



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษา วิเคราะห์ ค้นหาความรู้และทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายและการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะใช้เป็นกรอบของแนวความคิดทางทฤษฎีที่ช่วยให้นักการปกครองวิจัยครั้งนี้เป็นไปอย่างเหมาะสม รายละเอียดที่เสนอในบทนี้จะครอบคลุมเรื่องนโยบายและนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย และกรอบของแนวความคิดในการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นโยบายและนโยบายสาธารณะ

ความหมาย ขอบข่าย นโยบายสาธารณะ และพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

รัฐบาลทุกรัฐบาลได้พยายามที่จะปกครองประเทศให้มีความสงบสุขและประชาชนภายในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณะ (public problem) ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยมีนโยบายที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชน นโยบายสาธารณะซึ่งแสดงถึงความสำคัญของกิจกรรมการทำงานของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาสังคมโดยส่วนร่วม จึงมีความสำคัญและมีผู้ให้ความสนใจศึกษากันอย่างกว้างขวาง จากการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนโยบายได้พบว่า นักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน เช่น อีสตัน (Easton, 1953:129) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึงอำนาจในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม ลาสเวลล์และแคปแลน (Lasswell and Kaplan, 1950:71) ก็ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แผนงาน โครงการของรัฐบาลที่ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และแนวทางปฏิบัติ ในประเด็นเดียวกันนี้ ฮอร์ชา ชาร์แคนสกี (Sharkansky, 1972:1)

าให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าอะไรก็ตามที่รัฐบาลกระทำถือว่าเป็นนโยบายในขณะที่แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975:3) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น บุคคลสำคัญในวงวิชาการเกี่ยวกับนโยบายอีกท่านหนึ่งคือ ดาย (Dye, 1984:1) ได้ให้ความหมายว่าหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสำหรับในประเทศไทยก็ปรากฏว่า อมร รักษาสัตย์ (2520:142) ได้กล่าวถึงความหมายนโยบายสาธารณะไว้ในหนังสือพัฒนาการนโยบายว่าเป็นความคิดของรัฐบาลที่ว่า จะทำอะไรหรือไม่อย่างไร เพียงใด เมื่อใด

ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้าง ๆ และน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบอย่างน้อย 3 ประเด็น คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ไปถึงขอบข่ายของนโยบายสาธารณะ เพื่อกำหนดให้ชัดว่า สิ่งใดเป็นนโยบายสาธารณะและสิ่งใดที่ไม่ใช่ นั้น ปรากฏว่า กุลธน ธนาพงศธร (2519: 143-147) ได้สำรวจองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะในทัศนะของนักวิชาการหลายท่านแล้วได้สรุปว่านโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายในด้านใด หรือประเภทใดก็ตาม ควรจะมีองค์ประกอบสำคัญอยู่อย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ (1) โครงการหรือแผนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่งได้กำหนดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางกว้างๆของการปฏิบัติต่างๆ ที่จะตามมาในอนาคต (2) ประกอบด้วยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา ซึ่งจะต้องเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของชาติหรือของประเทศและ (3) นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วยข้อความต่างๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติในขณะนั้น กล่าวคือในการกำหนดนโยบายของรัฐจะต้องกำหนดให้สอดคล้องหรือตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติในลักษณะทั้งเป็นการดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติมิให้ต้องได้รับความกระทบกระเทือนหรือสูญเสียไปและ/หรือเป็นการได้รับหรือให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติที่ประเทศนั้นพึงปรารถนาให้บรรลุผลตามที่ต้องการ

ตาย (Dye, 1978:1) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะว่ารัฐบาลมีกิจกรรมที่จะต้องทำในด้านนโยบายสาธารณะมากมาย เช่น นโยบายสิทธิมนุษยชนนโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการนโยบายด้านสาธารณสุขนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ นโยบายการจัดเก็บภาษีอากรนโยบายการใช้จ่ายนโยบายการพัฒนาชนบทนโยบายที่อยู่อาศัย



นโยบายอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม นโยบายขนส่งและอื่น ๆ

ขอบข่ายของนโยบายสาธารณะนั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวาง ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐบาล ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐบาล ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในทุกระดับและยังส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท รวมทั้งเกี่ยวข้องกันเกือบทุกกิจกรรมของประชาชนทั่วไป โดยเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อประกอบเป็นภูมิหลังสำหรับการทำความเข้าใจความหมายในเชิงทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายนั้น จากการศึกษาประวัติในด้านการศึกษานโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาปรากฏว่าในระยะเริ่มแรกนั้น นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักจะปรากฏในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้ง่าย นโยบายส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปแบบของคำสั่ง ข้อห้าม ระเบียบ จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนคำพิพากษาตัดสินคดีความ โดยผู้ปกครองประเทศ การศึกษานโยบายสาธารณะที่ดำเนินการกันอย่างเป็นระบบมีจุดเริ่มต้นและอย่างจริงจังได้เริ่มขึ้นระหว่างกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้เองในประมาณค.ศ. 1951 ลาสเวลล์ (Learner and Lasswell, 1951) ได้พยายามนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์ (policy sciences) เพื่อเปิดและขยายขอบเขตของความรู้ทางวิชาการทำให้เข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์ดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานและความเชื่อที่ว่าถ้านักวิชาการสามารถเข้าไปบุกเบิกเพื่อสร้างองค์ความรู้ (body of knowledge) ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลและผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าไปใช้ในการก่อรูปแบบนโยบายการพัฒนาทางเลือกและการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายก่อนที่จะตัดสินใจและความรู้ทางวิชาการจะมีส่วนช่วยทำให้กระบวนการนโยบาย (policy process) ตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลที่เหมาะสม และก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะหรือส่วนรวมยิ่งขึ้น (Learner and Lasswell, 1951 อ้างในโรวิทซ์ กังสันท์, 2535:1)

ในช่วงต่อมาได้เกิดพัฒนาการสำคัญที่ส่งเสริมและสนับสนุนวิวัฒนาการ และความก้าวหน้าในแขนงวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะหลายด้าน ประการแรก คือการเกิดแผน

งานที่มุ่งให้การศึกษาอบรม เพื่อผลิตผู้ที่มีความรู้ และผลิตองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในแขนงวิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และกิจการสาธารณะ (public affairs) ในสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ประการที่สอง คือมีการพัฒนาและคิดค้นระเบียบและวิธีการที่นำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพนโยบายสาธารณะ หน่วยงานของรัฐบาลจำนวนมากได้ยอมรับเอาระเบียบวิธีและวิธีการดังกล่าวนี้ไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานของตนอย่างแพร่หลาย และประการสุดท้าย คือการเกิดทัศนคติและทัศนะในทางบวก (Optimism) ที่สะท้อนให้เห็นว่า วิชาการมีประโยชน์และคุณค่าต่อการกำหนดกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมโดยรวม

ในสหรัฐอเมริกาได้มีงานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายของรัฐอย่างมากมาในด้านการเรียนการสอนหรือการเผยแพร่ความรู้ นั้น ก็ได้มีการบรรจุเนื้อหาวิชาว่าด้วยนโยบายของรัฐในแง่มุมต่าง ๆ (เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐ การพัฒนานโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย เป็นต้น) ไว้ในหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาชั้นสูงต่าง ๆ มากมายหลายแห่งการศึกษานโยบายของรัฐก็ได้ค่อย ๆ แพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น กุลธน (กุลธน ธนาพงศธร, 2519:93-94) ได้ระบุว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว แต่การศึกษาเหล่านั้นมักจะจำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงเพื่อเรียนรู้ถึงรายละเอียด เนื้อหาสาระของนโยบายแต่ละด้านว่าเป็นอยู่หรือมีอยู่ในขณะนั้น เป็นอย่างไรบ้าง มิได้ศึกษาถึงว่านโยบายเหล่านั้นได้กำหนดขึ้นมาอย่างไร มีวิธีการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง ทว่าจึงต้องกำหนดนโยบายเช่นนั้น นโยบายหนึ่ง ๆ มีผลกระทบและผลที่เกิดขึ้นตามมาอย่างไรบ้าง ซึ่งการศึกษาถึงนโยบายของรัฐในประการหลังนี้นับว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับระบบการศึกษาของไทย

เมื่อ พ.ศ. 2517 คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เริ่มเปิดหลักสูตรวิชานโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายเป็นครั้งแรกสำหรับนักศึกษาปริญญาโทและในปีต่อมาได้เปิดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐสำหรับนักศึกษาปริญญาตรี และคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เปิดหลักสูตรวิชาหลักการวางแผนและนโยบายสำหรับนักศึกษาปริญญาตรี ในระยะเวลาใกล้เคียงกันกับที่คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้เปิดสอนวิชาการวางแผนนโยบาย และกระบวนการวางแผนแก่นักศึกษา

การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะนั้น สุกชัย ยาวะประภาส (2533:6-17) ได้สรุปไว้ในหนังสือนโยบายสาธารณะ ว่าสามารถจำแนกเป็นแนวทางที่สำคัญได้ 3 แนวทางด้วยกัน คือ (1) แนวอธิบายนโยบาย (policy explanation approach) (2) แนววิเคราะห์นโยบาย (policy analysis approach) (3) แนวนโยบายศาสตร์ (policy sciences approach)

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวอธิบายนโยบาย เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่นิยม จุดเด่นของการศึกษาตามแนวนี้ คือ การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่อง ๆ เป็นรายการที่มีลักษณะเป็นกรณีศึกษา กล่าวคือ นักวิชาการที่ใช้นโยบายนี้ศึกษาจะเอานโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด เช่น นโยบายพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา นโยบายพัฒนาภาคกลาง นโยบายข้าว เป็นต้น การวิเคราะห์มักเน้นการพิจารณาจากทรศนะผู้กำหนดนโยบายระดับสูงคือรัฐบาล พรรคการเมือง และรัฐสภาเป็นสำคัญ ตัวแบบที่นักวิชาการแนวนี้ใช้เป็นกรอบในการศึกษามีอยู่หลายตัวแบบด้วยกัน ตัวแบบบางตัวแบบอาจจะเหมาะสมในการศึกษานโยบายหนึ่งแต่อาจไม่เหมาะสมกับอีกนโยบายหนึ่งก็ได้ การทำความเข้าใจกับหลาย ๆ ตัวแบบ จะเป็นประโยชน์มากตัวแบบที่สำคัญ ๆ เช่น ตัวแบบผู้นำ (elite model) ตัวแบบระบบ (Systems model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) และตัวแบบสถาบัน (institutional model)

ส่วนการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนววิเคราะห์นโยบายนั้น เป็นที่นิยมของนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ จุดเด่นของแนวทางนี้คือมุ่งศึกษารอคยเน้นการวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไป ไม่เน้นการพิจารณาเป็นรายการ และมักเน้นการนำเอาระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีวิเคราะห์ของศาสตร์หลายแขนงมาประยุกต์ใช้ การศึกษานโยบายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันเพื่อช่วยสนับสนุนแนะนำและแก้ไขปัญหารัฐบาลอเมริกันสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ของนักวิชาการจากหลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ได้รับการศึกษานอกสาขาสังคมศาสตร์เช่น วิศวกร นักวิจัยเชิงปฏิบัติการ นักวิเคราะห์ระบบ นักคณิตศาสตร์ประยุกต์ นักวิชาการนอกสาขาสังคมศาสตร์เหล่านี้ ได้รับการศึกษาอบรม แบบนักวิทยาศาสตร์ วิธีการในการศึกษานโยบายสาธารณะของคนกลุ่มนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่เน้น "การวิเคราะห์" เป็นสำคัญ การวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึงการพยายามแยกแยะและแจกแจงปัญหานโยบายออกเป็นส่วน ๆ การศึกษาตามแนวทางนี้จึงค่อนข้างจะ เน้นการพยายามนำเอาระเบียบวิธีการ

และเทคนิคที่ใช้มากในศาสตร์อื่น ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย เช่น เทคนิคโปรแกรมเส้นตรง (Linear Programming) เทคนิคการวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเส้น (Path Analysis) และทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) เป็นต้น

ในกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวนโยบายศาสตร์ จะเน้นการพัฒนาและสังเคราะห์ความรู้เพื่อสร้าง "ศาสตร์" ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะนำทฤษฎีที่สามารถใช้ได้ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใด ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นมาจะเน้นการนำไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาตามแนวนี้เริ่มขึ้นครั้งแรกโดยแดเนียล เลินเนอร์ และแฮโรลด์ ดีลาสเวลล์ (Daniel Learner and Harold D. Lasswell) ซึ่งได้เสนอว่าการพยายามให้มีนโยบายที่ดี จะต้องพัฒนามาจากกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม มีหลักการที่ขอบด้วยเหตุผล และถูกต้องตามหลักวิชาของเรื่องนั้น กระบวนการพัฒนานโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมตามความเห็นของลาสเวลล์นั้นต้องผ่านขั้นตอนสำคัญ ๆ 6 ขั้น คือการรับรู้และรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเตรียมและปรับปรุงกลไกของรัฐ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล กระบวนการพัฒนานโยบายที่เสนอโดยลาสเวลล์นี้ต่อมาได้กลายเป็น "ต้นแบบ" ที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่าน นำมาปรับปรุงดัดแปลง

การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) วิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

กล่าวว่าการวิเคราะห์นโยบายดูเหมือนจะเป็นคำที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจสับสนได้โดยง่าย ถ้าไม่ได้ศึกษาเรื่องนโยบายอย่างลึกซึ้งเพียงพอ เนื่องจากแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสำนักความคิด ซึ่งในที่นี้จะเสนอโดยสาระสรุปดังต่อไปนี้

จากการศึกษาสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายได้พบว่าอาจแบ่งแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายออกได้เป็น 2 แนวคือ แนวแรกพิจารณาว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการศึกษาหรือวิเคราะห์ในเรื่องกระบวนการนโยบาย เนื้อหานโยบาย และผลกระทบของนโยบาย ส่วนแนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่เน้นการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายเป็นการประยุกต์วิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งครอบคลุมถึงสาเหตุที่มาของนโยบาย ทางเลือกนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบของนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์นโยบาย เป็นการศึกษาหาความรู้และข้อเท็จจริงที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายตามแนวคิดประเภทที่ 1 นั้นเป็นการศึกษาหรือวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย เนื้อหานโยบาย และผลกระทบของนโยบาย ส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์ว่านโยบายนั้นทำอะไร และมีผลอย่างไร มีทั้งที่เป็นการบรรยาย การอธิบาย และการประเมินถึงผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด นักวิชาการที่สนใจในการวิเคราะห์นโยบายในประเภทนี้ เช่น ลินด์บลอม (Charles E. Linblom) แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) วิลเลียม (Walter Williams) บาร์เรตต์ และฟัดจ์ (Susan Barrett and Colin Fudge) ดันน์ (William N. Dunn) ดาย (Thomas R. Dye) ไนโร และไนโร (Flix A. Nigro and Lloyd G. Nigro)

การวิเคราะห์นโยบายตามแนวคิดกลุ่มที่ 2 นั้นเป็นการวิเคราะห์นโยบายโดยถือเป้าหมายของนโยบายเป็นหลัก และถือว่านโยบายเป็นสิ่งที่ได้กำหนดไว้แล้ว ดังนั้นการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบาย จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพของทางเลือกนโยบายที่จะบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้โดยการออกแบบแนวทางเลือกต่างๆ รวมถึงกลยุทธ์โดยการพิจารณาในแง่ความเป็นไปได้ (feasibility consideration) ของทางเลือกต่าง ๆ และการพิจารณาในแง่กลวิธี (Tactical considerations) อันจะเป็นเครื่องชี้แนวปฏิบัติ ที่จะให้บรรลุผลตามนโยบายนั้นได้โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แล้วทำการทดสอบทางเลือกต่าง ๆ จากทางเลือกที่สร้างขึ้นมา การวิเคราะห์นโยบายนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ และวิธีการเชิงปริมาณ ทั่ว ๆ ไป เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่าง เมื่อนำทางเลือกของนโยบายมาวิเคราะห์ดูหลาย ๆ ทางแล้ว อาจจะได้ทางเลือกที่ดีไว้สำหรับเป็นข้อเสนอแนะนโยบาย (policy recommendations) แต่ในบางครั้งอาจจะวิเคราะห์หลังจากนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หากแต่ไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ก็จะมาวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายกันใหม่ เพื่อ

ให้คำอธิบายที่ดีกว่าเดิม นักวิชาการที่สนใจ ในการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบาย ได้แก่ ดรอร์ (Yehezkel Dror) เบเกอร์ (Robert F. Baker) แมคเร (Duncan MacRae, Jr.) เควต (Edward S. Quade) ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ แพททอน และซาวิช (Carl V. Patton and David S. Sawich)

แนวคิดของนักวิชาการนโยบายในกลุ่มแรกที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย และผลกระทบของนโยบายนั้นมีหลายท่านด้วยกัน เช่นลินด์บลอม(Lindblom, 1968: 25-26) เขาได้กล่าวถึงการวิเคราะห์นโยบายว่าเป็นการพิจารณาไปที่ตัวนโยบายและวัตถุประสงค์ควบคู่กันไป ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายโดยการกำหนดนโยบายนั้นภายใต้รูปแบบของระบบการเมืองได้รับการพัฒนาในระดับที่มีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งจะ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายที่ดีในการที่จะต้องประสบกับความยุ่งยากและซับซ้อนส่วนแอนเดอร์สัน (Anderson, 1975: 8-18) ได้มองลึกกลงไปในรายละเอียดว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็น เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (examination) และการพิจารณาถึงสาเหตุ (causes) และผลของนโยบาย (Consequences) โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูปนโยบาย(policy formation) เนื้อหา นโยบาย (policy content) และผลกระทบของนโยบาย (policy impact) เฉพาะ เรื่อง เช่นนโยบายการค้าระหว่างประเทศ โดยที่ผู้วิเคราะห์จะไม่ออกความคิดว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นๆ วิธีการวิเคราะห์นโยบายจะใช้แนวทางทฤษฎี (theoretical approaches) หรือรูปแบบ(models) เพื่อการศึกษาพฤติกรรมการเมืองในระบบการเมือง ทฤษฎีที่ใช้ในการตรวจสอบจะประกอบไปด้วยทฤษฎีระบบการเมือง(political system theory) ทฤษฎีกลุ่ม(Group theory) ทฤษฎีผู้นำ (Elite theory) ทฤษฎีกระบวนการหน้าที่ (functional process theory) และแนวทางสถาบัน (Institutionalism)

