

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.2.1 คำจำกัดความของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

เจฟฟรีย์ แอล. เพรสแมน และอารอน วิลดาฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky)<sup>16</sup> กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับกิจกรรมทั้งหลายที่มุ่งสู่การกระทำให้บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถจัดการและประสานสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

โดแนล เอส. แวน มีเตอร์ และคาร์ล อี. แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and, Carl E. Van Horn)<sup>17</sup> กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนที่มุ่งหวังความสำเร็จตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว

ดาเนียล เอ. แมซมานเนียน และพอล เอ. ซาบาเตียร์ (Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier)<sup>18</sup> ให้คำจำกัดความการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายที่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นคำสั่งของผู้บริหาร หรือการตัดสินใจของศาลได้ การตัดสินใจเหล่านี้จะเกี่ยวกับปัญหา วัตถุประสงค์ และโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร<sup>19</sup> กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำ และกระตุ้นเพื่อให้ทรัพยากรทางการบริหาร

---

<sup>16</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* 2 ed (California : University of California Press, 1973), p. 21.

<sup>17</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", *Administration & Society*, Vol. 6,4 (February 1975), p. 477.

<sup>18</sup>Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, (Glenview LL : Scott, Foresman and Company, 1983), p. 20.

<sup>19</sup>วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า", *วารสารการพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 24 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527), น. 535-549.

ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น  
เพียงใด

จากคำจำกัดความและความหมายของนักวิชาการต่าง ๆ อาจสรุปได้ว่าการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ มีความหมายกว้าง โดยสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม และการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
เป็นการดำเนินการ โดยผู้บริหารให้สำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ หรือ  
การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งของนโยบายทั้งหมด

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มมีความสำคัญขึ้นหลังการมุ่งเน้น  
การศึกษาการกำหนดนโยบาย ซึ่งให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติน้อย โดยเห็นว่าเมื่อวางนโยบายแล้วสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้  
เลย แต่จากประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาพบว่า  
นโยบายหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ไม่อาจนำมาปฏิบัติให้เป็นจริงเป็นจังได้ ด้วยปัจจัย  
หลายประการ ทำให้ทราบว่าการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะให้ความสนใจด้านการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อหาสาเหตุความสำเร็จ และความล้มเหลวของ  
นโยบาย/โครงการต่าง ๆ<sup>20</sup>

กล่าวโดยสรุป กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เป็น  
จุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย

### 2.2.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากมายหลายตัวแบบ ตัวแบบเหล่านี้มี  
ความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นปัจจัยกำหนดการนำนโยบายไป  
ปฏิบัติ โดยอาจสรุปตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

1. ตัวแบบของแวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น<sup>21</sup> ตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลจาก  
แนวคิดเชิงระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton) และเขาเห็นว่าเป็นตัวแปรสำคัญ 6  
ตัว ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย  
(2) ทรัพยากร (3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
(4) ลักษณะขององค์การ (5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

<sup>20</sup>Merilee S. Grindle, "Politics and Policy Implementation in the Third World"  
pp. 3-34 อ้างใน พัชรีย์ สิโรรส, นโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบาย เอกสารชุดที่ 2,  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, น. 107-115.

<sup>21</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn op. cit., p. 477.

ทั้งสองสรุปว่าตัวแบบของเขาเป็นการเสนอพิมพ์เขียว (Blue Print) สำหรับการอธิบาย และวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นการอธิบายว่าเหตุใดโครงการต่าง ๆ จึงประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

2. ตัวแบบของแมชมาเนียนและชาบาร์เตียร์<sup>22</sup> ได้เสนอกรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 กลุ่ม ใหญ่ ๆ ในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระคือ

2.1 กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของกฎหมาย ประกอบด้วยตัวแปรหลัก 4 ตัวคือ

2.1.1 ความสามารถทางทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรงต่อการแก้ไขปัญหา และสามารถใช้เทคโนโลยีแก้ไขปัญหาได้

2.2.2 ความแตกต่างในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

2.2.3 ร้อยละของประชากรที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

2.2.4 ขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

2.2 กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของกฎหมาย (นโยบาย) ในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 7 ตัวแปรย่อย คือ

2.2.1 การอาศัยความเที่ยงตรงของทฤษฎี ในแง่ความเที่ยงตรงทางวิชาการและประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.2 ความถูกต้อง ชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์

2.2.3 การมีงบประมาณเพียงพอ

2.2.4 กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ

2.2.5 การผนึกกำลังตามลำดับชั้นทั้งภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.6 การมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บุคคล หรือหน่วยงานที่เห็นความสำคัญระดับสูงของนโยบาย และมอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้นำชั้นสุดยอด

2.2.7 การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก โดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมาย

2.3 กลุ่มตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องในด้านกฎหมาย (Non-statutory Variables) ประกอบด้วย 6 ตัว คือ

<sup>22</sup>Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier op. Cit, p. 20.

