

นโยบาย สาธารณะ

Public Policy

แนวความคิด วิธีการวิเคราะห์

และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้

เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ

รศ. ดร.มยุรี อนุมานราชธน

นโยบาย สาธารณะ *Public Policy*

แนวความคิด วิธีการวิเคราะห์
และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้
เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ

รศ. ดร.มยุรี อุ่นมานราชธน

นโยบายสาธารณะ

ผู้เขียน : รศ. ดร.มยุรี อนุมานราชธน

ราคา 300 บาท

พิมพ์ครั้งที่ 2 : สิงหาคม 2556

สงวนลิขสิทธิ์โดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ต จำกัด

จัดพิมพ์โดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ต จำกัด

2387 อาคารรวมทุนพัฒนา ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0-2718-1821 (10 คู่สาย)

แฟกซ์ : 0-2718-1831, 0-2318-4809

<http://www.expnetbooks.com>

e-mail: public@expnetbooks.com

พิมพ์ที่ : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด
โทร. 0-2530-4114 (8 คู่สาย)

ข้อมูลทางบรรณานุกรมหอสมุดแห่งชาติ

รศ. ดร.มยุรี อนุมานราชธน

นโยบายสาธารณะ. -- กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ต, 2556.

338 หน้า.

1. นโยบายสาธารณะ. I. ชื่อเรื่อง.

352.34

ISBN 978-974-414-296-2



ในกรณีที่ต้องการซื้อเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการสอน การฝึกอบรม การส่งเสริมการขาย หรือเป็นของขวัญพิเศษ กรุณาติดต่อสอบถามราคาพิเศษได้ที่ โทร. 0-2718-1821 (10 คู่สาย)

คำนำฉบับปรับปรุง

องค์ความรู้จากกระบวนวิชานโยบายสาธารณะที่กล่าวในหนังสือเรื่อง “นโยบายสาธารณะ” นี้ มีเนื้อหาที่จะทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจว่า รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยองค์กรและบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศชาติ และการแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประชาชนด้วยวิธีใด การวางแผนสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะอย่างไร (เพิ่มเนื้อหาในบทที่ 2) กระบวนการกำหนดนโยบายควรมีขั้นตอนอะไรบ้าง การดำเนินงานตามนโยบายมีแนวทางอย่างไร การประเมินผลนโยบายมีวิธีการอย่างไร และในที่สุดแล้ว ควรสืบต่อหรือยุตินโยบายอย่างไร ทั้งนี้ถ้าผู้ศึกษาจะศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาจะมีแนวทางในการศึกษาอย่างไรหรือจะใช้ตัวแบบใดในการศึกษา เพื่อทราบว่านโยบายก่อตัวอย่างไรหรืออาจจะเสนอแนะว่าควรจะทำตัวแบบอย่างไร และถ้าจะศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ตัวแบบใดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการปรับปรุงครั้งนี้ ผู้เขียนยังได้ปรับปรุงตัวอย่างที่ใช้ประกอบการอธิบาย กรณีศึกษา แก้ไขคำผิดและภาษา เพื่อให้ผู้ศึกษาเข้าใจเนื้อหาได้ง่ายขึ้นและข้อมูลมีความเป็นปัจจุบัน

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ Professor Hogwood, B.W. และ Professor Gunn, L.A. และขอขอบพระคุณนักวิชาการทุกท่านที่ผู้เขียนได้ได้รับความรู้จากการศึกษาผลงานของท่าน ทั้งที่ได้อ้างอิงและไม่ได้อ้างอิงผลงานของท่านในการเรียบเรียงหนังสือเล่มนี้ หากหนังสือนี้มีข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในการพิมพ์ครั้งต่อไป

สุดท้ายนี้ ใคร่ขอขอบคุณบริษัทเอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด ที่ทำการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายหนังสือเล่มนี้

มยุรี อนุภาณาราชธน

คำนำผู้เขียน

หนังสือ “นโยบายสาธารณะ” นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ บริบทของนโยบายสาธารณะ ตัวแบบที่ใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวทางสำหรับใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และท้ายที่สุดก็คือ เทคนิคที่ใช้สำหรับวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ Professor Hogwood, B.W. และ Professor Gunn, L.A. สำหรับงานเขียนของท่านชื่อ “Policy Analysis for the Real World” ที่ผู้เขียนได้อ้างอิงเป็นหลัก นอกเหนือจากงานของนักวิชาการท่านอื่นๆ ที่ผู้เขียนนำมาอ้างอิงในการเรียบเรียงหนังสือเล่มนี้

ผู้ศึกษาคงได้รับประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีในระดับ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ หนังสือเล่มนี้จะมีความครบถ้วนยิ่งขึ้น ถ้าผู้ศึกษาจะกรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่าเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาในอนาคต ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้