ในระยะต่อมา วิลเลียม (Walter Williams อ้างใน Nagel 1977:31:32) ได้เป็นผู้ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลข่าวสารในการวิเคราะห์นโยบายซึ่งจะแตกต่างไปจากแอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ที่เน้นในการใช้รูปแบบ (model) ในการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งวิลเลียมได้กล่าวถึงการวิเคราะห์นโยบายว่า เป็นแนวทางของการสังเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร (synthesizing information) รวมทั้งผลที่ได้จากการวิจัย

เพื่อเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจและเพื่อความเข้าใจอนาคตสำหรับความต้องการของ
 ชาวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ในขณะที่ บาร์เรตต์และฟัจจ์ (Barrett and
 Fudge, 1981:6) มีความเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายคล้ายกับแอนเดอร์สันตรงที่ทำให้
 ความสนใจกับเนื้อหาของนโยบาย (policy content) ด้วย โดยกล่าวว่า การวิเคราะห์
 นโยบายเป็นความเกี่ยวข้องระหว่างการทำความเข้าใจ และการอธิบายในสาระเนื้อหา
 ของนโยบาย และการตัดสินใจนโยบาย ตลอดจนแนวทางในการที่นำมาซึ่งการตัดสินใจนโยบาย
 รวมทั้งการเสนอแนะในกรอบของวิธีการและเทคนิคในการพัฒนาเนื้อหา และกระบวนการ
 ในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ดันน์ (Dunn, 1981: 34-54) มองว่าการวิเคราะห์นโยบายมีฐานะเป็นสังคมศาสตร์
 ประยุกต์ (an applied social science discipline) ซึ่งใช้วิธีการหลายวิธี
 (multiple methods) ในการแสวงหาความรู้ (inquiry) และการโต้แย้ง (argument)
 เพื่อตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบาย ส่วนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวคิดของ
 ดันน์จะเป็นการศึกษาที่มุ่งจะหาข้อมูล ข้อเสนอให้กับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดทางแก้
 ปัญหาต่าง ๆ ดันน์ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลเช่นเดียวกับวิลเลียม (Walter William)

ดันน์ได้เสนอวิธีการวิเคราะห์นโยบายไว้ 6 ประการ (Dunn, 1981:41-48)
 ประกอบด้วย (1) การกำหนดโครงสร้างของปัญหา (problem structuring) ซึ่งเป็น
 การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อความชัดเจนในการระบุปัญหา (2)
 การกำกับนโยบาย (monitoring) เป็นการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของ
 นโยบายที่ผ่านมา เพื่อนำมาปรับปรุงในการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตาม
 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (3) การทำนาย (forecasting) เป็นการทำนายสภาพแวดล้อม
 และผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือก ที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหานโยบาย (4) การประเมิน (evaluation) ใช้ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าของแนวทาง
 ปฏิบัติของนโยบาย เพื่อเป็นการตรวจสอบทางเลือกที่นำไปปฏิบัติว่า มีประสิทธิผลเพียงใด
 (5) การเสนอแนะ (recommendation) ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ
 โดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม
 ค่านิยม และ (6) สรุปข้อปัญหานโยบายที่ปฏิบัติได้ (practical inference) เพื่อหาข้อ
 ระบุเกี่ยวกับระดับของปัญหานโยบายที่ได้รับการแก้ไขเป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่าง

ระดับความสำเร็จของนโยบายกับปัญหานโยบาย ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีปัญหาใดบ้างที่ได้รับการแก้ไขแล้ว และมีปัญหาใดบ้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ส่วนระบบข้อมูลนโยบาย (policy-relevant information) นั้น ดันน์ (Dunn, 1981:44-45) ได้จำแนกไว้ 5 ชนิด ซึ่งทั้งหมดจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องคือ (1) ปัญหานโยบาย (policy problem) (2) ทางเลือกนโยบาย (policy alternatives) (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy actions) (4) ผลลัพธ์นโยบาย (policy outcomes) และ (5) ระดับความสำเร็จของนโยบาย (policy performance)

ส่วนการแปลงเปลี่ยนระบบข้อมูลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติไปสู่ผลลัพธ์นโยบายนั้น ใช้การกำกับเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ จากผลลัพธ์นโยบายไปสู่ปัญหาในการกำหนดโครงสร้างของปัญหาเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ เพื่อพิจารณาว่าผลลัพธ์นโยบายนั้นได้แก้ไขปัญหาใดบ้าง จากผลลัพธ์นโยบายสามารถตรวจสอบดูว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นอย่างไร ต้องใช้การประเมินเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความสำเร็จของนโยบาย และการที่จะทราบว่าความสำเร็จของนโยบายนั้นแก้ปัญหานั้นได้หรือไม่ โดยการพิจารณาจากระดับปัญหาที่ได้รับการแก้ไข

ดาย (Dye, 1986: 6-7) เป็นนักรัฐศาสตร์ที่ให้ความสนใจในการวิเคราะห์นโยบาย โดยกล่าวว่าการวิเคราะห์นโยบายมีความสำคัญ เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายอย่างมีระบบซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย (explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (prescription) ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายเป็นการอธิบายถึงสาเหตุและผลของนโยบาย มากกว่าการที่จะเสนอแนะว่ารัฐบาลควรทำอะไร และเป็นการศึกษาว่าทำไมรัฐบาลจึงต้องทำ และทำไม มากกว่าการที่จะเสนอแนะว่ารัฐบาลควรทำอะไร โดยใช้ระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ดายได้เสนอวิธีวิเคราะห์นโยบายโดยใช้ตัวแบบ (models) (Dye, 1981: 19-20) ในการวิเคราะห์ โดยแนะนำว่าตัวแบบหมายถึงการนำสิ่งที่ปรากฏในโลกมาแสดงให้เห็นลักษณะที่ง่ายยิ่งขึ้น (A model is a simplified representation of some aspect of the real world) ตัวแบบเป็นตัวแทนที่แสดงถึงชีวิตทางการเมือง (political life) คือเมื่อเราคิดถึงการเมือง

เช่น "ระบบ" "ผู้นำ" "กลุ่มคน" "การตัดสินใจโดยใช่เหตุผล" "การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป" หรือ "เกมส์" เรามักจะสรุปเรื่องที่เป็นจริงในโลกในลักษณะที่ง่าย ๆ ชัดเจน และเป็นที่เข้าใจได้ว่าอะไรคือสิ่งที่สำคัญที่แท้จริงเกี่ยวกับการเมือง

เนื่องจากตายเป็นนักรัฐศาสตร์จึงพยายามที่จะมองการเมืองแล้วจำลองสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตการเมือง เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นไปของระบบการเมืองนั้น ๆ ตายได้กล่าวถึงประโยชน์ของการใช้ตัวแบบในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Dye, 1981:19) ดังนี้คือ (1) ทำให้มีความเข้าใจและชัดเจนในความคิดเกี่ยวกับการเมืองและนโยบายสาธารณะ (2) ช่วยจําแนกปัญหาที่สำคัญของนโยบาย (3) ช่วยในการสื่อสารและมีมุมมองที่ชัดเจนของวงจรการเมือง (4) เป็นส่วนช่วยทำให้มีความเข้าใจนโยบายสาธารณะดีขึ้นโดยทำให้ทราบว่าสิ่งใดสำคัญและสิ่งใดไม่สำคัญ (5) ช่วยในการอธิบายนโยบายสาธารณะและคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้นได้ ตัวแบบที่ตายได้รวบรวมและเสนอเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายมีทั้งหมด 8 ตัวแบบ คือ (Dye, 1981: 20) (1) ตัวแบบสถาบัน (institutional model) (2) ตัวแบบกระบวนการ (process model) (3) ตัวแบบกลุ่ม (group model) (4) ตัวแบบผู้นำ (elite model) (5) ตัวแบบมีเหตุผล (rational model) (6) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) (7) ตัวแบบทฤษฎี (theory model) (8) ตัวแบบระบบ (system model) ตัวแบบทั้ง 8 ตัวแบบต่างมีจุดเด่นและจุดด้อย ซึ่งตาย (Dye, 1981:43-44) ได้เสนอแนวทางการพิจารณาเลือกตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายคือ 1) ความสามารถในการจัดลำดับความสำคัญและจำลองการดำเนินงานทางการเมืองในลักษณะที่เข้าใจได้ง่าย 2) สามารถบ่งชี้ลักษณะสำคัญของนโยบาย 3) สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง 4) สามารถสื่อความหมายให้เข้าใจตรงกันได้

ในการวิเคราะห์นโยบายอาจจะไม่สามารถอธิบายได้โดยตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งได้ โดยสมบูรณ์จำเป็นต้องใช้หลาย ๆ ตัวแบบช่วยในการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย จากความคิดเห็นของ ไนโกรและไนโกร (Nigro and Nigro, 1984:18) มีความเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ได้ทั้งกระบวนการนโยบาย เป็นการตรวจสอบและปรับปรุงการจัดทำนโยบาย รวมถึงการประเมินผลทางเลือกและผลลัพธ์ของนโยบาย หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการเสาะแสวงหาความรู้ในกระบวนการ

ของการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย และยุทธวิธีในการหาทางเลือกของนโยบายที่ดีที่สุด

ส่วนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวที่ 2 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (policy alternatives) โดยนโยบายอาจจะมีการริเริ่ม ก่อรูปและเสนอขึ้นไปในรูปของทางเลือกหลาย ๆ อย่าง หลายแบบ เพื่อจะใช้แก้ปัญหาชุดใดชุดหนึ่ง โดยถือเป้าหมายของนโยบายเป็นหลักและเป็นสิ่งที่กำหนดไว้แล้ว โดยการพิจารณาทางเลือกของนโยบายที่จะทำให้อำนาจของนโยบายบรรลุผล การวิเคราะห์นโยบายในลักษณะนี้จะช่วยในการตัดสินใจในการจัดทำนโยบาย แนวคิดของนักวิชาการ นโยบายในการวิเคราะห์นโยบายในกลุ่มที่ 2 นี้ ได้แก่ ดรอร์ (Dror, 1971: 223-233) ได้มองการวิเคราะห์นโยบายว่าเป็นแนวทางและวิธีการสำหรับการออกแบบ และจำแนกทางเลือกของนโยบาย จากผลลัพธ์ของนโยบาย จะเป็นเครื่องมือสำหรับการค้นหาความจริง เพื่อการจัดทำนโยบายที่ดีกว่า ในการวิเคราะห์นโยบายนั้นจะต้องอาศัยความรู้ในเรื่องการวิเคราะห์ระบบและพฤติกรรมศาสตร์ และผลจากการวิเคราะห์นโยบายจะเป็นข้อมูลที่ช่วยในการตัดสินใจของผู้จัดทำนโยบาย มีความถูกต้องแน่นอนกับความเป็นจริง โดยที่เบเกอร์และคณะ (Baker and others, 1975: 23-26) ได้พยายามที่จะมองกระบวนการนโยบายซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย โดยได้ให้ทัศนะว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายเป็นการหาความมีประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายที่จะทำให้อำนาจของนโยบาย ซึ่งทางเลือกนโยบายนี้จะมีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ในระบบสังคมปัจจุบัน การวิเคราะห์นโยบายในความหมายของเบเกอร์ จึงเป็นขั้นตอนการกระทำในระหว่างการกำหนดนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายได้เสนอทางเลือกนโยบาย (policy alternative) จึงต้องมีการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นไปได้ของทางเลือกแต่ละทางเลือก แล้วจึงนำผลการวิเคราะห์ทางเลือกนั้นมาตัดสินใจ (policy decision) ต่อไป

เบเกอร์ได้เสนอขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบายไว้ 5 ขั้นตอน คือ (1) การพัฒนาเกณฑ์ในการจัดที่จะนำมาใช้ในการประเมินทางเลือกของนโยบาย (2) จำแนกความต้องการการตอบสนองในระบบสังคมที่จะไปสู่เป้าหมายของนโยบาย (3) จำแนกวิถีทาง

ของทางเลือกเพื่อเข้าถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ (4) ประเมินผลทางเลือกด้วยเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (5) ประเมินผลความเป็นไปได้ของทางเลือกนั้น ๆ

ต่อมา แมคแร (Duncar MacRae, Jr.) ได้พยายามหาวิธีการในการวิเคราะห์นโยบายร่วมกับคาลแมนและวอริค (Kalman and Warwick อ้างใน Raven, 1980: 16-17) และได้พบว่าการวิเคราะห์นโยบายจะเป็นการนำวิธีวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ และผู้วิเคราะห์อาจจะเป็นผู้สังเกตการณ์โดยมีส่วนร่วม การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ และในบางครั้งก็ต้องใช้วิธีเชิงปริมาณประกอบ โดยที่การวิเคราะห์นโยบายจะเป็นการเลือกทางเลือกนโยบาย เพื่อให้ได้นโยบายที่ดีที่สุดโดยใช้เหตุผลและหลักฐานต่างๆ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ การวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยทางเลือก และกำหนดปัญหา การกำหนดคุณค่าและเป้าหมายเพื่อเตรียมสร้างเกณฑ์ไว้สำหรับการเลือกทางเลือก และทางเลือกที่เลือกมานั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ โดยคำนึงถึงต้นทุนและความมีประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย

ส่วนควอด (Quade) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่สนใจ และเขียนหนังสือในด้านที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบโดยได้ให้ความหมายของการวิเคราะห์ (Quade, 1982: 5) ว่ามักจะใช้ในความหมายลักษณะต่างๆ ไป โดยรวมถึงการใช้สามัญสำนึกดุลพินิจ และครอบคลุมไม่เพียงแต่ต้องสรุปประกอบของนโยบายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบและสังเคราะห์ทางเลือกใหม่ ดังนั้นกิจกรรมการวิเคราะห์นโยบายจึงรวมไปถึงการวิจัยและการคาดคะเนแนวทางการแก้ไขปัญหาและการประเมินผลโครงการที่สมบูรณ์แบบ การวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากการใช้ข้อมูลที่ละเอียดชัดเจน และอาจต้องใช้คณิตศาสตร์ช่วยในการวิเคราะห์

ควอดได้เสนอวิธีการในการวิเคราะห์นโยบาย (Quade, 1982:49) ซึ่งมีลักษณะเป็นวงจรที่ต้องทำซ้ำ ๆ (Iteration) ซึ่งอาจจะเริ่มต้นตรงที่ (1) การทำความเข้าใจปัญหาให้แจ่มชัด (2) พิจารณาในวัตถุประสงค์และเกณฑ์ในการตัดสินใจ (3) ใช้ความพิจารณาอย่างรอบคอบ และออกแบบทางเลือก (4) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศข่าวสารต่าง ๆ (5) การสร้างรูปแบบและทดสอบรูปแบบ (6) การทดสอบทางเลือก เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ (7) การประเมินค่าใช้จ่าย (ต้นทุน) และประสิทธิผล (8) การสรุปตีความผลที่ได้ (9) การตั้งคำถามสมมุติฐาน (10) การได้ทางเลือกใหม่ ดังนั้น เมื่อ

พิจารณาจากวงจรลักษณะของการวิเคราะห์จะเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายในความหมายของ
 เควต คือการวิเคราะห์หาความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายจากขั้นตอนที่ 1 เมื่อครบถึง
 ขั้นตอนที่ 10 ก็เริ่มปฏิบัติตามขั้นตอนที่ 1 ใหม่ มีลักษณะเป็นวงจรที่ซ้ำ ๆ กันไป ซึ่งต่อมา
 ในระยะหลังนี้ แพททอนและซาวิซ (Patton and Sawick, 1993 : 21-23) ได้ให้
 ความเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายสามารถที่จะทำได้ทั้งก่อนและหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 การวิเคราะห์เป็นการคาดหมายถึงผลของทางเลือกของนโยบายเพื่อจะได้คัดสรรทางเลือก
 ที่ดีไว้เป็นทางเลือกของนโยบายต่อไป การวิเคราะห์นโยบายอาจจะเป็นแบบพรรณนา และ
 สามารถที่จะวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ สำหรับนโยบายที่ได้ผ่านการปฏิบัติมาแล้ว และ
 ทำการประเมินนโยบายใหม่ เพื่อที่จะนำไปปฏิบัติในการวิเคราะห์จะต้องสามารถจำแนก
 และประเมินผลทางเลือกนโยบายหรือโปรแกรมที่ได้ตั้งใจไว้ หรือการจำแนกปัญหาที่เกิด
 จากสังคม เศรษฐกิจหรือทางกายภาพ

การวิเคราะห์นโยบายในทัศนะของวิชาการไทยโดย อมร รักษาสิทธิ์ (2520 :
 8-10) ได้จัดการวิเคราะห์นโยบายไว้ในช่วงของการพัฒนานโยบาย หลังจากที่ได้กำหนดทาง
 เลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (policy alternatives) นโยบายหลายๆ อย่างอาจจะมีการ
 ริเริ่มก่อรูป และเสนอขึ้นในรูปของทางเลือกหลาย ๆ อย่างหลายแบบเพื่อจะไขแก้ปัญหาค
 ชูดาคชุดหนึ่ง การวิเคราะห์นโยบายจะเป็นขั้นตอนหลังจากได้กำหนดทางเลือกแล้ว ได้แก่
 การประเมินค่าอย่างละเอียดของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผู้เสนอขึ้นมาหรือบางทีก็จ
 ะได้แก่การทดสอบทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายชุดหนึ่งที้นักวิเคราะห์นโยบายได้คิดสร้างทาง
 เลือกนั้น ๆ ขึ้นมา กระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ตามปกติจะมีความจำเป็นต้องง
 ข้อมูลเชิงปริมาณ และใช้วิธีการเชิงปริมาณใหม่ ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละ
 อย่างเพื่อหาทางออกที่ดีของนโยบาย ก่อนที่จะกำหนดสูตรนโยบายและตัดสินใจนโยบาย
 ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสิทธิ์ และ Dr.Itshak Galnoor
 ได้เสนอขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายไว้ 6 ขั้นตอนคือ

- 1) การระบุปัญหาค่านิยม และเป้าหมายของระบบ
- 2) การพยายามกำหนดขอบเขตของระบบและปัจจัยที่เป็นข้อจำกัด
- 3) การพิจารณาออกแบบและวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ
- 4) การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ และการตรวจสอบทบทวน