2.3.1 สภาพการแปรผันทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี

2.3.2 ความสนใจของสื่อมวลชน (Media attention)

2.3.3 การสนับสนุนจากประชาชน (Publics Support)

2.3.4 การเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากร และทัศนคติของเจ้าหน้าที่สนับสนุนนโยบาย (Resources and Attitudes of Constituency Groups)

2.3.5 การสนับสนุนโดยความมุ่งมั่น และทักษะของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Commitment and Leadership Skill of Implementing officials)

สำหรับตัวแปรตามคือ ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะได้รับผลกระทบจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่ม

โดยสรุปแล้วชาบาเตียร์ และแมชมาเนียน เสนอแนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องดำเนินการดังนี้

1. ความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจนและแน่นอน

2. ความสามารถของกฎหมายในการฉันทกฤษฎีที่เหมาะสมที่นำไปใช้วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

3. ความสามารถของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมาย

4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหาร และทักษะทางการเมืองที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย

5. โครงการได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติประชาชน

6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงโดยสภาพสังคม และเศรษฐกิจ

### 3. ตัวแบบของเอ็ดเวิร์ด

ยอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards)<sup>23</sup> เสนอตัวแบบการนำนโยบายแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (Top-Down) ในหนังสือชื่อ “Implementing Public Policy” ใน 1987 โดยสรุปได้ว่า ตัวแปรที่สำคัญที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4

<sup>23</sup>George C. Edwards III, Implementing Public Policy (Washington, D.C. : Confessional Quality Press), 1980.

ตัวแปรคือ (1) การติดต่อสื่อสาร (2) โครงสร้างของระบบราชการ (3) ทรัพยากร และ (4) การสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 4. ตัวแบบของกอกจิ้นและคณะ

เอ็ม เอล. กอกจิ้น (M L. Goggin) เอ. โอเอ็ม บาวแมน (A.o'm Bowman) เจ. พี เลสเตอร์ (J.P. Lester) และแอล. โอทูล (L. O'Toole)<sup>24</sup> ได้เสนอว่าตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในหนังสือชื่อ "Theory Consummation and Testing in Implementation Research A Comparative State Diachronic Analysis" ในปี 1987 ซึ่งสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ และเงื่อนไขที่กำหนดให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่น และขึ้นกับแนวโน้มที่รัฐจะดำเนินการ และความสามารถของรัฐ การตัดสินใจของรัฐขึ้นอยู่กับ การต่อรองทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกการบริหารในระดับรัฐ ตัวแบบที่ถือว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับบนลงล่าง และระดับล่างขึ้นบน (Top-down and Bottom-up)

ตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบของกอกจิ้น และคณะ ประกอบด้วยตัวแปรสำคัญ 4 ตัวแปรคือ (1) การขึ้นนำและข้อจำกัดของรัฐบาลกลาง (2) การขึ้นนำและข้อจำกัดของรัฐบาลท้องถิ่น (3) ความสามารถของรัฐ และ (4) การตัดสินใจของรัฐ

#### 5. ตัวแบบของวรเดช จันทรศร<sup>25</sup>

วรเดช จันทรศร เสนอบทความเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า" ในปี 2527 โดยผู้เขียนได้เสนอตัวแบบ (models) หรือแนวทางการศึกษาความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงานและโครงการไปปฏิบัติ แนวทางที่เสนอมีทั้งหมด 6 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

<sup>24</sup>M.C. Goggin, A.o'm Bowman, and other Theory consummation and Testing in Implementation Research : A Comparative State Diachronic Analysis, 1987.

<sup>25</sup>วรเดช จันทรศร "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า" อ้างแล้ว,

