วมงาน และกำหนดผลที่คาดหวังจากผู้ร่วมงานโดยการกำหนดให้ทำ (Assignment of Tasks) แล้วมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำแทนในการทำงานนั้นให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่แตกต่างไปจากความหมายของการกระจายอำนาจ

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ จะจำแนกแนวความคิดของนักวิชาการทั้งหลาย โดยสรุปได้ดังนี้

เศรษฐกิจ : การกระจายอำนาจจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศได้มีผู้กล่าวถึงหลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

Harold Koontz และ Weihnich (1988 : 218) ได้เสนอแผนภาพความสัมพันธ์ ระหว่างการกระจายอำนาจและการรวบอำนาจไว้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ

Burack และ Mathys (1983 : 569) แยกการกระจายอำนาจออกเป็น 2 กรณีคือ

1. การกระจายอำนาจหน้าที่ (Decentralization of Authority) คือ แนว โน้มในการกระจาย (Disperse) อำนาจหน้าที่การตัดสินใจในโครงสร้างขององค์การ

2. การกระจายการทำงาน (Decentralization of Performance) คือ การ กระจายหรือแบ่งปันหน้าที่และอำนาจ (Function and Power) จากผู้มีสิทธิอำนาจส่วนกลางไปยังเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในส่วนภูมิภาค

สำหรับกรณี Delegation of Authority นั้น Burack และ Mathys กล่าวว่าเป็นการให้ Decision - making power หรือ Discretion Power จากหัวหน้างานไปยังผู้ร่วมงาน และกำหนดผลที่คาดหวังจากผู้ร่วมงานโดยการกำหนดให้ทำ (Assignment of Tasks) แล้วมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำแทนในการทำงานนั้นให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่แตกต่างไปจากความหมายของการกระจายอำนาจ

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ จะจำแนกแนวความคิดของนักวิชาการทั้งหลาย โดยสรุปได้ดังนี้

ส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจตามแนวคิดของแต่ละฝ่าย สรุปได้ว่า

2.1 เป็นรูปแบบของคณะกรรมการในท้องถิ่น ดูแลแก้ปัญหาท้องถิ่นเอง

2.2 เป็นรูปแบบของการนำทรัพยากรท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคมาใช้ประโยชน์โดยตรง อันเป็นการมองว่าการกระจายอำนาจเกี่ยวพันกับการป้องกันปัญหาเศรษฐกิจโดยตรง

ประทาน คงฤทธ์ศึกษากร (2537) ได้มองรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. การแบ่งอำนาจให้ข้าราชการไปปฏิบัติการแทน อันเป็นการกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติการในเขตพื้นที่ต่างๆ แทนรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มีแนวความคิดว่า ควรใช้ในเขตพื้นที่ที่การปกครองนั้น ๆ ยังมีสภาพเป็นชนบทหรือเศรษฐกิจพื้นฐานยังไม่ดีพอหรือยังไม่มีรายได้เพียงพอที่จะปกครองตนเองได้ รัฐจึงยังต้องเข้าไปมีส่วนที่จะช่วยในการบริหาร โดยดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

1.1 รัฐต้องให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจ เพื่อการกระจายอำนาจออกไปเพื่อการตัดสินใจการดำเนินการต่าง ๆ รวดเร็วขึ้น

1.2 รัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ตามโครงการและความจำเป็นในการปกครองและบริหาร

1.3 รัฐแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เองรัฐซึ่งเป็นข้าราชการไปบริหารหรือปกครองแทนรัฐบาลกลาง

1.4 การบริหารหรือการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นไปตามนโยบายคำสั่งหรือระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางกำหนด

การบริหารในลักษณะนี้จึงเป็นการบริหารโดยข้าราชการ ที่ปลอดจากการเมือง และสามารถเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหาร หรือ Local State Government

2. การให้อำนาจประชาชนปกครองตนเอง เป็นการเน้นการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารไปให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ปกครองตนเอง โดยดำเนินการดังนี้

2.1 จัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมือง

2.2 จัดให้มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองท้องถิ่น

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อการปกครองตนเอง

2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้และอำนาจจัดทำงบประมาณของตนเอง

2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติและมีอำนาจบังคับใช้

2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในทางการเมือง

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า Local Self Government ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาด้วยว่าจะใช้รูปแบบใดจึงจะเหมาะสม และเกิดผลดีต่อการปกครองประเทศมากที่สุด

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2503) กล่าวถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการปกครองไว้ว่า โดยหลักการแล้วเป็นความคิดที่เกิดจากตัวประชาชนเอง เพราะการศึกษาดีขึ้น การสื่อสารคมนาคมดีขึ้น จึงทำให้ประชาชนมีการเรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง นอกจากนี้ ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ยกคำบรรยายเรื่องเทศบาลและสาธารณูปโภคของ มจ. สกลวรรณากร วรวรรณ ในส่วนที่ว่าด้วย การกระจายอำนาจไว้โดยสรุปได้ดังนี้

ความหมาย : การปกครองซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานเป็นอิสระในการกระทำบางอย่างแต่ต้องในความดูแลของราชการส่วนกลาง ดังนั้นโดยความหมายแล้วการกระจายอำนาจการปกครองจะต้องประกอบด้วย

1. องค์กรปกครองที่มีอำนาจกระทำการเป็นอิสระไม่มากก็น้อย
2. ราษฎรในท้องที่มีส่วนในการปกครองไม่มากก็น้อย มิฉะนั้นก็จะเป็นการปกครองตนเองไม่ได้

ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศ Wolman (1990) กล่าวถึงลักษณะของการกระจายอำนาจว่า สามารถที่จะพิจารณาได้จาก

1. ขอบเขตของการประกอบกิจกรรมสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น
2. ความมีอิสระเป็นของตนเองในการกำหนดกฎหมาย
3. ความมีอิสระในการจัดสรรทรัพยากรของตนเอง
4. ระดับของความมีอิสระในการบริหารการเงินของรัฐ

Wolfers (1985) กล่าวว่าการกระจายอำนาจทางการปกครองจะเกี่ยวข้องกับ

1. การกระจายตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบริการของรัฐ

2. การกระจายตัวของอำนาจรัฐและอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ

2.1 การให้อำนาจ (Devolution) หรือเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

2.2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

Hanson (อ้างในอนันต์ เกตุวงศ์. 2517) จำแนกลักษณะของการกระจายอำนาจออกเป็น 2 รูปแบบคือ

1. การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชา เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Bureaucratic Decentralization ซึ่งจำแนกเป็น

1.1 Hierarchical Decentralization เป็นการกระจายอำนาจของหน่วยงานด้านการบริหาร เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถกระทำการตัดสินใจบางอย่างได้ แบ่งเป็น

1.1.1 การกระจายอำนาจตามสายบังคับบัญชาภายในองค์การที่อยู่ส่วนกลาง (Within a centrally-located organization)

1.1.2 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาโดยทั่วไป (Peripherally-located agencies of the organization)

1.2 Extra-hierarchical Decentralization การกระจายอำนาจตามภารกิจงาน โดยการตั้งหน่วยงานทางบริหารขึ้นเป็นพิเศษ (ad hoc Administration Agencies) โดยอาศัยกฎหมายตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ ซึ่งอาจอยู่ในหรือนอกสายการบังคับบัญชาและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก

ลักษณะทางการใช้อำนาจจึงเป็น Deconcentration กับ Delegation และ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Democratic Decentralization จำแนกเป็น

2.1 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรที่มีการเลือกตั้ง โดยประชาชนในเขตภูมิศาสตร์ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะแตกต่างกันตามแต่นโยบายของส่วนกลาง และสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนบางอาชีพ โดยไม่คำนึงถึงบุคคลจะอยู่ในเขตใด

ดังนั้นในกรณีนี้ การโอนความรับผิดชอบ หรือการให้อำนาจ (Devolution) บางอย่างของรัฐบาลกลางให้แก่องค์การในระดับต่ำ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล

ที่ได้รับเลือกมาโดยประชาชนในเขตใดเขตหนึ่ง หรือโดยประชาชนที่มีหน้าที่การงานลักษณะเดียวกัน ความรับผิดชอบและอำนาจขององค์การนี้ได้มาโดยวิธีการต่าง ๆ กัน ลักษณะของการใช้อำนาจแบบนี้ องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจ ซึ่งต่างจากแบบแรกที่ผู้ใช้อำนาจจะเป็นข้าราชการที่ส่วนกลางแต่งตั้งมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค

G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ในหนังสือชื่อ Dencentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries ในปี 1983 ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentation)

2. การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to semiautonomous or parastatal agencies)

3. การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to local governments)

4. การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernment institutions)

United Nation ได้รายงานถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ในรายงานชื่อว่า Decentralization for National and Local Development สรุปถึงรูปแบบของการ กระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ (Authority) ไว้ได้ 3 รูปแบบดังนี้ 1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentation) 2) การมอบอำนาจ (Delegation) และ 3) การให้อำนาจ

ดังนั้น ในประเด็นของรูปแบบการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า มีปรากฏถึง 3 รูปแบบด้วยกันคือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentation)

2. การมอบอำนาจ (Delegation)

3. การให้อำนาจ

ทำให้เห็นได้ว่า รูปแบบของการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายความหมายในคำ ๆ เดียว ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความสับสน ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า การกระจายตัวของอำนาจรัฐ เป็นคำรวมของรูปแบบการกระจายอำนาจ

3. แนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทย

ในส่วนของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทย เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) กล่าวถึงระบบบริหารการศึกษาของไทยและลักษณะบางประการของการจัดการศึกษาของไทยว่า ระบบบริหารการศึกษาของไทยมีลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือ ส่วนท้อง

ถิ่นมีอำนาจเต็มและรับผิดชอบการจัดการศึกษา ฝ่ายบริหารในระดับชาติมีอำนาจเต็มควบคุมรับผิดชอบการศึกษา มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารระดับชาติควบคุมนโยบายใหญ่ ส่วนการจัดการศึกษามอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนลักษณะบางประการของการจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมานั้น เกรียง เอี่ยมสกุล กล่าวไว้ดังนี้

1. มีลักษณะเป็นการจัดการศึกษา แบบระบบรวมอำนาจ

2. ในระบบบริหารการศึกษาของไทย ข้าราชการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายหลักและราษฎรไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย

3. ข้าราชการการเมืองเข้ามาดูแลการศึกษาอย่างใกล้ชิด ก่อให้เกิดการแทรกแซงได้

4. การศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติ

5. มีการเปิดโอกาสและช่วยเหลือแก่เอกชนในการเปิดโรงเรียนของเอกชนอย่างกว้างขวาง

6. ระบบการศึกษาของไทยเป็น Single Track System ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน

7. ไม่มีการเตรียมบุคลากรบริหารการศึกษาก่อนปฏิบัติงาน

8. ยังไม่มีการยอมรับ Leadership ของผู้ที่อยู่ในวงการศึกษาด้วยกัน

แนวคิดดังกล่าวได้มีผู้กล่าวถึงอีกเช่น ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง (2522) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตราบที่โอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา องค์การบริหารการศึกษาในท้องถิ่นต้องจัดรูปแบบและการปฏิรูปให้สอดคล้องกับแนวคิดด้วย โดยต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีขีดความสามารถในการบริหารงานด้วยกำลังผู้คนและงบประมาณของตนเอง นอกจากนี้ ประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทและโอกาสในการดำเนินงานบริหารของท้องถิ่นโดยอิสระ ซึ่งอาจมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีลักษณะของการเป็นองค์การที่เป็นพลังเสริมสร้างประชาธิปไตยในส่วนท้องถิ่นอย่างเด่นชัด การจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องไม่เอาเรื่องอำนาจและผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง และท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของเอกภาพทางการบริหารและการจัดการศึกษาในที่สุด

จากผลรวมการศึกษาดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษามาโดยตลอด เหตุการณ์ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การปรากฏข้อความต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจชนิดและประเภทต่าง ๆ ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมาตราบจนถึงปัจจุบัน (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536 และ สิปปนนท์ เกตุทัต. 2517)

ในส่วนของข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) ใช้ประสบการณ์ในการบริหารการศึกษาของท่าน กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการบริหารการศึกษาด้วยระบบการรวมอำนาจ และชี้ข้อสังเกตบางประการของการบริหารการศึกษาด้วยวิธีการกระจายอำนาจและแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

1. ข้อดีข้อเสียจากข้อเท็จจริงบางประการของการรวมอำนาจในการบริหารการศึกษา

1.1 แนวทางบริหารการศึกษาเป็นแบบเดียวกันมีมาตรฐานแบบเดียวกัน

1.2 การรวมอำนาจในการบริหารการศึกษา สอดคล้องกับจิตใจของคนไทยและระบบการบริหารประเทศที่ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากนัก

1.3 สร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่อาชีพ ในแง่ของขวัญและกำลังใจของบุคลากร

1.4 ช่วยให้การศึกษาขยายตัวในเชิงปริมาณเป็นอย่างมาก

1.5 ทำให้งานล่าช้า เพราะปริมาณงานมากและระเบียบการต่าง ๆ ไม่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะงาน

1.6 ไม่สามารถควบคุมส่งเสริมหรือแก้ปัญหาการบริหารในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลได้

1.7 ก่อให้เกิดการเพิกเฉย ละทิ้งภารกิจในหน่วยงานบางหน่วยได้

2. ข้อสังเกตบางประการของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.1 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นหลักการบริหารการศึกษาที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

2.2 ผลของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับ

2.2.1 เจตนารมย์ของการเปลี่ยนแปลง

2.2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจ

2.2.3 ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และลักษณะนิสัยของบุคลากรของหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจ

2.2.4 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมาสนับสนุน

2.2.4.1 ความรู้ความเข้าใจในเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของครู

2.2.4.2 ศรัทธาของครูและประชาชน

2.2.4.3 ความร่วมมือของครู

2.2.4.4 ความเชื่อถือของประชาชน

2.2.4.5 กำลังงบประมาณในท้องถิ่น

2.2.4.6 การประสานงานของเจ้าหน้าที่ทั้งสองระดับ

2.2.4.7 มาตรการที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของทั้งสองระดับที่จะกระทำต่อกันได้อย่างสอดคล้องกัน

3. ความเห็นของเกรียง เอี่ยมสกุล ที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวพบว่า ในระยะแรก ๆ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจะมีความกระทบกระเทือนต่อมาตรฐานและคุณภาพของการศึกษา การดำเนินการจึงต้องใช้เวลา โดยอาจต้องทำความเข้าใจกัน อาจต้องปรับปรุงแก้ไขวิธีการต่าง ๆ ในอนาคต อย่างน้อยก็พยายามนำวิธีการต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจขึ้นให้สอดคล้องกับวิธีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิฉะนั้นแล้วผลร้ายก็จะเกิดกับเด็ก

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ (2536) ได้สรุปข้อดีข้อเสียของการรวมและการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้

ลักษณะ	ข้อดี	ข้อเสีย
การรวมอำนาจ	1.เหมาะสำหรับประเทศที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาที่ดีพอที่จะจัดการศึกษาด้วยตนองได้ 2.มีโอกาสสร้างมาตรฐาน(Standardized Provision) ได้ 3. ก่อให้เกิดความเสมอภาคของการได้รับทรัพยากรทางการศึกษาในแต่ละหน่วยงานทางการศึกษา กรณีดังกล่าวรวมถึงการกำหนดหลักสูตรในลักษณะ Unified Curricular คุณภาพทางการฝึกหัดครู การโยกย้ายเลื่อนไหลของนักเรียนมีความสะดวกเพราะเป็นระบบเดียวกัน 4. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้รับบริการการศึกษาในลักษณะเดียวกัน 5. หน่วยงานการศึกษาได้รับสิ่งอำนวย	1.ก่อให้เกิดการล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ 2.ขาดการส่งเสริมลักษณะนำ (Leadership Function) เพราะต้องรอคำสั่งการจากส่วนกลาง 3. การจัดสรรทรัพยากรทางการการศึกษา มักไม่เป็นไปตามตามหลักการที่กำหนด 4. ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

I 1753673X

	ความสะดวกในบางลักษณะ 6. สามารถสร้างให้มีมาตรฐานเดียวกัน (Uniforming of Standard) และมีโอกาสเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) ในระบบการศึกษา	
การกระจายอำนาจ	1. ทำให้การบริการสาธารณะเป็นไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น 2. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น 3. ท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบต่ออนาคตทางการศึกษาของเยาวชน อันเป็นผลทางการอบรมสั่งสอนของท้องถิ่นนั้น ๆ 4. สามารถปรับปรุงนโยบายทางการศึกษาให้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของแต่ละท้องถิ่น 5. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น 6. ผลิตคนได้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น	1.ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นไม่อาจสร้าง Uniformity of Standard และ Equality of Opportunity ทางด้านการศึกษาได้ 2. ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำให้คุณภาพและระดับของการจัดการศึกษาไม่อาจจัดให้มีเหมือนกันได้ทั่วประเทศ

ในประเด็นนี้จึงอาจสรุปได้ถึงข้อดีและข้อเสียของการกระจายตัวของอำนาจรัฐได้ว่า น่าจะมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย หากภาครัฐได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รองรับไว้

4. ประสบการณ์ของการจัดการศึกษาด้วยรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาตามอรรถประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว จะพบว่าหากการกระจายอำนาจบังเกิดผลสูงสุดแล้ว ผู้ที่จะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับ Autonomy ในการจัดการและบริหารการศึกษานั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาในด้านกำหนดเวลาแล้ว จะพบว่าการกระจายอำนาจดังกล่าวน่าจะเร่งกระทำโดยเร็วที่สุด แต่ต้องพิจารณาความ

พร้อมและความเหมาะสมของท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารงานและการจัดการที่หยิบยืมรูปแบบของการจัดการเชิงธุรกิจที่เน้นการแข่งขันมาใช้ในที่สุด

สำหรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา บนพื้นฐานของการปกครองตนเองของชุมชนในท้องถิ่นนั้น จะสามารถเปรียบเทียบผลที่ได้จากการดำเนินงานไปแล้วในต่างประเทศทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาและการวิจัยดังกล่าวสามารถที่จะบ่งบอกถึงแนวทางการปฏิบัติบางประการที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้ แง่มุมดังกล่าวนี้อาจกล่าวถึงในแง่ของลักษณะการนำไปใช้และผลของการปฏิบัติได้ดังนี้

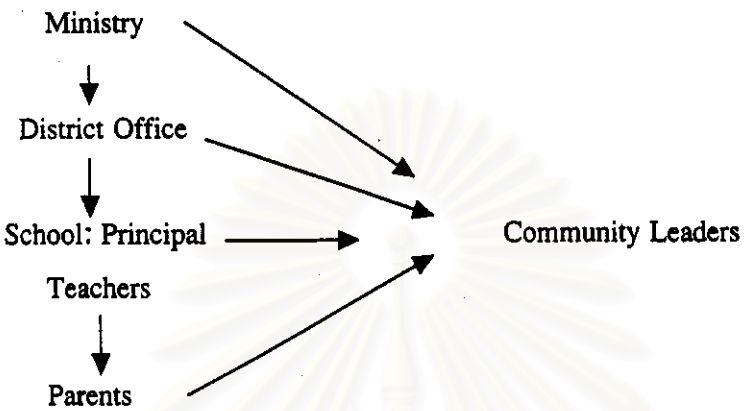
1. ด้านลักษณะการนำไปใช้ แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ กานา ประเทศแถบลาตินอเมริกา เป็นต้น ผลงานที่ศึกษาในเชิงลักษณะของผลการนำหลักการกระจายอำนาจไปใช้ในการจัดการศึกษาที่น่าสนใจคือ ผลงานการวิจัยของ Riaz (1992) ซึ่งศึกษาถึงผลการนำการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้จากปากีสถานเขาพบว่า จาก Model การจัดการศึกษาของปากีสถานที่ใช้หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขึ้น การปฏิบัติงานจะต้องเป็นการทำงานประสานกันระหว่างระดับบน - ล่าง กับเป็นการประสานงานกันระหว่างนักวางแผน นักบริหารครูและชุมชน ในด้านต่าง ๆ คือ หลักสูตร งบประมาณ และเทคนิควิธีสำหรับการบริหารนั้นจะอยู่ในลักษณะที่เป็น Bottom - up Approach กับมอบอำนาจให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ในกิจกรรมสวัสดิการสังคมดังกล่าว ผลงานการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับผลงานของ Joseph Mankoe และ Bill Maynes (1994) ที่ศึกษาการกระจายอำนาจในกานาและพบว่า โครงสร้างการกระจายอำนาจอยู่ในลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ White (1990) พบว่า การกระจายอำนาจจะเป็นกลไกช่วยให้บุคลากรในโรงเรียนมีความสามารถในการดำเนินงานด้วยตนเองได้ดีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้าน กำหนดนโยบาย

สำหรับประเด็นของลักษณะการใช้นั้น มีผู้ขนานนามของลักษณะการกระจายอำนาจไว้หลายชื่อด้วยกัน โดยต่างฝ่ายต่างมีความหมายของคำเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นการให้อิสระในการดำเนินเองงานโรงเรียน (Autonomy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตัดสินใจ (Decision - making) อาทิเช่น

1. School - Based Decision Making (Jane L.David. 1994)
2. School Decision Making (White. 1990)
3. School Decentralization (Ravitch and Grant. 1975)
4. Site - Based Managemeent (Mccown. 1993)

ซึ่งจะทำให้เห็นลักษณะโครงสร้างของการจัดองค์การได้เป็นอย่างดีว่า มีลักษณะเป็น Bottom - up Approach และมี Community เป็นฐานรองรับอย่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่ง Mankoe และ Maynes (1994) ได้สร้างเป็น Model ไว้ดังนี้



แผนภาพที่ 2 แสดงปฏิสัมพันธ์ของโครงสร้างของการจัดองค์การตามแนวคิดของ Mankoe และ Maynes

Model นี้จะใกล้เคียงกับ Model ของประเทศไทย แต่ความชัดเจนของปฏิสัมพันธ์ ระหว่าง Community Leaders ของไทยยังไม่ชัดเจนเท่ากับของ Mankoe และ Maynes เท่านั้น เพราะในกรณีของไทย ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจของส่วนราชการ มิใช่บนพื้นฐานของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับส่วนราชการจึงค่อนข้างหลวม และอาจถูกภาคราชการดูดกลืนได้ง่าย

2. ด้านผลที่ได้จากการนำไปใช้ พบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ผลกระทบทั้งที่น่าพอใจและไม่น่าพอใจ โดยอาจจำแนกได้เป็น

2.1 ส่วนที่สร้างความพึงพอใจ Fowkes และคณะ (1983) พบว่า Community - Based Educational Networks เป็นกลไกในการเพิ่มปริมาณผู้ช่วยแพทย์ในเขตพื้นที่อ่าวแปซิฟิก มลรัฐแคลิฟอร์เนียใต้ และ John Thomas (1991) พบว่า ในระยะแรกของการดำเนินการผู้บริหารจะมีความขัดแย้งในบทบาทของตนเอง แต่ก็พบว่า Site - Based Share Decision - making ก็ให้ประโยชน์แก่ตนเองเช่นกัน ในการนี้ Peter Sleeger, Theo Bergen และ Jan Giesbers (1983) พบว่า เมื่อให้โรงเรียนได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายด้านวิชาการแล้วจะทำให้ประสิทธิภาพทางวิชาการของโรงเรียนสูงขึ้น ซึ่งกรณีเดียวกัน White (1990) ก็ค้นพบความสำเร็จในลักษณะนี้เช่นกัน โดยพบว่า ครูมีการตัดสินใจในด้านการกำหนดนโยบายด้านหลักสูตรมากที่สุด กับพบว่ามีอุปสรรคใน 3 ด้านคือ เวลาที่จำกัด งบประมาณและการอบรม โดยมีปัจจัยเอื้อในความสำเร็จดังกล่าวอีก 5 รายการ คือ ขวัญและ

กำลังใจของครู การให้ข้อมูลสารสนเทศ การประชาสัมพันธ์ การปรับแรงจูงใจของนักเรียน และการร่วมรักษาครู

นอกจากนี้ Lyndsay Cornor (1977) กล่าวเสริมว่าการกระจายอำนาจจะทำให้โรงเรียนตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้นและเป็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับ Revitch และ Grant (1975) ด้วยเช่นกัน

2.2 ในส่วนที่ไม่สร้างความพึงพอใจหรือกระทำได้น้อย จะพบได้จากผลงานการวิจัยของ McGinn และ Street (1986) ที่พบว่า การนำนโยบายนี้ไปใช้ในเปรู ชิลี และเมกซิโก พบว่า รัฐมีแนวโน้มของการกระจายอำนาจให้กับกลุ่มที่สนับสนุนตนเองมากกว่า ซึ่งเป็นการเล่นพรรค เล่นพวกอย่างชัดเจน นอกจากนี้ Cummings (1988) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจไปศรีลังกา และนำเสนอในที่ประชุมโครงการ BRIDGES ว่า ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจ การเมือง จึงทำให้ผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่เป็นที่น่าพอใจนัก

นอกจากนี้ Prawda (1993) พบว่า ในประเทศทางแถบลาตินอเมริกาเช่น อาร์เจนตินา ชิลี โคลัมเบีย และเม็กซิโก นั้น เบื้องหลังของการปฏิรูปการศึกษาคือ การเงินที่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรอำนาจ และเพิ่มเติมว่ารูปแบบการจัดการศึกษาไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้สำเร็จเสมอไป และคุณภาพของการศึกษาก็ไม่ได้สูงขึ้นในระหว่างการกระจายอำนาจ ซึ่ง Prawda เองก็ไม่ได้เสนออะไรเพิ่มเติมอีกเช่นกัน

ในส่วนนี้มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ประเทศต่าง ๆที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น ซึ่งหากพิจารณาลักษณะสังคมการเมืองตามกรอบความคิดของ Almond และ Verba (1963) ก็จะพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเหล่านั้นยังคงมีสภาพทางวัฒนธรรมในสังคมแบบสังคมไพร่ฟ้ามากกว่าที่ จะเป็นสังคมแบบมีส่วนร่วม จึงอาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการขัดขวางความสำเร็จของการใช้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และอาจกล่าวได้ว่า เป็นปกติวิสัยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่เห็นคุณค่าของการพัฒนาทางการเมือง ด้วยการศึกษาเพียงรูปแบบ (Appearance) โดยไม่คำนึงถึงสาระสำคัญ (Substance) และผลที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศชาติในอนาคต

การนำหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปใช้นั้น แม้ในต่างประเทศก็มิใช่ว่าจะประสบกับความสำเร็จในทุกกรณีไป หากแต่ยังเกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างเช่นกัน กรณีดังกล่าว Tolbert (1980)ได้ทำการวิจัยถึงปัญหาการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาจากประเทศโบลิเวียระหว่างปี 1952 - 1980 ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความพยายามในการรักษาสถานภาพ (Status Quo) และความพยายามในทางคงสภาพการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานระดับรองลงไป จึงทำให้ค่อนข้างยากต่อการปฏิบัติ Mankoe และ Maynes (1994) ได้ศึกษาเหตุการณ์ในกรณีเดียวกันในกานาพบว่า การตระหนักในความเป็นเจ้าของ