- 5) ข้อเสนอแนะนโยบายและรูปแบบการปฏิบัติ
- 6) กลยุทธ์เพื่อดำเนินการตามนโยบาย

สรุปจากการศึกษาวรรณกรรมในด้านการวิเคราะห์นโยบายซึ่งจะนำมาเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การวิเคราะห์นโยบายจากสำนักความคิดดังกล่าวจะเห็นว่ามีความแตกต่างกันไปในวิธิต่าง (means) โดยขึ้นอยู่กับจุดสนใจในการต้องการคำตอบว่าต้องการคำตอบในเรื่องใดและแง่มุมใด แต่จุดหมายปลายทาง (ends) ก็จะมีผลคล้ายคลึงกัน คือ เป็นการแสวงหานโยบายที่ดีกว่า การวิเคราะห์นโยบายทั้งการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายและการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบายก็จะมีผลสัมพันธ์กัน เพราะการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายก็จะเป็นขั้นตอนหนึ่งของการกำหนดนโยบายและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์นโยบายในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์จะเริ่มจากการก่อตัวของปัญหาว่าเกิดมาอย่างไร สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหาอย่างไร ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อะไรเป็นปัญหาที่แท้จริง เพื่อไปพิจารณาการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย โดยการตัดสินใจอาศัยหลักเหตุผล (rational comprehensive) คือมุ่งพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ในการบรรลุนโยบายอย่างละเอียดถี่ถ้วนมีการศึกษาหาผลดีและผลเสียของแต่ละทางเลือกหรืออาศัยหลักการตัดสินใจแบบปรับส่วน (incremental) โดยการพิจารณาว่าเป็นทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้ ภายใต้การยอมรับในด้านข้อจำกัดของข้อมูล เวลา และงบประมาณ

การวิเคราะห์นโยบายในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่นโยบายได้ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด โดยพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณตลอดจนการจัดทำแผนงาน โครงการว่ามีรายละเอียดในการนำไปปฏิบัติอย่างไร พฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการยอมรับในการปฏิบัติหรือไม่ สิ่งแวดล้อมในทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในระดับท้องถิ่นที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลอย่างไร

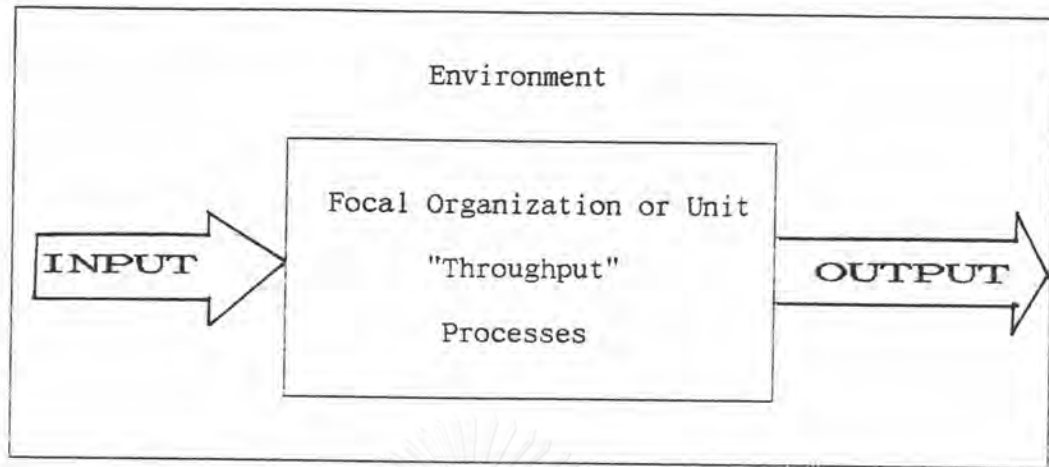
การวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบายจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพของทางเลือกนโยบายที่จะบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้โดยการออกแบบแนวทางเลือก

ต่าง ๆ รวมถึงกลยุทธ์โดยการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ (feasibility considerations) ของทางเลือกต่าง ๆ และการพิจารณาเชิงกลยุทธ์ (Tactical consideration) อันจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะให้บรรลุผลตามนโยบายนั้นได้โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แล้วทำการทดสอบทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายจากทางเลือกที่สร้างขึ้นมา การวิเคราะห์นโยบายนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ และวิธีการเชิงปริมาณใหม่ ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่างเมื่อนำทางเลือกของนโยบายมาวิเคราะห์ดูหลาย ๆ ทางแล้วอาจจะได้ทางเลือกที่ดีเพื่อสำหรับเป็นข้อเสนอแนะนโยบาย (policy recommendation) ต่อไป

ทฤษฎีระบบและการวิเคราะห์นโยบาย

คำว่า "ระบบ" (System) มาจากภาษากรีกคือ "Systema" หมายถึงกลุ่มก้อนอันประกอบด้วยหลายส่วนประกอบกัน (whole compounded of several parts) (Shrode และ Voich, 1974:115) ในลักษณะที่เป็นทฤษฎีจะเรียกว่า "ทฤษฎีระบบ" (System theory) โดยทั่วไปแล้วทฤษฎีระบบมีจุดหมายอยู่ที่การมุ่งพรรณนาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ระหว่างปรากฏการณ์ทั้งหลายที่ได้สังเกตเห็นหรือประจักษ์แจ้งในสถานที่เป็นอยู่จริงซึ่งจะมีความสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) ปัจจัยนำออก (output) และสิ่งแวดล้อม (environment) โดยทฤษฎีระบบได้นำมาประยุกต์ใช้ในองค์การซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงองค์การระบบเปิด (An Open Organizational System)



ที่มา John H. Jackson and Cyril P. Morgan, Organization theory: A Macro Perspective for Management, 1982:48

การจัดประเภทของระบบนั้นแคทส์และโรเซนไวท์ (Kast and Rosenzweig, 1985) ได้จำแนกระบบเป็นระบบปิด (close system) และระบบเปิด (open system) ซึ่งได้ให้ความหมายสรุปดังนี้

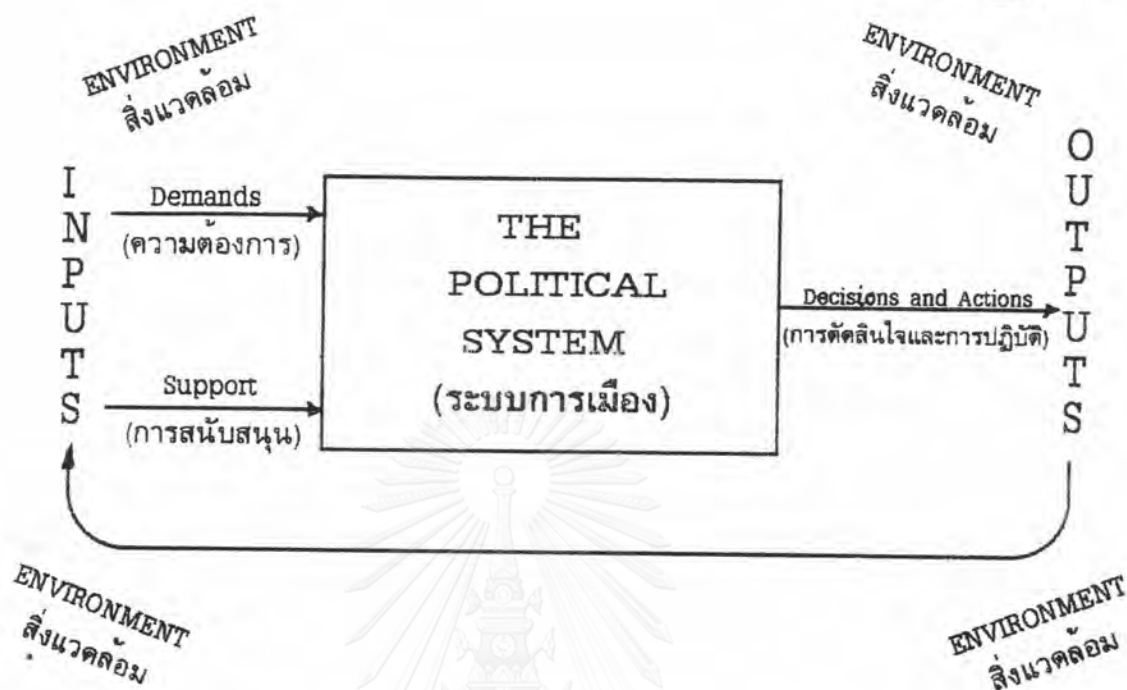
ระบบปิด (close system) หมายถึงระบบที่มีลักษณะเน้นเฉพาะกิจกรรมอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับตนเองเป็นหลัก กล่าวคือเน้นหนักอยู่กับการคิดคำนึงในเรื่องโครงสร้างภายใน (internal structure) เรื่องภารกิจภายใน (internal Tasks) และเรื่องความสัมพันธ์ภายใน (internal relationships) ของระบบเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) นั้นระบบปิดให้ความสำคัญแต่น้อยหรืออาจไม่ให้ความสำคัญเลย

ระบบเปิด (open system) หมายถึงระบบที่มีลักษณะเน้นในการมีปฏิริยาสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกระบบด้วย แต่ก็ทำได้เลยความสนใจเรื่องภายในระบบแต่อย่างใดไม่ ระบบเปิดให้ความสำคัญทั้งในเรื่องของตนเองและเรื่องของสภาพแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้ อดยยอมรับเป็นหลักการว่าสภาพแวดล้อม

ภายนอกให้ประโยชน์แก่ตนเองมากมาย เช่น ำให้สิ่งที่จะนำผ่านเข้ามาใช้ประโยชน์ในระบบ (Input) ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ย่อมมีประโยชน์แก่การดำเนินงานของระบบให้คงอยู่ได้ เมื่อระบบได้ดำเนินการแปรสภาพ (Transformation) สิ่งเหล่านั้นแล้ว ก็ต้องอาศัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบให้เป็นผู้รับผลงาน (Outputs) ระบบเปิดจึงถือว่าสภาพแวดล้อมภายนอกมีความสำคัญยิ่งที่ระบบจะต้องเกี่ยวข้องกับ และสภาพแวดล้อมภายนอกยังเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนให้เห็นระบบ เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงตนเองทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและส่วนที่เกี่ยวกับกรรมวิธีดำเนินงานต่าง ๆ ของระบบ เพื่อให้ระบบสามารถดำเนินงานอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสม่ำเสมอ

การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยรูปแบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีระบบ (system theory) หรืออาจเรียกว่าเป็นการวิเคราะห์โดยใช้แนวระบบ(system approach) ซึ่งเดวิดอีสตันนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้เป็นผู้บุกเบิกการวิเคราะห์การเมืองในแนวระบบนี้ อีสตัน (Easton, 1966:147) ได้ให้ความหมายของระบบว่าหมายถึงกลุ่มของตัวแปรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (a system as any set of variables regardless of the degree of interrelationship among them) และเป็นการพิจารณาว่านโยบายนั้นเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้นกิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมืองก็คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้นอีสตันได้สร้างภาพจำลองของระบบการเมืองขึ้นดังภาพที่แสดงต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3 ภาพจำลองระบบการเมืองของอีสตัน



ที่มา David Easton, A Framework for Political Analysis, 1965:112

ภาพจำลองนี้อีสตันได้ให้ระบบการเมืองนั้นแยกออกจากระบบอื่นในสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งแวดล้อมนี้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ สิ่งแวดล้อมภายใน (intrasocietal) และสิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (extrasocietal)

สิ่งแวดล้อมในสังคมภายใน (Intrasocietal) จะประกอบไปด้วยกลุ่มของพฤติกรรม ทัศนคติ และความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ วัฒนธรรม โครงสร้างของสังคม และบุคลิกภาพ สิ่งแวดล้อมในสังคมที่กล่าวมานี้จะมีผลต่อเงื่อนไขของระบบการเมือง

สิ่งแวดล้อมในส่วนที่ 2 ที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (Extrasocietal) จะประกอบไปด้วยระบบต่าง ๆ ภายนอกสังคม เช่น สังคมภายนอก (International society) หรือวัฒนธรรมภายนอก (International Cultural System) ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างของระบบสังคมภายนอก (extrasocietal system)

อิสตันได้แยกส่วนที่เป็นการเมืองจากชีวิตสังคมออกจากชีวิตสังคมโดยทั่วไป หรือได้แยกการกระทำทางการเมืองออกจากการกระทำทางสังคมโดยทั่วไป โดยให้สังคมเป็นสภาพแวดล้อม (environment) สำคัญของระบบการเมือง ซึ่ง input หรือสิ่งที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองจากสภาพแวดล้อม ซึ่งจะแปรสภาพเป็น output หรือสิ่งที่ระบบการเมืองผลิตออกมาสู่สภาพแวดล้อม

input ตามแนวคิดของอิสตัน มี 2 ลักษณะคือ demands หรือความต้องการหรือข้อเรียกร้องของสมาชิกของสังคมกับ Supports หรือการสนับสนุน การเกื้อหนุนที่สมาชิกของสังคมที่มีต่อระบบการเมือง output ที่ออกจากระบบการเมืองจะเป็นนโยบายซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของระบบ เพราะเป็นการตอบสนองหรืออาจไม่ตอบสนองความต้องการที่ใส่เข้าไป หากตอบสนองก็จะมี feed back หรือข้อมูลป้อนกลับเป็นการสนับสนุน หากไม่ตอบสนองหรือตอบสนองไม่ดีพอก็จะมีความต้องการใหม่ป้อนกลับเข้าสู่ระบบการเมืองหมุนเวียนเป็นวงจร

ดังนั้นจากการพิจารณาการวิเคราะห์ระบบการเมืองในแนวเชิงระบบของอิสตัน จะประกอบด้วย 5 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ

1. สิ่งแวดล้อม (environment) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ
 - 1) สิ่งแวดล้อมสังคมภายใน (intrasocietal) ซึ่งจะมีอิทธิพลและพลังผลักดันระบบการเมืองโดยตรง
 - 2) สิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (extrasocietal) เป็นระบบสังคมใหญ่เป็น Suprasystem ซึ่งจะมีผลต่อระบบการเมืองโดยทางอ้อมโดยมีแรงผลักดันน้อยกว่า intrasocietal

ทั้ง intrasocietal และ extrasocietal รวมเรียกว่าสิ่งแวดล้อมของระบบการเมือง (political system) เขตแดน (boundary) ที่แบ่งกันระหว่างสภาพแวดล้อมกับระบบการเมือง ในการพิจารณาอิสตันได้กล่าวว่ากิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมืองก็คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยที่มีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น (authoritative allocation of values for a society)

2. ปัจจัยนำเข้า (inputs) แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports)

1) ความต้องการ (demands) คือความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ระบบการเมืองต้องตอบสนอง ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมของระบบคือภายนอกระบบหรือภายในระบบ เช่น ชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งความต้องการและข้อเรียกร้องทุกอย่างจะได้รับการตอบสนองได้ไม่เสมอกันจึงต้องมีกระบวนการที่ทำการจัดสรรสิ่งที่เป็นที่ต้องการแทนสังคม กระบวนการนี้คือระบบการเมือง

2) การสนับสนุน (supports) คือการกระทำที่เป็นสิ่งสนับสนุนหรือวางทางตรงกันข้าม อาจจะขัดขวาง ซึ่งก็เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ระบบการเมืองทำงานได้

กล่าวโดยสรุปว่า อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมก็จะมาในลักษณะของความ ต้องการ และการสนับสนุน ซึ่งระบบการเมืองก็จะมีหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคมคือตอบสนองความต้องการ

3. ระบบการเมือง (political system) หรืออาจจะเรียกว่าเป็นระบบการบริหาร การตัดสินใจ ซึ่งอาจจะเรียกว่ากล่องดำ (black box) เมื่อข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุนผ่านเข้ามา ก็จะมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เข้ามาให้เป็นผลผลิต ผลที่ได้ (outputs) ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ

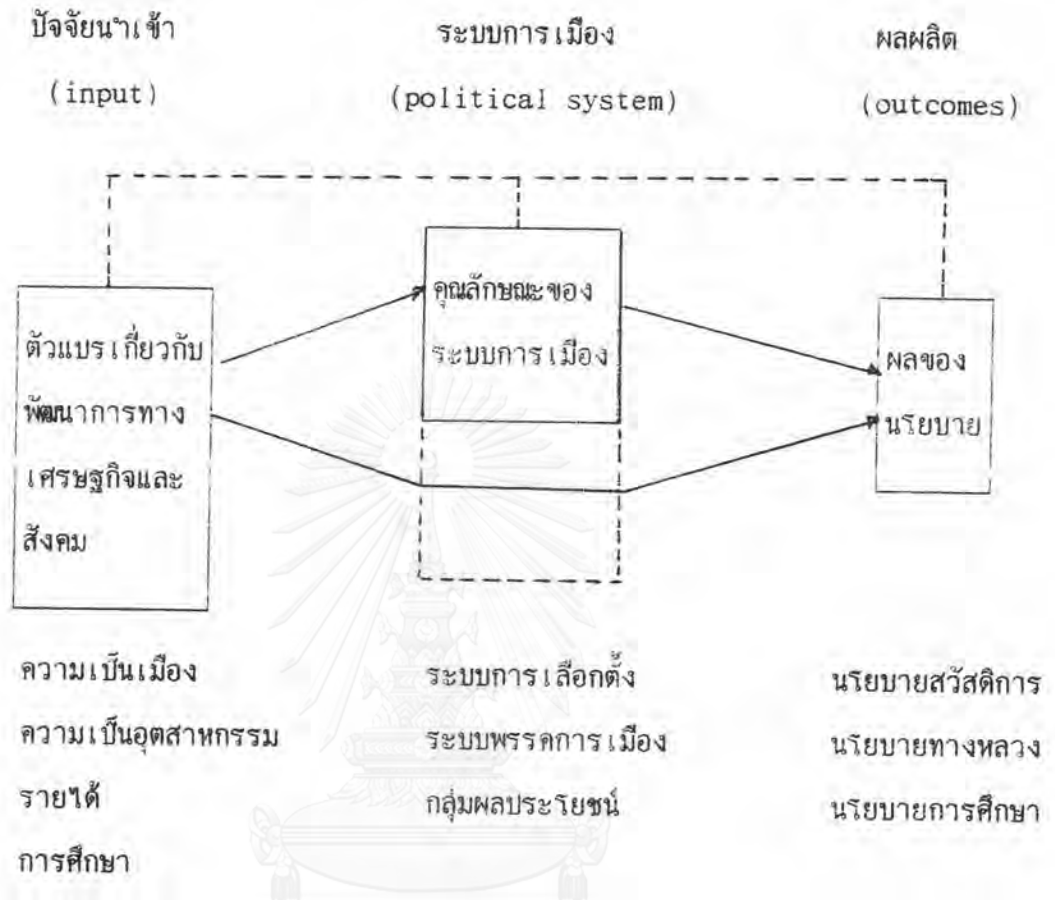
4. ผลผลิต (outputs) คือ นโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบการเมืองซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชน เป็นการนิติบัญญัติ (legislative) หรืออาจจะเป็นนโยบาย (policy) ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นผลในทางปฏิบัติ Outputs เหล่านี้มีผลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนบางส่วนจะได้รับประโยชน์ บางส่วนจะเสียประโยชน์มากขึ้นไปตามการจัดสรรคุณค่าของผู้ตัดสินใจทางการเมือง

5. ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองจะได้ทราบว่า ประชาชนมีความพอใจเพียงใดในนโยบายหรือกฎหมายที่ออกไป จะได้นำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก ซึ่งจะมีลักษณะเป็นวงจรมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

ผลงานของอีสตัน จากที่คงอยู่เฉพาะแบบจำลองและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ ต่อมา ดายได้นำเอาสมมุติฐานของทฤษฎีระบบของอีสตันมาทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยนำเข้า (input) ระบบการเมือง (political system) และผลผลิต (outcomes) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นชาร์คนสก็ก็ได้ ตัดแปลงแนวความคิดของอีสตันมาวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษาเพื่อจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ ระหว่างนโยบายสาธารณะ (public policy) ผลของนโยบาย (policy outputs) ผลกระทบของนโยบาย (policy impacts) และสิ่งแวดล้อม (environment) ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

ดาย (Dye, 1966:1-9) ได้นำสมมุติฐานของทฤษฎีระบบของอีสตันมาทดสอบเพื่อ ศึกษาตัวแปรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจสังคม (socioeconomic) คุณลักษณะ ของระบบการเมือง (political system characteristics) และปัจจัยนำเข้า ออก คือผลของนโยบาย (policy outcomes) ภายใตกรอบความคิดนี้ ดายอธิบายว่าปัจจัย นำเข้าได้แก่ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง และระบบการ เมืองที่ทำหน้าที่ในการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นผลของนโยบาย (policy outcomes) ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าก็ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลของนโยบายและผลของนโยบายก็จะ ส่งผลกระทบเป็นข้อมูลย้อนกลับ (feed back) กลับมายังปัจจัยนำเข้า ความสัมพันธ์ ดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ดายได้เสนอรูปแบบความสัมพันธ์ของการวิเคราะห์ผล ของนโยบาย (A Model for Analyzing Policy Outcomes) ดังนี้

แผนภูมิที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า-ระบบการเมือง-ผลผลิต
ในทัศนะของดาวย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา Thomas R. Dye, Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States, 1966.