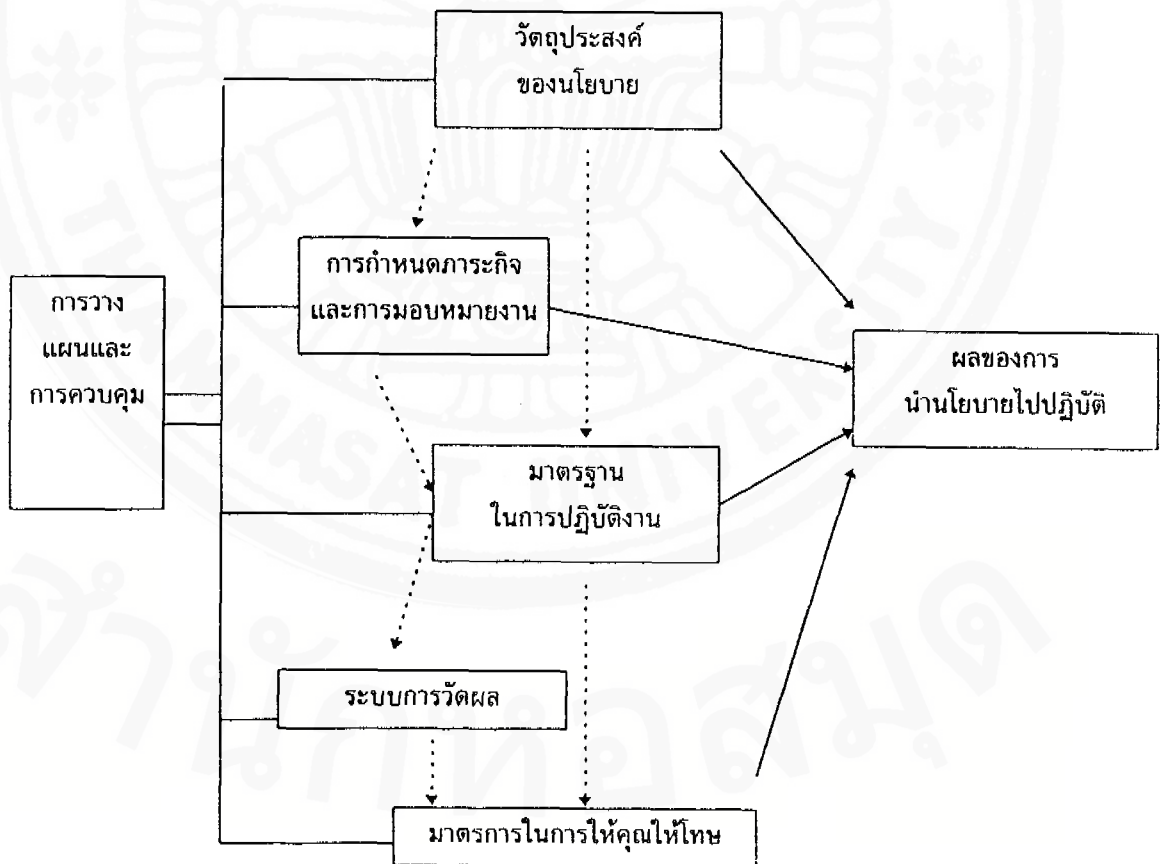
## 6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

### 1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ตัวแปรแบบนี้เป็นองค์การที่ควรยึดหลักเหตุผล และมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์ เพื่อองค์การสามารถสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์มากที่สุด ตัวแบบนี้ยึดฐานคิดว่า โครงการที่ประสบผลสำเร็จต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน และการให้คุณให้โทษ (ดูแผนภูมิที่ 2.1)

แผนภูมิที่ 2.1

แสดงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

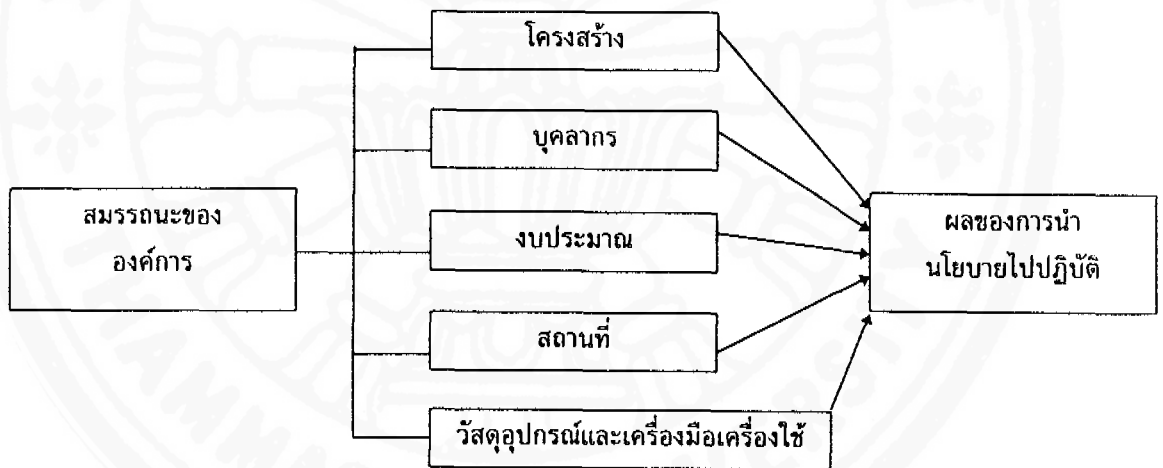


## 2. ตัวแปรด้านการจัดการ

ตัวแบบนี้สนใจสมรรถนะองค์การ โดยเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถเพียงใด ดังนั้นองค์การมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการบริหารและเทคนิค รวมทั้งมีการวางแผนความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้เป็นการพยายามหาทางแก้ไขอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่นการขาดเงินทุน บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบฝ่ายอำนาจการต่างๆ เป็น (ดูแผนภูมิที่ 2.2)