อำนาจและความไม่ชัดเจนในระดับของการมอบอำนาจก็เป็นอุปสรรคหนึ่งเช่นกัน ประเด็นนี้มุ่งพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในระดับโรงเรียนจะพบปัญหาค่อนข้างน้อย

สำหรับในระดับโรงเรียน David (1994) ได้ตรวจสอบกรณีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในมลรัฐเคนตักกี้ พบว่า

1. ในช่วงแรกของการดำเนินการ ประชาชนยังไม่มั่นใจมากนักที่จะทำงานในรูปคณะกรรมการ แต่เมื่อได้รับการฝึกอบรมแล้วเขาสามารถที่จะกระทำได้ และจัดได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญในการดำเนินงานเลยทีเดียว

2. สิ่งที่คณะกรรมการต้องตัดสินใจคือ การแก้ไขความขัดแย้ง การจัดครู การจัดหลักสูตร การบริหาร การเรียนการสอนและการงบประมาณ ปัญหาที่พบคือปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณเพราะขาดบุคลากรและเทคนิควิธีการ

3. การเชื่อมโยงในกระบวนการตัดสินใจจะเกิดกับครูในช่วงเปลี่ยนผ่านโดยเฉพาะในด้านที่จะให้ครูเป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการบริหารหลักสูตรเอง กับการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของคณะกรรมการสำหรับการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดการ

ดังนั้นเมื่อนำมาพิจารณาโดยสรุป จะพบว่า การกระจายอำนาจเป็นกลไกหนึ่งของการพัฒนาประเทศชาติที่ใช้ชุมชน (Community) เป็นฐานในการปฏิบัติเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้น ๆ ต้องเป็นไปอย่างจริงจัง ต้องมีการกระจายอำนาจออกไปอย่างแท้จริงทั้งรูปแบบ (Form) และสาระสำคัญ (Function) จึงจะทำให้ผลของการปฏิบัติเป็นไปได้อย่างบังเกิดผลสูงสุดและมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเมืองซึ่งจะอาศัยข้อมูลที่เป็นปรากฏการณ์จริงมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล และเป็นการวิเคราะห์เชิงการเมืองที่อาศัยแนวคิดทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นขอบเขตในการวิจัย ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดต่าง ๆ ในการสร้างกรอบความคิดดังนี้

1. แนวคิดเชิงการเมือง จะเน้นในเชิงอำนาจที่เกี่ยวพันกับอำนาจรัฐที่ใช้ในการจัดการศึกษา และสามารถสรุปผลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Dye. 1992) การใช้แนวคิดเชิงการเมืองเข้ามาอธิบายปรากฏการณ์ในมิติทางการเมืองที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานจึงเป็นการใช้ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์เข้ามาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาทางการเมือง โดยอธิบายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองที่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจ การมีอำนาจ และการแบ่งปันอำนาจ แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างค่อนข้างชัดเจนในมิติทางการเมือง ได้แก่ (สุจิต เจริญรัตนกุล. 2530 และสิทธิพันธ์ พุทธหุน. 2536)

1) แนวคิดว่าด้วยระบบการเมือง มีแนวคิดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้คือ

1.1 แนวคิดของ David Easton ซึ่งให้คำนิยามของระบบการเมืองไว้ว่าเป็นชุดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งสิ่งที่มีค่าถูกแจกแจงโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองไปให้กับมวลสมาชิกในสังคม ซึ่งผู้มีหน้าที่ในการจัดสรรปันส่วนคือ ผู้มีอำนาจหน้าที่อันชอบธรรม ทางการเมืองและการจัดสรรปันส่วนนี้ย่อมมีผลผูกมัดสมาชิกทั้งมวล

Easton ได้เสนอตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของเขาในหนังสือชื่อ A Systems Analysis of Political Life ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานว่า

1. ระบบการเมืองเป็นระบบเปิด คือ เป็นระบบที่ดำรงอยู่ร่วมกับระบบอื่นในสังคม

2. ระบบการเมืองมีสภาพชีวิตที่คล้ายคลึงกับระบบร่างกายของสิ่งมีชีวิต โดยทั่วไปที่สามารถรับรู้ ตอบโต้ต่อสิ่งเร้าและปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ

แนวคิดดังกล่าวอธิบายได้ว่า ระบบการเมืองจะดำเนินไปในลักษณะของการเป็นพลวัตรตามวงจรที่เริ่มจากปัจจัยนำเข้าที่ประกอบด้วยปัจจัยของความต้องการและปัจจัยของ การสนับสนุน ซึ่งมุ่งตรงไปสู่ผู้มีอำนาจหน้าที่ และผู้มีอำนาจหน้าที่จะนำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่ระบบการเมือง ที่ประกอบด้วยประชาคมการเมือง (Political Community) ระบบการปกครอง (Regime) และผู้มีอำนาจหน้าที่ (The Authority) ข้อเรียกร้องจากปัจจัยนำเข้าจะผ่านกระบวนการทางการเมือง และถูกผลิตออกมาเป็นปัจจัยนำออก ซึ่งจำแนกเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ

ปกครองอันได้แก่ กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจปกครอง อันได้แก่ อุดมการ นโยบาย เหตุผล เป็นต้น จากนั้นผลผลิตดังกล่าวจะเข้าสู่วงจรของการป้อนกลับโดยผ่านทางสื่อมวลชนอันเป็นกระบวนการไหลเวียนของข่าวสารระหว่างระบบการเมืองกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจครั้งต่อไปของผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนโยบายครั้ง ต่อไป

1.2 แนวคิดของ Karl Deutsch จากหนังสือของเขาชื่อ The Nerves of Government โดยมองว่า อำนาจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่นำมาใช้เพื่อการก้าวไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ และมองการเมืองว่า เป็นเรื่องของความร่วมมือประสานงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆของมนุษย์เพื่อสร้างสรรสันติสุขซึ่งเป็นเป้าหมายเบื้องต้นของสังคม กับมองว่าระบบการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการ ทำงานของระบบสื่อสาร ดังเช่น Deutsch จึงศึกษาระบบการเมืองในประเด็นของกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้โครงข่ายของระบบการสื่อสาร - การควบคุม ซึ่งระบบการเมืองดังกล่าวจะมี คุณลักษณะพิเศษ 3 ประการคือ

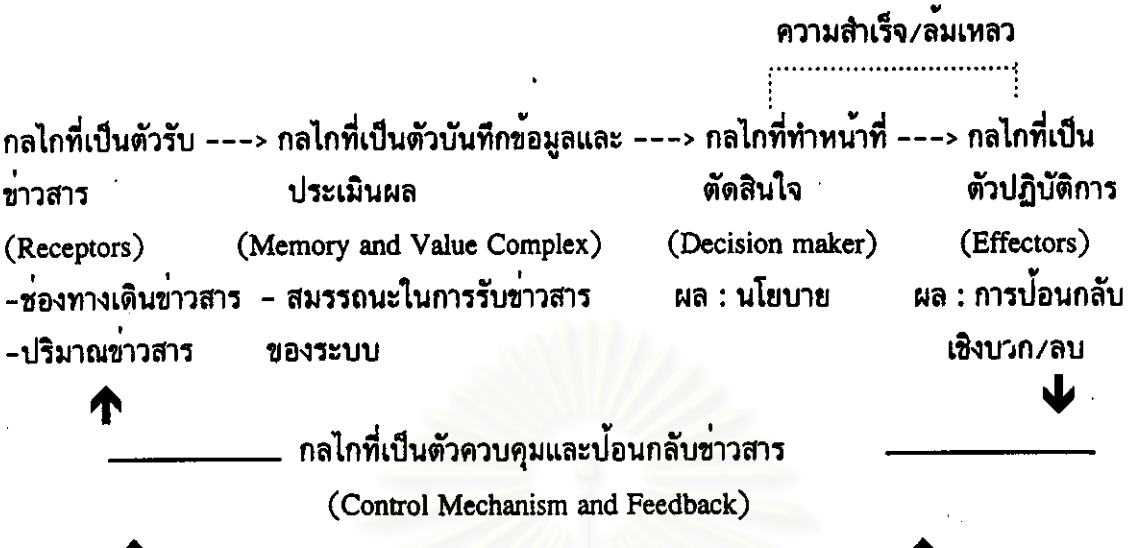
1.2.1 สามารถรับข่าวสารที่หลั่งไหลเข้าสู่ระบบให้ผ่านเข้าไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตีความและแปลข่าวสาร

1.2.2 มีจุดมุ่งหมายของตัวเอง ซึ่งอาจผันแปรตามอิทธิพลของสภาพแวดล้อม

1.2.3 มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการเก็บข่าวสารและมีศูนย์กลางในการตัดสินใจ

แนวความคิดของ Deutsch สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภาพที่ 3 แสดงการวิเคราะห์ระบบการเมืองตามแนวคิดของ Deutsch

แนวคิดดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัยที่เป็นกลไกของการใช้ข่าวสารเข้ามาควบคุมระบบการเมือง ปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วยกลไกที่เป็นตัวข่าวสาร กลไกที่เป็นตัวบันทึกข้อมูล และประเมินผล กลไกที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและกลไกที่เป็นตัวปฏิบัติการอันจะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและล้มเหลวของการกำหนดนโยบายและกลไกในการควบคุมและป้อนกลับของข่าวสาร

Deutsch กล่าวว่า ระบบการเมืองมีแนวโน้มที่จะเสียดุลอยู่เสมอ แต่ระบบจะสามารถรักษาสภาวะดุลยภาพด้วยเงื่อนไขพิเศษดังนี้

1. ระบบจะพยายามปรับตัวไปในทิศทางที่จะลดความตึงเครียดภายในระบบ
2. ระบบจะต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเป้าหมายระยะที่มุ่งไปสู่เป้าหมายและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง
3. ระบบจะต้องมีศักยภาพในการปรับพฤติกรรมและเป้าหมายของตนเอง
4. หากการเปลี่ยนแปลงมีประสิทธิภาพ ระบบก็จะกลับคืนสู่สภาวะสมดุลอีกครั้งหนึ่ง

Deutsch ได้กล่าวถึงอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงไว้ดังนี้

1. ความล้มเหลวในการระดมทรัพยากรสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต่อการก้าวไปสู่เป้าหมายของระบบ

2. การไร้สมรรถภาพในการล่วงรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของระบบ

3. การใช้หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

4. ขาดการบันทึกข้อมูลที่ดีพอ ทำให้ไม่สามารถนำเอาประสบการณ์ในอดีตมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในปัจจุบัน

5. ขาดความสามารถในการปรับนโยบายที่ผิดพลาด

6. ขาดความยืดหยุ่นในการปรับพฤติกรรมและเป้าหมายของตนเองให้เข้ากับการก่อกวนจากสิ่งแวดล้อม

Deutsch กล่าวว่า หากระบบมีอุปสรรคเหล่านี้มาก ระบบก็อาจจะเสียดุลและถึงขั้นพังทลายได้ ดังนั้นผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจึงต้องตระหนักและระลึกอยู่เสมอว่า

1. นโยบายต่าง ๆ ควรต้องมีการยืดหยุ่นและปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้

2. ปัญหาต่าง ๆ ย่อมแก้ไขได้เสมอด้วยวิธีการและความรู้ที่ถูกต้อง

3. ข่าวสารข้อมูลจากแหล่งภายในและภายนอกจะให้ข้อเท็จจริงบางประการที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการตัดสินใจ

โดยสรุป Deutsch กล่าวว่าตัวแบบของระบบการสื่อสารและการควบคุมนี้ นอกจากจะให้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของระบบการเมืองแล้ว ยังจะเป็นผลประโยชน์ต่อผู้มีหน้าที่ตัดสินใจทางการเมือง ในอันที่จะให้ความสำคัญกับข่าวสารต่าง ๆ อีกด้วย

2) แนวคิดว่าด้วยระบบชนชั้นนำ นักรัฐศาสตร์ในแนวคิดนี้ มีความเชื่อว่าผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจภายในระบบการเมืองเท่านั้นที่จะเป็นผู้ปกครองและผู้นำได้ เนื่องจากผู้ปกครองและผู้นำคือ ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของรัฐ โดยจะแสวงหาคำตอบที่ว่า

1. ทำไมคนบางคนหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มจึงมีอิทธิพลและอำนาจมากกว่าคนอื่นหรือกลุ่ม

2. คนหรือกลุ่มคนที่มีอิทธิพลและอำนาจ มีบทบาทอย่างไรในการกำหนดนโยบายและการตัดสินหรือตกลงใจในการแจกแจงผลประโยชน์ภายในระบบการเมือง

3. ลักษณะของผู้ปกครองและผู้นำแตกต่างกันจะมีผลทำให้ระบบการเมืองมีรูปแบบแตกต่างกันอย่างไร

แนวคิดนี้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของนโยบายที่มีผลกระทบต่อ

ขั้นตอนการดำเนินนโยบายอย่างชัดเจนอีกด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการผลักดันประเด็นนโยบาย (Policy Agenda) เข้าสู่กระบวนการนโยบาย แนวคิดนี้นำมาใช้ในการอธิบายถึงลักษณะของการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง (Policy Actors) ในสนามการแข่งขันทางการเมือง (Political Arena) ได้เช่นกัน

นักรัฐศาสตร์ที่มีแนวความคิดเช่นนี้ที่ทรงอิทธิพลต่อนักวิชาการอื่น ๆ ได้แก่ Harold D.Lasswell (1958) และ Robert Dahl (1961) ซึ่งสามารถแจกแจงในรายละเอียด ของแนวความคิดของแต่ละท่านได้โดยสังเขปดังนี้

1. แนวความคิดของ Lasswell เขาเชื่อว่า การเมืองคือการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล โดยท่านได้เขียนปรัชญานี้ไว้ในหนังสือชื่อ Politics : Who Gets What, When and How โดยมองว่าอิทธิพลคือการครอบครองสรรพสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมและผู้มีอิทธิพลหรือผู้นำก็คือ ผู้ที่สามารถครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าไว้เป็นส่วนใหญ่ ในประเด็นนี้ Lasswell ได้จำแนกสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมไว้เป็น 2 ประเภท แยกย่อยได้เป็น 8 ชนิดดังนี้