มยุรี อนุมานราชธน

ขออ้อมรำลึกในพระคุณของคุณพ่อ
คุณแม่ คุณป้า ครูบาอาจารย์ทุกท่าน

สารบัญ

หน้า

คำนำฉบับปรับปรุง	3
คำนำผู้เขียน	4
สารบัญ	6
สารบัญตาราง	10
สารบัญภาพ	11
ส่วนที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	13
บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	15
❖ ความหมายของนโยบายสาธารณะ	16
❖ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	18
❖ พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ	21
❖ ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ	26
❖ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ	30
บทที่ 2 นโยบายสาธารณะกับการวางแผน	37
❖ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน	38
❖ ความหมายของการวางแผน	40
❖ แนวความคิดของการวางแผน	41
❖ ความสำคัญของการวางแผน	41
❖ ประเภทของแผน	43
❖ ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนระดับต่างๆ	44
❖ กระบวนการวางแผน	46
บทที่ 3 บริบทของนโยบายสาธารณะ	49
❖ สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ	49
❖ รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ	62
❖ ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	64
❖ ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ	67

	หน้า
บทที่ 4 ตัวแบบเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	69
❖ ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	69
❖ ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	88
ส่วนที่ 2 การกำหนดนโยบายสาธารณะ	107
บทที่ 5 การก่อตัวของประเด็นปัญหา	109
❖ ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	109
❖ กระบวนการการก่อตัวของประเด็นปัญหา	110
❖ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	111
❖ วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	115
❖ ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	117
❖ องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ	125
บทที่ 6 การกลั่นกรองประเด็นปัญหา	129
❖ วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา	129
❖ การกลั่นกรองประเด็นปัญหาของหน่วยงาน	131
❖ เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาการกลั่นกรองประเด็นปัญหา	133
❖ กระบวนการการกลั่นกรองประเด็นปัญหา	137
บทที่ 7 การนิยามประเด็นปัญหา	147
❖ ความหมายของการนิยามประเด็นปัญหา	147
❖ ความสำคัญของการนิยามประเด็นปัญหา	150
❖ คำนิยามที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและนิยามประเด็นปัญหา	151
❖ วิธีการนิยามประเด็นปัญหา	154
บทที่ 8 การพยากรณ์	163
❖ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพยากรณ์	164
❖ การคาดการณ์แนวโน้ม	168
❖ เทคนิคการตัดสินใจ	170
❖ เทคนิคตัวแบบ	173

	หน้า
❖ การวิเคราะห์องค์ประกอบและลักษณะภายนอก	177
❖ การนำผลการพยากรณ์ไปใช้	177
บทที่ 9 การกำหนดวัตถุประสงค์	183
❖ ความเป็นศูนย์กลางของวัตถุประสงค์ของนโยบาย	183
❖ ปัญหาในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย	186
❖ วิธีการกำหนดวัตถุประสงค์	188
❖ ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับวัตถุประสงค์	189
❖ การจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย	193
บทที่ 10 การวิเคราะห์ทางเลือก	199
❖ ข้อควรคำนึงในการวิเคราะห์ทางเลือก	200
❖ การกำหนดและการสร้างทางเลือก	200
❖ การนิยามทางเลือก	202
❖ การประเมินและเปรียบเทียบทางเลือก	204
❖ การวิจัยเชิงปฏิบัติการและเทคนิคการวิเคราะห์การตัดสินใจ	205
❖ การวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน/การคลัง และการงบประมาณ	215
❖ การนำเสนอทางเลือก	223
ส่วนที่ 3 การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ	225
บทที่ 11 การนำนโยบายไปปฏิบัติ	227
❖ ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	227
❖ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย	228
❖ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	230
❖ กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	236
❖ องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	238
❖ แนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	240

บทที่ 12 การประเมินผลนโยบาย	249
❖ ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	249
❖ การประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะ	252
❖ การออกแบบการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ	257
❖ ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ	263
❖ การนำข้อสรุปการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะไปใช้	265
บทที่ 13 การสืบต่อและการยุตินโยบาย	269
❖ การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ	270
❖ ลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	271
❖ อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ	273
❖ สิ่งเอื้ออำนวยในการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	275
❖ ความจำเป็นในการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุติ นโยบายสาธารณะ	276
❖ ปัญหาการกำหนดรูปแบบการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	278
❖ แนวทางการกำหนดกลยุทธ์การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	279
ภาคผนวก : กรณีศึกษา	283
บรรณานุกรม	325
ประวัติผู้เขียน	338

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 3.1	การแบ่งแยกสัดส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยของสถาบันหลัก	62
ตารางที่ 6.1	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบง่ายสำหรับกลั่นกรองประเด็นปัญหา	137
ตารางที่ 6.2	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วยเกณฑ์แต่ละด้าน	139
ตารางที่ 6.3	วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญแบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วยเกณฑ์ที่มีการถ่วงน้ำหนัก	140
ตารางที่ 8.1	กลยุทธ์ที่ใช้จัดการสภาพการณ์ของความไม่แน่นอน	180
ตารางที่ 10.1	ตัวอย่างแมทริกซ์ผลตอบแทน	211
ตารางที่ 10.2	ตัวอย่างการวิเคราะห์แบบกิ่งก้านสาขา	212
ตารางที่ 10.3	ตัวอย่างการวิเคราะห์อัตราส่วนของผลตอบแทนต่อค่าใช้จ่ายของทางเลือก	217