แผนภูมิที่ 2.2

แสดงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการจัดการ

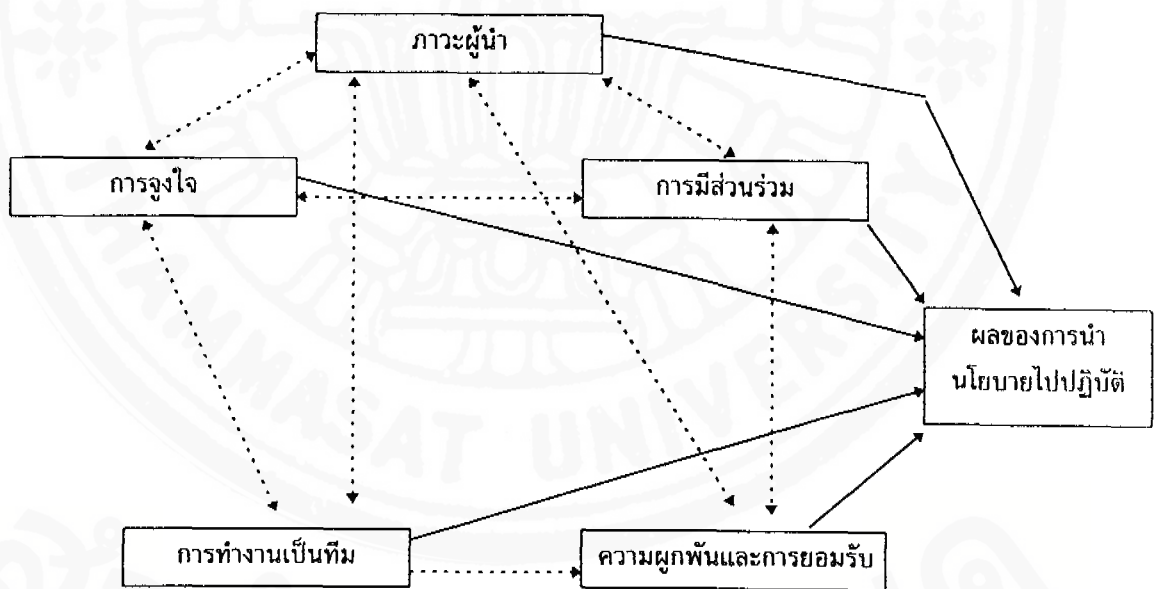


### 3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร

ตัวแบบนี้เป็นการมีส่วนร่วม (participation) ขององค์กร ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อเกิดการยอมรับ และการสร้างทีมงานมากกว่าการควบคุมหรือใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา (ดูแผนภูมิที่ 2.3) ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดนโยบายการมาจากระดับสูง ส่วนการปฏิบัตินโยบายจะเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ระดับล่าง ดังนั้นหากทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงความสำคัญของโครงการ/แผนงาน แล้ว น่าจะทำให้โครงการ/แผนงานนั้นประสบความสำเร็จ