งานวิจัยของดาวยที่ศึกษาอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายพบว่าเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมในการกำหนดนโยบายคือ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความสำคัญและได้ค้นพบว่าสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ต่อมาชาร์คนสกี (Sharkansky, 1970:63-77) ทำการวิเคราะห์นโยบายโดยได้ตัดแปลงแนวความคิดของอีสตันไปทำการวิเคราะห์โรงเรียนที่อยู่ในรัฐจอร์เจีย (The State of Georgia) โดยศึกษาความสัมพันธ์ของนโยบาย ผลของนโยบาย ผลกระทบ

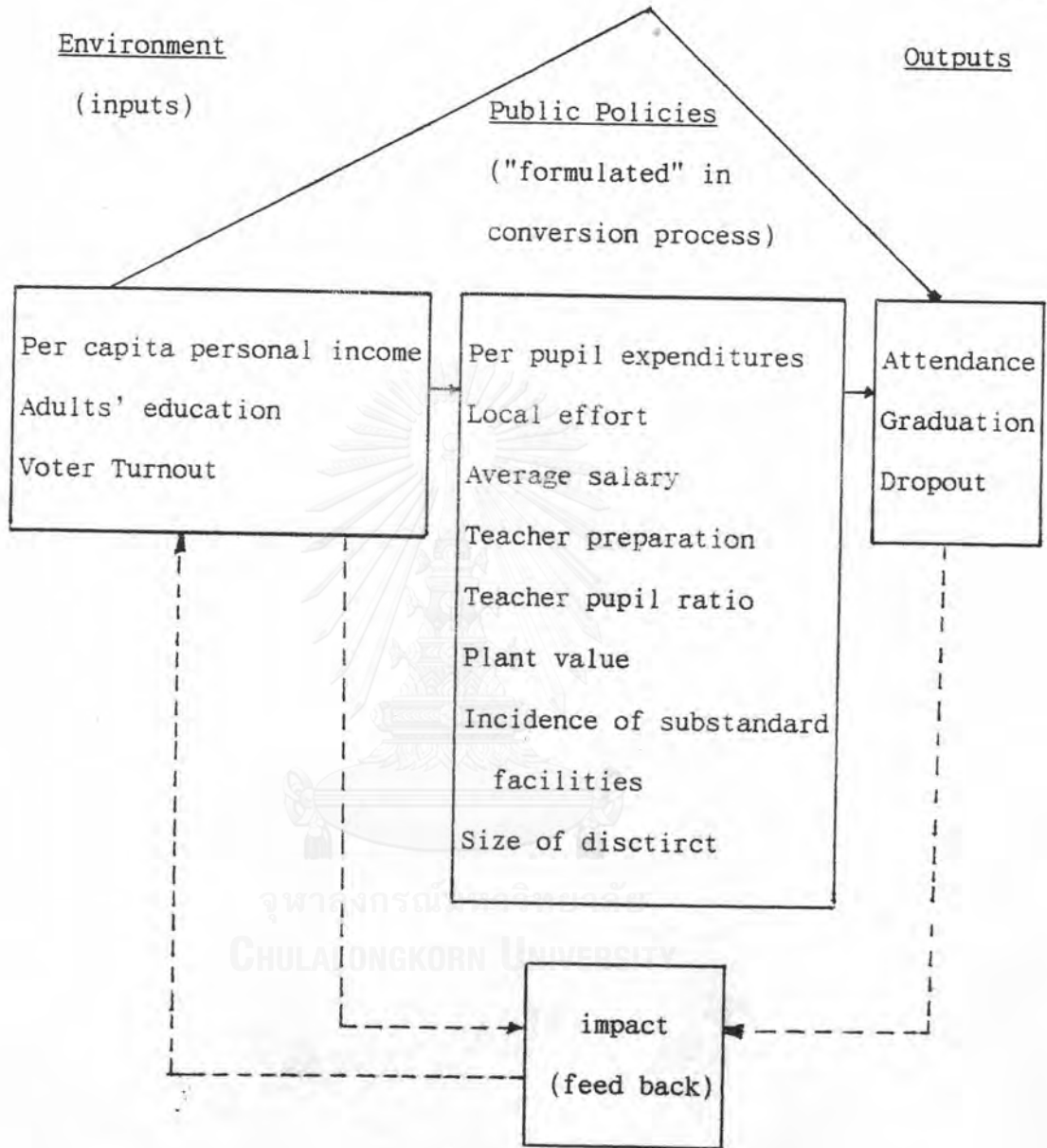
ของนโยบาย และสิ่งแวดล้อม โดยทำการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาในโรงเรียนประถม และมัธยม วัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาในโรงเรียนประถมและมัธยม วัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาในโรงเรียนประถมและมัธยม วัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาในโรงเรียนประถมและมัธยม

1. สภาพแวดล้อม (environment) หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แยกจากระบบอันได้แก่ สภาพทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย และจะมีผลต่อไปถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลของนโยบาย
2. ปัจจัยที่นำเข้าสู่ระบบ (inputs) หมายถึงความต้องการในการบริการทรัพยากรด้านต่าง ๆ กับแรงสนับสนุนจากมวลชน นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (conversion process) ในกรณีของการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งนำเข้าไปเป็นผลผลิต เช่น โครงสร้างของหน่วยงาน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน เงินเดือนครู อัตราส่วนครูต่อนักเรียน เป็นต้น
4. นโยบายอันเป็นผลผลิต (policy output) หมายถึงการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย การตัดสินใจต่าง ๆ นี้ เกี่ยวกับเรื่องของบุคคลค่าใช้จ่าย รายละเอียดของโครงการในด้านของการศึกษาผลผลิต (output) อาจจะได้จากการที่นักเรียนเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนหรือจำนวนกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน
5. ผลกระทบ (impact) การจะดูผลกระทบของนโยบายจะต้องพิจารณาประเภทของนโยบาย ถ้าในด้านนโยบายการศึกษาอาจจะวัดจากความสามารถของนักเรียน ประโยชน์ที่นักเรียนจะได้รับจากสังคม

จากความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบาย ชาร์ลแคนสกี ได้เสนอตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายทางการศึกษาด้วยทฤษฎีระบบ โดยให้ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมเป็นปัจจัยนำเข้า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตจากกระบวนการแปรเปลี่ยน ("formulated" in conversion process) ส่วนผลของนโยบายเป็นปัจจัยนำออกจะเห็นถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบายจากแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 5 ตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายทางการศึกษา
ของชาร์แคนสกี



ที่มา Sharkansky, Ira. "Environment, Policy, Output and Impact: Problems of theory and Method in the Analysis of Public theory" Policy analysis in political science, Chicago: Markham Publishing Company, 1970. p.68.

จากแผนภาพชาร์คแนคสกี (Sharkansky, 1970:67-68) ได้อธิบายว่า ปัจจัยนำเข้า (input) ในตัวแบบนี้จะหมายถึงองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยเจตนาในทฤษฎีระบบนั้น องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วยความต้องการในการที่จะได้รับบริการของประชาชน การสนับสนุนของรัฐบาล รายได้ต่อหัวของประชาชน ทรัพยากรมนุษย์ (ผู้ใหญ่ที่มีการศึกษา) การออกเสียงเลือกตั้ง ความเกื้อหนุนของชุมชนในด้านทรัพยากรที่จะอุทิศให้เป็นบริการสาธารณะ การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย จะมีผลต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับรายจ่ายของนักเรียนต่อหัว เงินอุดหนุนส่วนท้องถิ่น เงินเดือนครู การเตรียมครู อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู เครื่องมือการเรียนการสอน ขนาดของเขตการศึกษา จากกระบวนการแปรสภาพนโยบายสาธารณะ (conversion process) ไปสู่ผลผลิต (outputs) นอกจากนั้นสิ่งแวดล้อมยังมีผลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบายอีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาจากผลของการมาโรงเรียนของนักเรียน ผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และผู้ที่ลาออกจากโรงเรียน นักทฤษฎีระบบจะมองนโยบายไปโดยตลอดจนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับไปสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นเงื่อนงำของปัจจัยนำเข้า (input) โดยผู้กำหนดนโยบายจะใช้ข้อมูลทั้งหมดมาช่วยในการตัดสินใจ

นอกจากนั้นชาร์คแนคสกี (Sharkansky, 1970:66-67) ยังได้อธิบายว่ามีเรื่องต่าง ๆ มากมายของเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายและยังมีอิทธิพลถ่ายทอดไปถึงผลผลิต (output) และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและในบางครั้งสิ่งแวดล้อมนี้อาจจะเป็นสิ่งขัดขวางระหว่างนโยบายและผลของมันหรือระหว่างผลที่เกิดขึ้นกับผลกระทบที่มีต่อชุมชนนั้น ๆ

จากทฤษฎีระบบหรือตัวแบบเชิงระบบ (system model) ซึ่งตายและชาร์คแนคสกี ได้ดัดแปลงมาจากแนวความคิดหลักของฮัสตันนี้ สามารถที่จะใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมต่อกระบวนการนโยบายได้ดียิ่งขึ้นและสามารถที่จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง input, conversion process, output และ impact ได้เป็นอย่างดี

แมนเคอร์ (Mancur, 1969) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ได้ข้อสรุปว่า เศรษฐกิจและนโยบายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการจะตัดสินใจใด ๆ จะต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจว่ามีทิศทางเป็น

อย่างไร ในกระบวนการกำหนดนโยบายจะต้องมีการวิเคราะห์งบประมาณ จึงทำให้เกิดระบบงบประมาณแบบแผนงาน (planning-Programming-Budgeting system) ขึ้นในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1965 ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักเศรษฐศาสตร์จะต้องวิเคราะห์ในด้านเศรษฐกิจ ส่วนนักสังคมศาสตร์จะต้องศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของสังคม เพื่อประกอบเป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก่ผู้กำหนดนโยบาย

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัย ซึ่งสมบัติ ธารังค์ธัญวงศ์ (2531) ได้ทำการวิจัยในเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์ โดยศึกษาวิจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการประถมศึกษาของไทย (พ.ศ. 2523-2527) เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์โดยใช้แนวคิดเชิงระบบเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของไทยกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะ เป็นแนวทางสำคัญในการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนในท้องถิ่น และได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณที่มีความสัมพันธ์อย่างไรบ้างกับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนในท้องถิ่น จากผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ สรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของไทยมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สำหรับการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ความเป็นเมือง และความเป็นอุตสาหกรรมเป็นดัชนีในการวัดปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม และกำหนดให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นดัชนีวัดปัจจัยทางการเมือง ส่วนนโยบายการประถมศึกษาทำการวัดด้วยปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณภาพการเรียนการสอน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อนักเรียน เงินเดือนเฉลี่ยของครูผู้สอน และอัตราส่วนนักเรียนต่อครู สำหรับผลของนโยบายการประถมศึกษาทำการวัดด้วยอัตราส่วนนักเรียนเหลือรอดอัตราส่วนนักเรียนเรียนต่อชั้น ม. 1 และอัตราส่วนนักเรียนในมัธยมศึกษาปีที่ 1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้วยเทคนิคสหสัมพันธ์ ผลของการศึกษาได้พบว่าทฤษฎีระบบที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายการประถมศึกษา กับสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้อย่างชัดเจน

สรุป การวิเคราะห์นโยบาย โดยอาศัยทฤษฎีระบบเป็นหลักในการวิเคราะห์โดยระบบจะแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความสัมพันธ์ซึ่งทำหน้าที่อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อม (environment) นั่นคือระบบจะมีปัจจัยนำเข้า (input) จากสิ่งแวดล้อมกระบวนการ (process) แปลงปัจจัยนำเข้าไปเป็นปัจจัยนำออกหรือผลที่เกิดขึ้น (output) ออกจากระบบไปสู่สิ่งแวดล้อม และแต่ละระบบเองมีแนวโน้มที่จะรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่ได้ในระยะเวลาหนึ่งในการดำรงรักษาตัวเองของระบบนี้ทำได้โดยมีการแบ่งแยกหน้าที่กัน

ประโยชน์ของการศึกษาแนววิเคราะห์นโยบายในเชิงระบบจะช่วยให้สามารถมองเห็นตัวแปรระบบย่อยและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบ โดยครอบคลุมถึงสถาบันและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในทางด้านหน้าที่ของการปฏิบัติ แม้ว่า การวิเคราะห์นโยบายโดยใช้ทฤษฎีระบบจะมีจุดอ่อนอยู่บ้าง ตามที่ดรอร์ (Dror, 1969:12) ได้กล่าวถึงว่าการใช้ทฤษฎีระบบมักจะไม่ค่อยคำนึงถึงบริบทของสถาบัน เช่นในเรื่องโครงสร้างของสถาบันและมักจะให้ความสำคัญในทางปริมาณมากกว่าทางคุณภาพ สิ่งที่ถูกละเลย เช่น บุคลิกภาพของบุคคลหรือในด้านประเพณีนิยม เป็นต้น เพราะการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีระบบมักจะสนใจลักษณะของ input และ output เป็นสำคัญ แต่ทฤษฎีระบบก็เป็นแนวทางวิเคราะห์กระบวนการนโยบายที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจน ในทางปฏิบัติและมีผลดีมากในเรื่องการพิจารณาวงจรนโยบายได้ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องปัจจัยนำเข้า (input) มาแปรเปลี่ยน (conversion process) เป็นผลผลิต (outputs) คือ นโยบายเมื่อเกิดเป็นนโยบายแล้วยังมองเห็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวของนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผลของการปฏิบัติ ทว่ามองเห็นถึงความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้ถึงความสัมพันธ์กับกิจกรรมของระบบอื่นได้ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็น Supra-system หรือ Sub-system ของระบบนโยบาย เช่นระบบสังคมเศรษฐกิจสากลที่เป็น Suprasystem หรือระบบจัดสรรงบประมาณภายในองค์การทางการศึกษาซึ่งเป็น Sub-system ของระบบนโยบาย เป็นต้น

จากแนวทางในการวิเคราะห์ระบบการเมืองของอีสตันด้วยตัวแบบเชิงระบบ (system model) ซึ่งคายและชาร์นคอนสกีได้ดัดแปลงและทดสอบสมมุติฐานต่าง ๆ จากแนวความคิดหลักของอีสตันทำให้ตัวแบบเชิงระบบนี้สามารถที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ

(process) และผลผลิต (output) ได้ชัดเจนขึ้น การใช้ทฤษฎีระบบเป็นตัวแทนหลักในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายต่าง ๆ น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัย

กระบวนการนโยบาย

กระบวนการนโยบาย (policy process)

ในการศึกษาเรื่องนโยบายนั้นความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการของนโยบาย เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในเรื่องนโยบายในเรื่องนี้นักรัฐศาสตร์ส่วนมากจะสนใจเสนอกรอบกระบวนการนโยบายเพื่อศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไร เพราะเหตุใดรัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรและการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้างจากคานิยามดังกล่าว จะช่วยให้ความเข้าใจถึงสาระสำคัญและทำให้มองเห็นขอบข่ายของการศึกษาเรื่องนโยบายได้ชัดเจน

การสำรวจผลงานของนักวิชาการด้านนโยบาย เช่น ลาสเวลล์และแคปแลน (Lasswell and Kaplan, 1950:71) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบาย (policy processes) ว่าหมายถึงการกำหนดนโยบายการประกาศใช้ การนำไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการและจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ในความร่วมมือที่จะเกิดจากการยอมรับในอนาคต

แต่ดัย (Dye, 1981:23-24) ได้ทำคานิยามที่แตกต่างจากลาสเวลล์ คือ มองว่ากระบวนการนโยบายเป็นขั้นตอนกิจกรรมทางการเมืองที่จะประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นระบุปัญหา (identifying problems) เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย (formulating policy proposals) เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา

3. ^๕ขั้นประกาศเป็นนโยบาย (legitimizing policies) เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย

4. ^๕ขั้นดำเนินการตามนโยบาย (implementing policies) เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้

5. ^๕ขั้นประเมินผล (evaluating policies) รวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

จากขั้นตอนกระบวนการนโยบายของคยาจะเห็นว่าขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 3 เป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดนโยบายขึ้นพร้อมทั้งประกาศเป็นนโยบายส่วนในขั้นที่ 4 เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นที่ 5 เป็นขั้นประเมินผลนโยบาย

ในเรื่องเดียวกันนี้ ดรอร์ (Dror, 1968:163-193) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. เป็นขั้นเตรียมการเพื่อกำหนดนโยบาย (metapolicy making)
2. ^๕ขั้นของการกำหนดนโยบาย (policymaking stage)
3. ^๕ขั้นตอนภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว (post-policymaking stage)

โดยเฉพาะในขั้นตอนที่ 3 นั้น ดรอร์ระบุว่าประกอบด้วย 4 เรื่องสำคัญ คือ การกระตุ้นในการจะดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ (motivating the executing of the policy) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (executing the policy) การประเมินผลนโยบายหลังจากที่นำไปปฏิบัติแล้ว (evaluating policymaking after the policy has been executed) การสื่อสารและข้อมูลย้อนกลับเพื่อเชื่อมโยงในทุกขั้นตอนที่กล่าวมา (communication and feedback channels interconnecting all phases)