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1	ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ 32
ภาพที่ 1.2	ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิต/ผลลัพธ์ของนโยบาย 33
ภาพที่ 1.3	แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ 34
ภาพที่ 4.1	ตัวแบบชนชั้นนำ 71
ภาพที่ 4.2	ตัวแบบกลุ่ม 72
ภาพที่ 4.3	ตัวแบบสถาบัน 74
ภาพที่ 4.4	ตัวแบบระบบ 75
ภาพที่ 4.5	ตัวแบบกระบวนการ 78
ภาพที่ 4.6	ขั้นตอนของตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ 80
ภาพที่ 4.7	ตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้หลัก “ผลได้สูงสุด” 81
ภาพที่ 4.8	ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม 87
ภาพที่ 4.9	ตัวแบบที่ขัดหลักเหตุผล 89
ภาพที่ 4.10	ตัวแบบทางด้านการจัดการ 90
ภาพที่ 4.11	ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร 90
ภาพที่ 4.12	ตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ 91
ภาพที่ 4.13	ตัวแบบทางด้านการเมือง 92
ภาพที่ 4.14	ตัวแบบทั่วไป 93
ภาพที่ 4.15	ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 94
ภาพที่ 4.16	ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 97
ภาพที่ 4.17	ตัวแบบการกระจายอำนาจ 100

	หน้า
ภาพที่ 4.18 ตัวแบบกระบวนการ	101
ภาพที่ 4.19 ตัวแบบทั่วไป	103
ภาพที่ 6.1 กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบต้นไม้มัดสติใจ	142
ภาพที่ 6.2 กระบวนการยืดหยุ่นและผสมผสานระหว่างวิธีต้นไม้มัดสติใจ และวิธีเอ็มทริกซ์จัดลำดับความสำคัญ	144
ภาพที่ 7.1 กลุ่มต่าง ๆ ของตัวแปรที่เป็นสาเหตุของพฤติกรรมทำลาย สาธารณสมบัติ	159
ภาพที่ 8.1 ประเภทแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง	169
ภาพที่ 8.2 วิธีระบบพลวัต	176
ภาพที่ 10.1 ตัวอย่างการวิเคราะห์โปรแกรมเชิงเส้นตรง	209
ภาพที่ 10.2 ตัวอย่างความน่าจะเป็นและผลตอบแทนของแต่ละทางเลือก ในรูปของการวิเคราะห์แบบกิ่งก้านสาขา	213
ภาพที่ 10.3 ตัวอย่างผลการวิเคราะห์ทางเลือกโดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย และผลตอบแทน	218

1

ความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบาย และความรู้ในกระบวนการนโยบาย ผู้ศึกษาจำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับ (บทที่ 1) แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (บทที่ 2) นโยบายสาธารณะกับการวางแผน (บทที่ 3) บริบทของนโยบายสาธารณะ และ (บทที่ 4) ตัวแบบเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อ (1) นำความรู้และความเข้าใจดังกล่าวมาวิเคราะห์กรณีศึกษานโยบายของไทย และประเทศอื่นๆ ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ขั้นตอนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ตลอดจนขั้นตอนการสืบทอดและการยุตินโยบายสาธารณะ และ (2) เพื่อนำความรู้และความเข้าใจดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบายสาธารณะ

รายละเอียดของบทต่างๆ ในส่วนที่ 1 นี้ ประกอบด้วย ความหมายของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ကျွန်ုပ်တို့



แนวความคิดเกี่ยวกับ นโยบายสาธารณะ

ความนำ

มนุษย์ในสภาพธรรมชาติเป็นสภาวะที่ปราศจากการปกครองโดยบุคคลอื่นใด นอกจากเชื่อฟังพระเจ้าหรือเทพเจ้าเท่านั้น แต่เมื่อนำคำสอนของพระเจ้าหรือเทพเจ้ามาเชื่อมโยงกับการปกครอง ทำให้ผู้ปกครองเป็นผู้ทรงอำนาจ ซึ่งได้รับอำนาจจากพระเจ้าหรือเทพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าหนึ่งร้อยปี ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของผู้ปกครองซึ่งอาจเป็นหัวหน้าเผ่า จักรพรรดิหรือกษัตริย์ ชุนนาง ต่อมาระบบกษัตริย์และระบบศักดินาก็เสื่อมสลายลง รัฐบาลซึ่งเป็นชุมชนทางการเมืองของประชาชนได้มีวิวัฒนาการและดำรงอยู่เรื่อยมาจนปัจจุบัน วิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ที่ผ่านมาดังกล่าวล้วนมีระเบียบแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ในสังคมที่อาจเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” ระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นอาจถูกกำหนดโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือหลายคน แม้ว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานาน แต่ความสนใจศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มขึ้นเมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1950 ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดด้านต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จะนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ความหมายของนโยบายสาธารณะ
- ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
- พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ
- ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ
- แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
- ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) ในหลายมิติ ตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่างๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2520: 6-9)

1. ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1 David Easton (1953) ให้คำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำต่างๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆ ของสังคมนั้นๆ