แผนภูมิที่ 2.3

แสดงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร



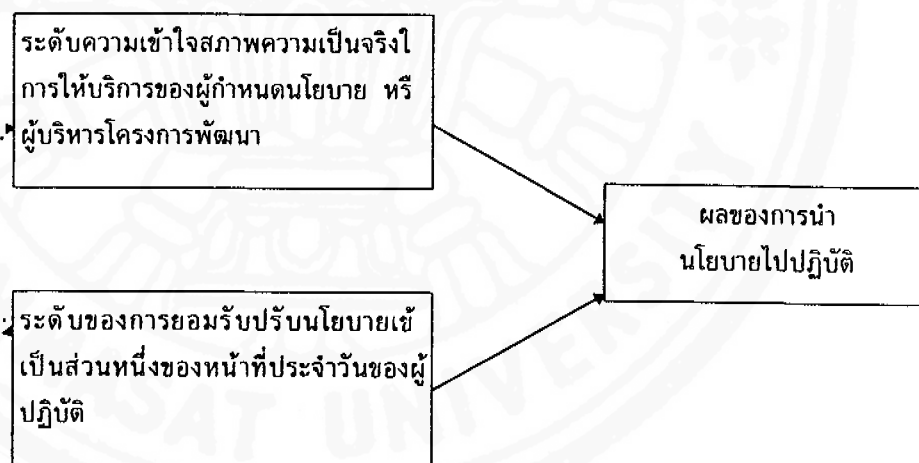


#### 4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบนี้พยายามมองสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์การโดยเชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่กับตำแหน่งทางการ (formal positions) แต่ที่น่าจะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การนั้นคือ สมาชิกขององค์การ/ข้าราชการ ทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ หากข้าราชการไม่ยอมรับโครงการหรือนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาแล้ว ก็ยากที่การนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติจะประสบสำเร็จ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาควรเข้าใจสภาพความเป็นจริงของการให้บริการของข้าราชการผู้ปฏิบัติ (ดูแผนภูมิที่ 2.4)

#### แผนภูมิที่ 2.4

แสดงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ



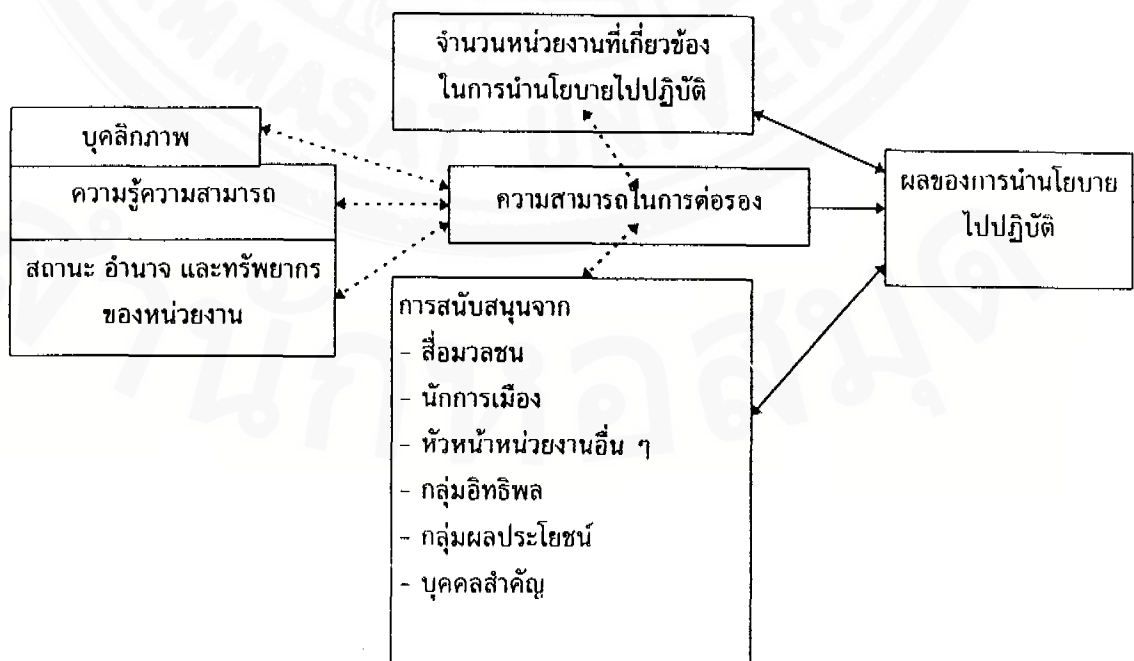
## 5. ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบนี้มีพื้นฐานจากผลงานของอลิสัน (Alison) เพรสแมน (Pressman) วิลดาพสกี (Wildavsky) บาร์แดช (Bardach) ซาบาเตียร์และเมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian) ตัวแบบนี้มีชื่อว่าความสำเร็จของนโยบายเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่า การเห็นพ้องต้องกัน (consensus) การมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ในขณะที่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและสังคมทั่วไป ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นพ้อง และปฏิบัติตามนโยบายก็คือการเมืองอันเป็นเรื่องการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ทุกฝ่ายจึงคอยปกป้องผลประโยชน์ของตนก่อน

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการบริหารความขัดแย้ง ความสามารถในการเจรจา สถานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มีของหน่วยงาน จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players) จำนวนหน่วยที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชนและกลุ่มอื่นๆ รวมถึงความแตกต่างทางบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถของผู้เล่นแต่ละคน (โปรดดูแผนภูมิที่ 2.5)