ส่วนโจนส์ (Jones, 1970: 11-14) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายไว้เป็นลำดับขั้นตอนดังนี้

1. การรับรู้และความเข้าใจในปัญหา (perception)
2. การกำหนดความหมาย (definition)

3. การรวบรวม การจัดลำดับ (aggregation/organization)
4. การเสนอทางเลือกเพื่อเป็นตัวแทน (representation)
5. การกำหนดนโยบาย (formulation)
6. การทำให้เป็นไปตามกฎหมาย (legitimation)
7. การนำนโยบายไปปฏิบัติ/การบริหาร (application/administration)
8. การศึกษาผลของนโยบาย (reaction)
9. การประเมินผลของนโยบาย (evaluation/appraisal)
10. การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย (resolution/termination)

ตามแนวคิดของโรจนส์นี่จะเห็นว่าจากขั้นตอนที่ 1 (perception) จนถึงขั้นตอนที่ 6 (Legitimation) เป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดมีนโยบายขึ้น หรืออาจจะเรียกอีกอย่างได้ว่าเป็นขั้นตอนย่อยในการกำหนดนโยบาย ส่วนในขั้นตอนที่ 7 เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนที่ 8 ถึงขั้นตอนที่ 9 เป็นขั้นตอนของการประเมินนโยบายและขั้นตอนที่ 10 เป็นการศึกษาค่าผลที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนานโยบายใหม่ต่อไป

ในเรื่องกระบวนการนโยบาย ชาร์คคานสกี (Sharkansky, 1970:3) ได้เขียนไว้ในหนังสือ Public Administration ว่าประกอบไปด้วย

1. การกำหนดนโยบาย (the formulation)
2. การอนุมัตินโยบาย (approval)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation of government programs)

เบเกอร์ และคณะ (Baker et al, 1975:24-29) ก็ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบาย (the policy process) ในหนังสือ Public Policy Development โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

1. การกำหนดนโยบาย (policy-making)
2. การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis)

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

ซึ่งทั้ง 3 ขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กัน เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975: 26) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่ามี 5 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของปัญหา (problem formation)
2. การกำหนดนโยบาย (formulation)
3. การยอมรับ (adoption)
4. การนำไปปฏิบัติ (implementation)
5. การประเมินนโยบาย (evaluation)

จะเห็นว่าแอนเดอร์สันได้มองกระบวนการนโยบายตั้งแต่เริ่มการก่อตัวของปัญหา ซึ่งรัฐบาลจะต้องเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งหาทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย แล้วจึงประกาศใช้นโยบาย ตั้งแต่ขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 3 จะอยู่ในลักษณะที่มีนโยบายเกิดขึ้นและพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ ส่วนขั้นที่ 4 จะเป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติและในขั้นที่ 5 จะเป็นขั้นการประเมินนโยบาย เพื่อเป็นการตรวจสอบว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติอย่างไร

นาคามูระและสมอลวูด (Nakamura and Smallwood, 1980:27) ได้เสนอกระบวนการนโยบาย 3 ขั้นตอน คือ

1. การก่อรูปนโยบาย (policy formation)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)
3. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)

จะเห็นว่านาคามูระ และสมอลวูดได้เน้นขั้นตอนสำคัญไว้เพียง 3 ขั้นตอน ซึ่งจะแตกต่างจากเบเกอร์ ตรงที่เบเกอร์ได้กำหนดขั้นการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายก่อนจึงจะนำไปปฏิบัติ

เนเกิล (Nagel, 1980:7) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่ามีขอบข่ายครอบคลุมถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (policy formulation)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)
3. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)
4. การวิเคราะห์ผลนโยบายย้อนกลับ (policy feedback analysis)

ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านของกระบวนการนโยบายถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน

สรุปกระบวนการนโยบายจากที่นักวิชาการต่างๆได้แบ่งขั้นตอนที่แตกต่างกันไปบ้างในสาระย่อย แต่ในภาพรวมแล้วกระบวนการนโยบายจะแบ่งเป็นสามขั้นตอนที่สำคัญๆ คือ

- 1) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และ 3) การประเมินนโยบาย (policy evaluation)

เมื่อนโยบายสาธารณะได้ถูกกำหนดขึ้นแล้วในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายโดยนโยบายนโยบายสาธารณะนั้น เป็นแนวทางของการดำเนินงานของรัฐบาลเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหรืออาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ได้แล้วยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบไปสู่ปัญหาอื่นอีกจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะทราบผลต่อเมื่อมีการประเมินนโยบายอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยที่การประเมินนโยบาย (policy evaluation) จะมีแนวคิดและรูปแบบการประเมินแบบต่างๆ หลายแบบเช่น การประเมินผลระหว่างดำเนินการ (formative evaluation) การประเมินผลสรุปรวบยอด (Summative evaluation) การประเมินผลย้อนหลัง (retrospective evaluation) การประเมินผลล่วงหน้า (prospective evaluation) การประเมินความสามารถประเมินผล (evaluability assessment) และการประเมินผลกระทบ (impact evaluation) การที่มีชื่อเรียกหลายชื่อจะเห็นถึงความหลากหลายของธรรมชาติของการประเมินผลนักวิชาการจะมีจุดสนใจการประเมินผลที่แตกต่างกัน จึงทำให้การศึกษานในเรื่องของการประเมินผลนโยบายมีหลายลักษณะโดยที่การประเมินผลนโยบายจะช่วยในการตัดสินใจว่านโยบายที่กำหนดไว้นั้น ควรจะมีการยกเลิกหรือจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อไป

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาแบบวิเคราะห์เจาะลึกในขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบาย และเมื่อนโยบายได้ถูกกำหนดขึ้นแล้ว มีกระบวนการในการนำไปสู่การปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

การกำหนดนโยบาย



การกำหนดนโยบาย (policy formulation)

ความสำคัญของการกำหนดนโยบาย คือการเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา และการมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Lindblom, 1980:2) ทั้งนี้เพราะการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน คือหน้าที่หลักของรัฐบาลเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความล้มเหลวในการสนองตอบความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไม่มีโอกาสดำรงอยู่ต่อไปได้

การกำหนดนโยบาย "Policy formulation" คำว่า Formulation ตามความหมายใน Webster's New international Dictionary หมายถึง "Act or result of formulating" การกระทำ หรือผลที่เกิดจากข้อกำหนด

โจนส์ (Jones:1970:46) โจนส์ได้ให้ความหมายของคำว่า "Formulation" ไว้ในหนังสือ An Introduction to the study of public policy ว่า Formulation is obviously a derivative of "formula" and means simply to develop a plan, a method, a prescription in this case for alleviating some need, for solving a problem ดังนั้น Formulation คือการที่แปลงสูตรที่คิดไว้ที่มีความชัดเจนและหาแนวทางเพื่อพัฒนาแผนงานวิธีการ การกำหนดเพื่อสนองความต้องการ และการแก้ปัญหาจากความหมายดังกล่าว policy formulation จึงใช้ในความหมายที่ระดับที่สุดที่นักวิชาการไทยหลายท่านใช้ คือการกำหนดนโยบาย แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า การวางรูปนโยบาย, การเตรียมนโยบาย การร่างนโยบาย แต่นางานวิจัยนี้จะใช้คำว่ากำหนดนโยบาย

ลักษณะของการกำหนดนโยบาย

นโยบายอาจกำหนดเป็นลักษณะวิธีได้ 2 แบบ ที่สำคัญ ๆ คือ แบบที่กำหนดตามลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ (blessing) และแบบที่กำหนดเจาะเพาะกรณี (indicative) หรือเฉพาะเรื่อง (อุทัย บุญประเสริฐ. 2527: 15-17)

การกำหนดนโยบายทางปฏิบัติอาจกำหนดได้ทุกระดับชั้นขององค์การ เช่น นโยบายระดับประเทศ (national) ซึ่งเป็นนโยบายส่วนรวม นโยบายระดับสาขางาน (sector) นโยบายระดับภาค (regional) ระดับหน่วยงาน (institutional) และระดับสายงานหรือหน่วยงาน นโยบายนั้นขึ้นอยู่กับระดับปฏิบัติการ (operation unit) มากเพียงใด ลักษณะนโยบายจะมีแนวโน้มไปทางด้านนโยบายแบบเจาะเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ข้อความจะชัดเจน สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการมักจะแสดงลักษณะเฉพาะจนหน่วยปฏิบัติสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าให้เลือกดำเนินการในแนวทางใด ไม่ให้ดำเนินการในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ทำให้เห็นนโยบายเกิดขึ้น นโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหาร นโยบายในระดับชาติเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประเทศและประชาชนในระบอบประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ (national interest) อันได้มาจากการประยุกต์คำนึงกับความเป็นจริงทางการเมือง การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายการศึกษา ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายนอก (external-factors) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ปัจจัยแวดล้อมด้านเศรษฐกิจด้านการเมือง ด้านสังคม และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจึงจะต้องเป็นผู้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ คาดเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน และไม่อาจบังคับได้ การตัดสินใจเลือกแนวปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญว่าในการกำหนดนโยบายการศึกษาของรัฐ ผู้กำหนดนโยบายได้มีวิธีการในการตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบาย ในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ทฤษฎีในการตัดสินใจ (theories of Decision-making) มีอยู่ 3 ทฤษฎีที่สำคัญ คือ

- 1) ทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (The rational-comprehensive theory)
- 2) ทฤษฎีการตัดสินใจแบบปรับส่วน (The incremental theory)
- 3) แบบผสมผสาน (Mixed-Scanning) ซึ่งแอนเดอร์สัน (Anderson 1975:10-15) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของทฤษฎีการตัดสินใจไว้ในหนังสือ Public Policy-making มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (The rational comprehensive theory) ทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล เป็นทฤษฎีที่ค่อนข้างแพร่หลาย เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ประกอบไปด้วยสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้ตัดสินใจจะเผชิญกับปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ และสามารถที่จะแยกแยะและเปรียบเทียบปัญหาเหล่านั้นได้
2. ผู้ตัดสินใจจะระบุเป้าหมาย ค่านิยมหรือวัตถุประสงค์ แล้วจัดอันดับความสำคัญ
3. สืบหาทางเลือกต่าง ๆ ในการที่จะแก้ไขปัญหานั้น
4. พิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้น ในรูปของต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกทางเลือกแต่ละทาง
5. เปรียบเทียบผลที่จะได้รับของทางเลือกทุก ๆ ทางเลือก
6. ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมาย ค่านิยมและวัตถุประสงค์สูงสุด

ทฤษฎีการตัดสินใจแบบปรับส่วน (The incremental theory) ทฤษฎีนี้ Lindblom เป็นคนคิดขึ้น เพื่อเป็นการแก้จุดอ่อนของทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล สาระสำคัญมีดังนี้คือ

1. การเลือกเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ และการวิเคราะห์แนวทางปฏิบัติ

2. ผู้ตัดสินใจพิจารณาทางเลือกจะตัดสินใจเพียงบางทางเลือกเท่านั้น สำหรับการแก้ปัญหาซึ่งจะแตกต่างจากเดิมไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
3. ในแต่ละหนทางเลือก จะวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะที่สำคัญ ๆ เท่านั้น
4. ผู้ตัดสินใจจะปรับแก้ปัญหอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายกับวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายได้มากมายหลายทาง
5. ยึดถือหลักที่ว่าไม่มีการตัดสินใจเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการถูกต้องที่สุด การทดสอบของการตัดสินใจที่ดี ก็คือการที่นักวิเคราะห์หลาย ๆ ฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน
6. การตัดสินใจแบบปรับส่วน เหมาะสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมากกว่าที่จะมุ่งถึงเป้าหมายในอนาคต

การตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed-Scanning) เจ้าของทฤษฎีนี้คือ Amatai Etzioni ได้เสนอความคิดในการผสมผสานรูปแบบการตัดสินใจตามหลักเหตุผล และการตัดสินใจแบบปรับส่วนเข้าด้วยกัน ในการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ คือ ในบางส่วนอาจต้องใช้หลัก Rational Comprehensive และในบางส่วนอาจต้องใช้ Incrementalism

ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบายสามารถวิเคราะห์การตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบายได้ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งผลของการตัดสินใจนั้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ได้หรือไม่ หรืออาจเกิดผลกระทบอย่างไร

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตามความคิดของดรอร์ (Dror, 1971:3) หัวใจสำคัญของนโยบาย คือการตัดสินใจเลือกเอาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์มาใช้ และการตัดสินใจนั้นควรจะเป็นไปอย่างมีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะต้องการให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความคิดของดรอร์ดังกล่าวนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากในแง่ของโอกาสที่อาจจะเป็นไปได้ เพราะนโยบายนั้นจะต้องประสานความคิดของคนหลายพวกหลายฝ่ายซึ่งต่างก็มีความคิดเห็นความต้องการ ประโยชน์ ค่านิยม ที่แตกต่างกัน ซึ่งย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้อย่างยาก

จากการสำรวจกระบวนการกำหนดนโยบายก็ได้พบว่า มีการแบ่งขั้นตอนที่แตกต่างกันไปในแต่ละแนวความคิด กระบวนการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันมีดังนี้

อายส์โตน (Eyestone.1942:40) ได้กำหนดขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การประเมินความสำคัญของปัญหา
2. การตรวจสอบทางเลือก
3. ตัดสินใจเลือกทางเลือก
4. การลงมือปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย

ลาสเวลล์ (Lasswell.1951:1) ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ก่อนที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน
2. การประเมินสถานการณ์ที่จะสามารถกระทำได้
3. การจัดลำดับและให้น้ำหนักความสำคัญของทางเลือก
4. ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่สามารถนำไปปฏิบัติดำเนินการได้
5. การประกาศใช้เป็นนโยบาย

ลินด์ บอสม์ (Lindblom.1968:4) ได้จำแนกขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือการค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น (appraisal) การศึกษาปัญหาโดยค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร และมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหาที่ใดอย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่ใด ๆ
2. การบ่งชี้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย (identification) เป็นการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาที่ใด ๆ ใ้ได้อย่างชัดเจนแน่นอน
3. การรวบรวมทางเลือกนโยบายที่คาดว่าจะบรรลุเป้าหมายได้ในการวางหรือกำหนดนโยบายทางเลือกต่าง ๆ นั้นทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์
4. การกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่

ดรอร์ (Dror 1968:163-194) ได้กำหนดขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้ 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนเตรียมการเพื่อกำหนดนโยบาย (Metapolicymaking) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policymaking) โดยในแต่ละขั้นจะแบ่งเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้คือ

ในขั้นเตรียมการเพื่อกำหนดนโยบาย (metapolicymaking) จะประกอบด้วย 7 ขั้นตอนย่อย ๆ คือ

1. การตรวจสอบค่านิยม (processing values) ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาความสำคัญของค่านิยม ในการที่จะเริ่มกำหนดเป้าหมายและให้สามารถสัมฤทธิ์ผล
2. การตรวจสอบสภาพความจริง (processing reality) เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการที่จะจําแนกระหว่างสภาพความเป็นจริง กับสภาพความจริงตามความคิดเห็นของตนเอง
3. การตรวจสอบประมวลผลปัญหา (processing problem) ความสำคัญของผู้กำหนดนโยบาย คือจะต้องพยายามเชื่อมโยงในสิ่งที่ตนเองคิดว่าเป็นปัญหากับปัญหาที่เป็นปัญหาจริง ๆ และพยายามที่จะแก้ไขปัญหานั้น
4. สํารวจตรวจสอบและพัฒนาทรัพยากร
5. กำหนดและประเมินรูปแบบหรือระบบโครงสร้างของการกำหนดนโยบาย (designing and evaluating the policy making system) เพื่อให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงผันแปรในปัญหา ค่านิยม และทรัพยากร
6. จัดสรรปัญหา ค่านิยม และทรัพยากร (allocating problem, values and resources) สําหรับหน่วยกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาว่าปัญหาใดเกี่ยวข้องกับค่านิยมส่วนตัว
7. พิจารณากำหนดแนวทางในการกำหนดนโยบาย (determining policy making strategy)

ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy making stage) ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ 7 ขั้นตอนด้วยกันคือ

1. การแบ่งสรรทรัพยากรให้กับทุกขั้นตอนของขั้นตอนการกำหนดนโยบาย
2. กำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ เพื่อช่วยให้สามารถกำหนดเป้าหมายของ

นโยบายได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในขั้นปฏิบัติการมากขึ้น และมีการจัดลำดับความสำคัญไว้เป็นแนวทางด้วย

3. กำหนดกลุ่มของค่านิยมที่สำคัญ ๆ และค่านิยมอื่น ๆ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบาย

4. สืบหาแนวทางในการปฏิบัติหลาย ๆ ทาง และหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

5. วิเคราะห์ผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละหนทางเลือก (benefits and costs)

6. เปรียบเทียบผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายพร้อมทั้งกำหนดหรือระบุ ทางเลือกที่ดีที่สุด

7. ประเมินผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับมาตรฐาน ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ถ้าไม่ได้มาตรฐานก็จะต้องมีการวิเคราะห์ตรวจสอบกันใหม่

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975:55) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายว่าจะ ประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 4 ประการคือ

1. การรวบรวมปัญหา
2. การเสนอร่างนโยบาย
3. การเลือกทางเลือกเพื่อตัดสินใจ
4. การประกาศใช้เป็นนโยบาย

เบเกอร์และคณะ (Baker et al, 1975:28) ได้กล่าวถึงขั้นตอนว่าประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและการพัฒนานโยบายคือ

การกำหนดนโยบาย จะเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของสังคม และความ ต้องการของสังคม ดังมีขั้นตอนในการปฏิบัติดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายและความต้องการ กำหนดเกณฑ์ในการที่จะกระทำและนำไป วิเคราะห์
2. เลือกทางเลือก และวิเคราะห์ทางเลือก
3. ตัดสินใจนโยบาย และหาแหล่งทรัพยากร

ส่วนในขั้นการพัฒนายโยบายเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายของความต้องการไปสู่ทางเลือกในการปฏิบัติและการประเมินถึงแนวทางเพื่อการบรรลุเป้าหมายนั้น โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. การพัฒนาเกณฑ์ในการวัด
2. จำนวนระยะสังคมที่จะตอบสนองต่อเป้าหมาย
3. จำนวนวิถีทางของทางเลือกเพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย
4. ประเมินผลทางเลือกให้สัมพันธ์กับเกณฑ์ที่เรากำหนด
5. ประเมินผลความเป็นไปได้ของทางเลือก