1.2 James Anderson (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการกระทำของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ นโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ได้กระทำหรือลดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

1.3 Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐบาลคือ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

(2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ทางทวิภาคีกับประเทศหนึ่งๆ เป็นต้น

1.4 Thomas Dye (1984) ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่มีความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

1.5 Louis Koenig (1986) กล่าวว่า นโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

2. ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

2.1 William Greenwood (1965) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น

2.3 Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำๆ เป็นเรื่องที่ดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

2.4 C. Althaus, P. Bridgman และ G. Davis (2007) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำหรับการปกครอง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หลังจากมีการระดมความคิดที่อาจจะต้องแข่งขันกัน นโยบายยังเป็นผลมาจากการประสานผลประโยชน์และอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีอยู่หลากหลายในระบอบการเมือง

3. ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

3.1 Charles Jacop (1966) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง หลักการแผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่างๆ

3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ

3.3 ทินพันธุ์ นาคะตะ (1973) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

3.4 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (1999) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงหลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการที่เกี่ยวกับประชาชน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวไว้ข้างต้น อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล พจนานุกรม และมติการเลือกตั้งตติสใจของรัฐบาล นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะหมายถึง สิ่งที่เป็นกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล หรือแนวทางการเลือกตั้งตติสใจ/แนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการบริหาร หรือแนวทางการวางแผนและกำหนดโครงการเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น นโยบายการป่าไม้ของไทย หมายถึง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ปรับปรุง พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ส่วนพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันอาจมองว่าเป็นแนวทางการพิจารณาเลือกตั้งตติสใจทางเลือกต่างๆ เพื่อนำพลังงานจากแหล่งอื่นมาเป็นพลังงานทดแทนปิโตรเลียม ทางเลือกในการนำพลังงานมาจากแหล่งต่างๆ เช่น เชลล์แสงอาทิตย์ ความร้อนจากแสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ กังหันลม กากอ้อยและแกลบ เป็นต้น ทางเลือกเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงการเพื่อนำไปสู่การกระทำของรัฐบาลในเรื่องป่าไม้และพลังงานต่าง ๆ ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบาย กำหนดทางเลือกตั้งตติสใจ กำหนดแผนงาน/โครงการ จำเป็นต้องทราบเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรม/ทางเลือกตั้งตติสใจ/แผนงานนั้นๆ ไว้ก่อนแล้ว

เมื่อมีการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ขึ้นมา นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความค่าและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ฝ่ายรัฐบาล

ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่นิยมชมชอบ เช่น นโยบายประชานิยมของพรรคพลังประชาชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 โดยมีพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นโยบายประชานิยมที่ทำให้พรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท และนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เมื่อรัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และประชาชนรู้สึกพึงพอใจในนโยบายเหล่านั้นจนทำให้รัฐบาลได้รับเลือกตั้งสมัยที่ 2 ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมในปี พ.ศ. 2551 หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2541-2550) พรรคชาติไทยและพรรคสมัครพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ พรรคประชาธิปัตย์ได้สานต่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาลผสมเดิมบางนโยบาย (เช่น กองทุนหมู่บ้าน 30 บาทรักษาทุกโรค บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว) นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ยังริเริ่ม “นโยบายประชานิยม” เช่น การเข้าถึงระบบประกันสังคมโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่นอกระบบ รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสมทบเงิน 100 บาทต่อเดือนเข้าระบบประกันสังคม การแก้ปัญหาค่าครองชีพ โดยเฉพาะปัญหากองทุนน้ำมัน ยกเลิกการตรึงราคา LPG ในภาคอุตสาหกรรม แต่ยังตรึงราคาภาคครัวเรือนและขนส่งต่อไป เป็นต้น

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทย (พ.ศ. 2550) ได้ประกาศนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยคำมั่นสัญญาต่างๆ นโยบายดังกล่าวมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนระดับรากฐาน ได้แก่ คนยากจนในชนบทและในเมือง ทำให้พรรคได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลเน้นนโยบายประชานิยมในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ (1) พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยอย่างน้อย 3 ปี (2) ให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท (3) ให้เบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 600-1,000 บาท ตามช่วงอายุ (4) ให้มีมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับบ้านหลังแรก และรถยนต์คันแรก (5) ปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือร้อยละ 23 และ 20 ในปี พ.ศ. 2555 และ 2556 ตามลำดับ (6) เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนอีกแห่งละ 1 ล้านบาท (7) จัดตั้งกองทุนพัฒนาสตรีเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท (8) จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) จำนวนเงิน 300,000-500,000 บาท ตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน (9) นำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้โดยเฉพาะข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาทและ 20,000 บาทตามลำดับ เป็นต้น (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อ

รัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554: 8-9) นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานในภาครัฐและทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยภายใต้รัฐบาลที่มีพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำ

2. ฝ่ายข้าราชการ

นโยบายสาธารณะ เป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจจะกำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้านโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม/เฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้และวัดได้ ก็จะช่วยให้อำนาจการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่าย และสอดคล้องตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้ ในการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐของประเทศไทย รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแนวทางการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะช่วยให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการเกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้นโยบายทุกด้านที่ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. ฝ่ายประชาชน

นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของพรรครัฐบาลเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัคร/พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้นกว่าการเปรียบเทียบกับพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศที่นิยมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญกับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดแทนคำมั่นสัญญา ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ไว้กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นในอดีต นโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในเวลาต่อมา มุ่งเน้นที่จะดึงคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในชนบทและในเมืองระดับรากหญ้า โดยจัดสรรเงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ที่จับต้องได้ไปถึงมือประชาชนโดยตรง ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความสำคัญจากคุณค่าและความสำคัญที่รัฐบาลให้นโยบายที่ตอบสนองความต้องการของตน เช่น นโยบายแก้ไข

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรพร้อมพื้นฟูอาชีพ ซึ่งประกอบด้วย (1) พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 3 ปี (2) ลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านสถาบันเกษตรกร (3) แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร (4) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน (5) จัดตั้งธนาคารประชาชนและแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อหวังคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การที่พรรคการเมืองชูประเด็นนโยบายประชานิยมของพรรคมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทในการกำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยราชการอื่นๆ ไปเป็นเพียงส่วนเสริม รัฐบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนหรือนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวเองมากกว่าที่จะหวังพึ่งข้าราชการประจำ (วินัย ผลเจริญ, 2546: 1)

4. สำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆ

ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อและยุตินโยบาย ผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะจะได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์/ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี และเมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน/องค์กร/สังคม

พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับที่มาของการศึกษานโยบายสาธารณะว่า เริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดและเนื้อหาของศึกษานโยบายในแต่ละด้านเป็นอย่างไร จะช่วยให้เข้าใจขอบข่ายและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ รวมทั้งนำความเข้าใจเหล่านั้นมาศึกษาเปรียบเทียบกับนโยบายสาธารณะของประเทศไทย

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในสังคมตั้งแต่มนุษย์จัดระบบการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบแบบแผน นโยบายสาธารณะในสมัยกรีกเป็นเรื่องเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม กฎระเบียบที่นำมาใช้บังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือละเว้นการประพฤติปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาของสังคมที่เห็นว่ายากต่อการแก้ไขถ้าปัญหานั้นเกิดขึ้น และเพื่อสร้างสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในสังคมที่เอื้อให้คนในสังคมอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ เพราะเป็นเครื่องชี้นำการวางแผนงาน/โครงการ/

กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ในขณะเดียวกัน เป็นกฎเกณฑ์กำหนดขอบเขตการตัดสินใจของรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้เกิดการประสานและร่วมมือกันในการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน/องค์การ จนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในปัจจุบันปรัชญาทางการบริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับก็คือ การเมืองและการบริหารไม่แยกออกจากกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของการเมืองกับการบริหาร การแยกการเมืองออกจากการบริหารเป็นเหตุให้การบริหารไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการบริหารงานทุกระดับก็มีการเมืองและค่านิยมมาเกี่ยวข้องเสมอ แนวความคิดนี้นำมาใช้พัฒนาองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐ รูปแบบของการกำหนดนโยบาย แนวทางการกำหนดนโยบายที่ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายและการปรับปรุงนโยบาย อาจกล่าวได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะเน้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐศาสตร์กับรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะอาจแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 2 ระยะ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533: 48 - 51)

1. ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1950 - ค.ศ. 1969)

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1946 มีการระดมเอานักวิชาการด้านต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมวิทยา และนักรัฐประศาสนศาสตร์มาช่วยกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกนักวิชาการเหล่านี้ต่างนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำงาน ณ สภาที่ปรึกษา กลับไปพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในงานหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้า ในปี ค.ศ. 1948 D. Waldo นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้เรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์คนอื่นๆ หันมาสนใจศึกษารัฐศาสตร์ในลักษณะที่มุ่งศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น แทนที่จะศึกษาโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารเพียงอย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1951 D. Lerner และ H.D. Lasswell ได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ที่จะนำความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม เหตุการณ์ที่ทำให้นักวิชาการจำนวนมากหันมาศึกษานโยบายสาธารณะในแนวเสนอนี้นโยบายสาธารณะก็คือ ในช่วงทศวรรษ 1960 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้ประธานาธิบดี J.F. Kennedy และประธานาธิบดี L.B. Johnson โดยเฉพาะสงครามเวียดนามประสบความล้มเหลว สหรัฐอเมริกาทุ่มเทความช่วยเหลือด้านต่างๆ ให้ และส่งทหารไปช่วยรบ ทำให้ทหารอเมริกันสูญเสียชีวิตมากมาย มติมหาชนอเมริกันส่วนหนึ่งประท้วงต่อต้านนโยบายนี้อย่างรุนแรง เพราะคิดว่านโยบายนี้ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1968 ประธานาธิบดี R. Nixon จึงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศเดิมโดยการถอนกำลังทหารกลับประเทศและมอบภาระการสู้รบให้เวียดนามได้รับไปดำเนินการเอง จน