### แผนภูมิที่ 2.5

แสดงการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง



## 6. ตัวแบบทั่วไป

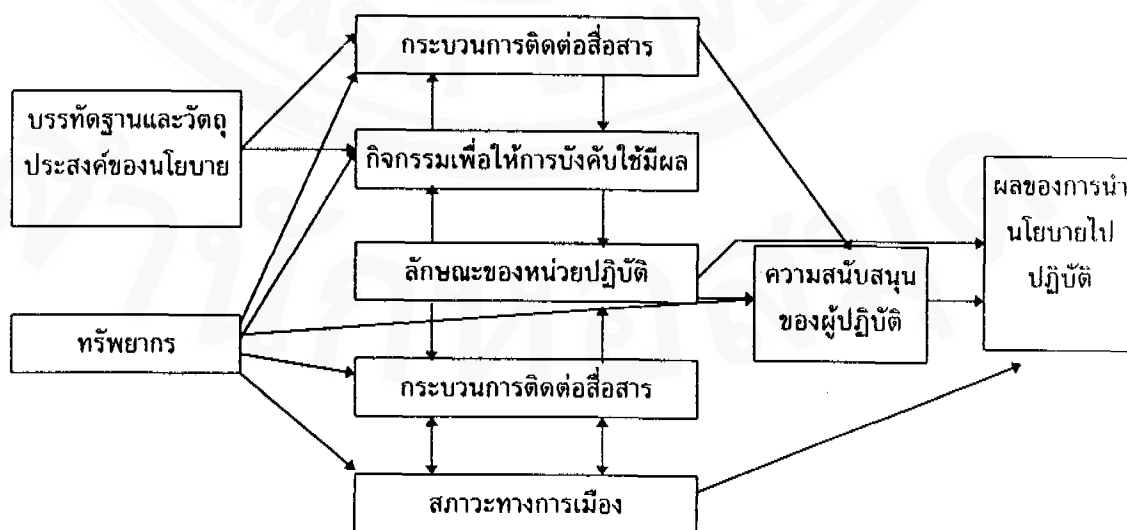
ตัวแบบนี้พัฒนามาจากงานของแวนมีเตอร์ และแวนฮอร์น และทฤษฎีองค์กร ตัวแบบนี้เป็นการรวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ ทำให้สามารถศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการพิสูจน์คุณค่าของตัวแบบนี้ในการวิจัยเชิงปริมาณอาจทำได้ยาก และอาจไม่สามารถกำหนดตัววัดหรือตัวชี้บอกตัวแปรบางตัวให้มีความเที่ยงตรงได้ (ดูแผนภูมิที่ 2.6)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญปัจจัย 3 ประการคือ กระบวนการสื่อสารข้อความ ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ การสื่อสารข้อความขึ้นกับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติในนโยบายและกิจกรรมลักษณะของหน่วยงานความรู้ ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน และความพร้อมของผู้ปฏิบัติ

สมรรถนะองค์กรขึ้นกับความพอใจของทรัพยากร กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติ คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงาน และภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองโดยทั่วไป

ในด้านตัวผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะขึ้นกับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ซึ่งขึ้นกับความภักดีต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว และความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน

แผนภูมิที่ 2.6  
แสดงตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ



### 2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

พอล เอ. ซาบาเตียร์ (Paul A. Sabatier) และบาร์บารา เจ. ครอสเตอร์แมน (Barbara J. Klosterman) ได้เขียนบทความปี 1981 กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กฎหมายต่าง ๆ โดยได้ตั้งสมมติความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ประการคือ<sup>26</sup>

1. กฎหมายหรือข้อกำหนดต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง
2. กฎหมายหรือนโยบายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม และให้อำนาจผู้ปฏิบัติมากพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์
3. ความสามารถที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้ของกฎหมายที่จะกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ผู้บริหารองค์กรควรมีทักษะการบริหาร และทักษะทางการเมืองและมีความมุ่งมั่นต่อเป้าหมายของนโยบาย
5. โครงการได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติ
6. วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ควรถูกทำลายจากเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

โกรดอน เชส (Gordon Chase) กล่าวถึงเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จว่าเป็นตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

1. ในการกำหนดแผนโครงการของนโยบายควรลดจำนวนหน่วยงานที่รับผิดชอบลง
2. สร้างระบบการประสานที่ดี และแสวงหาการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง
3. ต้องให้ผู้เล่นหลัก (Key player) เข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

สตีเวน แคลแมน (Steven Kelman) เสนอแนะว่าการประสบผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับ<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Paul A. Sabatier and Barbara J. Klosterman "A Comparative Analysis of Policy Implementation Under Different Statutory Regimes : The San Francisco Bay Conservation and Development Commission, 1965-1972." in *Effective Policy Implementation*, 1973, pp. 181.