ตาย (Dye, 1981:340) ได้กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย

1. **ขั้นระบุปัญหา** เป็นการจําแนกปัญหาที่นโยบาย โดยดูจากความต้องการของมหาชนที่ต้องการให้รัฐบาลกระทำ
2. **ขั้นการจัดทำข้อเสนอ** โดยการริเริ่มและพัฒนาการนโยบายจากการวางแผนนโยบายขององค์การของรัฐ
3. **ขั้นประกาศเป็นนโยบาย** การทำนโยบายให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ดันน์ (Dunn, 1981:44-50) ได้เน้นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลนโยบาย (policy-relevant information) ในกระบวนการของนโยบายโดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบาย ดันน์ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดโครงสร้างของปัญหาโดยการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อให้การจําแนกและระบุปัญหาได้ชัดเจน
2. การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา
3. การทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือกจะก่อให้เกิดผลดีผลเสียอย่างไรต้องใช้ความรู้จากสาขาวิชาการต่าง ๆ มากมายเพื่อประกอบการตัดสินใจ

4. การกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของทางเลือก และสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาถึงทางเลือกที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองสภาพแวดล้อมและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ

5. การจัดทำเป็นนโยบาย

จากการศึกษาขั้นตอนการกำหนดนโยบายจากนักวิชาการด้านนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขั้นตอนย่อยเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยพิจารณาในลำดับความสำคัญ ความสัมพันธ์ต่อเนื่อง และเป็นขั้นตอนที่นักวิชาการได้ให้ความสำคัญสอดคล้องกันในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่นักวิชาการด้านนโยบายได้ให้ความสำคัญ

นักวิชาการนโยบาย	ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย				
	การระบุปัญหา	การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร	การเสนอทางเลือก	การจัดทำนโยบาย	การประกาศใช้นโยบาย
แอนเดอร์สัน (Anderson)	✓		✓	✓	✓
เบเกอร์ (Baker)	✓		✓	✓	
คาย (Dye)	✓		✓	✓	✓
ดรอร์ (Dror)	✓	✓	✓	✓	
อายสโตน (Eyestone)	✓	✓	✓	✓	
ลินด์บลอมต์ (Lindblom)	✓	✓	✓	✓	
ลาสเวลล์ (Lasswell)		✓	✓	✓	✓
คินน์ (Dunn)	✓	✓	✓	✓	

จากตารางสังเคราะห์ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดการวิจัยครั้งนี้ จะเห็นว่าขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายประกอบด้วย

1. การระบุปัญหา
2. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
3. การเสนอทางเลือก
4. การจัดทำนโยบาย
5. การประกาศใช้นโยบาย



การระบุปัญหา

การให้คานิยามของปัญหาลินด์บลอม (Lindblom, 1965:13) ได้เคยตั้งข้อสังเกตว่าปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้มีความหมายในตัวของมันเองโดยธรรมชาติ แต่ขึ้นอยู่กับคนที่คนหรือกลุ่มบุคคลใดสักกรอบและความหมายของตัวเองเข้าไปเพื่ออธิบายว่ามันคืออะไร และเกิดขึ้นได้อย่างไร การกำหนดความหมายของปัญหา และการระบุสาเหตุของปัญหากระทำได้ไม่ยากนัก ถ้ามีข้อมูลหลักฐานที่มีเกณฑ์การวัด (measurements) และสิ่งชี้วัด (indicators) อย่างชัดเจนในการระบุปัญหา นโยบาย การวิเคราะห์ประเด็นของทางฝ่ายรัฐบาล (governmental issue) เป็นเครื่องมือที่จำเป็น และมีบทบาทสำคัญบางประเด็นมีลักษณะผสมผสานและในประเด็นการเมือง (politicized) ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานที่ว่ากลุ่มใดเป็นฝ่ายมอง และให้ความหมายในการวิเคราะห์ปัญหา นโยบาย จำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสร้างแนวความเข้าใจ (Approaches) หลาย ๆ ด้าน การแยกและรวมประเด็นต่าง ๆ หลายวิธี การมองจากจุดยืน (positions) หลาย ๆ จุด ตลอดจนการมองทั้งในด้านรูปธรรมและนามธรรม ผู้พิจารณาจะต้องกำหนดว่าปัญหาและความต้องการนั้นคืออะไร ข้อมูลเชิงประจักษ์ของปัญหายังจำกัด แต่ความพยายามในการระบุปัญหาให้ชัดเจนจะช่วยทำให้เกิดโครงสร้างเชิงตรรกะ สำหรับการวิเคราะห์เพื่อให้รู้ว่าเป็นปัญหาที่แท้จริงจำเป็นต้องแก้ไขหรือไม่ (Quade, 1982:50-51) ปัญหาบางอย่างเป็นเรื่องในปัจจุบันแต่บางอย่างก็เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งควรจะพิจารณาดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้น ผู้พิจารณาจะต้องสามารถแยกปัญหา เป็นปัญหา เฉพาะ เรื่องปัญหาทั้งระบบหรือปัญหา

พื้นฐาน เพื่อสะดวกแก่การหาทางแก้ไขต่อไปด้วย



การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

ในการกำหนดนโยบายนั้น ข้อมูลข่าวสาร เอกสารต่าง ๆ นั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามกรองข่าวสาร และข้อมูลที่ได้อย่างละเอียดรอบคอบ พิจารณาอย่างลึกซึ้ง ไม่พยายามที่จะกำหนดนโยบายโดยใช้ข้อมูลที่ปราศจากข้อเท็จจริง หรือเป็นข้อมูลที่ปรุงแต่งขึ้นเอง ระบบข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขของปัญหาเป็นสิ่งจำเป็นมาก ในการจำแนกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้แต่ระบบข้อมูลดังกล่าวมักจะไม่พอเพียง (Dunn, 1981:52)

การเสนอทางเลือก

ทางเลือกนโยบาย (policy alternatives) หมายถึง แนวทางของการกระทำที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามคุณค่าของสังคม (Dunn, 1981: 59) การหาแนวทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด การวิเคราะห์นั้นควรมีเหตุผลหลักวิทยาศาสตร์ และมีหลักการหรือทฤษฎี ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันได้ ทางเลือกอาจจะประกอบกันเป็นชุด หรืออาจจะเป็นทางเดียวก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ว่าต้องใช้ทางเลือกอย่างไร ในการแก้ปัญหาอย่างได้ผล ทางเลือกในการดำเนินการแก้ปัญหาที่กำหนดจะถูกกลั่นกรอง และลดจำนวนลงทางเลือกที่คิดเลือกไว้ นั้นจะต้องครอบคลุมขอบเขตของปัญหาที่ได้ระบุไว้ด้วย และเปรียบเทียบความสิ้นเปลือง ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามทางเลือกต่าง ๆ ในระบบที่เป็นไปในอนาคต ซึ่งจะต้องมีการประมาณการหรือการพยากรณ์ระบบการปฏิบัติงาน ที่อาจนำไปใช้ได้ สถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

การจัดทำนโยบาย

ในการจัดทำนโยบาย เป็นการพยายามกำหนดแนวทางที่จะจัดทำนโยบาย ว่าควร

จะเป็นไปในรูปแบบใด เช่น เป็นวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) คือจะแก้ปัญหาคือเรื่อง ๆ ใด ๆ มีขอบเขตการพิจารณาจำกัด เป็นการเลือกวิเคราะห์เฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ แบบมีเหตุผลและแบบสมบูรณ์แบบ (rational-comprehensiveness) เป็นการพิจารณาขยายมีเหตุผลมากที่สุด ครอบคลุมส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และวิธีการแบบผสม (mixed-scanning model) คือวิธีการพิจารณาให้กว้างขวาง แต่ไม่ต้องละเอียดเท่าใดนัก แล้วจึงวิเคราะห์เจาะจงอย่างละเอียดลงมาในส่วนที่สนใจเท่านั้น ทุกอย่างจะอยู่ในกรอบขอบเหตุผล มีการแบ่งสรรทรัพยากร กำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ (establishing operational goal) กำหนดเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจน การจัดทำนโยบาย จะคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติโดยต้องคิด และเตรียมไว้ก่อนว่า การกำหนดสิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไปแล้วผู้ปฏิบัติสามารถที่จะเข้าใจได้ หรือมีความรู้เพียงพอ ที่จะหาวิธีดำเนินงานให้บรรลุถึงเป้าหมายได้

การประกาศใช้เป็นนโยบาย

นโยบายจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษร นโยบายที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีความชัดเจนง่ายต่อการเข้าใจ และเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติงาน ได้ผลดีมากที่สุด จากนั้นก็ประกาศใช้เป็นนโยบายคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (ม.151) เมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของคณะรัฐมนตรี

และของกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 152 กำหนดให้การดำเนินงานบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของรัฐมนตรี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 146 เมื่อประธานรัฐสภาได้ลงนามสนองพระบรมราช

โครงการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้วและได้รายชื่อขึ้นถวายของคัมภีระมหากษัตริย์ เพื่อทรง แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึง เป็นองค์กรสูงสุดด้านการบริหาร ที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้านการ กำหนดนโยบายการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ของประเทศ การดูแลติดตามผลการปฏิบัติ ตามนโยบายและมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะรัฐมนตรี รวมตลอดถึงการมีอำนาจและหน้าที่ตามระเบียบ หรือคำสั่งที่คณะรัฐมนตรี กำหนดขึ้นเองและประเพณีการปฏิบัติที่สืบทอดกันมาแต่อดีตด้วย

การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการประจำในระดับกระทรวง ทบวง กรมอยู่อย่างมาก ทั้งนี้เพราะการ ริเริ่มนโยบาย รวมตลอดถึงการพัฒนานโยบายและโครงการต่าง ๆ เพื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาและอนุมัตินั้น มักจะมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ คือมาจากข้าราชการ ประจำ หรืออาจจะเป็นเรื่องร่วมมือกันระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำ การกำหนด นโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ส่วนใหญ่พัฒนาไปจากระดับล่างสู่ระดับบน แล้วกลับลงสู่ระดับล่าง เพื่อนำนโยบายที่กำหนดแล้วนั้นไปปฏิบัติอีกครั้ง

ในการจัดทำนโยบายการศึกษาของชาตินั้น เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ รองเลขาธิการ สังกัดงานคณะกรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ (2533:27-30) ได้กล่าวถึงการจัดทำ นโยบายการศึกษาของชาติว่าส่วนใหญ่แล้วผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำมักจะเป็นข้าราชการ ประจำ แต่การตัดสินใจนั้นจะขึ้นอยู่กับระบบการเมือง ในการจัดทำนโยบายของรัฐบาล ที่จะแถลงต่อรัฐสภานั้นมีระยะเวลาในการจัดทำสั้นมาก องค์กรที่จัดทำมักจะทำเนื่งการใน รูปของคณะทำงาน หรือคณะกรรมการชุดย่อยที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐบาล องค์กรประกอบ ของคณะทำงานนั้นจะขึ้นอยู่กับที่ตั้งจากรัฐบาลหรือหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเท่าที่ผ่านมา สังเกตได้ว่าจะมีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการ เสนอแนะนโยบายของ ประเทศ คือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมอยู่ด้วย ในการจัดทำนโยบายที่ผ่านมาของคณะทำงานนี้ โดยผ่านสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะขอ

ข้อมูลจากหน่วยงาน ต่าง ๆ มาประกอบการจัดทำ ข้อมูลที่หน่วยต่าง ๆ จัดส่งเป็นข้อมูล ที่ชี้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาของหน่วยงานนั้น ๆ คณะผู้จัดทำจะประมวล ข้อมูลเหล่านั้น และจัดทำเป็นร่างนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจก่อนแถลงต่อ รัฐสภา

ในส่วนของการศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งโดยหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติแล้วมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ต่อคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้มีบทบาทสำคัญใน กระบวนการจัดทำนโยบายการศึกษา ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ก็ได้เสนอข้อมูล เกี่ยวกับผลการพัฒนาการศึกษาที่ผ่านมา สภาพปัญหาและ อุปสรรคของการจัดการศึกษา และเสนอแนะนโยบายการพัฒนาการศึกษา

การกำหนดนโยบายทางการศึกษา เป็นการชี้ถึงเป้าหมาย หรือแนวทางสำคัญ ๆ ที่รัฐได้ตัดสินใจจะเลือกกระทำหรือปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน นโยบายการ ศึกษาของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2524:14) ประกอบด้วย

1. นโยบายการศึกษาในรัฐธรรมนูญ
2. นโยบายการศึกษาของรัฐบาล
3. นโยบายการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ
4. นโยบายการศึกษาในแผนการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

นโยบายการศึกษาในรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐซึ่งกล่าวถึงอำนาจสูงสุด ของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ เหล่านี้กฎหมายอื่นใดที่ขัดหรือแย้งย่อมเป็นอันใช้ ไม่ได้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกล่าวถึงนโยบายแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการ ศึกษา

นโยบายการศึกษาของรัฐบาลในการศึกษานโยบายการศึกษาของรัฐบาล ต้อง พิจารณาได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อรัฐบาลจะเข้ารับบริหารประเทศ

นโยบายการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของ ไทยในสมัยบรมราชานุสรณ์สมัยปัจจุบัน ทำให้มีหลักในการจัดการศึกษาแห่งชาติ ที่เรียกว่าแผน การศึกษาแห่งชาติ ปัจจุบันประเทศไทยใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในแผน การศึกษาแห่งชาตินี้ได้กล่าวถึงแนวนโยบายการศึกษาของรัฐ

นโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ.2500รัฐบาลไทยได้ ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ในการศึกษาศึกษาวิจัยถึงปัญหาและแนวทางพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศโดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2500 และได้นำผลการ สืบสวนนี้เสนอต่อรัฐบาลเรียกว่า "A Public Development Programme for Thailand" ต่อมาจึงได้มีพระบรมราชโองการ ให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 ต่อมาในฉบับที่ 2 เรียกว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514โดยจะมีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติควบคู่กับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 เป็นต้นมา ในปัจจุบันนี้อยู่ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แต่ละฉบับ จะพัฒนานโยบายการศึกษาในด้านต่างๆ ตามช่วงเวลาที่กำหนดและในทุกระดับของการศึกษา เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการศึกษาของไทยจะพบว่า มีทั้งนโยบายในรัฐธรรมนูญ นโยบายที่รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาในช่วงที่รัฐบาลใหม่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศ นโยบาย การศึกษาที่ปรากฏอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติ และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ แล้วยังมีนโยบายการศึกษาเฉพาะ เรื่องที่ออกเป็นครั้งคราวโดยคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นนโยบายการศึกษาในระดับชาติ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

หลังจากการปฏิวัติ พ.ศ.2500 คณะปฏิวัติมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาประเทศ โดยให้ มีการวางแผน กำหนดทิศทางและแนวทางพัฒนาอย่างชัดเจนแน่นอน ในการดำเนินงาน ดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเพื่อรับผิดชอบวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจของ ประเทศ และจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติเพื่อรับผิดชอบการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ขึ้นในปี 2502 โดยระคมผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมรับคิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน ในการวางแผน ฉบับแรก พ.ศ.2504-2509 นั้น ทางสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำเฉพาะแผนพัฒนา เศรษฐกิจเท่านั้น ยังไม่มีสาระครอบคลุมทางสังคมและการศึกษา ให้สภาการศึกษาแห่งชาติก็ จัดวางแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งเรียกว่าโครงการศึกษา พ.ศ.2504-2509 ซึ่งถือว่าเป็น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับแรก และแผนการพัฒนาศึกษาแห่งชาติฉบับนี้มิได้เป็น ส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ได้นำเอาแผน พัฒนาการศึกษามาบรรจุไว้ครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2506-2509 ซึ่ง เป็นแผนที่เกิดจากการปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504-2509 ภายหลังจาก การประกาศใช้แผนดังกล่าวไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง เวลานั้น เพื่อให้เป็นแผนที่เหมาะสมกับ กาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ.2506 เป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติจึงมีกำหนดไว้วันเอกสาร 2 แหล่ง คือในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งต่อมา เปลี่ยนแปลงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติจัดทำ และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำ โดยเนื้อหาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติทั้ง 2 แหล่งจะเหมือนกัน เพราะมีที่มาจาก แหล่งเดียวกัน แต่สาระในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีเพียงสังเขป ส่วนใน แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติจัดพิมพ์ จะให้รายละเอียด ของโครงการต่าง ๆ ละเอียดยิ่งกว่า และข้อกำหนดในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติส่วนใหญ่ก็ จะนำข้อกำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติมากำหนดเป็นแผนงานและโครงการพัฒนาการศึกษา ให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว (ประยูร ศรีประสาธน์, 2536: 380-381)

การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติแต่ละฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติซึ่งต่อมา เปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อจัดทำ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการจาก ศาสตร์สาขาต่าง ๆ และประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการดำเนินงาน คณะกรรมการมีพื้นฐานอยู่บนความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของกรรมการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงาน การตัดสินใจของคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การเสนอทางเลือกเหตุและผลของทางเลือก ที่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในฐานะ เลขานุการ จะเป็นผู้จัดทำเสนอรายละเอียดเสนอข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลรวมทั้ง กระบวนการ ขั้นตอนในการวิเคราะห์ และพัฒนาโรยบายนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของ นโยบายที่จัดทำ โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จะเริ่มดำเนินการตาม วงจรของเวลา โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะจัดทำกรอบของวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และวงเงินพัฒนาการศึกษา ในช่วงอายุของแผน (5 ปี) ซึ่งจะมีการพิจารณา ทั้งในภาพรวม และแยกย่อยออกเป็นระดับ และประเภทการศึกษา จากนั้นก็จะส่งเรื่องให้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษา จัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับกรอบ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว เสนอให้สภาการศึกษาแห่งชาติ หรือคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติพิจารณาซึ่งในการพิจารณาดังกล่าวนี้ มักจะจัดทำโดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวนตามระดับ และประเภทของการศึกษาขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอให้ สภาการศึกษาแห่งชาติหรือคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบาย ที่จะออกมาในรูปของกฎหมาย การวิเคราะห์ ต้องมุ่งศึกษารายละเอียด และข้อดีข้อเสียของ การออก หรือไม่ออกเป็นกฎหมาย โครงสร้างและหลักการของสาระบัญญัติที่ควรครอบคลุม อยู่ในตัวบทกฎหมาย ในกระบวนการที่จะต้องตัดสินใจใช้เป็นนโยบายของประเทศนั้นจะต้อง ผ่านการเห็นชอบขั้นสุดท้าย โดยนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แผนพัฒนาการศึกษา แห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในช่วงพ.ศ. 2535-2539มุ่ง เน้นการพัฒนาคุณภาพประชากรของประเทศให้มีความรู้และทักษะสามารถ พัฒนาประเทศไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ โดยเฉพาะจุดเน้นในการพัฒนาการศึกษาเพื่อ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมัธยมศึกษาเป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทรัพยากรบุคคลในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนด นโยบายและมาตรการในการพัฒนาการศึกษาในระดับมัศึกษาดังมีข้อความนโยบายคือ