ในที่สุดเวียดนามได้ต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์ในที่สุด ดังนั้นในช่วง ปี ค.ศ. 1950-1969 ในสหรัฐอเมริกามีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นระบบ และมุ่งแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะที่ต่างจากเดิม กล่าวคือ เน้นศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และการนำองค์ความรู้มาใช้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน แทนที่จะศึกษาว่ารัฐบาลขณะนั้นกำหนดนโยบายอะไร เนื้อหาของนโยบายคืออะไร อย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะขณะนั้นยังอยู่ในวงจำกัด

2. ระยะขยายตัว (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน)

ข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะให้นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับการสนองตอบในต้นปี ค.ศ. 1970 กล่าวคือ หลังจากสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration) ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1968 และผู้ร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งในครั้งนั้นเห็นด้วยที่จะนำแนวทางนโยบายสาธารณะมาใช้ศึกษารัฐศาสตร์ แทนที่จะปล่อยให้ให้นักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้นำแนวทางนี้ไปใช้ศึกษาเพียงฝ่ายเดียว

ในทศวรรษ 1970 การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ นักวิชาการหลายสำนักความคิดได้เสนอแนะทฤษฎีและเทคนิคการบริหารงานมากมายที่แตกต่างกัน มีการโจมตีทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ซึ่งทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประสบกับสภาพการณ์ขาดเอกลักษณ์ของวิชา จนนักวิชาการไม่ต้องการตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับการแสวงหาทางออกให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากคิดว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีประโยชน์ (Schick in Mosher, 1975 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533: 49)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 นักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคลื่นลูกใหม่ได้ร่วมกันจัดสัมมนาที่มหาวิทยาลัย Syracuse มลรัฐ New York เพื่อแก้สถานการณ์ที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์ โดยพยายามแสวงหาขอบข่ายและแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา การสัมมนารั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา 2 ประการคือ

(1) นักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง ได้รวมตัวกันในนามของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ผลที่ตามมาก็คือ งานเขียน งานวิจัย และการพัฒนาหลักสูตรการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา และในประเทศกำลังพัฒนาในเวลาต่อมา ได้รับอิทธิพลจากนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มนี้อย่างมากตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาจนทุกวันนี้

(2) ผู้ร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันอยู่ประเด็นหนึ่ง คือ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในอนาคต มีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ (Schick, 1975: 161 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533: 50) การที่นักบริหารภาครัฐต้องยึดถือเป้าหมายด้านความเป็นธรรมทางสังคมเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายอื่นๆ เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นต้น และเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายใหม่นี้ นักบริหารต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติเสียใหม่ว่า การบริหารไม่อาจแยกต่างหากจากการเมือง นักบริหารต้องเล็งกว้างตัวเป็นกลางทางการเมือง และต้องเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และผู้นำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติด้วย (Frederickson, 1980: 6 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533: 50)

สรุปได้ว่า พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่ว่าต่างมุ่งหวังสร้างองค์ความรู้ตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อสังคม (Lerner & Lasswell, 1951)

ต่อมาเมื่อสังคมอเมริกันประสบปัญหาวิกฤติในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาสังคมได้รับความสำคัญมากขึ้น โดยเน้นแนวการศึกษาแบบสังคมศาสตร์ประยุกต์เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปแก้ไขปัญหาดังกล่าว การวิเคราะห์แยกแยะประเด็นปัญหาออกเป็นองค์ประกอบที่ช่วยให้คาดคะเนผลจากการแก้ไขปัญหานั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวิจัยปฏิบัติการ (operation research) สถิติ คณิตศาสตร์ประยุกต์ เทคนิควิธีระบบงบประมาณ และแผนงาน ช่วยให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะพัฒนาไปในแนวเสนอนโยบาย หรือทางเลือกของนโยบายที่ดีที่สุดให้แก่ผู้กำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผล (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 27-28) เป็นเหตุให้การศึกษาวิจัยประยุกต์เชิงนโยบายพัฒนาไปอย่างมาก จนมีการกำหนดวิชาที่ว่าด้วยแนวทางนโยบายสาธารณะ ไว้ในหลักสูตรการศึกษารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา เช่น มหาวิทยาลัย Michigan มหาวิทยาลัย California (Berkeley) และมหาวิทยาลัย Harvard เป็นต้น และมีการจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันเพื่อการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษานโยบายสาธารณะที่แยกออกต่างหากจากหลักสูตรการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษานโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาก็เจริญก้าวหน้าอย่างมาก มีอิทธิพลผลักดันให้เกิดการตื่นตัวสนใจศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533: 51)

ในปี ค.ศ. 1974 วิชานโยบายสาธารณะได้ถูกเสนอให้บรรจุเป็นวิชาหนึ่งในโครงการศึกษาโดยสมาคมสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ (National Association of School of Public Affairs and Administration) และกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการดังนี้ คือ (1) เพื่อให้แก่นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ (knowledge) ด้านกระบวนการของนโยบายสาธารณะ

ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย รวมทั้งมีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรเพื่อให้นโยบายบรรลุผลและมีความเข้าใจในปัญหาของนโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายการเกษตร นโยบายการศึกษา นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (2) เพื่อให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์มีทักษะ (skill) ที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และตีความปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่นๆ และ (3) เพื่อให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์มีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ (public value) เพื่อจะได้ใช้ความรู้และความชำนาญเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม (วรเดช จันทรศร, 2513: 65)

สำหรับการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศไทย ได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2520 จากการผลิตผลงานเรื่อง “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดย กุลธนา ธนาพงศธร ต่อมาก็มีผลงานอื่นๆ ตามมา เช่น “การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน” (2528) โดย เสถียร เหลืองอร่าม “เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย” (2535) โดย ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ) “นโยบายสาธารณะ” (2538) โดย ศุภชัย ยาวะประภาส เป็นต้น

การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะของนักวิชาการไทยส่วนใหญ่ มักเน้นการวิเคราะห์นโยบายมากกว่าการเสนอแนะนโยบาย ในการนำเสนอเนื้อหาสาระของผลงานมักใช้วิธีการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่ขั้นการก่อตัวนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย แต่งานวิจัยซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institution Foundation: TDRI) ให้การสนับสนุนมีความแตกต่างจากงานทั่วไปคือ เน้นการเสนอแนะนโยบาย เช่น “การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” (2540) โดย มัทนา พานิชรัมย์ และสมชาย สุขสิริเสรีกุล “แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2540-2544” (2540) โดย จลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ “การพยากรณ์แบบแผนการเจ็บป่วยและความต้องการแพทย์ในอนาคต” (2539) โดย มัทนา พานิชรัมย์ และสมชาย สุขสิริเสรีกุล เป็นต้น

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ กำหนดให้วิชานโยบายสาธารณะเป็นวิชาบังคับในสถาบันการศึกษาของไทยหลายแห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า นับวันสาขาวิชานโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ดังที่ อุทัย เลาหิเชียร (2519) ได้กล่าวว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรเน้นความเป็นวิชาชีพทางการบริหาร การจัดหลักสูตรและเนื้อหาสาระควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของไทยเป็นหลักสำคัญ สาขาวิชาที่จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นคือ นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies: IPPS) ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2528 พร้อมทั้งมีการผลิตผลงานเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย

สาธารณะให้แก่คนทั่วไป สถาบัน IPPS เป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สร้างการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ดีให้กับภาคินโยบายต่างๆ ผ่านระบบการศึกษาที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ (2) ส่งเสริมความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้กับภาคียุทธศาสตร์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และภาคอื่นๆ และ (3) สร้างเครือข่ายวิชาการระหว่างสถาบันวิชาการและสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ดีในสังคม (แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันการศึกษาไทยเพื่อพัฒนาโยบายสาธารณะที่ดี, 2011; WWW.TUHPP.NET)

ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

นักวิชาการเกือบทุกสาขาวิชาทั้ง รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา นิติศาสตร์ จิตวิทยา คณิตศาสตร์ ปรัชญา ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ต่างมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ แต่ประเด็นและเนื้อหาสาระของนโยบายที่นักวิชาการแต่ละสาขาสอนใจนี้แตกต่างกัน ประกอบกับการศึกษาของสาขาวิชานโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นไม่นาน สาขาวิชานโยบายสาธารณะจึงหยิบยืมความรู้จากวิชาการด้านต่างๆ ทั้งด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และปรัชญามาประยุกต์ใช้ในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ จึงทำให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะมีลักษณะสหวิทยาการ (interdiscipline) ตัวอย่างของสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ได้แก่ (Nagel, 1994: XIV, XVI; สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2535: 37-51)

1. สาขาวิชารัฐศาสตร์

เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับกำเนิดและลักษณะของรัฐ สถาบันการเมืองการปกครอง ระบบการเมือง กระบวนการทางการเมืองที่มีส่วนในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคม อำนาจการตัดสินใจ ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น อิทธิพล อำนาจผลประโยชน์ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น กล่าวได้ว่าสาขาวิชารัฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในประเด็นความเป็นไปได้ทางการเมืองหรือปัจจัยทางการเมืองซึ่งล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การสืบต่อและการยุตินโยบาย นอกจากนี้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง อิทธิพล ผลประโยชน์ของฝ่าย/กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไข การกำหนดนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ยังอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลหรือเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาล ในการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ยังได้หยิบยืมกรอบแนวความคิดพื้นฐานหรือตัวแบบหรือทฤษฎีในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาใช้อธิบาย

การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจในนโยบายสาธารณะ
อีกด้วย (ดเพิ่มเติมในบทที่ 4)