1.1 สิ่งที่มีคุณค่าเกี่ยวกับสถานภาพและเกียรติยศของปัจเจกบุคคล ได้แก่ อำนาจ ความศรัทธานับถือ ความยุติธรรม และความนิยมชมชอบ

1.2 สิ่งที่มีคุณค่าเกี่ยวกับสวัสดิการและความเป็นอยู่ของปัจเจกบุคคล ได้แก่ ความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่ง ความยุติธรรม และทักษะ

Lasswell อธิบายว่าสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม (Social Values)ทั้ง 8 ชนิด ล้วนแต่เป็นที่ปรารถนาแก่มนุษย์ทุกคนเพราะการครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ดังกล่าวจะทำให้บุคคลมีอิทธิพลและจะส่งผลให้บุคคลอยู่ครอบครองได้มากกว่าผู้อื่น ย่อมเป็นชนชั้นนำทางการเมืองได้มากที่สุดเช่นกัน นอกจากนี้ Lasswell ได้กล่าวอีกว่า มนุษย์ไม่สามารถครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ได้ครบทั้ง 8 ชนิด แต่การที่มนุษย์ผู้ใดมีโอกาสครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมได้มากชนิดกว่า ก็มีโอกาสได้ก้าวเข้าไปครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าชนิดอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น โดยผู้มีอิทธิพลมักจะใช้อิทธิพลของตนในกิจกรรมทางการเมืองเพื่อดึงดูดและรักษาสถานภาพความเป็นผู้ทรงอิทธิพลของตนไว้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้ 1) การโน้มน้าวจิตใจ 2) การใช้กำลังบังคับ 3) การเข้าควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และ 4) การเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับการตัดสินและตกลงใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะจริง ๆ

แนวคิดของ Lasswell จึงทำให้เห็นภาพของกระบวนการทางการเมือง บทบาทและพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายของรัฐนั่นเอง

2. แนวความคิดของ Robert Dahl ซึ่งมีทัศนะทางการวิเคราะห์ระบบการเมืองคล้ายคลึงกับ Lasswell หากแต่ต่างกันที่หน่วยวิเคราะห์ โดย Dahl มองว่าอิทธิพลและอำนาจจะถูกจัดสรรปันส่วนให้กระจายไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

ต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคมพหุนิยม (Pluralistic Society) ซึ่งแม้ว่าอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ จะมีไม่เท่าเทียมกัน แต่ลักษณะของความหลากหลายเช่นนี้จะทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลที่สุด จนถึงกับสามารถครอบคลุมกลุ่มอื่น ๆ ไว้ได้หมด

Dahl ได้อภิปรายแนวความคิดดังกล่าวไว้ในผลงานการศึกษาอิทธิพลและการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลในเมืองเล็ก ๆ เมืองหนึ่งในสหรัฐอเมริกา และนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวในหนังสือชื่อ Who Govern ? ในปี ค.ศ.1961

แนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่เสริมและใช้อธิบายปรากฏการณ์ของการปกครองด้วยวิธีการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) และอาจนำมาใช้อธิบายในปรากฏการณ์ของการต่อสู้ทางการเมือง (Political Struggle) ในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยในบริบททางการเมืองในห้วงเวลาปัจจุบันนี้ได้

Dahl นำเสนอความคิดของเขาด้วยการแสวงหาคำตอบจากคำถามที่ว่า ใครปกครองหรือ Who Govern ? ซึ่งเขาได้ค้นพบคำตอบในแนวคิดพื้นฐานต่าง ๆ ดังนี้

แนวคิดพื้นฐานที่ 1 ระบุว่าผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นจะต้องมาจากความยินยอมเห็นชอบจากประชาชน แนวคิดดังกล่าวได้แบ่งแยกออกเป็น 2 แนวคือ

1. แนวคิดที่ว่า ผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง ควรปกครองด้วยความรับผิดชอบต่อนโยบายและหลักการของพรรค

2. แนวคิดที่ว่า ผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้งควรปกครองด้วยความรับผิดชอบต่อกระแสมติมหาชน

Dahl ก็ไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนมากนัก แต่ก็ให้ข้อสังเกตว่า เป็นแนวคิดที่ละเลยต่อกระบวนการที่เป็นจริงทางการเมือง

แนวคิดพื้นฐานที่ 2 ระบุว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐจึงเป็นกิจกรรมที่ก่อตั้งขึ้นมา เพื่อตอบสนองความคิดเห็นและการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

แนวคิดพื้นฐานที่ 3 ระบุว่า ในทุกระบบการเมืองจะมีกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นผู้ปกครอง ดังนั้นกิจกรรมของรัฐจึงมีวัตถุประสงค์ที่แฝงไว้ด้วยผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำควบคู่ไปกับวัตถุประสงค์ในการกระจายผลประโยชน์และทรัพยากรไปสู่มวลสมาชิกในสังคม

แนวคิดพื้นฐานที่ 4 ระบุว่า มวลชนคือผู้ที่เป็นใหญ่ในแผ่นดิน โดยมองว่าผู้นำเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ปกครอง ซึ่งโดยตำแหน่งหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมย์ของมวลชน มิฉะนั้นแล้วมวลชนผู้เป็นใหญ่ในสังคมก็จะทำการปฏิวัติผู้นำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเจตนารมย์ของมวลชน

ได้

Dahl ได้ข้อค้นพบจากการศึกษาว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบพหุนิยม จากกรณีศึกษา มีลักษณะที่เป็นการสร้างสรรค์ความเสมอภาคระหว่างกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยวิถีทางเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็ได้ครอบครองตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีอำนาจและอิทธิพล กลุ่มจะใช้อำนาจและอิทธิพลดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มตน แต่อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆจะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถได้รับการกระจายผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากไป

3. แนวคิดว่าด้วยกลุ่มและองค์การในระบบการเมือง แนวคิดนี้มีนักรัฐศาสตร์สนใจวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในแง่กระบวนการของกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็น Representative Activity กับวิเคราะห์องค์การที่เป็นทางการในลักษณะที่เป็น Administrative Activity ในแง่ที่ว่ากิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นมีผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมือง แนวคิดนี้ทำให้มองเห็นได้ชัดว่า การเมืองกับการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด จนไม่สามารถแยกการศึกษาออกจากกันได้ แนวคิดของนักรัฐศาสตร์ในกลุ่มนี้คือ แนวคิดของ David Truman (อ้างในสุจิต เจริญรัตนกุล. 2530) เขาได้นำแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยามาประยุกต์และอธิบายลักษณะพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเขาได้นำเสนอผลงานของเขาในหนังสือชื่อ The Governmental Process มีใจความโดยสรุปว่า โครงสร้างของสังคมที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยชนชั้นกลาง (Polity) นั้นจะหลากหลายไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มเหล่านี้จะขัดแย้งแข่งขันกันในเรื่องของผลประโยชน์

แนวความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Group) ในโครงสร้างของสังคมซึ่งจะใช้ Shared Attitude และ Norms ของกลุ่มเข้ามาเรียกร้องผลประโยชน์ตลอดจนแสดงจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ของกลุ่มผ่านเข้าไปในกระบวนการหรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาล และลักษณะของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งจะใช้เครื่องมือชนิดเดียวกับของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์จุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ของกลุ่มในการติดต่อปะทะสังสรรค์กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเท่านั้น และกล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดใกล้ชิดกับรัฐบาลมากโอกาสที่กลุ่มนั้นจะต่อรองให้รัฐนำเอาการเรียกร้องของกลุ่มตนไปปฏิบัติย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้นนโยบายของรัฐมักจะสะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องหรือใช้อิทธิพลให้รัฐนำเอาการเรียกร้องของตนไปปฏิบัติเป็นนโยบายหรือกิจกรรมของรัฐ ซึ่ง Truman กล่าวว่า การกระทำ

ดังกล่าว รัฐจะไม่สนับสนุนเฉพาะกลุ่มของตนเพียงกลุ่มเดียว หากแต่จะให้การสนับสนุนส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ ในฝ่ายตรงข้ามไปพร้อม ๆ กันด้วย เพื่อความอยู่รอดและเสถียรภาพของสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจและอิทธิพลซึ่งกันและกันโดยไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลและอำนาจครอบงำเหนือกลุ่มอื่น ๆ

Truman กล่าวโดยสรุปว่า ลักษณะความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในโครงสร้างสังคมจะสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทางการเมืองที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. สังคมอุตสาหกรรมเกิดใหม่ มีลักษณะของระบอบการปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Centralized Democracy) ซึ่งมีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือประกอบกิจกรรมของรัฐ

2. สังคมหลังอุตสาหกรรมมีลักษณะของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งมีกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากมายคอยดุลอำนาจซึ่งกันและกันในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือประกอบกิจกรรมของงรัฐ

4. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษา

รูปแบบดังกล่าวนำเสนอโดย Tomas R. Muray (1983) ที่ได้นำเสนอรูปแบบของปฏิสัมพันธ์เชิงการเมือง - การศึกษา (Politics - Education Interaction Model) เขาอธิบายว่า ระบบการเมืองส่งอิทธิพลต่อระบบการศึกษาผ่านทางกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเรียกสั้น ๆ ว่า กลุ่มการเมือง (Political group) ซึ่งจำแนกแยกย่อยออกได้เป็นกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น กลุ่มผลประโยชน์ภาครัฐ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน กลุ่มศาสนา กลุ่มกดดัน และกลุ่มอื่น ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าวถึงอิทธิพลของกลุ่มการเมืองแล้ว ควรจะจำแนกลักษณะของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ให้ชัดเจนเสียก่อน ดังนี้

1. ประเด็นของการเกิดกลุ่มการเมือง จรูญ สุภาพ (2519 : 585) กล่าวไว้ว่า เมื่อลักษณะของประชาชนที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันและสร้างอำนาจต่อรองกับกลุ่มผู้อื่น ๆ ขึ้นด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เพื่อการก้าวเข้าไปสู่การได้รับผลประโยชน์ที่กลุ่มตนเองเรียกร้อง โดยผลประโยชน์ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่นอกกลุ่มด้วย ซึ่งทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กลุ่มมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเมื่อนำแนวความคิดของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์มาหลอมรวมกัน ซึ่งอาจสรุปในประเด็นของการใช้กลุ่มการเมืองเข้ามาเป็นประโยชน์ทางด้านการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งนโยบายการศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐด้วย เช่นกันได้ว่า เมื่อประชาชนต้องการเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองแล้ว ประชาชนต้องแสดงบท

บาทของตนเองทั้ง 3 ด้านคือ 1) ต้องใช้สิทธิและหน้าที่ทางการเมืองของตน 2) ต้องมีและใช้สำนึกทางการเมือง กับ 3) ต้องใช้พลังทางการเมืองด้านการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเข้าด้วยกัน เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ที่กลุ่มมีร่วมกัน ด้วยวิธีการเรียกร้องทางการเมืองต่าง ๆ กัน เช่น ใช้การชักชวนทางการเมือง การกดดันทางการเมือง เป็นต้น โดยการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำทางการเมืองในระบอบทางการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสาธารณะในการตอบสนองผลประโยชน์ หรือความต้องการของกลุ่ม หรือของประชาชนนั่นเอง และวงจรดังกล่าวก็จะเวียนกลับมาอีกเมื่อประชาชนต้องการที่จะเรียกร้องผลประโยชน์อันใหม่ของตน

จากที่ได้หยิบยกประเด็นของความสำคัญของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทางสาขาวิชารัฐศาสตร์ใช้ในความหมายของคำว่า "กลุ่มการเมือง" หรือ "กลุ่มผลประโยชน์" ไว้ดังนี้

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้ง
2. อาจมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกับหรือแตกต่างกันก็ได้
3. บุคคลที่เข้ามารวมกลุ่มกัน จะมีอาชีพในลักษณะเดียวกันหรือเหมือนกัน
4. มีองค์ประกอบของการรวมกลุ่ม คือ
   4.1 เป็นไปโดยสมัครใจ
   4.2 เป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่ม
   4.3 เป็นการใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือดำเนินการทางการเมือง
5. มีกิจกรรมทางการเมือง ในลักษณะของการแข่งขันในทางการเมือง เพื่อสร้างพลังอำนาจในการบีบบังคับหรือกดดันให้โครงสร้างส่วนบน หรือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อตอบสนองความต้องการของโครงสร้างส่วนล่าง หรือผลประโยชน์ของกลุ่มและเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการตามบทบาททางการเมืองของกลุ่ม หรือ บุคคล
6. เป็นตัวเชื่อมทางการเมืองระหว่างโครงสร้างส่วนบนทางการเมืองกับโครงสร้างส่วนล่างทางการเมือง และเป็นองค์ประกอบสำคัญทางการเมืองของประชาธิปไตยแบบพหุนิยม (Pluralism Democracy)

2. **บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์** จรูญ สุภาพ (2519 : 82) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปแล้วมักจะมีกิจกรรมทางการเมือง และกิจกรรมทางการเมือง นั้นก็ได้แก่ ความพยายามที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ และยัง

ได้กล่าวถึงนโยบายของชาติว่า เป็นผลจากการประณีประนอมระหว่างกลุ่ม เพื่อแก้ปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งมีหลายครั้งที่นโยบายของประเทศเกิดขึ้นจากการตกลงเจรจาต่อรองและความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อผลสุดท้ายคือความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการตอบสนองความต้องการในผลประโยชน์นั้น ๆ ของกลุ่ม อันเป็นการให้ความสำคัญแก่ทุกกลุ่ม