<sup>27</sup> Gordon Chase, "Implementing a Human Services Program : How Hard Will It be?" *Public Policy* 27,4 (Fall, 1979), pp. 385-435.

<sup>28</sup> Steven Kelman, "Using Implementation Research to Solve Implementation Problems : The Case of Energy Emergency Assistance," *Journal of Policy Analysis and Management* 4,1 (Fall, 1984), pp. 75-91.

1. การใช้การวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไปประยุกต์ในขั้นตอนการวางแผน
2. ออกแบบโครงการให้ถ่ายทอดการนำไปปฏิบัติ
3. กำหนดขั้นตอนที่จำเป็นในการปฏิบัติให้ชัดเจน
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความสามารถและความพร้อม

เจอร์รี่ เมชลิง (Jerry Mechling) ได้ให้ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้<sup>29</sup>

1. มอบหมายความรับผิดชอบให้ชัดเจน
2. คิดตามผลอย่างสม่ำเสมอ
3. จัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ
4. เมื่อเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติ ควรมีฝ่ายที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือเฉพาะ

สำหรับ แวน มีเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter & Van Horn) กล่าวว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติเมื่อ

1. มีการปรับปรุงบรรยากาศวิเคราะห์นโยบายในระดับท้องถิ่น
2. หน่วยงานส่วนกลางแยกบทบาทในการตรวจสอบ กับบทบาทให้ความช่วยเหลือทางวิชาการออกจากกัน
3. ศูนย์รวมของอำนาจส่วนกลาง ควรเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย แต่ไม่ควรกำหนดวิธีปฏิบัติ

วเรช จันทรศร ได้เขียนบทความ เรื่อง การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจวรรณกรรม. ในปี 2532 ซึ่งได้สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 5 ประการ คือ<sup>30</sup>

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับ (1) ปัจจัยด้านบุคลากร (2) ปัจจัยด้านเงินทุน (3) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจุบันด้านวิชาการที่เกี่ยวข้อง
2. ปัญหาด้านการควบคุม ระดับของปัญหาขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของ

<sup>29</sup>Jerry Mechling, "Analysis and Implementation : Sanitation Policies in New York City," Public Policy 26,2 (Spring, 1978), pp. 263-284.

<sup>30</sup>วเรช จันทรศร, "การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจวรรณกรรม," รายงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.

วัตถุประสงค์ของแผนหรือโครงการ และ (3) ความสอดคล้องในการกำหนดภารกิจ และมาตรฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อย

3. ปัญหาความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้าน (1) สมาชิกของหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่แท้จริงหรือไม่ (2) การเปลี่ยนแปลงภารกิจประจำของสมาชิก (3) หน้าที่ของหน่วยปฏิบัติไม่ให้การสนับสนุน (4) นโยบายส่งผลให้งบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยปฏิบัติลดลงในระยะยาว (5) ผู้บริหารไม่เข้าใจสภาพการการปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติ (6) สมาชิกไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ (7) สมาชิกขาดความรู้และความเข้าใจในการนำนโยบาย

4. ปัญหาด้านอำนาจ และความสัมพันธ์กับองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งระดับความรุนแรงของปัญหาขึ้นอยู่กับ (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติกับหน่วยควบคุม (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ และ (3) ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาด้านสนับสนุนและความผูกพันด้านองค์การหรือบุคคลสำคัญ จะมากน้อยขนาดไหนขึ้นอยู่กับ (1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริการหรือไม่ (2) กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมสูญเสียผลประโยชน์จากนโยบายเพียงไร (3) หน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนมากน้อยระดับใด และ (4) บุคคลสำคัญระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้การสนับสนุนนโยบายนั้นเพียงใด

## 2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของ วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล<sup>31</sup> กรณีการนำนโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชนไปปฏิบัติ ได้ศึกษาถึงปัจจัยด้านองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชนสยามสแควร์ไปปฏิบัติ ๆ ซึ่งรวมถึงงบประมาณและบุคลากร พบว่างบประมาณไม่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การก่อตั้งสถานีตำรวจชุมชนสยามสแควร์ไม่ได้รับงบประมาณ เพื่อการนี้โดยเฉพาะ แต่ใช้งบประมาณจากสถานีตำรวจปทุมวัน และการได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนายได้จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ต้องมีใช้ด้วยตนเองอยู่แล้ว

<sup>31</sup>วรสิทธิ์ ตันศรีสกุล, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชนของกองบัญชาตำรวจนครบาล” สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