2. สาขาวิชานิติศาสตร์

เป็นวิชาที่ศึกษากำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคม ที่ช่วยให้ประชาชนอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข เพราะเป็นเครื่องมือในการประกันสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมของกฎหมายเป็นหลักนำที่รัฐต้องยึดมั่นเพื่อความเป็นนิติรัฐ ทำให้การใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และยังแสดงถึงระดับของการพัฒนาการของสังคมและจุดยืนทางอุดมการณ์การเมือง สาขานิติศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะอย่างแน่นแฟ้น ดังปรากฏว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของประเทศไทยซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศและกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมไทย ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญดีต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม จึงจะทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีความสามารถในการบังคับใช้ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐบาลและกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวกับสาธารณะ เช่น การเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิเสรีภาพของประชาชน กระบวนการในทางตุลาการ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ เป็นต้น เหล่านี้ต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเรียกว่านโยบายต้นแบบ (metapolity) รัฐบาลกำหนดและปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะตัวแสดงหรือตัวกระทำกร ซึ่งเป็นผู้ทรงใช้ใช้อำนาจอธิปไตย สำหรับค่าแถมลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีไทยแถลงต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ามารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแสดงให้เห็นปรากฏนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554: วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2554)

3. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

เป็นวิชาที่ว่าด้วยความเป็นไปเกี่ยวกับการผลิต ปัจจัยการผลิต วิธีการผลิตเพื่อให้เกิดความมั่งคั่งในรัฐ ประชาชนกินดีอยู่ดีและมีฐานะมั่งคั่ง รวมทั้งวิธีการซึ่งช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจและลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มุ่งแสวงหาทางเลือกที่จะทำ การผลิต/ลงทุนเพื่อทำกำไรสูงสุด/ผลได้ที่คุ้มค่า โดยประยุกต์ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์มากสำหรับผู้กำหนด นโยบาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญก่อนที่จะตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในกิจการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง จากผลการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจในประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ความเจริญทางเศรษฐกิจล้วนรับใช้ผลประโยชน์ของมนุษย์

ด้วยความเจริญทางวัตถุและการขยายตัวของเศรษฐกิจเท่านั้น การพัฒนาขาดความสมดุลและนำมาซึ่งวิกฤติของเศรษฐกิจดังเช่น วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 9 (2545-2549) จนถึงฉบับที่ 11 (2555-2559) ซึ่งเป็นนโยบายของประเทศ รวมทั้งนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี (2551) และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (2554) ได้ให้ความสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน โดยเน้น (1) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและไม่พึ่งพาแต่ภายนอก (2) ความเท่าเทียมกันทางรายได้ของประชาชน และ (3) ประสิทธิภาพคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ทรัพยากรมากขึ้น และมีการจัดสรรทรัพยากรที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) แนวนโยบายที่มีพื้นฐานของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้จะสามารถป้องกันปัญหาเศรษฐกิจและสร้างระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนมีความมั่นคง อันเป็นวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

4. สาขาวิชาจิตวิทยา

เน้นศึกษามนุษย์โดยเฉพาะเรื่องความจำ บุคลิกภาพ สติปัญญา โดยศึกษาเฉพาะระดับบุคคล ความรู้ทางจิตวิทยานำมาใช้ในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ เช่น การวิเคราะห์ความรู้สึก/ความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล หรือวิเคราะห์พฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การอธิบายรู้สึกล่วง ว่าเป็นผลเนื่องมาจากจิตใจ/บุคลิกภาพของประชาชนในสังคมอย่างไร การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐทำให้ประชาชนเชื่อมั่นรัฐบาลได้อย่างไร ผู้นำเช่น พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีบุคลิกภาพ/ภาวะผู้นำที่สำคัญประการใด ที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ยึดกฎระเบียบ/กฎหมายในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่/ข้าราชการ

5. สาขาวิชาสังคมวิทยา-มานุษยวิทยา

เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการ/ความเป็นมาของมนุษย์ ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ศาสนา ความสัมพันธ์ทางครอบครัว/เครือญาติ กฎหมาย สถาบันและชุมชนของมนุษย์ ความสัมพันธ์หรือพฤติกรรมระหว่างบุคคลต่อบุคคล พยายามอธิบายให้เราเข้าใจว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคมได้อย่างไร องค์ประกอบทางสังคมมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างไร ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับสังคม ต้องนำหลักฐานทางสังคมวิทยา-มานุษยวิทยามาประกอบการอธิบายว่า ทำไมมนุษย์จึงมีพฤติกรรมเช่นนั้น สภาพสังคมและกลุ่มคนในสังคมยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานของนโยบาย เช่น สภาพความเสื่อมโทรมของเมือง การไร้ระเบียบของสังคม ความมีวินัยของประชาชน การแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นต้น

นโยบาย สาธารณะ *Public Policy*

“นโยบายสาธารณะ” เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ทำให้รัฐบาลของทุกประเทศในโลกต้องสนใจที่จะกำหนดนโยบายที่ดี และให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุข ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้กับประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศ นโยบายสาธารณะถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารประเทศ หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นประโยชน์ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง



เอ็กซ์เพิร์ตเน็ตบุ๊คส์
EXPERTNETBOOKS

ISBN 978-974-414-296-2

ราคา 300 บาท