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จะเข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายด้วยการเข้าไปมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผ่านพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลในรัฐสภา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ คือ

1. ความพยายามในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล
2. ความต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนวัตถุประสงค์ของกลุ่ม
3. ต้องการใช้อำนาจรัฐบาลกำจัดประโยชน์ของผู้แข่งขัน

จรูญ สุภาพ (2519 : 83) ยังได้กล่าวถึง การรวมตัวของกลุ่มและการใช้อิทธิพลของกลุ่มว่า เป็นประสบการณ์แห่งพลังทางการเมือง (Political Dynamics) ซึ่งอธิบายได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นวิวัฒนาการจากกลุ่มผลประโยชน์ธรรมดามาเป็นกลุ่มที่ใช้อำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มผลประโยชน์นั้นได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับนโยบายของรัฐ และต้องการมีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น โดยยึดเอามาตรฐานคือ แนวนโยบาย และความต้องการของตนเป็นประการสำคัญ รวมตลอดถึงความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนในการกำหนดความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยทั่ว ๆ ไปอีกด้วย

ลักษณะการดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว เชิญ ชวิณณ์ สุวรรณ (2534) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์มีช่องทาง และวิธีการเข้าถึงผู้ตัดสินใจในระบบทางการเมืองได้ 2 ลักษณะคือ 1) วิธีการเดินขบวนและวิธีการที่ใช้ความรุนแรง กับ 2) วิธีการติดต่อเป็นการส่วนตัว (Personel Contact) โดยช่องทางดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้ 1) สื่อมวลชน 2) พรรคการเมือง 3) สภานิติบัญญัติ 4) ระบบราชการ และ 5) คณะรัฐบาล กับมีแบบแผนของการ เรียกร้องผลประโยชน์อยู่ 6 ลักษณะ ได้แก่ 1) การเรียกร้องแบบ แจ้งชัด 2) การเรียกร้องแบบซ่อนเร้น 3) การเรียกร้องแบบเจาะจง 4) การเรียกร้องแบบต่าง ๆ โดยทั่วไป 5) การเรียกร้องแบบแสดงความรู้สึก และ 6) การเรียกร้องในลักษณะต่อรอง

ในประเด็นนี้ จรูญ สุภาพ (2519 : 538) กล่าวถึงการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์จะใช้กระบวนการต่อรองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะชะงักงันทางการเมือง และลุกลามไปสู่การเกิดภาวะวิกฤตทางการเมือง อันจะนำไปสู่การดำเนินงานทางการเมืองที่จะนำไปสู่ผลกระทบต่อประชาชน และมีผลสะท้อนกลับถึงผลการดำเนินงานต่าง ๆ ทางการเมืองที่จะนำไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่กำลังดำเนินงานการเมืองนั้น ๆ ได้

2. กลุ่มผลประโยชน์กับการศึกษา อุทัย บุญประเสริฐ (2527 : 6 และ 35) กล่าวถึงหน้าที่ของการศึกษาที่มีต่อระบบการเมืองคือ การทำหน้าที่รับผิดชอบในการปลูกฝังอุดมคติ อุดมการ และความรู้ทางการเมือง (Indoctrination) เพื่อเชื่อมโยงให้เยาวชนยอมรับ (Accept) ในระบบสังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองตามที่รัฐปรารถนา โดยจะพิจารณาตามหลักการในเนื้อหาสาระของหลักสูตรในระบบการศึกษา กับได้กล่าวถึงหน้าที่ของการศึกษาโดยเฉพาะไว้อีกอย่างหนึ่งว่า ทำหน้าที่สร้างกลุ่มพลังทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการเลือกหรือคัดสรรชนชั้นนำ ชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองประเทศ หรือกล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการคัดเลือกคนให้เข้าสู่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ชนิตา รักษ์พลเมือง (2532 : 98) กล่าวถึง ลักษณะของการศึกษาสมัยใหม่ ไว้ว่า

1. การศึกษากลายเป็นสื่อของการเลือกสรรอาชีพและการเลื่อนฐานะทางสังคมมาก ยิ่งขึ้น

2. การศึกษามีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางเศรษฐกิจ อาชีพและสังคมมากยิ่งขึ้น

3. ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และโอกาสที่จะเกิดความตึงเครียดระหว่างระบบย่อยของระบบการศึกษา และระหว่างระบบการศึกษากับระบบที่อยู่สูงกว่ามีมากขึ้น ยังผลให้การวางแผนการศึกษาต้องคำนึงถึงความต้องการใหม่ ๆ ด้วย

4. ลักษณะธรรมชาติของการจำแนกแยกแยะทางการศึกษา (Education Differen tiation) ขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมซึ่งจัดการศึกษานั้น

และเมื่อพิจารณาถึงทัศนคติของนักรัฐศาสตร์ที่มองว่า การศึกษาเป็นกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization Process) แล้วจึงทำให้เกิดมุมมองที่ว่า การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงต้องแสวงหาหนทางให้การศึกษากระจายไปให้คนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกัน หรือมีความเสมอภาค และโอกาสทางการศึกษา ดังนั้นการศึกษาจึงมีหน้าที่ในทางการเมืองอยู่ 3 ลักษณะ คือ 1) การขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) 2) การเลือกสรรทางการเมือง (Political Recruitment) และ 3) การสร้างบูรณาการทางการเมือง (Political integration)

จากแนวความคิดของนักการศึกษาทั้งสองท่าน ทำให้มองเห็นว่าการศึกษาเองก็เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้เข้าสู่ระบบการเมือง ในลักษณะของการเลือกสรรเข้าสู่ระบบชนชั้น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางการเมืองอีกด้วย นอกจากจะทำหน้าที่ในการปลูกฝังทัศนคติ และค่านิยมทางการเมืองแล้ว

ในประเด็นของบุคลากรการศึกษาที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

นั้น Ginsberg (1992) กล่าวว่า นักการศึกษาจะมีความคิดในลักษณะผู้ไม่สนใจทางการเมือง (Apolitical man) ไม่ได้ แล้ว เพราะนักการศึกษาต้องกระทำ ต้องพิจารณา และต้องตัดสินใจเหมือนนักการเมืองด้วย เพราะนักการศึกษาก็ไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นกลางในตัวเองได้ โดยนักการศึกษาต้องตัดสินใจเลือกข้างใดข้างหนึ่งของกลุ่มชนที่แบ่งแยกเป็นชนชั้น กรณีดังกล่าวก็คือ การก่อกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์ทางการศึกษานั่นเอง และหากจะกล่าวถึงความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการศึกษากับการเมืองแล้ว Ginsberg กล่าวว่า การเกี่ยวเนื่องดังกล่าว จะมีอยู่ด้วยกัน 7 ประเด็น คือ

1. การตัดสินใจในการกำหนดหลักสูตร (Curriculum decision making) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่มุมของการสร้างความสัมพันธ์ของพลังอำนาจทางการเมืองและระหว่างชนชั้น

2. การเมืองในวิชาชีพ (The Politics of Pedagogy) เพื่อการฝึกปฏิบัติทางการเมืองในกลุ่มวิชาชีพของตน

3. การเมืองในการประเมินนักเรียน (The Politics of Student Evaluation) เพื่อการเลือกสรรบุคคลเข้าสู่ระบบชนชั้น

4. การใช้การวิจัยเป็นเช่นเครื่องมือทางการเมือง (Research as political work)

5. การเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutional Politics : The politics of the work places) ในแง่ของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในโรงเรียน

6. การเป็นลักษณะขององค์กรทางการเมืองทั้งในระดับการศึกษาและนอกระบบการศึกษา (Educator's Union/Association and Political works) เช่น การก่อตั้งองค์กรครู สมาคมวิชาชีพครู หรือสมาคมครูและผู้ปกครองเป็นต้น

7. ความสัมพันธ์กับชุมชน (Political works in Communications) ในลักษณะของผู้นำชุมชน เพื่อการพัฒนาชุมชน หรือการพัฒนาการเมือง

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นประเด็นของนักการศึกษาที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ เมือง หรือกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นที่แอบแฝงอยู่ก็คือ ประเด็นของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักการศึกษา และประชาชนโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมือง ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ สุจิต บุญบงการ (2532 : 96 - 97) กล่าวว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า การศึกษาจะช่วยให้คนมีสำนักทางการเมือง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ระบบการศึกษาของไทยยังไม่ได้ปลูกฝังความเลื่อมใสในลัทธิประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้น ระบบการศึกษา

มิได้ทำลายแนวคิดทางการเมืองแบบเก่า ๆ ของคนไทยลงไป และมิได้ถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิไตยอย่างแท้จริงเท่าใดนัก

ในประเด็นของการใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาการเมือง ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน (2536) กล่าวว่า ความเจริญด้านการศึกษาย่อมนำไปสู่การพัฒนา และเชื่อว่าการศึกษาจะดูแต่ปริมาณอย่าง เดียวไม่ได้ จะต้องพิจารณาถึงระบบและจุดมุ่งหมายด้วยว่าจะเกื้อหนุนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และอย่างไร นอกจากนี้ ท่านยังกล่าวต่อไปว่า การศึกษาที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ และจำเป็นมากต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยก็คือ การศึกษาทางการเมือง (Political Education) อันได้แก่ การศึกษาภาคปฏิบัติ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเช่น การลงคะแนนเสียง การช่วยหาเสียง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน เชื่อว่าถ้าประชาชนมีโอกาสดังกล่าว แม้ระดับการศึกษาจะไม่สูงนัก แต่ถ้าพอมีความเข้าใจการเมืองได้ การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลดังกล่าวต่อการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งและมีพลังอำนาจทางการเมืองได้

จะเห็นได้ว่า ประเด็นหลักของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในแนวคิดนี้ก็คือ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนากลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง

วีระ บำรุงรักษ์ (2534) ทำการวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า (2535 - 2635) พบว่า ในอนาคต ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประเด็นดังกล่าวจะสอดคล้องกับการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคต และสอดคล้องกับทิศทางการบริหารการศึกษาไทยในอนาคตระยะสั้น ที่กระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประชากรให้สามารถรับผิดชอบต่อสังคมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการอบรมแบบอย่างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ต่อสมาชิกของสังคมตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนถึงความพยายามในการที่จะดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะเป็นการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการพัฒนาการศึกษาในที่สุด

กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งสิ้น และการเมืองก็ส่งผลกระทบต่อการศึกษาในลักษณะวงจรลูกโซ่ที่สัมพันธ์ต่อกันโดยมีประชาชนเป็นฐาน ซึ่งนอกจากจะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นการพัฒนาคุณภาพของกลุ่มผลประโยชน์ และส่งผลถึงการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยในผลสุดท้าย

โดยสรุปแล้ว ในประเด็นของอิทธิพลที่ทั้งสองระบบสังคมย่อยมีต่อกันนั้น Muray (1983) ได้กล่าวไว้ว่า อิทธิพลของการเมืองที่มีต่อการศึกษา และอิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อการเมือง จะมีลักษณะที่ส่งอิทธิพลต่อกันดังนี้

1. ในแง่ของอิทธิพลของการเมืองที่มีต่อการศึกษา จะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ

1.1 สิทธิในการเข้ารับการศึกษา ซึ่งจะเกี่ยวกับการให้การสนับสนุน (Support) และการเข้าสู่ระบบการศึกษา (access to Education)

1.2 ลักษณะการจัดการศึกษาภายในระบบ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ

1.2.1 การกำหนดปรัชญาการศึกษา เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการศึกษา ในประเด็นนี้ยังมีประเด็นย่อยที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ - การเมือง ค่านิยมของปรัชญา และจริยธรรม ธรรมชาติของระบบสากล, การสื่อสารมวลชน และการสืบสวนกับทักษะอาชีพ

1.2.2 กิจกรรมในการบริหาร

1.2.3 หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และวัสดุการศึกษา

1.2.4 กระบวนการวัดผลประเมินผล

1.2.5 กระบวนการรับรองวิชาชีพ (Certificate Diploma and licenses)

1.2.6 การคัดสรรนักเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้ารับการศึกษาลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษา และกิจกรรมทางการเมือง และสังคมของ นักเรียน

1.2.7 สมาชิกของกลุ่ม ซึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรและการควบคุมของกลุ่ม

1.3 พฤติกรรมทางการเมืองและสังคมของนักเรียน ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

2. ในแง่ของอิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อการเมือง มีปัจจัยที่จะส่งอิทธิพลต่อระบบการเมือง อยู่ 7 ประเด็นด้วยกันคือ

2.1 การกล่อมเกลาทางการเมือง หรือการอบรมลักษณะของพลเมือง ในแง่ของการถ่ายทอดอุดมการณ์ทางการเมือง

2.2 ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimation)

2.3 การผลิตกำลังแรงงาน (Manpower Production)

2.4 การคัดสรรบุคลากร ให้มีบุคลิกลักษณะที่หลากหลายสำหรับสังคมการเมืองในลำดับต่าง ๆ (Sorting and selecting personnel for society's political – economic hierarchy)

2.5 การประเมินและการแปลความหมาย จากปรากฏการณ์ในสังคมของกลุ่มที่มี ความหลากหลายในสังคม ในอันที่จะก่อให้เกิดความหลากหลายของระบบสังคมด้วยเช่นกัน (Social assessment and Interpretation)

2.6 การควบคุมและสร้างจิตสำนึกในสังคม (Social Control and Conscience) เป็นการสร้างความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีในสังคม และสร้างมโนธรรมให้เกิดขึ้น ในสมาชิกของสังคม เพื่อก่อให้เกิดการควบคุมในสังคม อันจะทำให้สังคมมีความสงบสุขในการอยู่ร่วมกัน และปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม (Social Order)