ผลการวิจัยพบว่าความเพียงพอและความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือนโยบายพัฒนาสถานีตำรวจประสบผลสำเร็จเนื่องจากมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ และวรสิทธิ์ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ควรมีการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานีตำรวจชุมชน โดยเฉพาะ การสนับสนุนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ผลการศึกษาของ ทองใบ สุดชาติ<sup>32</sup> เรื่องการนำนโยบายของวิทยาลัยครูสหวิทยาลัยอีสานใต้ไปปฏิบัติ ซึ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยใช้การศึกษาเชิงปริมาณโดยแจกแบบสอบถาม ให้กับอาจารย์วิทยาลัยครูใน 4 วิทยาลัยครู จำนวน 269 คน ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรด้านโครงสร้างนโยบาย ทรัพยากร การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การสนับสนุนทางการเมือง การติดต่อสื่อสาร และภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน กล่าวคือหากอาจารย์วิทยาลัยครูต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานสูง และผู้บริหารมีความสามารถในการใช้ภาวะผู้นำที่ดี จะมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปฏิบัติงานสูง และผู้บริหารมีความสามารถในการใช้ภาวะผู้นำที่ดี จะมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น และเขาได้ให้ข้อเสนอแนะว่าหากมีการปรับปรุงโครงสร้าง ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน รวมทั้งการจัดสรรทุนอุดหนุนการวิจัยให้แก่อาจารย์ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของอาจารย์ และการสร้างภาวะผู้นำจะมีผลให้การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติมีผลสำเร็จมากขึ้น

ผลงานวิจัยของ เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffery L. Pressman) และอารอน วิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky) ในปี 1973 ในเรื่อง "Implementation"<sup>33</sup> ซึ่งศึกษานโยบายการจ้างงานของชนกลุ่มน้อย แห่งนครโอคแลนด์ (Oakland) รัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า แม้นโยบายดังกล่าวจะได้รับการต้อนรับสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้ทำให้นโยบายนี้ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากการมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องมากเกินไป ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานงาน กิจกรรมต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านี้มีความขัดแย้งในด้านวิธีการ (means) ที่จะปฏิบัตินโยบายเร่งด่วน (urgency) ให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งการมีวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงานที่แตกต่างกันเหล่านี้ ล้วนมีผล

<sup>32</sup> ทองใบ สุดชาติ, "การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้" วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.

<sup>33</sup> Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, op. cit.

ต่อการนำนโยบายการจ้างงานชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติกล่าวคือ หลังโครงการดำเนินไปได้ 3 ปี แต่ปรากฏว่ามีการจ้างงานเพิ่มเพียง 50 งานจากจำนวน 3000 งาน<sup>34</sup>

งานวิจัยของ อาคม ใจแก้ว<sup>35</sup> ในปี 2533 เรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ, ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการศึกษาชาวไทยมุสลิม ผู้วิจัยได้ทดสอบตัวแบบสองตัวกับกลุ่มตัวอย่างชาวไทยมุสลิมจำนวน 746 คน โดยตัวแบบแรกประกอบด้วยตัวแปรอิสระจำนวน 2 ตัว คือ (1) ปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ และ (2) ปัจจัยด้านชุมชนที่เน้นด้านการยึดมั่นในวัฒนธรรม ตัวแบบที่สอง มีกลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการจำนวน 215 คน ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 5 ตัวแปร คือ (1) ปัจจัยด้านนโยบาย (2) ปัจจัยด้านองค์การโดยเฉพาะงบประมาณและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ (3) ปัจจัยด้านทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและจำนวนบุคลากร (4) ปัจจัยด้านข้าราชการที่มีความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพและความสามารถในการปรับตัว (5) การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ โดยเฉพาะข้อมูลในพื้นที่และข้อมูลร่วมระหว่างหน่วยงาน

ผลการศึกษาของอาคมพบว่า ตัวแปรทั้งสองของตัวแบบแรก ปัจจัยด้านชุมชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับตัวแบบที่สองพบว่า ปัจจัยด้านข้าราชการ และงบประมาณมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ปัจจัยด้านนโยบาย การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อไม่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการหลายปัจจัยด้วยกัน โดยจำแนกได้เป็นปัจจัยด้านตัวข้าราชการ (ผู้ปฏิบัติ) ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสาร โครงสร้างทางนโยบาย การสนับสนุนจากทางการเมืองและความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม และโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม จากผลงานวิจัยที่กล่าวมา ปรากฏว่า งบประมาณและบุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

<sup>34</sup>Ibid., pp. 2-3.

<sup>35</sup>อาคม ใจแก้ว, “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ,” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.