เร่งพัฒนาและส่งเสริมการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในด้าน เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้พื้นฐานสูงชัน สามารถประดิษฐ์คิดค้น และนำไปประยุกต์ใช้ อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับ

ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีคุณภาพ" และได้กำหนดมาตรการในการดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อนโยบายและระบุมมาตรการไว้ดังนี้

มาตรการ

1. พัฒนาเนื้อหาสาระของหลักสูตรให้ทันกับความก้าวหน้าทางวิชาการและจัดทำมีห้องปฏิบัติการ เครื่องมือและอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนอย่างเหมาะสม
2. กำหนดให้ผู้เรียนทุกคนได้เรียนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามความเหมาะสม เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำไปใช้ใน ชีวิตประจำวันหรือการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ให้ทันกับความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
3. ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนและการประเมินผล โดยเน้นกระบวนการผลิต วิเคราะห์ ค้นคว้าข้อเท็จจริง และแก้ปัญหา
4. ส่งเสริมการจัดกิจกรรมให้ผู้เรียนรู้จักนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สมัยใหม่ และเทคโนโลยีพื้นบ้านมาประดิษฐ์และประยุกต์ใช้ได้เหมาะสม
5. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อให้ผู้ที่มีความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ได้พัฒนาความสามารถรวมทั้งกระตุ้นให้ผู้เรียนโดยทั่วไปสนใจในด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY
การนํานโยบายไปปฏิบัติ

การนํานโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

การศึกษาเรื่องการนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการตามนโยบายให้ดียิ่งขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษา การนํานโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นที่การแสวงหาอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

(implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาทบทวนพัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2530:2)

ขอบข่ายการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติ (Ripley.1982:6-7) นับตั้งแต่การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและงบประมาณ ตลอดจนการกลั่นกรองผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการ การให้บริการ และจัดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นผลผลิตที่เห็นได้ชัดของโครงการ พฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในอดีตถือว่าเป็นสภาพที่อยู่ในกล่องสีดำ (black-box) ที่ยากต่อการศึกษา ดังนั้นการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมการปฏิบัติ และปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่นรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2530:3-4)

ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ แมสมาเนียน และซาบาเตียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:134) ได้เขียนบทความเรื่อง Policy Implementation ในหนังสือ Encyclopedia of policy studies ในปี ค.ศ. 1983 ซึ่งหนังสือเล่มนี้ เนเกิล (Stuart S.Nagel) ได้เป็นบรรณาธิการ ได้อ้างถึงความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การจัดหาวิธีในการดำเนินการหรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (To provide the means for carrying out: To give practical effect to) แล้วเขาได้ให้ความหมายเฉพาะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจนโยบายที่เกิดขึ้นจากกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารจากรัฐสภา หรือกลไกการที่ออกมาจากสถาบันต่างๆ เพื่อในการนำนโยบายปฏิบัติ (อ้างถึงใน Nagel, 1983)

แวน มิเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter and Van Harn, 1975:447) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจะหมายถึง การกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย ตามที่ กำหนดไว้ในนโยบายเป็นเบื้องต้น การกระทำหรือการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นโดย ภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งในลักษณะของกลุ่มหรือบุคคลก็ได้ ส่วนบาร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981:12-13) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความมีประสิทธิผลของแต่ละนโยบาย แต่สิ่งสำคัญก็คือการสังเกตถึงความ เป็นจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติแต่ละนโยบาย ด้วยการทำความเข้าใจว่า อย่างไร (How) และ ทำไม (Why) การให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมุ่งความสนใจไปสู่ พฤติกรรมหรือการกระทำของกลุ่ม/บุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นตัวกำหนด พฤติกรรม ตลอดจนการแสวงหาคำตอบจากความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นกับ นโยบาย ส่วนบาร์แดช (Bardech, 1980:9) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำ นโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ว่าหมายถึง กระบวนการทำงานทาง ปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่ง อาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้ ดันน์ (Dunn, 1981:51) ให้ความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการกระทำหรือชุดของการกระทำที่กำหนด โดยทิศทางของทางเลือก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการแปลง ความตั้งใจไปสู่การกระทำ ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่นำไปปฏิบัติ นั้นอาจจะอยู่ ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง โดยหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533:20) ได้กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติว่าประกอบไปด้วยประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไป ปฏิบัติเป็นกระบวนการนั้นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินการ ไม่ใช่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ขยักขยอน แต่เป็น กิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการทำให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

จากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความ จะมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มี

ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน และเป็นการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานในหลายระดับ เช่น จากกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมในการดำเนินงาน

กระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัตินั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการในการนํานโยบายไปปฏิบัติดังนี้

จากผลงานของ แวน มีเตอร์ และ แวนฮอร์น ชื่อ The Policy Implementation Process ในปี ค.ศ.1975 ได้เสนอกระบวนการของขั้นตอนการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยได้ให้ชื่อตัวแบบว่า "A model of the policy implementation process" และให้ความสนใจในความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ คือปัจจัยด้านนโยบายได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (Standards and objectives) และทรัพยากร (resources) ซึ่งเป็นตัวแปรภายนอก (external variables) ในขณะที่ตัวแปรภายใน (internal variables) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติมี 4 ประการคือ การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมการผลักดันต่าง ๆ (interorganizational communication and enforcement activities) ลักษณะของหน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติ (characteristics of the implementing agencies) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic, social and political conditions) ความเต็มใจของผู้ปฏิบัติ (The disposition of implementors)

เบเกอร์ (Baker, 1975:28) ได้จำแนกขั้นตอนของการนํานโยบายไปปฏิบัติ ได้ 4 ขั้นตอนหลังจากการตัดสินใจนโยบายแล้ว

1. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operational programming)
 2. การจัดเตรียมหน่วยงานที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติ (Institutional arrangements)
 3. การจัดองค์กรและการบริหาร (Organization and administration)
- เพื่อให้การนํานโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

4. การจัดสรรงบประมาณและการวางแผน (Budgeting and Planning) เบอร์แมน (Berman, 1978:157-179) ได้เสนอบทความเมื่อปี 1978 เรื่อง "The study of Macro-and Micro-Implementation" เพื่อใช้เป็นกรอบการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีฐานคิดว่า ถ้ามีนโยบายแล้วจะนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องกำหนด ความสัมพันธ์อย่างน้อย 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation effectiveness) คือถ้ากำหนดนโยบายแล้วจะต้องมีโปรแกรมการนำไปปฏิบัติเป็นการเฉพาะ

ขั้นที่ 2 ความเที่ยงตรงทางวิชาการหรือทางเทคนิควิธีการ (Technical Validity) คือถ้ามีโปรแกรมไปปฏิบัติแล้วย่อมจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติ

เบอร์แมนได้ให้ความสำคัญกับสถาบันต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น นโยบายและการนำไปปฏิบัติ จะต้องมีสถาบันด้านนโยบาย (policy's institutional setting) ท้าหน้าที่เป็นตัวเชื่อมเรียงจากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ เบอร์แมนได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 ระดับ คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro-Implementation) เป็นวิธีที่รัฐบาลกลางจะต้องใช้ในการบริหารนโยบาย เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro-Implementation) เป็นวิธีที่หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นมักจะปรับเปลี่ยนการดำเนินงานด้านนโยบายในแนวทางของตนเอง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผลการปฏิบัติ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

ความยุ่งยากของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมักจะเกิดจากปัจจัยที่สำคัญ คือ (1) ความแตกต่างกันในเป้าหมาย (2) ความแตกต่างกันด้านอิทธิพล และอำนาจหน้าที่ (3) ความด้อยประสิทธิภาพของทรัพยากร และ (4) ความยุ่งยากในการสื่อสารระหว่างองค์การ ด้วยความสำคัญของปัจจัยดังกล่าว การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรกำหนดให้แน่ชัดในวิธีการปฏิบัติว่าขั้นตอนไหนควรจะทำอะไร เบอร์แมนชี้ให้เห็นว่ายิ่งขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเท่าใดยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหา มากยิ่งขึ้น ขั้นตอนการนำนโยบายจากระดับมหภาคไปสู่ระดับจุลภาคจะประกอบด้วย

4 ขั้นตอนในการส่งผ่าน (Passages) นโยบายคือ

- 1) **ขั้นการบริหาร (administration)** เป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติอาจจะออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ ขั้นตอนการแปลงนโยบายถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก หากการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วจะทำให้เกิดความล้มเหลวของนโยบายตั้งแต่แรก
- 2) **ขั้นการยอมรับ (Adoption)** การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนนี้มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น หน่วยงานกลางจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจชัดเจนว่า แผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นมากน้อยเพียงใด
- 3) **ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro-implementation)** เป็นจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องทีมนโยบายจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติ ในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติทำให้เกิดขึ้น ในขั้นนี้จึงขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติหรือปรับโครงการและแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติหรือเข้ากับแผนและโครงการนั้น ๆ ด้วย
- 4) **ขั้นความเที่ยงตรงทางวิชาการหรือทางเทคนิควิธี (Technical Validity)** เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะเกิดผลในทางปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่องในส่วนตัวของผู้ปฏิบัติก็ต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นโดยถาวร

สรุปขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้สิ้นสุดอยู่แค่ระดับมหภาค จุดเริ่มต้นในการปฏิบัติตามนโยบายจริง ๆ จะไปอยู่ที่ขั้นตอนระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องทีมนโยบายส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนในระดับจุลภาคจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



บังกอร์ (Bunker, 1976:137-138) ได้เสนอกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้คือ

1. กำหนดเฉพาะเจาะจงจุดมุ่งหมายย่อยในเชิงปฏิบัติของนโยบาย
2. ระบุถึงทักษะที่จำเป็น และบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้นโยบายนั้นโดยชัดเจน
3. กำหนดมาตรฐานในการสรรหา และการพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้นโยบายนั้น
4. กำหนดเฉพาะเจาะจงถึงโครงสร้างและวิธีการในการควบคุมนโยบาย
5. เลือกเฉพาะเป้าหมายที่มีความสำคัญมาก ๆ แล้วนำไปปฏิบัติก่อนหลังตามลำดับ โดยถือตามความจำเป็นและความเหมาะสมเป็นหลัก
6. กำหนดเฉพาะเจาะจงถึงสัมพันธภาพ กับหน่วยงานหรือโครงการอื่น ๆ

ในปี ค.ศ. 1980 นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura and Smallwood 1980:25-27) ได้เสนอกรอบวิเคราะห์ การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมองกระบวนการนโยบายเป็นระบบ โดยแยกกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ส่วนคือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในแต่ละส่วนจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน

ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards, 1980: 9-12) ได้เสนอวิธีการศึกษาขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ขั้นตอนคือ

1. การสื่อสาร (communication) โดยให้ผู้ปฏิบัติได้เข้าใจในแนวทางของการปฏิบัตินโยบาย

2. การจัดทรัพยากร (Resources) เป็นการจัดสรรทรัพยากรซึ่งจะประกอบไปด้วยคน อาคาร เครื่องมือ ที่ดิน และความต้องการต่าง ๆ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน

3. การจัดวางอัตรากำลัง (Dispositions) มุ่งให้ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย เพื่อจัดปัญหาอุปสรรค และสามารถดำเนินงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. โครงสร้างของหน่วยงานราชการ (Bureaucratic Structure) เพื่อศึกษาสัมพันธ์ของบุคคลในหน่วยงาน

อัลเตอร์แมน (Alterman, 1980:227) มีขั้นตอนครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติดังนี้คือ

1. การแปลงนโยบาย เป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ
2. การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็น ในการปฏิบัติงาน เช่นบุคคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน และงบประมาณ
3. การกลั่นกรองผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ
4. การให้บริการ และวัดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย
5. การปฏิสัมพันธ์ และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นผลผลิตที่เห็นได้ชัด (tangible outputs) ของโครงการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมิท (Smith, 1973:197-209 อ้างใน Rachele Alterman, 1982:233) ได้เสนอตัวแบบในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยกรอบของการนํานโยบายไปปฏิบัติจะประกอบไปด้วย 2 ด้านของนโยบายคือด้านที่ 1 การที่นโยบายจะถูกแปรเปลี่ยนไป และใน ด้านที่ 2 คือความเห็นสอดคล้องร่วมกันในเป้าหมายของฝ่ายที่นํานโยบายไปปฏิบัติตัวแบบของกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ คือ (1) การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) จัดหาแหล่งทรัพยากร (3) จัดการสื่อสารภายในองค์การและการให้กิจกรรมเป็นไปตามกฎหมาย (4) ต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะของหน่วยงานในการนํานโยบายไปปฏิบัติ (5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมที่จะมีผลกระทบต่อนโยบาย (6) การกำหนดหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อผู้ปฏิบัติงานจะได้ไม่สับสนใน

ระหว่างการปฏิบัติ เพื่อเป็นการสะดวกในการติดตามผลงาน

ซาบาเทียร์ และแมสมาเนียน (sabatier and Mazmanian, 1983:20-39) ได้กล่าวถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งเป็นตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามโดยตัวแปรอิสระจะประกอบไปด้วย 3 กลุ่มตัวแปรหลักคือ (1) ความง่ายของปัญหา (Tractability of the Problem) ประกอบด้วยความสำคัญทางวิชาการ ความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากรและระดับของความต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (2) ความเชื่อมโยงของกฎหมายกับโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและแน่นอน การมีทฤษฎีรองรับที่เหมาะสม การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินการบูรณาการลำดับขั้นของโครงสร้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งภายในและภายนอกมีแนวทางการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติที่จะเอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายบุคคลในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความผูกพันกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกโดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) กลุ่มตัวแปรที่ไม่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายประกอบด้วยตัวแปรดังนี้คือ เงินอุดหนุนทางด้านเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี สื่อที่นำไปใช้ในการสนับสนุนนโยบายและช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนโยบายทักษะของความเป็นผู้นำ และความผูกพันของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

นอกจากนี้ซาบาเทียร์และแมสมาเนียน ยังได้เสนอขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (stages in the implementation process) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกัน คือ

1. ผลผลิตของนโยบายของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ (Policy outputs of implementing agencies) เป็นขั้นตอนของการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นกฎ ระเบียบและวิธีการปฏิบัติในแต่ละกรณี ในบางครั้งอาจเกิดความขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการตัดสินใจในนโยบาย แต่ความขัดแย้งและความแตกต่างนี้จะลดลงหากวัตถุประสงค์ชัดเจน การมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติต้องถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก

าให้มีประเด็นการโต้แย้งน้อยที่สุดพร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นคล้อยตาม จัดสรรทรัพยากรทางด้านการเงินให้มากพอในการดำเนินงานและฝ่ายบริหารจะต้องมีความคล่องตัวในด้านการให้ความช่วยเหลืออย่างฉับไวในการปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติ

2. กลุ่มเป้าหมายยอมปฏิบัติตามผลิตผลของนโยบาย (Compliance with policy outputs by target groups) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและขัดขวางการปฏิบัติ เนื่องจากว่าเขายังไม่เห็นคุณค่าของการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องพยายามแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หากยังมีกลุ่มที่คอยขัดขวางอีกฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดวิธีไว้เป็นกฎหมาย นอกจากนั้นก็จะจะต้องพยายามสืบทอดผู้ขัดขวางมาลงโทษ แต่สิ่งที่สำคัญคือจะต้องสร้างความผูกพันให้ข้าราชการในหน่วยปฏิบัติสามารถที่จะทำให้ผู้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามเปลี่ยนพฤติกรรมมาให้ความร่วมมือ

3. ผลกระทบที่แท้จริงจากผลิตผลของนโยบาย (Actual impacts of policy outputs) เป็นขั้นที่จะกล่าวถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโปรแกรมซึ่งจะต้องเข้าใจว่าการที่นโยบายจะบรรลุวัตถุประสงค์ ถ้าผลิตผลของนโยบายในหน่วยงานปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายยอมรับในผลิตผลของนโยบาย ไม่มีการบ่อนทำลายผลิตผลของนโยบาย มีการใช้ทรัพยากรเป็นเหตุเป็นผล เชื่อมโยงในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4. การรับรู้ผลกระทบของนโยบาย (Perceived impacts of policy outputs) นักวิเคราะห์นโยบายและผู้บริหารมักจะรับรู้ผลกระทบจากหน่วยปฏิบัติ และบ่อยครั้งก็อาจจะยากลำบากในการตรวจวัด และจากการประเมินผลโปรแกรมโดยระบบการเมืองการรับรู้ในผลกระทบจากผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง หรืออาจหมายถึงประชาชนในบางครั้ง ผลกระทบนี้อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

5. การทบทวนประเด็นสำคัญของกฎหมาย (Major revision in statute) หรืออาจจะเรียกว่าเป็นขั้นตอนการปรับปรุงนโยบาย ถือว่าเป็นขั้นสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ความเป็นจริงแล้ว การปรับปรุงนโยบายอาจจะทำได้ทุกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกทำลายโดยเงื่อนไขจากเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ดรอร์ (Dror 1988:188-196) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจัดเป็นขั้นตอนหลังจากกำหนดนโยบายแล้ว (post-policy making stage) ในขั้นตอนนี้เหมือนกับเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดนโยบายและเป็นขั้นเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ

1. กระตุ้นและเตรียมการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ (motivating the executing of the policy) ในการกระตุ้นจะเป็นการเสนอแนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งการประกาศนโยบายเป็นทางการและการจัดสรรทรัพยากรในการนำไปปฏิบัติ
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (executing the policy) จะครอบคลุมถึงการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่จะให้เป็นไปตามนโยบาย ในกระบวนการขั้นนี้มิใช่จะเป็นเพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่จะมีผลถึงการปรับปรุงนโยบายที่จำเป็นในระหว่างการทำปฏิบัติ ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขเป็นบางส่วนหรืออาจจะไม่มีการแก้ไขก็ได้
3. ประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (evaluating policy making after the policy has been executed) เป็นการประเมินผลโดยทั่วไปใน 2 ลักษณะ คือ ก) เปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริง ๆ กับผลที่คาดหวังไว้ เพื่อจะได้ทราบถึงผลที่ไม่ได้คาดหวัง ข) ประเมินและวิเคราะห์ผลความแตกต่างระหว่างผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลที่คาดหวังไว้
4. กำหนดช่องทาง การสื่อสารข้อความ เชื่อมโยงภายในขั้นตอน ด้วยการสื่อสาร และข้อมูลย้อนกลับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533:99-100) ได้สรุปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การรวบรวมทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วการวางแผนและวางรูปโครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้และได้กำหนดกิจกรรมที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 กิจกรรมย่อยคือ