2.7 เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (Stimulation of social change)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. นโยบาย : ความหมายและลักษณะของนโยบาย

นโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งขององค์การ ในการบริหารและการจัดกิจกรรมการบริหารใด ๆ ให้ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ และเป็นทิศทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์การนั้น ๆ การได้มาซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการดำเนินการตามกระบวนการคิดอย่างมีแบบแผน มีเหตุผลและมีความรอบคอบเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มในส่วนใหญ่ หรือเป็นนโยบายของรัฐ (อมร รักษาสัตย์. ม.ป.ป. : 1) ดังนั้น นโยบายหรือนโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญทั้งต่อความอยู่รอดของรัฐบาล และความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย

จากแนวความคิดของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์, กุลธน ธนาพงศธร, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร สิริสัมพันธ์, Thomas Dye เป็นต้น สามารถสรุปถึงความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ ได้ดังนี้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาส่วนรวมของสังคมปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรอันทรงคุณค่าของสังคมให้กับแนวทางการปฏิบัติงานนั้น ๆ ด้วยการประกาศใช้นโยบายจะกระทำในรูปของการตราตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ พร้อมกับการทำความเข้าใจและชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามในอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำกับปัญหานโยบายนั้น ๆ ก็ได้

กระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ดังต่อไปนี้

1. **การศึกษากระบวนการนโยบาย** พิทยา บวรวัฒนา (2535 : 1) ให้ทรรศนะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในแง่มุมของการศึกษานโยบายสาธารณะว่า นับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการศึกษาปรากฏการณ์การบริหารของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด โดยเป็นการศึกษาถึงนโยบายสาธารณะ ว่าควรจะมีลักษณะประการใด เพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการนโยบายเป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษา แนวทางดังกล่าวนี้จึงเป็นแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ซึ่ง กุลธน ธนาพงศธร (2534 : 53) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการศึกษานโยบายไว้ อย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. เป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นย่อยต่าง ๆ ดังนี้

1.1 เป็นการศึกษาพรรณาถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

1.2 เป็นการประเมินถึงผลกระทบ (impacts)ของพลังปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

1.3 เป็นการศึกษาค้นหาถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาต่าง ๆ (Consequences) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองนั้น ๆ

1.4 เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงผล (effects)ของการจัดระเบียบโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

1.5 การประเมินถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งในแง่ที่เป็นผลกระทบที่ได้คาดหมายไว้แล้วและที่มิได้คาดหมายเอาไว้

2. เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นที่ขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย นั่นคือเป็นในด้านการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

3. เป็นการศึกษาที่ถือว่า การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Activities) ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่กับเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารออกจากกัน

ในประเด็นนี้ ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กับกระบวนการบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนโยบายดังกล่าวนั้น เกิดจากกระบวนการนโยบาย ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทั้งกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการบริหาร

4. เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะที่ถือว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) อย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้เห็นว่า กระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบแน่ชัด มีความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขัน การต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ด้วย

ทศพร สิริสัมพันธ์ (2535 : 2) ได้แบ่งการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ในแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอันมีข้อสมมติฐานอันสำคัญที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดนี้ คือปัจจัยทางการเมือง อันได้แก่ การต่อสู้ ความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาบางประการ กับมีการใช้ค่านิยม (Values) บางประการมาตัดสินปัญหาต่าง ๆ ด้วย

จึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถกระทำได้หลายแนวทางหลายแนวคิด ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน

โดยการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์จะมีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง กระบวนการทางการเมืองกับกระบวนการนโยบาย แต่ในการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ จะมีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเน้นที่การศึกษานโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์ ซึ่งจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการเมือง

ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายนั้น เสน่ห์ จุ้ยโต (2534) ได้จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการเมือง ซึ่งแยกออกได้อีกเป็น

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ได้แก่

1.1.1 ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะดูได้จาก รายได้ต่อหัวของประชากร การขยายของตัวเมือง ระดับของการศึกษาปานกลาง และอัตราความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม

1.1.2 ระดับของทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดและระดับของการกระจายทรัพยากร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และเงื่อนไขทางการเมืองเป็นอย่างมาก

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสังคม ได้แก่

1.2.1 วัฒนธรรมและปทัสถานทางสังคม

1.2.2 เขตชุมชนเมือง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายในแง่ของการ กำเนิดของปัญหา ปัญหานโยบาย และการรับรู้และเข้าใจถึงมูลเหตุของปัญหานั้น ๆ

1.2.3 ภาวะการว่างงาน เป็นปัญหาสังคมที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบาย

1.3 ปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ซึ่งจำแนกเป็น

1.3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับภูมิศาสตร์

1.3.2 ปัจจัยเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นอิทธิพลที่มีผลต่อการกำหนดและตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย

1.3.3 ปัจจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยี

1.3.4 ปัจจัยเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการเมือง

2.1 ปัจจัยเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

2.1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งจะเกี่ยวข้องใน 2 ประเด็นคือ

2.1.1.1 ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์

2.1.1.2 ระบบประเพณีนิยม

2.1.2 ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้

2.1.2.1 การเลือกตั้งในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อการสรรหาบุคลากรที่จะเป็นผู้นำไปสู่การกำหนดนโยบาย

2.1.2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อการผลักดันกระบวนการนโยบายในกระบวนการนิติบัญญัติ

2.1.2.3 การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อการผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นประเด็นนโยบาย

2.1.2.4 มติมหาชน เพื่อการรับฟังและแสดงออกซึ่งปัญหานโยบายของผู้กำหนดนโยบาย

2.1.2.5 การแสดงออกทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสะท้อนให้เห็นตัวปัญหาและความต้องการของประชาชน

2.1.3 ปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ยังขาดความสอดคล้องประสานกัน เพื่อการกำหนดนโยบาย ให้สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน

2.2 ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ ซึ่งต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

2.2.1 ความสามารถที่จะทำให้ผู้อื่นยอมรับ

2.2.2 ความสามารถที่จะโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น

2.2.3 รูปแบบของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้นำเผด็จการ และผู้นำแบบเสรีนิยม

2.3 ปัจจัยเกี่ยวกับจิตวิทยา ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้นำ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2.4 ปัจจัยเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งจะพิจารณาในปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้

2.4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับองค์การ ได้แก่

2.4.1.1 ทิศทางองค์การหรือเป้าหมายขององค์กร

2.4.1.2 กลไกหรือโครงสร้างขององค์การ

2.4.1.3 ผู้นำหรือผู้บริหาร

2.4.1.4 บุคลากรในองค์การ

2.4.1.5 เทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่

2.4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการบริหารนโยบาย ได้แก่

2.4.2.1 เทคนิคการวางแผน

2.4.2.2 เทคนิคการบริหารโดยวัตถุประสงค์

2.4.2.3 เทคนิคการพยากรณ์

2.4.2.4 เทคนิคอื่น ๆ

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงปัจจัยทางการเมืองและความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการทางการเมือง กระบวนการบริหาร และกระบวนการนโยบาย อย่างชัดเจน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวยังสามารถจำแนกออกได้อีกเป็นปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมือง และปัจจัยทางกระบวนการทางการเมืองได้อีกด้วย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมืองกับกระบวนการนโยบาย เพราะกระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลายแนวคิด ดังต่อไปนี้

พิทยา บวรวัฒนา (2535 : 9) กล่าวถึงรูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันมีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นการกำหนดปัญหา ที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง

2. ขั้นการเสนอแนะทางนโยบายต่าง ๆ ที่มีการเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีการฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. ขั้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ที่มีการคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ที่เสนอมามีการสร้างฐานการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย

4. ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ที่มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการจัดเก็บภาษี

5. ขั้นการประเมินผลนโยบาย ที่มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปตามโครงการ มีการประเมินผลของโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่เป้าหมาย มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

ทศพร สิริสัมพันธ์ (2535 : 16 - 20) กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะว่า จำแนกได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy formation) ซึ่งเป็นการสร้างประเด็นปัญหา(Problem structuring)เพื่อก่อให้เกิดความสนใจในประเด็นนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และถูกบรรจุเข้าสู่วาระ (agenda) เพื่อการตัดสินใจต่อไป

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ จะเกิดขึ้นจาก

1) การเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ

2) อาจเกิดขึ้นจากเงื่อนไขสถานการณ์ต่าง ๆ

3) อาจเกิดจากความคิดริเริ่มของผู้กำหนดนโยบาย

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy decision making) อันเป็นขั้นตอนของการนำเอาประเด็นปัญหาที่เข้าไปสู่วาระ และเป็นประเด็นนโยบายมาพิจารณา กลั่นกรอง และจำกัดวง การคาดคะเนผลได้ผลเสียต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญ และทำการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุดออกมา

การกำหนดนโยบายสาธารณะ กระทำได้ดังนี้

1) อาจถูกทำขึ้นอย่างไม่มีเหตุผลตามความพอใจของชนชั้นนำหรือกลุ่มผลประโยชน์

2) อาจถูกทำขึ้นอย่างมีเหตุผลครบถ้วน

3) อาจจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากเดิมทีละเล็กละน้อย

4) อาจเป็นไปในแบบผสม

ผลผลิตที่ได้จากกระบวนการนโยบายในขั้นตอนนี้ ก็คือ กฎระเบียบข้อบังคับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public policy implementation) เป็นขั้นตอนการนำเอานโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นมาแล้ว ไปดำเนินการโดยหน่วยงานสาธารณะ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับ

3.1 ความยากง่ายของสถานการณ์ปัญหาที่เผชิญอยู่

3.2 โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ

3.3 โครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy evaluation) เป็นการตรวจสอบดูว่า มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นหลังจากมีการออกนโยบายสาธารณะ และนำเอานโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติแล้ว

การประเมินผลนโยบายสาธารณะ อาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

1) ดูประสิทธิผล (effectiveness)

2) ดูประสิทธิภาพ (efficiency)

3) ดูความพอเพียง (adequacy)

4) ดูความเสมอภาค (equity)

5) ดูการตอบสนอง (responsiveners)

6) ดูความเหมาะสม (appropriateness)

5. การทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ (Public policy succession or termination) ซึ่งเป็นการพิจารณานโยบายสาธารณะจากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผล นโยบาย

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2534) กล่าวถึง แนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ทั้งไทยและต่างประเทศไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

Thomas Dye กล่าวถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกระบวนการ นโยบายไว้ดังนี้

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล

2. ขั้นจัดทำข้อเสนอนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระ เพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา

สองขั้นตอนนี้ Dye กล่าวว่า เป็นสองขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการนโยบายซึ่งอาจรวมเรียกว่า ขั้นตอนของการจัดระเบียบวาระ (Agenda setting)

3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอนโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย

4. ขั้นการดำเนินตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่าย หรือบริการที่จำเป็นให้ และทำการจัดเก็บภาษีอากร

5. ขั้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมตลอดถึงเสนอแนะถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

Randall B. Ripley และ Grace Franklin กล่าวถึง กระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การจัดระเบียบวาระ เป็นขั้นตอนที่มีลักษณะดังนี้

1.1 เป็นการรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น สมควรที่รัฐบาลจะให้ความสนใจ

1.2 รัฐบาลจะบอกได้ว่า จะทำอะไร และจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างไร

2. การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน ซึ่งจะมีการต่อสู้ และขัดแย้งต่อกัน จากนั้นจึงมีการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาและทำการคัดเลือกชุดของการกระทำที่ได้วางแผนไว้เป็นอย่างดี

3. ขั้นของการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ มีลักษณะสำคัญดังนี้

3.1 มีการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน

3.2 มีการจัดสรรแสวงหาทรัพยากรการบริหาร

3.3 มีการตีความกฎหมาย จัดทำระเบียบข้อบังคับ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และ ให้บริการ

3.4 เกิดผลกระทบของการปฏิบัติต่อสังคม

3.5 มีการประเมินผล ผลกระทบของการปฏิบัติต่อสังคม

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ จำแนกกระบวนการนโยบายไว้เป็น 10 ขั้นตอน ได้แก่

1. การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย
2. การเพาะตัวของนโยบาย
3. การริเริ่มนโยบาย
4. การก่อรูปของนโยบาย
5. การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย
6. การวิเคราะห์นโยบาย
7. ทางออกของนโยบาย
8. การกำหนดสูตรนโยบาย
9. การตัดสินนโยบาย
10. ผลของนโยบาย ซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ และการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร

กุลธน ธนาพงศธร กล่าวว่า กระบวนการนโยบาย มี 7 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการการแก้ไข โดยการค้นหา รวบรวม ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ และตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะแก้ไข

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม ซึ่งจะมีการนำเสนอทางเลือกของวิธีแก้ไขปัญหา

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย

6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย

7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

ดังนั้น ในทรรศนะของนักวิชาการชาวไทย อาจประมวลแนวคิดของกระบวนการนโยบายได้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบายอันเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดปัญหาจากสถานการณ์ต่าง ๆ การเพาะตัวของนโยบาย การผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นประเด็นนโยบาย และมีการจัดทำข้อเสนอนโยบาย กับมีการยกร่างนโยบายในเบื้องต้น

2. ขั้นการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนการแสดงออก ซึ่งการหาทางเลือกที่เหมาะสม และการประกาศใช้นโยบายในรูปผลผลิตของนโยบาย ซึ่งแสดงออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 การจัดสรรทรัพยากร

2.3 แนวทางการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร

3. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการนำผลผลิตนโยบายทั้ง 3 ลักษณะออกไปสู่การปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสาธารณชนในสังคม

4. ขั้นการประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดผลการปฏิบัติที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ อย่างไร

5. ขั้นการยุตินโยบาย เปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการนโยบายที่จะตัดสินนโยบายนั้นว่า ๆ ควรจะดำเนินการในลักษณะเช่นใดระหว่างการยุตินโยบาย การต่อเนื่องของนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในทรรศนะของนักวิชาการชาวต่างชาติ สามารถจำแนกกระบวนการนโยบายได้ ดังนี้

James E. Anderson (1990 : 35) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ว่าสามารถจำแนกได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุและรวบรวมปัญหา (Problem identification and agenda formation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 อะไรคือปัญหาเชิงนโยบาย

1.2 อะไรก่อให้เกิดปัญหาเชิงนโยบาย

1.3 ทำอย่างไรจึงจะมีการผลักดันปัญหาเชิงนโยบายนั้น ๆ เข้าสู่วาระของ รัฐบาล

1.4 ทำไมปัญหาเชิงนโยบายบางปัญหา จึงไม่สามารถถูกผลักดันเข้าสู่วาระของรัฐบาล

2. การกำหนดนโยบาย (Formulation) จะเกี่ยวข้องกับ

2.1 จะมีการสร้างทางเลือกได้อย่างไรที่จะสอดคล้องกับปัญหาเชิงนโยบายนั้น ๆ

2.2 มีใครบ้างที่จะเข้ามาร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

3. การทำให้นโยบาย ได้มีการยอมรับ (adoption)ซึ่งจะเกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

3.1 ทำอย่างไร ทางเลือกนโยบาย จึงจะได้รับการยอมรับหรือได้รับการ ประกาศใช้

3.2 มีข้อเรียกร้องใดบ้างที่ยังคงมีความต้องการ

3.3 ใครเป็นผู้ทำให้มีการยอมรับในนโยบาย

3.4 จะใช้กระบวนการเช่นไร

3.5 อะไรคือสาระสำคัญของนโยบายที่จะได้รับการยอมรับ

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ได้แก่

4.1 ใครเป็นผู้เข้ามาร่วมด้วย

4.2 จะเกิดผลกระทบอย่างไร เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3 จะเกิดผลต่อเนื่องอย่างไร

5. การประเมินผล (Evaluation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ

5.1 ประสิทธิผลและผลต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไรบ้าง

5.2 ใครเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย

5.3 การประเมินจะมีลำดับขั้นตอนอย่างไร

5.4 จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายหรือไม่

Anderson ได้เน้นถึง ความสำคัญของการเมือง (Politics)โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการก่อตัวและขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเขาได้เน้นย้ำอีกว่า การกำหนดนโยบายคือการเมือง ที่บางครั้งก็มีเหตุผลและบางครั้งก็ไร้เหตุผล แต่ทั้งหมดก็คือการเมือง (Policy making is "Political", it involves "Politics" and there is no reason to resist

or disporage this conclusion, or to initate those who dismiss policies they do not like with such phrases as, "It's nothing but politics" : Anderson. 1990 : 35)

Hoggwood และ Gunn (1984 : 24) จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็น 9 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาประเด็นปัญหา (Deciding to decide or issue search or agenda setting)

2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหา (Deciding how to decide หรือ issue filtration)

3. การระบุประเด็นปัญหา (Issue definition)

4. การพยากรณ์ (Forcasting)

5. การจัดลำดับความสำคัญและกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objectives and Priorities)

6. การวิเคราะห์ทางเลือก (option analysis)

7. การนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุม และการติดตาม (Palicy Implementation, monitoring และ control)

8. การทบทวนและประเมินผล (Evaluation and review)

9. การธำรงรักษา การต่อเนื่อง และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy maintenance, Succession or termination)

Hoggwood และ Gunn อธิบายต่อไปว่า (1984 : 25)

1. กรอบของกระบวนการ จะมีการเคลื่อนไหวสูง

2. ระบบการเมืองกับระบบนโยบาย มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด

3. กรอบของกระบวนการนโยบายมีความยืดหยุ่น

จากแนวคิดของนักวิชาการชาวต่างประเทศ เมื่อนำมาประมวลเข้าด้วยกันแล้ว ก็จะพบกับ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันกับทรรศนะของนักวิชาการชาวไทย ดังนั้นเมื่อนำทั้งสองแนวคิดมาสรุปรวมกันได้ อาจได้นัยของกระบวนการนโยบายดังนี้

กระบวนการนโยบายประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่ ประเด็นนโยบายกำลังอยู่ในระหว่างการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มการเมือง เพื่อให้ประเด็นนโยบายนั้น ๆ ได้ถูกนำไปเป็นนโยบาย

2. ขั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนที่ประเด็นนโยบายได้ผ่านกระบวนการทางการเมืองในเวทีการเมืองเช่นรัฐสภา และมีการประกาศออกมาในรูปของเอกสารหลักฐานของทางราชการ

3. ขั้นการดำเนินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการนำนโยบายที่รัฐบาลประกาศรับรองแล้วออกไปสู่การปฏิบัติในเวทีสาธารณะหรือท้องถิ่น

4. ขั้นการประเมินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร และควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

5. ขั้นการติดตามและธำรงรักษานโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตัดสินผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่าควรจะดำเนินต่อไป หรือจะยุบเลิก หรือจะพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ

3. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้มีผู้ศึกษาค้นคว้าองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องไว้โดยสรุปได้ดังนี้

ชัยยงค์ วุฒิมานนท์ (2534) ศึกษาถึงปัญหาการกระจายอ□ ปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับ (1) อำนาจของรัฐบาลกลางที่จะกระจายให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (2) ความไม่พร้อมของประชาชนในการปกครองตนเอง (3) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการจัดการ ทางแก้ไขคือการยกฐานะของสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามสภาพความพร้อม และปรับปรุงโครงสร้างการบริหารใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ชลลดา จิตติพัฒนพงศ์ (2538) ศึกษาถึงโครงสร้างการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น พบว่า 1) โครงสร้างองค์กรการบริการการศึกษาของญี่ปุ่น แยกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัดกับท้องถิ่น 2) ภารกิจมีการแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยระดับจังหวัดทำหน้าที่ในการบริหารการจัดการศึกษา ส่วนระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา 3) ด้านงบประมาณ จะพบว่า สัดส่วนของงบประมาณ ระหว่างส่วนกลาง : จังหวัด : ท้องถิ่นมีลักษณะที่ลดหลั่นกันมาในลักษณะ 5 : 3 : 2 ตามลำดับ และ 4) ตัวแปรที่สำคัญที่ช่วยให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเกิดผลสำเร็จ คือ (1) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และ (2) งบประมาณของท้องถิ่น

พงษ์สยาม มีขันทอง (2537) ศึกษาแนวคิดของนายตำรวจสัญญาบัตรในประเด็นของการกระจายอำนาจการปกครอง พบว่า 1) นายตำรวจสัญญาบัตรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีแนวคิด

ในเชิงสนับสนุนหลักการและกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย 2) เห็นด้วยต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 3) ยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และ 4) มีความเห็นเชิงลบต่อความมั่นคงปลอดภัยที่อยู่ภายในการปกครองบังคับบัญชาโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

สงบ ลักษณะ (2539) ศึกษาถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในจังหวัดดำเนินงานพัฒนาและประเมินคุณภาพการศึกษา พบว่า 1) องค์กรรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ร้อยละ 69.3) 2) ศักยภาพการดำเนินงานโดยองค์คณะบุคคล มีลักษณะลดหลั่นกันลงมาจากหน่วยงานสูงสุดในระดับเขต รองลงมาคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และต้อยที่สุดคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด 3) ปัจจุบัน องค์กรระดับจังหวัด ยังไม่สามารถรองรับการดำเนินงานประเมินคุณภาพการศึกษาได้ครบถ้วน และต้องอาศัยเครื่องมือและทรัพยากรจากส่วนกลาง แต่สามารถรับช่วงการดำเนินงานในขั้นตอนรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ รายงานและนำไปใช้ได้

มนตรี กนกวารี (2538) ศึกษาถึงนโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐกับสถานะการปกครองของตำบล พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล ทำให้สถานะการปกครองตำบลเปลี่ยนแปลงระหว่างสถานะหน่วยการปกครอง ส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือมีสองสถานะซ้อนกัน สถานะการปกครองตำบลจึงขาดพัฒนาการอันนำไปสู่ปัญหาในการปกครองของตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ของประเทศ

นที ปัณฑวนันท์ (2538) ศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น พบว่า อบจ.น่าน ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะประสบปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ เป็นผลให้ อบจ.น่าน ไม่สามารถเป็นองค์การปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

ชโลธร ผาโคตร (2521) ศึกษาถึงพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง พ.ศ. 2517-2519 พบว่า กรณีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ซึ่งประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบนกับความไม่สำเร็จของการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ และขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามเจตนารมย์ของนโยบายของคณะรัฐบาลแต่ละคณะ ที่บริหารประเทศสืบเนื่องต่อกันมา

ธวัชชัย ไชยเทพ (2538) ศึกษาความคิดเห็นของนักธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตต่อการกระจายอำนาจ พบว่า นักธุรกิจมีความคิดเห็นไม่พึงพอใจในการกระจายอำนาจในปัจจุบัน เพราะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีอุปสรรคไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักธุรกิจที่มีระดับการศึกษาและประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นเรื่องการกระจายอำนาจแตกต่างกัน

พีระพล ตัณฑโอภาส (2538) ศึกษาถึงความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดภูเก็ต เกี่ยวกับความพร้อมทางการเมืองในการรองรับการกระจายอำนาจ พบว่า ประชาชนมีความสนใจและกระตือรือร้นทางการเมืองในระดับปานกลางค่อนข้างสูง มีความสำนึกทางการเมืองค่อนข้างดี มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองปานกลางค่อนข้างต่ำ มีทัศนคติทางการเมืองปานกลางและมีบทบาททางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจทางการเมือง คือ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้และความสนใจทางการเมือง

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง คือ รายได้ สภาพความเป็นอยู่และความสนใจทางการเมือง

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาททางการเมือง คือ เพศ อายุ สภาพความเป็นอยู่ภูมิลำเนาเดิม ระยะเวลาที่อยู่อาศัย ความสนใจทางการเมือง การผ่านการอบรมฯ และการเคยเป็นหรือกำลังเป็นเจ้าหน้าที่ฯ และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลฯ จะมีบทบาททางการเมืองสูงมากกว่าผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศได้มีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้เช่นกัน โดยสรุปได้ในเอกสารที่น่าสนใจได้ดังนี้

RIAZ (1992) ได้ศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศปากีสถาน เขาพบว่า

1. ระบบการกระจายอำนาจจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับทิศทางการดำเนินการการนิเทศ การวางระบบป้องกันการแทรกแซง และการทบทวนการสร้างแนวคิด

2. กระบวนการต่าง ๆ ต้องเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

3. การได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบในการดำเนินการด้วย

4. รูปแบบการกระจายอำนาจอยู่ในรูปแบบของ Local Government Educational Model รูปแบบดังกล่าว ต้องการคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การเข้ามาร่วมคิดร่วมทำ

4.2 โปรแกรมของชาติ

4.3 การวางแผนแบบ Bottom - up approach

4.4 การมอบอำนาจสู่องค์กรการปกครองท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการ

LANGE (1991) ศึกษาถึงปฏิกิริยาของผู้บริหารสถานศึกษาในเชิงคุณภาพที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่โรงเรียนในรูปแบบของ Site-Based School โดยเขาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีความขัดแย้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงบทบาทและการพัฒนาทักษะ ซึ่งในที่สุดแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาเหล่านี้ยอมรับว่าการบริหารการศึกษาในรูปแบบของ Site based Shared Decision Making สามารถให้ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานการศึกษาของโรงเรียนได้ แต่ก็ยอมรับเช่นกันว่ามีความยุ่งยากพอสมควรในขั้นการนำไปปฏิบัติ

YANG (1991)ได้ตรวจสอบถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า

1. ประชาชนมีความชื่นชอบในประเด็นกระจายอำนาจ และการเข้ามามีส่วนร่วม แต่ในกรณีของภาษีนั้นประชาชีต้องการได้ข้อมูลที่มากกว่าเดิม

2. ในกลุ่มย่อย ๆ ของประชาชน Yang พบว่ามีความแตกต่างทางความคิดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ระดับความนิยมในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประชาชน ต่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกันโดยเน้นในกรณีของการตัดสินใจและการสนับสนุน

4. ความมั่นใจในโรงเรียนจะเป็นปัจจัยเชิงลบในความคิดของประชาชน

5. ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อความคิดทางการกระจายอำนาจ

ABBA (1990) ได้ศึกษาถึงความตึงเครียดระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในนโยบายการศึกษาของประเทศไนจีเรีย พบว่า ความตึงเครียดดังกล่าวเกิดจาก

1. ความแข็งตัวของนโยบาย

2. ความขัดข้องด้านการบริหารเงิน

3. การไร้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของหลักสูตรและความทันสมัยของการฝึกหัดครู

กรณีนี้ ครูส่วนใหญ่ต้องการการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการรักษาความมั่นคงในงานอาชีพของตน ในขณะที่กลุ่มผู้บริหารการศึกษาต้องการการกระจายอำนาจทางการศึกษามากกว่า

MAGNONE (1990) ศึกษาตัวแปรที่มีผลกระทบ ต่อการกระจายอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาและศึกษาธิการ เข้าพบว่า กระบวนการต่าง ๆ มีลักษณะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีตัวแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยจำนวน 4 ตัวแปรคือ ระบบสังคม ระบบราชการ สิ่งแวดล้อม และผลที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. ระบบสังคม เป็นผลมาจากปรัชญาและแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและความไว้วางใจในองค์บุคคล

2. ระบบสังคม เมื่อนำมาผูกพันกับระบบราชการ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อระดับของการกระจายอำนาจในทางบวกมากขึ้น

3. สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การขาดการประสานงาน รูปแบบของหลักสูตร ผู้ปกครองและสหภาพครู จะเป็นตัวช่วยผลักดันแนวคิดให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

4. ระบบราชการและผลที่เกิดขึ้นจะเป็นตัวก่อให้เกิดกลไกในการควบคุม การทำงานในท้องถิ่น

MAGNONE ยังพบต่อไปอีกว่า ดัชนีชี้วัดการกระจายอำนาจที่น่าศึกษาอีกก็คือ 1) ความใจกว้างขององค์คณะกรรมการ 2) แนวคิดและปรัชญาการทำงานของศึกษาธิการที่จะให้มีการกระจายอำนาจและกลไกกำกับ 3) ศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษา และ 4) ความเพียงพอของทรัพยากร ดัชนีต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณารวมกับปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นอีกแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า ระดับของการกระจายอำนาจจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจุดสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านั้น

JOSEPH MANKOE AND BILL MAYNES (1994) ศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อาจจะยังมองไม่เห็นถึงระดับของการมอบอำนาจให้และความเป็นเจ้าของอำนาจในการตัดสินใจที่มีการเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ 2) ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาอาจมีการตอบสนองเมื่อแน่ใจว่าการกระจายอำนาจสามารถยกระดับคุณภาพของการศึกษาในภาษาได้ 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาได้ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการบริหารการศึกษา 4) โครงสร้างของการกระจายอำนาจอยู่ในลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ข้อค้นพบของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาหรือการกระจายอำนาจในมิติอื่น ๆ นั้น จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการได้มา การใช้องค์อำนาจในการตัดสินใจของประชาชน ที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระในรูปขององค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนที่รูปแบบการจัดการภายในโรงเรียน (Site based Shared Decision Making) เป็นผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนนอกจากนี้สิ่งที่ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนในข้อค้นพบก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และการได้รับอำนาจในการตัดสินใจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการกระจายอำนาจทางการศึกษา หรือแม้แต่การกระจายอำนาจในมิติอื่น ๆ ด้วย

4. กรอบการวิเคราะห์ในการวิจัย

1. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.1 ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยเปรียบเทียบระหว่างแนวความคิดของการกระจายอำนาจของสาขานิติศาสตร์ กับสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการจำแนกความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ ในลักษณะของอำนาจที่ใช้ในการปกครองและอำนาจที่ใช้ในการบริหาร เช่นเดียวกัน

รูปแบบและความหมายดังกล่าวจำแนกได้ดังนี้

↗ ⇒ ทางการเมืองการปกครอง ⇒ การให้อำนาจ

↗ ⇒ ตามเขตแดน ↗ ⇒ การให้อำนาจ

การกระจายอำนาจ ↘ ⇒ ทางการบริหาร ⇒ การแบ่งอำนาจ

↘ ⇒ ตามกิจการสาธารณะ ↘ ⇒ การมอบอำนาจ

1.2 องค์ประกอบของการใช้อำนาจในการกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกตามรูปแบบ ได้ดังนี้

1.3 หัวใจของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือการที่มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่หน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุด

1.4 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย

1.4.1 การมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่ชัดเจน และชอบธรรมตามสาระบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.4.2 การมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการ ซึ่งกระทำโดย

1.4.2.1 องค์กรนิติบุคคล อันได้แก่ องค์กรการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

1.4.2.2 องค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล อันได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาในรูปแบบ ต่าง ๆ

1.4.3 การมีอิสระในการตัดสินใจ (Discretion of power) ขององค์กรดำเนินงาน

1.4.4 การที่องค์กรผู้ได้รับการกระจายอำนาจต้องมีลักษณะเป็นนิติบุคคลเพื่อการดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

1.5 หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ไปให้กับองค์กร

1.5.1 องค์กรต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.5.2 องค์กรต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง

1.5.3 องค์กรต้องมีบุคลากรเป็นของตนเอง

1.5.4 องค์กรต้องมีการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กร

1.6 อำนาจที่ส่วนกลางต้องกระจาย จำแนกได้

1.6.1 อำนาจการบริหารงานวิชาการ

1.6.2 อำนาจการบริหารบุคลากร ตั้งแต่ขั้นการได้มา การธำรงรักษา การพัฒนา และการให้ออกจากงาน

1.6.3 อำนาจการบริหารการคลังโรงเรียน หรืองบประมาณการศึกษา

1.6.4 อำนาจการบริหารและพัฒนานโยบาย

1.6.5 อำนาจการบริหารการจัดการโรงเรียนในด้านการบริหารงานอาคารสถานที่

1.7 อุปสรรคของการกระจายอำนาจการศึกษา

1.7.1 เจตนารมย์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นไปเพื่อใคร

1.7.2 ความสับสนในด้านการรับรู้เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

1.7.3 ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจนิยมของข้าราชการ

1.7.4 ระดับของความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของครู ประชาชนที่จะก่อให้เกิดศรัทธาและการยอมรับ

1.7.5 กำลังงบประมาณของท้องถิ่น

1.7.6 ระดับของการประสานงานในแต่ละระดับการจัดการศึกษา

1.7.7 กฎระเบียบที่มีความตึงตัวและไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.8 วิธีการของท้องถิ่นในการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกสู่การปฏิบัติ มีดังนี้

1.8.1 การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

1.8.2 การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยอ้อม ในลักษณะ Local control over schools ดังนี้

1. the function of appointing
2. transfering

3. removing

4. controlling

5. administering teaching and administering personnel

1.9 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ

1.9.1 **พันธกรณี ที่ได้จากการตัดสินใจของหน่วยงานทุกระดับ** (commitment : Full political commitment from all levels of decision making)

1.9.2 **การจัดสรรภารกิจอย่างมีเหตุผล โดยมีความชัดเจนในภาระหน้าที่ของการจัดการศึกษาของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ** (Rationale task Distribution : Clear specification of which educational function could be better delivered at central levels, smaller decentraliped govenment units and/or the private sectors)

1.9.3 **ความรับผิดชอบในงาน ที่มีความชัดเจนในแต่ละพันธกิจของผู้ร่วมงาน** (Task Accountability : Clear definiting of accountability for each participant)

1.9.4 **มีการกำหนดยุทธศาสตร์และตารางเวลาการปฏิบัติที่แน่ชัด** (Planing : Implementation strategies and timetables)

1.9.5 **มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป อย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ** (Reform Guidelines : Clear optional manuals and Procedues)

1.9.6 **มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ** (New skills : Continuous training in skills to be performed at central and decentralized units)

1.9.7 **มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ** (Evaluation : Continuous monitoring by palicymakers and officials)

1.9.8 **ทรัพยากรต้องมีอย่างเพียงพอ** (Resources : Enough financial, human and physical resources to sustain the process)

2. ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

ปัจจัยเกื้อหนุน : ปัจจัยที่เป็นตัวเอื้ออำนวยให้เกิดการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ให้สามารถนำออกไปใช้ในทางปฏิบัติได้

ปัจจัยขัดขวาง : ปัจจัยที่เป็นตัวขัดขวางมิให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้เกิดการผลักดันจนกระทั่งนำออกไปใช้ในทางปฏิบัติได้

ในแต่ละบริบท ปัจจัยทั้งสอง อาจเป็นได้ทั้งปัจจัยเกื้อหนุน และปัจจัยขัดขวางได้ ปัจจัยทางการเมืองทั้งสองที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำแนกเป็น

1. ปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมือง จำแนกเป็น

1.2 โครงสร้างส่วนบนของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาลกับระบบราชการและข้าราชการ

1.2 โครงสร้างส่วนกลางของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย กลุ่มการเมืองและกลุ่มสื่อมวลชน

1.3 โครงสร้างส่วนล่างของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

1.4 บริบทของสังคม จำแนกเป็น บริบททางเศรษฐกิจ บริบททางสังคมซึ่งแยกได้เป็นโครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคมกับวัฒนธรรมทางการเมือง และบริบททางการศึกษา

2. ปัจจัยด้านกระบวนการทางการเมือง จำแนกเป็น

2.3 การกล่อมเกลาทางการเมือง

2.4 การเลือกสรรทางการเมือง

2.5 การบูรณาการทางการเมือง

2.6 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

2.5 ความชอบธรรมทางการเมือง

3. ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ประกอบด้วยกรอบความคิดในการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนานโยบายดังกล่าวดังนี้

1. ความหมาย : เป็นการกระจายอำนาจอะไร ให้แก่ใคร

2. ลักษณะของแนวคิด : จะกระจายให้กับข้าราชการ หรือองค์กรท้องถิ่น หรือประชาชน

3. รูปแบบของการกระจายอำนาจจะเป็นการแบ่งอำนาจมอบอำนาจหรือให้อำนาจ

4. ใครเป็นผู้ได้รับอำนาจ : หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรท้องถิ่น หรือประชาชน

5. วิธีการได้มาของผู้ได้รับอำนาจ : โดยตัวบทกฎหมาย หรือโดยการยอมรับตามประเพณี รวมถึงโครงสร้างของผู้ได้รับอำนาจ

6. อำนาจใดบ้างที่ควรกระจายออกไป

7. บทบาทของผู้ได้รับมอบอำนาจ : เข้าร่วมโดยตรง หรือสนับสนุน

8. การพัฒนาตามกระบวนการนโยบาย 5 ขั้น

8.1 การก่อตัวนโยบาย : จะทำอย่างไร ใครเป็นผู้เริ่ม และมีลักษณะอย่างไร

8.2 การตัดสินใจในนโยบาย : จะใช้รูปแบบใด วิธีการใด มีการประกาศเป็นกฎหมาย หรือไม่

8.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ : จะทำอย่างไร โดยใคร

8.4 การประเมินผลนโยบาย : ควรทำอย่างไร

8.5 การธำรงรักษาฯ : ควรหรือไม่

9. มีปัจจัยทางการเมืองใดบ้างที่จะส่งผลกระทบต่อนโยบายดังกล่าว

10. ปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุน และปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยขัดขวาง

ในประเด็นของลักษณะของการกระจายตัวของอำนาจรัฐประเภทต่าง ๆ สามารถจำแนกได้ตามตารางจำแนกลักษณอำนาจแต่ละประเภท ดังนี้

ตาราง 1 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจรัฐ

ลักษณะการใช้อำนาจ	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)
ผู้ให้อำนาจ	รัฐบาล	รัฐบาล/กระทรวง	รัฐสภา
ผู้รับอำนาจ	ข้าราชการประจำ	ข้าราชการประจำ	องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น
ลักษณะอำนาจ	อำนาจปกครอง การบริหารและการจัดการ	อำนาจบริหาร/จัดการ	ส่วนหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจในการปกครอง
ประเภทของอำนาจ	วินิจฉัย-ตัดสินใจอนุมัติภายใต้กรอบที่กำหนด	วินิจฉัย-ตัดสินใจอนุมัติภายใต้ภารกิจที่ได้รับ	วินิจฉัย-ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย (อนุมัติ)
กลไกการใช้อำนาจ	องค์กรของรัฐบาล	องค์กรของรัฐบาล	องค์กรของท้องถิ่น

ตาราง 1 (ต่อ)

ลักษณะการใช้อำนาจ	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)
แหล่งที่มาของอำนาจและการเพิกถอนอำนาจ	กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้อง	กฎกระทรวง และคำสั่งกระทรวง	กฎหมายรัฐธรรมนูญ
ทรัพยากร-บุคคล	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของท้องถิ่นทั้งหมด
ทรัพยากร-งบประมาณ	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของท้องถิ่นทั้งหมด แต่อาจได้รับการสนับสนุนเป็นบางส่วนจากส่วนกลาง
การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ	การควบคุม การกำกับ การดูแล	การควบคุม การกำกับ การดูแล	การกำกับดูแล
บทบาทของผู้รับอำนาจ	ใช้อำนาจโดยตรงแทนผู้ให้	ใช้อำนาจโดยอ้อมแทนผู้ให้	ใช้อำนาจโดยตรงเช่นเดียวกับผู้ให้
การเป็นนิติบุคคล	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็น
การเป็นอิสระจากผู้ให้อำนาจ	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็นอิสระในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้
ลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย	เป็นของตนเองแต่ส่วนกลางกำหนดกรอบการปฏิบัติมาให้	ดำเนินตามที่ส่วนกลางกำหนดกรอบการปฏิบัติมาให้	เป็นของตนเองโดยไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ
การได้มาของผู้รับอำนาจ	การแต่งตั้ง	การแต่งตั้ง	การเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจำแนกลักษณะของรูปแบบอำนาจ แสดงได้ตามตารางแสดงจำแนกลักษณะของรูปแบบอำนาจดังนี้

ตาราง 2 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะของการใช้อำนาจตามรูปแบบ

ลักษณะการใช้อำนาจ	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)
1. อำนาจการตัดสินใจของผู้รับ	ส่วนกลาง	น้อยมาก	มากที่สุด
2. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง	ส่วนกลาง	น้อยมาก	มากที่สุด
3. การถูกควบคุมจากส่วนกลาง	ส่วนกลาง	มาก	น้อยที่สุด
4. โครงสร้างขององค์การ	แบบลำดับขั้น	แบบลำดับขั้น	แบบราบ
5. ความชัดเจนในกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย	ตามกรอบที่รัฐกำหนด	ตามคำสั่งที่รัฐกำหนด	ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้
6. การเป็นนิติบุคคล	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็น
7. สถานภาพของเจ้าหน้าที่	ของรัฐ	ของรัฐ	ของท้องถิ่น
8. การจัดหาและได้มาซึ่งงบประมาณ	โดยรัฐ	โดยรัฐ	โดยท้องถิ่นแต่อาจได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากรัฐ

จากตารางข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นกรอบความคิดหรือเกณฑ์ในการจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในบริบททางการศึกษาของสังคมไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