1. การแปลงนโยบายเป็นกฎหมาย พระราชบัญญัติ และนโยบายในรูปแบบอื่น
2. การรวบรวมทรัพยากร
3. การวางแผน
4. การจัดองค์การ
5. การดำเนินงาน

จากการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการด้านนโยบายที่กล่าวมา มีขั้นตอนการดำเนินงานตามตารางที่เสนอนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขั้นตอนย่อยเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้โดยพิจารณาในลำดับความสำคัญ ความสัมพันธ์ต่อเนื่อง และเป็นขั้นตอนที่นักวิชาการได้ให้ความสำคัญสอดคล้องกัน 4 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการด้านนโยบายได้ให้ความสำคัญสอดคล้องกัน

นักวิชาการนโยบาย	ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ			
	การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และ โครงการ	การจัดการทรัพยากรต่างๆ	การจัดองค์การ	การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและการดำเนินงาน
ดรอร์ (Dror)		✓		✓
เบอร์แมน (Berman)	✓	✓		✓
บังเกอร์ (Bunker)			✓	✓
เบเกอร์ (Baker)		✓	✓	✓
เอดเวอร์ส (Edwards)	✓	✓	✓	
อัลเตอร์แมน (Alterman)	✓	✓		✓
สมิท (Smith)	✓	✓	✓	✓
ซาบาเทียร์ และแมนมานีเชน (Sabatier and Mazmanian)	✓	✓	✓	✓
ศุภชัย ขาวประภาส	✓	✓	✓	✓

จากการสังเคราะห์ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการกำหนด การวิจัยครั้งนี้ ปรากฏว่ามีขั้นตอนที่สอดคล้อง 4 ขั้นตอน ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน

1. การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ
2. การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ
3. การจัดองค์การ
4. การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินงาน

การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนแรกนี้ เมื่อทางฝ่ายการเมืองได้ทำการกำหนด นโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือกฎกระทรวง (Mazmanian and Sabatier, 1983:143) ในรูปใดรูปหนึ่งแล้วระดับกตินโยบายนั้นก็จะมีการระบุให้หน่วย ราชการใดหน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้แปลงนโยบายนั้นออกมา เป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน และโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังกล่าวมักได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่าย แปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่าง หรือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถือ ปฏิบัติ หน่วยงานกลางจำเป็นจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ต้องแน่ชัดว่าแผนงานหรือแนวทาง ปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นมากน้อยเพียงใด หน่วยงานใน ท้องถิ่นนั้นยอมรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางเพียงใด หน่วยราชการส่วน กลางจะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบ ติดตาม คู่ว่าหน่วยงานท้องถิ่นยอมรับและจัดทำ โครงการ ตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้อย่างจริงจังด้วย

การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ

การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้และ วัสดุต่าง ๆ ที่จำเป็น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร เพื่อให้

การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การจัดองค์การ

นัยบายเป็นสื่อหรือเครื่องมือที่ผู้บริหารสามารถใช้ในการมองภาพของการปฏิบัติงาน โดยส่วนรวมทั้งงานการแบ่งสรรหน้าที่สำคัญๆ ในองค์การทั้งหมดและกลุ่มพลังหรืออิทธิพลต่างๆ ในองค์การ ผู้บริหารจะต้องจัดองค์การ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานนัยบายตามสายงานหน้าที่ (functional policies) ซึ่งเป็นนัยบายที่ได้รับมอบหรือได้รับการกำหนดจากนัยบายหลัก (major policies) การนัยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากการปฏิบัติตามสายงานหน้าที่หลัก (functional lines) และการให้บริการของสายงานสนับสนุน (staff) การจัดคนทำงานการบริหารให้เกิดการประสานงานและการจัดสายงานในการควบคุมและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานนัยบาย การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพมีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนัยบายไปปฏิบัติ และมีหน่วยงานในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ต่างสังกัด เพื่อความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามนัยบาย

การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเปลี่ยนแปลงสภาพความซับซ้อนของสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก จึงทำให้ต้องมีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติงานตามนัยบายมีลักษณะที่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง (Contingencies) แต่จะต้องมีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยภายในและภายนอกองค์การ โปรแกรมสำหรับการปฏิบัติในระดับปฏิบัตินัยบายจะเป็นเครื่องชี้ที่แสดงว่าบุคลากรในองค์การกำลังทำอะไรอยู่ และทำเพื่อใคร โปรแกรมที่จัดขึ้นเป็นการจัดบริการผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายของนัยบายเพียงใดและอย่างไรและเป็นขั้นตอนที่เป็นการหาทางทำให้นัยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

นอกเหนือไปจากกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ ดังที่วิเคราะห์ในตอนต้นที่ผู้วิจัยตรวจสอบเอกสารและงานวิจัยอื่นๆ ที่ให้ข้อความรู้เกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ ได้พบว่า วรเชษฐ จันทร์ศร (2530:2) ได้เสนอรายงานเรื่องการนํานโยบายไปปฏิบัติต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์โดยกล่าวถึงการศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติจึงเน้น การแสวงหาข้ออธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนํานโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาทบทวนการพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนํานโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ วรเชษฐ จันทร์ศร (2527) ได้ศึกษาถึงความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนํานโยบาย แผนงานและโครงการไปปฏิบัติ โดยเสนอตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบ ซึ่งได้จากการประยุกต์ผลงานของนักวิชาการชาวตะวันตกหลายท่านที่ได้ศึกษาไว้ เป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบทั้ง 6 ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) 3) ตัวแบบด้านพัฒนาองค์กร (organization development model) 4) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) 5) ตัวแบบทางการเมือง (political model) 6) ตัวแบบทั่วไป (general model) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นตัวแบบที่เน้นการวางแผนการควบคุม ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้

- 1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 1.2 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
- 1.3 การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- 1.4 ระบบการวัดผล
- 1.5 มาตรการในการให้คุณภาพให้โทษ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) เป็นตัวแบบที่เน้นสมรรถนะขององค์กร ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้

- 2.1 โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม
- 2.2 บุคลากรมีความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ
- 2.3 มีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้
- 2.4 สถานที่เพียงพอ
- 2.5 งบประมาณเพียงพอ

3. ตัวแบบด้านพัฒนาองค์การ (organization development model) เป็นตัวแบบที่เชื่อว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์การ ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วมของคนในองค์การเป็นสำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับ

- 3.1 ภาวะผู้นำ
- 3.2 การจูงใจ
- 3.3 ความผูกพันและการยอมรับ
- 3.4 การทำงานเป็นทีม
- 3.5 การมีส่วนร่วม

4. ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้เกิดจากความคิดทางสังคมวิทยาที่ขององค์การในลักษณะที่เน้นสภาพความเป็นจริงทางสังคมเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ แม้จะมีกฎระเบียบ กำหนดระบบคุณธรรมไว้แน่นอน แต่ลักษณะความสัมพันธ์แบบใหม่เป็นทางการสูง ความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ

- 4.1 ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์การ
- 4.2 ระดับการยอมรับ และการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้มีพื้นฐานและพัฒนา มาจากผลการศึกษาของอลิสัน (Allison) เพรสแมน (Pressman) วิลดาฟสกี (Wildavsky) บาร์แดช (Bardach) ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมสมาเนียน (Mazmanian) ตามลำดับตัวแบบนี้มุ่งเน้นไปที่การเจรจาและการต่อรอง โดยความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ

- 5.1 ความสามารถในการเจรจา
- 5.2 สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ
- 5.3 จำนวนองค์การที่เข้าไปเกี่ยวข้อง
- 5.4 การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล บุคคลสำคัญต่าง ๆ
- 5.5 ความรู้ความสามารถ
- 5.6 ด้านบุคลิกภาพ

6. ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ Van Meter และ Van Horn เป็นตัวแบบที่มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์เชิงระบบ โดยตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อบัจจัยหลัก 3 บัจจัยด้วยกันคือ

- 6.1 กระบวนการในการสื่อข้อความ
- 6.2 ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.3 ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ และในแง่ของการส่งผลกระทบต่อประชาชน

จากตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบที่กล่าวมาต่างก็ให้ภาพของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบริหารโครงการที่แตกต่างกันไปถึงบัจจัยต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพยายามหาข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) มาสนับสนุนฐานคติของแต่ละตัวแบบภายใต้ค่านิยมที่เน้นการพัฒนาและวิธีการวิจัยที่เหมาะสมทั้งในด้านเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพย่อมจะเกิดประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ได้พบว่า ยิน (Yin, 1982:44-51) ได้เสนอวิธีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงในบทความชื่อ "Studying the Implementation of Public Program" ไว้ 7 วิธี คือ

1. การปรึกษาหารือ (unstructured discussions) เป็นการพูดคุยกันแบบไม่เป็นทางการเพื่อต้องการทราบทัศนคติของบุคคลเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ได้กำหนดลงไป
2. การสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (structured interviews) เนื่องจากการคุยกันแบบไม่เป็นทางการบางครั้งอาจจะได้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ตามที่เรากำลังต้องการ ดังนั้น

การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจึงมีความจำเป็นในการศึกษาข้อมูล

3. การศึกษาจากเอกสารและรายงาน (documents and new reports) การศึกษาจากเอกสารและรายงานจะทำให้ทราบถึงสาเหตุสำคัญ ๆ และผู้ที่มีส่วนร่วม จะทำให้สามารถสรุปได้ถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบุคคลสำคัญและ เหตุการณ์สำคัญ

4. การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (participant observation) การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อจะได้ทราบและเข้าใจถึงเหตุการณ์ในความเป็นไปที่แท้จริง แม้ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมมันจะเป็นเรื่องยุ่งยากลำบากก็จริง แต่ก็ต้องพยายามเข้าไปในเหตุการณ์ที่สำคัญจริง ๆ

5. การสังเกตการณ์ภาคสนาม (field observation) การเที่ยวออกสังเกตการณ์ภาคสนาม เพื่อศึกษาและหาข้อสรุปวิเคราะห์บุคคลที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและคณะทำงาน

6. การเสนอรายงาน (citation of participants' published reports) หลังจากได้สังเกตการณ์ต่าง ๆ และมีข้อมูลพอแล้วนักวิเคราะห์จะต้องเสนอรายงาน เพื่อจะได้เป็นการบรรยาย อธิบาย สิ่งที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งคอยติดตามข้อมูลย้อนกลับ เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษา และการกำหนดนโยบายในคราวต่อไป

7. การศึกษาเหตุการณ์จากหลาย ๆ แหล่ง (use of multiple sources of evidence) การใช้ข้อมูลที่ชัดเจน ไม่มีจุดอ่อนมาจากหลายแหล่งจะเป็นประโยชน์มากต่อการศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ การใช้ข้อมูลที่หลากหลายจะทำให้เกิดความเที่ยงตรง ทั้งภายในและภายนอก ในการออกแบบการวิจัย

นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์และการพัฒนาประเทศ สิ่งทั้งหลายเหล่านี้เป็นผลมาจากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และการหาความรู้ใหม่ ๆ ของมนุษย์ ทำให้โลกปัจจุบันเป็นโลกของวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยี เป็นโลกที่ได้ถูกวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหล่อหลอมมาเพื่อเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมายในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน การเกษตรอุตสาหกรรม การแพทย์และสาธารณสุข การคมนาคม การขนส่ง การป้องกันประเทศ และการศึกษาประเทศที่พัฒนาแล้วจะตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดถึงการวิจัยทางด้านนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ และพยายามที่จะเร่งรัดการนำความรู้ที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ท้าให้ประเทศเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติได้พยายามสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาได้ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ ได้จัดสัมมนาขึ้นหลายครั้งระหว่างประเทศสมาชิกทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ มีทั้งประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้ว เข้าร่วมสัมมนา การสัมมนาทุกครั้งมีข้อเสนอแนะที่ตรงกันอยู่ข้อหนึ่งคือ เสนอให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดนโยบายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติ เพื่อเป็นแนวทางและมาตรการ วิธีการในการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อรุณ รัชตะนาวิน, 2524:71)

องค์การยูเนสโกได้ให้ความสำคัญของนโยบายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไว้ว่านโยบายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติประกอบด้วยหลักการและวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการทางบริหารและทางกฎหมาย ซึ่งนำมาใช้เพื่อกระตุ้นเพื่อเปลี่ยนแปลง เพื่อจัดการและเพื่อใช้สมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่บรรลุถึงเป้าหมายที่มุ่งมั่น และเพื่อให้งบ่งเกิดความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Unesco.1979 อ้างในอรุณ รัชตะนาวิน, 2524: 71)

การสร้างกำลังคนที่มีคุณภาพและมีปริมาณพอเพียงนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับแผนกำลังคนของประเทศแล้วยังเกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาทุกระดับของประเทศด้วย กำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพขึ้นอยู่กับการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาหรือระดับอุดมศึกษา

การศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นมิชอบข่ายกว้างขวางมาก และโดยที่การศึกษาทางด้านนี้ต้องลงทุนสูง ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องเลือกเน้นเฉพาะบางสาขาให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ส่วนสำคัญของนโยบายทาง

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์แนวทางและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานสนองเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยรวม การกำหนดนโยบายในเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติเป็นเรื่องใหญ่ จะต้องได้รับความร่วมมือจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างใกล้ชิด จะต้องประสานงานกับภาคเอกชน เป็นเรื่องซึ่งจะต้องมองไปในอนาคต ครอบคลุมความเข้าใจเป็นอย่างดีในสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติและของโลก มีความเข้าใจสภาพของเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของเราเองและเข้าใจในสภาวะของโลกมีข้อมูล ข้อเสนอเทศาในเรื่องดังกล่าวแล้วพร้อมมูล

ปัจจุบันองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย คือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน ก่อนที่จะมีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขึ้นได้มีหน่วยงานอื่น ๆ หลายหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในบางส่วนอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่ละสำนักงานก็ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ตามชื่อของสำนักงานนั้น เช่น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ก็ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องการวิจัย

ส่วนทางด้านการศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการก็มีสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2515 เพื่อพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรและการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวิวัฒนาการในด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีซึ่งเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว วัตถุประสงค์ของสถาบันมีดังนี้

1. ริเริ่ม ดำเนินการ และส่งเสริมการค้นคว้า และวิจัยหลักสูตร วิธีสอน และการวัดผลการสอน เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับการศึกษา
2. ส่งเสริมและดำเนินการฝึกอบรมครู อาจารย์ นักเรียน นิสิต และนักศึกษาเกี่ยวกับการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี
3. ส่งเสริมและดำเนินการค้นคว้า ปรับปรุง และประดิษฐ์อุปกรณ์ เกี่ยวกับการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี

4. ส่งเสริมและดำเนินการค้นคว้า ปรับปรุงและจัดทำแบบเรียน แบบฝึกหัด หนังสืออ่านประกอบ และคู่มือครู เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันฯ ได้ดำเนินการพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของสถาบัน รวมถึงการพัฒนาสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือเรียน คู่มือครู อุปกรณ์วัสดุ เอกสารประกอบข้อทดสอบและอื่น ๆ การอบรมครูเพื่อให้เข้าใจ สามารถดำเนินการสอนตามหลักสูตรที่พัฒนาขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามผล การใช้หลักสูตร การวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เพื่อนำผลที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน ตลอดจนการร่วมมือกับหน่วยงานอื่น การเผยแพร่กิจการของสถาบัน และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักสูตร และการเรียนการสอน วิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ในโรงเรียน

นอกจากนี้สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังมีภารกิจในการดำเนินงานของโครงการพัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ โครงการดังกล่าวเริ่มด้วยการคัดเลือกนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่มีผลการเรียนดีเด่นในวิชาวิทยาศาสตร์ เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนที่จัดให้เป็นศูนย์ โดยมีการจัดโปรแกรมเสริมทางวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์เป็นพิเศษให้ นักเรียนเหล่านี้เมื่อจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นแล้ว ก็จะเข้าศึกษาต่อในคณะวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยตามที่โครงการกำหนด โครงการนี้ได้กำหนดระยะเวลาครั้งแรกไว้ 7 ปี (พ.ศ. 2527-2534)

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการนโยบายด้านการศึกษา เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของมัธยมศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนวงการหรือผู้แทนของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะเป็นคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เช่น ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ฉบับที่ 6 ผู้อำนวยการสถาบันฯ คือ นางนิตา สะเพียรชัย และนางสาวยุพา ตันติเจริญ เป็นคณะกรรมการระดับมัธยมศึกษาในการจัดทำแผน และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ผู้แทนสถาบันฯ นายอนันต์ จันทร์กวี เป็นคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ยังมีหน่วยงานสำคัญในระดับชาติที่มีบทบาทสำคัญมาก ที่กำหนดนโยบายการศึกษา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติโดยตรง คือ นโยบายการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะนโยบายในระดับมัธยมศึกษา มีข้อความดังนี้

เร่งพัฒนาและส่งเสริมการเรียนการสอน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งใน ด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้พื้นฐานสูงขึ้น สามารถประดิษฐ์คิดค้น และนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีคุณภาพ

สรุป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมัธยมศึกษา อาจสรุปกำหนดเป็นแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการมัธยมศึกษาด้าน การศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ได้ว่าจากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสาระเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไป ปฏิบัติ นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นโยบายการศึกษาจัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งถ้าพิจารณากระบวนการนโยบายทั้งระบบแล้วจะครอบคลุมเรื่องการกำหนดนโยบาย (policy formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) นโยบายการศึกษาเกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการของประชาชนที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อโดยการเปลี่ยนความต้องการ (demand) ของประชาชน และการสนับสนุน (support) ทั้งหลายให้เป็นนโยบายการศึกษา ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจของผู้นำในคณะรัฐบาลที่จะเลือกทางเลือกในการกำหนดนโยบายให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ต้องมีการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันไปอย่างเป็นระบบ สัมพันธ์กันเป็นแบบลักษณะของระบบ เพื่อให้ผลของการดำเนินงานได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการมัธยมศึกษาด้านการศึกษา เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีครั้งนี้เป็นการมุ่งศึกษาถึงกระบวนการด้านการกำหนดนโยบายและด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น กรอบของแนวความคิดในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการมัธยมศึกษาด้านการศึกษา เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีครั้งนี้ จึงอยู่ภายใต้กรอบของทฤษฎีระบบ (system theory) เป็นกรอบของแนวความคิดหลักในการศึกษาวิจัย กระบวนการนโยบายดังกล่าวในแผนภูมิต่อไปนี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY



กรอบของแนวความคิดในการวิจัย

